

**COUR SUPRÊME DU CANADA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Référence :** Canada (Procureur général) *c.* Fontaine, 2017 CSC 47, [2017] 2 R.C.S. 205 | **Appel entendu :** 25 mai 2017  **Jugement rendu :** 6 octobre 2017  **Dossier :** 37037 |

Entre :

Procureur général du Canada

Appelant

et

Larry Philip Fontaine à titre personnel et en sa qualité d’exécuteur de la succession d’Agnes Mary Fontaine, décédée, et autres

Intimés

- et -

Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, Coalition to Preserve Truth et Commissaire à l’information du Canada

Intervenants

**Traduction française officielle**

**Coram :** La juge en chef McLachlin et les juges Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté, Brown et Rowe

|  |  |
| --- | --- |
| **Motifs de jugement conjoints :**  (par. 1 à 64) | Les juges Brown et Rowe (avec l’accord de la juge en chef McLachlin et des juges Karakatsanis, Wagner, Gascon et Côté) |

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

Procureur général du Canada Appelant

c.

Larry Philip Fontaine à titre personnel et en sa qualité

d’exécuteur de la succession d’Agnes Mary Fontaine, décédée,

Michelline Ammaq, Percy Archie, Charles Baxter Sr.,

Elijah Baxter, Evelyn Baxter, Donald Belcourt,

Nora Bernard, John Bosum, Janet Brewster,

Rhonda Buffalo, Ernestine Caibaiosai‑Gidmark,

Michael Carpan, Brenda Cyr, Deanna Cyr,

Malcolm Dawson, Ann Dene, Benny Doctor,

Lucy Doctor, James Fontaine à titre personnel

et en sa qualité d’exécuteur de la succession

d’Agnes Mary Fontaine, décédée, Vincent Bradley Fontaine,

Dana Eva Marie Francey, Peggy Good, Fred Kelly,

Rosemarie Kuptana, Elizabeth Kusiak, Theresa Larocque,

Jane McCullum, Cornelius McComber, Veronica Marten,

Stanley Thomas Nepetaypo, Flora Northwest, Norman Pauchey,

Camble Quatell, Alvin Barney Saulteaux, Christine Semple,

Dennis Smokeyday, Kenneth Sparvier, Edward Tapiatic,

Helen Winderman, Adrian Yellowknee, Église presbytérienne

au Canada, Synode général de l’Église anglicane du Canada,

Église Unie du Canada, Comité des missions intérieures

de l’Église Unie du Canada, Women’s Missionary Society

of the Presbyterian Church, Baptist Church in Canada,

Board of Home Missions and Social Services of the Presbyterian

Church in Bay, Canada Impact North Ministries

of the Company for the Propagation of the Gospel in New England

(également connue sous le nom de New England Company),

Diocese of Saskatchewan, Diocese of the Synod of Cariboo,

Foreign Mission of the Presbyterian Church in Canada,

Incorporated Synod of the Diocese of Huron,

Methodist Church of Canada, Missionary Society

of the Anglican Church of Canada, Missionary Society

of the Methodist Church of Canada (également connue

sous le nom de Methodist Missionary Society of Canada),

Incorporated Synod of the Diocese of Algoma,

Synod of the Anglican Church of the Diocese of Quebec,

Synod of the Diocese of Athabasca, Synod of the Diocese

of Brandon, Anglican Synod of the Diocese

of British Columbia, Synod of the Diocese of Calgary,

Synod of the Diocese of Keewatin, Synod of the Diocese

of Qu’Appelle, Synod of the Diocese of New Westminster,

Synod of the Diocese of Yukon, Bureau de fiducie

de l’Église presbytérienne au Canada, Board of Home Missions

and Social Service of the Presbyterian Church of Canada,

Women’s Missionary Society of the United Church of Canada,

Sisters of Charity, une personne morale connue sous le nom de

Sisters of Charity of St. Vincent de Paul, Halifax,

également connue sous le nom de Sisters of Charity Halifax,

Corporation épiscopale catholique romaine de Halifax,

Soeurs de Notre‑Dame‑Auxiliatrice,

Soeurs de St‑François D’Assise, Institut des Soeurs

du Bon Conseil, Soeurs de Saint‑Joseph de Saint‑Hyacinthe,

Soeurs de Jésus‑Marie, Soeurs de l’Assomption

de la Sainte Vierge, Soeurs de l’Assomption

de la Sainte Vierge de l’Alberta, Soeurs Missionnaires du Christ‑Roi,

Soeurs de la Charité de St‑Hyacinthe, Oeuvres Oblates de l’Ontario,

Résidences Oblates du Québec, Corporation Épiscopale

Catholique Romaine de la Baie James

(the Roman Catholic Episcopal Corporation of James Bay),

Catholic Diocese of Moosonee, Soeurs Grises de Montréal/Grey Nuns of Montréal, Sisters of Charity (Grey Nuns) of Alberta,

Soeurs de la Charité des T.N.‑O., Hôtel‑Dieu de Nicolet,

Grey Nuns of Manitoba Inc. — Soeurs Grises du Manitoba Inc.,

Corporation Épiscopale Catholique Romaine de la Baie d’Hudson —

**Roman Catholic Episcopal Corporation of Hudson’s Bay,**

Missionary Oblates — Grandin Province,

Oblats de Marie Immaculée du Manitoba,

Archiepiscopal Corporation of Regina,

Sisters of the Presentation, Sisters of St. Joseph of Sault

Ste. Marie, Soeurs de la Charité d’Ottawa, Oblates of Mary Immaculate —

St. Peter’s Province, Sisters of Saint Ann,

Sisters of Instruction of the Child Jesus,

Benedictine Sisters of Mt. Angel Oregon, Pères Montfortains,

Roman Catholic Bishop of Kamloops, Corporation Sole,

Bishop of Victoria, Corporation Sole,

Roman Catholic Bishop of Nelson, Corporation Sole,

Order of the Oblates of Mary Immaculate in the Province

of British Columbia, Sisters of Charity of Providence

of Western Canada, Corporation Épiscopale Catholique

Romaine de Grouard, Roman Catholic Episcopal Corporation

of Keewatin, Corporation Archiépiscopale Catholique

Romaine de St‑Boniface, Missionnaires Oblates Soeurs

de St‑Boniface — Missionary Oblates Sisters of St. Boniface,

Roman Catholic Archiepiscopal Corporation of Winnipeg,

Corporation Épiscopale Catholique Romaine de Prince Albert,

Roman Catholic Bishop of Thunder Bay,

Immaculate Heart Community of Los Angeles CA,

Archdiocese of Vancouver — Roman Catholic Archbishop

of Vancouver, Roman Catholic Diocese of Whitehorse,

Catholic Episcopal Corporation of Mackenzie‑Fort Smith,

Roman Catholic Episcopal Corporation of Prince Rupert,

Episcopal Corporation of Saskatoon,

OMI Lacombe Canada Inc., Mt. Angel Abbey Inc.,

Centre national pour la vérité et réconciliation,

Assemblée des Premières Nations, Avocats indépendants,

Représentants des Inuits et Adjudicateur en chef du Secrétariat

d’adjudication des pensionnats indiens Intimés

et

Commissaire à la protection de la vie privée du Canada,

Coalition to Preserve Truth et

Commissaire à l’information du Canada Intervenants

**Répertorié : Canada (Procureur général) *c.*** Fontaine

2017 CSC 47

No du greffe : 37037.

2017 : 25 mai; 2017 : 6 octobre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté, Brown et Rowe.

en appel de la cour d’appel de l’ontario

*Procédure civile — Recours collectifs — Règlement — Administration — Recours collectifs intentés par des Autochtones ayant fréquenté des pensionnats réglés par une convention de règlement — Convention prévoyant un Processus d’évaluation indépendant pour les allégations graves d’abus — Demande faite à un juge surveillant par deux parties à la convention de règlement pour que celui‑ci donne des directives sur le sort final des documents issus du Processus d’évaluation indépendant une fois qu’une décision a été rendue — Ces documents constituent‑ils des documents judiciaires ou des documents fédéraux soumis aux lois fédérales en matière de protection des renseignements personnels, d’accès à l’information et d’archivage? — Le juge surveillant a‑t‑il commis une erreur en concluant que la convention de règlement autorisait la destruction de ceux‑ci? — L’ordonnance du juge surveillant suivant laquelle ces documents doivent être détruits à l’expiration d’une période de conservation de 15 ans était‑elle appropriée?*

À compter des années 1860 jusqu’aux années 1990, plus de 150 000 enfants — Premières Nations, Inuits et Métis — ont été obligés de fréquenter des pensionnats indiens dirigés par des organismes religieux et financés par le gouvernement du Canada. Des milliers de ces enfants ont été victimes de sévices physiques, psychologiques et sexuels pendant leur séjour dans ceux‑ci. Des survivants des pensionnats ont intenté un certain nombre de recours individuels et collectifs. En 2006, une convention a été conclue, et les recours collectifs intentés dans neuf provinces et territoires ont été fusionnés en un seul recours. La Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (« CRRPI ») règle de façon globale ce recours collectif; elle vise à résoudre pour de bon et de manière juste et globale les séquelles laissées par les pensionnats indiens et à promouvoir la guérison, l’éducation, la vérité, la réconciliation et la commémoration, notamment en indemnisant financièrement les anciens élèves des pensionnats.

Suivant la CRRPI, les anciens élèves des pensionnats peuvent recevoir deux formes d’indemnisation financière. Premièrement, le paiement d’expérience commune accorde aux demandeurs admissibles une indemnisation financière en fonction du temps qu’ils ont passé dans les pensionnats. Deuxièmement, les anciens élèves qui ont subi des abus et des actes fautifs ayant entraîné de graves conséquences sur le plan psychologique peuvent également présenter une demande dans le cadre du Processus d’évaluation indépendant (« PÉI »). Pour déposer une demande dans le cadre de ce processus, les demandeurs doivent présenter un formulaire de demande au Secrétariat d’adjudication des pensionnats indiens, ce qui implique la communication par ceux‑ci de renseignements très sensibles pour examen par un adjudicateur. Ces renseignements sont consignés dans des formulaires de demande, des transcriptions d’audience, des rapports médicaux, des motifs de décisions et d’autres documents (collectivement appelés « documents du PÉI »), dont des copies sont en possession du gouvernement du Canada.

Pendant le PÉI, l’adjudicateur en chef du Secrétariat d’adjudication des pensionnats indiens et la Commission de vérité et de réconciliation (« CVR ») ont présenté des demandes de directives à la Cour supérieure de justice de l’Ontario portant sur le sort final réservé aux documents du PÉI à la fin de ce processus et, si nécessaire, sur la préparation d’un programme de notification visant à informer les demandeurs de la possibilité d’archiver volontairement certains de leurs documents du PÉI au Centre national pour la vérité et réconciliation.

Le juge surveillant a conclu que les documents du PÉI devaient être détruits à l’expiration d’une période de conservation de 15 ans au cours de laquelle les demandeurs du PÉI à titre individuel pourraient demander que les documents se trouvant dans leur propre dossier soient conservés. Les juges majoritaires de la Cour d’appel de l’Ontario ont confirmé pour l’essentiel cette ordonnance. Le procureur général du Canada se pourvoit devant la Cour, faisant valoir que les documents du PÉI « relèvent d’une institution fédérale » au sens de la *Loi sur l’accès à l’information*, de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, et que le juge surveillant n’avait pas compétence pour ordonner leur destruction.

*Arrêt* :Le pourvoi est rejeté.

Les juges des cours supérieures provinciales et territoriales ayant autorisé le recours collectif et approuvé la CRRPI ont été nommés en tant que juges surveillants, et jouent un rôle vital dans la CRRPI. Ils ont un pouvoir administratif et de surveillanceen ce qui concerne la mise en œuvre et l’administration de cette convention, et ils peuvent notamment entendre des demandes de directives. En l’espèce, le juge surveillant a conclu à bon droit qu’il avait le pouvoir de rendre des ordonnances sur le sort final des documents issus du PÉI. Le rôle de surveillance des tribunaux dans la mise en œuvre de la CRRPI permet à ceux‑ci de rendre des ordonnances sur le sort final des documents du PÉI, que ces documents constituent ou non des documents fédéraux.

