

**Rapport de suivi présenté à la
Commission canadienne des droits de la personne
sur les droits de la personne
des Innus du Labrador**

par

Celeste McKay Consulting Inc.
et le professeur Donald McRae

Le 9 août 2021

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission canadienne des droits de la personne, 2021

Cat. No. HR4-56/2021F-PDF

ISBN: 978-0-660-37970-8

Table des matières

I. INTRODUCTION.....	5
1. LES RAPPORTS DE 1993 ET DE 2002	7
2. LE PRÉSENT RAPPORT	11
II. ÉVOLUTION DES NORMES NATIONALES ET INTERNATIONALES CONCERNANT LES DROITS S'APPLIQUANT AUX DROITS DES AUTOCHTONES.....	13
1. TITRE ANCESTRAL ET ARRÊT <i>TSILHQOT'IN</i>	14
2. DECISION DU TRIBUNAL CANADIEN DES DROITS DE LA PERSONNE DANS L'AFFAIRE DES SERVICES A L'ENFANCE ET A LA FAMILLE DES PREMIERES NATIONS.....	18
3. COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA.....	20
4. ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES	23
5. DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES.....	26
6. JURISPRUDENCE RÉGIONALE RELATIVE AUX DROITS ANCESTRAUX SUR LES TERRES ET AU DROIT À UN RECOURS	31
7. DIX PRINCIPES DU GOUVERNEMENT CANADIEN	34
8. CONSÉQUENCES SUR LA SITUATION DES INNUS DU LABRADOR.....	35
III. ÉTAT D'AVANCEMENT DES MESURES RETENUES POUR RÉPONDRE AUX PRÉOCCUPATIONS SOULEVÉES DANS LES RAPPORTS DE 1993 ET DE 2002.....	37
1. ÉTAT D'AVANCEMENT DU DÉMÉNAGEMENT – NATUASHISH	38
2. RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE RELATIVEMENT AUX PROGRAMMES, SERVICES ET AVANTAGES.....	43
3. NÉGOCIATIONS RELATIVES AUX TITRES ANCESTRAUX SUR DES TERRES ET À L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DES INNUS (TRAITÉ MODERNE).....	47
4. DROITS ANCESTRAUX DES INNUS, ENTENTES SUR LES RÉPERCUSSIONS ET LES AVANTAGES, ET REVENUS AUTONOMES.....	50
IV. PROBLÈMES SOUS-JACENTS À LA NÉGOCIATION DE TRAITÉS MODERNES	52
1. EXTINCTION	55
2. INFRACTIONS	57

3.	DROITS CONDITIONNELS	58
4.	POLITIQUE FINANCIÈRE	59
5.	FISCALITÉ ET TAXATION	60
V.	ANALYSE DES ÉCARTS RELATIVEMENT À LA SITUATION ACTUELLE DE LA NATION INNUE ET DE SA POPULATION	62
1.	RACISME ET DISCRIMINATION	63
2.	SOINS DE SANTÉ.....	65
3.	SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE	72
4.	ÉDUCATION	76
5.	LANGUE ET CULTURE	81
6.	LOGEMENT.....	83
7.	MAINTIEN DE L'ORDRE ET SYSTÈME DE JUSTICE	84
8.	BIEN-ÊTRE ÉCONOMIQUE	89
VI.	CONCLUSION	90
VII.	RECOMMANDATIONS	94

I. Introduction

Les Innus sont un peuple autochtone dont le territoire traditionnel, Nitassinan, s'étend entre la côte du Labrador jusqu'à l'intérieur de la péninsule où il se retrouve à cheval sur la frontière provinciale entre Terre-Neuve-et-Labrador et le Québec. On dénombre environ 3000 Innus au Labrador qui vivent principalement dans les deux communautés innues de Natuashish et Sheshatshiu¹. Les Innus du Labrador sont représentés par la nation innue dans certains domaines, comme les négociations globales relatives aux droits ancestraux avec le Canada et Terre-Neuve-et-Labrador, et par les gouvernements des Premières Nations des Innus Mushuau (Natuashish) et des Innus Sheshatshiu dans d'autres domaines, notamment les programmes et services locaux. Chacune des deux communautés nomment par élection leur propre chef et conseil de bande, et les Innus des deux Premières Nations élisent des Innus aux postes de grand chef, de grand chef adjoint et de membres du conseil d'administration de la nation innue.

Autrefois, les Innus étaient semi-nomades. Les troupeaux de caribous qui migrent à travers leur territoire traditionnel sont au centre des traditions et de la conception du monde chez les Innus. L'établissement des deux villages permanents et habités à l'année sur la côte du Labrador est la conséquence de la traite des fourrures, de l'influence de l'Église et de la promotion de ce genre de villages par le gouvernement provincial. On a construit les premières maisons toutes-saisons à Sheshatshiu et à Davis Inlet dans les années 1950, et une majorité d'Innus ont continué de passer plusieurs mois par année à arpenter leur territoire jusqu'au milieu des années 1960. Pour les Innus, la vie dans ces villages a été synonyme de lutte perpétuelle pour garder leurs liens à leur territoire et à leurs traditions.

¹ En avril 2020, Services aux Autochtones Canada a déclaré que la Première Nation des Innus Mushuau comptait 1081 membres inscrits, dont 997 vivaient dans la réserve. La Première Nation des Innus Sheshatshiu comptait 1819 membres inscrits, dont 1612 vivaient dans la réserve.

Les pratiques traditionnelles de chasse, de trappage et de pêche ainsi que la cueillette de plantes médicinales et de petits fruits sont liées à une bonne santé individuelle et à l'autosuffisance communautaire. Après avoir longuement côtoyé les Innus, l'anthropologue Georg Henrickson a aussi remarqué qu'on respectait les rôles joués par les femmes et les hommes pour entretenir leur camp de chasse et que cette façon de vivre contribuait à maintenir des relations saines entre les hommes et les femmes. À l'opposé, les Innus et des chercheurs universitaires qui ont collaboré avec eux ont déterminé que l'établissement de villages permanents sur les côtes au milieu du 20^e siècle avait causé des tensions sociales et des troubles de santé généralisés chez les Innus².

Les difficultés vécues par les Innus de Terre-Neuve-et-Labrador ont été aggravées par les contraintes particulières faisant suite au contexte de l'entrée de la province dans la Confédération canadienne en 1949. Jusqu'en 1997, le gouvernement fédéral n'a pas reconnu aux Innus le même statut ni les mêmes droits qu'aux autres Premières Nations. Par conséquent, pendant près d'un demi-siècle, les communautés innues et leurs membres n'ont pas eu droit à de nombreux services et avantages de base accordés aux autres Premières Nations.

Dans la foulée de ces difficultés, les Innus ont longtemps défendu activement — et parfois au premier plan — leurs propres droits de la personne. Par exemple, leur longue campagne contre les exercices de vol à basse altitude faits par l'OTAN au-dessus de leurs territoires traditionnels de chasse au caribou ont attiré l'attention tant au pays que dans le reste du monde. Les Innus ont participé activement à la Commission royale sur les peuples autochtones et ont fait l'objet en 1999 d'un rapport publié par Survival International, une organisation internationale de défense des droits des Autochtones.

² INNU NATION, SHESHATSHIU INNU FIRST NATION et MUSHUAU INNU FIRST NATION, *The Innu Healing Strategy*, 2014. [En ligne : <http://www.irtsec.ca/2016/wp-content/uploads/2014/08/An-Innu-Healing-Strategy-June-2014-4.pdf>]; Aušra BURNS, "Moving and Moving Forward: Mushuau Innu Relocation from Davis Inlet to Natuashis", *Acadiensis*, vol. XXXV, n° 2, printemps 2006; Colin SAMSON, "A Colonial Double-Bind: Social and Historical Contexts of Innu Mental Health" dans Laurence J. KIRMAYER et Gail Guthrie VALASKAKIS, éd., *Healing Traditions: The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*. UBC Press, 2009.

Les Innus affirment fermement leur droit à l'autodétermination, laquelle comprend l'autonomie gouvernementale et la gestion de leurs terres, territoires et ressources. Ils considèrent que la capacité de prendre et de mettre en œuvre leurs propres décisions est essentielle pour surmonter une histoire de discrimination systémique, de règlement et de relocalisation forcés, ainsi que de financement et de prestation inadéquats des services essentiels tels que les soins de santé, l'éducation, le bien-être des enfants, la langue et la culture, la justice, le logement et les services sociaux. Cette vision de l'autodétermination et de l'autonomie gouvernementale correspond à l'évolution progressive des normes relatives aux droits de la personne à l'échelle nationale et internationale.

1. Les rapports de 1993 et de 2002

En 1992, la nation innue de Terre-Neuve-et-Labrador a transmis à la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) ses préoccupations sur le traitement que leur faisait subir le gouvernement du Canada. La CCDP a mandaté le professeur Donald McRae pour l'examen de ces préoccupations. Dans son rapport publié en 1993 (nommé le rapport de 1993 dans le reste du présent document), le chercheur a conclu que le gouvernement du Canada avait violé ses responsabilités constitutionnelles envers les Innus³.

Le rapport conclut que le gouvernement fédéral a pris la décision unilatérale et arbitraire de ne pas reconnaître les Innus du Labrador comme des « Indiens » en termes constitutionnels, autrement dit en tant qu'Autochtones en vertu des responsabilités que lui confère la Constitution. Or cette décision a eu un certain nombre de graves conséquences pour les Innus en tant que Nation et pour les membres de cette nation. Entre autres conséquences, les Innus n'ont pas obtenu les divers avantages dont peuvent se prévaloir les personnes inscrites en vertu de la *Loi sur les Indiens*; les deux communautés du Labrador n'ont pas été établies en réserves; la quantité et la qualité des infrastructures et des services étaient inférieures à ce que le gouvernement fédéral fournissait aux autres Premières Nations; leurs droits autochtones concernant les terres, les territoires et les ressources n'ont pas été reconnus ou protégés; et on a compromis leur capacité de parvenir à l'autonomie gouvernementale. Pour le rapport de 1993, on a étudié en particulier l'épouvantable situation sanitaire et sociale de la communauté Innu sur l'île Iluikoyak dans Davis Inlet, ce qui a mené l'auteur à conclure qu'elle était en grande partie attribuable au déménagement antérieur de la communauté sans une consultation convenable ou une planification adéquate.

³ Donald M. MCRAE, *Rapport sur les plaintes des Innu du Labrador à la Commission canadienne des droits de la personne*, 18 août 1993.

Recommandations du rapport de 1993

Que le gouvernement du Canada

- i) reconnaisse officiellement ses responsabilités constitutionnelles envers les Innu[s];
- ii) annule ses ententes de financement avec le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador sur les collectivités innu[es] de Sheshatshit et de Davis Inlet et conclue des ententes directes avec les Innu[s], en leur qualité d'autochtones du Canada, et s'assure que ces ententes garantissent que les Innu[s] ont accès à tous les fonds, les programmes et les services fédéraux offerts aux Indiens inscrits vivant dans des réserves du Canada tout en préservant les éléments utiles des ententes existantes comme le Programme des petites réserves;
- iii) entreprenne des négociations directes avec les Innu[s] sur l'autonomie gouvernementale et le transfert des responsabilités pour les programmes et les services, en faisant participer, au besoin, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, selon le principe du consentement mutuel énoncé dans l'exposé de principes sur l'autonomie gouvernementale des Indiens du Canada de septembre 1989;
- iv) s'engage à organiser un déménagement rapide des Innu[s] Mushuau à un emplacement choisi par eux;
- v) fournisse les fonds nécessaires pour mettre en application les présentes recommandations.

Dans le rapport de 1993, il est recommandé que le gouvernement du Canada reconnaisse officiellement ses responsabilités constitutionnelles envers les Innus et qu'il conclue des ententes directes avec les Innus pour assurer un accès à tous les fonds, programmes et services fédéraux offerts aux autres Premières Nations du Canada. On y recommande aussi de donner aux Innus accès à tous ces avantages sans les obliger à s'inscrire aux termes de la *Loi sur les Indiens*. L'auteur demande aussi que l'on préserve tout soutien utile à la culture et aux traditions des Innus établi avant que le gouvernement fédéral en devienne responsable, comme le programme provincial des petites réserves, lequel prévoyait des fonds pour se rendre aux camps de chasse saisonniers ou en revenir. Une autre recommandation du rapport veut que les injustices commises envers les Innus soient corrigées en redonnant à ces personnes la possibilité de prendre elles-mêmes les décisions qui concernent leur vie et leur avenir. Par conséquent, on peut lire dans le rapport que le gouvernement fédéral devrait conclure des ententes avec les Innus relativement à leur autonomie gouvernementale et au transfert de la responsabilité des programmes et services. Une autre recommandation voulait que le gouvernement du Canada s'engage à déménager les Innus de Davis

Inlet, comme le demandaient les Innus eux mêmes. L'auteur du rapport recommandait aussi que le gouvernement du Canada fournisse les fonds nécessaires pour mettre en application ces recommandations. En plus de ces recommandations visant à respecter les droits des Innus, le rapport de 1993 recommandait que la CCDP garde l'œil ouvert sur la situation des Innus et mène périodiquement des études de suivi.

Menée conjointement par la professeur Constance Backhouse et le professeur Donald McRae, la première étude de suivi a été publiée en 2002 (nommée le rapport de 2002 dans le reste du présent document)⁴. Comme on peut le lire dans ce premier rapport de suivi, des progrès considérables ont été réalisés entre 1993 et 2002. Le gouvernement fédéral a reconnu officiellement que les Innus étaient une Première Nation aux termes de la *Loi sur les Indiens* et a assumé ses responsabilités à cet égard. On était sur le point de déménager les Innus de l'île Iluikoyak, une réinstallation décidée pour la première fois par la communauté elle-même et non imposée par le gouvernement provincial, et ce, à un emplacement aussi choisi par la communauté. Le gouvernement fédéral avait commencé à financer directement l'infrastructure et les services communautaires aux Innus, mais les auteurs du rapport notaient que le financement et l'éventail des programmes et services offerts aux Innus demeuraient inférieurs à ceux que recevaient les autres Premières Nations. Les auteurs critiquaient le fait que le gouvernement fédéral avait exigé que les Innus s'inscrivent aux termes de la *Loi sur les Indiens* avant de leur accorder un traitement équitable à cet égard.

En 1996, le gouvernement fédéral avait conclu une entente-cadre avec les Innus pour négocier un règlement global des revendications ou un traité moderne reconnaissant les droits territoriaux des Innus et précisant les modalités de la relation future entre les Innus, le Canada et Terre-Neuve-et-Labrador. Toutefois, on indique dans le rapport de 2002 que ces négociations n'avaient pas avancé et qu'on ne savait pas si elles aboutiraient. Selon ce rapport, si les Innus n'avaient pas l'aide nécessaire pour assumer la responsabilité de leurs propres affaires et accéder à l'autonomie gouvernementale, le Canada risquait de violer ses obligations en vertu de divers instruments internationaux de protection des droits de la personne, comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, laquelle n'était encore qu'une ébauche à l'époque.

Le rapport de 2002 a été rédigé après la publication en 1996 de l'historique Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA). Comme le précisait leur mandat, les auteurs du rapport de 2002 avaient vérifié si les mesures prises par le gouvernement concernant les Innus respectaient les recommandations de la CRPA. Ils avaient constaté qu'un grand nombre de mesures prises par le gouvernement fédéral étaient conformes aux recommandations de la CRPA, surtout en ce qui concerne la réforme de la santé, mais que rien ne prouvait la mise en œuvre des recommandations relatives à l'éducation, à la revitalisation de la langue innue et à l'autonomie gouvernementale.

⁴ Constance BACKHOUSE et Donald MCRAE, *Rapport présenté à la Commission canadienne des droits de la personne sur le traitement des Innu du Labrador par le gouvernement du Canada*, 26 mars 2002.

Selon le rapport de 2002, il était crucial que le gouvernement du Canada reprenne immédiatement les négociations sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale avec les Innus, en plus d'entreprendre des négociations avec les Innus en vue de leur permettre d'assumer la responsabilité de la santé et de l'éducation dans leurs collectivités. De plus, ce rapport rappelait au gouvernement du Canada d'assurer le financement entier et constant d'initiatives destinées aux Innus afin d'améliorer la santé et l'éducation par le maintien de la langue, des connaissances traditionnelles et de la culture innues. Le rapport de 2002 fixait également un échéancier de deux ans pour la réalisation de progrès sérieux concernant l'autonomie gouvernementale et d'un an pour le transfert des responsabilités en matière d'éducation et de santé. Les auteurs suggéraient la nomination d'un médiateur si ces échéances n'étaient pas respectées.

Les conclusions et recommandations des rapports de 1993 et de 2002 seront mentionnées tout au long du présent rapport.

Recommandations du rapport de 2002

- 1) Que le gouvernement reprenne immédiatement les négociations sur l'autonomie gouvernementale avec les Innu[s] et qu'il termine ces négociations dans les cinq ans.
- 2) Que le gouvernement participe à des négociations avec les Innu[s] en vue de leur permettre, après l'inscription, d'assumer la responsabilité de la santé et de l'éducation dans leurs collectivités. Le transfert de ces responsabilités aux Innu[s] doit être terminé d'ici deux ans.
- 3) Que le gouvernement assure le financement entier et constant du Programme des petites réserves et des initiatives analogues destinées aux Innu[s] afin d'améliorer la santé et l'éducation par le maintien de la langue, des connaissances traditionnelles et de la culture innu[e].
- 4) Que le gouvernement assure le financement et la formation des Innu[s] Mushuau afin de permettre leur réinstallation efficace à Natuashish et de faire en sorte que la nouvelle collectivité puisse fonctionner dans l'avenir.
- 5) Qu'à défaut d'importants progrès dans les négociations sur l'autonomie gouvernementale dans les deux ans et d'importants progrès dans le transfert des responsabilités en matière d'éducation et de santé dans l'année, un médiateur soit nommé pour aider les parties.
- 6) Que la Commission canadienne des droits de la personne examine les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations du rapport de 1993 et du présent rapport de suivi dans les cinq ans.

2. Le présent rapport

Le présent rapport est la deuxième étude de suivi après l'enquête initiale menée en 1993. 'Il a d'abord été question de mener cette étude de suivi 'quand des dirigeants innus -se sont rendus à Ottawa en avril 2018 et ont alors rencontré la présidente de la CCDP, Marie-Claude Landry. Les discussions se sont poursuivies en mars 2019 lorsque la présidente de la CCDP et des représentants de la Commission sont allés à Sheshatshiu et en juin 2019 à l'occasion de la conférence de l'Association canadienne des organismes des droits de la personne (ACCCDP) qui s'est tenue à Charlottetown . Par suite de ces réunions, la CCDP a mandaté Celeste McKay Consulting Inc.⁵ et le professeur Donald McRae (auteur du premier rapport de 1993, et coauteur du rapport de 2002) pour mener une étude de suivi. La CCDP a demandé aux auteurs de vérifier où en était la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports de 1993 et de 2002 et de voir si la situation avait évolué plus récemment et les conséquences subséquentes sur les droits de la personne de la Nation innue.

À la demande de la nation innue, la présidente de la CCDP, des représentants de la CCDP et le professeur Donald McRae se sont rendus dans la communauté de Natuashish en septembre 2019 pour y rencontrer les dirigeants innus, les membres de la communauté et leurs conseillers légaux. À cette occasion, le professeur McRae s'est rendu à Sheshatshiu pour y rencontrer les dirigeants innus et des membres de cette collectivité. Le professeur McRae a par la suite rencontré des dirigeants innus, des négociateurs et des conseillers légaux à St. John's en décembre 2019. Les auteurs du présent rapport ont aussi analysé les études et les rapports récents, produits par des Innus, sur les Innus et leur situation actuelle. Ils ont également analysé la correspondance que se sont échangée les négociateurs innus et le gouvernement fédéral. De plus, les auteurs ont discuté avec les représentants fédéraux et provinciaux au printemps et à l'été 2020 et ont étudié les récents changements qui sont importants sur les plans politique et juridique dans le domaine des droits des peuples autochtones au Canada.

