

Clore le chapitre, permettre la réconciliation : *un plan d'action pour régler les dossiers restants du PEI*

Rapport de l'adjudicateur en chef aux tribunaux de contrôle

Décembre 2013

Table des matières

1.	Introduction	4
2.	Volume des demandes	6
2.1.	Projections.....	6
2.2.	Demandes reçues	7
2.3.	Demandes futures	8
2.4.	Demandes admises.....	9
3.	Progrès à ce jour	11
3.1.	Audiences tenues	11
3.2.	Demandes réglées	13
3.3.	Rapidité du règlement.....	14
4.	Accroître le nombre de règlements.....	17
4.1.	Engagement d’augmenter le nombre d’audiences chaque année	17
4.2.	Réduire les retards relatifs aux documents obligatoires.....	17
4.3.	Projet pilote pour les plus de 65 ans	18
4.4.	Processus d’audience accéléré.....	18
4.5.	Distribution anticipée des preuves documentaires	19
4.6.	Accroître la flexibilité du calendrier	20
4.7.	Veiller à ce que les audiences aient lieu au moment prévu.....	20
4.8.	Décisions abrégées	20
4.9.	Évaluations d’experts	21
5.	Plan d’achèvement.....	22
5.1.	Réclamations à régler	22
5.2.	Nombre de premières audiences	22
5.3.	Activités suivant l’audience et taux de règlement	25
5.4.	Révisions des décisions et jugements ou appels touchant les frais juridiques	26
5.5.	Réclamations n’exigeant aucune audience	28
5.6.	Réclamations non résolues au moyen des procédures courantes.....	29
5.7.	Maintien d’une approche centrée sur le demandeur	29
5.8.	Fermeture administrative du Secrétariat d’adjudication	30
6.	Défis et risques	32

6.1.	Nombre de cas accueillis	32
6.2.	Existence de cas à inscrire au calendrier	32
6.3.	Disponibilité des parties pour assister aux audiences.....	33
6.4.	Capacité du Secrétariat d'adjudication d'organiser les audiences.....	34
6.5.	Reports des audiences.....	35
6.6.	Retards après l'audience	35
6.7.	Capacité des parties de négocier des règlements.....	36
6.8.	Réclamations non résolues au moyen des procédures habituelles	36
6.9.	Financement nécessaire à l'achèvement du PEI	37
6.10.	Réclamations complexes et difficiles.....	37
6.11.	Demandes touchant la liste des pensionnats selon l'article 12	38
6.12.	Incidence de la fin progressive des opérations	39
6.13.	Hausse du nombre de demandeurs non représentés.....	39
6.14.	Maintien de la confiance des demandeurs, partenaires et autres acteurs	40
6.15.	Élimination des dossiers	40
6.16.	Autres facteurs externes	40
7.	Conclusion.....	42

Figures

Figure 1 :	Prévisions de demandes du PEI.....	7
Figure 2 :	Demandes reçues par mois en 2012	8
Figure 3 :	Nombre de premières audiences des demandeurs par année.....	12
Figure 4 :	Décisions de l'adjudicateur et règlements par voie de négociation par année.....	13
Figure 5 :	Demandes réglées et non réglées en date du 16 juin 2013.....	14
Figure 6 :	Exemple de calendrier du processus d'audience accéléré pour une semaine d'audiences	19
Figure 7 :	Audiences tenues et demandées, en date du 30 juin 2013.....	22
Figure 8 :	Audiences tenues et prévues, de 2007 à 2016	23
Figure 9 :	Taux de règlement prévu des réclamations, par année	26
Figure 10 :	Activités touchant les décisions prévues, par année	28

1. Introduction

La Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (« CRRPI » ou « Convention de règlement ») a été mise en œuvre le 19 septembre 2007 en vue de régler de façon globale et durable les séquelles laissées par le régime des pensionnats indiens. En tant que plus important règlement de recours collectif de l'histoire du Canada, elle prévoit des avantages financiers et non financiers pour plus de 80 000 survivants des établissements administrés par le gouvernement fédéral et visés par la Convention. L'administration de la Convention de règlement est financée par le gouvernement du Canada et supervisée par neuf cours supérieures provinciales et territoriales.

Le *Processus d'évaluation indépendant* (PEI) est l'un des deux programmes d'indemnisation individuelle de la Convention de règlement¹. Le PEI vise le règlement des demandes pour sévices sexuels, sévices physiques graves et autres actes fautifs causant des préjudices psychologiques graves au demandeur. Le PEI est la seule façon pour les anciens élèves des pensionnats de régler ces demandes, sauf s'ils choisissent de s'exclure de la Convention de règlement².

La Convention de règlement décrit de façon exhaustive le processus de règlement des demandes. Le demandeur présente un formulaire détaillé faisant état des allégations de mauvais traitements et de leur incidence sur sa vie. S'il est jugé admissible (« admis »), le demandeur et le Canada soumettent les documents requis. Chaque demande, à moins qu'elle ne soit réglée par voie de négociations, est présentée à l'audience devant un adjudicateur indépendant³. L'audience peut être ajournée à des fins d'évaluations médicales ou d'évaluations par des experts, ou pour d'autres raisons. Une fois les conclusions finales présentées, l'adjudicateur tire des conclusions de fait et peut accorder une indemnité selon l'échelle contenue dans la Convention de règlement. Il peut également revoir les frais juridiques du demandeur. Une partie peut demander que la décision de l'adjudicateur soit révisée. À l'expiration de la période de révision, toute indemnité accordée est versée au demandeur par le Canada.

Le Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens (le Secrétariat d'adjudication), un tribunal quasi judiciaire indépendant, assure l'impartialité du traitement des demandes et de la prise de décisions dans le cadre du PEI. Le Secrétariat d'adjudication, devenu l'un des plus grands tribunaux quasi judiciaires au Canada, tient plus de 4 000 audiences en personne chaque année, avec l'aide de plus de 100 adjudicateurs et 200 employés. Il relève de l'adjudicateur en chef, qui a été nommé par le Comité de surveillance du PEI et dont la nomination a été ratifiée par les tribunaux de contrôle.

¹ La Convention de règlement prévoit également un Paiement d'expérience commune pour toutes les personnes inscrites au recours collectif admissibles ainsi que des mesures non monétaires, y compris une Commission de vérité et de réconciliation, des fonds de guérison et un programme commémoratif.

² Le PEI prévoit qu'un demandeur peut demander l'accès au tribunaux à l'adjudicateur en chef afin de régler une demande continue (Annexe D, III(b)(iii), à la p. 8).

³ La section 5.5 présente des situations où la demande peut ne pas nécessiter une audience.

Les demandes du PEI ont été acceptées du 19 septembre 2007 au 19 septembre 2012⁴. Au total, près de 38 000 demandes ont été reçues avant la date limite, soit un nombre trois fois plus élevé que les estimations initiales. Au 30 juin 2013, plus de 22 000 demandes (58 % du total) avaient été résolues.

Le présent rapport présente le plan proposé par l'adjudicateur en chef pour régler les dossiers restants du PEI de manière équitable, impartiale et axée sur le demandeur. Ce plan est remis aux tribunaux de contrôle et aux parties à des fins de renseignements, à la suite d'une demande de l'adjudicateur en chef en vue de faire approuver des mesures particulières visant à assurer l'achèvement en temps opportun du PEI.

Note

L'année financière et le cycle de planification du Secrétariat d'adjudication s'étendent du 1^{er} avril au 31 mars. Dans la mesure du possible, les données relatives au rendement réel ont été mises à jour jusqu'au 30 juin 2013.

⁴ Comme mentionné à la section 3.3, les tribunaux de contrôle ont reporté jusqu'au 2 septembre 2013 la date limite de présentation d'une demande d'indemnisation pour une école supplémentaire.

2. Volume des demandes

Les survivants sont au cœur du PEI. La Convention de règlement a fixé une période de cinq ans pour soumettre les demandes d'indemnisation, soit du 19 septembre 2007 au 19 septembre 2012.

Des efforts considérables ont été déployés pour informer les personnes inscrites au recours collectif sur le processus et sur la date limite de présentation des demandes, y compris un programme de notification approuvé par les tribunaux et un programme de sensibilisation active, géré par le Secrétariat d'adjudication, dans le cadre duquel 365 séances d'information ont été offertes aux demandeurs, à leurs familles et aux organismes culturels et de santé autochtones. Tout a été mis en œuvre pour joindre les demandeurs sans abri ou incarcérés. Un programme d'aide relative à la soumission des demandes, financé par le Secrétariat d'adjudication et géré par l'Assemblée des Premières Nations (APN) et l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK), a été mis en œuvre pour aider les anciens élèves qui ont choisi de ne pas avoir recours aux services d'un avocat. Au total, 535 demandes ont été soumises par l'entremise de ce programme par des personnes qui n'auraient autrement probablement pas formulé de demandes.

Le nombre de demandes a largement dépassé toutes les prédictions. La présente section décrit l'incidence de ce plus grand volume de demandes.

2.1. Projections

Lors de la planification initiale pour le PEI, on prévoyait 12 500 demandes, y compris les nouvelles demandes au titre du PEI, ainsi que toutes celles transférées du processus du MARC⁵, les demandes continues du MARC⁶ et les demandes pour rouvrir les demandes réglées du MARC⁷. Ce chiffre se basait principalement sur deux sources :

- le point de référence de la Convention de règlement de 2 500 audiences par année, tenues sur une période de cinq ans;
- une estimation réalisée en 2002 par Résolution des questions des pensionnats indiens Canada de 18 000 réclamations pour abus, qui était apparemment fondée sur les demandes d'indemnisation remplies par 20 % des 90 000 survivants des pensionnats

⁵ L'article 15.02 de la Convention de règlement indique que certaines demandes peuvent être transférées du processus du MARC au PEI.

⁶ Au 19 septembre 2007, date de la mise en œuvre, il y avait 2 298 demandes non résolues dans le cadre du processus du MARC. Le Secrétariat d'adjudication a continué de statuer sur les demandes du processus du MARC jusqu'à la conclusion de la dernière demande en 2013.

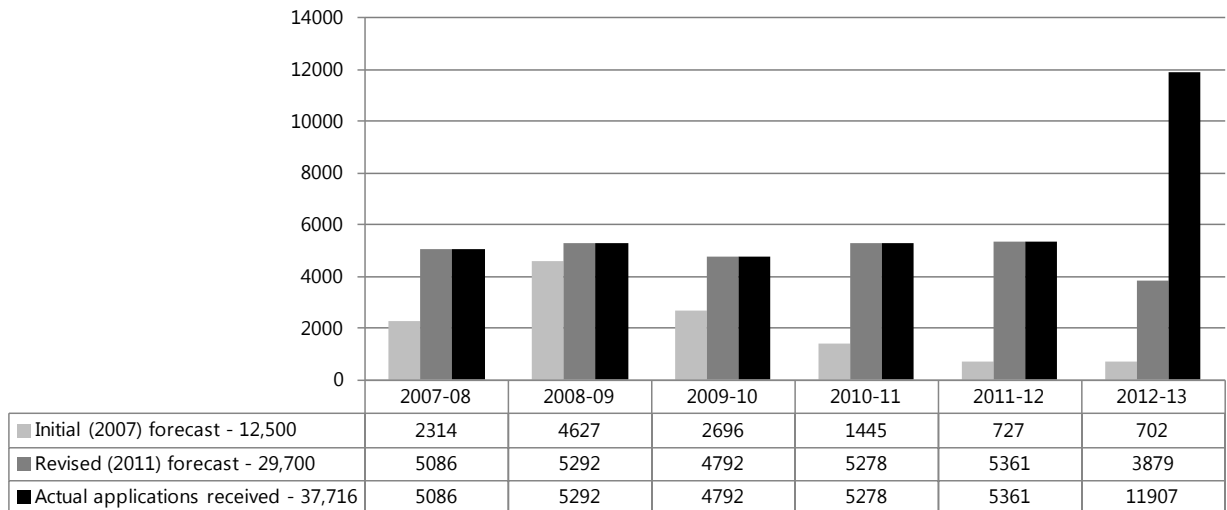
⁷ L'article 15.01 de la Convention de règlement permet à certains demandeurs du MARC de demander qu'une demande réglée soit rouverte afin que certaines questions n'ayant pas été traitées dans le cadre du processus du MARC soient réexaminées (séances perpétrées par d'autres élèves et perte d'occasion). Certaines de ces demandes « rouvertes » nécessitent de nouvelles audiences, tandis que pour d'autres, les décisions sont prises en fonction des documents à l'appui. Près de 1 040 demandes ont été rouvertes. La plupart d'entre elles ont été reçues au cours des premières années du processus. L'article 15.01 prévoit également des indemnités complémentaires à celles du MARC, qui ont été administrées par le Canada.

indiens toujours en vie à cette époque, moins le nombre de demandes déjà réglées par voie de litige et par les processus du MARC.

Au 1^{er} avril 2009, seulement 18 mois après la mise en œuvre du processus, plus de 10 000 demandes avaient déjà été reçues, et il était clair que le nombre total prévu serait dépassé. Il était cependant difficile d'estimer le nombre de demandes encore à venir. En théorie, le nombre de demandes était limité au nombre de survivants des pensionnats ayant subi des abus reconnus, mais ce nombre était impossible à déterminer en toute certitude.