Le juge surveillant a conclu, sans erreur manifeste et dominante, que la CRRPI autorisait la destruction des documents du PÉI. L’interprétation du juge surveillant trouve appui tant dans le texte de la CRRPI que dans les circonstances pertinentes. Selon les termes exprès de la CRRPI, les documents du PÉI seraient traités comme des documents hautement confidentiels, sous réserve d’une possibilité très limitée de communication au cours d’une période de conservation, après quoi ceux‑ci seraient détruits. Parmi les éléments principaux de la CRRPI figurent des dispositions relatives au PÉI et à la CVR aux ann. D et N. L’annexe D, qui porte sur le PÉI, ne précise pas si les lois fédérales s’appliqueront aux documents créés ou mis au jour dans le cadre du PÉI, mais elle fait état du traitement prévu des différents types de renseignements et de documents. L’annexe N, qui expose en détail le mandat et le processus de la CVR, prévoit que le processus de vérité et de réconciliation repose sur le principe de la participation individuelle à titre strictement volontaire. Les conclusions du juge surveillant portant que les négociateurs de la CRRPI voulaient que le PÉI soit un processus confidentiel et privé, que les demandeurs et les auteurs des actes reprochés se sont appuyés sur les assurances de confidentialité et que, sans ces assurances, le PÉI n’aurait pas pu fonctionner, étaient inéluctables.

Il n’y a pas lieu d’accorder de poids aux références aux lois fédérales sur l’accès à l’information, la protection des renseignements personnels et l’archivage contenues dans le *Guide pour le formulaire d’application au Processus d’évaluation indépendant*. Celui‑ci ne fait pas partie de la CRRPI, et il indique de façon bien visible que, si le Guide et l’ann. D diffèrent, le document officiel aura préséance. De plus, ses dispositions concernant la protection des renseignements personnels semblent ne trouver absolument aucun ancrage dans le texte de l’ann. D et auraient apparemment été reprises d’un document semblable ayant servi dans l’ancien mode alternatif de résolution des conflits. Le juge surveillant n’a donc commis aucune erreur en n’important pas dans la CRRPI les références aux lois fédérales sur l’accès à l’information, la protection des renseignements personnels et l’archivage contenues dans le Guide. L’application de ces lois aux documents du PÉI irait clairement à l’encontre des principes de la confidentialité et du caractère volontaire sur lesquels repose le PÉI.

Enfin, l’ordonnance conçue par le juge surveillant constituait un exercice approprié du pouvoir discrétionnaire dont il disposait en ce qui a trait à l’administration de la CRRPI. Son ordonnance, modifiée par la Cour d’appel, établit un équilibre entre la préservation de la confidentialité et la nécessité de remémoration et de commémoration, tout en respectant le choix des survivants de révéler ou non leur histoire; elle établit aussi une solution appropriée entre la destruction éventuelle non désirée et la conservation éventuelle préjudiciable. Pendant la période de conservation de 15 ans, les demandeurs peuvent choisir de faire conserver et archiver leurs documents du PÉI, et seront informés de cette possibilité par l’entremise d’un programme de notification administré par l’adjudicateur en chef. Bien qu’il soit possible que cette ordonnance contrevienne aux désirs de demandeurs décédés qui ne se sont jamais vu offrir la possibilité de faire conserver leurs documents, la destruction de documents que certains demandeurs auraient préféré voir conservés est une injustice moindre que la communication de documents que la majorité s’attendait à ne voir jamais communiqués.

**Jurisprudence**

**Arrêts mentionnés :** *Baxter c. Canada (Attorney General)* (2006), 83 O.R. (3d) 481; *Fontaine c. Canada (Attorney General)*, 2014 ONSC 283, [2014] 2 C.N.L.R. 86; *Fontaine c. Canada* *(Attorney General)*, 2013 ONSC 684, 114 O.R. (3d) 263; *Lac Minerals Ltd. c. International Corona Resources Ltd.*,[1989] 2 R.C.S. 574; *Coco c. A.N. Clark (Engineers) Ltd.*, [1969] R.P.C. 41; *Endean c. Colombie‑Britannique*, 2016 CSC 42, [2016] 2 R.C.S. 162; *R. c. Rose*, [1998] 3 R.C.S. 262; *Sattva Capital Corp. c. Creston Moly Corp.*, 2014 CSC 53, [2014] 2 R.C.S. 633; *Heritage Capital Corp. c. Équitable, Cie de fiducie*, 2016 CSC 19, [2016] 1 R.C.S. 306; *Ledcor Construction Ltd. c. Société d’assurance d’indemnisation Northbridge*, 2016 CSC 37, [2016] 2 R.C.S. 23; *Lavier c. MyTravel Canada Holidays Inc.*,2013 ONCA 92, 359 D.L.R. (4th) 713; *P. (W.) c. Alberta*, 2014 ABCA 404, 378 D.L.R. (4th) 629; *Balogun c. Pandher*,2010 ABCA 40, 474 A.R. 258; *Banque Canadienne Impériale de Commerce c. Green*, 2015 CSC 60, [2015] 3 R.C.S. 801; *Reza c. Canada*,[1994] 2 R.C.S. 394; *Québec (Directeur des poursuites criminelles et pénales) c. Jodoin*, 2017 CSC 26, [2017] 1 R.C.S. 478.

**Lois et règlements cités**

*Loi de 1992 sur les recours collectifs*, L.O. 1992, c. 6, art. 12.

*Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. 1985, c. A‑1, art. 4.

*Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, L.C. 2004, c. 11, préambule, art. 2, 12.

*Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, c. P‑21, art. 3 « renseignements personnels », 7 à 10, 8(2)j), 12.

**Traités et ententes**

*Convention de règlement relative aux pensionnats indiens* (2006), préambule, art. 4.06(g), 5.02, 7.01, ann. D, art. II, III(o), ann. II, points i), iv), VII, VIII, ann. N, art. 1, 2c), 4b), 11.

**Doctrine et autres documents cités**

Hall, Geoff R. *Canadian Contractual Interpretation Law*, 2nd ed., Markham (Ont.), LexisNexis, 2012.

Le très honorable Stephen Harper au nom du gouvernement du Canada. « Présentation d’excuses aux anciens élèves des pensionnats indiens », Ottawa, 11 juin 2008, (en ligne : https://www.aadnc‑aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/rqpi\_apo\_pdf\_1322167347706\_fra.pdf; version archivée : <http://www.scc-csc.ca/cso-dce/2017SCC-CSC47_2_fra.pdf>).

Secrétariat d’adjudication des pensionnats indiens. *Guide pour le formulaire d’application au Processus d’évaluation indépendant*, mis à jour le 4 avril 2013 (en ligne : http://www.iap-pei.ca/media/information/publication/pdf/pub/iapg-v3.2-20130404-fra.pdf; version archivée : <http://www.scc-csc.ca/cso-dce/2017SCC-CSC47_1_fra.pdf>).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel de l’Ontario (le juge en chef Strathy et les juges Sharpe et MacFarland), 2016 ONCA 241, 130 O.R. (3d) 1, [2016] 3 C.N.L.R. 72, 397 D.L.R. (4th) 243, 346 O.A.C. 321, [2016] O.J. No. 1658 (QL), 2016 CarswellOnt 4938 (WL Can.), qui a confirmé pour l’essentiel une décision du juge Perell, 2014 ONSC 4585, 122 O.R. (3d) 1, [2014] 4 C.N.L.R. 72, [2014] O.J. No. 3638 (QL), 2014 CarswellOnt 10756 (WL Can.). Pourvoi rejeté.

Christopher Rupar et Alexander Pless, pour l’appelant.

Janine L. Lavoie‑Harding, David M. Stack, c.r., et C. Kelsey O’Brien, pour les intimés Sisters of Charity, une personne morale connue sous le nom de Sisters of Charity of St. Vincent de Paul, Halifax, également connue sous le nom de Sisters of Charity Halifax, Oeuvres Oblates de l’Ontario, Résidences Oblates du Québec, Soeurs Grises de Montréal/Grey Nuns of Montréal, Sisters of Charity (Grey Nuns) of Alberta, Soeurs de la Charité des T.N.‑O., Hôtel‑Dieu de Nicolet, Grey Nuns of Manitoba Inc. — Soeurs Grises du Manitoba Inc., Missionary Oblates — Grandin Province, Oblats de Marie Immaculée du Manitoba, Oblates of Mary Immaculate — St. Peter’s Province, Sisters of Saint Ann, Sisters of Instruction of the Child Jesus, Order of the Oblates of Mary Immaculate in the Province of British Columbia, Sisters of Charity of Providence of Western Canada et Roman Catholic Archiepiscopal Corporation of Winnipeg.

Raymond Doray et Pierre‑L. Baribeau, pour les intimés Soeurs de Notre‑Dame‑Auxiliatrice, Soeurs de St‑François D’Assise, Institut des Soeurs du Bon Conseil, Soeurs de Saint‑Joseph de Saint‑Hyacinthe, Soeurs de Jésus‑Marie, Soeurs de l’Assomption de la Sainte Vierge, Soeurs de l’Assomption de la Sainte Vierge de l’Alberta, Soeurs Missionnaires du Christ‑Roi et Soeurs de la Charité de St‑Hyacinthe.

Joanna Birenbaum, Naomi Andrew et Lynne Hiebert, pour l’intimé Centre national pour la vérité et réconciliation.

*Stuart Wuttke*, *Julie McGregor* et *Kathleen Mahoney*, *c.r.*, pour l’intimée Assemblée des Premières Nations.

Peter R. Grant, Diane Soroka et Sandra Staats, pour l’intimé Avocats indépendants.

Hugo Prud’homme, pour l’intimé Représentants des Inuits.

Joseph J. Arvay, c.r., Catherine J. Boies Parker et Susan E. Ross, pour l’intimé Adjudicateur en chef du Secrétariat d’adjudication des pensionnats indiens.

Personne n’a comparu pour les autres intimés.

Argumentation écrite seulement par Barbara McIsaac, c.r., Kate Wilson, Regan Morris et James Nowlan, pour l’intervenant Commissaire à la protection de la vie privée du Canada.

Christopher G. Devlin, Nicole Bresser et John Gailus, pour l’intervenante Coalition to Preserve Truth.

Richard Dearden et Adam Zanna, pour l’intervenant Commissaire à l’information du Canada.

