

La prochaine étape logique :

**Des paiements de redressement versés
à tous les élèves survivants
de pensionnats indiens**

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN



Février 2005

AVANT-PROPOS

L'Association du Barreau canadien est un organisme national qui représente plus de 38 000 juristes, avocats, avocates, notaires, professeurs, professeures, étudiants et étudiantes en droit dans l'ensemble du Canada. L'Association s'est fixé comme objectifs prioritaires l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

Le présent mémoire a été préparé par la Section nationale du droit des autochtones et la Section nationale des mécanismes extrajudiciaires de règlement des conflits de l'Association du Barreau canadien, avec l'assistance de la Direction de la législation et de la réforme du droit du bureau national. Ce mémoire a été examiné par le Comité de législation et de réforme du droit et approuvé à titre de déclaration publique de l'Association du Barreau canadien.

La prochaine étape logique :

Des paiements de redressement versés à tous les élèves survivants de pensionnats indiens

Sommaire exécutif

Lors de sa réunion du mois d'août 2004, l'Association du Barreau canadien (ABC) a adopté une résolution¹ demandant au gouvernement de dépasser le processus existant de résolution des questions des pensionnats indiens et de fournir un paiement de base à tous les survivants des pensionnats indiens. L'ABC reconnaît les séquelles tragiques laissées par les pensionnats indiens et l'échec des options actuelles, que ce soit le contentieux ou le processus de règlement des conflits pour régler la situation. Les préjudices causés par les pensionnats indiens sont encore profondément ressentis par les élèves qui ont fréquenté ces écoles et par leur famille, communauté et Nation.

Comme prochaine étape logique vers le redressement et la restauration de la santé, de la vitalité, de la fierté et de la culture des communautés autochtones, l'ABC recommande que le gouvernement du Canada verse un paiement de redressement à tous les élèves de pensionnats indiens vivants le 7 janvier 1998. Cette date correspond à la date à laquelle le gouvernement a fait sa Déclaration de réconciliation et a dévoilé « Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones »². Le Plan d'action comportait notamment l'établissement d'un programme de règlement des conflits en tant que solution de rechange pour les poursuites civiles destinée aux élèves qui avaient subi des sévices physiques, sexuels ou un isolement injustifié dans un pensionnat.

1 Résolution 04-08-A de l'Association du Barreau canadien.

2 http://www.irsr-rqpi.gc.ca/francais/evenements_historiques.html.

Malheureusement, bien que le processus de règlement des conflits possède un certain nombre de caractéristiques positives, il n'atteint pas ses objectifs pour de nombreuses raisons. Le système de règlement des conflits est fondé sur la base restreinte du droit de la responsabilité délictuelle et des notions connexes de préjudice, d'agissements et de dédommagement. Les demandeurs du programme de règlement des conflits doivent remplir une impressionnante demande longue de 40 pages et fournir des détails intimes concernant chaque sévice subi étant enfant. Le dédommagement est fourni en fonction d'un système de notation, offrant des sommes plus élevées aux demandeurs se trouvant dans certains ressorts pour tenir compte des décisions judiciaires locales existantes. Les montants accordés peuvent également varier en fonction des accords passés par le gouvernement avec la communauté religieuse qui était en charge du pensionnat. Certains demandeurs ne reçoivent que 70 p. 100 des montants demandés, alors que d'autres en reçoivent la totalité.

L'Assemblée des Premières Nations signale que le programme cause des préjudices supplémentaires aux demandeurs³. En fait, la première page du site Web propre au gouvernement avertit le lecteur ou la lectrice que les renseignements se trouvant dans le site à propos de la présentation d'une demande peuvent « déclencher chez les lecteurs un traumatisme causé par le souvenir des abus du passé » et fournit le numéro de téléphone d'un centre d'assistance⁴.

Cependant, l'échec le plus révélateur du programme actuel de règlement des conflits est le nombre très limité de demandes et le nombre encore plus limité d'affaires qui ont été réglées. Le fait que les coûts d'administration du programme soient quatre fois plus élevés que le montant des règlements a également un reflet négatif sur le succès du programme à l'égard de la réalisation de ses objectifs prévus⁵.