Au début de 2011, le Secrétariat d'adjudication et le Canada ont révisé conjointement les prévisions de demandes du PEI en se fondant sur l'expérience réelle jusqu'à cette date plutôt que sur tout nombre prédéterminé de demandeurs admissibles. Ces prévisions supposaient le maintien de la tendance observée de 1 300 demandes par trimestre, avec une augmentation de 50 % durant les six derniers mois pour rendre compte de l'activité accrue à l'approche de la date limite. Selon ces nouvelles prévisions, 29 700 demandes seraient reçues d'ici la date limite.

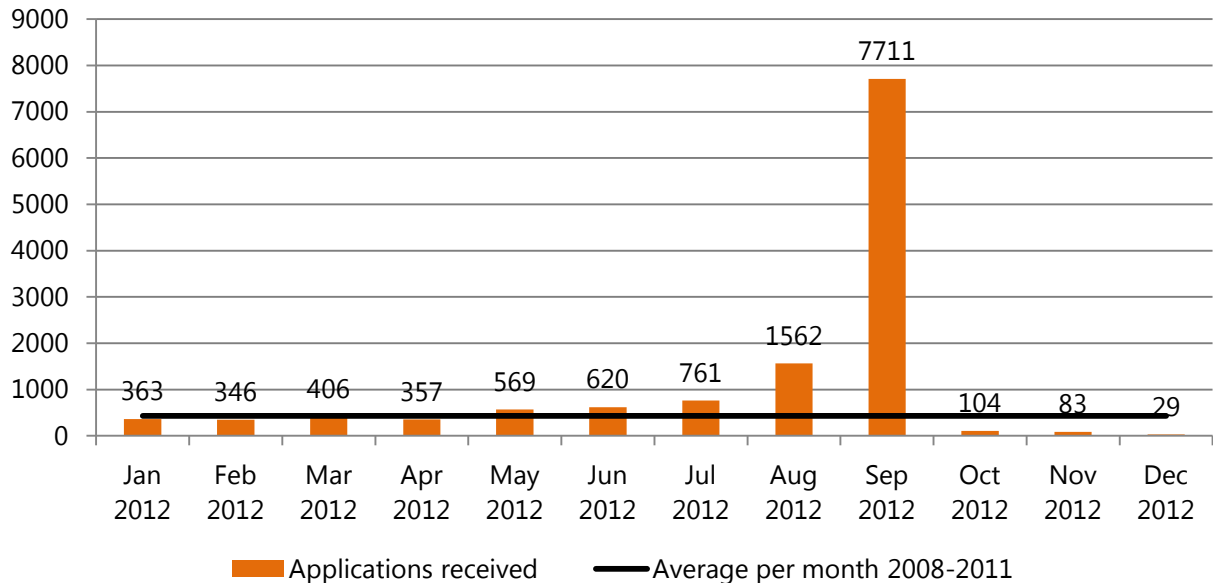
Figure 1 : Prévisions de demandes du PEI



2.2. Demandes reçues

Le nombre de demandes reçues était beaucoup plus élevé que prévu. Au 30 juin 2013, 37 816 demandes avaient été reçues. Cependant, comme l'illustre la figure 2, la vague importante de demandes de dernière minute s'est seulement fait sentir au cours des trois mois qui ont précédé la date limite.

Figure 2 : Demandes reçues par mois en 2012



Le Secrétariat d'adjudication veille à une administration équitable et uniforme de la date limite de présentation des demandes. En mars 2012, le Secrétariat d'adjudication a informé les avocats des demandeurs des procédures devant permettre de déterminer si une demande était soumise à temps ou non. Ces procédures assurent un traitement équitable aux demandeurs; seules sont acceptées les demandes dont le cachet postal témoigne de l'envoi avant la date limite, ce qui confirme que la Convention de règlement ne confère aucun pouvoir discrétionnaire permettant au Secrétariat d'adjudication d'accepter les demandes soumises après cette date.

Un petit nombre de demandes admissibles ont été reçues dans les mois suivant le 19 septembre 2013, date limite de présentation des demandes. Il s'agissait de demandes timbrées ou datées électroniquement avant 11 h 59 (heure normale du Pacifique) le 19 septembre et qui, pour diverses raisons, n'avaient pas été transmises au Secrétariat d'adjudication avant un certain temps.

De plus, au milieu de 2013, 150 demandeurs ont reçu des lettres de refus, car leurs demandes avaient été estampillées après la date limite.

2.3. Demandes futures

Il n'existe aucun processus pour soumettre une demande au PEI après la date limite, sauf sur ordonnance des tribunaux de contrôle. Jusqu'à maintenant, une seule ordonnance de ce genre a été émise, reportant la date limite au 2 septembre 2013 pour les élèves des foyers Mistassini. Elle l'a été du fait que l'établissement en question a été ajouté par le Canada à la liste des écoles en août 2012, soit quelques semaines seulement avant la date limite. De plus, selon l'ordonnance émise par le tribunal le 19 juin 2012 concernant le cabinet d'avocats Blott &

Company, toute demande soumise par un ancien client de ce cabinet est considérée comme ayant respecté les délais⁸.

En fonction des renseignements actuellement disponibles, le Secrétariat d'adjudication s'attend à ce que le nombre de demandes futures soit peu élevé, et à ce qu'il n'ait pas d'effet réel sur l'achèvement du PEI.

Cinq demandes d'ajout d'établissements à la Convention de règlement, fondées sur les critères énoncés dans l'article 12, sont toujours devant les tribunaux. Le Secrétariat d'adjudication n'est pas partie à ces dossiers. Pour le moment, il n'est pas possible de prédire le dénouement de ces dossiers ni l'incidence, s'il y a lieu, de ces ajouts à la liste des établissements sur l'achèvement du PEI. Les risques liés à cette question sont analysés plus en détail dans la section 6.11 présentée plus bas⁹.

2.4. Demandes admises

Bien que le nombre de demandes reçues soit un facteur essentiel de l'activité dans le PEI, seules les demandes admises dans le processus – c'est-à-dire celles qui décrivent au moins un acte d'abus reconnu dans un établissement admissible – se traduiront par une audience ou un règlement par voie de négociation. Par conséquent, il est crucial de connaître le nombre de demandes admises pour déterminer le nombre de demandes devant être résolues dans le cadre du PEI.

Nous pensons que le processus d'admissibilité sera presque entièrement terminé au début de 2014. Cependant, le travail de collecte de renseignements supplémentaires auprès des demandeurs qui ont présenté des demandes incomplètes ou vierges à quelques jours seulement de la date limite a été très exigeant en main-d'œuvre. Le délai de 60 jours pour les réponses est appliqué rigoureusement; après cette date, les demandes incomplètes sont refusées. Lorsqu'une demande est refusée, le demandeur a droit à une période finale de six mois durant laquelle il peut fournir des renseignements supplémentaires ou interjeter appel auprès de l'adjudicateur en chef de la décision de refus du Secrétariat d'adjudication.

À l'origine, le taux d'admission des demandes du PEI était assez élevé – plus de 90 %. Cela résulte de plusieurs facteurs, notamment :

- la plupart des demandes sont remplies par des avocats, qui informent leurs clients de l'admissibilité de leur demande;

⁸ Le 19 juin 2012, l'honorable juge Brown, de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, a ordonné au cabinet d'avocats Blott & Company de se retirer de toute participation future à la Convention de règlement. De plus, la juge Brown a ordonné le transfert rapide de toutes les demandes des clients de ce cabinet à d'autres avocats qualifiés. Au total, 630 dossiers de Blott & Company étaient des formulaires de demande non soumis. Au moment de la rédaction du présent document, 257 dossiers n'avaient toujours pas été déposés auprès du Secrétariat.

⁹ En plus des cinq demandes visant l'ajout d'établissements précis, certaines demandes de nature judiciaire sont également en attente : elles ont été soumises par des étudiants qui étaient logés temporairement dans des foyers privés, qui vivaient dans des résidences temporaires ou qui étaient sous la tutelle d'un gardien, et qui cherchent à obtenir une indemnisation dans le cadre de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (CRRPI).

- le Secrétariat d'adjudication fournit des renseignements complets et transparents sur ce qui est requis, et effectue un suivi assidu auprès des demandeurs et de leurs avocats pour obtenir les renseignements manquants;
- en général, l'approche du Secrétariat d'adjudication quant au processus d'admissibilité intègre les dossiers de nature exceptionnelle afin de permettre qu'ils soient entendus sur le fond par un adjudicateur indépendant.

En conséquence, nous prévoyons qu'environ 34 000 demandes seront admises dans le cadre du PEI, ce qui représente environ 90 % des demandes reçues. Le nombre réel de demandes admises pourrait être un peu moins élevé. Des preuves empiriques indiquent qu'un grand nombre des demandes reçues dans les semaines précédant la date limite étaient de piètre qualité, c'est-à-dire qu'elles ne contenaient presque pas de renseignements permettant de déterminer leur admissibilité. Étant donné que le processus d'admissibilité est toujours en cours pour ces demandes, il serait déplacé d'émettre des hypothèses quant à leur règlement¹⁰.

¹⁰ L'estimation de 34 000 demandes est fondée sur le nombre de réclamations admises en date du 30 juin 2013, plus une marge pour les autres demandes reçues n'ayant pas encore été admises. Les demandes reçues après la date limite et ne pouvant être admises dans le cadre du PEI ne sont pas incluses, mais il y a une marge en prévision des demandes futures provenant du cabinet d'avocats Blott & Company et des élèves des foyers Mistassini.

3. Progrès à ce jour

Malgré le taux très élevé de demandes, le PEI a accompli des progrès remarquables en matière de règlement des demandes.

- Le nombre d'audiences a augmenté considérablement depuis la mise en œuvre.
- Le nombre de décisions prises par l'adjudicateur et de règlements par voie de négociation a augmenté en moyenne de 18 % chaque année.
- Au 30 juin 2013, 58 % des demandes avaient été réglées.

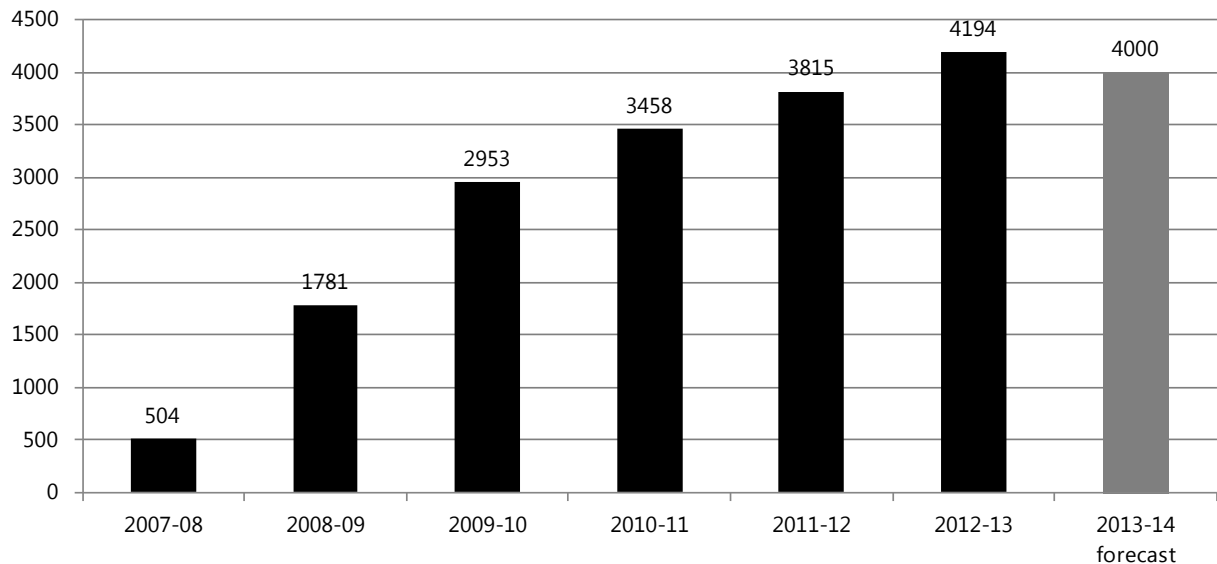
Cette section présente les résultats obtenus jusqu'à ce jour.

3.1. Audiences tenues

Comme mentionné ci-dessus, le PEI a d'abord été conçu pour atteindre l'objectif plutôt ambitieux, établi dans la Convention de règlement, de tenir 2 500 audiences¹¹ par année. Lorsqu'il est apparu évident que le nombre de demandes surpasserait largement les attentes, nous avons commencé à accroître la capacité afin de tenir un plus grand nombre d'audiences chaque année. Comme l'illustre la figure 3, le nombre d'audiences a augmenté rapidement au cours des trois premières années, et il s'est accru d'au moins 10 % par année jusqu'en 2012-2013.

¹¹ Dans le présent rapport, le terme « audiences » signifie les *premières audiences des demandeurs*, ou l'audience initiale devant être tenue pour chaque demande, durant laquelle le demandeur soumet ses preuves à l'adjudicateur. Certaines demandes nécessitent des audiences supplémentaires, y compris les audiences pour les auteurs présumés ou autres témoins, afin de contre-interroger les évaluateurs médicaux et les experts, ou pour obtenir d'autres preuves de la part du demandeur. Ces audiences supplémentaires sont modélisées selon le nombre de décisions rendues (section 3.2) et le moment où elles ont été rendues.