Version française du jugement de la Cour rendu par

Les juges Brown et Rowe —

1. Introduction
2. À compter des années 1860 jusqu’aux années 1990, plus de 150 000 enfants — Premières Nations, Inuits et Métis — ont été obligés de fréquenter des pensionnats indiens dirigés par des organismes religieux et financés par le gouvernement du Canada. Comme l’a reconnu le Canada, ce système visait à « isoler les enfants et [à] les soustraire à l’influence de leurs foyers, de leurs familles, de leurs traditions et de leur culture » (« Présentation d’excuses aux anciens élèves des pensionnats indiens » par le très honorable Stephen Harper au nom du Canada, 11 juin 2008 (en ligne)). Des milliers de ces enfants ont été victimes de sévices physiques, psychologiques et sexuels pendant leur séjour dans des pensionnats.
3. Aux termes de la *Convention de règlement relative aux pensionnats indiens* (2006) (« CRRPI »), les survivants des pensionnats indiens pouvaient demander une indemnisation dans le cadre du Processus d’évaluation indépendant (« PÉI »), conçu spécialement à cette fin[[1]](#footnote-1). Pour ce faire, les demandeurs devaient communiquer des renseignements très sensibles — tant en ce qui concerne les abus dont ils ont été victimes que ses répercussions — pour examen par un adjudicateur. Ces renseignements sont consignés dans des formulaires de demande, des transcriptions d’audience, des rapports médicaux, des motifs de décisions et d’autres documents (collectivement appelés les « documents issus du PÉI » ou « documents du PÉI »), dont des copies sont en possession du Canada.
4. Le pourvoi porte sur ce qui advient des documents numériques et papier issus du PÉI. Plus précisément, la Cour est appelée à décider si les documents du PÉI devraient être détruits, ou conservés et ultérieurement archivés à Bibliothèque et Archives Canada. En réponse à des demandes de directives présentées à la Cour supérieure de justice de l’Ontario par diverses parties à la CRRPI, le juge surveillant a conclu que ces documents devaient être détruits à l’expiration d’une période de conservation de 15 ans au cours de laquelle les demandeurs du PÉI à titre individuel pourraient demander que les documents se trouvant dans leur propre dossier soient conservés. Les juges majoritaires de la Cour d’appel de l’Ontario ont confirmé pour l’essentiel cette ordonnance. Le procureur général du Canada se pourvoit maintenant contre cette décision devant la Cour.
5. Nous sommes d’avis de rejeter le pourvoi et de confirmer l’ordonnance du juge surveillant telle que l’a modifiée la Cour d’appel. Selon nous, cette ordonnance n’est pas, contrairement à ce que fait valoir le procureur général du Canada, prohibée par la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, L.C. 2004, c. 11, ou toute autre loi. De plus, elle constituait un exercice approprié du pouvoir discrétionnaire du juge surveillant en ce qui a trait à l’administration de la CRRPI.
6. Rappel factuel et procédural
   1. Genèse de l’instance
7. À la fin des années 1990 et au début des années 2000, des survivants des pensionnats ont intenté un certain nombre de recours individuels et collectifs. En novembre 2003, le gouvernement du Canada a établi un mode alternatif de règlement des conflits (« MARC ») d’application volontaire pour indemniser ceux‑ci. En 2006, une convention a été conclue, et les recours collectifs intentés dans neuf provinces et territoires ont été fusionnés en un seul recours[[2]](#footnote-2). La CRRPI règle de façon globale ce recours collectif et elle est le fruit de longues négociations entre les demandeurs et leurs représentants, le gouvernement du Canada et divers organismes religieux qui ont dirigé les pensionnats en question. Elle vise à résoudre « pour de bon et de manière juste et globale les séquelles laissées par les pensionnats indiens » et à promouvoir « la guérison, l’éducation, la vérité, la réconciliation et la commémoration » (CRRPI, préambule) en :

(1) indemnisant financièrement les anciens élèves des pensionnats;

(2) mettant sur pied une commission de vérité et de réconciliation;

(3) constituant un fonds de dotation pour des programmes de guérison;

(4) réglant tous les litiges pendants relatifs aux pensionnats.

1. Suivant la CRRPI, l’indemnisation peut prendre deux formes. La première est le paiement d’expérience commune (« PEC »), lequel consiste en le versement d’une somme de 10 000 $ aux demandeurs admissibles qui ont résidé dans un pensionnat indien pendant une année scolaire ou une portion d’année scolaire, à laquelle s’ajoute une somme de 3 000 $ pour chaque année supplémentaire ou portion d’une telle année (CRRPI, art. 5.02). La deuxième forme d’indemnisation est celle que les demandeurs peuvent obtenir dans le cadre du PÉI, soit le processus à l’origine du présent pourvoi. Ce processus permet aux anciens élèves qui ont subi des abus sexuels, des abus physiques graves et d’autres actes fautifs ayant entraîné de graves conséquences sur le plan psychologique de présenter des demandes — outre toute demande qu’ils peuvent déposer dans le cadre du processus de PEC. La date limite pour faire une demande dans le cadre du PÉI était le 19 septembre 2012. En juin 2014, 37 716 demandes avaient été présentées dans le cadre du PÉI et 25 800 d’entre elles avaient été réglées.
2. Pour déposer une demande dans le cadre du PÉI, le demandeur doit présenter un formulaire de demande au Secrétariat d’adjudication des pensionnats indiens. Le processus se déroule ensuite de la manière décrite par la Cour supérieure de justice de l’Ontario :

[traduction] Le PÉI débute par la présentation d’une demande qui semble jouer un rôle semblable à celui de la déclaration. Dans le formulaire de demande, le demandeur fournit des précisions quant à l’acte fautif — dates, lieux, heures — ainsi que des renseignements permettant d’identifier l’auteur présumé de celui‑ci. Il y présente un récit à la première personne exposant sa demande d’indemnisation conformément à la CRRPI. Selon la nature de la demande d’indemnisation, il doit fournir certains documents avec la demande.

(*Fontaine c. Canada (Attorney General)*, 2014 ONSC 283, [2014] 2 C.N.L.R. 86, par. 76)

