

# **EXAMEN DES PROJETS DE RÈGLEMENT DES QUESTIONS DES PENSIONNATS INDIENS**

## **RAPPORT FINAL**

### **SOMMAIRE**

#### **INTRODUCTION**

Kaufman, Thomas and Associates (« la société d'experts-conseils ») a été retenue par le Bureau sur le règlement des questions des pensionnats indiens (« le Bureau ») en vue de procéder à l'examen de dix projets pilotes (« les projets ») existant au pays. Ces projets ont pour objet d'aboutir à des règlements extrajudiciaires des différends relatifs aux obligations légales du Canada en vue de favoriser la guérison et la réconciliation des groupes de survivants des pensionnats indiens.

En octobre 2001, le Canada a offert de verser 70 % de l'indemnisation relative aux responsabilités conjointes du gouvernement et des communautés religieuses aux victimes d'abus sexuels ou de sévices subis dans les pensionnats indiens. Dans la foulée de cette offre, le Bureau a étudié le moyen d'accélérer la résolution des demandes d'indemnisation sans sacrifier d'importants objectifs relatifs à une validation crédible, à la sécurité, à la guérison, à la réconciliation et au fait de pouvoir tourner la page; en d'autres termes, des moyens d'améliorer la quantité sans sacrifier la qualité.

Le principal objet d'un examen des projets à ce jour, alors qu'un seul règlement a été conclu, est d'encadrer l'amélioration actuelle du processus de règlement et de fournir un cadre de référence à un plus vaste exercice de définition du mandat qui aura lieu à l'automne 2002 en ce qui concerne la gestion globale des documents relatifs aux litiges liés aux pensionnats.

#### **ORGANISATION DU RAPPORT**

Le présent rapport se divise en deux volumes. Le premier traite de la méthodologie, des constatations clés, des leçons apprises et des conclusions de l'examen proprement dit ainsi que d'un sommaire de celui-ci. Le second comprend diverses annexes qui complètent les constatations clés. Ces annexes comprennent une fiche d'information qui présente l'état des divers projets, les parties pertinentes de la conception d'examen (modèle logique, questions d'évaluation et plan d'examen) ainsi qu'une synthèse détaillée des réponses fournies par les personnes qui ont répondu à des entrevues.

#### **CONTEXTE**

Après un processus de discussion d'une durée de deux ans, hauts fonctionnaires fédéraux, dirigeants autochtones et représentants des communautés religieuses sont parvenus à

s'entendre sur le fait de trouver des solutions extrajudiciaires aux différends dans lesquelles le processus et les résultats mettraient en avant la guérison, la réconciliation et le fait de tourner la page. S'appuyant en partie sur ce consensus et sur une préoccupation grandissante relative au nombre toujours croissant de revendications déposées contre la Couronne<sup>1</sup>, les ministères des Affaires indiennes et du Nord canadien et de la Justice ont reçu, en 1999, le mandat d'évaluer, en collaboration avec les communautés religieuses et les survivants, la possibilité d'utiliser des mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends (RED) en vue de parvenir à des règlements sûrs, mais plus sensibles et opportuns, des cas de sévices survenus dans les pensionnats indiens<sup>2</sup>. Les projets avaient pour objet d'étendre la réflexion relativement aux possibilités de résolution extrajudiciaires des cas de sévices et de garantir que les groupes de survivants disposent d'une voix éloquente lors de la détermination de la façon dont leurs histoires seraient relatées et de la détermination de leur réparation<sup>3</sup>.

Les projets ont été conçus pour passer par une série d'étapes allant de la détermination d'un projet jusqu'au règlement et à la mise en œuvre des réparations. Bien que chaque projet doive passer par une étape de validation et offrir réparation aux personnes qui ont soumis des demandes d'indemnisation fondées sur des causes reconnues par les tribunaux, la nature du processus et les éléments des réparations constituent les principaux objets de négociation.

En fin de compte cependant, les projets sont axés sur l'acquiescement d'une obligation légale relative aux demandes d'indemnisations liées aux abus, quoique par un processus moins officiel et rigoriste que la procédure judiciaire. C'est pourquoi, bien qu'il y ait place à la créativité en ce qui concerne le processus et la conception du règlement, les plaintes doivent finir par être validées et l'indemnité n'est payable que lorsque, de l'opinion des avocats de la Couronne, une responsabilité a été établie. De plus, puisqu'ils sont tenus d'atteindre une conclusion légale, les règlements doivent décharger la Couronne (et les communautés religieuses connexes si elles participent au règlement) de *toute future instance* relative aux expériences des survivants des pensionnats.

Les mandats du Cabinet en 1999 et en 2000 autorisent l'établissement de jusqu'à 27 projets.

---

<sup>1</sup> Une vague de revendications contre la Couronne et les communautés religieuses ont été déposées au cours des quatre dernières années; le nombre total des demandes d'indemnisation s'élève aujourd'hui à plus de 11 000.

<sup>2</sup> Ce mandat a été renouvelé et étendu en juillet 2000.

<sup>3</sup> Les projets font partie d'une plus vaste réponse stratégique du gouvernement fédéral à cet héritage, réponse exprimée dans *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. Cette stratégie en quatre parties comprenait une *Déclaration de réconciliation* qui reconnaissait le rôle du Canada dans la mise sur pied et l'administration des pensionnats; une stratégie de guérison (notamment l'établissement de la Fondation autochtone de guérison); une nouvelle stratégie en matière de poursuites; la mise en œuvre de projets de règlement extrajudiciaire des différends.

Il existe actuellement 10 projets, commencés à différentes dates depuis 1999; le plus récent a débuté à l'automne 2001<sup>4</sup>. Bien qu'un des projets ait abouti à un accord sur une indemnisation globale et se soit terminé en juin 2002, aucun règlement n'a été atteint pour les autres projets, dont plusieurs sont encore aux premiers stades de mise en œuvre<sup>5</sup>. Il n'existe donc pas, pour l'instant, de masse critique de règlements qui pourraient faire l'objet d'une évaluation globale<sup>6</sup>.

### **CADRE DE RÉFÉRENCE**

Le cadre de référence de cet examen fixait les objectifs suivants :

- Mesurer les réalisations des dix projets par rapport aux termes du but, des objectifs et du mandat établis pour les projets, en tenant compte des divers stades de mise en œuvre de ces projets, des divers participants à chacun de ceux-ci et du petit nombre de données quantitatives disponibles pour le moment;
- Déterminer les leçons tirées des projets, qui pourraient éclairer les questions de l'État relativement aux projets en cours en particulier, et encadrer les futurs exercices de définition du mandat en ce qui concerne le règlement des questions des pensionnats en général;
- Resserrer les liens avec les intervenants clés des projets en les faisant participer à un dialogue d'évaluation, qui est en accord avec l'objectif des lignes directrices encourageant un effort commun vers la réparation et la réconciliation (*Guiding Principles for Working Together to Build Restoration and Reconciliation*) qui se sont dégagées des dialogues exploratoires.
- Produire un examen des projets indépendant et, ce faisant, créer un soutien au sein du système fédéral dans l'optique de futures stratégies de règlement.

Cette tâche devait comprendre deux étapes distinctes : (1) une étape de conception<sup>7</sup>, pendant laquelle la société d'experts-conseils élaborerait le champ d'application et la méthodologie proposés pour l'examen et (2) une étape de mise en œuvre pendant laquelle la société d'experts-conseils mettrait en œuvre la conception précédemment approuvée dans la première étape.