Figure 3 : Nombre de premières audiences des demandeurs par année



En 2011, le Comité de surveillance, avec l'aide de l'avocat de la Cour, a convenu d'un nombre cible de 4 500 audiences par année à partir de 2012-2013. Cette augmentation du nombre d'audiences n'a toutefois pas été sans défis. Tenir un nombre élevé d'audiences nécessite une augmentation coordonnée de la capacité dans l'ensemble du système, y compris les avocats des demandeurs, les représentants du Canada, les intervenants en santé, les adjudicateurs et le personnel du Secrétariat d'adjudication. Chacun de ces facteurs a, à un certain moment, restreint notre capacité de tenir un plus grand nombre d'audiences. Ce problème, ainsi que les risques qu'il entraîne pour l'achèvement du PEI, sont étudiés plus en détail dans la section 6 présentée plus bas.

Plus récemment, le nombre insuffisant de dossiers prêts pour l'audience, attribuable principalement aux délais qu'ont connus les avocats des demandeurs concernant l'obtention et la soumission des documents obligatoires, a restreint notre capacité d'établir le calendrier des audiences. Plusieurs initiatives prises pour résoudre ce problème sont décrites dans la section 4 présentée plus bas.

Afin d'atteindre l'objectif de 4 500 audiences par année, 375 audiences doivent avoir lieu en moyenne chaque mois. De juin 2012 à mars 2013, ce nombre a été de 350 à 400, ce qui se rapproche de l'objectif des 4 500 audiences (sauf au mois de décembre durant lequel des audiences sont organisées seulement pendant la moitié du mois afin de tenir compte du congé des Fêtes). Cependant, le déclin du nombre de dossiers prêts pour l'audience qui a commencé en novembre 2012 a entraîné une diminution des audiences tenues de mars à juin 2013.

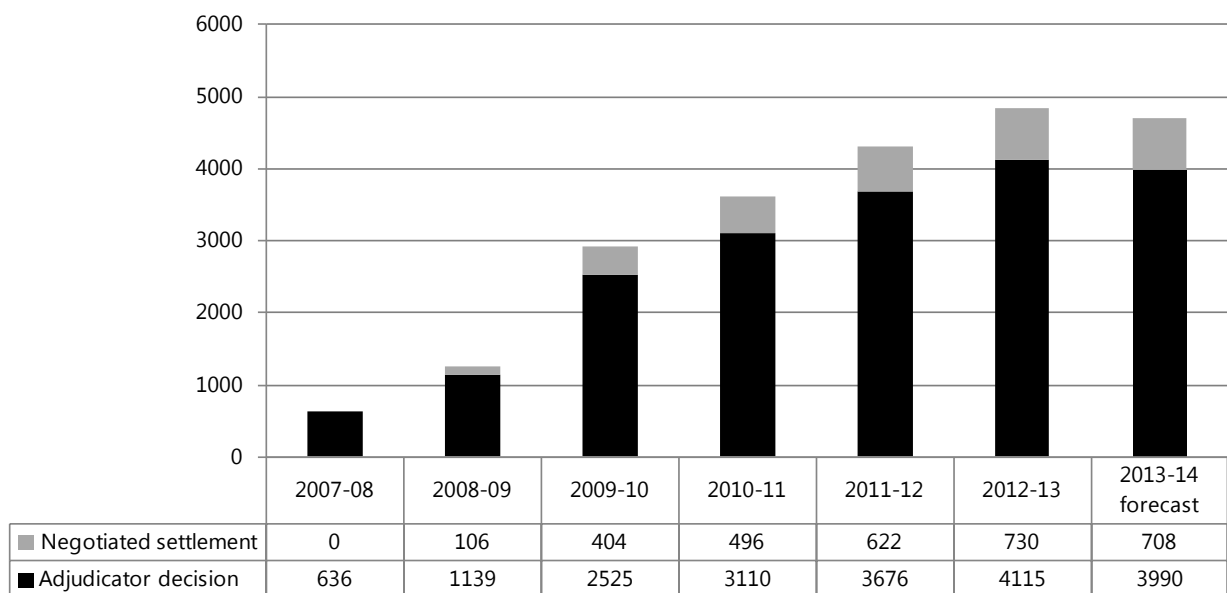
Bien que le nombre de dossiers prêts pour l'audience ait augmenté depuis janvier 2013, l'expérience indique qu'il est difficile de « rattraper » le retard accumulé au cours des mois où peu d'audiences ont pu avoir lieu, sans excéder la capacité du système. Pour cette raison, le Secrétariat d'adjudication a fixé l'objectif à 4 000 audiences pour l'année 2013-2014. Les nombres cibles d'audiences sont décrits plus en détail dans la section 5.2 (voir plus loin).

3.2. Demandes réglées

Bien que les audiences soient une mesure importante de l'activité du PEI, l'audience à elle seule ne règle pas la demande. Le Secrétariat d'adjudication a encouragé les parties à adopter une *approche globale* en ce qui a trait au PEI, reconnaissant que l'objectif n'est pas seulement de tenir des audiences, mais de régler les demandes.

Comme l'illustre la figure 4, le nombre de décisions prises par l'adjudicateur a augmenté chaque année depuis la mise en œuvre du PEI et cette augmentation s'est faite au même rythme que les audiences¹². De plus, les règlements par voie de négociation représentent un moyen efficace de régler les demandes, et l'on prévoit que cette façon de faire continuera de représenter près de 12 % des demandes réglées.

Figure 4 : Décisions de l'adjudicateur et règlements par voie de négociation par année

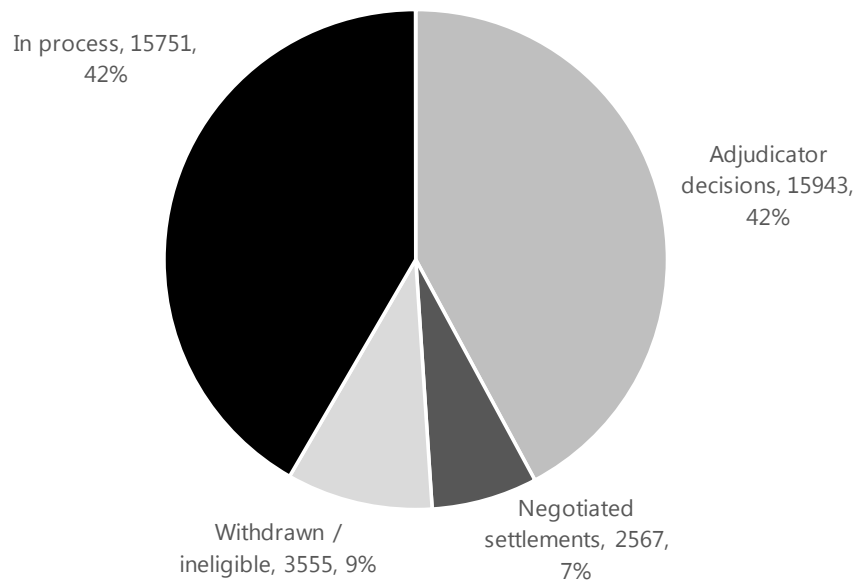


Au 30 juin 2013, 58 % des demandes du PEI avaient été réglées. La grande majorité des règlements (85 %) découlait de la décision d'un adjudicateur ou d'une négociation, et la plupart de ceux-ci prévoyaient l'indemnisation du demandeur¹³. Au total, 15 % des demandes ont été refusées ou retirées par le demandeur.

¹² En 2007 et 2008, le nombre de décisions dépassait le nombre d'audiences en raison des décisions rendues après le 19 septembre 2007, pour les demandes entendues avant cette date.

¹³ Les demandes refusées et les décisions n'entraînant le versement d'aucune indemnité au demandeur représentent 10,8 % de l'ensemble des demandes du PEI réglées par un adjudicateur.

Figure 5 : Demandes réglées et non réglées au 16 juin 2013



3.3. Rapidité du règlement

La Convention de règlement exige non seulement que toutes les demandes admissibles au PEI soient réglées, mais également qu'elles le soient de façon à satisfaire à des critères de référence bien précis quant à la rapidité du règlement. L'article 6 exige que le Canada fournisse les ressources nécessaires au PEI pour faire en sorte que les trois principaux critères suivants soient satisfaits :

- au moins 2 500 demandes doivent être traitées¹⁴ chaque année;
- tous les dossiers prêts doivent faire l'objet d'une audience dans les neuf mois suivant l'acceptation de la demande, à moins que le défaut du demandeur de répondre à une ou plusieurs exigences du PEI ne vienne empêcher l'atteinte de cet objectif;
- toutes les demandes déposées avant la date limite (c.-à-d. le 19 septembre 2012) doivent être traitées avant la date du sixième anniversaire de la mise en œuvre (c.-à-d. le 19 septembre 2013), à moins que le défaut du demandeur de répondre à une ou plusieurs exigences du PEI ne vienne empêcher l'atteinte de cet objectif.

La première exigence, soit de traiter au moins 2 500 demandes chaque année, a été respectée de manière constante depuis 2009.

La deuxième exigence, soit d'offrir une audience dans les neuf mois suivant l'acceptation de la demande, est respectée dans 96,7 % des dossiers¹⁵. Dans le calcul du temps écoulé depuis

¹⁴ Le terme « traitée » n'est pas défini dans la Convention de règlement. En 2008, le Comité de surveillance a convenu qu'une demande est considérée comme « traitée » lorsqu'une audience a été tenue, un règlement par voie de négociation est conclu ou un examen des documents d'une demande rouverte est effectué.

l'admission de la demande, le Secrétariat d'adjudication exclut le temps pris par le demandeur pour soumettre les documents requis¹⁵.

Le Secrétariat d'adjudication travaille activement pour s'assurer que le délai de neuf mois est respecté. Depuis la mise en œuvre, seulement 3,3 % des demandes ont été entendues plus de neuf mois après la date d'acceptation. Les principales raisons de ces retards comprennent les suivantes :

- le Canada n'avait pas terminé la production des documents dans les neuf mois suivant l'acceptation de la demande;
- aucune date d'audience n'avait été fixée, car les parties ont entrepris des négociations afin de régler la demande;
- les documents requis avaient été produits par le demandeur ou son avocat, mais le demandeur avait demandé que le dossier soit mis en attente pour la production de documents supplémentaires ou pour une autre raison.

Enfin, l'article 6 prévoit que le Canada devra fournir suffisamment de ressources pour s'assurer que toutes les demandes remplies avant la date limite soient traitées avant le 19 septembre 2013, soit la date du sixième anniversaire de la mise en œuvre. Étant donné la forte augmentation de demandes (voir plus haut à la section 2.2), il est clair que cet objectif ne sera pas atteint. Bien que le Secrétariat d'adjudication et le Canada puissent obtenir les fonds nécessaires à la tenue d'un plus grand nombre d'audiences, il n'est pas rentable ni envisageable du point de vue opérationnel d'augmenter considérablement l'effectif et les ressources de l'adjudicateur pour un ou deux ans seulement, surtout sans avoir la certitude que les autres intervenants dans le processus sont en mesure de faire de même. De plus, une forte augmentation annuelle du nombre d'audiences compromettrait trop la qualité de l'expérience d'audience et le processus décisionnel de l'adjudicateur.

Néanmoins, le Secrétariat d'adjudication reconnaît la nécessité de traiter les demandes rapidement et a pris plusieurs mesures pour atténuer la situation, notamment :

- Le Secrétariat d'adjudication collabore avec des agences de gestion des documents pour surmonter les obstacles à la communication en temps opportun des documents du demandeur (voir plus bas à la section 4.2).

¹⁵ Dans la majorité des cas, la date de l'audience offerte par le Secrétariat d'adjudication se situe dans les trois mois suivant la date à laquelle le dossier est prêt à être entendu. Advenant le cas où l'avocat du demandeur n'est pas libre, le Secrétariat d'adjudication convient d'une date d'audience ultérieure, qui se situe presque toujours dans les neuf mois suivant la date à laquelle le dossier est prêt à être entendu.

¹⁶ L'alinéa 6.03(1)c) indique que « l'audition aura lieu dans les neuf mois suivant l'acceptation de la demande ou dans un délai raisonnable subséquent, à moins que le défaut du demandeur de répondre à une ou plusieurs exigences du PEI ne vienne empêcher l'atteinte de cet objectif ». L'annexe D, sections IV et VII, indique clairement que la soumission des documents requis est une condition préalable à la tenue d'une audition. Le Secrétariat d'adjudication demande les documents obligatoires au moment de l'acceptation de la demande. En conséquence, seul le temps écoulé après la remise des documents obligatoires est calculé aux fins de l'article 6,03.

- Il planifie des audiences « accélérées » pour tout demandeur qui présente une preuve médicale indiquant un grand risque qu'il meure ou perde la capacité de fournir son témoignage. Dans un tel cas, une audience est organisée dans un court délai afin de recueillir le témoignage du demandeur, après quoi l'audience est ajournée pour permettre la préparation du dossier¹⁷.
- Le processus d'audience accéléré décrit dans la section 4.4 présentée plus bas pourrait rendre le processus d'audience plus efficace, en utilisant de manière optimale le temps des participants.
- La procédure de résolution des dossiers incomplets présentée dans la section 5.6 plus bas, et exposée en détail dans la demande d'ordonnance de l'adjudicateur en chef, fournira des outils pour faire progresser et régler les demandes qui s'éternisent.