⁵ Celeste McKay Consulting Inc. remercie Craig Benjamin, Yusuf Abdulkareem et Campbell MacLean pour leur aide.

Presque 20 ans après le rapport de 2002, il est possible de constater une évolution et des progrès considérables dans la façon dont les droits de la personne des peuples autochtones sont compris et reconnus au Canada et à l'échelle internationale, ainsi que dans les engagements pris par le gouvernement du Canada. Il convient donc de commencer par un résumé des changements apportés récemment aux lois et aux politiques qui touchent particulièrement à la situation des Innus. Mentionnons notamment les décisions rendues par le Tribunal canadien des droits de la personne à partir de 2016 au sujet du financement alloué par le gouvernement fédéral pour les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, la décision rendue en 2014 par la Cour suprême du Canada confirmant le titre ancestral de la Nation Tsilhqot'in sur des terres, l'adoption générale en 2007 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, et l'aval subséquent du Canada à cet instrument international de protection des droits de la personne.

À la lumière de ces faits nouveaux, il est saisissant, et même décevant, de constater que la situation des Innus a si peu changé à bien des égards depuis le rapport de 2002. Malgré certaines avancées dans la négociation d'un traité moderne, l'accord définitif se fait encore attendre. Donnant raison à la nation innue, les auteurs considèrent que les difficultés sont en grande partie le résultat de nombreuses positions de négociation adoptées par le gouvernement fédéral et décrites dans la section IV du présent rapport. En plus d'empêcher le Canada de régler le dossier comme il se doit en temps opportun et de manière équitable, ces positions de négociation sont dans certains cas fondamentalement incompatibles avec les obligations du Canada en matière de droits de la personne. Selon les auteurs, le gouvernement fédéral a perdu de vue la conclusion fondamentale du rapport de 1993, reprise dans le rapport de 2002, selon laquelle le Canada a une dette de justice envers les Innus pour les avoir privés de leurs droits de la personne pendant des décennies.

La lenteur des négociations pour conclure un traité moderne est très préoccupante. Les Innus ont eux-mêmes souligné que, à mesure que le temps passe, il sera de plus en plus difficile de parvenir à un accord équitable étant donné qu'il y aura probablement une augmentation des demandes concurrentes pour les terres et les ressources du Labrador. Par ailleurs, on s'attend à ce que les effets des changements climatiques multiplient les pressions pour l'utilisation des terres innues⁶.

⁶ Andrew J. TRANT, John D. JACOBS et Trudy SABLE, "Teaching and learning about climate change with Innu Environmental Guardians", *Polar Geography*, vol. 35, n° 3-4, 2012, p. 229-244. [En ligne : [DOI : 10.1080/1088937X.2012.682229](https://doi.org/10.1080/1088937X.2012.682229)]

Le présent rapport explique aussi les préoccupations majeures et constantes relativement à la qualité, à la pertinence et à l'accessibilité des services sociaux fournis aux Innus, comme les services de santé, d'éducation et de maintien de l'ordre. En plus de ne pas respecter les engagements du Canada à vraiment faire de l'égalité une réalité pour tout le monde, les situations subies par les Innus scandaliseraient une grande partie de la population canadienne. Les Innus ont élaboré en détail leurs propres plans et stratégies pour aborder ces préoccupations en fonction de leurs valeurs et priorités, mais leurs initiatives ont été bloquées à répétition par les réticences des autorités fédérales et provinciales à accorder les pouvoirs nécessaires aux Innus ou à allouer les fonds nécessaires pour que de telles initiatives soient couronnées de succès.

Les écarts persistants sur les plans de la qualité de vie et de l'accès aux services rendent encore plus préoccupante la lenteur des négociations d'un traité moderne. Lors des rencontres préparatoires relatives à la présente étude, Peter Penashue, l'un des négociateurs de traités mandaté par la nation innue, a exprimé les préoccupations de la nation innue de la manière suivante :

[TRADUCTION] Nous n'avons pas de temps à perdre. Nous n'avons pas l'argent nécessaire. Nous n'avons pas les ressources nécessaires. Le gouvernement peut se permettre de passer 30 ans à la table de négociation. Ça ne le dérange pas du tout. Nous en subissons toutes les conséquences.

II. Évolution des normes nationales et internationales concernant les droits s'appliquant aux droits des Autochtones

Les normes nationales et internationales en matière de droits des peuples autochtones ont considérablement évolué depuis la parution des deux premiers rapports. Dans le cadre de cette mise à jour, nous avons étudié six jalons de cette évolution qui touchent précisément les incidences des obligations du Canada envers les Innus de Terre-Neuve-et-Labrador : les conclusions relatives au titre ancestral sur des terres dans la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Tsilhqot'in*; les conclusions du Tribunal canadien des droits de la personne concernant la discrimination découlant du financement inéquitable des services à l'enfance et à la famille dans les communautés des Premières Nations et de leurs organisations; les conclusions et appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada; les conclusions et appels à la justice de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées; l'adoption générale de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et l'engagement du Canada de l'appliquer entièrement; et la jurisprudence du système interaméricain des droits de la personne sur les droits ancestraux et le droit à réparation. Nous nous sommes également penchés sur les aspects des « Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones » que le gouvernement fédéral a adoptés en 2018 en réaction à certaines de ces avancées.

1. Titre ancestral et arrêt *Tsilhqot'in*

Dans l'arrêt *Calder*⁷ de 1973, la Cour suprême du Canada a reconnu que les peuples autochtones détenaient le titre ancestral sur des terres en vertu de leurs propres lois et traditions en vigueur avant l'arrivée des Européens. L'arrêt *Calder* a conduit le gouvernement fédéral à créer un cadre et un processus pour amorcer la négociation de nouveaux traités modernes qui définissent la propriété et l'utilisation des terres, des territoires et des ressources dans les cas où de telles ententes n'ont pas été conclues à l'époque où les anciens traités ont été signés. Pendant plus de 40 ans, le processus mis en place par le gouvernement fédéral pour négocier des traités modernes constituait le seul moyen à la disposition des peuples autochtones pour réussir à faire reconnaître et protéger leurs droits ancestraux sur leur territoire. Puis, en 2014, la Cour suprême a jugé pour la première fois — et la seule fois à ce jour — qu'une Nation autochtone conservait dans le temps la propriété en common law de ses territoires traditionnels. À la fin de ces procédures judiciaires qui ont duré une vingtaine d'années, la Cour suprême du Canada a déclaré que la Nation Tsilhqot'in détenait un titre ancestral sur de plus de 1900 km² de leur territoire traditionnel à l'intérieur de la Colombie-Britannique⁸. Cette décision a entraîné un certain nombre d'orientations importantes qui peuvent s'appliquer à la situation des Innus.

⁷ *Calder c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1973] R.C.S. 313 [1973] 4 WWR 1

⁸ *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44.

Premièrement, l'arrêt *Tsilhqot'in* confirme que la reconnaissance et la protection des titres ancestraux constitue une obligation juridique susceptible d'être juridiquement exécutoire, malgré le fait que les démarches nécessaires s'avèrent très longues et coûteuses. Deuxièmement, la Cour a clairement statué que le titre ancestral est un droit collectif qui inclut à la fois le droit de propriété et les pouvoirs afférents. Comme le précise l'arrêt, le titre ancestral comprend les droits collectifs suivants : « le droit de déterminer l'utilisation des terres, le droit de jouissance et d'occupation des terres, le droit de posséder les terres, le droit aux avantages économiques que procurent les terres et le droit d'utiliser et de gérer les terres de manière proactive⁹. » Troisièmement, la Cour a conclu que le titre ancestral se distingue d'autres types de titres fonciers étant donné qu'il est « détenu non seulement pour la génération actuelle, mais pour toutes les générations futures¹⁰. » En conséquence, la Cour a conclu que les terres visées par un titre ancestral ne peuvent pas être cédées ni être utilisées d'aucune façon qui « priverait de façon substantielle les générations futures de leur utilisation¹¹. » Quatrièmement, la Cour a estimé que « les gouvernements et les autres personnes » qui veulent utiliser les terres visées par un titre ancestral « doivent obtenir le consentement des titulaires du titre ancestral¹² » en raison du droit de posséder et de contrôler la terre en vertu d'un tel titre.

⁹ *Ibid*, paragr 73.

¹⁰ *Ibid*, paragr. 74.

¹¹ *Ibid*.

¹² *Ibid*, paragr. 76.

Enfin, tout en arrivant à la conclusion que la nécessité d'équilibrer et de concilier divers droits puisse parfois justifier le fait que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux prennent des décisions ne respectant pas les volontés des titulaires de droits ancestraux, la Cour a confirmé et précisé le critère de la justification établi tout d'abord dans son arrêt rendu dans l'affaire *R. c. Sparrow*¹³, ce qui a pour effet de placer la barre obligatoirement très haut pour obtenir une justification de cette sorte. Comme la Cour l'a confirmé à nouveau dans l'arrêt *Tsilhqot'in*, le critère énoncé dans l'arrêt *Sparrow* exige ce qui suit pour justifier une atteinte aux droits ancestraux : « le gouvernement doit établir : (1) qu'il s'est acquitté de son obligation procédurale de consultation et d'accommodement; (2) que ses actes poursuivaient un objectif impérieux et réel; et (3) que la mesure gouvernementale est compatible avec l'obligation fiduciaire qu'a la Couronne envers le groupe¹⁴. » Dans l'arrêt *Tsilhqot'in*, la Cour a statué que l'exigence de ne poser que des actes conformes à l'obligation fiduciaire de la Couronne doit être examinée à la lumière de la nature distincte des titres ancestraux. Elle a formulé la conclusion suivante : « Les atteintes au titre ancestral ne peuvent donc pas être justifiées si elles priveront de façon substantielle les générations futures des avantages que procurent les terres¹⁵. » La Cour a aussi statué que toute atteinte aux droits ancestraux sur le territoire sans le consentement des titulaires doit également satisfaire aux exigences supplémentaires suivantes, lesquelles sont inhérentes à l'obligation de conciliation, soit : « que l'atteinte doit être nécessaire pour atteindre l'objectif gouvernemental (lien rationnel), que le gouvernement ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (atteinte minimale) et que les effets préjudiciables sur l'intérêt autochtone ne l'emportent pas sur les avantages qui devraient découler de cet objectif (proportionnalité de l'incidence)¹⁶. » Plus important encore, la Cour a conclu que l'évaluation du caractère impérieux et réel d'un objectif doit se faire non seulement du point de vue des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et en fonction de leurs objectifs stratégiques, mais aussi du point de vue des peuples autochtones concernés¹⁷.

Même si ces conclusions ont été formulées dans le cas du titre ancestral maintenant reconnu aux *Tsilhqot'in*, la Cour a prévenu en termes clairs qu'un tribunal pourrait, après la confirmation d'un titre ancestral, infirmer toute décision au motif qu'elle a été prise sans avoir obtenu de consentement avant la confirmation du titre ancestral. La décision unanime se lit comme suit :

¹³ *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075.

¹⁴ *Nation Tsilhqot'in*, *supra note* 8, paragr. 77.

¹⁵ *Ibid*, paragr. 86.

¹⁶ *Ibid*, paragr. 87.

¹⁷ *Ibid*, paragr. 81.

Une fois l'existence du titre établie, il peut être nécessaire pour le gouvernement de réévaluer sa conduite passée compte tenu de cette nouvelle réalité afin de s'acquitter fidèlement par la suite de son obligation fiduciaire envers le groupe titulaire du titre. Par exemple, si, avant que le titre ancestral soit établi, le gouvernement a entrepris un projet sans le consentement du groupe autochtone, il peut être tenu de l'annuler une fois l'existence du titre établie si la poursuite du projet porte indûment atteinte aux droits des Autochtones. De même, si une loi a été valablement adoptée avant que l'existence du titre soit établie, elle pourra être déclarée inapplicable pour l'avenir dans la mesure où elle porte injustement atteinte au titre ancestral¹⁸.

Dans les commentaires formulés par la juge en chef, cette précision est soulignée encore dans le conseil direct qui s'adresse au gouvernement et au secteur privé : « J'ajoute ceci. Les gouvernements et particuliers qui se proposent d'utiliser ou d'exploiter la terre, que ce soit avant ou après une déclaration de titre ancestral, peuvent éviter d'être accusés de porter atteinte aux droits ou de manquer à l'obligation de consulter adéquatement le groupe en obtenant le consentement du groupe autochtone en question¹⁹. »

¹⁸ *Ibid*, paragr. 92.

¹⁹ *Ibid*, paragr. 97.

2. Décision du Tribunal canadien des droits de la personne dans l'affaire des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations

Dans sa décision rendue en janvier 2016²⁰, le Tribunal canadien des droits de la personne (le Tribunal) a conclu que le sous-financement, par le gouvernement fédéral, des services pour les enfants et les familles des Premières Nations vivant dans les réserves et au Yukon constituait de la discrimination fondée sur la race, ce qui contrevient à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Dans une décision rendue par la suite en septembre 2019²¹, le Tribunal a accordé aux enfants et aux familles concernées une indemnisation qui serait à la fois rétroactive (remontant jusqu'en 2006, au moment où un rapport a établi que le gouvernement fédéral savait pour le sous-financement et ses conséquences) et appliquée de manière continue jusqu'à ce que le Tribunal (ayant conservé sa compétence sur l'affaire) puisse conclure à l'élimination de la discrimination structurelle par le gouvernement.

Certains éléments de la décision relative à la protection des enfants des Premières Nations doivent être soulignés en lien avec les préoccupations soulevées dans le présent rapport. Premièrement, le Tribunal a conclu que l'interdiction d'actes discriminatoires dans la fourniture de services prévue par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* doit être définie de manière assez large pour comprendre non seulement la prestation directe de services, mais aussi l'exercice de l'autorité gouvernementale au moyen de décisions de financement et d'orientation qui déterminent le niveau et la qualité des services fournis. Deuxièmement, le Tribunal réaffirme dans sa décision que l'objectif visé par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est de promouvoir l'égalité réelle et non seulement un traitement paritaire.

²⁰ *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada (pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016 TCDP 2 [26 janvier 2016].

²¹ *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et autres c. Procureur général du Canada (représentant le ministre des Affaires autochtones et du Nord canadien)*, 2019 TCDP 39 [6 septembre 2019]. Le gouvernement du Canada a demandé que cette décision soit soumise à un contrôle judiciaire pour que la Cour fédérale du Canada annule l'indemnisation accordée. Cependant, la Cour fédérale a refusé d'ordonner un délai pour le versement de l'indemnisation en attendant la fin de la procédure d'appel. Le gouvernement fédéral a amorcé des discussions avec les parties pour essayer de s'entendre sur l'indemnisation à verser. Au moment de la publication du présent rapport, le litige n'était pas encore réglé.

Pour parvenir à l'égalité réelle, il faut tenir compte du fait que chaque personne a une histoire, une situation et des besoins qui lui sont propres. Il faut aussi tenir compte du fait que les coûts ne sont pas les mêmes d'une région à l'autre pour fournir des services et des avantages, par exemple sur le plan des salaires et avantages sociaux concurrentiels, du coût de la vie, des primes d'assurances ou des frais de déplacement en raison de l'éloignement²². Le Tribunal a déclaré que si la conduite du gouvernement « a pour effet d'élargir l'écart entre les Premières Nations et le reste de la société canadienne plutôt que de le rétrécir, elle est discriminatoire²³. » En ce qui concerne les enfants des Premières Nations, le Tribunal a jugé que pour parvenir à l'égalité réelle, il est nécessaire que « les enfants des Premières Nations vivant dans des réserves reçoivent des services à l'enfance et à la famille dont la qualité et l'accessibilité sont comparables à celles des services offerts à tous les Canadiens vivant hors réserve. Cela inclut que ces services soient *financés de façon adéquate afin de répondre aux véritables besoins des enfants et des familles des Premières Nations et qu'ils ne perpétuent pas un désavantage historique*²⁴ » (italiques des auteurs). Dans une décision rendue à la suite de cet arrêt, le Tribunal a ordonné au gouvernement fédéral de rembourser « intégralement les coûts réels » des programmes et services de prévention que les organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations désignent comme étant « dans le meilleur intérêt des enfants²⁵. »

Dans sa décision de suivi sur une indemnisation individuelle, le Tribunal a aussi affirmé que les mesures de remédiation à la discrimination raciale pourraient signifier non seulement *des changements aux politiques et à la conduite du gouvernement* pour mettre fin à la discrimination systémique à l'avenir, mais aussi *une restitution* aux personnes et aux communautés ayant subi des préjudices, notamment au moyen d'une « indemnité spéciale » quand une action ou l'inaction du gouvernement se révèle « délibérée ou inconsiderée »²⁶.

²² *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations*, 2016, *supra* note 20, paragr. 389.

²³ *Ibid*, paragr. 403.

²⁴ *Ibid*, paragr. 455.

²⁵ *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al c. Procureur général du Canada (pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2018 TCDP 4 [1^{er} février 2018], paragr. 410-411.

²⁶ *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada*, 2019, *supra* note 21, paragr. 227-244.

3. Commission de vérité et réconciliation du Canada

La Commission de vérité et réconciliation (CVR) a été créée en vertu du règlement d'un recours collectif intenté par des personnes ayant survécu aux pensionnats indiens²⁷. Avant de se terminer par la publication en 2015 de son rapport final et de ses appels à l'action assortis de principes de réconciliation, les travaux de la CVR ont marqué un moment important de la sensibilisation du public aux droits des Autochtones au Canada. Dans sa réponse officielle à la CVR, le gouvernement fédéral y a pris un engagement en annonçant qu'il allait, « en partenariat avec les communautés autochtones, les provinces, les territoires et d'autres partenaires essentiels, mettre intégralement en œuvre les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation²⁸ ».

²⁷ Dans la section III du présent rapport, il sera question du fait que les Innus et d'autres personnes de Terre-Neuve-et-Labrador ayant survécu aux pensionnats indiens ont été exclues de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens conclue en 2006.

²⁸ Justin TRUDEAU, « Déclaration du premier ministre à l'occasion de la présentation du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation », 15 décembre 2015. [En ligne : <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/declarations/2015/12/15/declaration-du-premier-ministre-loccasion-de-la-presentation-du.>]

Le rapport final de la CRV met en contexte l'expérience vécue par les personnes ayant survécu aux pensionnats indiens et les intentions du gouvernement en séparant les enfants de leur famille et de leur communauté, dans le cadre d'un large éventail de programmes, de lois et de politiques qui visaient, selon les conclusions de la CVR, à « éliminer les peuples autochtones comme peuples distincts²⁹ ». La CVR a qualifié cette intention sous-jacente de « génocide culturel³⁰ ». En 2019, l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (dont il sera question plus loin) a utilisé aussi le terme génocide pour décrire les atteintes – à la culture et à l'identité autochtone et au bien-être collectif – portées au moyen de lois et de politiques canadiennes³¹. Il faut garder en tête la gravité de ces constatations quand il faut examiner les obligations du gouvernement quant aux mesures à prendre pour réparer les torts causés dans le passé et encore de nos jours.

Selon la CVR, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (dont il sera question plus loin) « est le cadre pour la réconciliation à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la société canadienne³². » Dans la section intitulée « L'équité pour les Autochtones dans le système judiciaire » de ses appels à l'action, la CVR se prononce en faveur d'une réforme en profondeur des mesures prises par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux concernant les titres ancestraux, en préconisant ce qui suit :

- 1) les revendications de titres ancestraux seront acceptées lorsque le revendicateur autochtone aura établi qu'il a occupé le territoire en cause à un moment en particulier;

²⁹ COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir – Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, juin 2015, p. 3. [En ligne :

https://nctr.ca/fr/assets/reports/Final%20Reports/Honorer_la_v%C3%A9rit%C3%A9_r%C3%A9concilier_pour_l%20%80%99avenir.pdf]

³⁰ *Ibid*, p. 1.