1. Comme l’a conclu le juge surveillant, [traduction] « pour remplir un formulaire de demande, le demandeur doit communiquer les renseignements personnels les plus privés et les plus intimes, notamment un récit rédigé à la première personne exposant sa demande d’indemnisation » (2014 ONSC 4585, 122 O.R. (3d) 1, par. 176). Les demandes sont ensuite envoyées au gouvernement du Canada et à l’entité religieuse qui exploitait le pensionnat en question. Si la demande n’est pas réglée à cette étape, elle sera entendue par un adjudicateur sous la supervision de l’adjudicateur en chef du Secrétariat d’adjudication des pensionnats indiens. La Direction générale des opérations de la Convention de règlement (« DGOCR ») — direction faisant partie d’Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (« AADNC ») — représente le Canada en tant que défendeur dans ces demandes. Il était indiqué sur le site Web du Secrétariat à l’époque où les demandes de directives ont été présentées que les audiences tenues dans le cadre du PÉI étaient privées : « L’audience a lieu en privé. Le public et les médias n’y sont pas admis. Toute personne qui assiste à l’audience doit signer une entente de confidentialité, ce qui signifie que ce qui se dit à l’audience demeure privé » (motifs du juge surveillant, par. 184).
2. Les audiences tenues dans le cadre du PÉI servent deux fins : vérifier la crédibilité du demandeur et évaluer le préjudice subi. Après l’audience, l’adjudicateur rend une décision exposant les conclusions factuelles déterminantes et, généralement, il doit présenter les motifs pour lesquels il conclut ou non que le demandeur a le droit d’être indemnisé.
3. En l’espèce, la question en litige porte sur le sort final, c’est‑à‑dire ce qui advient, des documents issus du PÉI une fois qu’une décision a été rendue. Comme l’a expliqué le juge surveillant, ces documents se répartissent en sept catégories : [traduction] « (1) les demandes présentées par les demandeurs; (2) les documents obligatoires contenant des renseignements personnels à caractère privé; (3) les déclarations livrées par des témoins; (4) les éléments de preuve documentaire produits par les parties; (5) les transcriptions et les enregistrements sonores des audiences; (6) les rapports d’experts et médicaux; (7) les décisions des adjudicateurs et tout appel » (motifs du juge surveillant, par. 205). Actuellement, le Secrétariat et la DGOCR ont tous deux en leur possession des milliers de copies numériques et papier de ces divers documents portant sur plus de 37 000 demandes présentées dans le cadre du PÉI.
4. Comme nous l’avons déjà souligné, la CRRPI vise non seulement à indemniser les victimes, mais aussi à commémorer et à remémorer le système des pensionnats. L’article 7.01 de la CRRPI institue la Commission de vérité et de réconciliation (« CVR »). Cette dernière est chargée de [traduction] « créer un dossier historique portant sur le système des pensionnats et de veiller à ce que son legs soit préservé et mis à la disposition du public pour étude et utilisation ultérieures » (motifs du juge surveillant, par. 5). Le Centre national pour la vérité et réconciliation (« CNVR ») est quant à lui chargé d’archiver et d’entreposer les documents recueillis par la CVR, ainsi que les documents historiques concernant les pensionnats. La tension qui existe entre la mission de commémoration et de remémoration et la promesse de confidentialité faite aux demandeurs du PÉI est au cœur du présent pourvoi.
   1. Décisions des juridictions inférieures
      1. Cour supérieure de justice de l’Ontario — 2014 ONSC 4585, 122 O.R. (3d) 1
5. L’adjudicateur en chef et la CVR ont présenté des demandes de directives à la Cour supérieure de justice de l’Ontario portant sur le sort final réservé aux documents du PÉI et, si nécessaire, sur la préparation d’un programme de notification visant à informer les demandeurs de la possibilité d’archiver volontairement certains de leurs documents du PÉI au CNVR.
6. La CVR a plaidé que les documents du PÉI étaient des documents fédéraux relevant d’elle et qu’ils étaient donc assujettis à la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*. Le Canada et le CNVR ont appuyé de façon générale la thèse de la CVR, faisant valoir que les documents du PÉI étaient essentiels à la préservation du dossier historique relatif aux sévices commis dans les pensionnats. Toutefois, l’adjudicateur en chef a soutenu que les documents du PÉI étaient des documents judiciaires, et non des documents fédéraux. L’intention qui sous‑tendait la CRRPI était que les documents du PÉI devaient être détruits après avoir été conservés un certain temps afin de permettre au demandeur de les archiver volontairement. De façon générale, l’Assemblée des Premières Nations, la congrégation des Sisters of St. Joseph of Sault Ste. Marie, les vingt‑quatre entités catholiques, les neuf entités catholiques et les avocats indépendants ont repris cette position.
7. Le juge surveillant, le juge Perell, a d’abord examiné les principes d’interprétation des contrats applicables à la CRRPI, suivant lesquels il faut déterminer quelle était l’intention des parties à l’époque où elles ont négocié le contrat. Il a adopté les principes d’interprétation applicables à la CRRPI énoncés dans *Fontaine c. Canada* *(Attorney General)*, 2013 ONSC 684, 114 O.R. (3d) 263, par. 68, principes selon lesquels il faut lire la convention dans son ensemble en tenant compte du sens ordinaire des termes employés et du contexte découlant des circonstances existant au moment où elle a été créée. Il a en outre souligné que, bien qu’elle ne constitue pas un traité, la CRRPI [traduction] « est au moins aussi importante qu’un traité » et son interprétation doit reposer sur le principe de l’honneur de la Couronne (par. 88).
8. Tout bien considéré, le juge surveillant a conclu que le tribunal devait exercer son pouvoir d’ordonner la destruction des documents du PÉI. Il a relevé trois raisons pour lesquelles il fallait le faire.
9. Premièrement, sur le plan de l’interprétation contractuelle, la destruction est, selon lui, ce que les parties ont négocié. Le PÉI se voulait un processus confidentiel, et tant les demandeurs que les auteurs présumés des actes reprochés se sont appuyés sur cette assurance de confidentialité lorsqu’ils ont décidé d’y participer. L’archivage des documents du PÉI à Bibliothèque et Archives Canada ne respecterait pas le [traduction] « niveau élevé de confidentialité négocié par les parties » (par. 317). La CRRPI prévoyait plutôt que les documents du PÉI, y compris les copies en la possession du Canada, seraient détruits à la suite d’une période de conservation au cours de laquelle ceux‑ci seraient régis par la *Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. 1985, c. A‑1, et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*,L.R.C. 1985, c. P‑21. De façon subsidiaire, la destruction des documents du PÉI équivalait à une condition implicite de la CRRPI, car il était nécessaire de faire en sorte que la convention « s’applique de manière efficace » (par. 325).
10. Deuxièmement, les documents du PÉI font l’objet d’un engagement implicite que le tribunal peut faire respecter en ordonnant leur destruction. Malgré le fait que le Canada ait en sa possession certains documents du PÉI, le juge surveillant a conclu que le tribunal avait compétence pour rendre une ordonnance *in rem* portant élimination des documents du PÉI, sous réserve du droit des demandeurs de les faire archiver au CNVR, parce que [traduction] « [l]es documents du PÉI proviennent d’un mode alternatif de résolution des conflits » (par. 335). S’appuyant sur son analyse dans *Fontaine*, 2014 ONSC 283, le juge surveillant a conclu que le PÉI était une forme de procédure visée par l’engagement implicite. Selon lui, cet engagement implicite empêchait le Canada de remettre ses documents du PÉI à la CVR, au CNVR ou à Bibliothèque et Archives Canada, et le tribunal pouvait ordonner la destruction de tous les documents du PÉI pour faire respecter celui‑ci.
11. Troisièmement, les règles de droit relatives à l’abus de confiance s’appliquent aux documents du PÉI. [traduction] « Il y a abus de confiance lorsqu’une personne communique à une autre personne des renseignements confidentiels dans des circonstances où il existe une obligation de confidentialité et que la personne qui les a reçus utilise à mauvais escient ces renseignements » (par. 357, s’appuyant sur *Lac Minerals Ltd. c. International Corona Resources Ltd.*,[1989] 2 R.C.S. 574, et *Coco c. A.N. Clark (Engineers) Ltd.*, [1969] R.P.C. 41 (Ch.)). Le juge surveillant a conclu que le fait que le Canada ait accepté de transférer les documents du PÉI à Bibliothèque et Archives Canada équivalait à un abus de confiance et que la réparation appropriée consistait à ordonner leur destruction après une période de conservation de 15 ans.
12. Enfin, le juge surveillant a conclu que son ordonnance de destruction devait être assortie d’une période de conservation. Cela permettrait de préparer et de mettre en œuvre un programme de notification, dirigé par la CVR ou le CNVR, visant à informer les demandeurs du PÉI des droits que leur reconnaît la CRRPI en ce qui a trait à la communication de leur récit au CNVR.
    * 1. Cour d’appel de l’Ontario — 2016 ONCA 241, 130 O.R. (3d) 1
13. En appel, la congrégation des Sisters of St. Joseph of Sault Ste. Marie, les vingt‑deux entités catholiques et les neuf entités catholiques ont prétendu, avec l’appui des avocats indépendants, que la CRRPI prévoit expressément que l’archivage nécessite *leur* consentement, et non pas uniquement celui d’un demandeur. Le Canada, en appel incident, soutenu par la CVR et le CNVR, a fait valoir que les documents du PÉI relèvent de lui, et qu’ils sont donc soumis aux lois fédérales en matière de protection des renseignements personnels, d’accès à l’information et d’archivage. En plus d’appuyer l’argument des entités catholiques concernant le consentement, les avocats indépendants ont plaidé que le programme de notification ne devrait pas être dirigé par la CVR ou le CNVR, mais plutôt par l’adjudicateur en chef. De plus, la période de conservation des documents du PÉI devrait, selon eux, durer 2 ans plutôt que 15. Enfin, l’ordonnance de destruction devrait à leur avis viser les documents du MARC.
14. S’exprimant au nom de la majorité, le juge en chef Strathy a rejeté tant l’appel que l’appel incident. Il a néanmoins modifié l’ordonnance du juge Perell pour donner effet aux arguments des avocats indépendants concernant le programme de notification (à savoir qu’il devrait être administré par l’adjudicateur en chef) et l’inclusion des documents issus du MARC.
15. En ce qui concerne l’appel, les juges majoritaires ont conclu que les documents du PÉI pouvaient être archivés avec le seul consentement du demandeur. L’annexe D de la CRRPI offre aux demandeurs la possibilité de faire déposer la transcription de l’audience les concernant dans une archive créée à cette fin. La CRRPI permet aux survivants de communiquer leurs propres expériences en dépit de toute prétention d’autres personnes en matière de confidentialité et de vie privée. Exiger le consentement d’autres « intéressés » pour archiver les documents du PÉI [traduction] « viderait de sa substance » le droit que la CRRPI confère aux demandeurs de communiquer leurs plaintes, de voir leur témoignage archivé uniquement avec leur consentement et d’exercer un contrôle sur leurs documents du PÉI (par. 111 et 114; ann. N, art. 11). « En permettant que les demandeurs fassent archiver la transcription des audiences du PÉI les concernant, la CRRPI ne fait que fournir à ceux‑ci un autre moyen, expéditif, de préserver leurs récits dans le cadre du processus mené par la CVR » (par. 120).
16. Les juges majoritaires ont en outre conclu que le programme de notification relevait du pouvoir discrétionnaire administratif du juge surveillant, car il ne s’agissait pas d’une modification importante de la CRRPI. L’annexe D prévoit expressément que les demandeurs « pourront [. . .] choisir de faire déposer la transcription dans une archive créée à cette fin ». [traduction] « [L]a CRRPI accorde aux demandeurs le droit d’obtenir leurs documents du PÉI et la transcription de leur témoignage ainsi que le droit de déposer ces documents auprès de l’institution créée pour préserver l’histoire des sévices commis dans les pensionnats, le CNVR » (par. 126). Le programme de notification n’ajoute rien ni n’enlève quoi que ce soit à ce droit; « il vise simplement à faire en sorte que les demandeurs soient au courant de son existence et en mesure de l’exercer » (par. 127).
17. Pour ce qui est de l’appel incident, les juges majoritaires ont conclu que les documents du PÉI ne sont pas des documents fédéraux et ne sont donc pas assujettis à la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*; en conséquence, à leur avis, [traduction] « l’aliénation ou l’élimination des documents n’est pas prohibée par la loi » (par. 77). « [P]our répondre à la question de savoir si les documents du PÉI sont des documents fédéraux [. . .], il faut vérifier s’ils relèvent d’une institution fédérale » (par. 141). En l’espèce, le PÉI n’était pas un programme du gouvernement fédéral. Il procédait plutôt d’un règlement approuvé par un tribunal. AADNC, une institution fédérale désignée, n’exerçait pas, par l’intermédiaire du Secrétariat ou de la DGOCR, de contrôle sur les documents du PÉI. Le Secrétariat, qui administre le PÉI, est un organisme indépendant d’AADNC sous l’autorité de l’adjudicateur en chef — et qui relève donc de lui. Bien qu’elle fasse partie d’AADNC, la DGOCR a pris part au PÉI en tant que partie et elle a représenté le Canada pendant les audiences tenues dans le cadre de ce processus. La DGOCR pouvait donc garder en sa possession et utiliser les documents du PÉI uniquement aux fins pour lesquelles ils lui avaient été fournis. Il s’ensuit que ceux‑ci ne relevaient pas d’elle. Le juge en chef Strathy a aussi conclu que, bien que « la règle de l’engagement implicite ne soit pas parfaitement adaptée aux documents du PÉI », le raisonnement qui sous‑tend la règle permet, compte tenu de la nature des documents en question, « un exercice harmonieux de la compétence inhérente du tribunal » (par. 183). La DGOCR pouvait utiliser les documents du PÉI uniquement pour les besoins de ce processus, et la possession qu’elle avait de ceux‑ci était toujours assujettie à la compétence inhérente du tribunal et au principe sur lequel repose la règle de l’engagement implicite. Cela confirme donc que les documents du PÉI ne relevaient pas de la DGOCR.
18. Les juges majoritaires ont en outre conclu que l’ordonnance du juge surveillant concernant la destruction de tous les documents du PÉI (autres que ceux en la possession des demandeurs ou archivés avec leur consentement) après une période de conservation de 15 ans était raisonnable. La CRRPI était muette sur la question du sort final réservé à ces documents, et le juge surveillant était en droit de combler cette [traduction] « lacune » en exerçant son pouvoir de surveillance sur le recours collectif (par. 205). Comme l’a conclu le juge surveillant, « la confidentialité quasi absolue était un élément nécessaire du PÉI » (par. 209). Le simple fait que l’ann. D n’exigeait pas que le Canada détruise les demandes immédiatement après le règlement d’une demande ne suppose pas l’existence d’un droit de conserver à perpétuité tous les documents du PÉI ni n’introduit un tel droit. Le dossier public — à savoir « l’histoire des pensionnats et les récits des survivants qui les ont volontairement communiqués » — continuera d’être préservé par l’entremise des travaux de la CVR (par. 219).
19. La cour, à la majorité, a néanmoins conclu qu’il était déraisonnable que le juge surveillant ordonne à la CVR et au CNVR de diriger le programme de notification, et elle a modifié l’ordonnance de façon à prévoir qu’il serait dirigé par l’adjudicateur en chef. Elle a aussi modifié l’ordonnance de manière à ce que les documents du MARC soient également visés.
20. Tout en souscrivant à l’opinion selon laquelle l’appel devait être rejeté, le juge Sharpe aurait accueilli l’appel incident au motif que les documents du PÉI sont des [traduction] « documents fédéraux » (par. 250) qui, à ce titre, ne peuvent être détruits. La DGOCR est, selon lui, une institution fédérale ayant la possession matérielle de copies des documents du PÉI en tant que division du gouvernement chargée de s’acquitter des fonctions du Canada à titre de partie défenderesse dans le PÉI, ce qui équivaut à un contrôle gouvernemental. Les principes juridiques sur lesquels s’est appuyé le juge surveillant — la règle de l’engagement implicite et l’abus de confiance — ne s’appliquent donc pas et n’ont pas d’incidence sur le statut de documents fédéraux des documents du PÉI. Il n’y avait pas lieu, à son avis, de s’appuyer sur « un principe résiduel discrétionnaire et exceptionnel pour justifier la destruction de décisions essentielles à la légitimité du processus même que le tribunal administre » (par. 290).
21. Le juge Sharpe a également conclu que les termes exprès utilisés dans la CRRPI montrent que les parties ont voulu que les documents du PÉI soient archivés. L’annexe D prévoit, au point iv) de l’ann. II, que les copies des demandes « autres que celles en possession du gouvernement seront détruites ». L’annexe B du Guide pour le formulaire d’application au Processus d’évaluation indépendant (2013) (en ligne; ci‑après le « Guide relatif au PÉI » ou le « Guide ») prévoit que seul l’archiviste national peut détruire des documents fédéraux. Le Guide prévoit aussi que les renseignements personnels seront traités conformément à la *Loi sur l’accès à l’information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Par conséquent, les assurances de confidentialité sur lesquelles s’est appuyé le juge surveillant ne peuvent justifier de soustraire des documents au régime législatif. Les adjudicateurs du PÉI ne pouvaient promettre que les lois du Canada ne s’appliqueraient pas, et le Canada ne pouvait promettre un niveau de confidentialité qui aurait pour effet de soustraire les documents du PÉI à l’application de la loi.
22. Analyse
    1. Le pouvoir du juge surveillant de rendre l’ordonnance
23. Pour l’essentiel, le présent pourvoi porte sur une ordonnance rendue par le juge surveillant quant à ce qu’il convenait de faire des documents du PÉI aux termes de la CRRPI. La première question dont la Cour est saisie est donc celle de savoir si le juge surveillant avait le pouvoir de rendre cette ordonnance. Cette question se distingue de celle du caractère approprié de l’ordonnance.
24. Le Canada soutient que les documents du PÉI actuellement en la possession de la DGOCR et du Secrétariat « relèvent d’une institution fédérale » au sens de la *Loi sur l’accès à l’information*, de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*. De façon générale, ces lois régissent la conservation, la communication et l’archivage ultérieur des documents qui relèvent d’institutions fédérales. Selon le Canada, le juge surveillant n’avait pas compétence pour ordonner la destruction des documents du PÉI parce que l’art. 12 de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* dispose que « [l’]élimination ou l’aliénation des documents fédéraux ou ministériels [. . .] est subordonnée à l’autorisation écrite de l’administrateur général ou de la personne à qui il a délégué, par écrit, ce pouvoir. » En d’autres mots, le Canada est d’avis qu’en raison du « contrôle » présumé du gouvernement à l’égard de ces documents, seul l’administrateur général (ou son délégué) a compétence pour décider du sort final des documents du PÉI conservés par la DGOCR et le Secrétariat, de sorte que le juge surveillant ne pouvait ordonner leur destruction.
25. Comme nous l’avons déjà mentionné, neuf cours supérieures provinciales et territoriales ont autorisé le recours collectif et approuvé la CRRPI (voir, p. ex., *Baxter*). Des juges de ces tribunaux ont été nommés en tant que juges surveillants et jouent un rôle vital dans la CRRPI. Fait important, les juges surveillants ont un *pouvoir administratif et de surveillance* en ce qui concerne la mise en œuvre et l’administration de la CRRPI, et ils peuvent notamment entendre des demandes de directives. Si, par conséquent, pour la bonne administration et la mise en œuvre de la CRRPI, il est nécessaire d’obtenir des directives sur le traitement des documents du PÉI, les juges surveillants ont le pouvoir d’en donner.
26. Ces vastes pouvoirs sont conférés aux juges surveillants par les ordonnances qui ont approuvé et mis en œuvre la CRRPI (voir, p. ex., les motifs du juge surveillant, par. 157‑159). Ils trouvent aussi appui dans les lois relatives aux recours collectifs, lesquelles prévoient que les tribunaux doivent disposer d’un vaste pouvoir discrétionnaire qui leur permette, au besoin, de rendre des ordonnances et d’imposer des conditions afin de parvenir à un règlement juste et expéditif des recours collectifs (voir, p. ex., *Loi de 1992 sur les recours collectifs*,L.O. 1992, c. 6, art. 12; *Endean c. Colombie‑Britannique*, 2016 CSC 42, [2016] 2 R.C.S. 162, par. 38). En conséquence, compte tenu en particulier de la nature du PÉI et des documents issus de ce processus, le rôle de surveillance dans la mise en œuvre des dispositions de la CRRPI comprenait le pouvoir de donner des directives sur le sort final des documents du PÉI à la fin du PÉI.
27. De plus, ce rôle de surveillance existe que les documents du PÉI « relèvent » ou non « d’une institution fédérale » au sens de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* et d’autres lois fédérales pertinentes (*Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, art. 2 et 12; *Loi sur la protection des renseignements personnels*, art. 7 à 10 et 12; *Loi sur l’accès à l’information*, art. 4). En outre, dans tous les cas où l’étendue des pouvoirs que confèrent les lois relatives aux recours collectifs aux cours supérieures n’envisage pas expressément certaines fonctions de surveillance, les cours supérieures conservent des pouvoirs de surveillance résiduels en vertu de leur compétence inhérente. La compétence inhérente des cours supérieures ne peut être abolie que par « un texte législatif clair et précis » (*R. c. Rose*, [1998] 3 R.C.S. 262, par. 133; voir aussi *Endean*, par. 24, 56 et 60). Il est loin d’être clair que le libellé exprès de l’art. 12 de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* vise à limiter la compétence inhérente des cours supérieures ou leur pouvoir de surveillance à l’égard des recours collectifs. La *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* n’impose pas la conservation des documents fédéraux et n’empêche pas non plus les tribunaux de rendre des ordonnances sur le sort final de ceux‑ci. En résumé, le juge surveillant a conclu à bon droit qu’il avait le pouvoir de rendre des ordonnances sur le sort final des documents issus du PÉI.
28. À la lumière de cette conclusion, il n’est pas nécessaire de trancher la question de savoir si les documents issus du PÉI relèvent d’une institution fédérale, comme le soutient le Canada. Le rôle de surveillance des tribunaux dans la mise en œuvre de la CRRPI permet à ceux‑ci de rendre des ordonnances sur le sort final des documents du PÉI, que ces documents constituent ou non des documents fédéraux. Nous examinerons donc le fondement sur lequel repose l’ordonnance même du juge surveillant — c’est‑à‑dire, son interprétation de la CRRPI — et la question de savoir si, compte tenu de cette interprétation, l’ordonnance de destruction des documents du PÉI était appropriée.
    1. L’ordonnance du juge surveillant
       1. Norme de contrôle
29. L’interprétation de la CRRPI est une question mixte de fait et de droit assujettie à la norme de contrôle de l’erreur manifeste et dominante. L’interprétation contractuelle soulève généralement des questions mixtes de fait et de droit qui commandent la déférence en appel (*Sattva Capital Corp. c. Creston Moly Corp.*, 2014 CSC 53, [2014] 2 R.C.S. 633, par. 50-51 et 55; *Heritage Capital Corp. c. Équitable, Cie de fiducie*, 2016 CSC 19, [2016] 1 R.C.S. 306, par. 21). Cette règle n’est pas absolue. Elle ne s’applique pas, par exemple, à l’interprétation d’un contrat type lorsque celle‑ci a valeur de précédent, et que l’exercice d’interprétation ne repose sur aucun fondement factuel significatif propre aux parties concernées (*Ledcor Construction Ltd. c. Société d’assurance d’indemnisation Northbridge*, 2016 CSC 37, [2016] 2 R.C.S. 23, par. 46). À notre avis, cependant, la règle générale énoncée dans *Sattva* s’applique en l’espèce, de sorte que la norme de l’erreur manifeste et dominante régit le contrôle en appel de l’interprétation, par le juge surveillant, de la CRRPI. Même s’il ne fait aucun doute que la CRRPI a [traduction] « des répercussions très importantes sur le Canada et les peuples autochtones » (motifs de la C.A., par. 294), il s’agit à la base d’un contrat dont le sens dépend des intentions objectives des parties. Comme l’ont souligné les juges majoritaires de la Cour d’appel, la question de l’incidence est distincte de celle de la valeur de précédent. Bien que l’interprétation de la CRRPI faite par le juge surveillant aura des répercussions sur des milliers de demandeurs du PÉI, elle n’aura pas de grande valeur comme précédent en dehors de ce processus, en raison du caractère *sui generis* de la CRRPI. Et, comme nous pourrons le constater ci‑après, le fondement factuel occupe une place importante dans l’interprétation de ce contrat particulier.
30. Quant à la décision du juge surveillant d’ordonner la destruction des documents du PÉI en la possession du Canada à l’issue d’une période de conservation de 15 ans, il convient également d’appliquer une norme déférente. Comme nous l’avons expliqué précédemment, les tribunaux de surveillance disposent d’un vaste pouvoir discrétionnaire de rendre les ordonnances appropriées pour assurer le règlement juste et expéditif des recours collectifs. Pareilles décisions commandent la déférence lors d’un contrôle (*Lavier c. MyTravel Canada Holidays Inc.*,2013 ONCA 92, 359 D.L.R. (4th) 713, par. 20). Pour ce qui est de l’exercice du pouvoir discrétionnaire, [traduction] « [u]ne cour d’appel n’est justifiée d’intervenir que si le juge s’est clairement fondé sur des considérations erronées en ce qui concerne les faits ou le droit, a agi de façon arbitraire ou a rendu une décision erronée au point de créer une injustice » (*P. (W.) c. Alberta*, 2014 ABCA 404, 378 D.L.R. (4th) 629, par. 15; *Balogun c. Pandher*,2010 ABCA 40, 474 A.R. 258, par. 7). Comme l’a affirmé notre Cour, lorsque le juge de première instance a accordé suffisamment d’importance à toutes les considérations pertinentes et que l’exercice de son pouvoir discrétionnaire n’est pas fondé sur un principe erroné, les tribunaux chargés du contrôle en appel doivent en général faire preuve de déférence (*Banque Canadienne Impériale de Commerce c. Green*,2015 CSC 60, [2015] 3 R.C.S. 801, par. 95; *Reza c. Canada*,[1994] 2 R.C.S. 394, p. 404; *Québec (Directeur des poursuites criminelles et pénales) c. Jodoin*, 2017 CSC 26, [2017] 1 R.C.S. 478, par. 52).
    * 1. L’interprétation donnée à la CRRPI par le juge surveillant justifie‑t‑elle une intervention en appel?
31. Les dispositions d’un contrat écrit doivent être interprétées sur le fondement de leur libellé et de l’ensemble du contrat (*Sattva*, par. 57, citant G. R. Hall, *Canadian Contractual Interpretation Law* (2e éd. 2012), p. 15 et 30‑32). Les circonstances pertinentes, y compris « les renseignements qui appartenaient ou auraient raisonnablement dû appartenir aux connaissances des deux parties à la date de signature ou avant celle‑ci », peuvent être prises en considération dans l’interprétation des termes d’un contrat, bien qu’elles ne doivent pas en supplanter les termes exprès (*Sattva*, par. 58).
    * + 1. Le texte de la CRRPI
32. Le juge surveillant a conclu que, selon les termes exprès de la CRRPI, les documents du PÉI [traduction] « seraient traités comme des documents hautement confidentiels, sous réserve d’une possibilité très limitée de communication au cours d’une période de conservation, après quoi les documents, y compris les copies du Canada, seraient détruits » (par. 322).
33. Le préambule de la CRRPI dispose que la convention vise à « résoudre pour de bon et de manière juste et globale les séquelles laissées par les pensionnats indiens » et à promouvoir « la guérison, l’éducation, la vérité, la réconciliation et la commémoration ». La CRRPI comporte plusieurs éléments principaux, notamment des dispositions relatives au PÉI (à l’ann. D) et à la CVR (à l’ann. N). L’annexe D exige des participants à l’audience qu’ils signent des ententes de confidentialité, lesquelles confirment le caractère confidentiel de la preuve communiquée. Bien qu’elle ne précise pas si les lois fédérales s’appliqueront aux documents créés ou mis au jour dans le cadre du PÉI, l’ann. D fait état du traitement prévu des différents types de renseignements et de documents :
34. L’article III(o) limite la communication des renseignements recueillis lors des audiences et l’utilisation des enregistrements sonores et des transcriptions, sauf que le demandeur peut choisir de déposer la transcription dans une archive :