### **CONCEPTION DE L'EXAMEN**

<sup>4</sup> Des dix projets, trois comprennent la participation de la seule communauté religieuse qui soit pertinente; deux ont obtenu la participation de l'une des deux communautés religieuses pertinentes et cinq n'ont reçu la participation d'aucune communauté religieuse. De ces cinq dernières, trois communautés religieuses avaient tout d'abord participé, mais se sont ensuite retirées.

<sup>5</sup> L'état et la durée de vie des divers projets sont étudiés ci-dessous en détail et une « fiche d'information » sur les projets figure dans le second volume du présent rapport.

<sup>6</sup> Au total, les projets comprennent 504 survivants participants.

<sup>7</sup> Pour appuyer la société d'experts-conseils dans cette tâche, un comité consultatif, formé de fonctionnaires fédéraux, de survivants et de représentants des communautés religieuses, a été créé en vue de servir de ressource et de contribuer à la conception de l'examen.

La société d'experts-conseils a dû tenir compte d'un certain nombre de facteurs lors de la conception de l'examen, plus particulièrement :

- L'absence d'un cadre d'évaluation préexistant établissant les objectifs et les paramètres d'une éventuelle évaluation globale des projets, et autorisant la collecte systématique de données pendant que les projets se mettaient en route;
- L'absence de données quantitatives entraînée par l'absence de cadre d'évaluation préexistant;
- Les divers stades de mise en œuvre des projets, dont aucun n'est terminé;
- L'absence d'une masse critique de règlements pouvant être comparés à la procédure judiciaire et aux résultats des litiges ainsi que l'absence de données relatives aux résultats des litiges proprement dits;
- Les calendriers établis pour l'examen, qui ne permettaient pas l'évaluation globale du programme pour l'instant.

Pris en bloc, ces facteurs militaient en faveur d'une démarche hybride par rapport à l'examen : une démarche qui ne prétendrait pas être une évaluation globale des projets d'un point de vue programmatique, mais qui serait toutefois plus qu'un simple aperçu ponctuel des projets.

La conception se composait donc de trois éléments distincts, qui figurent tous dans le second volume du présent rapport :

- a) un ***modèle logique*** qui exprime la compréhension de la société d'experts-conseils relativement au sujet de l'examen;
- b) un ***cadre d'évaluation***, qui définit les vastes questions d'évaluation dont il faut tenir compte relativement aux projets ainsi que les indicateurs de rendement et les sources de données qui pourraient orienter une future évaluation globale du programme des projets;
- c) un ***plan d'examen*** qui signale les questions figurant dans le *cadre d'évaluation* qui pourraient probablement être examinées de façon préliminaire pour l'instant et qui propose une méthode de collecte des renseignements requis en vue de procéder à l'examen.

## **MÉTHODE D'EXAMEN**

Dans une large mesure, la méthode d'examen correspondait aux étapes proposées dans la conception de l'examen présentée dans le second volume<sup>8</sup>. Les techniques de collecte d'information comprenaient une étude de dossier, des questionnaires écrits et des entrevues

---

<sup>8</sup> Une description détaillée de cette méthode figure dans le premier volume, III<sup>e</sup> partie, section A du présent rapport.

avec des fonctionnaires fédéraux, des représentants des survivants et autres intervenants autochtones, des représentants des communautés religieuses, les avocats des diverses parties et un enquêteur.

Bien que la plupart des participants invités aient accepté d'être rencontrés en entrevue, certains faits devraient être gardés à l'esprit en ce qui concerne le taux de participation. Premièrement, le taux de réponse pour les avocats des demandeurs était de moins de 50 %. Deuxièmement, bien que les avocats de la Couronne aient obtenu un taux de réponse de 100 %, ce chiffre ne représente pas 100 % de tous les avocats de la Couronne participant aux projets, mais plutôt un échantillon représentatif des avocats de la Couronne. Troisièmement, la société d'experts-conseils n'a pu rencontrer qu'un seul enquêteur indépendant. Et quatrièmement, quoique la plupart des représentants des communautés religieuses invités à participer à l'examen l'aient fait, les projets n'ont pas été complètement couverts puisque certains répondants des communautés religieuses ne participaient pas directement aux projets et que ceux qui y participaient étaient associés à moins d'un tiers des projets en cours.

### **CONSTATATIONS CLÉS**

Les constatations clés présentées dans le corps du rapport s'articulent autour des quatre vastes domaines d'enquête établis dans la conception de l'examen : processus, avantages pour les survivants participants, relations entre les parties et gestion interne. Ces constatations clés ont été distillées à partir de constatations plus détaillées exprimant les réponses reçues aux entrevues et récoltées à partir d'une étude de dossier restreinte<sup>9</sup>.

Tel qu'il est indiqué ci-dessus, l'examen ne cherchait pas à fournir des réponses complètes à toutes les questions d'évaluation définies dans le cadre d'évaluation, mais tendait plutôt à traiter ces questions de façon préliminaire en vue de signaler les réalisations, les difficultés et les leçons apprises à ce jour. Par exemple, il n'a pas été possible, pendant la période d'examen, de comparer l'efficacité des projets par rapport à un modèle de litiges, ni d'évaluer la guérison à long terme des survivants qui avaient réglé leurs demandes d'indemnisation par l'entremise d'un projet, et encore moins de comparer cette guérison à celle qui aurait pu être atteinte grâce à une entente à l'amiable. Il a néanmoins été possible d'observer que les projets avaient dépassé leur durée de vie prévue, et d'étudier certaines des raisons de ces retards. De même, il a été possible de noter l'importance accordée par les survivants participants et par leurs représentants au fait d'avoir une solution de rechange aux tribunaux dans laquelle il n'y aurait pas de contre-interrogatoire. Toutes les constatations clés devraient donc être considérées comme quelque peu préliminaires puisqu'elles se fondent sur les renseignements disponibles pendant la période d'examen,

---

<sup>9</sup> Une discussion plus complète des constatations clés figure dans le premier volume, III<sup>e</sup> partie, section B, du présent rapport et une présentation composite des réponses aux entrevues apparaît dans l'annexe E du second volume.

qui ne comprenaient aucune donnée comparative provenant du courant de la procédure judiciaire.

### **Processus**

La société d'experts-conseils a présenté sous le titre « Processus » trois vastes questions à envisager : les projets sont-ils efficaces par rapport à la procédure judiciaire; les projets sont-ils rentables par rapport à un modèle de litiges et les projets ont-ils produit ou produisent-ils des résultats pouvant être perçus comme justes et crédibles par les participants et par le grand public?

#### **(1) Les projets sont-ils efficaces par rapport à la procédure judiciaire?**

La question de l'efficacité a été abordée dans l'optique de déterminer l'incidence de trois variables — conception des projets, détermination des groupes de survivants et environnement des projets — sur le prompt règlement des demandes d'indemnisation des survivants. Une supposition importante à la base de cette enquête était que les attentes des parties représentaient l'un des principaux facteurs déterminant le succès de tout processus. Lorsque les attentes et la réalité ne concordent pas, les processus consensuels peuvent trébucher. À l'inverse, plus les attentes des parties et ce qu'offrent les projets sont proches, plus une conclusion rapide et réussie est probable.

La société d'experts-conseils a constaté que la plupart des projets avaient dépassé leur durée de vie moyenne prévue<sup>10</sup>, ce qui a soulevé un certain nombre de questions relatives à leur conception et à leur exploitation, et ce qui laisse à penser que les projections initiales étaient peut-être irréalistes.