³¹ ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, vol. 1a, 2019, p. 50-54. [En ligne : <https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2019/06/Rapport-final-volume-1a-1.pdf>]

³² COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, *Ce que nous avons retenu : les principes de la vérité et de la réconciliation*, 2015. [En ligne : https://nctr.ca/fr/assets/reports/Final%20Reports/Principes_de_la_verite_et_de_la_reconciliation.pdf]

- 2) lorsque le titre autochtone aura été établi, le fardeau de prouver toute limitation à l'exercice d'un droit résultant de l'existence de ce titre reviendra à la partie qui soutient l'existence d'une telle limitation [appel à l'action 52]³³.

Dans ses appels à l'action, la CVR insiste aussi fortement sur l'importance d'instaurer les connaissances et les compétences culturelles au sein de toutes les institutions qui ont des relations avec les Autochtones. L'appel à l'action 57 demande précisément que les fonctionnaires soient formés « en ce qui a trait à l'histoire et aux séquelles des pensionnats, à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, aux traités et aux droits des Autochtones, au droit autochtone ainsi qu'aux enseignements et aux pratiques autochtones. » Cet appel à l'action précise aussi qu'il faudra offrir « une formation axée sur les compétences pour ce qui est de l'aptitude interculturelle, du règlement de différends, des droits de la personne et de la lutte contre le racisme³⁴. »

³³ COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, *Appels à l'action*, 2015. [En ligne : http://www.nctr.ca/assets/reports/Calls_to_Action_French.pdf]

³⁴ *Ibid.*

4. Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées

En 2015, après des décennies d'actions militantes par des femmes autochtones, le gouvernement fédéral a mis sur pied une commission d'enquête nationale en lui confiant le mandat d'examiner « les causes sociales, économiques, culturelles, institutionnelles et historiques sous-jacentes » qui ont mené à des taux fortement disproportionnés de violence envers les femmes, les filles et les personnes bispirituelles inuites, métisses et des Premières Nations au Canada, et de formuler des recommandations pour corriger la situation. Publié en juin 2019, le rapport final de l'Enquête énonce plus de 230 appels à la justice portant sur un large éventail de réformes nécessaires sur le plan du droit, des politiques et des programmes canadiens, comme la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'autonomie gouvernementale ainsi qu'un financement stable et équitable des services de première ligne³⁵. Dans ces appels à la justice, il est énoncé que « les services et les solutions doivent être dirigés par les gouvernements, les organisations et les peuples autochtones » conformément aux droits à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale³⁶. L'Enquête réclame aussi à maintes reprises une réponse holistique qui soit exhaustive, coordonnée et intégrée pour répondre aux besoins des peuples autochtones. Par exemple, l'Enquête a défini le droit à la santé comme étant « un état global de bien-être, qui inclut la sécurité physique, psychologique, émotionnelle, spirituelle et sociale » qui est « lié à d'autres droits fondamentaux de la personne comme l'accès à de l'eau propre ou à une infrastructure adéquate dans les communautés autochtones, ainsi que le droit au logement et à la sécurité alimentaire³⁷ ».

Des appels à la justice sont particulièrement pertinents au présent rapport, comme :

- la reconnaissance du « droit des Autochtones à l'autodétermination dans la poursuite de leur développement économique et social » [appel à la justice 4.2];

³⁵ ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, vol. 1b, 2019. [En ligne : https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2019/06/MMIWG_Final_Report_Vol_1b_French-FINAL.pdf]

³⁶ *Ibid*, p. 171.

³⁷ ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Rapport final*, vol. 1a, 2019, *supra* note 31, p. 416.

- « une égalité réelle des services de santé gérés par les Autochtones » [3.6] obtenue grâce à « un financement adéquat, stable, équitable et continu » des services de santé « afin qu'ils soient accessibles et adaptés à la culture et qu'ils répondent aux besoins des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA autochtones » [3.2] et à l'attribution immédiate de fonds et de soutien pour des « services complets, durables, permanents, libres d'accès, préventifs, accessibles et holistiques » [3.4];
- des mesures immédiates pour « s'assurer que les Autochtones ont accès à des logements sécuritaires, à de l'eau potable et à une nourriture adéquate » [4.1];
- la « construction de nouveaux logements et [l'allocation de] ressources pour la rénovation de logements existants afin de répondre aux besoins des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA autochtones » [4.6], y compris quand il est question « de refuges, d'espaces sûrs, de maisons de transition, de maisons d'hébergement de deuxième étape et de services » [4.7];
- un soutien pour la mise sur pied et le maintien de services de police autochtones afin qu'ils représentent « l'exercice de l'autonomie gouvernementale et de l'autodétermination » [5.4], y compris l'attribution de ressources suffisantes pour garantir « que leur qualité est semblable à celle des services fournis à la population canadienne non autochtone » [5.5];
- l'élargissement de la portée des programmes de justice destinés aux Autochtones [5.11];
- une action concertée pour « transformer fondamentalement les systèmes actuels de protection de l'enfance de manière à ce que les communautés autochtones exercent un contrôle sur la conception et la prestation des services offerts aux familles et aux enfants » [12.2] en ayant comme « principal objectif » de « protéger et faire respecter les droits des enfants en assurant la santé et le bien-être de ces derniers, de leur famille et de leur communauté, ainsi que l'unité et la réunification familiale » [12.3].

À l'instar de la Commission de vérité et réconciliation, l'Enquête réclame la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Elle demande aussi aux gouvernements de respecter tous les autres instruments internationaux de protection des droits de la personne et de donner suite aux rapports précédents portant sur la violence envers les femmes et les filles autochtones.

L'Enquête mentionne deux rapports précédents publiés par des organismes internationaux de protection des droits de la personne, soit le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)³⁸ et la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH)³⁹. Ces deux organismes ont mené leur propre enquête sur les causes de la violence faite aux femmes et aux filles autochtones. Tous deux ont rappelé le principe de diligence raisonnable, ce qui signifie en droit international que l'État et d'autres acteurs doivent prendre toutes les précautions raisonnables pour prévenir la discrimination, la violence et toute autre violation des droits de la personne⁴⁰. Même si ces deux organismes reconnaissent que le Canada offre un large éventail de programmes et d'initiatives visant à lutter contre la violence fondée sur le genre, ils qualifient la réponse du Canada d'inappropriée pour répondre aux réels besoins des femmes et des filles autochtones. Plus particulièrement, le CEDAW considère que le Canada commet une « grave » violation des droits de la personne en ne réagissant pas de manière appropriée, exhaustive et coordonnée⁴¹.

³⁸ COMITÉ DES NATIONS UNIES POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES FEMMES, *Report of the inquiry concerning Canada of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, document de l'ONU : CEDAW/C/OP.8/CAN/1), 30 mars 2015. [En ligne : https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CAN/CEDAW_C_OP-8_CAN_1_7643_E.pdf]

³⁹ COMMISSION INTERAMÉRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME, *Missing and Murdered Indigenous Women in British Columbia, Canada*. (Index: OEA/Ser.L/V/II. Doc.30/14) 21 décembre 2014. [En ligne : <https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/indigenous-women-bc-canada-en.pdf>]

⁴⁰ *Ibid*, p 71-81.

⁴¹ COMITÉ DES NATIONS UNIES POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES FEMMES, *supra* note 38, p. 53.

5. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2007, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration de l'ONU) énonce « les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde⁴² ». La Déclaration de l'ONU intègre les normes et les règles qui sont ressorties pendant les travaux des organes de traités, des rapporteurs spéciaux et d'autres instances de l'ONU qui ont eu à interpréter et à mettre en œuvre les obligations prévues par les conventions et traités sur les droits de la personne de portée internationale ou régionale. La Déclaration de l'ONU fait autorité et a un poids normatif sans pareil, puisqu'elle est fondée sur des normes et des règles établies en matière de droits de la personne (dont bon nombre sont maintenant considérées comme faisant partie du droit coutumier international), qu'elle a abouti au terme d'un processus de rédaction exceptionnel d'une vingtaine d'années et que les titulaires de ces droits ont joué un rôle de premier plan dans ces négociations⁴³.

⁴² ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, résolution 61/295 adoptée le 13 septembre 2007, article 43. [En ligne : https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf]

⁴³ Par exemple, James Anaya, ancien rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, a écrit que la Déclaration traduit une conception commune autorisée, à l'échelle mondiale, du contenu minimum des droits des peuples autochtones, fondée sur diverses sources tirées du droit international des droits de l'homme. CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, S. James Anaya*, 11 août 2008, U.N. Doc. A/HRC/9/9, paragr. 85-86. [En ligne : <https://www.refworld.org/docid/48c51d632.html>]. James Anaya a aussi écrit que l'application de la Déclaration devrait être considérée sans réserve comme une nécessité politique, morale et aussi bien juridique. Voir JAMES ANAYA, *Statement of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*, 15 juillet 2010. [En ligne : <https://unsr.jamesanaya.org/?p=354>.]

Par de nombreuses résolutions adoptées par consensus, les États membres des Nations unies ont réaffirmé leur engagement à activer la Déclaration de l'ONU en l'appliquant dans leur propre pays⁴⁴. Le gouvernement du Canada a lui aussi pris de nombreux engagements en vue d'appliquer la Déclaration de l'ONU, comme dans l'allocation du premier ministre Justin Trudeau à l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2017 :

« Nous le savons que le monde entier s'attend à ce que le Canada *adhère scrupuleusement* aux normes internationales en matière de droits de la personne – y compris à la Déclaration de l'ONU des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones – et c'est aussi ce que nous exigeons de nous-mêmes⁴⁵ » (italiques des auteurs).

Dans la décision rendue dans l'affaire de la protection des enfants des Premières Nations que nous avons mentionnée précédemment, le Tribunal a interprété les obligations nationales en matière de droits de la personne en fonction de la Déclaration de l'ONU et d'autres instruments internationaux de protection des droits de la personne. Il a déclaré : « Il ne faut pas que les déclarations et les engagements du Canada, qu'ils soient exprimés sur la scène internationale ou nationale, ne soient rien de plus qu'un exercice de rhétorique⁴⁶. »

⁴⁴ Par exemple, ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Document final de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale, dite Conférence mondiale sur les peuples autochtones*, documents des Nations Unies A/RES/69/2, 25 septembre 2014, paragr. 8 : « Nous nous engageons à coopérer avec les peuples autochtones, par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action, des stratégies ou d'autres mesures de portée nationale, le cas échéant, pour atteindre les objectifs de la Déclaration. » [En ligne : <https://undocs.org/fr/A/RES/69/2>]

⁴⁵ Justin TRUDEAU, *Allocution du premier ministre Justin Trudeau à la 72^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies*, 21 septembre 2007. [En ligne : <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/discours/2017/09/21/allocution-du-premier-ministre-justin-trudeau-la-72e-session-de>]

⁴⁶

En juin 2021, le gouvernement fédéral a adopté une loi visant à encadrer l'application de la Déclaration de l'ONU à l'échelle nationale. La *Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* stipule que le gouvernement du Canada « est déterminé à prendre des mesures efficaces – d'ordre législatif, politique et administratif, entre autres – à l'échelle nationale et internationale, en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones, afin d'atteindre les objectifs de la Déclaration⁴⁷ ». La Loi exige que le gouvernement fédéral prenne « toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les lois fédérales soient compatibles avec la Déclaration » et stipule que « la mise en œuvre de la Déclaration doit comporter notamment des mesures concrètes visant à lutter contre les injustices, à combattre les préjugés et à éliminer toute forme de violence, de racisme et de discrimination, notamment le racisme et la discrimination systémiques, auxquels se heurtent les peuples autochtones, ainsi que les aînés, les jeunes, les enfants, les femmes et les hommes autochtones, les Autochtones handicapés et les Autochtones de diverses identités de genre ou bispirituels⁴⁸ ».

La Déclaration de l'ONU établit que les droits individuels et collectifs des peuples autochtones sont des droits de la personne. Cela signifie que les États ont des obligations à remplir pour les garantir, soit éviter de porter atteinte à ces droits, prévenir et punir toute violation de ces droits par quiconque et prendre des mesures positives en vue de permettre la pleine expression et jouissance de ces droits. On parle alors généralement de l'obligation de respecter, protéger, promouvoir et réaliser les droits⁴⁹. De plus, les États ont l'obligation de mettre en place des recours efficaces lorsque les droits de la personne sont violés, ce qui sera décrit en détail dans la section II.6 ci-après. Par ailleurs, il est convenu que tous les droits de la personne sont inhérents, inaliénables, interdépendants et indivisibles, ce qui signifie qu'ils ne peuvent être donnés ni abrogés et que l'on ne peut pas jouir pleinement d'un droit sans pouvoir exercer les autres.

⁴⁷ *Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, sanction royale le 21 juin 2021. [En ligne : <https://parl.ca/DocumentViewer/fr/43-2/projet-loi/C-15/sanction-royal>]

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ « [...] les États sont tenus non seulement de respecter les droits de l'homme mais aussi de les protéger et de les promouvoir et d'instaurer des conditions nécessaires à leur exercice et cette obligation s'étend au respect des droits des peuples autochtones. » CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya : Industries extractives et peuples autochtones*, document de l'ONU A/HRC/24/41, 1^e juillet 2013, paragr. 44. [En ligne : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=522db3004>]

La Déclaration de l'ONU reconnaît aux peuples autochtones le droit à l'autodétermination, ce qui comprend le droit d'« assure[r] librement leur développement économique, social et culturel » [article 3]. De nombreuses dispositions de la Déclaration de l'ONU peuvent être considérées comme étant une description plus précise de ce droit dans différents contextes. Par exemple, la Déclaration de l'ONU reconnaît que les droits des peuples autochtones englobent le droit de s'administrer eux-mêmes et « de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes » [article 4]; d'établir et de contrôler « leurs propres systèmes et établissements scolaires » [article 14]; « de préserver, de contrôler, de protéger et de développer leur patrimoine culturel » [article 31]; de « définir et d'établir des priorités et des stratégies » pour l'utilisation de leurs terres, territoires et ressources [article 32]; et de « déterminer les responsabilités des individus envers leur communauté » [article 35]. L'article 23 stipule que les peuples autochtones ont le droit « d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de logement et d'autres programmes économiques et sociaux les concernant, et, autant que possible, de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions. »

Conformément à la reconnaissance du droit à l'autodétermination, la Déclaration de l'ONU appelle souvent les États à faire les choses en partenariat, en coopération et « en concertation » avec les peuples autochtones (notamment dans les articles 14, 15, 17, 19, 31, 32, 36 et 38). Elle appelle aussi les États à obtenir, de la part des peuples autochtones, un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, « avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones » [article 19].

La Déclaration de l'ONU consacre le droit des peuples autochtones de conserver et de renforcer leurs « liens spirituels particuliers » avec leurs terres, territoires et ressources « et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures » [article 25], ainsi que « de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler » ces terres, territoires et ressources [article 26]. La Déclaration de l'ONU demande aux États qu'ils « accordent reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources [...] en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés » [article 26]. L'article 28 indique clairement que la confiscation, l'occupation, l'exploitation ou la dégradation des terres, territoires et ressources des peuples autochtones sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, est une violation des droits des peuples autochtones qui doit faire l'objet d'une mesure de réparation. L'article 27 exige que les États appliquent un processus « équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent » pour régler les différends relatifs aux droits ancestraux des peuples autochtones sur leurs terres.

En plus des articles portant sur les droits ancestraux sur les terres, la Déclaration de l'ONU énonce de nombreuses autres dispositions abordant la situation socioéconomique des peuples autochtones. L'article 21 consacre le droit des peuples autochtones « à l'amélioration de leur situation économique et sociale » et demande aux États de prendre « des mesures efficaces et, selon qu'il conviendra, des mesures spéciales pour assurer une amélioration continue de la situation économique et sociale des peuples autochtones ». L'article 24 précise que les peuples autochtones ont droit au « meilleur état possible de santé physique et mentale » et que les États doivent prendre « les mesures nécessaires en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation de ce droit ». Par ailleurs, la Déclaration de l'ONU demande aux États de prendre des mesures « pour combattre les préjugés et éliminer la discrimination » [article 15].

''_''

L'importance de la Déclaration de l'ONU s'est confirmée davantage quand l'Organisation des États américains (OEA) a adopté en 2016 la Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration américaine)⁵⁰. Cet instrument régional de protection des droits de la personne réitère – souvent mot pour mot – de nombreuses dispositions importantes de la Déclaration de l'ONU. Même si le Canada ne s'est pas publiquement engagé à la mettre en œuvre, comme il l'a fait pour la Déclaration de l'ONU, la Déclaration américaine demeure un instrument consensuel de l'OEA dont fait partie le Canada.

Dans certains cas, les dispositions de la Déclaration américaine s'appuient sur celles de la Déclaration de l'ONU et précise davantage les droits des peuples autochtones. Ces dispositions de la Déclaration américaine doivent se lire en parallèle de la Déclaration de l'ONU en tant que normes minimales applicables par tous les États membres de l'OEA.

⁵⁰ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS, *Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones*, AG/RES.2888 (XLVI-O/16), 15 juin 2016. [En ligne : https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_FRA.pdf]

L'article XVII de la Déclaration américaine, qui porte sur la préservation et la protection des systèmes familiaux autochtones, en est un exemple. Il stipule ce qui suit : « Lors de la détermination du meilleur intérêt de l'enfant, les tribunaux et les autres institutions compétentes doivent garder à l'esprit le droit de tout enfant autochtone à jouir de sa propre culture, à professer et pratiquer sa propre religion ou à parler sa propre langue conjointement avec les autres membres de son peuple; à ce titre, il conviendra de tenir compte du droit autochtone du peuple correspondant [...] ». L'article XXII, qui porte sur les questions de juridictions et de lois autochtones, stipule que : « Les peuples autochtones ont le droit de promouvoir, développer et conserver leurs structures institutionnelles ainsi que [...] leurs propres usages et systèmes juridiques » et que : « Le droit et les systèmes juridiques autochtones doivent être reconnus et respectés par l'ordre juridique national, régional et international. »

6. Jurisprudence régionale relative aux droits ancestraux sur les terres et au droit à un recours

La reconnaissance des droits des peuples autochtones sur les terres, territoires et ressources traditionnels exige que les États mettent par conséquent en place des voies de recours efficaces quand ces droits sont violés. En droit international, le droit à un recours a plusieurs ramifications, comme un « accès effectif à la justice, dans des conditions d'égalité » et une « réparation adéquate, effective et rapide », ce qui suppose notamment de reconnaître publiquement le préjudice subi, de restaurer ce qui a été pris à la victime et de prévenir d'autres préjudices⁵¹. Comme nous l'avons déjà souligné, l'obligation d'assurer réparation pour les terres ancestrales qui ont été prises ou dégradées est aussi prévue à l'article 28 de la Déclaration de l'ONU.

⁵¹ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'ONU, *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire*, résolution 60/147, 16 décembre 2005. [En ligne : <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx>]

Depuis que les rapports sur le traitement des Innus ont été publiés en 1993 et en 2002, les deux principaux organes de protection des droits de la personne créés par l'OEA – soit la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme – ont monté un riche corpus de jurisprudence sur le droit à un recours dans le contexte des droits ancestraux sur les terres des peuples autochtones des Amériques⁵². Par exemple, dans l'arrêt de principe *Yakye Axa* rendu en 2005, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a ordonné au gouvernement du Paraguay de déterminer où se trouvaient les terres ancestrales de la communauté Yakye Axa en vue de lui restituer le droit de propriété et de contrôle pour ces terres⁵³. Dans ce jugement, la Cour a conclu que le droit à un recours efficace pour violation des droits de la personne est une règle contraignante du droit coutumier international et constitue un principe fondamental du droit international contemporain en ce qui concerne la responsabilité des États⁵⁴.