3 Assemblée des Premières Nations, *Rapport sur le plan de règlement des conflits du gouvernement du Canada qui vise à indemniser les victimes de sévices infligés dans les pensionnats indiens*, Ottawa, Assemblée des Premières Nations, 2004, p. 28, section 18.1.

4 www.irsr-rqpi.gc.ca.

5 Comme le relate un article de Richard Foot de CanWest News Service, « *The Kingston Whig-Standard* », le 6 novembre 2004,

Perte de langue et de culture et autres préjudices

Le programme actuel de règlement des conflits ne traite pas des préjudices fondamentaux subis par les Autochtones aux mains du système de pensionnats indiens établi expressément dans le but d'éradiquer les langues et la culture autochtones et de « tuer l'Indien au sein de l'enfant »⁶. Pour atteindre les objectifs de la politique, la stratégie adoptée par le gouvernement se traduisait par l'éloignement des enfants de leur famille (par la force, si nécessaire), l'usage de châtiments lorsqu'ils parlaient leur langue, le refus du droit de suivre leurs propres enseignements spirituels et de marquer leurs célébrations traditionnelles et le défaut de fourniture d'une éducation adéquate. Les pensionnats indiens manquaient chroniquement de fonds et étaient mal entretenus. Les enfants qui s'y trouvaient ne disposaient ni de la nourriture, ni des vêtements, ni des soins médicaux adéquats. Il n'était pas rare de constater le décès d'un élève.

L'usage du châtiment dans les écoles et la vulnérabilité des élèves autochtones qui les fréquentaient sont bien documentés⁷. C'est une atmosphère générale de « peur, de solitude et de dégoût » qui était décrite⁸.

Les conséquences de la fréquentation scolaire sur les générations postérieures sont apparentes. Les enfants élevés sans amour et sans leurs parents et famille se sont vu refuser la possibilité d'apprendre à aimer et à cultiver des relations familiales positives. L'expérience du pensionnat a déclenché un cycle de honte, de violence et d'abus qui se transmet de génération en génération. Les répercussions négatives à long terme sur les communautés autochtones sont encore une réalité de nos jours.

Justice réparatrice

À notre avis, l'approche de blâme et de localisation de la faute adoptée par le modèle de justice commutative qui, jusqu'ici, a constitué la réponse du gouvernement face aux

6 Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones, *Un passé, un avenir* – Volume 1, Ottawa, Ministre de l'Approvisionnement et des Services Canada, 1996, p. 365.

7 Précité note 6, p 353 à 376

séquelles laissées par les pensionnats indiens n'est pas appropriée. Il devrait plutôt se servir de l'approche de justice réparatrice qui mène à la réconciliation et à la guérison et pourrait peut-être, enfin, apporter aux peuples autochtones la « paix et le confort »⁹ qu'ils recherchent.

Le paiement de redressement

La Commission du droit du Canada, dans son enquête sur les sévices infligés aux enfants en milieu institutionnel¹⁰, a recommandé que le gouvernement envisage des paiements à titre gracieux pour « inclure les catégories de personnes qui ont été lésées, directement ou indirectement, à la suite de décisions politiques jugées ultérieurement inadéquates, même si d'autres personnes pourraient être tenues responsables à la suite d'un recours civil »¹¹. L'Assemblée des Premières Nations a également recommandé « l'attribution d'un montant forfaitaire à toute personne ayant fréquenté un pensionnat indien »¹².

L'ABC convient qu'un paiement de redressement serait réparateur. Il n'exigerait pas d'une personne qu'elle prouve qu'elle a été une victime mais reconnaîtrait qu'elle a survécu à un programme préjudiciable dont le gouvernement du Canada est responsable.

L'âge moyen des survivants des pensionnats est maintenant de 57 ans et l'on estime que cinq d'entre eux décèdent chaque jour¹³. L'ABC est convaincue que le gouvernement du Canada doit prendre des mesures immédiates pour produire un recours juste et expéditif.