#### **Conception des projets-**

En ce qui concerne la conception des projets, ceux-ci ont été prolongés, du moins en partie, par des débats sur des aspects complexes et sensibles du mandat fédéral, dont beaucoup étaient non discrétionnaires. Des retards sont survenus au début des projets, tandis que les parties se débattaient avec le mandat pour négocier des ententes cadres, qui définissaient la trame de chaque projet. Des retards ont également pu survenir à la fin des projets si les paramètres de ceux-ci avaient été mal communiqués aux survivants participants auxquels des règlements étaient finalement offerts (et auxquels on demandait une décharge), règlements qui ne répondaient pas à leurs attentes<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Les projections initiales prévoyaient que les projets aboutiraient à des règlements en 12 à 18 mois. Un examen de l'état des projets indique que la durée de vie moyenne d'un projet s'approche plutôt de 30 à 36 mois.

<sup>11</sup> Comme les survivants participants ne se trouvaient généralement pas à la table des négociations, ils devaient se fier à leurs représentants et à leurs avocats pour communiquer d'importants messages relatifs aux paramètres des projets.

Il est difficile d'éviter la conclusion selon laquelle l'efficacité des projets est quelque peu compromise par des débats prolongés sur des questions qui ne peuvent pas être changées, dont beaucoup ne sont même pas propres aux projets, mais sont caractéristiques de la gestion globale du gouvernement fédéral relativement au répertoire des litiges relatifs aux pensionnats. Cependant, quoique ces débats puissent être inefficaces, ils peuvent aussi avoir une valeur intrinsèque. Les projets ont été offerts comme solution de rechange aux tribunaux; ce modèle se fonde sur des relations de confiance et de respect mutuel des parties, dans lesquels celles-ci sont invitées à participer à des discussions franches et officieuses sur les questions qui les opposent. Il serait donc sans doute contre-productif d'exclure les discussions liées au mandat par seul souci d'efficacité.

Les projets semblent en outre se ressentir de la difficulté provoquée par un mandat fédéral en évolution. Quoique l'évolution des réflexions de la politique puisse être extrêmement désirable pour garantir qu'un processus reste dynamique et adapté aux besoins, elle semble dans ce cas avoir été source de mauvaises communications, de malentendus et d'attentes nouvelles, qui ont eu pour résultat prévisible de prolonger la durée prévue d'un projet avant l'atteinte d'un règlement.

De nombreux projets ont été retardés par une exigence du mandat, selon laquelle les parties devaient s'efforcer d'inclure les communautés religieuses en question dans les projets. Des retards sont survenus lorsqu'on a cherché à obtenir la participation des communautés religieuses au début du projet, lorsqu'on a tenté de maintenir ou de rétablir cette participation durant le projet, et après le départ d'une communauté religieuse. Lorsque les communautés religieuses ne participaient pas au projet, des retards ont été entraînés par la réticence de certains groupes de survivants à aller jusqu'au bout des projets pour ne recevoir que 50 % ou, plus tard, 70 % des indemnisations.

L'efficacité des projets est en outre peut-être amoindrie par la structure des projets, qui dicte plusieurs étapes distinctes nécessitant chacune des démarches et une dynamique différentes ainsi que, dans certains cas, des acteurs différents. Il a été constaté que le passage d'une étape à l'autre — des négociations à la validation, puis de nouveau aux négociations — perturbait le bon déroulement des projets. En particulier, l'élan peut se perdre lorsque des projets passent de l'étape de la validation à celle des négociations liées au règlement, qui sont antagoniques par essence.

Des retards avaient en outre un lien avec les négociations relatives au budget et la gestion des ressources financières, ce qui a eu tendance à diminuer l'efficacité des projets. Le fait de résoudre ces difficultés a néanmoins offert aux coordonnateurs de projet une occasion de développement qui n'aurait probablement pas été possible sans ces projets.

#### **Groupes de survivants-**

L'enjeu — que les projets comprennent ou non des survivants participants susceptibles de se diriger vers un prompt règlement — a été considéré selon deux perspectives : les critères

de sélection et le processus; et le genre de demandes d'indemnisation soumises par l'entremise des projets.

Il a été difficile de trouver des candidats adéquats pour les projets, car les groupes de survivants, dans la plupart des cas, n'avaient pas encore été formés et n'attendaient pas d'être considérés comme admissibles à un règlement des différends par le biais de ces projets. Les fonctionnaires ont éprouvé certaines difficultés relatives à certains critères de sélection et au fait de trouver et de reconnaître les groupes.

Les critères de sélection se concentraient sur le nombre de points communs d'un groupe de survivants donnés et sur l'acceptation par ceux-ci des paramètres du projet. Tandis que le principe central de ces critères était que la cohésion de groupe était un élément déterminant pour l'obtention rapide de résultats favorables, certains critères peuvent ne pas produire les résultats désirés. Par exemple, les restrictions relatives à la taille du groupe (les groupes doivent compter de 40 à 60 survivants participants) sont perçues comme arbitraires et de peu d'effet — sinon aucun — sur la cohésion du groupe de survivants. Le préalable selon lequel les membres d'un groupe de survivants doivent, dès le départ, accepter certains paramètres clés du projet avait pour but de garantir que les attentes des survivants concordent avec ce qu'offraient les projets. L'expérience a toutefois démontré que les survivants avaient tendance à ne pas accepter les paramètres des projets tant qu'ils ne les avaient pas compris et que le degré de compréhension nécessaire n'était généralement atteint que lorsque le projet avait été lancé depuis un certain temps.

Plus d'une méthode a été utilisée pour déterminer quels groupes de survivants étaient adéquats pour les projets. Les plus fréquemment utilisées étaient les contacts entre avocats détenant des dossiers relatifs aux litiges liés aux pensionnats et diverses discussions entre fonctionnaires fédéraux et représentants des survivants et des communautés religieuses. Cette approche indirecte, dans laquelle les discussions se déroulent généralement avec les représentants des survivants plutôt qu'avec les survivants eux-mêmes, peut rallonger et rendre incertain le processus de détermination des groupes de survivants.

Les constatations relatives à la nature des plaintes soumises dans le cadre des projets sont peu concluantes pour l'instant. Certains répondants fédéraux trouvaient que les projets attiraient un nombre disproportionné de plaintes « légères » ou douteuses, tandis que les plaintes plus solides passaient encore par la procédure judiciaire. Il n'a pas été possible de valider cette théorie puisque la véritable nature d'une plainte ne peut être établie que par l'entremise d'un processus de validation et que moins d'un tiers des plaintes avaient terminé l'étape de validation.

Une question liée à la nature des plaintes, et qui a une incidence sur l'efficacité des projets, est la difficulté à obtenir les détails des plaintes soumises. Bien des projets se sont démenés pour obtenir des détails, qui sont nécessaires avant qu'une plainte puisse être validée. L'absence de détails fait qu'il est difficile d'évaluer la probabilité que les demandes



d'indemnisation soumises par les survivants participants soient fondées sur des causes reconnues par les tribunaux. Le nombre de participants suivant le chemin des projets et n'obtenant pas gain de cause peut ainsi augmenter : des survivants dont les plaintes ne seront pas validées ou ne seront pas jugées compensables en fonction des principes d'obligation qui régissent les offres de règlement. En plus des efforts sur les plans financier et émotionnel pour les parties, de longs efforts visant à obtenir des détails peuvent nuire à l'efficacité des projets en retardant excessivement le processus de validation et, en fin de compte, le règlement des demandes d'indemnisation.