⁵² La Commission a pour mandat d'évaluer le bilan de tous les membres de l'OEA sur le plan des droits de la personne. En tant qu'État partie à la Charte de l'OEA, le Canada a reconnu son obligation de respecter les droits énoncés dans la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme. La Cour est la juridiction spécialement responsable de vérifier si les États ayant ratifié ce traité régional relatif aux droits de la personne respectent la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Le Canada n'a pas ratifié la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Par conséquent, seule la Commission interaméricaine, et non la Cour interaméricaine, a compétence pour entendre les affaires qui concernent le Canada. Par contre, la Commission a conclu que la Convention, et la jurisprudence relative à la Convention, peut être utilisée pour interpréter et évaluer la conformité d'un État aux normes prévues par la Déclaration américaine parce que la Convention est une expression faisant autorité des mêmes principes fondamentaux. Dans cet esprit, la Commission s'est déjà servi de la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (IACtHR) pour interpréter les obligations d'États qui, comme le Canada, ne sont pas partie à la Convention. Voir les documents suivants de l'OEA (en anglais seulement) : résolution 371/78 de l'Assemblée générale, AG/RES (VIII-O/78) du 1^{er} juillet 1978 (réaffirmation de l'engagement des États membres à favoriser la conformité à la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme); résolution 370/78 de l'Assemblée générale, AG/Res. 370 (VIII-O/78) du 1^{er} juillet 1978 (référence à l'engagement international des États membres envers le respect des droits reconnus dans la Déclaration); COMMISSION INTERAMÉRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME, *Mary and Carrie Dann v United States*, Report No. 75/02, Case 11.140, Doc. 5 rev. 1, 27 décembre 2002, paragr. 96-98; COMMISSION INTERAMÉRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME, *Interpretation of the American Declaration of the Rights and Duties of Man Within the Framework of Article 64 of the American Convention on Human Rights*, Advisory Opinion OC-10/89, 14 juillet 1989. (Ser. A), paragr. 37-47.

⁵³ *Case of the Indigenous Community Yakye Axa v. Paraguay, Final Decision*, Cour interaméricaine des droits de l'homme, 17 juin 2005, paragr. 217.

⁵⁴ *Ibid*, paragr. 180. À l'appui de cette conclusion, voir *Principes fondamentaux et directives de l'ONU*, supra note 43, principe 11; COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME DE L'ONU, *Observation générale No. 31 [80] : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte*, Document de l'ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004.

De plus, la Cour a déclaré que cela demande, autant que possible, une restitution intégrale (*restitutio in integrum*), qui consiste à rétablir la situation antérieure à la violation⁵⁵. Quand les droits ancestraux des peuples autochtones sur les terres ont été bafoués, la Cour considère que la réparation nécessitera presque toujours la restauration et la protection du titre. Si, pour des raisons concrètes et justifiées, les terres d'origine ne peuvent pas être restituées, la Cour conclut que l'État a alors l'obligation de procurer aux peuples autochtones des terres de qualité équivalente en quantité suffisante, lesquelles seront sélectionnées avec l'accord de la communauté exprimé en conformité avec ses propres processus de consultation et de prise de décisions, pratiques et coutumes. Dans tous les cas, la superficie des terres restituées doit permettre la préservation et l'épanouissement du mode de vie adopté par la communauté coutumes⁵⁶. Ces conclusions sont communes dans de nombreuses décisions autant de la Cour interaméricaine que de la Commission interaméricaine⁵⁷.

La Cour et la Commission interaméricaines se sont également penchées sur les processus de règlement des différends relatifs aux terres et aux titres. Les processus de recours doivent être efficaces, c'est-à-dire qu'ils doivent pouvoir restaurer un titre équitablement et rapidement⁵⁸. Dans une décision sur les droits ancestraux sur les terres rendue en 2007, la Cour interaméricaine a conclu que la seule capacité à reconnaître des droits ne saurait se substituer à la reconnaissance véritable de tels droits⁵⁹.

La Commission interaméricaine a examiné précisément le droit à un recours en ce qui concerne les titres ancestraux sur des terres au Canada. Dans une décision de recevabilité rendue en 2009, la Commission interaméricaine a conclu que le processus de négociation des traités modernes au Canada était trop lent et coûteux pour être conforme aux normes internationales relativement aux recours efficaces en cas de violation des droits ancestraux sur des terres⁶⁰. Cette conclusion a fait suite à une requête des Premières Nations de l'île de Vancouver qui menaient une négociation de traité moderne avec les gouvernements fédéral et provincial. De nombreuses autres Premières Nations qui menaient aussi des négociations avec le gouvernement fédéral avaient appuyé la requête en signant des déclarations sous serment.

⁵⁵ *Indigenous Community Yakye Axa*, *supra* note 53, paragr. 181.

⁵⁶ *Ibid*, paragr. 217.

⁵⁷ Voir par exemple, *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay, Merits, Reparations and Costs*. Cour interaméricaine des droits de l'homme, 29 mars 2006; *Mary and Carrie Dann*, *supra* note 52.

⁵⁸ COMMISSION INTERAMÉRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME, *Maya Indigenous Communities of the Toledo District, Belize*, Report N° 40/04, Case 12.053, 12 octobre 2004, paragr. 176.

⁵⁹ *Case of the Saramaka People v. Suriname*, Cour interaméricaine des droits de l'homme, 28 novembre 2007, paragr 105.

⁶⁰ COMMISSION INTERAMÉRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME, *Hul'qumi'num Treaty Group, Canada*, Petition 592-07, Report No 105/09, 30 octobre 2009, paragr. 37.

7. Dix Principes du gouvernement canadien

En 2018, le gouvernement fédéral a publié un document intitulé « Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones⁶¹ », maintenant connu sous le nom des « Dix Principes ». Les Dix Principes sont présentés comme « un point de départ pour appuyer les efforts visant à mettre fin au non-respect des droits des Autochtones qui a donné lieu à des politiques et à des pratiques de déresponsabilisation et d'assimilation ». Ils constituent un rejet officiel de la position longtemps adoptée par le gouvernement, souvent qualifiée de stratégie « de la boîte vide » en matière de droits autochtones. Selon l'ancienne position du gouvernement, les droits inscrits à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* devaient être prouvés au cas par cas avant qu'on puisse déterminer les responsabilités du gouvernement. Les Dix Principes précisent que l'article 35 « contient un large éventail de droits et promet que les nations autochtones deviendront partenaires de la Confédération sur la base d'une réconciliation juste et équitable entre les peuples autochtones et la Couronne ». Ils soulignent également l'importance de la Déclaration de l'ONU, en précisant qu'elle « nécessite des changements en profondeur en ce qui concerne la relation du gouvernement avec les peuples autochtones [...] et [que] le gouvernement doit jouer un rôle actif afin de permettre l'exercice de ces droits ».

Les Dix Principes définissent les grandes orientations de la politique gouvernementale susceptible d'avoir des répercussions importantes pour les Innus. Les orientations suivantes sont particulièrement importantes à la lumière des préoccupations décrites dans les prochaines pages du présent rapport.

Le premier des Dix Principes « reconnaît que toutes les relations avec les peuples autochtones doivent être fondées sur la reconnaissance et la mise en œuvre de leur droit à l'autodétermination, y compris le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ». Dans les explications qui accompagnent ce principe, le gouvernement donne les précisions suivantes : « L'ordre juridique et constitutionnel du Canada reconnaît la réalité selon laquelle les ancêtres des peuples autochtones possédaient et gouvernaient les terres qui constituent maintenant le Canada avant la revendication de la souveraineté de la Couronne [...]. Il est de la responsabilité mutuelle de tous les gouvernements de modifier leurs relations et arrangements avec les peuples autochtones afin que ceux-ci soient fondés sur la reconnaissance et le respect du droit à l'autodétermination, y compris le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale pour les nations autochtones. » Cet engagement est souligné à nouveau dans le principe 4 dont la description indique qu'il affirme « que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral existant au sens de l'article 35 ».

⁶¹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, *Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones*, 2018. [En ligne : <https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/principes-principles.html>]

Dans ses explications sur le principe 5, lequel porte sur la signature de traités, le gouvernement fédéral déclare être « préparé à conclure des ententes novatrices et souples avec les peuples autochtones qui permettront de s'assurer que les relations correspondent aux aspirations, aux besoins et aux circonstances de la relation entre la Couronne et les Autochtones. Le gouvernement reconnaît également que l'existence de droits autochtones ne dépend pas d'un accord et, lorsque des accords sont conclus, ils devraient être fondés sur la reconnaissance et la mise en œuvre de droits et non sur l'extinction ou la modification de ces droits ou encore la renonciation à ces droits ». D'après le principe 7, toute restriction aux droits inhérents des peuples autochtones « doit, selon la loi, comporter des justifications de très haute importance, qui tiennent compte des perspectives autochtones et satisfont aux obligations fiduciaires de la Couronne ». Le principe 8 préconise l'instauration d'une nouvelle relation financière avec les nations autochtones, établie par la collaboration. Selon le principe 9, la réconciliation est un processus continu, ce qui signifie que les traités et autres accords conclus entre le Canada et les peuples autochtones « devraient pouvoir évoluer avec le temps », comme on peut le lire dans les explications fournies.

8. Conséquences sur la situation des Innus du Labrador

Le rapport de 1993 a conclu que le gouvernement fédéral avait refusé à tort de reconnaître les Innus comme une Première Nation ayant droit à la protection de ses droits en vertu de l'article 35 de la Constitution canadienne et aux avantages prévus dans la Loi sur les Indiens. Selon le rapport de 2002, en tardant inutilement à s'occuper des droits et des besoins des Innus par le moyen choisi par les Innus eux-mêmes, soit la négociation d'un traité moderne, le Canada risquait de manquer à ses obligations en vertu du droit international en matière de droits de la personne.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les normes relatives aux droits de la personne ont grandement évolué, à l'échelle tant nationale qu'internationale, depuis la publication des deux rapports précédents. Ces nouvelles façons d'interpréter et de remplir les obligations des États sont très importantes dans le contexte des conditions de vie continuellement éprouvantes des Innus, dont bon nombre sont la conséquence directe ou indirecte du fait que les négociations pour signer un traité moderne n'ont jamais abouti.

À partir de ce résumé de l'évolution récente des lois et politiques, il convient de souligner quelques conclusions importantes :

- 1) Les Innus ont le droit de gérer leurs propres affaires, de déterminer eux-mêmes l'utilisation de leurs territoires traditionnels et de profiter pleinement de cette utilisation quelle qu'elle soit.

- 2) Les droits des Innus sont des droits de la personne protégés par le droit national et international. En conséquence, les gouvernements fédéral et provincial doivent respecter, protéger et mettre en œuvre ces droits en plus de prévoir des recours, y compris des réparations en cas de violation.
- 3) Les gouvernements fédéral et provincial doivent aussi veiller à garantir un accès concrètement égal aux services de base et éléments essentiels à la vie, comme les soins de santé, le logement, l'éducation, le maintien de l'ordre et les services à l'enfance et à la famille, dont des mesures spéciales pour corriger et surmonter les séquelles causées par les injustices du passé, comme le fait que les Innus se sont fait refuser pendant un demi-siècle les services et avantages fédéraux garantis par *Loi sur les Indiens*.
- 4) Comme l'a clairement montré l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, un accès concrètement égal aux services n'est pas seulement important et nécessaire en tant que tel, il est aussi essentiel pour empêcher d'autres préjudices interreliés comme un risque d'augmentation de la violence faite aux femmes et aux filles autochtones.
- 5) Dans leurs négociations d'un traité moderne et leurs autres échanges avec les Innus, les gouvernements fédéral et provincial doivent agir et donner la priorité au respect de leurs obligations relatives aux droits de la personne. En droit tant national qu'international, les droits de la personne sont rarement absolus. Pour des raisons objectives, fondamentales et impérieuses, il peut être justifié de restreindre raisonnablement les obligations des gouvernements. Toutefois, un gouvernement ne respecterait pas ses obligations et commettrait en fin de compte un acte discriminatoire s'il négligeait de garantir une égalité concrète ou de prévoir un recours dans un délai raisonnable pour des raisons stratégiques arbitraires ou à la faveur des intérêts de tiers.

III. État d'avancement des mesures retenues pour répondre aux préoccupations soulevées dans les rapports de 1993 et de 2002

Bon nombre des changements récents les plus importants dans la vie des -Innus étaient déjà en cours au moment du rapport de 2002, comme la réinstallation de Davis Inlet à Natuashish et l'acceptation par le gouvernement fédéral de sa responsabilité constitutionnelle à l'égard de l'infrastructure, des services et des avantages pour le peuple innu- . Par ailleurs, depuis une dizaine d'années, la Nation innue a conclu, aussi bien avec le gouvernement provincial qu'avec le secteur privé, de multiples ententes qui prévoient des contreparties et des indemnités pour amortir les répercussions d'importants projets d'exploitation des ressources sur leurs territoires traditionnels. La négociation de ces ententes, que nous décrirons en détail plus loin, découle en partie de la reconnaissance de la Nation innue par le gouvernement fédéral et de la volonté commune de la Nation innue et du gouvernement provincial d'éviter le genre de confrontation qui a marqué les époques antérieures.

Même s'il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces changements, il est extrêmement préoccupant de constater que les négociations pour conclure un traité moderne n'ont pas encore abouti. Comme nous l'avons déjà dit, le processus menant à un traité moderne ne représente pas une négociation comme les autres; il s'agit plutôt d'un processus qui, une fois mené à terme dans un délai raisonnable et de manière équitable, représente une condition essentielle pour que le Canada remplisse ses obligations en matière de droits de la personne en vertu du droit national et international. Comme nous l'expliquerons plus loin, un examen approfondi des enjeux non résolus dans les négociations montre que l'absence d'entente est en grande partie attribuable aux positions du gouvernement fédéral, qui entrent souvent elles-mêmes en contradiction avec les obligations du Canada en matière de droits de la personne et avec les engagements pris par le Canada envers les peuples autochtones. De plus, le gouvernement fédéral a fondamentalement échoué à tenir compte comme il se doit de ses obligations découlant du fait que, pendant 50 ans, il a privé les Innus des droits qui leur étaient garantis par la Constitution et les autres lois fédérales afférentes.

Heureusement, des signes encourageants donnent à penser qu'une entente pourrait être à portée de main. Les Dix Principes, dont nous avons parlé, ont une incidence directe sur la situation des Innus. De plus, il sera question plus loin d'une nouvelle stratégie fédérale en matière de négociation de traités modernes en Colombie-Britannique qui permet d'espérer un changement de l'approche utilisée dans les négociations avec les Innus.

1. État d'avancement du déménagement – Natuashish

Le rapport de 1993 a permis de constater que les Innus qui habitaient sur l'île Iluikoyak à Davis Inlet vivaient dans des « conditions intolérables » qui avaient contribué à « l'état de santé médiocre » de la population et aux « troubles sociaux répandus » dans la communauté⁶². C'est en 1920 que les Innus Mushuau ont commencé bâtir des résidences d'été à Utshimasits à Davis Inlet avant de s'y établir graduellement toute l'année. En 1948, un an avant l'entrée de Terre-Neuve-et-Labrador dans la Confédération canadienne, le gouvernement de Terre-Neuve a fermé le poste de traite d'Utshimasits et a déménagé les Innus Mushuau environ 400 km en montant vers le nord. Les Innus étaient insatisfaits des conditions de vie au nouvel emplacement, surtout parce qu'il se trouvait loin de leurs territoires traditionnels de chasse. Dans l'année qui a suivi, ils sont retournés à pied à Davis Inlet. En 1967, le gouvernement provincial a obtenu la permission du gouvernement fédéral pour déménager à nouveau la communauté des Innus Mushuau, cette fois sur l'île Iluikoyak située tout près, apparemment en raison des avantages que présentait un quai sur l'île.

Selon le rapport de 1993, il « n'y a pas eu de consultations significatives auprès des Innu[s] » avant le déménagement « et on a supposé que leurs intérêts étaient ceux indiqués par le prêtre et les responsables gouvernementaux en contact avec eux⁶³ ». Aucune évaluation systématique des ressources en eau n'a été faite avant le déménagement et la communauté a subi par la suite les conséquences d'un approvisionnement en eau insuffisant. On n'a pas tenu la promesse faite aux Innus d'installer l'eau courante et les égouts dans les maisons sur l'île Iluikoyak, et les habitations étaient en réalité insalubres, avec divers problèmes comme des fuites.

La situation était d'autant plus critique que le déménagement des Innus Mushuau a eu pour conséquence de les empêcher de chasser et de pratiquer d'autres activités de subsistance, comme la récolte et la cueillette, pendant une grande partie de l'année, ce qui a eu des répercussions sur leur culture, leur sécurité alimentaire et leur économie. À l'époque de la publication du rapport de 1993, les médias ont largement couvert d'importants problèmes sociaux dans la communauté, notamment les tentatives de suicide chez les jeunes. Les membres de la communauté attribuaient une grande partie de ces problèmes sociaux aux conditions de vie médiocres générées par le déménagement et, dans une plus grande mesure, aux effets de la sédentarisation et de l'érosion afférente de la qualité de vie sur le territoire.

⁶² MCRAE, *supra* note 3, p. iii.

⁶³ *Ibid.*

Pendant la rédaction du rapport de 1993, le gouvernement fédéral a accepté de payer la réinstallation des Innus Mushuau. Le rapport appuyait les Innus qui demandaient une réinstallation « rapide » à un emplacement choisi par les Mushuau eux-mêmes. En juin 1993, les Innus Mushuau ont voté massivement en faveur de la réinstallation à Natuashish dans le secteur de Sango Bay, sur un site situé sur la côte continentale à environ 15 km de l'île Iluikoyak. Après avoir élaboré leur propre plan social, culturel et économique pour leur nouvelle communauté, les Innus Mushuau ont ratifié l'entente de réinstallation en 1996. On peut lire dans le rapport de 2002 que la « collectivité construite à Natuashish est impressionnante et ambitieuse » et que la différence entre la nouvelle collectivité et l'ancienne collectivité sur l'île Iluikoyak n'était « rien de moins qu'énorme⁶⁴ ».

Il est incontestable que la réinstallation dans des maisons dotées de l'eau courante et d'autres commodités a grandement amélioré la qualité de vie des Innus Mushuau. Cependant, la mise en œuvre de cette réinstallation a connu problème sur problème.

Des retards de versement des fonds fédéraux promis ont occasionné des dépassements de coûts et ont repoussé la fin des travaux de réinstallation pendant plus de deux ans. À la fin de 2002, on avait achevé la construction de 70 maisons, mais il a fallu attendre la fin de l'année suivante pour que les 63 autres maisons prévues sur le plan initial soient entièrement construites.

En tant que membre de l'équipe de soutien créée pour faciliter la réinstallation, Aušra Burns a aussi mentionné que, même si la fin des travaux de construction a été retardée, on a accéléré le processus de planification qui a été mené au plus fort de la pression publique⁶⁵. On n'a pas tenu compte de sérieuses préoccupations des Innus concernant la conception des nouvelles maisons et de la communauté. Par exemple, les maisons ne reflétaient pas l'importance pour les familles innues d'espaces de vie ouverts et polyvalents et n'ont pas été construites pour répondre facilement au besoin de nombreuses familles de disposer d'un espace pour dépecer le gibier, y compris le très gros caribou.