De plus, en prévision de la possibilité que les demandes ne soient pas toutes traitées avant 2013, le Secrétariat d'adjudication a procédé à un examen exhaustif du PEI en 2011 et a émis des recommandations aux parties. Cet examen, ainsi que les mesures mises en œuvre pour accroître le nombre de règlements, est décrit dans la section 4.

¹⁷ Annexe D, article IV, point iv, à la p. 23.

4. Accroître le nombre de règlements

Depuis la mise en œuvre, le Secrétariat d'adjudication, le Comité de surveillance du PEI et les parties ont travaillé sans relâche pour trouver et appliquer des moyens d'augmenter le nombre de demandes traitées et réglées. Les progrès décrits dans les sections précédentes découlent directement de ces efforts.

Le Comité de surveillance, avec l'aide du Secrétariat d'adjudication, a entrepris un examen exhaustif en 2011 afin de trouver des façons de traiter un plus grand nombre de demandes par année et de réduire le temps de traitement de chaque demande. Il s'agissait du plus important examen depuis la mise en œuvre de la Convention de règlement. Le but en était de déterminer toutes les mesures pouvant être adoptées pour accélérer le processus et son achèvement, tout en améliorant l'approche axée sur le demandeur et la qualité des audiences qui promeuvent la guérison et la réconciliation, deux dimensions au cœur du PEI.

Les nombreuses idées issues de cet examen ont été résumées dans un certain nombre de propositions présentées au Comité de surveillance en août 2011. Après de longues discussions menées par le Comité de surveillance, plusieurs changements ont été apportés pour favoriser une amélioration continue.

4.1. Engagement d'augmenter le nombre d'audiences chaque année

Les parties, avec l'aide de l'avocat de la Cour, se sont engagées en 2011 à tenir jusqu'à 4 500 audiences par année à compter de 2012-2013, soit une augmentation de 80 % par rapport aux 2 500 audiences exigées à l'article 6 et de 17 % par rapport au nombre d'audiences réellement tenues en 2011-2012. Le Canada a systématiquement fourni les ressources financières nécessaires pour maintenir ce nombre d'audiences.

Depuis, le Secrétariat d'adjudication a mis en œuvre des mesures relevant de sa compétence, dont certaines sont décrites ci-dessous, afin d'atteindre cet objectif. Ainsi, près de 4 200 audiences ont été tenues en 2012-2013.

4.2. Réduire les retards relatifs aux documents obligatoires

Depuis la mise en œuvre, le temps requis pour obtenir les documents obligatoires, comme les dossiers médicaux, scolaires, criminels et de revenu, représente l'obstacle le plus important à la tenue d'un plus grand nombre d'audiences. La Convention de règlement prévoit qu'une date d'audience ne peut être fixée pour une demande correspondant à certains niveaux de préjudices subis ou de perte d'occasion avant que le demandeur ait obtenu ces documents et qu'il les ait soumis au Secrétariat d'adjudication. En réalité, presque toutes les demandes doivent être accompagnées de documents obligatoires quelconques. Souvent, l'avocat du demandeur est incapable de déterminer le niveau de préjudice subi ou de perte d'occasion sans avoir examiné les documents pertinents.

Le Secrétariat d'adjudication a mis en place le Système interactif de gestion des dossiers (SIGD), un outil en ligne destiné à aider les avocats des demandeurs à gérer leurs dossiers. Spécialement conçu pour le PEI, le système permet de faire un suivi détaillé des différents types de documents requis pour les demandes soumises dans le cadre du processus. Cet outil donne également au Secrétariat d'adjudication la possibilité d'obtenir des renseignements en temps plus opportun sur le statut des demandes. Une ordonnance du tribunal rendue en 2011 a habilité Crawford Class Action Services à développer ce système au nom du Secrétariat d'adjudication.

Les renseignements fournis par le SIGD, ainsi que les commentaires des parties, ont permis au Secrétariat d'adjudication de repérer les agences de gestion des documents qui ont de la difficulté à répondre à la demande engendrée par le PEI. Le Secrétariat d'adjudication a travaillé avec ces agences afin de surmonter les obstacles à la communication en temps opportun des documents à l'avocat du demandeur. Dans certains cas, il a été en mesure de fournir à l'avocat du demandeur des renseignements détaillés et des formulaires pour l'aider à obtenir les documents obligatoires plus rapidement. Il élabore présentement des protocoles d'entente en collaboration avec les agences afin de réduire les arriérés de demandes de documents relatives au PEI.

4.3. Projet pilote pour les plus de 65 ans

Le Comité de surveillance a convenu d'entreprendre un projet pilote pour les demandeurs de plus de 65 ans, qui a été mené en 2012. Le projet pilote a donné l'occasion au Secrétariat d'adjudication et aux parties d'explorer de nouvelles façons de gérer les demandes, y compris d'autres approches de planification et une gestion plus intensive des dossiers par les adjudicateurs. Les leçons apprises au cours des 142 audiences tenues dans le cadre du projet pilote ont mené directement à d'autres innovations du processus, y compris le processus d'audience accéléré décrit ci-dessous.

4.4. Processus d'audience accéléré

Au début de 2013, après l'examen des résultats du projet pilote pour les plus de 65 ans, les parties ont convenu de mettre en œuvre une nouvelle approche pour la planification des audiences, qui permettrait de réduire considérablement les blocages engendrés par les documents obligatoires.

La prémisse fondamentale du processus d'audience accéléré est de permettre au Secrétariat d'adjudication de planifier des périodes de cinq jours d'audiences dans la mesure du possible. Lorsque le nombre de demandes prêtes à être entendues pendant une période donnée s'avère insuffisant, celles qui ne sont pas prêtes, mais qui proviennent du même cabinet d'avocats ou de la même zone géographique, se voient conférer une date d'audience durant ladite période. Les demandes soumises par des personnes très âgées, en mauvaise santé ou dont la demande est déposée depuis longtemps ont la priorité. Un processus de gestion des dossiers mené par un adjudicateur permettra d'assurer que les demandes sont prêtes à temps pour l'audience. Toutefois, advenant le cas où les demandes ne seraient pas prêtes, l'audience aurait tout de

même lieu et la décision sans appel serait ajournée jusqu'à la présentation des documents obligatoires.

Figure 6 : Exemple de calendrier du processus d'audience accéléré pour une semaine d'audiences

<i>M</i>	<i>T</i>	<i>W</i>	<i>Th</i>	<i>F</i>
Location X				
Law firm 1			Law firm 2	Self-represented
Claimant A Hearing-ready	Claimant B Hearing-ready	Claimant C Not hearing ready	Claimant D Hearing-ready	Claimant E Not hearing ready
Canada's representative Y				
Adjudicator Z				

La participation au processus d'audience accéléré est volontaire. Les demandeurs ont toujours le droit d'attendre que tous les documents obligatoires soient soumis avant que la date de l'audience soit fixée. De plus, le Secrétariat d'adjudication continuera de planifier des audiences « accélérées » en priorité afin de préserver le témoignage du demandeur, sur présentation d'une preuve médicale indiquant un grand risque que le demandeur meure ou perde la capacité de fournir son témoignage¹⁸.

Le processus d'audience accéléré est le plus important changement apporté à la gestion des dossiers du PEI depuis la mise en œuvre. Il fait en sorte que les documents obligatoires ne soient plus un obstacle à la planification des audiences, et il accroît l'efficacité en faisant en sorte que les audiences soient planifiées sur des périodes de cinq jours dans la plupart des cas.

Étant donné que les documents obligatoires sont toujours exigés par la Convention de règlement, le processus d'audience accéléré ne peut pas garantir un règlement plus rapide des demandes. Cependant, il permet de recueillir le témoignage du demandeur, ce qui fait progresser les demandes plus rapidement.

4.5. Distribution anticipée des preuves documentaires

À la demande des parties, le Secrétariat d'adjudication a commencé à distribuer les preuves documentaires peu de temps après l'établissement de la date d'audience, plutôt que cinq semaines avant la date d'audience, afin de maximiser les possibilités de règlement sans audience et de réduire le nombre d'ajournements de dernière minute.

¹⁸Annexe D, section IV, point iv, à la p. 23.

4.6. Accroître la flexibilité du calendrier

Avec le consentement des parties, le Secrétariat d'adjudication a mis en œuvre de nouvelles mesures conçues pour assurer une utilisation maximale des dates d'audience fixées :

- Lorsqu'une demande est acceptée pour négociation par le Canada, la date d'audience fixée pour ladite demande est annulée. Seulement 1 % de ces dossiers ne sont pas réglés. Dans les rares cas où cette situation devait survenir, le Secrétariat d'adjudication fixerait en priorité une nouvelle date d'audience.
- Lorsqu'une audience est reportée – parce que des négociations ont été amorcées ou pour toute autre raison –, le Secrétariat d'adjudication encourage l'avocat du demandeur à suggérer une autre solution acceptable, au plus tard deux semaines avant la date d'audience.

Ensemble, ces mesures devraient permettre de tenir jusqu'à 20 audiences de plus par mois.

4.7. Veiller à ce que les audiences aient lieu au moment prévu

À l'origine, environ une audience sur cinq n'avait pas lieu au moment prévu. Les annulations et les reports d'audiences, en particulier si cela se produit à la dernière minute, entraînent des coûts importants pour le Secrétariat d'adjudication, mais ils représentent surtout une occasion perdue d'entendre d'autres demandeurs qui auraient pu être prêts.

En décembre 2011, l'adjudicateur en chef a publié un document d'orientation décrivant la marche à suivre pour toutes les annulations et les reports d'audiences. La partie qui souhaite reporter une audience doit en faire la demande auprès de l'adjudicateur et fournir les raisons. Un adjudicateur peut appliquer des conditions à un report, et il a le pouvoir discrétionnaire de prévoir des conséquences en cas de non-conformité. L'objectif global est de promouvoir les bonnes pratiques et de prévenir des reports inutiles.

La nouvelle politique s'est révélée très efficace pour contrôler le nombre de reports inutiles. Le taux de report, qui était aussi élevé que 22 % en 2011¹⁹, est maintenant inférieur à 14 %. Cette baisse a permis de tenir plus de 400 audiences de plus en 2012-2013. Le Secrétariat d'adjudication a également « surchargé » le calendrier d'audiences en prévision d'un certain taux de report, et ce, afin d'atteindre le nombre d'audiences ciblé après les reports approuvés par l'adjudicateur.

4.8. Décisions abrégées

En 2010, après consentement des parties, les adjudicateurs ont commencé à offrir des décisions abrégées comme solution de rechange aux décisions ordinaires, lesquelles présentent la preuve et les conclusions de l'adjudicateur. Les décisions abrégées sont appropriées dans les cas où les parties s'entendent, lors de l'audience, sur le nombre de points accordés et sur l'indemnité à

¹⁹ Ce nombre ne comprend pas le taux de report exceptionnel de novembre 2011 causé par l'ordonnance suspendant les audiences des clients du cabinet d'avocats Blott & Company.

verser. Elles aident les demandeurs à tourner la page lors de l'audience et favorisent le versement rapide de l'indemnité. Les demandeurs ont toujours le droit de demander une décision exhaustive à des fins de commémoration ou pour d'autres raisons.

Les décisions abrégées représentent environ 45 % de l'ensemble des décisions, ce qui reflète un niveau élevé de satisfaction quant au processus d'audience et à l'entente entre les parties.

Dans une perspective globale, les décisions abrégées ont permis un règlement plus rapide des demandes, et permettent d'assurer que la disponibilité de l'adjudicateur ne constitue pas un obstacle à la tenue des audiences ou au règlement des demandes. L'adjudicateur en chef continuera d'encourager le recours aux décisions abrégées dans les cas appropriés afin que les demandeurs puissent obtenir un règlement rapide et que les adjudicateurs utilisent leur temps de manière optimale.

4.9. Évaluations d'experts

En 2010, le Secrétariat d'adjudication a mis en œuvre un nouveau processus pour la réalisation d'évaluations d'experts, dans le cadre duquel l'adjudicateur retient directement les services d'un expert figurant sur une liste approuvée par le Comité de surveillance. Ce processus a permis de réduire le temps et d'alléger le fardeau administratif qui sont associés à l'organisation d'évaluations dans le cas des demandeurs qui réclament une indemnisation pour de hauts niveaux de préjudices subis ou de perte d'occasion. Cependant, le temps nécessaire pour les évaluations psychiatriques, psychologies ou médicales demeure long.