8 Précité note 6, p. 377, citant le Chef Ed Metatawabin de la Première nation de Fort Albany.

9 Lors de sa présentation du Rapport sur le plan de règlement des conflits du gouvernement du Canada qui vise à indemniser les victimes de sévices infligés dans les pensionnats indiens pendant la conférence de presse, le Chef national Phil Fontaine a déclaré le 17 novembre 2004, que l'expérience du pensionnat [TRADUCTION] « continue de priver les personnes de la paix et du réconfort qu'elles recherchent jusqu'à maintenant ». (à partir de la transcription préparée par Media Q pour Résolution des questions des pensionnats indiens Canada, p. 1.)

10 Commission du droit du Canada, *La dignité retrouvée : La réparation des sévices infligés aux enfants dans des établissements canadiens – Sommaire exécutif*, Ottawa, gouvernement du Canada, 2000.

11 *Ibid.*, de la p. 22 à 23.

12 Précité note 3, p. 18.

13 Dans un communiqué de presse en date du 20 décembre 2002, le gouvernement du Canada a déclaré qu'environ 90 000 élèves de pensionnats indiens sont encore en vie (www.irsr-rqpi.gc.ca/français/nouvelles_20_12_02.html). Le 31 janvier 2005, le site Web du gouvernement fournit les données de Statistique Canada selon lesquelles 85 975 élèves de pensionnats indiens sont encore en vie (www.irsr-rqpi.gc.ca/français/statistiques.html). Sur une période de 110 semaines, on estime donc que 4 025 élèves survivants sont décédés. Cela représente une moyenne de 5 personnes par jour.

Détails du paiement

L'ABC offre les suggestions suivantes pour la politique de réconciliation :

- le mécanisme de paiement devrait être simple, objectif et rentable;
- le formulaire de demande devrait être clair et simple (une page);
- le gouvernement devrait faire tout son possible pour trouver les renseignements nécessaires au demandeur dans ses propres documents (nom de l'école, années passées à l'école);
- le paiement de redressement devrait commencer avec un montant de base pour la fréquentation de l'école (par exemple, 10 000 \$) et ajouter un montant pour chaque année passée à cet endroit (par exemple, 3 000 \$)¹⁴;
- un comité d'examen devrait être établi pour traiter les désaccords qui pourraient survenir. Le comité pourrait être composé de cinq membres, par exemple, deux fonctionnaires du gouvernement, une représentante ou un représentant religieux, une représentante ou un représentant de l'Assemblée des Premières Nations et un Autochtone ayant des connaissances en matière de counseling ou de santé communautaire, choisis en consultation avec la communauté autochtone. Deux des membres du comité devraient être des femmes;
- le paiement de redressement devrait être exonéré d'impôt et ne pas se solder par une retenue de l'aide sociale ou d'autres prestations ou assurance perçues par le demandeur. Le gouvernement devrait négocier les arrangements appropriés avec ses homologues provinciaux et territoriaux;
- tous les pensionnaires des pensionnats en vie le 7 janvier 1998 devraient être admissibles à recevoir le paiement de redressement même si leur demande fondée sur les sévices physiques, sexuel ou l'isolement injustifié a déjà été réglée. Les successions pourront présenter une demande au nom d'un survivant qui est décédé après le 6 janvier 1998;
- les bénéficiaires du paiement de redressement devraient conserver leur droit de présenter une demande au moyen du programme de règlement des conflits ou devant les tribunaux pour obtenir des dommages-intérêts liés aux sévices physiques, sexuels ou à l'isolement injustifié qui leur ont été imposés;
- les demandeurs du paiement de redressement devraient recevoir gratuitement des conseils juridiques à propos des conséquences de l'acceptation de ce paiement. Le gouvernement devrait payer pour ces conseils (par exemple, 500 \$ pour la consultation);