De plus, les plans d'aménagement de la communauté ne tenaient pas suffisamment compte de la croissance démographique de la population. Ainsi, dès 2003, les Innus Mushuau étaient déjà obligés de négocier avec le gouvernement fédéral pour la construction de 71 maisons supplémentaires.

⁶⁴ BACKHOUSE et MCRAE, *supra* note 4, p. 57.

⁶⁵ BURNS, *supra* note 2.

Aujourd'hui, les Innus Mushuau continuent de faire face à des difficultés considérables en raison des lacunes dans la conception et d'entretien de la communauté de Natuashish. La population de la communauté a doublé depuis le départ de Davis Inlet. La surpopulation dans les habitations demeure une source de perturbations sociales et génère des situations défavorables, surtout pour les jeunes qui forment le plus grand groupe démographique à Natuashish. Alors que les Innus s'étaient fait promettre qu'il y aurait assez d'espace dans la nouvelle communauté pour chacun de ses membres, la population a augmenté plus rapidement que le financement fédéral, ce qui entraîne à nouveau une importante crise du logement dont il sera question plus loin dans le présent rapport.

Le budget de relocalisation ne prévoyait pas de fonds pour une garderie, un besoin qui n'a fait que croître au fil des ans. Au moyen d'un financement distinct, on a depuis construit une garderie, mais l'édifice est inadéquat et souvent fermé pour y effectuer des réparations. En février 2020, la Première Nation des Innus Mushuau a soumis à Services aux Autochtones Canada une étude de faisabilité complète pour la construction d'une nouvelle garderie, y compris une étude de définition et une estimation des coûts d'investissement. Jusqu'à la fin de 2020, le Ministère s'était limité à informer les Innus qu'il était à examiner cette étude de faisabilité.

Natuashish n'est pas branchée au réseau électrique provincial, ce qui l'oblige à produire de l'énergie à partir de diesel. De nombreuses autres communautés de Terre-Neuve-et-Labrador sont dans la même situation, mais Natuashish est la seule de ces communautés où la société de service public provinciale conserve et exploite l'infrastructure de manière temporaire pour parer au plus pressé, sans avoir signé une entente officielle avec la Première Nation, sans surveillance réglementaire des tarifs facturés et sans une véritable planification à long terme⁶⁶. Natuashish se trouve aussi dans une situation particulière étant donné que la communauté ne reçoit aucune aide de la province pour financer l'abandon du diesel comme source d'énergie électrique. En 2016, les Innus ont calculé que les dépenses en électricité de Natuashish étaient quatre fois plus élevées que celles des communautés éloignées qui reçoivent des subventions provinciales⁶⁷. Les Innus déclarent que la situation temporaire, un volet de la réinstallation qui n'a jamais été réglé, n'est pas prise en compte dans le soutien financier versé par le gouvernement fédéral pour l'infrastructure et les services à Natuashish. De plus, l'entente temporaire conclue pour le fonctionnement du système électrique à Natuashish crée des obstacles à la transition vers des sources d'énergie propre, y compris des obstacles à l'accès au financement fédéral prévu à cet effet.

L'état du site de l'ancien village est un autre problème non résolu par la relocalisation. Le gouvernement fédéral avait promis de démanteler l'ancien village, mais les travaux n'ont jamais été achevés, et le site est toujours parsemé de maisons effondrées ou en train de s'effondrer. Après y avoir vécu pendant un demi-siècle, les Innus Mushuau considèrent encore l'île Iluikoyak comme un lieu important sur les plans personnel, culturel et spirituel où sont enterrés leurs parents et grands-parents. De plus, ce site a joué un rôle particulier et déterminant dans l'histoire des relations entre les peuples autochtones et le Canada.

⁶⁶ Mémoire déposé à la Cour suprême de Terre-Neuve-et-Labrador par la nation innue, la Première Nation innue Mushuau, le chef Gregory Rich et le chef adjoint John Nui, concernant l'article 101 de la *Public Utilities Act*, RSN 1990, chapitre P-47, et concernant une affaire soumise par la Régie des commissaires aux services publics à la Cour d'appel, afin qu'elle tienne une audience pour se prononcer sur un point de droit relativement à la compétence de la Régie des commissaires aux services publics.

⁶⁷ *Ibid.*, paragr. 22.

Des discussions sont en cours entre la nation innue et le gouvernement fédéral au sujet de l'avenir du site. Les Innus veulent que certains bâtiments soient conservés en tant que monuments historiques témoignant de leur expérience, mais aucune entente n'avait été conclue avant la rédaction du présent rapport. La Commission de vérité et réconciliation du Canada a souligné l'importance du devoir de mémoire qui peut « transformer les attitudes sociales et encourager la réconciliation à long terme⁶⁸ ». Le droit international admet la commémoration comme l'une des voies de recours à offrir aux victimes de violations flagrantes des droits de la personne⁶⁹.

La nation innue vient d'entamer des discussions avec les Services aux Autochtones au sujet d'un plan septennal en vue de mener à bien le programme de démantèlement prévu dans l'Entente de réinstallation des Innus Mushuau. La pandémie de COVID-19 a obligé les parties à suspendre les discussions amorcées en vue d'ébaucher un plan détaillé et de nommer un gestionnaire de projet, mais il est à espérer qu'elles reprendront bientôt.

Selon le rapport de 2002, la réinstallation des Innus Mushuau pouvait « être une possibilité de transformation ou simplement entraîner le déplacement des problèmes sociaux de Davis Inlet à Natuashish⁷⁰ ». La réinstallation a fourni aux Innus une infrastructure communautaire améliorée, en dépit de ses imperfections, et les a rapprochés de leurs territoires traditionnels de chasse. Toutefois, la réinstallation en elle-même ne pouvait pas régler toutes les tensions afférentes à la perte de la culture, des traditions et de l'autosuffisance ni la difficulté de vivre dans une région caractérisée par un coût de la vie élevé et le manque de débouchés en emploi. Dans la section V, il sera question de ces facteurs qui affectent aussi la communauté de Sheshatshiu.

⁶⁸ COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, *Honorer la vérité*, supra note 29, p. 223.

⁶⁹ *Principes fondamentaux et directives des Nations Unies*, supra note 51.

⁷⁰ BACKHOUSE et MCRAE, supra note 4, p. 62.

2. Responsabilité fédérale relativement aux programmes, services et avantages

En vertu du partage des pouvoirs prévu par la Constitution canadienne, le gouvernement fédéral est l'unique responsable de ce que la *Loi constitutionnelle de 1867* appelle « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Dans les faits, il était question que l'infrastructure, le logement et les services dans les communautés des Premières Nations, ainsi qu'une gamme d'avantages pour les membres des Premières Nations qui sont inscrits aux termes de la *Loi sur les Indiens*, soient financés par le gouvernement fédéral et, dans certains cas, fournis directement par ses ministères et organismes. Toutefois, pendant plus de 50 ans après l'entrée de Terre-Neuve-et-Labrador dans la Confédération, les Innus se sont fait refuser l'accès aux services et avantages fournis aux autres Premières Nations du Canada. Malgré le partage des pouvoirs et des responsabilités clairement énoncé dans la Constitution, le gouvernement fédéral a décidé de ne pas assumer sa responsabilité directe relativement aux services, programmes et avantages à fournir aux Innus. Il a plutôt laissé cette responsabilité au gouvernement provincial, en y injectant des fonds par l'entremise de divers arrangements négociés entre les gouvernements fédéral et provincial, sans que les Innus aient voix au chapitre.

Toutefois, dans l'ensemble, cet arrangement de compétences sans précédent entre les gouvernements fédéral et provincial a été à l'origine des conditions de vie difficiles pour les Innus. Le rapport de 1993 indiquait que le total des fonds alloués par les gouvernements fédéral et provincial pour les services aux Innus était largement inférieur aux fonds dépensés pour les autres Premières Nations. Par exemple, on pouvait y lire que, d'après une comparaison des chiffres fournis par le gouvernement fédéral concernant le financement, une Première Nation de la Nouvelle-Écosse ayant un profil démographique semblable avait reçu presque deux fois plus de fonds que le financement total versé à la communauté innue de l'île Iluikoyak. Comparativement aux autres Premières Nations, les conséquences du sous-financement par personne auraient même été pires compte tenu des coûts beaucoup plus élevés qu'il faut assumer pour l'infrastructure et les services dans une communauté nordique plus éloignée.

Les gouvernements fédéral et provincial savaient depuis longtemps que les communautés innues étaient sous-financées et qu'elles en souffraient. Par exemple, en 1974, la Commission royale sur le Labrador avait souligné aussi bien l'iniquité du soutien partiel alloué par le gouvernement fédéral pour l'infrastructure et les services fournis aux peuples autochtones du Labrador que les coûts plus élevés incombant à leurs communautés⁷¹.

⁷¹ Maura HANRAHAN, "The Lasting Breach: The Omission of Aboriginal People From the Terms of Union Between Newfoundland and Canada and its Ongoing Impacts", *Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada*, mars 2003, p. 237. [En ligne : <https://www.gov.nl.ca/publicat/royalcomm/research/Hanrahan.pdf>]

De plus, le refus du gouvernement fédéral d'assumer ses responsabilités constitutionnelles à l'égard des Innus a eu des conséquences certaines. Ainsi, les membres de la Nation innue n'étaient alors pas admissibles aux avantages particuliers alloués aux personnes inscrites en vertu de la *Loi sur les Indiens*, dont l'accès au programme des services de santé non assurés pour les Premières Nations et les Inuits qui finance les services médicaux non couverts par les plans provinciaux d'assurance maladie, comme les soins de la vue et les soins dentaires. De plus, les Innus n'ont pas eu droit aux exemptions fiscales et aux exemptions de taxe de vente prévues par la *Loi sur les Indiens*. Considéré globalement, le fait de ne pas avoir droit à l'exemption fiscale n'était pas un enjeu important pour la majorité des Innus en raison de leurs très faibles revenus. Toutefois, les taxes de vente payées ont eu des conséquences beaucoup plus sérieuses sur les communautés qui se sont mises à dépendre de plus en plus de biens coûteux comme les camions, les motoneiges, les bateaux à moteur et les carabines qui sont essentiels à la vie dans le Nord.

Pour les dirigeants des Innus, leur situation particulière est le résultat des politiques d'assimilation du gouvernement fédéral en vigueur au moment de l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral avait prévu que les droits et les avantages particuliers accordés à toutes les Premières Nations seraient un jour abolis et que la compétence serait transférée aux provinces. Selon le rapport de 1993, le refus arbitraire du gouvernement fédéral d'assumer la responsabilité directe des services et des avantages à fournir aux Innus contrevenait à son obligation de fiduciaire envers les peuples autochtones.

Le gouvernement fédéral n'a amorcé le processus de reconnaissances des Innus qu'en 1994. En mars 1997, il a pris un décret pour reconnaître officiellement pour la première fois aux Innus le statut de « peuple indien » au sens de la Constitution. Ce décret n'a pas permis d'établir immédiatement la parité avec les autres Premières Nations. Le gouvernement fédéral considérait que les membres des communautés devaient d'abord s'inscrire en vertu de la *Loi sur les Indiens* pour être admissibles à certains services et avantages. Les Innus étaient réticents à s'assujettir à la *Loi sur les Indiens*, puisqu'ils la considéraient colonialiste, paternaliste et dépassée. Les Innus ont néanmoins accepté l'inscription comme mesure à tout le moins temporaire mettre fin à leur situation désavantageuse par rapport à celle des autres Premières Nations. Les Innus Mushuau ont conclu une entente provisoire et Natuashish a obtenu le statut de réserve en 2002. Les Innus de Sheshatshui ont conclu une entente provisoire et obtenu le statut de réserve en 2006.

Dans les rapports de 1993 et de 2002, il est question de l'importance d'un programme spécial appelé Programme des petites réserves. Grâce à ce programme, des fonds étaient fournis aux familles innues pour se rendre à leurs camps de chasse à l'automne et au printemps. On considérait que ce programme jouait un rôle indispensable à la conservation de la culture, du savoir ancestral et de la langue innus. Alors qu'un doute était exprimé dans le rapport de 2002 à savoir si le gouvernement fédéral allait maintenir le programme après avoir accepté d'assumer la responsabilité des services aux Innus, le programme a bel et bien été maintenu. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral alloue chaque année des fonds pour les petites réserves à hauteur de 100 000 \$ par Première Nation innue, et les Premières Nations y ajoutent des fonds tirés de leurs revenus autonomes.

La reconnaissance des Innus par le gouvernement fédéral en 1994 n'a pas fait disparaître les iniquités quant à la qualité et l'accessibilité des services essentiels dans d'importants domaines comme l'éducation, un point dont il sera question dans la section V. On peut relever des exemples où le gouvernement fédéral a continué de traiter les Innus de manière différente et moins bien que les autres Premières Nations faisant directement suite à leur situation particulière après l'entrée de Terre-Neuve-et-Labrador dans la Confédération canadienne.

Tout comme les autres peuples autochtones du Canada, les Innus du Labrador ont subi pendant des générations la politique visant à retirer de force les enfants des réserves pour les envoyer dans des pensionnats ou, pratique plus courante dans le cas des Innus, dans des externats catholiques. L'indemnisation des Innus ayant survécu aux pensionnats indiens a été débattue devant les tribunaux pendant une dizaine d'année après la signature, à l'échelle nationale, de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens. À ce jour, les Innus demeurent exclus des règlements que le gouvernement fédéral verse actuellement aux survivants des pensionnats.

Le premier pensionnat indien de la région a été établi avant que Terre-Neuve entre dans la Confédération. Le dernier pensionnat, Yale School qui est situé à Northwest River, tout près de Sheshatshiu, n'a été fermé qu'en 1980. Même si ces écoles étaient calquées sur le modèle du système des pensionnats et externats indiens et qu'elles étaient financées par le gouvernement fédéral après l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération, elles relevaient uniquement de la province. En 2007, au moment de négocier la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens – un tournant –, le Canada a refusé d'y inclure les personnes ayant survécu aux pensionnats de Terre-Neuve-et-Labrador sous prétexte qu'il n'était pas légalement responsable des écoles qui étaient de compétence provinciale.

En réalité, le gouvernement fédéral essayait d'utiliser le fait d'avoir négligé d'assumer ses responsabilités constitutionnelles envers les Innus pour justifier sa décision de ne pas indemniser les Innus ayant survécu aux pensionnats indiens. Il aura fallu près de dix ans avant que le gouvernement fédéral signe une convention d'indemnisation et de commémoration pour les survivants des pensionnats de Terre-Neuve-et-Labrador, et seulement après des procès en recours collectifs contre le gouvernement. En novembre 2017, le premier ministre Trudeau a présenté des excuses officielles aux personnes ayant survécu aux pensionnats indiens de Terre-Neuve-et-Labrador ainsi qu'à leur famille. La Nation innue a refusé ces excuses en déclarant que ses aînés n'étaient pas prêts à accepter une déclaration d'excuse ne reconnaissant qu'une partie des torts infligés à leur peuple⁷².

L'indemnisation des Innus ayant survécu aux externats n'est pas encore réglée. Entre 1967 et 2009, la plupart des enfants innus ont fréquenté, dans leur communauté, des écoles qui recevaient des fonds fédéraux même si elles étaient administrées par un conseil scolaire catholique sous l'autorité de la province. Les enfants innus y ont subi des agressions culturelles, émotionnelles, physiques et sexuelles. Toutefois, sous prétexte que ces externats n'étaient pas administrés en vertu de la *Loi [fédérale] sur les Indiens* – une conséquence directe du refus du gouvernement fédéral de reconnaître les Innus –, le gouvernement fédéral est d'avis que les Innus ne sont pas admissibles à l'entente de règlement relative aux externats indiens à l'échelle nationale.

Finalement, comme le mentionne le rapport de 2002, même s'il y avait enfin la parité entre les services et les avantages, elle ne suffirait pas à corriger les conséquences d'un demi-siècle de désavantages découlant du refus du gouvernement fédéral d'assumer ses responsabilités envers les Innus. Elle ne suffirait pas non plus à permettre aux Innus de se trouver dans la situation qui aurait été la leur si leurs droits n'avaient jamais été violés. Le gouvernement provincial avait indiqué initialement qu'il continuerait de contribuer financièrement aux besoins des Innus en guise d'indemnisation. Il ne l'a pas fait. Aucune indemnité particulière n'a été versée aux Innus pour corriger les disparités relatives au financement, aux services et aux avantages entre 1949 et 2001.

⁷² CBC News, *Innu Nation won't accept Trudeau's apology for residential schools in N.L.*, 23 novembre 2017. <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/innu-nation-reject-apology-1.4416966> (en anglais); Radio-Canada Info, *Justin Trudeau offre des excuses aux pensionnaires autochtones de Terre-Neuve-et-Labrador*, 24 novembre 2017. [En ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1069221/trudeau-excuses-victimes-pensionnats-autochtones-terre-neuve-labrador-vendredi>]

3. Négociations relatives aux titres ancestraux sur des terres et à l'autonomie gouvernementale des Innus (traité moderne)

Pour les Innus, le financement inéquitable des services ne représente qu'une partie de la solution. Pour réparer les injustices du passé et bâtir à l'avenir de communautés saines et prospères, il faut un règlement négocié qui reconnaîtrait le titre ancestral des Innus sur leurs terres, leurs territoires et leurs ressources et qui redonnerait à la Nation innue un véritable pouvoir décisionnel.

Les Innus du Labrador ont amorcé le processus de négociation d'un traité moderne en 1991. Comme le souligne le rapport de 2002, la conclusion d'une première entente cadre en 1995 et sa ratification par les Innus en 1996 au moyen d'un vote permettaient au départ d'espérer, de manière prudente, qu'une entente définitive serait bientôt conclue. Déjà en 2002, il était cependant clair que le désir des Innus de parvenir à une entente de règlement était plus fort que celui des gouvernements fédéral et provincial. Aujourd'hui, presque 26 ans après l'entente cadre, les Innus du Labrador n'ont toujours pas signé de traité avec le Canada.

Conclue en 2011, une entente de principe précise quelles terres dont la propriété exclusive sera reconnue dans le traité de même que les terres dont le droit d'utilisation sera partagé avec les Innus, y compris le droit sur les avantages économiques. L'entente de principe prévoit qu'un projet de développement sur des terres appartenant exclusivement aux Innus doit obtenir l'accord de ces derniers, ce qui doit se faire au moyen d'une entente sur les répercussions et les avantages (ERA) avec le promoteur du projet. Des ententes sont aussi nécessaires lorsque les Innus ont un droit non exclusif, mais les exigences ne sont pas les mêmes. L'entente de principe prévoit aussi que, si le promoteur et les Innus n'arrivent pas à s'entendre concernant une zone d'utilisation non exclusive, les questions non réglées seront soumises à un processus d'arbitrage contraignant. Le traité inclura une liste de points que l'arbitre devra prendre en considération durant un tel processus.

Ces dispositions illustrent les importants progrès accomplis. Toutefois, les dirigeants innus disent que, même s'ils parviennent à s'entendre avec leurs homologues fédéral et provincial sur la plupart des enjeux, les négociations de l'entente définitive achoppent à cause de plusieurs positions du gouvernement fédéral jugées inacceptables par les Innus. Comme il en sera question plus loin, il s'agit des mêmes conditions qui ont été jugées inacceptables par un très grand nombre d'autres Premières Nations qui sont aussi encore prises dans un trop long processus de négociation de traités modernes. Ces préoccupations seront abordées en détail dans la section IV.

Selon le rapport de 2002, l'incapacité chronique à obtenir un dénouement juste et rapide des négociations relatives aux titres ancestraux et à l'autonomie gouvernementale fait en sorte que le Canada risque de manquer à ses obligations internationales en matière de droits de la personne. En effet, dans les années qui ont suivi, les organismes et les mécanismes mis en place par les Nations Unies et l'OEA pour surveiller le respect des droits de la personne ont vivement critiqué le Canada en raison de ses procédés de négociation axés sur la confrontation et contraires aux normes internationales reconnues. Dans le rapport de 2002, on recommandait la nomination d'un médiateur si des progrès marqués en vue d'obtenir une entente n'étaient pas réalisés avant 2005. Il est toutefois devenu clair que la médiation ne pourra pas, à elle seule, permettre de résoudre l'impasse tant que le gouvernement ne changera pas ses politiques de négociation.