### **Environnement des projets-**

Les répondants s'entendaient pour dire que la dynamique entre les parties assises à la table des négociations était le facteur déterminant de l'environnement du projet. À cet égard, les projets réussissent à établir entre les parties des relations axées sur le respect et la collaboration, quoique des préoccupations aient été soulevées relativement au fait que de fréquents changements d'acteurs pouvaient freiner l'élan du projet. Tout compte fait, les avocats ont trouvé que les projets créaient effectivement un climat plus propice au règlement que ne l'est en général une procédure judiciaire; cependant il est pour l'instant peu clair dans quelle mesure une relation positive et un environnement favorable aboutiront à des règlements plus rapides.

### **(2) Les projets sont-ils rentables par rapport à un modèle de litiges?**

Cet examen n'a pas pu traiter de façon complète la question de rentabilité. Étant donné la situation des projets au moment de leur examen et le fait que les résultats finaux n'ont pas encore été atteints pour la plupart d'entre eux, il a été impossible de mesurer les résultats des projets par rapport aux résultats de la procédure judiciaire. Il a toutefois été possible d'envisager des questions secondaires à la question plus vaste de l'évaluation de l'efficacité, comme les coûts de revient réels<sup>12</sup> par rapport aux coûts initiaux prévus; les coûts de revient relatifs aux jalons des projets<sup>13</sup> et les éléments des coûts.

---

<sup>12</sup> Aux fins de l'examen, les « coûts de revient » ont été divisés en deux catégories : (1) les « frais d'engagement et débours » et (2) les frais d'exploitation et d'entretien (E et E). Les « frais d'engagement et débours » se rapportent aux frais de soutien des projets à l'exception des frais de règlement et des coûts associés à la participation du gouvernement fédéral aux projets. Les frais d'engagement et débours comprennent donc les frais juridiques des survivants, les frais liés à la coordination et à l'administration, à la santé et à la sécurité, à la validation — y compris les enquêteurs indépendants et tout expert engagé —, les frais de rencontre pour les survivants participants et leurs avocats, ainsi que les frais de déplacement. Les frais d'exploitation et d'entretien se rapportent aux coûts de la participation du gouvernement fédéral aux projets, c'est-à-dire les crédits salariaux destinés aux négociateurs adjoints fédéraux et aux avocats de la Couronne, les contrats des négociateurs principaux, les frais de déplacement, la recherche effectuée par le gouvernement fédéral, le soutien administratif et d'autres frais connexes internes du gouvernement fédéral.

<sup>13</sup> La définition suivante de jalon a été adoptée aux fins de cette analyse : Le 1<sup>er</sup> jalon se rapporte à la négociation d'une entente cadre, qui constitue essentiellement la trame d'un projet et présente le modèle de validation à utiliser ainsi que les éléments des réparations; le 2<sup>e</sup> jalon représente la conclusion d'une entente cadre; le 3<sup>e</sup> jalon est associé au lancement du processus de validation; le 4<sup>e</sup> jalon représente la conclusion du processus de validation; le 5<sup>e</sup> jalon est associé à la négociation d'ententes de règlement individuelles avec des

**Coûts réels-**

Durant la période d'examen, 70 % des projets en étaient encore aux premiers stades de mise en œuvre et moins d'un tiers avaient terminé le processus de validation. Les dépenses totales prévues pour les projets, telles qu'approuvées par le Cabinet et basées sur la participation de 504 survivants, s'élevaient à 13 301 049 \$. Près des deux tiers du budget total pour les projets avaient déjà été dépensés (65 %), probablement en raison du temps supplémentaire nécessaire pour venir à bout des projets. Si l'on tient compte du cheminement des divers projets, le montant définitif sera probablement plus élevé que celui projeté. Les frais réels d'exploitation et d'entretien excèdent déjà les coûts projetés pour toute la durée des projets, en dépit du fait que deux tiers des projets en sont relativement aux premiers stades de mise en œuvre.

**Coûts par rapport aux jalons-**

En ce qui concerne les coûts relatifs aux jalons atteints, les observations suivantes peuvent être formulées :

- Trois projets ont déjà englouti 85 % de leur budget; l'un d'eux n'a pas encore amorcé les audiences de validation;
- Trois autres projets situés relativement aux premiers stades de mise en œuvre, dont un seul a conclu une entente cadre, ont déjà utilisé entre 35 % et 61 % de leur budget;
- Les trois autres projets situés aux premiers stades de mise en œuvre, dont un seul a conclu une entente cadre, ont utilisé entre 10 % et 29 % de leur budget.

Sur la base de ces constatations, il est probable que les coûts définitifs excéderont ceux des projections.

**Coûts par élément-**

Les frais assumés par le gouvernement fédéral (frais d'exploitation et d'entretien) représentent près de la moitié des dépenses totales des projets (44 %), contrairement aux projections de coûts qui prévoyaient que les frais d'exploitation et d'entretien représenteraient 28 % des coûts totaux des projets. Cette situation peut probablement s'expliquer par la plus longue durée de vie de la plupart des projets, par le fait que les négociateurs fédéraux doivent consacrer une partie considérable de leur temps au renforcement des qualités avec les groupes de survivants et par la participation des avocats de la Couronne qui a été plus grande que prévue.

Des dépenses effectuées à ce jour dans la catégorie des coûts de revient, près de 40 % se rapportent à des activités de coordination et d'administration et aux frais juridiques des survivants. La plupart des projets ont dépassé, ou sont sur le point de dépasser, les coûts

---

survivants participants (ou éventuellement la négociation d'une entente de règlement globale) et le 6<sup>e</sup> jalon représente la conclusion des projets.

projetés pour les activités de coordination et d'administration. La seule explication probable de ce fait est la durée des projets. Près de 40 % des frais juridiques des survivants ont déjà été dépensés, alors qu'à peine un tiers des projets ont terminé l'étape de validation, ce qui suggère que cette catégorie de dépenses dépassera les projections initiales lorsque les projets seront terminés.

Environ 11 % des coûts de revient engagés à ce jour sont associés à des dépenses concernant la santé et la sécurité ainsi que les rencontres des groupes de survivants, bien que de plus grandes dépenses liées à la santé et à la sécurité auront probablement lieu puisque davantage de projets arrivent à l'étape de validation. Seul 6 % des dépenses de la catégorie des coûts de revient à ce jour sont attribuables aux rencontres des groupes de survivants, ce qui suggère peut-être que pas suffisamment de temps est passé en communication avec tout le groupe de survivants au cours de la négociation des ententes cadres. Quoiqu'on puisse s'attendre à ce que le pourcentage de la quote-part des coûts de revient totaux, en ce qui concerne ces deux catégories, augmente au fur et à mesure du cheminement des projets, les coûts liés à d'autres éléments comme les activités de coordination et d'administration et les frais juridiques des survivants ne baisseront probablement pas, ce qui fait que les coûts de revient totaux dépasseront les projections initiales.

#### **Retards de financement-**

Une autre question qui a une incidence sur l'efficacité concerne les retards essuyés par les projets par rapport au financement et à l'administration des projets. Trop de temps a été passé à négocier les budgets et à s'occuper des exigences relatives à la reddition de compte, ce qui a augmenté les niveaux de tension et a prolongé la durée des projets. Des projets plus longs entraînent des frais d'administration plus élevés, ce qui peut diminuer l'efficacité d'un projet par rapport à la procédure judiciaire.