5. Plan d'achèvement

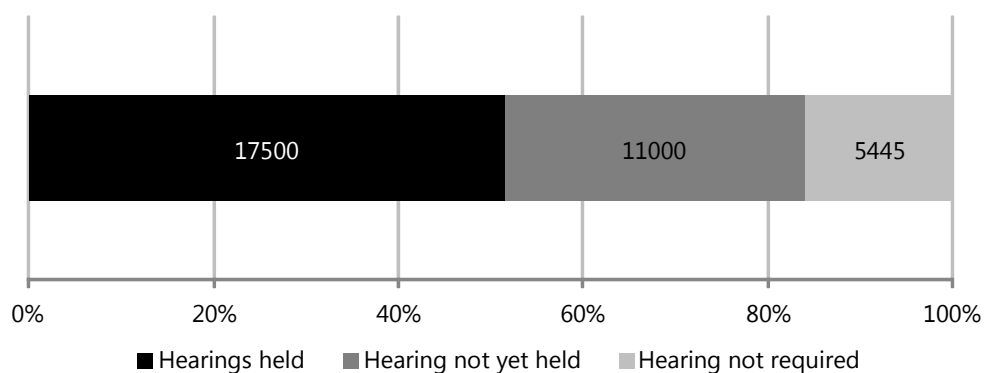
Au moment de la rédaction du présent rapport, le PEI existe depuis près de six ans. Il a atteint un état stable qui lui a permis de produire des résultats supérieurs à la plupart des attentes, notamment le règlement de plus de 5 000 causes chaque année²⁰, tout en demeurant un processus d'audience de qualité élevée, adapté, centré sur le demandeur et conçu pour faciliter le cheminement vers la guérison.

Dans la planification des mesures propres à régler les causes restantes, le Secrétariat d'adjudication tente de tirer parti des points forts du processus et des leçons apprises au cours des six dernières années. Ce plan ne propose donc pas un virage radical par rapport à la pratique actuelle, mais le déploiement d'un effort concerté pour atteindre les objectifs de production et veiller à ce que chaque réclamation soit accueillie promptement, de manière impartiale et équitable, conformément à la Convention de règlement.

5.1. Réclamations à régler

Comme nous le précisons à la section 2.4, nous prévoyons qu'au total, environ 34 000 demandes présentées au titre du PEI auront été déclarées admissibles. De ce nombre, 17 500 avaient déjà fait l'objet d'audiences au 30 juin 2013 et approximativement 11 000 doivent encore être entendues. De plus, aucune audience ne sera nécessaire pour 5 445 demandes, la majorité d'entre elles ayant été réglées par la négociation ou retirées du PEI avant le 31 mars 2013. La section 5.5 traite de ces demandes.

Figure 7 : Audiences tenues et demandées, en date du 30 juin 2013



5.2. Nombre de premières audiences

La première audience dure généralement un jour et se fait en personne. Le demandeur témoigne oralement devant un adjudicateur dans le cadre d'une procédure inquisitoire. La première audience est l'une des étapes entraînant le plus d'activités pour le Secrétariat d'adjudication et les parties.

²⁰ En 2012-2013, les adjudicateurs ont rendu 4 115 décisions, 730 règlements ont été négociés et 730 réclamations ont été retirées ou non admises.

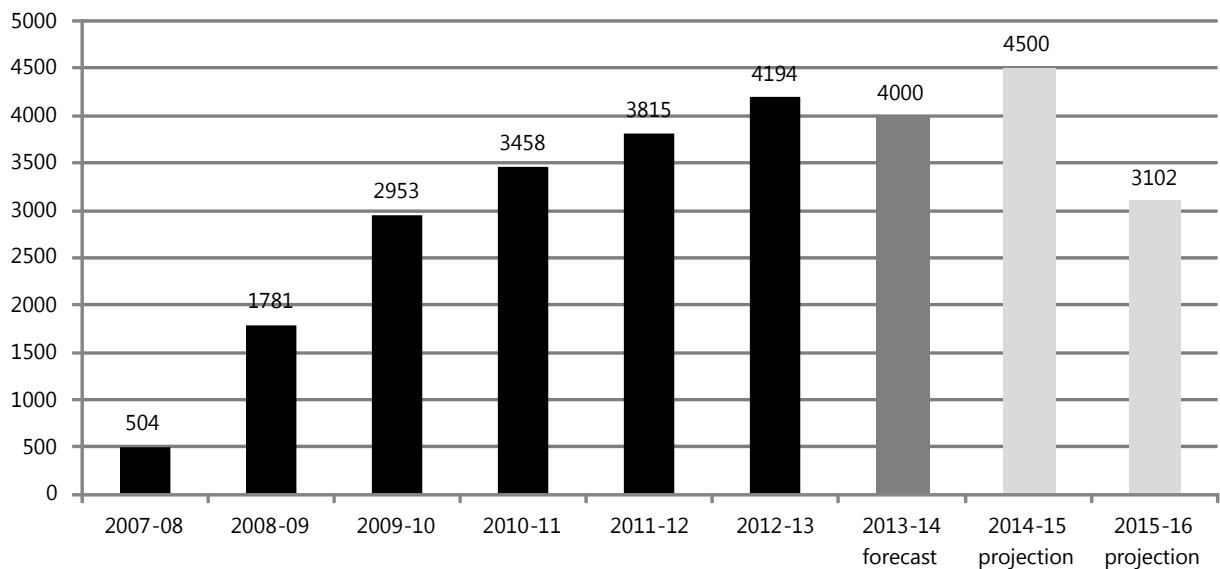
Le nombre de premières audiences qui peuvent être tenues chaque année résulte de plusieurs facteurs :

- le nombre de causes prêtes pour une audience (section 4.2) ou d'audiences accélérées (section 4.4) qui peuvent être mises au rôle;
- la disponibilité et l'état de préparation des demandeurs qui témoigneront;
- la capacité des avocats des demandeurs d'assister aux audiences prévues;
- la capacité des représentants du Canada d'assister aux audiences prévues;
- la disponibilité des aînés, des interprètes et des travailleurs en santé communautaire qui, au besoin, appuieront les demandeurs lors des audiences;
- la disponibilité de lieux propices à la tenue d'audiences;
- la capacité du personnel du Secrétariat d'adjudication de prendre les dispositions nécessaires, ainsi que des adjudicateurs de tenir les audiences prévues.

Tous ces facteurs doivent coïncider pour permettre la tenue d'un certain nombre d'audiences. La « mise à l'échelle » de tous ces facteurs au même rythme comptait parmi les principales difficultés liées à la réalisation du PEI. Toute initiative visant à répondre à un facteur ne pouvait réussir que si elle tenait compte des autres pour accroître le nombre total d'audiences.

Pour mener à bien les audiences restantes, le Secrétariat d'adjudication prévoit la tenue de 4 000 audiences en 2013-2014, en vue d'atteindre 4 500 audiences en 2014-2015. Les réclamations restantes seraient entendues en 2015-2016.

Figure 8 : Audiences tenues et prévues, de 2007 à 2016



Le plan proposé prévoit la tenue de 4 000 audiences en 2013-2014, ce qui correspond à une baisse de 5 % par rapport aux 4 194 audiences de 2012-2013. Cette baisse est directement attribuable au manque de dossiers prêts pour une audience durant la période allant de la fin de 2012 jusqu'au premier trimestre de 2013. Outre une augmentation des dossiers prêts pour une audience, nous prévoyons une atténuation du problème au second semestre grâce à la mise en œuvre du Processus d'audience accéléré (voir la section 4.4), qui permettra de mettre au rôle les dossiers qui ne sont pas prêts à être entendus en même temps que ceux qui le sont pour former des « blocs » d'audiences de cinq jours. Cela aidera à stabiliser le nombre d'audiences, à préserver les témoignages des demandeurs et à optimiser l'efficacité de la mise au rôle et des déplacements de toutes les personnes présentes aux audiences. Toutefois, le retard accusé aux deux premiers trimestres de l'exercice ne pourra être ainsi rattrapé.

Pour établir un objectif de 4 500 audiences en 2014-2015, le Secrétariat d'adjudication a conçu trois scénarios dans lesquels le nombre d'audiences variait de 4 000 à 4 500 en 2014-2015. Chaque scénario prévoyait la fin des premières audiences au printemps 2016, mais la poursuite des travaux relatifs aux audiences et aux décisions ultérieurement. Les activités consécutives à une audience, les décisions, les révisions et les mesures liées aux frais juridiques sont décrits aux sections 5.3 et 5.4.

Le Secrétariat d'adjudication travaillera avec les parties pour les aider à faire en sorte que toutes les premières audiences soient terminées d'ici 2015-2016. Le présent rapport présente quelques-unes des mesures prévues et mises en œuvre pour y arriver. Le Secrétariat maintiendra une capacité de base pour la tenue des audiences requises après 2016, comme celles touchant des auteurs allégués ou celles ordonnées à la suite d'une révision.

Par ailleurs, le Secrétariat d'adjudication a considéré d'autres scénarios qui comporteraient un plus grand nombre d'audiences. Ainsi, des membres du Comité d'administration national ont avancé que 6 000 audiences pourraient avoir lieu chaque année à partir de septembre 2013. Ces scénarios n'ont cependant pas été jugés réalisables pour plusieurs raisons :

- notre expérience à ce jour relativement à la mise au rôle indique que la plupart des avocats des demandeurs ne sont pas disponibles pour assister à autant d'audiences;
- bien que le Secrétariat d'adjudication et le Canada puissent obtenir le financement nécessaire à la tenue d'audiences plus nombreuses, il n'est ni faisable ni rentable, sur le plan opérationnel, d'affecter plus de ressources en personnel et un plus grand nombre d'adjudicateurs pour une à deux années seulement, surtout sans la certitude que les autres acteurs concernés par le processus pourront aussi être présents;
- une augmentation considérable en une année du nombre d'audiences compromettrait la qualité de l'expérience de l'audience et du processus décisionnel.

Par conséquent, nous ne recommandons pas une accélération rapide des activités suivie d'une réduction tout aussi forte. Nous proposons plutôt l'établissement et l'atteinte d'objectifs réalisables pour soutenir le rythme de croissance actuel.

Deux stratégies seront plus particulièrement mises à profit pour assurer la réussite de cette approche :

- Le Processus d'audience accéléré, décrit à la section 4.4, a été introduit en juin 2013 pour garantir l'atteinte du nombre cible d'audiences, même s'il n'y a pas suffisamment de dossiers prêts.
- Le Secrétariat d'adjudication continuera de tenir en urgence des audiences « accélérées », dans les cas de demandeurs pour lesquels des preuves médicales font apparaître un risque de décès ou une incapacité de témoigner. Au cours d'une année normale, 360 réclamations sont entendues avec célérité. L'audience a lieu sans délai afin de préserver le témoignage du demandeur. De plus, la cause est ajournée pour faciliter le déroulement des étapes préalables à l'audience.

Nous croyons que ce nombre cible de premières audiences est atteignable et réaliste. Comme pour tout plan, des risques pèsent sur les prévisions, et nous en faisons état à la section 6.

5.3. Activités suivant l'audience et taux de règlement

Bien que la première audience marque une étape importante à des fins de planification, de nombreuses autres activités précèdent le rendu d'une décision :

- l'audience d'auteurs allégués avec lesquels on a communiqué et qui désirent participer;
- la production de tout document obligatoire qui n'a pas été déposé avant l'audience;
- l'ordonnance par l'adjudicateur d'une évaluation médicale ou effectuée par un expert, y compris l'obtention du témoignage de l'évaluateur au besoin;
- l'obtention d'un nouveau témoignage du demandeur jugé nécessaire à la suite d'activités suivant l'audience;
- la réception des dernières présentations des parties.

Chaque demande suppose une combinaison de ces activités, selon ses caractéristiques particulières. Il en résulte d'importantes variations dans la période de préparation requise pour chacune en vue d'une décision.

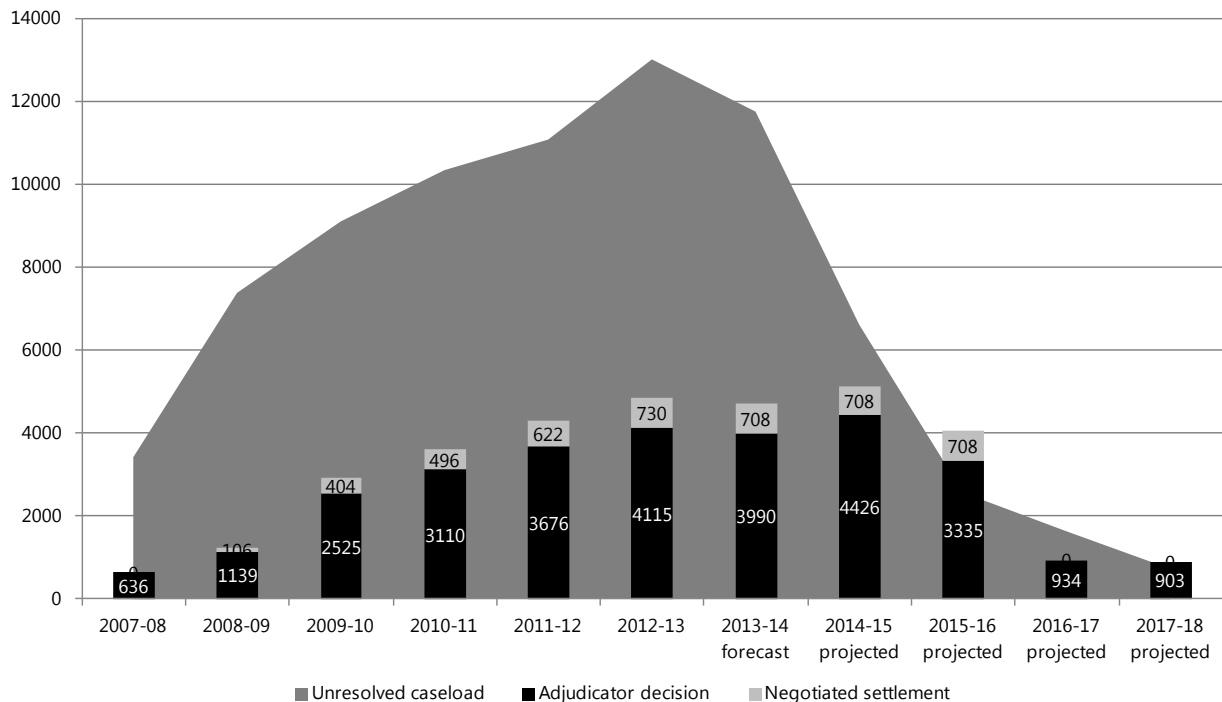
Le Secrétariat d'adjudication s'appuie sur une analyse par quintile des calendriers d'exécution passés des décisions pour prévoir le moment auquel un adjudicateur rendra sa décision. Cette approche tient compte du fait que de nombreuses décisions sont rendues peu de temps après l'audience (y compris une proportion de 45 % sous une forme abrégée) et que quelques-unes seulement exigent un délai plus long en raison des activités suivant l'audience décrites ci-dessus.