Le prolongement des négociations pour un traité moderne entraîne des conséquences graves pour les Innus. Plus il faut de temps pour conclure une entente de règlement sur les revendications territoriales, plus il devient compliqué de négocier une telle entente. La popularité croissante du Labrador pour l'acquisition de propriétés récréatives risque d'empiéter sur les droits des Innus dans les cas où les Innus n'auraient pas un droit exclusif. Qui plus est, en septembre 2019, le gouvernement fédéral a annoncé un protocole d'entente avec le Conseil communautaire de Nunatukavut (CCN) qui constitue une étape préliminaire à la négociation des revendications territoriales faites au nom des Inuits du sud et du centre du Labrador. Les terres revendiquées par le CCN empiètent sur le territoire au centre des négociations à finir en vue d'un traité avec les Innus⁷³.

⁷³ La nation innue a par la suite intenté une action en justice pour tenter de faire invalider l'entente entre le gouvernement fédéral et le Conseil communautaire de Nunatukavut. Jacob BARKER, "*Innu Nation Asks Federal Court to Quash Nunatukavut Agreement with Federal Government*", CBC News, 8 octobre 2019). [En ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/innu-nation-court-filing-nunatukavut-mou-1.5313083>]

Heureusement, certains signes pointent vers un changement possible de la position du gouvernement fédéral dans les négociations avec les Innus. En plus de l'adoption des Dix Principes par le gouvernement fédéral, le premier ministre Trudeau a spécifiquement appelé à la « modernisation » des structures et des approches du gouvernement fédéral « pour que les Premières Nations, les Inuits et la Nation des Métis puissent renforcer les capacités qui leur permettront d'appuyer la mise en œuvre de leur vision d'autodétermination⁷⁴ ». Autrement dit, le gouvernement fédéral a collaboré avec les Premières Nations de la Colombie-Britannique et le gouvernement de cette province en vue d'adopter un cadre complètement révisé pour la négociation des traités modernes⁷⁵. Les principaux éléments de ce nouveau cadre comprennent la reconnaissance implicite des droits fondamentaux, comme le droit à l'autodétermination, un engagement à respecter ces droits d'emblée plutôt que de négocier leur abolition et un engagement à conclure des ententes souples que les parties peuvent réviser, d'un commun accord, en fonction des changements de situation et des faits nouveaux.

⁷⁴ Justin TRUDEAU, premier ministre du Canada, *Lettre de mandat de la ministre des Relations Couronne-Autochtones*, Ottawa, Bureau du premier ministre, 13 décembre 2019. [En ligne : <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2019/12/13/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-relations-couronne-autochtones>]

⁷⁵ SOMMET DES PREMIÈRES NATIONS, GOUVERNEMENT DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE et GOUVERNEMENT DU CANADA, *Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique*, 4 septembre 2019. [En ligne : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1567636002269/1567636037453>]

4. Droits ancestraux des Innus, ententes sur les répercussions et les avantages, et revenus autonomes

Même si les négociations de traité moderne sont actuellement dans une impasse, les Innus ont conclu un certain nombre d'importantes ententes d'indemnisation et de partage des avantages concernant des grands projets de mise en valeur des ressources sur leurs territoires traditionnels. En juin 2002, les Innus ont accepté par un vote populaire de conclure une entente sur les répercussions et les avantages avec Inco (devenue Vale Inco) concernant l'exploitation d'une mine de nickel dans le secteur de Voisey's Bay, au Labrador. L'entente comprend des dispositions prévoyant un partage des bénéfices et un accès prioritaire, pour les Innus, aux emplois et aux contrats commerciaux en lien avec le projet ainsi que d'autres avantages⁷⁶. En 2011, les Innus ont conclu deux ententes connexes pour des projets hydro-électriques sur le fleuve Churchill. Une entente sur les répercussions et les avantages concernant le barrage de Muskrat Falls procure à la nation innue un revenu annuel de 5 millions de dollars, lequel sera graduellement remplacé par une part des bénéfices une fois que le projet sera achevé et rentable. Cette entente a été signée à certaines conditions, comme de négocier une indemnisation pour un projet hydro-électrique déjà construit sur le Haut Churchill. Ainsi, les Innus reçoivent une indemnité à hauteur de 2 millions de dollars en revenu annuel jusqu'en 2041, après quoi, une part de tous les bénéfices versés à la province sera allouée à la Nation innue.

Ces ententes sont conformes aux dispositions de l'entente de principe signée en 2011. Elles représentent un certain progrès qui contraste vivement avec la longue série de conflits à propos des terres revendiquées par les Innus et qui montre les avantages certains d'une approche davantage axée sur la collaboration quand des décisions sont à prendre.

⁷⁶ Isabella PAIN et Tom PADDON, "Negotiating Agreements: Indigenous and Company Experiences: Presentation of The Voisey's Bay Case Study From Canada" (document présenté dans le cadre du séminaire international sur les sociétés d'exploitation des ressources naturelles, les peuples autochtones et les droits de l'homme intitulé Setting A Framework For Consultation, Benefit-Sharing and Dispute Resolution, Moscou, 3 et 4 décembre 2008. [En ligne : https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/Seminars/Vale_Inco_Canada_Voiseys_Bay_case_Moscow_Worksshop.pdf]

Selon les dirigeants innus, les revenus obtenus grâce aux ententes sur les répercussions et les avantages déjà signées et les revenus susceptibles d'être générés plus tard par de telles ententes seront largement supérieurs aux indemnités à verser par le gouvernement fédéral, lesquelles font partie des négociations d'un traité moderne. Comme il en sera question dans la section V, le sous-financement fédéral qui perdure a généré de sérieuses disparités quant à l'accès à des services de base et à une bonne qualité de vie dans les communautés innues. Les Innus ont utilisé les revenus obtenus grâce aux ententes sur les répercussions et les avantages pour aplanir certaines de ces disparités et améliorer la qualité des services fournis dans leurs communautés. Or, les Innus sont inquiets parce que, dans le traité en négociation, la section portant sur la fiscalité insiste pour que les Innus acceptent à l'avenir une réduction du financement fédéral pour les services aux Innus à mesure que les revenus autonomes de la Nation innue augmenteront et que le rythme d'une telle « récupération » soit déterminé par une politique fédérale et non avec le consentement des Innus.

Toute « récupération » fondée sur les revenus autonomes est potentiellement discriminatoire de par ses répercussions. Le fait de détourner les revenus tirés des ententes sur les répercussions et les avantages vers le maintien des niveaux actuels des services et avantages empêcherait les communautés innues de profiter d'occasions de développement et de croissance et, par le fait même, d'éliminer les écarts entre elles et les autres Premières Nations et les autres communautés du Canada. Au lieu de prospérer, les Innus seraient contraints au statu quo. Cette possibilité est particulièrement inquiétante étant donné que les Innus ont été privés de fonds et de services fournis aux autres Premières Nations pendant 50 ans avant que le gouvernement fédéral commence à assumer ses responsabilités constitutionnelles à l'égard des Innus.

La réduction du financement fédéral risquerait aussi de créer une dépendance aux revenus tirés des ententes sur les répercussions et les avantages, ce qui rendrait plus difficile pour les Innus de négocier des avancées dans d'autres domaines, comme des protections pour l'utilisation et la valeur écologique de leurs terres traditionnelles. Les dirigeants innus soulignent que les ententes sur les répercussions et les avantages représentent des coûts supplémentaires pour le secteur privé, qui s'ajoutent aux taxes et aux redevances à verser aux gouvernements fédéral et provincial. La dépendance aux ententes sur les répercussions et les avantages pour financer des services essentiels pourrait réduire encore davantage les possibilités pour les Innus de négocier des ententes à des conditions assez avantageuses pour attirer des investissements souhaitables sur leur territoire. Les dirigeants innus disent que, au moment où le Canada cherche à instaurer des certitudes par la signature d'un traité, les Innus doivent obtenir des certitudes, de la part du Canada, concernant les moyens de financer à l'avenir les fonctions et services gouvernementaux innus.

IV. Problèmes sous-jacents à la négociation de traités modernes

Les préoccupations soulevées par les Innus concernant les positions fédérales dans le processus de traités modernes sont alimentées par l'approche adoptée par le gouvernement fédéral dans ses négociations avec les peuples autochtones. Cette approche est encadrée par un certain nombre de documents stratégiques, comme la politique sur le règlement des revendications territoriales globales de 1986⁷⁷, la politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones de 1993⁷⁸, la politique sur l'autonomie gouvernementale de 1995⁷⁹, la politique provisoire de 2014⁸⁰, l'énoncé de principes relatif à l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes de 2015⁸¹ et la directive du cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes de 2017⁸². Ces documents mettent l'accent sur les avantages qu'aurait la conclusion de traités aussi bien pour les peuples autochtones que pour le Canada dans son ensemble. Par exemple, l'énoncé de principes de 2015 indique que les traités modernes sont « un élément clé de l'édification de la nation canadienne », qu'ils « contribuent à la force et à la viabilité des collectivités autochtones » et à « la création de relations intergouvernementales à long terme entre les partenaires des traités ». Toutefois, même s'il mentionne l'obligation constitutionnelle de « réconcilier l'occupation antérieure de l'Amérique du Nord par les Autochtones et l'affirmation de la souveraineté de la Couronne », le cadre de négociation du Canada ne reconnaît pas précisément l'obligation du Canada de respecter, protéger, promouvoir et réaliser les droits inhérents des peuples autochtones, et il ne fait pas mention d'accorder réparation pour les violations passées de ces droits.

⁷⁷ AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN, La Politique des revendications territoriales globales, 1986.

⁷⁸ AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Politique en vue du règlement des revendications autochtones*, 1993.

⁷⁹ AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA. *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, 1995.

⁸⁰ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *Le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales : Vers un cadre pour traiter des droits ancestraux prévus par l'article 35*, (politique provisoire), septembre 2014. [En ligne : https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/DAM/DAM-CIRNAC-RCAANC/DAM-TAG/STAGING/texte-text/ldc_ccl_renewing_land_claims_policy_2014_1408643594856_fra.pdf]

⁸¹ RELATIONS COURONNE-AUTOCHTONES ET AFFAIRES DU NORD CANADA, *Énoncé de principes relatif à l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes*, 13 juillet 2015. [En ligne : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1436288286602/1539696550968>]

D'ailleurs, le thème central de ces politiques et énoncés est l'impression qu'il faut protéger les intérêts des non-Autochtones en s'efforçant de conclure des ententes qui empêcheront toute nouvelle revendication des peuples autochtones. La politique sur le règlement des revendications territoriales globales de 1986 indique que « les ententes finales doivent [...] servir à établir une certitude et des prévisions relativement à l'utilisation et à la disposition des terres touchées par les règlements⁸³. De manière semblable, l'énoncé de principes de 2015 indique que les traités modernes « établissent une certitude en ce qui a trait à la propriété et à la gestion des terres et des ressources, créent un climat stable pour les investissements, et favorisent l'atteinte d'objectifs économiques et politiques plus généraux au bénéfice de tous les Canadiens⁸⁴ ».

Comme il en sera question en détail plus loin, cette quête de certitude « au bénéfice de tous les Canadiens » a conduit à des politiques fédérales qui visent à limiter, jusqu'à les éliminer, les droits inhérents des peuples autochtones. Parallèlement, le gouvernement fédéral a cherché à négocier des ententes qui ouvrent la voie à de futures limitations non précisées ou à des violations des droits inscrites dans le traité – ce qui aurait pour effet de ne pas accorder aux peuples autochtones les certitudes souhaitées pour le reste de la population canadienne. Cette approche de confrontation à l'égard des droits de la personne des peuples autochtones a été vivement critiquée par les organismes et mécanismes internationaux de protection des droits qui la jugent contraire à l'obligation du Canada de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de la personne sans discrimination⁸⁵.

⁸² RELATIONS COURONNE-AUTOCHTONES ET AFFAIRES DU NORD CANADA, *Directive du cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes*, 13 juillet 2015. [En ligne : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1436450503766/1544714947616>]

⁸³ *La Politique des revendications territoriales globales*, supra note 77, p. 9.

⁸⁴ *Énoncé de principes relatif à l'approche fédérale*, supra note 81, numéro 1.

⁸⁵ COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Droits de l'homme et questions autochtones : Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, M. Rodolfo Stavenhagen, Additif : mission au Canada*, document de l'ONU E/CN.4/2005/88/Add.3, 2 décembre 2004, par. 91. Voir aussi : COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DES NATIONS UNIES. *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Canada*, document de l'ONU E/C.12/1/Add.31, 10 décembre 1998, paragr. 18. COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, *Concluding observations of the Human Rights Committee: Canada*, Doc. de l'ONU CCPR/C/79/Add.105, 7 avril 1999, paragr. 8. COMITÉ DES NATIONS UNIES POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Canada*, document de l'ONU CERD/C/CAN/CO/18, 25 mai 2007, paragr. 22.

Les Innus ne sont pas les seuls à s'inquiéter. D'ailleurs, les Innus tiennent souvent des pourparlers avec le gouvernement au sein d'une coalition de dizaines d'autres Premières Nations de toutes les régions du Canada elles aussi freinées par des négociations de traité moderne qui piétinent. Néanmoins, les Innus et les autres Premières Nations sont catégoriques sur le fait que leurs expériences et préoccupations se ressemblent et qu'un dialogue collectif sur ces enjeux serait une bonne chose ne doit pas occulter la nécessité que la relation primaire concernant les traités doit demeurer une relation entre le gouvernement fédéral et chacune des nations autochtones dans le but de s'occuper des situations et intérêts propres à chaque Première Nation⁸⁶.

Pour les Innus, ces politiques ont été un obstacle à une rapide réparation des torts causés par les violations de leurs droits dans le passé et, de ce fait, elles ont eu des conséquences directes sur leur qualité de vie. Cette situation est particulièrement inquiétante compte tenu du fait que le gouvernement fédéral a manqué à ses responsabilités constitutionnelles envers les Innus pendant cinquante ans. Les fonctionnaires fédéraux ont expliqué aux auteurs du présent rapport que les négociations de traités modernes sont axées sur le milieu, ce qui signifie que le gouvernement s'adapte à la situation et aux besoins qui sont propres à chaque nation qui négocie avec lui. Toutefois, si c'était vraiment le cas, le gouvernement fédéral accorderait beaucoup plus d'importance à l'élimination des obstacles à une conclusion équitable et opportune des négociations avec la Nation innue. Par ailleurs, l'approche fédérale dans de telles négociations irait dans le sens de son obligation de réparer les torts causés pendant les 50 années passées à esquiver ses responsabilités envers la Nation innue.

De plus, le gouvernement fédéral doit au moins s'assurer que les politiques fédérales appliquées dans les relations avec les Innus sont mises à jour pour les rendre conformes à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et aux autres obligations du Canada en matière de droits de la personne. Cette condition doit être le point de départ pour aborder tous les enjeux dont il sera question dans les prochaines pages du présent rapport.

⁸⁶ INDIGENOUS GROUPS IN THE PROCESS OF NEGOTIATING TREATIES AND/OR SELF-GOVERNMENT AGREEMENTS, *Engagement on Self-Governing indigenous Governments' Access to Tax Revenues*, rapport présenté au ministre des Finances. septembre 2017.

1. Extinction

Un thème qui revient constamment dans les diverses politiques du Canada portant sur les traités modernes est cette insistance à faire en sorte que les ententes définitives apportent une « certitude » pour l'État et les tiers. Le gouvernement fédéral a cherché à établir cette certitude en concluant des ententes conditionnelles à l'assentiment des peuples autochtones de ne plus faire de revendications ou porter plainte relativement à un droit non précisé dans l'entente définitive, quel qu'il soit. Le gouvernement fédéral a déjà exigé des clauses visant explicitement à « éteindre » tous les droits inhérents non précisés dans l'entente. La politique de 1986 offrait quant à elle l'option d'inclure des clauses obligeant les Autochtones à abandonner et à céder leurs droits et revendications.

Les dispositions visant à limiter les droits des Autochtones à ceux qui sont précisés explicitement dans un traité moderne peuvent avoir des conséquences beaucoup plus étendues. La Constitution canadienne est considérée comme étant un « arbre vivant ». Autrement dit, son interprétation et son application doivent continuer d'évoluer pour s'adapter aux époques successives. Tous les droits garantis par la Constitution et sa Charte ont évolué, mais aucun autant que les droits des peuples autochtones. Comme l'ont souligné les dirigeants innus interrogés dans le cadre du présent rapport, les clauses insérées dans les traités modernes pour apporter une « certitude » auraient pour effet de « figer » les droits des Innus dans la pratique. Elles auraient pour effet de soustraire les Innus du continuum de l'évolution de l'interprétation et de l'application de leurs droits en fonction des changements à venir impossibles à prévoir, ce qui placerait les Innus dans une situation désavantageuse par rapport aux Premières Nations qui n'auraient pas encore signé de telles ententes.

Une lettre envoyée au gouvernement fédéral en 2017 au nom des Innus, et d'un certain nombre de Premières Nations qui sont à négocier des revendications globales, indiquait que les nouvelles façons de provoquer l'extinction ou la cession des droits sont la malheureuse répétition des erreurs du passé et ne sont ni nécessaires, ni constructives ni conformes à l'esprit de réconciliation⁸⁷.

⁸⁷ L'honorable Robert RAE, *Letter to Ministers Regarding the Innu and other negotiating First Nations*, 12 mai 2017.

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a condamné les efforts du Canada qui visent l'extinction des droits inhérents. Pendant son examen périodique portant sur le Canada en 2006, le Comité a demandé précisément des renseignements détaillés sur l'état d'avancement des revendications globales des Innus, pour se dire ensuite préoccupé par « le fait que ces nouveaux modèles » prévus dans les politiques fédérales « risquent dans la pratique d'équivaloir à l'extinction des droits ancestraux⁸⁸ ».

Si le Comité des droits de l'homme est aussi préoccupé, c'est parce que les efforts pour éteindre des droits sont incompatibles avec le principe fondamental selon lequel les droits de la personne sont inhérents et inaliénables. Qu'un État cherche activement à imposer l'extinction ou autres limitation des droits comme condition à des mesures de réparation pourrait aussi être incompatible avec l'obligation de favoriser la plus complète réalisation des droits de tous les membres de la société, sans discrimination.

Une préoccupation connexe en matière de droits de la personne concerne les répercussions de certaines dispositions, notamment celles relatives à l'extinction, sur les droits des peuples autochtones vivant à proximité des Innus. Par le passé, il n'était pas rare que des nations autochtones voisines se partagent l'utilisation et le contrôle d'un territoire traditionnel en vertu d'ententes et de protocoles négociés entre elles. Le gouvernement fédéral a décidé de ne pas tenir compte de ces faits historiques et d'empêcher les peuples autochtones de revendiquer des droits ou une réparation concernant tout territoire visé par des traités négociés de gré à gré par des peuples autochtones voisins. Par exemple, la Convention de la baie James et du Nord québécois déclare, de manière honteuse, éteindre les droits des Innus dans la région couverte par ce traité, même si les Innus ne sont pas partie à cette entente. Les Innus du Québec se sont dit préoccupés par la possibilité qu'un traité moderne avec les Innus du Labrador vienne éteindre ou diminuer leurs propres droits sur des terres du Labrador qu'ils considèrent comme faisant partie du territoire ancestral partagé par tous les peuples Innus⁸⁹. De plus, comme il en a déjà été question, la Nation innue a soulevé des préoccupations concernant l'intention du gouvernement fédéral de négocier une entente avec le Conseil communautaire de Nunatukavut (CCN) et les conséquences qu'une telle entente pourrait avoir sur les droits des Innus concernant les terres revendiquées par le CCN.