### **(3) Les projets produisent-ils des résultats pouvant être considérés comme justes et crédibles par les participants et par le grand public?**

Dans ce contexte, les constatations se rapportent aux résultats suivant la validation des plaintes, qui comprennent à la fois le règlement des plaintes validées et le rejet des plaintes non étayées. Comme un seul projet a obtenu des règlements, il a été impossible d'évaluer la crédibilité et la justesse des « résultats » au moment de l'examen. On a toutefois demandé l'opinion des répondants relativement à la crédibilité des audiences de validation tenues à ce jour, ainsi qu'à l'équité des projets en général.

#### **Crédibilité-**

La crédibilité a été considérée par rapport au niveau de protection des droits et des intérêts des parties et par rapport aux faits dégagés au cours du processus de validation. En ce qui concerne ces deux questions, les répondants étaient unanimes quant à l'importance d'avoir

des enquêteurs qualifiés et expérimentés qui dirigent des audiences de validation et à la nécessité de produire les renseignements dès le début des projets.

En ce qui concerne la protection des droits et des intérêts des parties, la plupart des avocats interrogés ont trouvé que, dans l'ensemble, les droits et les intérêts de leurs clients avaient jusqu'alors été relativement bien protégés durant les processus de validation. Les avocats concernés par des projets qui n'avaient pas encore atteint l'étape de validation étaient sûrs que les intérêts de leurs clients seraient protégés durant la validation. En ce qui concerne les constatations dégagées des audiences de validation, les avocats de la Couronne et des communautés religieuses ont fait remarquer que la suppression des contre-interrogatoires visant à vérifier la véracité des preuves présentées pouvait poser un certain risque de crédibilité. La plupart estimaient toutefois que ce risque pouvait être restreint par l'utilisation d'enquêteurs habiles.

Les avocats de la Couronne et des communautés religieuses et l'enquêteur indépendant ont souligné l'importance du fait de recevoir le détail des plaintes avant les audiences de validation en vue de garantir l'efficacité et la crédibilité des constatations liées à la validation. L'enquêteur a également fait remarquer le lien entre les détails et le sentiment de satisfaction absolue d'un survivant relativement au processus de validation. Il a notamment expliqué que le fait de disposer de ces détails aide les enquêteurs à se préparer minutieusement pour les séances de validation, ce qui, à son tour, leur permet d'offrir aux survivants une meilleure possibilité de relater leurs expériences de façon significative.

### **Équité-**

Le mandat prévoit que les règlements d'indemnisation accordés dans le cadre des projets soient comparables à ceux accordés en Cour à des plaintes similaires. La comparabilité est considérée comme l'un des principaux ingrédients de l'équité, aux yeux des survivants comme ceux du public. À cet égard, les règlements atteints à ce jour dans le cadre des projets correspondent à la jurisprudence en termes de base du règlement et de niveau d'indemnisation accordé.

L'exigence du mandat selon laquelle une indemnisation doit s'appuyer sur la jurisprudence de l'administration en question est considérée comme injuste puisque le règlement de plaintes pratiquement identiques en Ontario et en Colombie-Britannique pourrait aboutir à différents niveaux d'indemnisation pour les survivants concernés.

En ce qui concerne les projets en général, la plupart des participants semblent trouver les projets équitables, quoique l'équité soit évidemment un concept subjectif. Certains coordonnateurs de projets semblaient considérer l'existence même des projets en tant que « solution de rechange aux tribunaux » comme un signe d'équité.

Pour terminer, on a souligné l'importance de conclure des règlements dès que les audiences de validation individuelles étaient terminées, plutôt que d'attendre que toutes les demandes

d'un projet terminent l'étape de validation. De prompts règlements permettront de garantir une certaine équité pour les survivants, particulièrement pour ceux qui sont âgés ou malades.

### **Avantages pour les survivants participants**

La deuxième catégorie de questions d'évaluation déterminées dans le *cadre d'évaluation* porte sur les avantages pour les survivants participants de poursuivre leurs demandes d'indemnisation au moyen des projets. Les questions secondaires abordées sous cette rubrique comprennent la participation autochtone, la guérison, la santé et la sécurité, la souplesse du projet et d'autres avantages pour les survivants. Les constatations clés relatives à ces questions sont récapitulées ci-dessous.

Le fait que les projets ne soient pas encore terminés signifie que bien des conclusions sont préliminaires et quelque peu empiriques. De plus, les constatations sont pour la plupart de nature qualitative puisqu'elles se fondent sur les perceptions et les opinions des répondants, qui peuvent être influencées par un certain nombre de variables, plus particulièrement l'étape d'un projet à laquelle se trouvent les répondants durant la période d'examen.

#### **(1) Les projets offrent-ils aux survivants un plus grand contrôle ou une plus grande « prise en charge » du processus que ne le permet la procédure judiciaire?**

Bien que les projets offrent aux survivants un plus grand contrôle du processus que ne le permet la procédure judiciaire, les survivants ont tendance à considérer ce contrôle comme grandement inadéquat, car il ne correspond pas aux domaines qui les intéressent le plus, comme certains aspects critiques du mandat fédéral. De grands efforts semblent avoir été déployés en vue d'influencer certains aspects non discrétionnaires du mandat plutôt que d'exercer un certain contrôle sur des aspects du projet où une certaine souplesse permet de s'adapter aux préférences des survivants (p. ex., conception des aspects non financiers des réparations).

Beaucoup de coordonnateurs de projet ont dit s'être sentis « forcés » d'accepter la volonté du gouvernement fédéral, principalement parce qu'ils estimaient que les projets, malgré leurs imperfections, représentaient une meilleure solution que la procédure judiciaire, qui était considérée comme brutale et impitoyable. Cette constatation souligne l'écart entre les attentes des survivants et la réalité du projet, c'est-à-dire que les projets ne sont pas perçus comme de véritables négociations, mais plutôt comme des processus préconçus et prédéterminés relativement imperméables à toute influence des survivants. Les projets continuent néanmoins d'être considérés par les coordonnateurs de projet comme des solutions de rechange préférables aux tribunaux.

**(2) Les projets favorisent-ils pour les survivants une guérison qui se poursuit après la fin des projets?**

Quoique la période choisie pour l'examen a rendu impossible l'évaluation de l'effet des projets sur la guérison à long terme des survivants participants, il a néanmoins été possible d'examiner les efforts déployés à ce jour dans les projets pour favoriser la guérison des survivants participants et pour déterminer les attentes des participants relativement à la probabilité que les projets finissent par favoriser la guérison à long terme des survivants à l'aide de moyens qui ne sont peut-être pas offerts par la procédure judiciaire.

Les opinions exprimées sur la guérison à long terme étaient généralement favorables, mais il faut toutefois noter que les interprétations du terme « guérison » divergeaient parmi les répondants. La plupart s'attendaient à ce que la guérison à long terme soit améliorée par les projets, en dépit de l'impossibilité, à ce stade de mise en œuvre des projets, d'obtenir des preuves solides à l'appui de ce point de vue. Cet optimisme semblait se fonder sur des activités ou des démarches particulières entreprises ou recherchées dans les projets et sur l'observation selon laquelle l'un des principaux avantages des projets était le soutien de survivant à survivant, qui était un sous-produit de la démarche de groupe de règlement des différends.