La figure 9 illustre le taux de règlement prévu des réclamations pour chaque année (décisions d'adjudicateurs et règlements négociés)²¹. Ce plan, basé sur la fin des premières audiences d'ici

²¹ Méthode : Les réclamations qui exigeaient une décision normale ont été divisées en cinq quintiles, de celles traitées le plus rapidement à celles l'ayant été le plus lentement, et le délai médian de l'audience à la prise d'une décision a

le printemps 2016, se soldera par le règlement de 95 % des réclamations d'ici le printemps 2016 et de la totalité des réclamations d'ici le printemps 2018.

Figure 9 : Taux de règlement prévu des réclamations, par année



Toutefois, certaines activités se poursuivent après le règlement d'une réclamation – plus particulièrement les révisions et les examens des frais juridiques – et vont donc au-delà du printemps 2018. Cet aspect est analysé à la section suivante.

5.4. Révisions des décisions et jugements ou appels touchant les frais juridiques

Révisions des décisions

Une faible proportion des réclamations (environ 5 %) ne sont pas résolues après la décision initiale d'un adjudicateur parce qu'une ou plusieurs parties demandent une révision. Le Secrétariat d'adjudication prévoit l'échéancier des prochaines révisions à partir de l'expérience relative au PEI à ce jour. Un seul délai médian est considéré en raison du petit nombre de telles causes.

été établi pour chaque quintile. L'analyse a montré que, après l'audience, il a fallu un an et demi pour régler les causes traitées les plus lentement dans une proportion de 20 %, mais 41 jours pour celles traitées le plus rapidement dans la même proportion. Le règlement des autres causes variait entre ces extrêmes. Les prévisions relatives aux audiences à venir s'appuient sur ces tendances.

Décisions touchant les frais juridiques

De plus, en vertu des décrets d'application, l'adjudicateur doit s'assurer que les frais juridiques du demandeur ne dépassent pas de 30 % le seuil établi par le tribunal. Il peut donc faire examiner ces frais pour déterminer s'ils sont justes et raisonnables. Le jugement de l'adjudicateur relativement aux frais juridiques a lieu après la résolution d'une réclamation, sous la forme d'une décision ou d'un règlement négocié²².

Le Secrétariat d'adjudication s'appuie sur une analyse par quintile des calendriers d'exécution passés des décisions similaires, indiqués à la section 5.3, pour prévoir le moment auquel seront rendues les décisions touchant les frais juridiques²³.

Appels touchant les frais juridiques

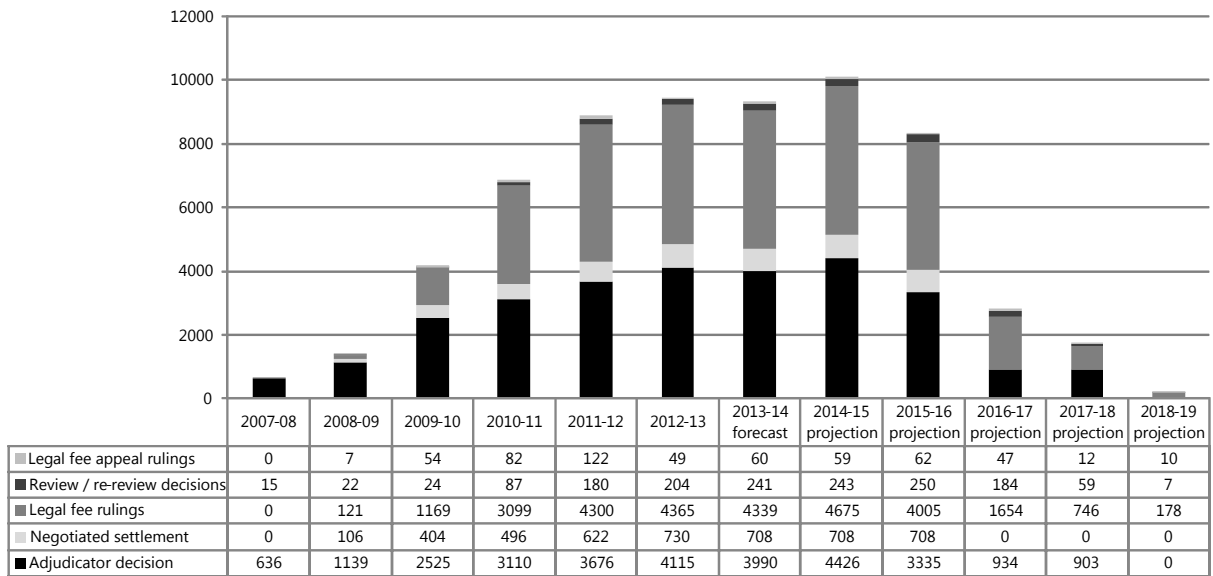
Les décisions rendues par un adjudicateur au sujet des frais juridiques peuvent être portées en appel auprès de l'adjudicateur en chef ou de son représentant. Le Secrétariat d'adjudication prévoit le nombre et l'échéancier des prochains appels à partir de l'expérience relative au PEI à ce jour. Un seul délai médian est considéré en raison du petit nombre de telles causes.

La figure 10 illustre le taux de dépôt prévu des décisions, y compris les décisions initiales, les révisions de décisions ainsi que les décisions ou les appels touchant les frais juridiques. D'après les calendriers d'exécution relatifs à ces activités, nous prévoyons que les dernières décisions seront rendues en 2018-2019.

²² En vertu des décrets d'application, les frais juridiques d'un demandeur doivent être évalués par un adjudicateur, même si la réclamation a été résolue par la négociation. Aussi, le nombre de décisions touchant les frais juridiques peut dépasser celui de décisions d'adjudicateurs.

²³ Méthode : Les causes ont été divisées en cinq quintiles, de celles traitées le plus rapidement à celles l'ayant été le plus lentement, et le délai médian de la décision initiale à celle relative aux frais juridiques a été établi pour chaque quintile. L'analyse a montré que, après la décision, il a fallu six mois pour les jugements les plus lents dans une proportion de 20 %, mais deux semaines pour les plus rapides dans la même proportion. L'attente des autres décisions touchant les frais juridiques variait entre ces extrêmes.

Figure 10 : Activités touchant les décisions prévues, par année



5.5. Réclamations n'exigeant aucune audience

En plus des audiences et des décisions dont nous faisons mention ci-dessus, nous prévoyons qu'au moins 5 800 réclamations n'exigeront pas d'audiences. La plupart de ces réclamations, soit environ 4 500, devraient être résolues par voie de négociation.

Plusieurs autres raisons peuvent expliquer pourquoi une réclamation ne passe pas à l'étape de l'audience. À ce jour, 1 320 causes se sont terminées sans audience pour l'une des raisons suivantes :

- le demandeur a retiré sa demande, conformément aux procédures énoncées dans le Document d'orientation n° 8 (DO-8, Retrait de demandes aux termes du PEI);
- un adjudicateur a écrit sa décision de rejeter la réclamation pour des raisons de compétence, après une téléconférence préalable à l'audience, conformément aux procédures énoncées dans la Directive n° 9 de l'adjudicateur en chef (Procédures d'examen des compétences dans le cadre du PEI);
- un adjudicateur a écrit sa décision sans la tenue d'une audience, à partir des éléments de preuve disponibles, après le défaut d'un demandeur de se présenter à une audience prévue, conformément aux procédures énoncées dans le Document d'orientation n° 7 (DO-7, Audiences prévues qui n'ont pas lieu).

Le Secrétariat d'adjudication ne dispose d'aucune référence pour prévoir le nombre de causes supplémentaires qui seront retirées ou refusées conformément à ces directives. Aussi, à des fins de planification, nous avons tenu compte de ces causes comme si elles donnaient lieu à la tenue d'audiences.

5.6. Réclamations non résolues au moyen des procédures courantes

Certaines causes peuvent se prolonger indéfiniment pour d'autres raisons :

- le demandeur a perdu contact avec son avocat ou avec le Secrétariat d'adjudication;
- l'avocat du demandeur néglige de retourner les appels ou de répondre à la correspondance du Secrétariat d'adjudication;
- le demandeur ou son avocat refuse les dates d'audience offertes par le Secrétariat d'adjudication;
- le demandeur est décédé et personne ne s'est manifesté au nom de la succession;
- le demandeur est devenu mentalement inapte et ne peut donc témoigner;
- d'autres raisons, connues ou non du Secrétariat d'adjudication.

Il n'existe à l'heure actuelle aucun moyen de composer efficacement avec ces causes, qui ne peuvent donc donner lieu à des audiences par les moyens habituels. Pour combler cette lacune dans la Convention de règlement, les membres du Comité de surveillance du PEI ont convenu d'une procédure de règlement des dossiers incomplets (PRDI).

Les réclamations soumises à la PRDI feront l'objet d'une gestion rigoureuse du Secrétariat d'adjudication afin de déterminer la cause de leur interruption. S'il y a lieu, un adjudicateur sera affecté à la réclamation pour guider les parties dans sa préparation. Si une réclamation ne peut toujours pas être entendue, l'adjudicateur désigné pourra recevoir les avis des parties et formuler des directives pour le règlement, lesquelles, dans certains cas, entraîneraient le rejet de la réclamation. Cette deuxième mesure prévue dans la PRDI est soumise à l'approbation du tribunal dans le cadre de la requête en cours.

Il est impossible de déterminer à l'avance le nombre de réclamations susceptibles d'être visées par la PRDI ou la proportion de réclamations pouvant être rejetées sans la tenue d'une audience. L'un des principaux objectifs de la PRDI est de résoudre les questions en suspens et de retourner la réclamation dans le processus d'audience régulier. Aussi, à des fins de planification, nous avons tenu compte de ces causes comme si elles donnaient lieu à la tenue d'audiences. Le Secrétariat d'adjudication surveillera le processus régissant la PRDI à mesure que celle-ci sera utilisée, puis mettra à jour ses prévisions en conséquence.

Le rôle de la PRDI dans le traitement des réclamations ne pouvant être réglées en fonction du processus habituel est aussi analysé à la section 6.8 .

5.7. Maintien d'une approche centrée sur le demandeur

La Convention de règlement a pour but de veiller à ce que la recherche d'une solution juste, globale et durable aux séquelles des pensionnats indiens reste au cœur du PEI. Le Secrétariat d'adjudication s'efforce d'inciter les demandeurs, les partenaires clés et les autres parties à opter pour une approche sensible aux particularités culturelles dans leurs efforts pour cerner les

besoins des demandeurs, y répondre et faire connaître leurs droits dans le Processus d'évaluation indépendant (PEI).

Bien que le Secrétariat d'adjudication recommande que tous les demandeurs soient représentés par un avocat, certains désirent agir seuls ou ne peuvent trouver un avocat qui leur convient. Le Secrétariat d'adjudication apporte son soutien aux demandeurs non représentés. Un agent de soutien est affecté à chacun de ces demandeurs; il agira comme conseiller tout au long du PEI, fournira les renseignements nécessaires, proposera des mesures de soutien affectif et aidera au rassemblement des documents obligatoires.

En plus de son engagement à soutenir individuellement les demandeurs, le Secrétariat d'adjudication veille à ce que ceux-ci, ainsi que leurs familles et leurs collectivités, obtiennent rapidement des renseignements cohérents et fiables sur le PEI. Dans le cadre d'une stratégie nationale de sensibilisation, le Secrétariat d'adjudication élaborera et diffusera des produits d'information sur le PEI afin de le faire comprendre et connaître. L'information sera transmise dans divers dialectes et sous différentes formes, y compris des dépliants, des fiches d'information, des pages Web, des messages radiophoniques ainsi que des vidéos décrivant le processus d'audience. Le Secrétariat d'adjudication collaborera avec différents acteurs et partenaires, comme des organismes autochtones, des centres d'amitié et des ministères fédéraux, pour promouvoir l'accès rapide à des renseignements exacts sur le PEI.