**o. Confidentialité**

i. Les auditions se tiennent à huis clos. Les parties, l’auteur allégué et les autres témoins doivent signer un engagement de garder confidentielle l’information qui sera dévoilée lors de l’audition, sauf leur propre témoignage, ou selon ce qui est prévu au PEI ou autrement par la loi. Les demandeurs recevront une copie de la décision, rédigée de façon à exclure les renseignements identificateurs concernant les auteurs allégués, et sont libres de discuter de l’issue de leur audition, y compris le montant de toute indemnité qui leur a été accordée.

ii. Les adjudicateurs peuvent avoir besoin d’une transcription pour faciliter la rédaction de leur rapport, d’autant plus qu’ils interrogent eux‑mêmes les témoins. Une transcription sera aussi nécessaire dans le cas d’une demande de révision. Pour ces raisons, et au cas où un demandeur veut obtenir une copie de son témoignage pour se le remémorer, l’audition sera enregistrée et transcrite. Les demandeurs pourront aussi choisir de faire déposer la transcription dans une archive créée à cette fin.

1. L’annexe II, au point i), oblige le demandeur à signer une déclaration jointe à son formulaire de demande, déclaration dans laquelle figurent des dispositions relatives à la confidentialité :

i) Le Secrétariat admettra de plein droit une demande au PEI lorsque celle‑ci est complète et décrit les allégations qui constitueraient, si elles étaient prouvées, une ou plusieurs demandes continues et lorsque le demandeur a signé la déclaration jointe au formulaire de demande, y compris les dispositions concernant la confidentialité de la déclaration.

1. L’annexe II, au point iv), restreint l’utilisation des demandes présentées dans le cadre du PÉI :

iv) Les conditions suivantes s’appliquent à la transmission de la demande au gouvernement ou à une entité religieuse :

* La demande sera uniquement dévoilée aux personnes qui doivent la voir pour aider le gouvernement à établir sa défense ou pour aider les entités religieuses à se défendre ou en rapport avec leur couverture d’assurance.