Néanmoins, la plupart des répondants s'opposaient à l'exigence du mandat selon laquelle un pourcentage considérable de l'indemnité financière devait être consacré à des activités de guérison à long terme. Diverses raisons ont été offertes pour justifier cette opposition au « montant réservé », allant de préoccupations relatives à la mise en œuvre à des objections alléguant qu'il s'agissait d'une imposition paternaliste du gouvernement fédéral, une forme de « guérison imposée ». Il est impossible de dire pour l'instant si le « montant réservé » servira, en bout de ligne, à accroître la guérison des survivants au-delà des projets.

**(3) Les projets créent-ils pour les survivants un environnement général plus sécuritaire qu'un modèle de litiges?**

L'un des principaux objectifs des projets était de veiller à causer le moins de traumatisme possible aux survivants participants. Les projets envisagent que les groupes de survivants conçoivent les mécanismes de sécurité qu'ils estiment les plus adéquats pour eux et que des fonds liés à la « santé et à la sécurité » soient fournis en vue de traiter les traumatismes causés par la participation aux projets.

Tout comme la guérison, les notions de santé et de sécurité comprennent plusieurs définitions. Tandis que les répondants du gouvernement fédéral avaient tendance à percevoir la santé et la sécurité comme principalement associées au traumatisme mental lié à la divulgation, les groupes de survivants faisaient généralement la différence entre la sécurité, qu'ils estimaient liée à la divulgation, et la santé, qu'ils percevaient de façon plus holistique comme le bien-être des survivants.

De nombreux coordonnateurs (et même quelques répondants du gouvernement fédéral) trouvaient que les fonds attribués à la santé et à la sécurité ne couvraient pas adéquatement les besoins réels des survivants durant les projets. En outre, une certaine confusion régnait parmi les coordonnateurs de projet relativement au champ d'application visé du financement fédéral à ce sujet. La suffisance des niveaux de financement pour la santé et la sécurité dépend des objectifs pour lesquels les fonds sont fournis. Dans la mesure où les objectifs fédéraux (prévenir le traumatisme entraîné par la participation aux projets) diffèrent des attentes des survivants (veiller à la santé mentale générale, ou « bien-être », des survivants), il y aura toujours un désaccord relativement aux niveaux de financement.

Il est à noter que, malgré leurs différentes perspectives, les répondants se sont entendus pour dire que les projets créent pour les survivants un environnement plus sécuritaire que la procédure judiciaire. Les coordonnateurs de projet étaient pratiquement unanimes lorsqu'ils affirmaient que l'aspect le plus précieux des projets était le processus de validation. La validation était perçue comme un « processus plus gentil et plus doux », dans lequel les survivants étaient moins susceptibles d'être revictimisés que dans la procédure judiciaire, principalement en raison de l'absence de contre-interrogatoire.

Une autre constatation clé concernant le soutien en matière de santé et de sécurité se rapporte au rôle des coordonnateurs de projet, qui ont indiqué qu'ils avaient été appelés à fournir aux survivants participants un soutien complet durant tous les projets, rôle pour lequel ils ne se trouvaient pas adéquatement compensés. Cette dernière constatation soulignait les différentes attentes des survivants et des parties fédérales en ce qui a trait au rôle des coordonnateurs de projet et peut expliquer pourquoi les frais de coordination et d'administration de certains projets ont dépassé les coûts initiaux prévus.

**(4) Les projets sont-ils assez souples pour comprendre des techniques autochtones de règlement des différends et pour répondre aux divers besoins et perspectives des survivants?**

Cette question a été abordée sous deux angles. Le premier examinait le niveau d'innovation des projets et la mesure dans laquelle les groupes de survivants étaient responsables de cette innovation. Le second tentait de voir si les projets étaient adaptés en vue de répondre aux situations et aux besoins particuliers des différents groupes d'Autochtones.

**Innovation-**

Les projets semblent pour l'instant avoir été moins novateurs que le prévoient les participants. Mises à part quelques exceptions notables, les démarches de validation, notamment les mécanismes liés à la santé et à la sécurité, étaient dans l'ensemble semblables d'un projet à l'autre, tout comme l'étaient les dispositions relatives à la partie de l'indemnisation réservée à des activités de guérison à long terme. Comme peu de projets

avaient déjà envisagé la forme de réparation non financière qu'ils pourraient adopter, il était impossible d'examiner les démarches innovatrices d'une gamme de réparations.

Les répondants ont offert diverses explications à cette situation. Certains répondants affirmaient que le mandat était trop restrictif pour faire place à l'innovation, tandis que d'autres trouvaient que les groupes de survivants ne tiraient pas avantage de la souplesse inhérente du mandat. Les critiques du mandat avaient toutefois tendance à se concentrer sur les aspects non discrétionnaires du mandat, dont certains ne sont même pas propres aux projets, mais sont plutôt des exigences plus générales du dossier relatif aux pensionnats. Les groupes de survivants ainsi que quelques avocats des survivants semblaient s'attendre à une plus grande souplesse de la part du gouvernement fédéral dans les projets, simplement parce que ceux-ci se caractérisaient par le RED, qui est perçu comme un processus plus souple que la procédure judiciaire.

#### **Différences culturelles et historiques-**

Les projets n'ont pour l'instant pas éprouvé le besoin, ni n'ont eu la possibilité, d'adapter leurs processus aux différences culturelles et historiques des divers groupes autochtones. Comme il n'existe pour l'instant qu'un seul projet urbain, il n'est pas possible de généraliser la souplesse du mandat par rapport aux besoins des groupes de survivants urbains ou en réserve.

#### **Différences liées au sexe et à l'âge-**

Les projets se sont montrés sensibles aux différences liées au sexe et à l'âge en offrant aux survivants participants la possibilité de choisir un enquêteur de sexe masculin ou de sexe féminin à qui ils pourraient relater leurs expériences et en veillant à ce que les survivants âgés ou malades aient la priorité dans le processus de validation.

Les taux de participation des survivants et des survivantes étaient remarquablement différents dans certains projets, tandis que le nombre de plaintes déposées devant les tribunaux semble également réparti entre les hommes et les femmes. L'examen des obstacles qui peuvent entraver la participation des femmes aux projets devra s'effectuer dans le cadre d'une évaluation globale des projets.

#### **(5) Les survivants retirent-ils un plus grand avantage financier des règlements reçus qu'ils ne le feraient s'ils suivaient la procédure judiciaire?**

Cette question se divise en deux sous-questions : (1) le paiement de frais juridiques par les survivants à titre de coûts de revient a-t-il pour résultat qu'un pourcentage plus élevé du montant du règlement va directement aux survivants participants par rapport aux survivants qui règlent des plaintes comparables devant les tribunaux?; (2) l'exigence relative au montant réservé entraîne-t-elle une amélioration de la gestion globale des sommes reçues en règlement et produit-elle, dans l'ensemble, des avantages nets pour les survivants?



Étant donné les stades de mise en œuvre des projets et étant donné la confidentialité liée aux règlements accordés en Cour, il était prématuré de répondre à ces questions de façon définitive au moment de l'examen. Une hypothèse peut toutefois être émise étant donné le fait que (1) les indemnités accordées sont équivalentes à celles accordées en Cour pour des plaintes comparables; (2) les frais juridiques sont assumés par les projets et les projets finiront par obtenir de plus grands avantages financiers pour les survivants au moment du règlement.

**(6) Les projets ont-ils d'autres avantages pour les survivants?**

Quoique les conclusions portant sur d'autres avantages liés aux projets que pourront tirer les survivants devront attendre une évaluation plus complète des résultats des projets, il est d'ores et déjà possible de constater les importantes réalisations atteintes par les projets relativement au développement des capacités des représentants des survivants. Grâce à leurs expériences, les principaux acteurs des nombreux groupes de survivants ont désormais acquis des compétences qui leur permettront de servir leur collectivité de façons nouvelles et significatives.