⁸⁸ COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, *Observations finales du Comité des droits de l'homme : Canada*, document de l'ONU : CCPR/C/CAN/CO/5, 20 avril 2006, [En ligne : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/CAN/CO/5]

⁸⁹ Elizabeth CASSELL, "Some Reflections on Hydroelectric Development and the Land Rights of the Innu Who Live in Quebec and Those Who Live in Labrador," *Journal of Human Rights in the Commonwealth*, volume 1, numéro 1, printemps 2013, p. 3-17.

En septembre 2019, le gouvernement fédéral a annoncé l'adoption d'une nouvelle politique de négociation des traités élaborée conjointement avec des représentants des peuples autochtones de la Colombie-Britannique et le gouvernement de cette province. Cette politique propre à la Colombie-Britannique rejette formellement toute exigence d'extinction « dans la forme ou le résultat⁹⁰ ». Elle propose plutôt de soutenir les ententes qui peuvent « évoluer au fil du temps en fonction de la coexistence de la Couronne et des gouvernements autochtones et du processus continu de conciliation de la souveraineté autochtone préexistante et de la présumée souveraineté de la Couronne ». De telles approches ne sont pas seulement souhaitables dans les négociations avec les Innus, elles sont aussi nécessaires au respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne.

2. Infractions

Selon les négociateurs innus, en plus de chercher à inscrire dans le traité des dispositions permettant aux Innus d'exercer seulement les droits explicitement mentionnés dans l'entente définitive, le gouvernement fédéral a aussi cherché à s'attribuer (et à attribuer à d'autres gouvernements) le pouvoir unilatéral de limiter encore plus ces mêmes droits. Toujours d'après les négociateurs Innus, le gouvernement fédéral n'a voulu conclure aucune entente qui ne comportait pas de telles dispositions.

Bien que la plupart des droits de la personne puissent être limités de manière à assurer un équilibre entre des droits concurrents ou conflictuels, le pouvoir de l'État à cet égard n'est pas illimité ni sans borne. Comme nous l'avons déjà expliqué, la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Tsilhqot'in*, tout comme la Déclaration des Nations Unies, exige que toute limitation à l'exercice des droits ancestraux soit soumise à un rigoureux critère de la justification et qu'une telle justification soit examinée selon le point de vue des peuples autochtones concernés. Dans le cas d'un traité moderne négocié, il faut que de telles limitations soient négociées et clairement énoncées dans des dispositions de l'entente.

Les Innus ont proposé des dispositions à inscrire dans le traité qui précisent que, sauf en cas d'urgence, tout changement souhaité par le Canada ou Terre-Neuve-et-Labrador à leurs obligations en vertu du traité doit faire l'objet de négociations avec les Innus qui s'engageraient à ne pas refuser leur consentement sans motif raisonnable. Ils ont aussi proposé d'inclure un mécanisme d'arbitrage contraignant pour régler les différends, par exemple pour déterminer si les Innus refusent leur consentement sans motif raisonnable.

⁹⁰ *Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique, supra note 75.*

Même si le gouvernement fédéral a refusé par le passé l'approche proposée par les Innus, il est à noter que la politique de négociation de la Colombie-Britannique a été révisée récemment et qu'elle rend officiellement la médiation possible. Selon cette politique :

Le Canada et la Colombie-Britannique, avec la participation pleine et efficace des Nations autochtones participantes, chercheront à appuyer des mécanismes et des procédures justes, équitables et efficaces pour la résolution rapide des conflits, des différends et des impasses, en tenant dûment compte des coutumes, des traditions, des normes ou des systèmes juridiques des Nations autochtones participantes concernées. Lorsque les impasses ne peuvent être réglées, le Canada et la Colombie-Britannique sont ouverts à la facilitation et à la médiation par une tierce partie. Le Canada, la Colombie-Britannique et les Nations autochtones participantes pourraient vouloir établir une liste approuvée au préalable de facilitateurs et de médiateurs afin de réduire au minimum les retards⁹¹.

On comprend qu'il serait possible de revenir sur ces enjeux lors des négociations avec les Innus. Le point essentiel est que tout mécanisme de résolution des différends suivrait un processus mutuellement accepté qui nécessiterait la pleine participation des Innus.

3. Droits conditionnels

Les représentants fédéraux reconnaissent le droit à l'autonomie gouvernementale des Innus. Toutefois, la position du gouvernement fédéral à la table de négociation est que l'exercice de ce droit dans n'importe quel domaine de compétence nécessite une entente avec le Canada et Terre-Neuve-et-Labrador précisant les modalités pour exercer ce droit. Les Innus soutiennent qu'une telle disposition équivaldrait, dans les faits, à donner aux gouvernements fédéral et provincial un droit de veto sur tout exercice d'autonomie gouvernementale, laquelle deviendrait ainsi un « droit conditionnel ».

Les Innus ont plutôt proposé que le traité soit assorti d'une liste de domaines qui seraient reconnus comme étant inclus dans leur droit inhérent à voter leurs propres lois. Les Innus se disent prêts à négocier des ententes pour coordonner l'exercice de leur droit à l'autonomie gouvernementale avec les gouvernements fédéral et provincial, mais le droit inhérent d'exercer de tels pouvoirs ne devrait pas être conditionnel à la conclusion d'une telle entente.

⁹¹ *Ibid.*

La considérant comme un exemple à suivre, les Innus mentionnent une loi fédérale adoptée en 2019. La *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* reconnaît le droit inhérent des peuples autochtones d'adopter leurs propres lois visant le bien-être des enfants. Même si elle donne la possibilité de conclure des accords de coordination avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, cette loi renferme des dispositions claires permettant aux autorités autochtones d'adopter leurs propres lois lorsqu'une telle entente ne peut pas être conclue.

4. Politique financière

Un élément essentiel de la conclusion de tout traité moderne est de s'entendre sur les futurs arrangements de financement. Considérant que les négociations avec les Innus portent notamment sur l'autonomie gouvernementale, toute entente de règlement doit non seulement prévoir le niveau de financement alloué à l'infrastructure, aux services et aux avantages qui sont actuellement de compétence fédérale, mais aussi quel genre de soutien sera fourni aux Innus pour assumer eux-mêmes cette compétence par la rédaction, l'adoption et l'application de leurs propres lois. Les politiques fédérales n'ont pas réussi à garantir une « certitude » pour les peuples autochtones dans ce domaine crucial.

Dans une lettre rédigée au nom de la Nation innue et de 78 autres Premières Nations – appelées les Nations autochtones négociatrices dans la lettre – et adressée au gouvernement fédéral en 2018⁹², on indique que la conclusion de nombreuses négociations de traités modernes a été bloquée par ce qui a été décrit comme un « vide politique » sur les questions financières. Selon cette lettre, la négociation menée par les Premières Nations concernant des arrangements financiers précis est en réalité suspendue en attendant la version définitive d'une nouvelle politique fédérale, un processus qui est en cours depuis 2010. Toutefois, la plus récente version provisoire de la politique qui a été présentée par le gouvernement fédéral était vague et n'abordait pas les coûts de l'autonomie gouvernementale et d'autres enjeux importants soulevés par les Premières Nations.

⁹² L'honorable Robert RAE, *Letter to Minister Carolyn Bennett on behalf of the Indigenous Negotiating Nations*, 20 avril 2018.

Cette lettre soulève aussi des préoccupations sur le fait que la version provisoire de la politique prévoit que les Premières Nations doivent conclure des ententes définitives qui comportent des volets financiers donnant carte blanche au gouvernement fédéral pour modifier les futurs niveaux de financement sans le consentement des Premières Nations. Selon les Innus, cette exigence créerait un niveau inacceptable d'incertitude qui pourrait compromettre le fonctionnement futur des gouvernements innus s'il était combiné avec la proposition fédérale de récupérer des sommes à même les revenus autonomes, comme nous l'avons déjà expliqué à la section III.4.

Les Innus ont affirmé qu'ils pourraient être mis sans le vouloir dans la position « d'administrer la pauvreté » si la reconnaissance de leur compétence inhérente n'est pas assortie d'engagements financiers importants et nets. Dans leur lettre de 2018, ils proposaient que le gouvernement fédéral adopte un ensemble de principes de base pour fixer les futurs niveaux de financement. Ces principes comprendraient un engagement à établir une égalité réelle et à garantir que les gouvernements autochtones disposent de ressources financières suffisantes pour combler l'écart socio-économique et veiller à ce que leur population obtienne le même niveau de bien-être social que les autres Canadiennes et Canadiens⁹³.

Bien que cette proposition ait été soumise au gouvernement fédéral en avril 2018, les négociateurs innus indiquent que leur lettre est restée sans réponse à ce jour.

5. Fiscalité et taxation

Un dernier point de discordance connexe empêchant la conclusion d'un traité moderne avec les Innus est la position fédérale relativement à la fiscalité et à la taxation. Comme nous l'avons déjà souligné, les Innus peuvent bénéficier d'exemptions de taxation en vertu de l'article 87 de la *Loi sur les Indiens* depuis moins de 20 ans. Pendant plus de 50 ans après l'entrée de Terre-Neuve-et-Labrador dans la Confédération, les Innus n'ont pas eu droit à cet avantage parce que le gouvernement fédéral a décidé de ne pas reconnaître leur statut.

Actuellement, le gouvernement fédéral n'accepte de conclure des ententes globales avec les Premières Nations qu'à la condition qu'elles abandonnent leurs exemptions fiscales. Dans le cas des Innus, la position fédérale veut que les exemptions des taxes de vente soient abolies huit ans après la signature de l'entente et que l'exemption de l'impôt des particuliers soit abolie douze ans après la signature de l'entente.

⁹³ INDIGENOUS NEGOTIATING NATIONS, *Draft Self-Government Fiscal Policy Proposal for Federal Review, Collaborative Fiscal Policy Development Process*, 10 avril 2018.

La politique fédérale relative à la fiscalité défavorise les Premières Nations qui ont signé un traité moderne comparativement à celles, bien plus nombreuses, qui n'en ont pas signé un (et qui conservent ainsi leur statut d'ayant droit aux exemptions fiscales). De plus, cette politique est arbitraire et incohérente. Le premier traité moderne, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, n'a pas modifié l'admissibilité des Cris de la Baie-James aux exemptions de taxe, mais d'autres Premières Nations se sont fait par la suite imposer de renoncer à leurs exemptions de taxe comme condition à la signature d'un traité moderne. Par ailleurs, des ententes distinctes sur l'autonomie gouvernementale, négociées à part des grandes ententes de règlement des revendications territoriales, ont aussi fait l'objet de négociations imposant une renonciation aux exemptions de taxes.

Le gouvernement fédéral considère que cette exigence sera ultimement à l'avantage des Premières Nations qui concluent un traité moderne. La suppression des exemptions fiscales prévues par la *Loi sur les Indiens* contribuerait à ouvrir la voie vers la mise en place, par les Innus, de leur propre régime fiscal. Cependant, les Innus remettent en question le fait qu'on ne leur donne pas le choix. Il n'y a aucune échéance de ce genre imposée pour l'exercice des autres pouvoirs associés à l'autonomie gouvernementale. Au contraire, les dispositions de traité standard devraient plutôt permettre aux Innus d'utiliser ces pouvoirs s'ils le veulent et au moment où ils le veulent.

En fait, le pouvoir de prélever un impôt sur le revenu n'est probablement pas très avantageux pour les gouvernements innus étant donné que leur population peu nombreuse dispose d'un faible revenu moyen. En plus, la suppression des exemptions de taxe pourrait causer un préjudice considérable aux Innus. Les taxes de vente représentent un poids disproportionné pour les communautés éloignées et nordiques où la plupart des biens et services coûtent beaucoup plus cher qu'ailleurs. Ce poids est encore plus lourd pour les Innus, qui ont besoin – pour vivre et exercer leurs droits de récolte – de biens coûteux comme les camions, les bateaux à moteur, les motoneiges et les carabines.

De plus, il est particulièrement injuste que les Innus se fassent maintenant demander de renoncer aux exemptions de taxe qui leur ont été refusées unilatéralement pendant un demi-siècle. On a encore une fois un exemple des tentatives du gouvernement fédéral de profiter de 50 années de manquement à ses responsabilités constitutionnelles envers les Innus plutôt que de réparer ce préjudice.

V. Analyse des écarts relativement à la situation actuelle de la Nation innue et de sa population

Les rapports de 1993 et 2002 ont mis en évidence un certain nombre de facteurs systémiques sous-jacents – découlant de la série de manquements du gouvernement fédéral à assumer ses responsabilités constitutionnelles envers les Innus – qui ont des répercussions dramatiques sur la qualité de vie des Innus. Le premier de ces facteurs systémiques est le sous-financement chronique de l'infrastructure, des services et des avantages fournis aux Innus comparativement aux autres Premières Nations et, finalement, par rapport aux besoins réels de leurs communautés. Le deuxième est la réticence des gouvernements fédéral et provincial à mettre fin pour de bon à ce long historique de décisions imposées aux Innus sans que les décideurs connaissent bien la culture et les besoins de cette nation. Le troisième est l'incapacité à conclure un traité moderne qui officialiserait la reconnaissance des pouvoirs que l'autonomie gouvernementale confère aux Innus et qui leur redonnerait le plein contrôle de la conception et de la prestation de leurs services.

Ces enjeux systémiques sous-jacents persistent. Cette section du rapport, porte sur les conséquences dans sept catégories essentiels des services gouvernementaux : la santé; les services à l'enfance et à la famille; l'éducation; la langue et la culture; le logement; le maintien de l'ordre et le système de justice; le bien-être économique global. Cependant, dans un premier temps, cette section aborde l'enjeu systémique du racisme et la discrimination. Les problèmes de racisme et de discrimination n'ont pas été abordés explicitement dans les rapports de 1993 et de 2002. Cependant, ces questions ont été soulevées avec insistance par les dirigeants et les représentants innus pendant la préparation du présent rapport.

1. Racisme et discrimination

Pendant la rédaction du présent rapport, deux incidents ont fait les manchettes à Terre-Neuve-et-Labrador, illustrant la persistance des attitudes racistes à l'égard des peuples autochtones. L'un des incidents implique deux travailleurs du projet hydroélectrique Churchill Falls qui ont été congédiés après avoir fait des commentaires racistes à propos d'un Inuit lors d'un vol partant du chantier⁹⁴. Lui-même passager de l'avion, un ancien dirigeant innu a commenté publiquement ce qui est arrivé. L'autre incident implique un ministre qui a démissionné du cabinet provincial après avoir émis des commentaires méprisants sur les Innus sans se rendre compte que le répondeur téléphonique d'un membre du personnel de la nation innu enregistrait ses propos.⁹⁵

Les dirigeants innus ont donné comme exemples de nombreux autres incidents, encore plus graves, affectant les Innus, y compris des membres de la communauté qui se sont vu refuser des soins médicaux urgents parce que le personnel de l'hôpital n'a pas pris leurs préoccupations au sérieux ou a conclu hâtivement à des symptômes d'intoxication aux drogues ou à l'alcool. Par exemple, dans un reportage de la CBC diffusé en juillet 2020, Peter Penashue, négociateur pour les droits ancestraux de la Nation innue, a raconté un incident qui s'est passé dans un hôpital dont le personnel aurait refusé de soigner un Innu qui est mort par la suite d'une crise cardiaque dans une salle de bain de l'hôpital. Dans cet article, on cite le chef Penashue :

[TRADUCTION] [...] il est malheureux que de nombreuses personnes qui travaillent dans ce réseau disent : « Oh, c'est un Innu ! Il est probablement ivre, tu sais ; il n'a qu'à rester ici quelques heures, et il pourra partir après. » C'est ce genre d'attitude⁹⁶.

⁹⁴ CBC NEWS, “2 Men Fired, Contractor Turfed as Fallout From Racist Incident on Labrador Flight Continues”, 11 décembre 2019. [En ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/nalcor-bans-men-churchill-falls-1.5392181>]

⁹⁵ CBC NEWS, “Minister Resigns From N.L. Cabinet After 'Hurt' Caused by Comments That Shocked Innu Nation”, 13 septembre 2019. En ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/innu-nation-perry-trimper-reaction-1.5282187>

⁹⁶ Ariana KELLAND, “Hateful Words, Diminished Services: How Racism Rears its Head for N.L.'s Indigenous People”, 20 juillet 2020. [En ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/racism-indigenous-hill-evans-penashue-jeddore-1.5638885>]

À la fin de 2019, les Innus et le gouvernement provincial ont convenu de former un groupe de travail pour lutter contre le racisme systémique dans le réseau de la santé et dans les autres services⁹⁷. En juillet 2021, les étapes préliminaires visant à amorcer ce processus étaient en cours, mais le groupe de travail ne s'était pas encore réuni.

L'enquête sur des incidents spécifiques de racisme et de discrimination dépasse la portée du présent rapport. Nous sommes toutefois convaincus que les préoccupations des Innus à propos du racisme systémique sont fondées sur la réalité de leur vécu et qu'il faut en tenir compte.

Les Innus ont le droit d'obtenir des services gouvernementaux dans un environnement respectueux, non discriminatoire et sécuritaire sur le plan de la culture. Il s'agit d'une raison supplémentaire justifiant le caractère essentiel d'un meilleur contrôle, par les Innus, sur la conception et la prestation de leurs services, conformément à leur droit à l'autodétermination.

Les dirigeants innus donnent l'exemple de l'aide au revenu. Les Innus ont commencé à gérer le programme d'aide au revenu dans leurs communautés respectives en 2016. Depuis, le nombre de membres de la communauté qui ont obtenu des services a quadruplé. Cette augmentation n'est pas attribuable à un accroissement fulgurant des besoins puisque les examens de rendement ont démontré régulièrement que les règles d'admissibilité étaient respectées. C'est le système qui a changé en devenant beaucoup plus accessible.

Lorsque l'aide au revenu était administré par la province, seules les demandes soumises en anglais étaient acceptées, au départ au moyen d'un long formulaire sur papier et plus tard par l'entremise d'un centre d'appel dont le personnel ne répond au téléphone qu'en anglais. Beaucoup d'Innus avaient l'impression qu'il n'y avait personne dans le système qui pouvait les écouter ou les comprendre, alors ils ont mis fin à leurs démarches. Pendant cette période, de nombreuses familles innues se sont tournées vers la nation innue et leur conseil de bande pour obtenir une aide financière en vue de combler leurs besoins essentiels, ce qui représentait pour les gouvernements innu d'importantes dépenses cumulatives qu'ils ne pouvaient pas se permettre.

⁹⁷ Ariana KELLAND, "What's in a word? 'Systemic racism' a roadblock in wake of Perry Trimper incident", 13 juillet 2020. [En ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/premier-systemic-racism-trimper-1.5644736>]

Selon la Nation innue, le programme d'aide au revenu administré par les Innus est une « réussite discrète » soutenant les familles dans leurs démarches pour obtenir les services auxquels elles ont droit en raison de leur situation très précaire. En s'appuyant sur cette réussite, les Innus ont amorcé une transition vers une réelle autonomie gouvernementale dans le domaine de l'aide au revenu. Par exemple, ils ont adopté leur propre loi sur l'aide au revenu en 2020 qui adapte les normes provinciales en fonction des besoins des Innus.