. . .

* Des copies seront faites uniquement lorsque absolument nécessaire et toutes les copies autres que celles en possession du gouvernement seront détruites à la conclusion de l’affaire, à moins que le demandeur demande que d’autres personnes conservent une copie ou que l’avocat d’une partie soit obligé de conserver une copie afin de respecter ses obligations professionnelles.

1. L’annexe VII impose des conditions relatives à la production de documents après le dépôt d’une demande dans le cadre du PÉI et l’acceptation du demandeur dans ce processus. Plus précisément, le demandeur doit produire des documents (ou en expliquer l’absence) pour prouver les préjudices subis et les pertes d’occasion de niveaux élevés. Ces documents peuvent inclure des dossiers concernant les traitements, les services correctionnels, l’impôt et l’éducation, ainsi que des dossiers d’indemnisation des accidents du travail.
2. L’annexe VIII impose des conditions relatives à la production de documents au gouvernement fédéral. Ce dernier doit rechercher, réunir et fournir un rapport établissant les dates auxquelles un demandeur a fréquenté un pensionnat; il doit également fournir un rapport sur les personnes nommées dans la demande comme personnes ayant infligé des sévices au demandeur. Les demandeurs ont le droit de demander des copies des documents contenant ces renseignements, mais l’information sur les autres personnes nommées dans les documents (autres que les auteurs présumés des abus) sera « rayée [. . .] tel que requis par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ». Il s’agit là de la seule référence expresse, à l’ann. D, à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou à toute autre loi fédérale connexe.
3. L’annexe N de la CRRPI expose en détail le mandat et le processus de la CVR. Il y est précisé que les travaux de la CVR s’inspirent de certains principes, notamment ceux portant que le processus doit être « axé sur les victimes, confidentiel (à la demande de l’élève survivant) » et « ne pas blesser ». De façon générale, la CVR est chargée de créer un dossier historique complet sur le système des pensionnats, et de sensibiliser et d’éduquer le public canadien sur le système des pensionnats et ses répercussions (ann. N, art. 1).
4. Un autre principe — selon lequel les récits des survivants ne seront communiqués que sur une base *volontaire* — revient souvent à l’ann. N. L’article 2c) dispose que la CVR ne saurait « contraindre [. . .] la participation ». L’article 4b) prévoit pour sa part que « le processus de vérité et de réconciliation repose sur le principe de la participation individuelle à titre strictement volontaire ». Quant à l’art. 11, on y lit que « [d]ans la mesure où en conviennent les intéressés, et sous réserve des exigences du processus, les informations provenant du [PÉI] [. . .] peuvent être transférées à la [CVR] à des fins de recherche et d’archivage. » Il est précisé que les lois fédérales en matière de protection des renseignements personnels, d’accès à l’information et d’archivage s’appliquent aux documents détenus par la CVR.
   * + 1. Les circonstances pertinentes
5. Après un examen approfondi de la preuve présentée à l’égard des demandes de directives, le juge surveillant a conclu que les négociateurs de la CRRPI voulaient que le PÉI soit un processus confidentiel et privé, que les demandeurs et les auteurs présumés des actes reprochés se sont appuyés sur les assurances de confidentialité et que, sans ces assurances, le PÉI n’aurait pas pu fonctionner. À notre avis, ces conclusions ne sont pas seulement exemptes d’erreur manifeste et dominante; elles sont tout simplement inéluctables eu égard à la preuve soumise.
6. Le chef national de l’Assemblée des Premières Nations à l’époque des négociations relatives à la CRRPI a insisté sur le fait que l’entente devait garantir la stricte confidentialité du PÉI, de sorte que [traduction] « personne d’autre que le survivant n’aurait accès au récit de ce dernier » (affidavit de Larry Philip Fontaine, d.a., vol. IX, p. 97). Cette opinion a été reprise par les demandeurs du PÉI qui ont produit des affidavits attestant qu’ils comprenaient que les renseignements dévoilés dans le cadre du PÉI ne seraient pas communiqués en dehors de ce processus.
7. La confidentialité a également constitué un élément crucial dans la participation des églises défenderesses. Par exemple, le chancelier de l’archidiocèse de Halifax‑Yarmouth a déclaré que l’assurance de confidentialité de tous les documents du PÉI avait joué un rôle capital pour inciter l’archidiocèse à conclure la convention. L’ancienne supérieure générale de la congrégation des Sisters of St. Joseph of Sault Ste. Marie a souligné qu’en participant au PÉI, sa congrégation avait renoncé au droit de chercher à préserver sa réputation et celle de ses membres en contestant devant les tribunaux les allégations des accusateurs, ajoutant qu’elle ne l’aurait pas fait s’il y avait eu la moindre possibilité que l’information communiquée dans le cadre du PÉI puisse devenir publique.
8. La preuve montre également que le PÉI n’aurait pas atteint son objectif n’eût été la promesse d’une confidentialité absolue. L’actuel adjudicateur en chef a déclaré que la confidentialité est au centre des préoccupations des participants et constitue souvent le [traduction] « facteur déterminant » dans la poursuite ou non d’une demande (affidavit de Daniel Shapiro, d.a., vol. III, p. 139‑141). Les demandeurs ont dit qu’ils n’auraient pas participé au PÉI sans des assurances de confidentialité absolue. Cela a été confirmé par le directeur des Opérations de la Convention de règlement — Ouest, lequel a affirmé que les demandeurs étaient bien souvent réticents à révéler toutes leurs allégations en raison de la honte et de la gêne qu’ils ressentaient, et que ces préoccupations ont été dissipées par les assurances de confidentialité (affidavit de David Russell, d.a., vol. X, p. 74‑75). Les assurances de confidentialité ont également joué un rôle important pour amener les auteurs présumés des actes reprochés à participer aux demandes présentées dans le cadre du PÉI (affidavit de F. Mark Rowan, d.a., vol. IX, p. 101‑103).
9. La grande importance accordée à la confidentialité par les participants au PÉI devient évidente lorsqu’on tient compte de la nature des renseignements communiqués durant ce processus. Il ressort clairement des arguments présentés par les représentants des Inuits devant la Cour que ces renseignements sont — et c’est là un euphémisme — des plus délicats et privés. Comme il est indiqué à l’art. II de l’ann. D, le montant de l’indemnité dépend du nombre de « [p]oints d’indemnité » applicable aux actes d’abus prouvés et du préjudice qui est établi. Dans la partie inférieure du spectre des abus se trouvent les actes décrits comme « [u]n ou plusieurs incidents d’attouchement ou de baiser », ou encore « [u]n ou plusieurs incidents de masturbation ». Tout en haut du tableau des actes d’abus donnant droit à une indemnité figurent les « [i]ncidents répétés et persistants de rapports sexuels avec pénétration vaginale ou anale » et les « [i]ncidents répétés et persistants de pénétration vaginale ou anale à l’aide d’un objet ». Le niveau le plus élevé de préjudice donnant droit à une indemnité est celui du « [p]réjudice continu causant une dysfonction grave », qui peut se manifester par « une désorganisation psychotique, perte des limites de soi, troubles de la personnalité, grossesse résultant d’une agression sexuelle telle que définie par le PEI ou l’interruption forcée de telle grossesse ou l’obligation de donner en adoption l’enfant né suite à cette grossesse, l’automutilation, des tendances suicidaires, l’incapacité à établir ou à maintenir des relations interpersonnelles, un état post‑traumatique chronique, une dysfonction sexuelle ou des troubles alimentaires ». Se trouvant au niveau le plus bas des préjudices donnant droit à une indemnité sous le régime du PÉI, l’« [i]mpact négatif léger » se manifeste par des périodes «  d’anxiété, de cauchemars, d’énurésie, d’agressivité, d’états de panique, d’hypervigilance, de rage vengeresse, de dépression, d’humiliation, ou de perte d’estime de soi ». Des points d’indemnité additionnels peuvent être alloués à l’égard du préjudice prouvé si certains « [f]acteurs aggravants » sont présents, par exemple l’humiliation ou la dégradation.
10. Le moins que l’on puisse dire, c’est que la réticence des demandeurs à se soumettre à l’interrogatoire d’un adjudicateur sur ces sujets sans des assurances de confidentialité absolue est parfaitement compréhensible. [traduction] « Rarement, voire jamais, dans l’histoire du Canada, une somme si considérable de documents extrêmement sensibles a‑t‑elle été exigée d’un si grand nombre de demandeurs dans le cadre d’un recours collectif ou d’une enquête comparable visant l’octroi d’une indemnisation ou d’une réparation » (affidavit de David H. Flaherty, d.a., vol. IX, p. 125). Comme l’ont expliqué les représentants des Inuits, un dossier créé dans le cadre d’une demande du PÉI s’apparente à [traduction] « une biographie très sombre et très partielle » de la vie d’un demandeur, « depuis sa tendre enfance jusqu’à la date de l’audience » (transcription, p. 136). De plus, comme le spectre des actes et des préjudices dont nous venons tout juste de parler le montre malheureusement de façon on ne peut plus claire, la communication des renseignements contenus dans les documents du PÉI pourrait être dévastatrice pour les demandeurs, les témoins et les familles. En outre, elle pourrait causer de profonds désaccords au sein des collectivités dont les histoires sont étroitement liées à celle du système des pensionnats — une inquiétude qui ressortait clairement de la preuve présentée au juge surveillant :

[traduction] Selon des données d’AADNC, environ 32 % des demandes contiennent des allégations d’abus entre élèves. Ci‑joint est annexée une carte, inscrite comme **pièce « B »**, tirée du site Web d’AADNC et présentant un résumé des demandes relatives aux abus commis entre élèves en date du 31 décembre 2012. Bien que le Secrétariat et moi ayons très à cœur le droit à la confidentialité de l’ensemble des demandeurs et des auteurs présumés des abus, les cas de demandes fondées sur des abus commis entre élèves pourraient poser non seulement des risques particuliers et accrus en matière de protection des renseignements personnels, mais aussi des problèmes graves de sécurité au sein des collectivités des Premières Nations, si les renseignements confidentiels étaient dévoilés, ou même s’il y avait une perception selon laquelle ils *pourraient* l’être. Il n’est pas rare que de telles demandes visent des personnes appartenant à la même collectivité que les demandeurs. Le potentiel de violence et de grande détresse, y compris l’autodestruction, au sein des collectivités est plus élevé dans ces cas. [Nous soulignons.]

(Affidavit de Daniel Shapiro, p. 141)

[traduction] Je sais que, s’il y avait dans ma propre collectivité ainsi que dans d’autres collectivités autochtones des allégations suivant lesquelles des survivants ont commis des abus à l’égard d’autres enfants dans les pensionnats, et que leur identité devenait publique ou accessible à tous, cela aurait des conséquences dévastatrices à long terme au sein de ces collectivités. Tant les personnes en cause que leurs petits‑enfants et leurs arrière‑petits‑enfants seraient anéantis si cette information était plus tard révélée.

C’est pour cette raison que j’ai défendu avec force l’idée que, dans les cas d’abus entre élèves, les noms des auteurs présumés ne soient jamais révélés à quiconque. L’assurance que ces renseignements ne seront jamais communiqués en dehors du PÉI et les garanties prévues dans la convention de règlement ont été obtenues à titre de compromis dans celle‑ci. Si quelque élément que ce soit de ces renseignements devait être déposé auprès d’un service d’archives — et même si ceux‑ci devaient être scellés pendant dix ans, cinquante ans, cent ans, voire pendant une période encore plus longue —, il n’en reste pas moins que l’identité des auteurs de ces actes et de leurs victimes serait un jour susceptible d’être connue par leurs descendants ou des chercheurs, qui pourraient les rendre publics. Au sein de nos collectivités, une telle connaissance — même par des générations futures — perpétuerait les séquelles de dysfonctionnement et de traumatisme imputables aux pensionnats. [Nous soulignons.]