**Relations**

La catégorie relations des questions est particulièrement difficile à évaluer à ce point des projets, car les projets passent par plusieurs étapes produisant chacune un degré de conflit plus ou moins important ainsi qu'un vaste éventail de perceptions et de réponses parfois émotionnelles. Il était inévitable que les réponses des parties aux questions d'entrevue reflètent l'endroit où se trouvaient ces personnes dans le cheminement des projets.

**(1) L'existence des projets en tant que solution de rechange aux tribunaux contribue-t-elle à améliorer les relations entre les parties?**

Les constatations suggèrent qu'il existe un soutien évident pour les projets, en dépit de ce que les répondants considèrent comme leurs défauts, parce que ces projets offrent apparemment aux survivants une méthode moins brutale, moins traumatisante et plus rapide de règlement de leurs plaintes contre la Couronne et les communautés religieuses.

**(2) Les projets sont-ils considérés comme un processus moins officiel, moins antagonique, moins rigoriste et plus facile à utiliser que la procédure judiciaire?**

Dans l'ensemble, les répondants ont trouvé que les projets étaient moins officiels et moins antagoniques que la procédure judiciaire. La plupart des répondants ont trouvé les projets moins rigoristes et plus faciles à utiliser que la procédure judiciaire, bien que des préoccupations aient été exprimées relativement au fardeau de documents à produire et au sentiment que les projets étaient trop « dictés par les avocats ».

**(3) Les projets aident-ils toutes les parties à faire de plus grands progrès par rapport au fait de tourner la page sur les questions portant sur les litiges liés aux pensionnats que ne le permettrait la procédure judiciaire?**

Les coordonnateurs de projet étaient généralement d'accord pour dire que les projets, en établissant une certaine confiance et un certain respect entre les parties et en créant des réseaux de soutien de survivant à survivant, représenteraient un pas dans la bonne direction par rapport au fait de tourner la page. Cela dit, les survivants qui accordaient plus d'importance au fait de se faire entendre et de recevoir une indemnisation sont plus susceptibles de pouvoir tourner la page que les survivants qui voient ces projets comme un moyen de traiter la perte de culture et de langue, pour laquelle aucune indemnisation ne peut être reçue dans le cadre des projets.

**(4) Les projets créent-ils un environnement axé sur le respect et la confiance qui contribue à une meilleure compréhension et à de meilleures relations entre les parties?**

Les répondants s'entendaient généralement pour dire qu'une bonne dynamique avait été établie aux tables des divers projets, quoique beaucoup trouvaient que les sentiments de confiance semblaient fluctuer au gré des perceptions relatives à un mandat fédéral « changeant » et à des décisions en matière de politiques.

**(5) Les projets semblent-ils contribuer à la réconciliation entre les parties?**

**Relations entre les survivants et le gouvernement fédéral-**

Quoique tous les répondants du gouvernement fédéral aient indiqué que des relations positives avaient été établies aux diverses tables, environ la moitié d'entre eux se demandaient si ces relations aboutiraient à une réconciliation « en grosses lettres » avec le gouvernement fédéral. Pour leur part, les coordonnateurs de projet étaient prudemment optimistes quant aux perspectives de réconciliation, tout en exprimant une certaine méfiance à l'égard du gouvernement fédéral par rapport aux retards de financement et aux changements perçus dans la position fédérale à la table des négociations.

**Relations entre le gouvernement fédéral et les communautés religieuses-**

La plupart des répondants ne trouvaient pas que les projets contribuaient à améliorer les relations entre le gouvernement fédéral et les communautés religieuses. Les répondants des communautés religieuses ont signalé les malentendus et les querelles survenus entre le gouvernement fédéral et les communautés religieuses par rapport aux coûts, les questions de responsabilité et de mandat, un déséquilibre des pouvoirs perçu entre eux et le manque de compréhension de la part du gouvernement fédéral par rapport à la nature du rôle des communautés religieuses dans les collectivités autochtones.

**Relations entre les survivants et les communautés religieuses-**

Les coordonnateurs de projet ont exprimé des opinions contrastées quant au fait de savoir si les projets amélioreraient les perspectives de réconciliation entre les groupes de survivants et les communautés religieuses, indiquant que le fait de déposer plainte contre les communautés religieuses était source de dilemme pour de nombreux survivants. Les répondants des communautés religieuses, quant à eux, pensaient que la réconciliation découlerait probablement davantage d'initiatives liées à la guérison et à la réconciliation organisées en dehors des projets plutôt que de la participation des communautés religieuses aux projets proprement dits.

**(6) Les projets mènent-ils à de meilleures relations entre les survivants et leur famille et entre les survivants et leur collectivité?**

Pratiquement tous les répondants ont cité l'augmentation mesurable du soutien de survivant à survivant comme un important sous-produit de la démarche de groupe de règlement de différends offerte par les projets. Les coordonnateurs de projet croyaient que, parce que les projets amenaient les survivants à révéler leurs expériences aux membres de leur famille, et ce, souvent pour la première fois, ils permettraient en bout de ligne d'améliorer les relations familiales. Les coordonnateurs de projets se montraient moins optimistes en ce qui concerne les relations entre les survivants et leur collectivité, car certains survivants avaient encore le sentiment d'être tenus à l'écart par certains membres de leur collectivité qui condamnent leurs actions contre les communautés religieuses.

**Gestion interne des projets**

Au sein des parties fédérales, les relations entre les personnes qui travaillaient sur le terrain et celles qui supervisaient les projets étaient quelque peu tendues en raison de points de vues divergents sur les projets, sur les rôles et responsabilités et sur le style de gestion.

Un débat perpétuel a eu lieu relativement au rôle que devaient jouer les avocats de la Couronne. Le cœur du problème semble toutefois résider dans la conception des projets proprement dite, qui exige que les avocats de la Couronne fournissent des évaluations du risque juridique relativement à la base, s'il en est, d'un règlement et au montant dudit règlement. Tant que les avocats de la Couronne auront la charge d'offrir leur évaluation professionnelle concernant les mérites juridiques des plaintes des survivants, il sera difficile d'éviter une participation juridique considérable durant tout le projet.

Les fonctionnaires fédéraux ont également éprouvé des difficultés relatives à des questions de style de gestion. Tout comme pour les revendications territoriales ou les négociations d'autonomie gouvernementale, une certaine tension se forme entre les fonctionnaires assis à la table des négociations qui cherchent à gérer leurs projets et à donner libre cours à leur créativité sans interférence excessive de la part de l'administration, et les fonctionnaires chargés de la supervision qui sont responsables de garantir la cohérence des projets.

## **LEÇONS APPRISES, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

Les leçons apprises, les conclusions et les recommandations présentées dans la dernière partie du premier volume du présent rapport ont pour but d'aider les décideurs à déterminer la meilleure façon de faire avancer les projets. Par souci de commodité, les recommandations sont présentées ci-dessous. Le lecteur est toutefois invité à examiner attentivement le premier volume, qui contient une discussion plus approfondie de tous les aspects de l'examen, et particulièrement à comprendre les raisons motivant les recommandations ci-dessous.