Le Secrétariat d'adjudication apportera aussi une aide financière aux demandeurs qui préfèrent se regrouper. Le financement accordé au PEI collectif vise à régler les frais des activités réalisées pour aider les membres à avancer dans le processus. Les objectifs principaux du PEI collectif sont :

- de contribuer à la guérison en aidant les anciens élèves des pensionnats indiens qui ont été admis au PEI et qui ont un point commun à se soutenir mutuellement dans leur cheminement vers la guérison et la réconciliation;
- de permettre aux gens d'accéder à des outils et à des ressources afin de développer, d'améliorer et de renforcer les liens entre les anciens élèves, leur famille, leur communauté et d'autres Canadiens afin de faciliter la guérison et la réconciliation pendant et après les audiences du PEI.

À ce jour, douze groupes ont bénéficié d'une aide financière. Le Secrétariat d'adjudication s'est engagé à financer ce programme de contribution à l'interne jusqu'en 2017. Nous nous attendons à financer plus de vingt-cinq groupes au cours des quatre prochaines années.

5.8. Fermeture administrative du Secrétariat d'adjudication

Outre les activités présentées ci-dessus, le Secrétariat d'adjudication veillera à la planification de la fin progressive de ses opérations. Une infrastructure appropriée sera maintenue tant qu'il le

faudra pour aider l'adjudicateur en chef et mener à bien les fonctions attribuées au Secrétariat d'adjudication dans la Convention de règlement²⁴.

²⁴ L'article 16.02 de la Convention de règlement prévoit que celle-ci « sera en vigueur tant que toutes les obligations qu'elle contient n'auront pas été remplies ».

6. Défis et risques

Le Secrétariat d'adjudication croit que le plan tracé au chapitre 5 permettra de mener à terme le PEI promptement et durablement, tout en veillant à ce que l'expérience des audiences soit de qualité et que soit maintenu un processus décisionnel éclairé et reposant sur des principes. À l'instar de n'importe quel plan, il existe nombre de facteurs qui pourraient jouer contre le calendrier d'achèvement. Nous décrivons ici brièvement les plus importants.

6.1. Nombre de cas accueillis

Le Secrétariat d'adjudication prévoit qu'environ 34 000 réclamations seront accueillies au PEI, d'après le taux statistique d'admission depuis la mise en œuvre. Toutefois, selon les renseignements anecdotiques, nombre de réclamations reçues dans les semaines précédant l'échéance sont de qualité très inférieure et pourraient ne pas être recevables à moins que des renseignements supplémentaires ne soient fournis. Évaluer si ces réclamations sont recevables est un processus fastidieux qui se poursuivra au début de 2014.

Répercussions : Chaque fois que 375 réclamations ne sont pas admises au PEI, cela réduit d'un mois le temps requis pour tenir des audiences.

Atténuation : Le Secrétariat d'adjudication continuera à suivre le rythme d'admission des réclamations et à corriger en conséquence les projections.

6.2. Existence de cas à inscrire au calendrier

L'engagement à tenir entre 4 000 et 4 500 audiences par année repose sur l'existence d'une quantité suffisante de réclamations prêtes à être entendues. Même si l'état de préparation aux audiences suppose un certain nombre de facteurs (par exemple, la production de documents par le Canada, ainsi que la localisation des présumés auteurs et la communication avec eux), l'obstacle le plus important est la production des documents obligatoires.

Répercussions : Si les réclamations ne peuvent être mises au rôle, cela prolongera la période au cours de laquelle l'audience doit être tenue et exigera également du Canada de fournir des fonds pour les audiences à venir.

Atténuation : Comme nous le précisons à la section 4.2 ci-dessus, le Secrétariat d'adjudication œuvre de concert avec les organismes détenteurs des documents afin d'accélérer la communication des documents obligatoires aux demandeurs et à leur avocat.

De plus, le Processus d'audience accéléré (voir plus haut à la section 4.4) est conçu pour réduire les répercussions des retards concernant les documents obligatoires en autorisant l'inscription des réclamations au calendrier même si les documents obligatoires n'ont pas été produits. Les adjudicateurs procéderont à une gestion dynamique des cas pour accélérer leur préparation, mais l'audience se déroulera malgré tout, même si la documentation n'est pas complète.

Le Processus d'audience accéléré est volontaire et son succès en matière d'atténuation du risque est limité par plusieurs facteurs :

- il faut qu'un nombre suffisant de demandeurs choisissent de participer;
- le processus dépend de l'inscription des dossiers au calendrier en blocs de cinq jours au même endroit, de sorte que les demandeurs doivent être situés dans la même zone géographique ou être disposés à se déplacer pour se rendre à une audience;
- les parties et le Secrétariat d'adjudication doivent disposer d'une capacité et d'une disponibilité suffisantes pour organiser ces audiences et y assister (voir les sections suivantes).

6.3. Disponibilité des parties pour assister aux audiences

Une difficulté constante dans la mise en œuvre du PEI est la disponibilité des parties pour assister aux audiences. Cette tendance se manifeste de diverses manières :

- *L'avocat du demandeur* exerce souvent dans un petit cabinet juridique où le personnel de relève est limité en cas de maladie ou de vacances. Certains de ces cabinets représentent un très grand nombre de demandeurs. Le temps passé à assister aux audiences doit être équilibré avec le travail de préparation des autres demandes, aux fins des audiences, ou avec les dates d'audience des tribunaux et autres engagements dans des domaines de pratique étrangers aux pensionnats indiens.
- Le *Canada* a un vaste bassin de gestionnaires de la résolution et d'avocats pour assister aux audiences, mais a éprouvé des difficultés constantes à recruter et à conserver le personnel nécessaire.

Répercussions : Si les dossiers ne peuvent être inscrits au calendrier des audiences en raison de la non-disponibilité des parties, cela prolongera le délai à l'intérieur duquel les audiences doivent être tenues et exigera également du Canada de réserver des fonds pour que ces audiences soient tenues dans les années ultérieures.

Atténuation :

- La mise en œuvre du Processus d'audience accéléré fera en sorte que les audiences soient inscrites au calendrier en blocs de cinq jours dans la mesure du possible. Cela devrait réduire le temps perdu en déplacements et maximiser la disponibilité de toutes les parties pour les audiences.
- Nous prévoyons que les avocats des demandeurs seront plus souvent disponibles pour assister aux audiences, maintenant que la date limite pour le dépôt des réclamations est passée et que le processus d'admission tire à sa fin. Toutefois, certains ont déjà commencé à réduire leur pratique en prévision de la fin du PEI, ce qui pourrait miner une partie des gains de capacité prévus.
- Le Canada devra s'attaquer aux obstacles persistants en matière de dotation de ces postes ou envisager d'autres moyens d'être représenté aux audiences.

6.4. Capacité du Secrétariat d'adjudication d'organiser les audiences

Le Secrétariat d'adjudication a toujours un nombre suffisant d'adjudicateurs pour tenir toutes les audiences nécessaires, mais la capacité en personnel pour prendre les arrangements requis a posé problème depuis la mise en œuvre du programme. Plusieurs aspects du processus d'audience sont très gourmands en main-d'œuvre :

- vérifier la disponibilité des parties afin de fixer des dates d'audience;
- s'occuper des déplacements et de l'hébergement de certaines personnes présentes aux audiences et en acquitter les frais (demandeur, personne appuyant le demandeur, anciens, interprètes);
- rembourser les frais de déplacement des autres personnes assistant aux audiences (avocats des demandeurs, adjudicateur);
- réserver des lieux d'audience et en régler les frais de location;
- organisation des activités liées aux audiences, par exemple évaluation par des experts et audiences supplémentaires pour faire témoigner les auteurs présumés ou procéder au contre-interrogatoire des évaluateurs.

Même si le Canada a offert un financement suffisant pour l'ensemble de l'effectif, le Secrétariat d'adjudication a éprouvé de graves difficultés en raison des exigences imposées par le gouvernement fédéral et par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :

- le processus de dotation sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* est lent et lourd : il faut en moyenne neuf mois pour combler les postes;
- la capacité consultative en matière de ressources humaines fournie par AADNC a été insuffisante eu égard au volume de mesures de dotation nécessaires;
- depuis 2008, puisque AADNC ne veut pas conserver de personnel supplémentaire « nommé pour une période indéterminée » (permanent) une fois le PEI terminé, AADNC a enjoint au Secrétariat d'adjudication d'éviter, dans la majorité des cas, de nommer des employés pour une période indéterminée (permanents), de sorte qu'il est difficile d'attirer et de conserver du personnel qualifié;
- les compressions d'effectif dans d'autres secteurs de l'administration fédérale, qui découlent de mesures figurant au Plan d'action de 2012 sur la réduction du déficit, ont ralenti considérablement le processus de recrutement, parce qu'il faut replacer les employés « excédentaires ».

AADNC fait face à des exigences analogues pour ses propres mesures de dotation, notamment les gestionnaires de la résolution qui assistent aux audiences en qualité de représentants du gouvernement.

Répercussions : Si le Secrétariat d'adjudication ne peut tenir d'audiences en raison d'une capacité limitée en personnel, la période requise pour la tenue d'audiences sera prolongée et le Canada devra réserver des fonds pour que ces audiences soient tenues dans les années ultérieures.

Atténuation :

- L'adjudicateur en chef a demandé au sous-ministre d'AADNC d'éliminer ou de réduire les obstacles au recrutement de personnel dans le Secrétariat d'adjudication. Certaines mesures d'allégement ont été accordées, mais sans résultats appréciables jusqu'à maintenant. Nous discutons actuellement d'autres mesures avec AADNC.
- Même si la disponibilité d'adjudicateurs pour les audiences n'a pas été jusqu'à maintenant un facteur limitatif, le Secrétariat d'adjudication continue à surveiller leur disponibilité, pour s'assurer qu'il existe une capacité suffisante en matière d'adjudicateurs.

6.5. Reports des audiences

Une audience qui n'a pas lieu alors qu'elle était prévue entraîne des coûts pour le Secrétariat d'adjudication et les autres parties, sans compter le temps perdu à prendre des dispositions qui n'auront finalement servi à rien. Comme il en est fait mention à la section 4.7, le taux de report des audiences est maintenant inférieur à 14 %.

Répercussions : Toute audience qui n'a pas lieu comme prévu doit être mise de nouveau au rôle, et de nouvelles dispositions doivent être prises. De plus, des dates qui auraient pu être offertes à d'autres demandeurs sont bloquées. Il en découle également un coût financier qui varie selon les circonstances.

Atténuation : Les adjudicateurs continueront de suivre le document d'orientation de l'adjudicateur en chef sur les reports, qui exige des parties qu'elles leur soumettent une demande pour faire reporter une audience. Ils pourront imposer des pénalités financières pour non-conformité. Le Secrétariat d'adjudication suit étroitement le nombre de reports d'audience ainsi que les motifs pour s'assurer du respect des objectifs de la politique.

6.6. Retards après l'audience

Comme il en est fait mention à la section 5.3, de nombreuses réclamations exigent des activités après l'audience, comme les évaluations d'experts, les audiences d'auteurs allégués ou la recherche des documents obligatoires. Les raisons des retards sont souvent propres à la cause elle-même.

Répercussions : En raison des retards après l'audience, les demandeurs doivent attendre plus longtemps pour voir leur réclamation résolue, et le Secrétariat d'adjudication doit poursuivre son mandat pendant une plus longue période avant que ne soit mené à bien le PEI.

Atténuation :

- La procédure de règlement des dossiers incomplets, dont nous proposons l'approbation dans le cadre de la présente requête, apportera aux adjudicateurs de nouveaux outils pour traiter les causes qui n'avancent pas dans les délais prévus.
- Le Secrétariat d'adjudication continuera de parfaire ses outils de suivi et de déclaration pour aider les adjudicateurs ainsi que l'adjudicateur en chef qui les supervise à connaître l'état d'avancement des causes actives. La portée du Système interactif de gestion des dossiers, dont il est fait mention à la section 4.2, sera accrue pour permettre aux adjudicateurs de mieux gérer leur charge de travail.

6.7. Capacité des parties de négocier des règlements

Le plan proposé prévoit la résolution d'environ 4 500 réclamations par la négociation, ce qui représente environ 12 % de toutes les réclamations réglées. Dans ses prévisions, le Canada a avancé le nombre de 708 règlements négociés par année de 2013-2014 à 2015-2016, soit 2 124 règlements futurs au total.

À ce jour, plus de 99 % des réclamations qui ont fait l'objet de négociations ont été résolues sans l'intervention d'un adjudicateur. Ce taux est principalement attribuable à la sélection judicieuse des causes pouvant être réglées par des négociations ainsi qu'aux relations de travail positives entre les parties. De plus, les parties ont négocié avec succès un plus grand nombre de réclamations qu'on ne l'avait prévu au cours des deux dernières années.

Répercussions : Les réclamations non réglées au moyen de négociations doivent de nouveau être entendues. Les retards dans la planification des audiences prolongent la période au cours de laquelle celles-ci doivent être tenues, en plus d'obliger le Canada à financer les audiences qui auront lieu les années subséquentes.

Atténuation : Le Secrétariat d'adjudication surveillera le nombre de règlements négociés et misera sur les approches de gestion des causes, y compris la procédure de règlement des dossiers incomplets, au besoin, pour s'assurer que les réclamations parviennent rapidement à une résolution, par la négociation ou par la tenue d'audiences.