(Affidavit de Larry Philip Fontaine, p. 99-100)

Une autre demanderesse a dit que sa collectivité est [traduction] « tellement petite et fermée » qu’elle pourrait facilement être identifiée même si son nom n’était pas révélé (affidavit de Mme Unetelle, d.a., vol. IX, p. 70).

* + - 1. Le guide relatif au PÉI

1. Outre le texte de la CRRPI et les circonstances en cause, le juge surveillant a cité le Guide en tant qu’élément de preuve extrinsèque dans son interprétation de la CRRPI. Cependant, son utilité a été contestée par les différentes parties devant la Cour. Le Guide est un document destiné à aider les parties à savoir si elles remplissent les conditions requises pour présenter une demande dans le cadre du PÉI, et à remplir le formulaire de demande applicable. Il ne fait pas partie de la CRRPI, et il contient d’ailleurs d’entrée de jeu un avis bien visible indiquant que le PÉI est régi par l’ann. D de la CRRPI et que, si le Guide et l’ann. D diffèrent, le document officiel aura préséance.
2. L’annexe B du Guide, intitulée « Protection de vos renseignements personnels », vise à expliquer de quelle manière les lois fédérales sur la protection des renseignements personnels, l’accès à l’information et l’archivage s’appliquent aux renseignements personnels contenus dans une demande du PÉI. En voici les dispositions pertinentes :

**Définition de renseignements personnels**

Le terme **Renseignements personnel[s]** s’entend des renseignements, quels que soient leur forme et leur support, qui concernent une personne identifiable. Le nom, l’âge, le revenu, les dossiers médicaux et les documents de fréquentation scolaire constituent des exemples de renseignements personnels.

**Niveau de sécurité**

Votre *Formulaire de demande* sera traité avec soin et de manière confidentielle. Cela signifie que des règles de sécurité existent pour garantir que votre *Formulaire de demande* est protégé. Le niveau de sécurité « Protégé B » est le niveau utilisé par le gouvernement du Canada pour les renseignements personnels et de nature délicate. Une fois rempli, votre *Formulaire* sera traité comme un document « Protégé B ».

**Lois relatives à l’accès à l’information et à la protection des renseignements personnels**

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* est la loi fédérale qui régit la façon dont le gouvernement recueille, utilise, communique et conserve vos renseignements personnels. Elle permet également aux particuliers d’avoir accès aux renseignements personnels qui les concernent.

La *Loi sur l’accès à l’information* est la loi fédérale qui donne accès aux renseignements gouvernementaux, mais protège certains types de renseignements, notamment les renseignements personnels.

Conformément à la *Loi sur l’accès à l’information*, à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à toute autre loi applicable, nous traiterons de façon privée et confidentielle les renseignements personnels qui vous concernent et ceux qui concernent d’autres personnes identifiées dans votre réclamation, à moins que nous ayons obtenu votre consentement à la communication d’information.

Dans certains cas, il est possible que le gouvernement ait à fournir des renseignements personnels à certaines autorités. Par exemple, dans une cause criminelle devant les tribunaux, il est possible que le gouvernement ait à fournir des renseignements à la police si celle‑ci a un mandat de perquisition, ou encore le gouvernement peut devoir fournir des renseignements à la police ou [aux autorités de protection de l’enfance] s’il apprend qu’un enfant a besoin d’être protégé. Le gouvernement communiquera également ces renseignements personnels aux personnes concernées par le règlement de votre réclamation, selon les termes précisés à la section « Communication de vos renseignements personnels [à d’autres personnes] », à la page suivante.

. . .

**Collecte de renseignements personnels**

Les renseignements personnels contenus dans votre *Formulaire de demande* et dans tous les documents rassemblés dans le cadre de votre réclamation sont recueillis **seulement**, 1) aux fins de l’application et de l’administration de ce Processus d’évaluation indépendant et 2) pour régler les réclamations concernant les pensionnats indiens.

**Utilisation de vos renseignements personnels**

Nous examinerons les renseignements personnels contenus dans votre *Formulaire de demande*, ainsi que dans tous les documents rassemblés dans le cadre de votre réclamation, pour déterminer si celle‑ci peut être traitée dans le cadre du Processus d’évaluation indépendant. Si votre demande est acceptée dans le cadre de ce processus, nous utiliserons ces renseignements comme base de recherche pour confirmer votre séjour au(x) pensionnat(s) indiqué(s) et pour trouver les documents pertinents qui vous concernent et qui se rapportent à votre réclamation.

**Communication de vos renseignements personnels à d’autres personnes**

Si une organisation religieuse participe au traitement de votre réclamation, nous communiquerons certains de vos renseignements personnels aux représentants de l’organisation religieuse à titre confidentiel.

Si vous demandez des services de counseling et si vous y consentez, nous communiquerons à Santé Canada les renseignements concernant votre participation au Processus d’évaluation indépendant afin que vous puissiez obtenir les services demandés.

Si nous retrouvons la personne qui est, selon vous, l’auteur des sévices que vous avez subis, nous lui communiquerons certains des renseignements personnels que vous avez fournis, notamment les détails de toute réclamation la concernant. Il est nécessaire d’agir ainsi pour donner à cette personne la chance de répondre à votre réclamation. Nous communiquerons également certains de vos renseignements personnels aux témoins qui prennent part au règlement de votre réclamation. Dans les deux cas, nous communiquerons seulement les renseignements nécessaires pour répondre à votre réclamation. Nous ne divulguerons pas votre adresse.

Nous communiquerons vos renseignements personnels à l’adjudicateur avant l’audience pour qu’il puisse examiner votre réclamation, vous interroger et interroger d’autres témoins et déterminer si une indemnité doit vous être accordée, et si c’est le cas, [. . .] en déterminer le montant.

**Conservation de vos dossiers**

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* exige du gouvernement qu’il conserve vos renseignements personnels pendant au moins deux ans. La pratique actuelle du gouvernement est de conserver cette information aux Archives nationales pendant 30 ans, mais cette pratique peut changer en tout temps. Seul l’Archiviste national peut autoriser la destruction des documents du gouvernement. [Nous soulignons, p. 29-31.]

Comme on peut facilement le constater, le Guide traite expressément de l’application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l’accès à l’information* aux documents du PÉI, et évoque la possibilité que ces documents soient archivés aux Archives nationales. Cela dit, il y est également question de leur communication par le gouvernement dans certaines circonstances particulières. Nous reviendrons au Guide plus loin.