Les recommandations se fondent toutes sur une conclusion générale relative aux projets. En dépit de leurs points faibles et de leurs difficultés, qui ont été traités dans les constatations clés, les projets demeurent des initiatives qui en valent la peine, qui offrent aux survivants, aux communautés religieuses et aux fonctionnaires fédéraux l'occasion de se rencontrer dans le cadre de processus consensuels, et qui permettent d'atteindre un consensus et peut-être même la guérison. En effet, les projets offrent un contraste saisissant avec l'autoritarisme et le paternalisme dont étaient empreintes les expériences vécues dans les pensionnats. Le fait qu'ils n'ont pas donné des résultats de façon aussi rapide ou rentable que prévue ne devrait pas masquer l'espoir représenté par les projets, qui demeure très vif chez de nombreux survivants participants, et qui pourrait bien se concrétiser dans les prochains mois.

### **Règlement prompt et crédible des demandes :**

*Les projets devraient cibler les groupes de survivants qui, non seulement semblent posséder la capacité de prendre des décisions collectivement, mais manifestent également une nette préférence pour une démarche de groupe de règlement des différends. Les projets ne devraient pas être amorcés tant que les discussions avec le groupe ne révèlent pas une compréhension claire des paramètres et des avantages de la démarche de groupe, et plus particulièrement du fait qu'une telle démarche ne fournira pas d'indemnisation plus importante que la procédure judiciaire, qu'il ne s'agit pas d'un débat visant à essayer de nouvelles causes d'action, mais plutôt d'une occasion de concevoir une guérison et des réparations novatrices et de fournir un soutien moral et pratique constant en vue de soutenir d'autres survivants pendant tout le processus.*

*L'administration des projets devrait être simplifiée. La difficulté sera de veiller à ce que le financement soit clairement associé à des réalisations attendues et à des jalons clés, tout en offrant un apport sûr et régulier de fonds. À cet égard, la négociation d'ententes de financement à long terme qui ne brisent pas l'élan des projets serait souhaitable.*

*Il faudrait envisager de consacrer des ressources supplémentaires au développement des capacités des groupes de survivants qui se joignent aux projets. De meilleures capacités chez les coordonnateurs de projet amélioreraient l'efficacité des projets tout en faisant progresser l'objectif politique plus vaste qui consiste à renforcer les qualités des Autochtones.*

*Les rôles et responsabilités de tous les principaux acteurs des projets devraient être clairement définis dès le début des projets et du soutien devrait être fourni à ces personnes pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités. Par exemple, s'il est parfaitement clair que les coordonnateurs et le personnel des projets seront censés fournir un soutien affectif aux membres des groupes de survivants, les coordonnateurs de projet devraient alors être choisis en fonction de leur capacité à effectuer cette tâche et devraient être compensés en conséquence, surtout si l'un des principaux avantages de la démarche de groupe est la mise en œuvre de systèmes de soutien de survivant à survivant. En outre, il faudrait envisager plus sérieusement d'établir de bonnes relations avec les avocats des survivants avant le début d'un projet, car la participation de ces personnes peut avoir une grande incidence sur le succès d'un projet.*

*La conception des projets devrait être revue afin d'améliorer leur cheminement et de les faire atteindre un règlement plus rapidement ainsi que de simplifier le rôle des avocats de toutes les parties. Les négociations liées aux règlements en particulier sont antagoniques de nature et peuvent menacer de compromettre une grande partie du travail réalisé au début d'un projet dans le but d'établir des relations avec les groupes de survivants et les communautés religieuses. Un enquêteur indépendant serait chargé de fournir des constatations ayant force exécutoire relativement aux faits, aux responsabilités et aux montants des règlements en s'appuyant sur une grille de compensation préalablement approuvée. Le mandat de l'enquêteur contiendrait des instructions détaillées en matière de droit préparées à l'échelle nationale et s'appliquant à tous les projets au Canada, quels que soient la province ou le territoire.*

*L'administration devrait inclure la collecte systématique de toute une gamme de données qui pourront être utilisées en vue de l'évaluation globale du programme des projets. À cet égard, les éléments suivants devraient être normalisés :*

- ❖ Définitions de « coûts de revient » et de « frais d'exploitation et d'entretien »;*
- ❖ Ententes de contribution;*
- ❖ Mécanismes d'établissement de rapports internes réguliers présentant les processus projetés et réels ainsi que les frais d'exploitation et d'entretien;*
- ❖ Mécanismes d'établissement de rapports internes réguliers présentant les réalisations attendues produites, les jalons atteints et les obstacles survenus dans les projets;*

- ❖ *Mécanismes de collecte statistique détaillant la composition des groupes et la nature des plaintes déposées par l'entremise des projets.*

*En attendant une possible mesure détaillée de la rentabilité des projets, qui exigera une comparaison entre la démarche de groupe de règlement des différends et le modèle de litiges, il serait bon d'envisager de garantir la disponibilité de données comparables en ce qui concerne les dossiers liés aux litiges.*

### **Validation et sécurité**

*Il devrait y avoir, dès le début d'un projet, une plus grande clarté en ce qui concerne l'objet et le champ d'application des fonds qui seront accordés pour la santé et la sécurité, et des mécanismes de reddition de compte pour l'utilisation de ces fonds devraient être mis en place. Cela permettrait aux coordonnateurs de projet d'attribuer des fonds destinés à la santé et à la sécurité lorsqu'ils sont le plus nécessaires dans un projet : immédiatement avant, pendant et immédiatement après l'étape de validation.*

### **Guérison et réconciliation**

*Les communautés religieuses, en tant qu'acteurs clés relativement à la guérison et à la réconciliation, devraient être encouragées à participer aux projets selon leurs propres termes. Plutôt que d'exiger, comme condition de participation, que les communautés religieuses assument une partie des frais de revient, que le gouvernement fédéral prend en charge de toute manière, les communautés religieuses devraient être accueillies dans les projets à la seule condition qu'elles acceptent les paramètres des projets et qu'elles soient disposées à contribuer de façon équitable aux frais de règlement.*

*L'exigence selon laquelle les survivants consacrent une partie de l'indemnisation reçue à leur propre guérison, même modifiée par des instructions récentes, devrait être supprimée. Cette exigence est en contradiction avec les objectifs formulés quant au respect mutuel et à la prise en charge par les survivants, qui sont des éléments indispensables pour se départir du paternalisme des pensionnats et se diriger vers la réconciliation avec le gouvernement fédéral et avec les communautés religieuses. Néanmoins, les groupes de survivants devraient être encouragés à utiliser la démarche de groupe de règlement des différends en vue de poursuivre des techniques de guérison et de réconciliation innovatrices. Leurs points de vue devraient en outre être pris en considération lors de la conception des aspects discrétionnaires des projets, comme les circonstances de la validation et les éléments non financiers des réparations.*

*Bien qu'elle sorte du champ d'application de cet examen, la réponse générale du gouvernement fédérale à la question du dossier des pensionnats indiens mérite quelques commentaires, dans la mesure où cette réponse peut avoir une incidence sur le succès des projets. L'incapacité de fournir une réponse significative à la perte de langue et de culture a considérablement entravé les progrès des projets. Une nouvelle initiative fédérale relative à la perte de langue et de culture représenterait une étape clé vers une guérison plus complète des survivants et vers la réconciliation des survivants, des communautés religieuses et du gouvernement fédéral. Il serait également utile de diriger les survivants principalement préoccupés par des questions de perte de langue et de culture vers des processus ou des programmes autres que les projets, et de réserver les projets aux survivants plus intéressés par les avantages offerts par une démarche de groupe de règlement des différends.*