6.8. Réclamations non résolues au moyen des procédures habituelles

Comme nous l'expliquons à la section 5.6, quelques réclamations sont « bloquées » à certaines étapes du processus et ne peuvent progresser sans une intervention.

Répercussions : Le PEI devra se poursuivre jusqu'à ce que chaque réclamation déposée soit résolue²⁵. Les retards causés par le « blocage » des réclamations dans le processus prolongeront le délai requis pour la tenue des audiences finales et la prise de décisions. Si les pouvoirs dont nous proposons l'attribution ne sont pas accordés, certaines causes ne pourront être conclues au moyen des mesures prévues dans la Convention de règlement.

²⁵ Consulter l'article 16.02 de la Convention de règlement, à la page 80.

Atténuation : La procédure de règlement des dossiers incomplets (voir la section 5.6), dont nous demandons l'approbation dans la présente requête au tribunal, apportera aux adjudicateurs et au Secrétariat d'adjudication des outils pour résoudre les problèmes et faire avancer les réclamations. Cette procédure a été adoptée au terme d'un vote unanime du Comité de surveillance du PEI après onze mois de discussions avec modérateur.

6.9. Financement nécessaire à l'achèvement du PEI

L'article 6 de la Convention de règlement stipule que le Canada allouera des ressources suffisantes au PEI pour que le Secrétariat d'adjudication atteigne les objectifs établis. Dans le budget de 2012, le gouvernement du Canada avait accordé au PEI un financement, qui paraissait alors suffisant, jusqu'à la fin de 2015-2016.

Presque 38 000 demandes ont été reçues, au lieu du nombre prévu au départ, soit 29 700. Par conséquent, un financement supplémentaire sera requis pour 2014-2015 et les exercices subséquents afin de traiter toutes les réclamations déposées. Le Secrétariat d'adjudication tente d'obtenir le financement nécessaire en suivant le processus budgétaire établi par le gouvernement.

Répercussions : Si le Secrétariat d'adjudication n'obtient pas un financement suffisant, il lui sera impossible d'atteindre le nombre cible d'audiences.

Atténuation : Le Secrétariat d'adjudication continuera de collaborer avec AADNC afin d'obtenir les fonds dont il a besoin en 2014-2015 et par la suite, et tiendra au courant le Comité de surveillance des progrès réalisés à cet égard.

6.10. Réclamations complexes et difficiles

Nous pouvons nous attendre, sans en être sûrs, à ce que les causes restantes dans le PEI soient plus complexes que celles traitées avant elles.

Le PEI prévoit un « volet complexe » pour deux catégories particulières de réclamations : celles se rapportant à d'autres actes fautifs qui ont entraîné d'importants préjudices psychologiques et celles assimilées à la perte réelle de revenus. Peu de décisions ont été rendues en ce qui a trait au volet complexe.

De plus, les affaires traitées dans le cadre du « volet ordinaire » peuvent soulever des questions complexes. Pensons, par exemple, aux réclamations d'élèves au sujet d'autres élèves, plus particulièrement la transmission de renseignements indiquant que le personnel avait connaissance des abus perpétrés, qui ont amené de nombreux avocats à faire reporter l'examen de causes difficiles.

Le volet difficile et le volet ordinaire soulevant des questions complexes exigent davantage d'ajournements, d'évaluations médicales ou effectuées par des experts, et d'autres activités après l'audience. Bien que leur principale répercussion touche le délai requis avant qu'une décision soit rendue, ces causes nécessitent plus de temps pour la préparation à l'audience, retiennent

l'attention de l'adjudicateur et détournement des ressources en personnel dont auraient pu bénéficier d'autres causes.

Répercussions : Les retards dans les audiences et les décisions peuvent prolonger la durée du PEI et exiger du Canada qu'il y alloue des fonds pendant une période plus longue que celle prévue.

Atténuation :

- Le Secrétariat d'adjudication prévoit offrir une formation adaptée aux adjudicateurs entendant des réclamations classées dans le volet complexe.
- La procédure de règlement des dossiers incomplets (voir la section 5.6) apportera aux adjudicateurs des outils supplémentaires pour mieux gérer les causes complexes.
- Le Secrétariat d'adjudication a introduit un processus d'« évaluation préliminaire » à l'intention des demandeurs non représentés qui ont déposé une réclamation dans le volet complexe. Cette initiative des adjudicateurs a aidé des demandeurs non représentés à prendre des décisions éclairées, en plus de faire valoir l'importance de recourir à un avocat qualifié pour des réclamations du volet complexe.
- Le Secrétariat d'adjudication travaille avec les parties à l'élaboration d'une stratégie pour traiter un certain nombre de réclamations en suspens d'élèves à l'encontre d'autres élèves, pour lesquelles on attend de l'information relativement à la connaissance des abus par le personnel.

6.11. Demandes touchant la liste des pensionnats selon l'article 12

L'article 12 de la Convention de règlement permet que soient proposés des ajouts à la liste des pensionnats (annexes E et F). Le Canada peut accepter la proposition qui a été faite, mais le demandeur a aussi la possibilité de déposer une demande d'instructions auprès des tribunaux de contrôle. Plusieurs établissements ont été ajoutés en vertu de l'article 12. L'adjudicateur en chef n'est pas partie à ces procédures.

Dans l'affaire touchant les foyers Mistassini, le plus récent ajout, une ordonnance du tribunal a prolongé au 2 septembre 2013 la date limite de dépôt des demandes dans le cadre du PEI pour les anciens élèves de cet établissement. Le Secrétariat d'adjudication s'attend à un petit nombre de demandes, ce dont il tient compte dans son plan d'achèvement présenté à la section 5.

Répercussions : Les ajouts futurs à la liste des pensionnats en vertu de l'article 12 exigeront une prolongation de la date limite de dépôt des demandes et feront augmenter le nombre de réclamations à régler dans le cadre du PEI. Ils retarderont aussi les audiences et les décisions rendues par rapport au plan proposé à la section 5.

Atténuation : Le Secrétariat d'adjudication continuera de suivre les causes visées par l'article 12 et fera part aux tribunaux de contrôle de toute incidence opérationnelle sur le PEI, le cas échéant.

6.12. Incidence de la fin progressive des opérations

La planification de la fin progressive des opérations du Secrétariat d'adjudication et les mesures en découlant posent un certain nombre de risques, soit :

- le départ d'un personnel et d'adjudicateurs expérimentés, ce qui se traduira par des vacances et une perte de productivité;
- la perte de mémoire organisationnelle;
- l'imposition de restrictions, par le gouvernement, à l'embauche de personnel et d'adjudicateurs de relève pour occuper les postes vacants en raison de la fin progressive des opérations, et la difficulté de recruter des professionnels qualifiés pour des mandats à court terme.

Répercussions : L'augmentation des postes vacants et la baisse de productivité risquent de limiter le nombre d'audiences pour lesquelles le Secrétariat d'adjudication prendra des dispositions. Cela prolongerait la période au cours de laquelle les audiences doivent être tenues, en plus d'obliger le Canada à financer celles qui auront lieu les années subséquentes.

Atténuation : Le Secrétariat d'adjudication travaille à l'élaboration d'un plan exhaustif de réduction des activités, qui comprendrait des mesures pour assouplir les règles de dotation, offrir une formation croisée au personnel et maintenir en poste les employés clés.

6.13. Hausse du nombre de demandeurs non représentés

En raison des complexités juridiques liées au PEI, le Secrétariat d'adjudication a toujours fortement encouragé les demandeurs à recourir aux services d'un avocat. Cependant, des demandeurs peuvent agir seuls, avec l'appui d'un agent de soutien employé par le Secrétariat d'adjudication.

Le nombre de demandeurs non représentés a considérablement augmenté depuis 2011, plus particulièrement avec l'afflux de demandes de dernière minute avant la date limite fixée dans le cadre du PEI. En juin 2013, les demandeurs non représentés (DNR) correspondaient à 16,7 % de toutes les causes actives.

Répercussions : En raison de la charge de travail accrue des agents de soutien, qui fournissent des conseils personnalisés aux DNR pour les guider dans le PEI, il existe un risque pour la conformité aux normes de prestation de services et la qualité de l'expérience centrée sur le demandeur. La conclusion de telles affaires peut s'avérer difficile.

Atténuation : Si la proportion de demandeurs non représentés reste élevée, le Secrétariat d'adjudication devra réaffecter ses ressources existantes pour assurer la conformité aux normes de prestation de services et la qualité de l'expérience centrée sur le demandeur dans le cas des demandeurs préférant agir seuls dans le cadre du PEI. Le Secrétariat d'adjudication devra aussi continuer d'informer les demandeurs non représentés au sujet de la recherche et de l'embauche d'un avocat, en plus de les aider à recourir à de tels services.

6.14. Maintien de la confiance des demandeurs, partenaires et autres acteurs

Le PEI est un processus long et complexe. Comme la progression d'une réclamation dans ce processus risque de ne pas répondre aux attentes d'anciens élèves ou d'une communauté autochtone, il peut en découler des répercussions négatives. Le délai requis pour résoudre des réclamations très nombreuses risque de miner la confiance des demandeurs, des partenaires et d'autres acteurs à l'égard du PEI.

Répercussions : Une perte de confiance à l'égard du PEI pourrait entraîner un examen accru du public et exiger le détournement de ressources destinées à des secteurs essentiels du Secrétariat d'adjudication.

Atténuation : La stratégie nationale de sensibilisation, présentée à la section 5.7, contribuera à rendre les attentes plus réalistes en informant rapidement les acteurs et partenaires des délais de traitement, en toute transparence.

6.15. Élimination des dossiers

L'adjudicateur en chef demandera des directives auprès des tribunaux de contrôle au sujet de l'élimination des dossiers du PEI.

Répercussions : La consignation des dossiers selon les directives des tribunaux peut alourdir la charge de travail et exiger du temps ainsi que des ressources financières et humaines, en plus de prolonger la durée du mandat du Secrétariat d'adjudication.

Atténuation : Le plan de réduction des activités du Secrétariat tiendra compte des répercussions opérationnelles des directives obtenues.

6.16. Autres facteurs externes

Des facteurs échappant au contrôle du Secrétariat d'adjudication, comme les questions que soulève la conduite d'un avocat sur le plan éthique ou d'autres contestations judiciaires de la Convention de règlement, pourraient avoir des répercussions importantes sur le traitement des réclamations. Par exemple, le retrait ordonné par le tribunal de Blott & Company, en juin 2012, a exigé des milliers d'heures-personnes du Secrétariat d'adjudication.

De plus, une décision rendue en 2012 par la Cour d'appel de l'Ontario confirme qu'une partie peut s'adresser à des juges administratifs pour des instructions [traduction] « dans des circonstances très limitées, où la décision finale de l'adjudicateur en chef reflète une inobservation des conditions de la Convention de règlement ou de décrets d'application »²⁶. Il est encore difficile d'établir le nombre de contestations de la sorte qui seront faites, la durée de leur examen et, le cas échéant, l'incidence qu'ils auront sur d'autres affaires.

Répercussions : Il est impossible d'évaluer les répercussions de tels scénarios.

²⁶ *Fontaine c. Duboff Edwards Haight & Schachter*, 2012 LOSBL 471, par. 57.

Atténuation : Le Secrétariat d'adjudication a revu ses capacités de planification et d'intervention en cas d'urgence en fonction de cette expérience récente afin de mieux se préparer aux événements imprévus. Nous travaillons actuellement à nous doter de capacités d'intervention sur le terrain pour informer les demandeurs et les communautés lors de situations inattendues. Le Secrétariat d'adjudication continuera de suivre les causes devant les tribunaux qui risquent d'avoir des répercussions sur les demandeurs ou les activités du PEI.

7. Conclusion

« Il va sans dire que nous sommes déterminés à traiter chaque réclamation déposée avant le 19 septembre 2012 avec la même attention, le même professionnalisme et la même compassion dont nous nous sommes toujours efforcés de faire preuve. »

- *L'ancien adjudicateur en chef, M. Dan Ish, dans son rapport annuel de 2010*

Le plan présenté dans ce rapport a pour objectif de faire en sorte que chaque demandeur bénéficie pleinement du processus qui a été établi par voie de négociation dans le but de mettre un point final à l'épisode des pensionnats indiens, tout en veillant à ce que cet objectif puisse être atteint dans les plus brefs délais.

En plus de favoriser durablement la tenue d'audiences de qualité élevée, le plan proposé permet de résoudre le plus rapidement possible les réclamations. Nous poursuivrons notre quête d'efficacité, sans compromettre le caractère fondamental du processus, axé sur l'équité, la guérison et le respect des demandeurs. Nous maintiendrons et renforcerons nos liens avec les partenaires et autres acteurs pour que les demandeurs disposent rapidement des renseignements exacts dont ils ont besoin pour faire avancer leurs réclamations et protéger leurs droits. Il nous importe de veiller à ce que les demandeurs puissent vivre un processus de guérison et de réconciliation avec la résolution de leur réclamation, notamment par l'amélioration des services de guérison qui peuvent être offerts grâce au PEI collectif.

Le Processus d'évaluation indépendant est né d'un désir commun de réagir à l'épisode tragique des pensionnats indiens et à ses conséquences. L'engagement des parties et de l'ensemble des acteurs est nécessaire non seulement pour le mener à bien, mais aussi pour faire respecter ses buts et ses valeurs.