* + - 1. Le sort final prévu des documents du PÉI

1. Compte tenu de ce qui précède, nous sommes d’avis de ne pas modifier la conclusion du juge surveillant suivant laquelle la CRRPI prévoyait la destruction des documents du PÉI.
2. En ce qui concerne le sort final de ces documents, la directive contenue dans le texte de la CRRPI est loin d’être claire. Comme il est expliqué ci‑dessus, l’art. III(o) de l’ann. D dispose que les renseignements dévoilés dans le cadre d’une audience du PÉI sont confidentiels, mais qu’ils peuvent être communiqués « selon ce qui est prévu au PEI ou autrement par la loi ». Les transcriptions et les enregistrements ne peuvent être utilisés qu’à des fins limitées — lesquelles sont toutes propres à la demande du PÉI —, sous réserve de la possibilité pour le demandeur de déposer la transcription dans une archive. L’annexe II, au point iv) de l’ann. D, précise que toutes les copies de la demande « autres que celles en possession du gouvernement seront détruites à la conclusion de l’affaire ».
3. Le Canada avance deux raisons permettant de penser que l’ann. D prévoit l’application des lois fédérales sur la protection des renseignements personnels, l’accès à l’information et l’archivage : la mention à l’art. III(o) relative à la communication, selon ce qui est prévu « autrement par la loi », des renseignements dévoilés dans le cadre d’une audience du PÉI, et la disposition au point iv) de l’ann. II suivant laquelle les copies de la demande en possession du Canada ne seront pas détruites à la conclusion de l’affaire. Le juge surveillant s’est penché sur ces deux dispositions, concluant qu’il y était question de l’utilisation possible des renseignements dans une instance criminelle ou en matière de protection de l’enfance, et que les copies des formulaires de demande en possession du Canada devaient être conservées pendant un certain temps à cet effet. Compte tenu du libellé de la CRRPI et des circonstances pertinentes à cet égard, la conclusion du juge surveillant ne révèle aucune erreur manifeste et dominante. À notre avis, il est peu probable que les rédacteurs aient voulu utiliser les mots susmentionnés comme autant de miettes de pain reliant implicitement la CRRPI aux lois fédérales sur la protection des renseignements personnels, l’accès à l’information et l’archivage — d’autant plus que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est mentionnée expressément, à l’ann. VIII de l’ann. D, en ce qui concerne les obligations du gouvernement fédéral en matière de communication, et que les lois sur la protection des renseignements personnels, l’accès à l’information et l’archivage sont aussi expressément mentionnées à l’ann. N.
4. Nous soulignons que la CRRPI ne comporte aucune disposition expresse concernant les décisions du PÉI, si ce n’est qu’elle prévoit que les demandeurs en recevront une copie expurgée. À notre avis, il s’ensuit nécessairement que les autres copies des décisions ne seront pas conservées ni archivées. L’objet des restrictions relatives à l’utilisation et à la communication des formulaires de demande du PÉI et des renseignements fournis à l’audience serait contrecarré si les décisions du PÉI, qui reproduisent nécessairement une partie importante de ces renseignements, n’étaient pas assujetties à des restrictions semblables.
5. L’importance du Guide a été vigoureusement contestée devant la Cour. Bien qu’il y soit mentionné expressément que les lois fédérales sur la protection des renseignements personnels, l’accès à l’information et l’archivage s’appliquent aux documents du PÉI, le Guide semble également prévoir qu’il y aura communication de renseignements personnels dans un ensemble exhaustif de situations, situations nettement plus restreintes que celles visées par les droits d’accès prévus dans les lois fédérales. Compte tenu de l’avertissement clair placé au début du Guide, du fait que ses dispositions concernant la protection des renseignements personnels semblent ne trouver absolument aucun ancrage dans le texte de l’ann. D, et que ses auteurs aient apparemment reproduit les dispositions sur la protection des renseignements personnels provenant d’un document semblable ayant servi dans l’ancien MARC et ayant été publié trois ans avant la conclusion de la CRRPI (affidavit de Daniel Ish, d.a., vol. III, p. 161), nous n’accordons aucun poids au Guide. En conséquence, le juge surveillant n’a commis aucune erreur en n’important pas dans la CRRPI les références aux lois fédérales sur l’accès à l’information, la protection des renseignements personnels et l’archivage contenues dans le Guide.
6. Notre conclusion concernant l’interprétation donnée par le juge surveillant au texte de la CRRPI est confirmée par l’intention des parties elles‑mêmes. L’application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* aux documents du PÉI va clairement à l’encontre des principes de la confidentialité et du caractère volontaire sur lesquels, comme nous l’avons expliqué, repose le PÉI. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* protège les renseignements personnels en empêchant leur communication, mais seulement pour une période de 20 ans après le décès de la personne concernée. Même pendant la période de protection, il se peut que les renseignements personnels contenus dans ces documents soient communiqués. Par exemple, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* confère aux individus un droit d’accès aux renseignements personnels les concernant, terme qui s’entend notamment des « idées ou opinions d’autrui sur lui » (art. 3 « renseignements personnels »). Comme l’a souligné le commissaire à la protection de la vie privée du Canada, l’auteur présumé des actes reprochés serait peut-être autorisé à demander des renseignements au sujet des personnes qui l’ont accusé. L’alinéa 8(2)j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dispose que des renseignements personnels peuvent être communiqués à tout moment pour des travaux de recherche ou de statistique.
7. Par ailleurs, la conservation des documents aux Archives nationales, qui ont entre autres pour objectif la diffusion du savoir et son accessibilité (*Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, préambule), est incompatible avec le niveau absolu de confidentialité que les parties voulaient à l’égard de ceux‑ci. Comme l’a conclu le juge surveillant, le régime législatif fédéral en matière d’accès à l’information, de protection des renseignements personnels et d’archivage ne respecte pas le [traduction] « niveau élevé de confidentialité négocié par les parties » (par. 317). L’archivage des documents du PÉI aux Archives nationales, jumelé à leur possible communication, ne respecte pas non plus le principe du caractère volontaire régissant la communication par les survivants de leur histoire.
8. Ce principe de communication volontaire mérite une attention particulière en l’espèce. Il ressort de plusieurs dispositions de la CRRPI. À l’annexe D, les art. III(o)(i) et (ii) stipulent que les demandeurs sont *libres* de discuter de l’issue de l’audience les concernant, et qu’ils peuvent *choisir* de conserver une copie de leur témoignage pour se le remémorer et de faire archiver la transcription. L’annexe II, au point iv), prévoit que les demandeurs peuvent *choisir* de communiquer des copies de leur demande à d’autres personnes. Le principe du caractère volontaire se dégage également des art. 2c), 4b) et 11 de l’ann. N, qui, considérés ensemble, prévoient que la participation des demandeurs du PÉI au projet de commémoration de la CVR relève de *leur* entière *discrétion*.
9. La position adoptée par la CVR, et plus tard par le CNVR, selon laquelle ces documents devraient être transférés aux Archives nationales pour être finalement communiqués au CNVR, ferait échec au principe du caractère volontaire qui sous‑tend le PÉI. Indépendamment des intentions ou des désirs des demandeurs, *leurs* histoires — qui, rappelons‑le, consistent en des récits d’abus allant de l’abus odieux à celui qui humilie, et de préjudices allant du préjudice dévastateur au préjudice débilitant — seraient un jour communiquées au CNVR (et par extension au public) et serviraient à son projet de commémoration et de remémoration du système des pensionnats indiens. Autrement dit, des expériences de nature très délicate et privée pourraient devoir servir la cause de l’éducation du public. Or, ce n’est tout simplement pas ce que les parties ont négocié. Nous convenons avec la majorité de la Cour d’appel que, [traduction] « suivant la CRRPI, ce sont les survivants qui sont maîtres de l’utilisation de leur histoire personnelle, et non le Canada ni personne d’autre » (par. 228).
10. La position du CNVR découle de sa crainte selon laquelle la destruction des documents du PÉI [traduction] « priverait les générations futures [. . .] du savoir collectif et de l’histoire commune qui sont essentiels à la guérison » (m.i., par. 119). À son avis, nous ne sommes pas pour l’instant en mesure d’apprécier l’importance que pourraient avoir les documents du PÉI dans une [traduction] « guérison future » puisque les craintes exprimées au sujet des conséquences potentiellement négatives de leur communication l’ont été à un moment où les blessures infligées par les pensionnats sont encore « vives » (transcription, p. 59-60). Cet argument, qu’il soit ou non fondé, n’a aucune incidence sur l’interprétation de la CRRPI. À cet égard, cependant, le CNVR affirme que la CRRPI et le PÉI sont « défectueux » (transcription, p. 66). Mais, soit dit en tout respect, nous estimons que le juge surveillant devait interpréter la CRRPI telle qu’elle a été conclue entre les parties, et non telle que le CNVR aurait voulu qu’elle soit conclue. Il n’appartient pas à la Cour de réquisitionner les récits des survivants, alors que l’on avait convenu de leur confidentialité et de leur communication sur une base strictement volontaire.
11. Nous acceptons l’argument du Canada et du CNVR qu’en plus de l’indemnisation versée par l’entremise du PEC et du PÉI, la commémoration publique du système des pensionnats indiens constitue également un objectif fondamental de la CRRPI. Cela ne veut pas dire, cependant, que chacun des éléments de la CRRPI doit contribuer également à la réalisation de chacun de ces objectifs. Le PÉI sert avant tout à indemniser les victimes pour les sévices subis et le préjudice qui en découle. Le juge surveillant a évalué la preuve et a conclu que cette fonction fondamentale d’indemnisation serait compromise si l’information était communiquée sans le consentement des demandeurs. Nous nous en remettons au juge des faits à cet égard. De plus, en raison des travaux antérieurs de la CVR et des travaux actuels du CNVR, il ne fait aucun doute selon nous que l’objectif de commémoration est respecté. Les survivants des pensionnats indiens ont déjà fait plus de 7 000 déclarations à la CVR dans lesquelles ils exposent en détail les expériences qu’ils ont vécues (affidavit de David H. Flaherty, par. 56). Et, aux termes de l’ordonnance du juge surveillant, les demandeurs du PÉI pourront toujours, s’ils le souhaitent, faire archiver leurs documents auprès du CNVR.
12. Enfin, le Canada a également fait valoir que la destruction des documents du PÉI l’empêcherait de se défendre contre des demandes futures. Eu égard au libellé clair de la renonciation en faveur du Canada contenue dans la CRRPI (art. 4.06g)) — laquelle s’applique que les membres du recours collectif se soient ou non prévalus du PÉI ou qu’ils aient ou non été indemnisés —, nous ne sommes pas convaincus que c’est le cas.
    * 1. L’ordonnance constituait-elle un exercice approprié du pouvoir de surveillance du tribunal?
13. Après avoir conclu, sans erreur manifeste et dominante, que la CRRPI autorisait la destruction des documents du PÉI, le juge surveillant devait alors concevoir une ordonnance appropriée. Pour ce faire, il devait établir un équilibre entre des préoccupations opposées : préserver la confidentialité et la nécessité de remémoration et de commémoration, tout en respectant le choix des survivants de révéler (ou non) leur histoire. L’ordonnance du juge surveillant, modifiée par la majorité de la Cour d’appel, établit une solution appropriée entre le Scylla de la destruction éventuelle non désirée et le Charybde de la conservation éventuelle préjudiciable. L’ordonnance de destruction est assortie d’une période de conservation de 15 ans, durant laquelle les demandeurs peuvent choisir de faire conserver et archiver leurs documents du PÉI. Les demandeurs seront informés de cette possibilité par l’entremise d’un programme de notification administré par l’adjudicateur en chef. Nous reconnaissons qu’il est possible que cette ordonnance contrevienne aux désirs de demandeurs décédés qui ne se sont jamais vu offrir la possibilité de faire conserver leurs documents. La solution parfaite, dans les circonstances, n’existe tout simplement pas. À notre avis, cependant, la destruction de documents que certains demandeurs auraient préféré voir conservés est une injustice moindre que la communication de documents que la majorité s’attendait à ne voir jamais communiqués. L’ordonnance du juge surveillant, modifiée par les juges majoritaires de la Cour d’appel, constituait donc un exercice approprié de son pouvoir discrétionnaire.
14. Cette modification était, en outre, tout à fait appropriée dans les circonstances de l’espèce. Le programme de notification devrait être mis en œuvre par l’adjudicateur en chef, parce qu’il ne relève ni du mandat de la CVR ni de celui de la CNVR et que le fait de fournir à ces organismes les renseignements nécessaires à l’application du programme serait incompatible avec la confidentialité du processus. De plus, nous souscrivons à la directive de la Cour d’appel selon laquelle les ordonnances devraient inclure les documents créés dans le cadre du MARC. Comme la CRRPI visait à rassembler les litiges en cours au sein du PÉI, l’uniformité et l’équité exigent que les documents issus de ces litiges soient traités de la même manière que les documents du PÉI.
15. Conclusion et dispositif
16. Nous sommes d’avis de rejeter le pourvoi, avec dépens en faveur des avocats indépendants. Nous faisons également nôtres les demandes pressantes des juridictions inférieures voulant que l’adjudicateur en chef dirige sans délai et avec l’entière collaboration des parties le programme de notification, afin de donner effet à la volonté expresse du plus grand nombre possible de demandeurs du PÉI.

**ANNEXE**

AADNC Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

CNVR Centre national pour la vérité et réconciliation

CRRPI Convention de règlement relative aux pensionnats indiens

CVR Commission de vérité et de réconciliation

DGOCR Direction générale des opérations de la Convention de règlement

MARC Mode alternatif de règlement des conflits

PEC Paiement d’expérience commune

PÉI Processus d’évaluation indépendant

*Pourvoi rejeté avec dépens en faveur de l’intimé Avocats indépendants.*

Procureur de l’appelant : Procureur général du Canada, Ottawa et Montréal.

Procureurs des intimés Sisters of Charity, une personne morale connue sous le nom de Sisters of Charity of St. Vincent de Paul, Halifax, également connue sous le nom de Sisters of Charity Halifax, Oeuvres Oblates de l’Ontario, Résidences Oblates du Québec, Soeurs Grises de Montréal/Grey Nuns of Montréal, Sisters of Charity (Grey Nuns) of Alberta, Soeurs de la Charité des T.N.‑O., Hôtel‑Dieu de Nicolet, Grey Nuns of Manitoba Inc. — Soeurs Grises du Manitoba Inc., Missionary Oblates — Grandin Province, Oblats de Marie Immaculée du Manitoba, Oblates of Mary Immaculate — St. Peter’s Province, Sisters of Saint Ann, Sisters of Instruction of the Child Jesus, Order of the Oblates of Mary Immaculate in the Province of British Columbia, Sisters of Charity of Providence of Western Canada et Roman Catholic Archiepiscopal Corporation of Winnipeg : McKercher, Saskatoon.

Procureurs des intimés Soeurs de Notre‑Dame‑Auxiliatrice, Soeurs de St‑François D’Assise, Institut des Soeurs du Bon Conseil, Soeurs de Saint‑Joseph de Saint‑Hyacinthe, Soeurs de Jésus‑Marie, Soeurs de l’Assomption de la Sainte Vierge, Soeurs de l’Assomption de la Sainte Vierge de l’Alberta, Soeurs Missionnaires du Christ‑Roi et Soeurs de la Charité de St‑Hyacinthe : Lavery, de Billy, Montréal.

Procureurs de l’intimé Centre national pour la vérité et réconciliation : Birenbaum Law, Toronto; University of Manitoba, Winnipeg.

Procureurs de l’intimée Assemblée des Premières Nations : Assemblée des Premières Nations, Ottawa; Kathleen Mahoney Professional Corporation, Calgary.

Procureurs de l’intimé Avocats indépendants : Grant Huberman, Vancouver; Diane Soroka Avocate Inc., Westmount, Québec; Sandra Staats Law Corporation, Prince George, Colombie‑Britannique.

Procureurs de l’intimé Représentants des Inuits : Legal Opinion North, Ottawa.

Procureurs de l’intimé Adjudicateur en chef du Secrétariat d’adjudication des pensionnats indiens : Arvay Finlay, Vancouver; Susan E. Ross, Saskatoon.

Procureurs de l’intervenant Commissaire à la protection de la vie privée du Canada : Barbara McIsaac Law, Ottawa; Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, Gatineau.

Procureurs de l’intervenante Coalition to Preserve Truth : Devlin Gailus Watson, Victoria.

Procureurs de l’intervenant Commissaire à l’information du Canada : Gowling WLG (Canada), Ottawa; Commissariat à l’information du Canada, Gatineau.

1. De nombreux acronymes figurent inévitablement dans nos motifs; une liste complète de ceux‑ci se trouve en annexe. [↑](#footnote-ref-1)
2. Il s’agissait en fait d’un recours collectif à l’échelle nationale. La Cour supérieure de justice de l’Ontario avait compétence à l’égard des demandes de résidants de la Nouvelle‑Écosse, du Nouveau‑Brunswick, de l’Île‑du‑Prince‑Édouard et de Terre‑Neuve‑et‑Labrador (*Baxter c. Canada (Attorney General)* (2006), 83 O.R. (3d) 481 (C.S.J.), par. 4‑5). [↑](#footnote-ref-2)