- un règlement des honoraires doit être négocié avec les avocats et avocates qui représentent des clients et clientes ayant entamé des poursuites individuelles ou participant à des poursuites fondées sur des recours collectifs qui renoncent à leur demande et acceptent le paiement de redressement.
- tous les efforts possibles devraient être déployés pour que le programme soit opérationnel d'ici le 1^{er} septembre 2005 et qu'il prenne fin d'ici le 31 décembre 2010;
- le programme de paiement de redressement devrait être inauguré solennellement et utilisé comme une occasion d'apprendre aux Canadiennes et aux Canadiens ce qui s'est passé dans les pensionnats indiens canadiens et de leur révéler les conséquences de ces événements sur les élèves, leur famille et leur communauté autochtone;
- le gouvernement doit accepter d'être entièrement responsable du paiement de redressement;
- le gouvernement devrait mettre en place un fonds de réparation dans le cadre du processus de vérité et de réconciliation pour répondre aux répercussions intergénérationnelles de la fréquentation de pensionnats. C'est une façon de reconnaître les dizaines de milliers d'élèves de pensionnats indiens qui sont déjà décédés et dont les descendants et les communautés ont souffert des conséquences de leur expérience scolaire;
- le paiement de redressement doit être considéré comme une offre sincère et irrévocable de compensation de la part du gouvernement;
- le paiement de redressement devrait être réalisé dans un esprit de générosité et de respect.

Améliorations du programme de règlement des conflits

Alors que le paiement de redressement a pour but d'offrir la justice aux survivants de l'expérience du pensionnat, ces derniers doivent conserver l'option de poursuivre une demande fondée sur les sévices physiques, sexuels ou sur l'isolement injustifié. C'est pour cette raison que l'ABC est convaincue que le programme actuel de règlement des conflits doit également être amélioré.

Dans l'ensemble, l'ABC soutient les recommandations effectuées par l'Assemblée des Premières Nations dans son rapport publié en novembre 2004¹⁵. Elle formule néanmoins quatre recommandations supplémentaires.

Le formulaire de demande et le Guide concernant le programme de règlement des conflits devraient faire l'objet d'un examen, à la lumière de l'expérience de Résolution des questions des pensionnats indiens Canada en matière de traitement et de règlement des demandes, pour déterminer quels sont les renseignements essentiels pour le processus de demande. Le formulaire ne devrait exiger simplement que ces renseignements, et les demandeurs devraient également pouvoir présenter une cassette vidéo ou un enregistrement audio pour fournir les détails des sévices.

Les demandeurs devraient pouvoir se prévaloir de l'aide juridique. Le formulaire de demande de 40 pages est essentiellement une déclaration qui nécessite les conseils d'une avocate ou d'un avocat avant d'être soumis au gouvernement.

Les points et montants de la compensation versée doivent être révisés afin de refléter ce qui est actuellement accordé par les juges dans des affaires comparables.

Le gouvernement doit aborder l'apparence de manque d'impartialité du programme de règlement des conflits dans lequel il agit tant en qualité de défendeur que d'administrateur. Lors de la réception d'une demande, le gouvernement devrait immédiatement l'envoyer au bureau d'arbitrage où les deux parties au litige peuvent discuter d'une date d'audience acceptable. Les décisions arbitrales, sans les renseignements qui identifient les parties, devraient également être mises à la disposition des autres demandeurs, des demandeurs en puissance, de la communauté juridique et du public. Il n'est pas équitable que seul le gouvernement ait accès à ces renseignements.

15 Précité, note 3, pages 19-35.

Un processus de vérité et de réconciliation

Un processus de vérité et de réconciliation va au-delà de la réparation matérielle offerte aux personnes, il offre à toute personne touchée par une situation une chance de raconter son histoire, d'apprendre et de reconstruire les relations endommagées. Ce processus de justice réparatrice devrait revêtir une envergure nationale, et être public, financé par le gouvernement, complet ainsi que respectueux.

Conclusion

L'ABC est convaincue qu'il est très peu probable que les survivants de pensionnats indiens présentent une demande, qu'elle revête une forme personnelle ou la forme d'un recours collectif, par amour du processus judiciaire. À notre avis, ils cherchent tout simplement à obtenir la justice qu'ils méritent.

Le Canada a tout intérêt à régler ces demandes au moyen d'un processus administratif plutôt qu'au moyen de batailles judiciaires prolongées et onéreuses. Il est temps que le Canada agisse honorablement et avec respect en créant un processus équitable et efficient pour tenter de corriger une erreur historique.

Nous sommes convaincus que le paiement de redressement constitue la prochaine étape logique vers une réconciliation avec les peuples des Premières nations.