Les prochaines sections du présent rapport abordent un certains nombres d'autres domaines dans lesquels les Innus contrôlent déjà la prestation des services ou dans lesquels ils cherchent à obtenir davantage de contrôle. Dans ce contexte, nous soulignons qu'il est légitime pour les Innus de craindre que les attitudes discriminatoires faisant partie de leur quotidien puissent nuire à leurs efforts pour obtenir du soutien de la part des fonctionnaires fédéraux et provinciaux. On notera un thème récurrent dans les sections suivantes, soit une crainte que les gouvernements fédéral et provincial pourraient rejeter ou discréditer les initiatives dirigées par les Innus parce que de nombreux fonctionnaires pensent que les Innus sont incapables de gérer correctement leurs propres affaires. Pendant la rédaction du présent rapport, l'ancien grand chef Gregory Rich nous a posé une question pertinente : « Comment pouvons-nous aller de l'avant quand nous faisons face à de telles attitudes? »

2. Soins de santé

Les Innus du Labrador font face à une grave crise sanitaire. En général, l'état de santé des communautés innues est beaucoup plus mauvais que celui de la plupart des autres communautés au Canada. En 2012, une évaluation des besoins en soins de santé a permis de déterminer que l'âge moyen au décès chez les Innus se situait entre 47 et 48 ans alors que la moyenne à Terre-Neuve-et-Labrador est de 74 ans⁹⁸. Un facteur important de l'âge moyen au décès très bas est le taux élevé de mortalité infantile chez les Innus. Chez les deux Premières Nations du Labrador, le taux de mortalité est environ trois fois plus élevé que le taux moyen pour l'ensemble des autres Premières Nations du Canada⁹⁹. Un autre facteur important est le taux toujours élevé de suicides dans les deux communautés innues du Labrador.

⁹⁸ *The Innu Healing Strategy*, supra note 2, p. 7.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 8.

Il y a peu de temps, en octobre 2019, la population de Sheshatshiu a vécu une crise relative au suicide quand on a dénombré dix tentatives de suicide en l'espace d'une semaine faisant suite à de nombreux décès de causes naturelles¹⁰⁰. En réaction à cette crise, le gouvernement provincial a envoyé du personnel de soutien dans la communauté, mais la situation globale donne à penser qu'il faudra trouver de meilleures solutions pour le long terme qui seront ancrées dans la culture innue¹⁰¹.

Ce drame n'est que le plus récent d'une crise qui perdure depuis des décennies. Selon une étude publiée dans l'*American Journal of Public Health*, au nombre des 128 décès par suicide recensés au Labrador (et des 617 dans l'ensemble de la province) entre 1992 et 2009, il y en a eu 28 dans ces deux communautés innues¹⁰². Globalement, l'étude a révélé que le taux de suicide au Labrador était presque trois fois plus élevé que celui de l'ensemble du Canada, mais que ce taux était dix fois plus élevé dans les communautés innues qu'à l'échelle nationale¹⁰³. La Nation innue rapporte que la fréquence des suicides demeure démesurément élevée malgré la baisse du taux de suicide depuis que la communauté est partie de Davis Inlet.

¹⁰⁰ LA PRESSE CANADIENNE, « Une Première Nation du Labrador frappée par une crise du suicide », 30 octobre 2019. [En ligne sur le site de La Presse : <https://www.lapresse.ca/actualites/national/2019-10-30/une-premiere-nation-du-labrador-frappee-par-une-crise-du-suicide>]

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Nathaniel POLLOCK, Shree MULAY, James VALCOUR et Michael JONG, “Suicide Rates in Aboriginal Communities in Labrador, Canada”, dans *American Journal of Public Health*, 106:7, 2016, p. 1309-1315.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 1311. Le rapport indique des taux de suicide comparable pour les hommes innus.

Le secrétariat de la table ronde des Innus (Innu Round Table Secretariat) s'occupe de coordonner les services de prévention dans les deux communautés innues du Labrador au moyen d'initiatives comme des programmes d'éducation parentale, des programmes d'activités en nature et des services directs d'assistance judiciaire et de soutien pour les particuliers et les familles¹⁰⁴. Ce secrétariat a souligné la gravité d'un certain nombre d'autres enjeux de santé mentale dans la communauté, comme les dépendances, qui seraient selon lui en croissance en raison de l'accessibilité accrue des drogues illicites. Sur une période de quatre ans, le tiers des personnes admises au service des urgences du centre de santé du Labrador étaient innues. Près de la moitié des visites à l'urgence étaient liées à l'alcool et le tiers concernait les drogues. Parmi les personnes admises au centre de santé, une sur cinq avait tenté de se suicider¹⁰⁵. Le conseil de bande de Natuashish a interdit l'alcool sur son territoire, mais cette mesure est très difficile à appliquer, comme il en sera question un peu plus loin¹⁰⁶.

¹⁰⁴ INNU ROUND TABLE SECRETARIAT, *Prevention Services*, sans date. [En ligne : <http://www.irtsec.ca/cyfs/>]

¹⁰⁵ Nathaniel POLLOCK, "Suicide in Indigenous communities in Labrador: A research summary". [Présentation Powerpoint transmise par l'auteur.]

¹⁰⁶ LIGUE POUR LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE DU CANADA, *Innu Prevention Approach: Presented to the Innu Round Table Secretariat*, 2016, p. 17. [En ligne : <http://www.irtsec.ca/2016/wp-content/uploads/2016/01/Innu-Prevention-Approach-Final-edited-Report-Jan-20-2016.pdf>]

Le secrétariat de la table ronde des Innus estime que la crise de santé mentale et physique dans les communautés innues est attribuable à la transition accélérée d'un mode de vie semi-nomade à sédentaire¹⁰⁷. De plus, le manque de ressources pour traiter tous les aspects de la santé dans leurs communautés et la grande distance qui les sépare des services susceptibles d'être offerts dans de plus grandes communautés ont aussi eu une incidence directe sur la santé des Innus, y compris des troubles de santé mentale et des problèmes de dépendance¹⁰⁸. Selon l'approche innue en matière de soins (Innu Care Approach), le fait d'avoir été séparés et déplacés de leurs terres, de leur mode de vie et de leur culture traditionnels, et des décennies de négligence par le gouvernement canadien ont occasionné de graves difficultés pour les Innus¹⁰⁹. Au moyen d'une consultation sur le thème de la santé menée en 2014 à Natuashish et Sheshatshiu, les Innus ont pu cerner un éventail d'enjeux qui n'avaient pas été réglés correctement selon la communauté, comme le manque d'accès à des aliments sains, les abus physiques, émotionnels et sexuels, et l'infrastructure déficiente relativement aux services de santé¹¹⁰. Les dirigeants innus ont aussi soulevé ces enjeux dans le cadre de la recherche menée pour le présent rapport.

L'autorité régionale de la santé de la province, le Labrador-Grenfell Regional Health Authority, demeure responsable de la prestation des services de santé à toutes les personnes qui résident au Labrador, y compris à la population de la "Nation innue. La nation innue et les conseils de bande de Sheshatshiu et de Natuashish participent de plus en plus à la gestion des soins de santé et à l'élaboration des stratégies en matière de santé¹¹¹. Toutefois, le président-directeur général de l'autorité régionale de la santé détient le pouvoir ultime de décision quant aux niveaux et priorités de financement. À l'heure actuelle, aucune personne innue ne siège au conseil d'administration de l'autorité régionale de la santé et aucun siège n'est réservé pour les Innus ni pour aucun autre représentant autochtone.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ INNU ROUND TABLE SECRETARIAT, *A Guide to the Innu Care Approach*, 2017, p. 2. [En ligne : <http://www.irtsec.ca/2016/wp-content/uploads/2018/01/A-Guide-to-the-Innu-Care-Approach-Dec-2017.pdf>] La recherche publiée dans le *American Journal of Public Health* présente des conclusions semblables, soit que la recherche lie de plus en plus le taux de suicide dans les contextes autochtones à la détresse sociale et aux traumatismes du passé, lesquels découlent d'une inégalité persistante et systémique. POLLOCK, MULAY, VALCOUR et JONG, *supra* note 102, p. 1312.

¹¹⁰ *The Innu Healing Strategy*, *supra* note 2.

¹¹¹ ADVOCATE FOR CHILDREN AND YOUTH, Newfoundland and Labrador, "A Tragedy Waiting to Happen", 2015, p. 114. [En ligne : <https://cwrp.ca/publications/tragedy-waiting-happen>]; *The Innu Healing Strategy*, *supra* note 2, p. 3.

Le secrétariat de la table ronde des Innus aide les Premières Nations innues à mettre en œuvre la stratégie innue de guérison (Innu Healing Strategy) dont le lancement a été annoncé en 2014. Cette stratégie met l'accent sur les valeurs innues et aborde la santé des individus dans un contexte communautaire élargi comprenant les parents, la famille élargie, la communauté, la culture et la langue, et les personnes âgées. Le secrétariat suit de près un large éventail d'indicateurs de la santé observés à moyen et long termes, comme le revenu et le statut social, les environnements physiques et sociaux, le développement de l'enfant, les services de santé améliorés, et les changements positifs à l'hygiène de vie et à la capacité d'adaptation des personnes.

Il y a deux centres de santé dans la communauté innue de Sheshatshiu. La clinique communautaire Mani Ashini fournit une gamme de services médicaux courants, comme l'accès à un médecin trois jours par semaine, le suivi de grossesse, les soins dentaires (une semaine par mois) ainsi que les soins à domicile et les soins de relève pour les membres de la communauté. Le centre de guérison Mary May fournit des services de santé physique et mentale, aide les personnes aux prises avec des problèmes liés au logement, à l'éducation des enfants, aux conflits familiaux, à la protection de l'enfance et au syndrome d'alcoolisme fœtal.

Natuashish a un centre de santé communautaire qui fournit aussi des services de soutien supplémentaires. Toutefois, de l'avis général, il est trop petit et n'a pas assez de personnel pour répondre aux besoins de la communauté. Seulement trois infirmières praticiennes y travaillent à temps plein, et un médecin y vient cinq jours par mois. Le centre n'a pas d'intervenants ou intervenantes en santé mentale et en toxicomanie. En plus de ce centre de santé communautaire, on trouve à Natuashish un pavillon de ressourcement, le Mushuau Healing Lodge, qui fournit une gamme de services de consultation psychologique et de traitement, de même que des services d'orientation vers d'autres ressources.

La nation innue finance elle-même les soins aux personnes âgées de la communauté. Le gouvernement fédéral refuse de couvrir ces frais parce qu'il a été impossible pour la nation innue d'embaucher du personnel soignant répondant aux exigences gouvernementales en matière de reconnaissance professionnelle.

Les communautés de Natuashish et Sheshatshiu ont toutes deux des refuges d'urgence à court terme pour les femmes et les enfants innus. Leur financement est assuré par les gouvernements fédéral et provincial, d'une part, et par des dons de bienfaisance, d'autre part. Toujours occupés à pleine capacité et souvent surpeuplés, ces refuges manquent régulièrement de personnel. En raison de cette si forte demande, ils peuvent rarement accueillir une femme plus de deux semaines consécutives, malgré le fait que les femmes ont presque toujours besoin d'un refuge d'urgence plus longtemps, comme l'ont souligné des membres du personnel. Il n'y a aucun logement de transition dans les communautés innues, et les femmes ont énormément de difficulté à trouver un endroit sécuritaire quand elles doivent quitter le refuge, étant donné le très sévère problème de surpopulation dans ces communautés.

Aux refuges de Natuashish et de Sheshatshiu, la programmation des services est spécialement conçue pour refléter la culture et les valeurs innues. Cependant, selon le personnel, le sous-financement fait qu'il est très difficile d'offrir des services de soutien adéquat pour répondre aux divers problèmes de santé mentale, dont la dépendance aux substances.

Ces membres du personnel ont aussi indiqué que le refuge de Happy Valley-Goose Bay, financé par la province, accueille des personnes pour des séjours pouvant aller jusqu'à de six semaines et est en mesure d'offrir un programme de transition. Bien que les femmes innues aient le droit d'utiliser les services offerts à Happy Valley-Goose Bay, il peut s'avérer difficile pour elles de s'y rendre, et elles se retrouvent encore plus isolées quand elles le font.

Point important, les refuges innus sont incapables, et de loin, de payer des salaires aussi élevés qu'au refuge financé par la province à Happy Valley-Goose Bay, ce qui contribue à la constante pénurie de personnel. Selon ce qu'on nous a dit, le personnel des refuges de Sheshatshiu touche une rémunération inférieure à la moitié de celle du personnel des refuges au service de l'ensemble de la population de Happy Valley-Goose Bay¹¹².

¹¹² CERCLE NATIONAL DES AUTOCHTONES CONTRE LA VIOLENCE FAMILIALE ET FEMMES AUTOCHTONES DU QUÉBEC INC., *Rapport alternatif au Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale*, 93^e session, 6 juillet 2017. [En ligne : https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/CAN/INT_CERD_NGO_CAN_28176_F.pdf]

Une organisation de Sheshatshiu – « Innu Ishkueut Healing Journey » – a reçu du financement par l'entremise du programme provincial de prévention de la violence envers les femmes autochtones. Ces fonds visaient à organiser des ateliers sur la lutte contre la violence ainsi que des groupes de discussion hebdomadaires pour informer les femmes et les jeunes de la communauté sur la violence familiale. Cette organisation collabore aussi avec les personnes âgées pour enseigner aux femmes innues leur culture, leurs traditions et leur langue. Le projet Innu Ishkueut Gathering, mis en œuvre aussi à Sheshatshiu, a reçu du financement provincial en vue de rassembler des femmes innues en pleine nature pour discuter de la violence envers les femmes et les enfants et pour les aider à s'adapter aux répercussions du taux élevé de suicides dans leurs communautés¹¹³.

Les résidentes et résidents des deux communautés de Sheshatshiu et de Natuashish doivent parcourir de grandes distances pour obtenir des services en cas de graves problèmes de santé. Située à environ 40 km de Happy Valley-Goose Bay, la communauté de Sheshatshiu peut compter sur une route praticable toute l'année pour se rendre à l'hôpital et obtenir d'autres services en ville. Beaucoup plus isolée, la communauté de Natuashish se situe à 300 km de Happy Valley-Goose Bay, et on ne peut s'y rendre que par avion ou par bateau.

Le fait de dépendre d'établissements de santé situés à de grandes distances a des conséquences supplémentaires pour les femmes enceintes. La réglementation de Terre-Neuve-et-Labrador ne permet pas un accès généralisé aux sages-femmes, qui ne peuvent pour l'instant pratiquer qu'à Gander, à Terre-Neuve. Par conséquent, il n'y a aucune possibilité pour les femmes innues d'accoucher à la maison. Elles doivent donner naissance à Happy Valley-Goose Bay, ce qui peut signifier un séjour de six à huit semaines loin de la maison pour les femmes de Natuashish. Le gouvernement fédéral paie le transport pour la mère et une personne qui l'accompagne, mais la nation innue verse un montant supplémentaire pour que ses autres enfants ne soient pas séparés d'elle durant ce séjour.

¹¹³ EXECUTIVE COUNCIL, GOVERNMENT OF NEWFOUNDLAND AND LABRADOR, *Provincial Government Announces Recipient of Indigenous Violence Prevention Grants Program*, 9 février 2018. [En ligne : <https://www.gov.nl.ca/releases/2018/exec/0209n04/>]

Selon les membres des communautés innues et leurs dirigeants, la qualité des soins de santé qu'ils reçoivent à Happy Valley-Goose Bay n'est pas la même que pour les non-Autochtones. De nombreuses personnes ont raconté des cas de maladies diagnostiquées trop tard parce que les médecins n'avaient pas écouté les patients innus. Des Innus ont dit avoir eu de la difficulté à être aiguillés vers les ressources appropriées en vue d'un traitement et avoir souvent à attendre plus longtemps que d'autres avant d'obtenir de l'aide médicale. Des femmes déclarent avoir subi des pressions à l'hôpital pour les décourager d'avoir d'autres bébés, comme des tentatives de leur faire accepter la ligature des trompes ou d'autres procédures médicales. Des Innus disent avoir si peu confiance dans le système local de soins de santé qu'ils demandent à se rendre dans une autre province pour y recevoir des services de santé.

3. Services à l'enfance et à la famille

Selon la nation innue, à tout moment, environ un enfant innu sur dix est pris en charge par l'État. Ce taux est vraiment hors de proportion comparativement à l'ensemble de la population de Terre-Neuve-et-Labrador et dépasse aussi celui dans bien d'autres communautés autochtones du Canada¹¹⁴.

De nombreux enfants innus pris en charge par l'État ont été sortis de leur propre communauté, coupés de la culture et de la langue innues, et confiés à du personnel connaissant peu ou pas du tout le mode de vie des Innus¹¹⁵. Cette situation a commencé à changer, mais demeure un enjeu majeur. Par exemple, en 2019, l'État a placé à l'extérieur de Natuashish plus de 40 enfants de la Première Nation des Innus Mushuau, ce qui représente environ les deux tiers des enfants de cette communauté pris en charge¹¹⁶. Les Innus disent que leurs homologues provinciaux ont encore tendance à retirer les enfants des communautés et n'ont accordé la priorité ni aux programmes de prévention ni à la réintégration des enfants sortis de leur communauté.

¹¹⁴ LIGUE POUR LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANCE DU CANADA, *supra* note 106, p. 12.

¹¹⁵ Terry ROBERTS, "Uprooted: Why so Many of Labrador's Children are in Foster Care so Far Away From Home", 28 février 2017. [En ligne : <https://www.cbc.ca/news2/interactives/uprooted/>]

¹¹⁶ SERVICES AUX AUTOCHTONES CANADA, *Le gouvernement du Canada annonce le financement de deux foyers de placement d'urgence dans les collectivités innues de Natuashish et Sheshatshiu*, 24 août 2019. [En ligne : <https://www.canada.ca/fr/services-autochtones-canada/nouvelles/2019/08/le-gouvernement-du-canada-annonce-le-financement-de-deux-foyers-de-placement-durgence-dans-les-collectivites-innues-de-natuashish-et-sheshatshiu.html>]

Comme nous l'avons déjà dit, le Tribunal canadien des droits de la personne a conclu que le financement fédéral alloué aux services à l'enfance et à la famille des Premières Nations est systématiquement moins élevé que celui consacré à des programmes comparables destinés aux enfants et aux familles sous la responsabilité des provinces et des territoires, et que ce financement est insuffisant pour combler les besoins réels de ces familles¹¹⁷. Par ailleurs, le Tribunal a relevé que ce sous-financement systématique mène à la distorsion dans la prestation des services à l'enfance et à la famille, de telle sorte que le taux de placement des enfants des Premières Nations est dramatiquement disproportionné en l'absence d'interventions financées adéquatement pour soutenir les familles.

Depuis 2001, le gouvernement fédéral assume la responsabilité du financement des services destinés aux enfants et aux familles de la Nation innue. Toutefois, comme pour les autres Premières Nations, les services sont fournis en conformité avec les lois et politiques provinciales. Les services de protection de l'enfance continuent d'être assurés exclusivement par la province par l'entremise de son régime conventionnel.

En 2012, les Innus Mushuau et Sheshatshiu ont signé un protocole d'entente avec le gouvernement provincial en vue d'améliorer les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille¹¹⁸. Ce protocole a mené à un accord sur les relations de travail conclu en 2015, lequel prévoit l'obligation de consulter les Innus avant de prendre des décisions relatives à la protection de l'enfance¹¹⁹. Cet accord prévoit un processus concerté de communication et de planification; des activités de prévention dirigées par les Innus relativement à la sécurité et au bien-être des nouveau-nés; un examen conjoint des décisions relatives au placement des enfants en dehors de la communauté; et des comités mixtes chargés de la planification et de la prise de décisions¹²⁰.

Le secrétariat de la table ronde des Innus a également commencé à mettre en œuvre son propre modèle de services à l'enfance et à la famille, qu'il appelle « Innu Care Approach » (approche innue en matière de soins) et dont le lancement a été annoncé en 2014. Cette approche met l'accent sur l'importance de maintenir les familles ensemble et de favoriser les liens des enfants avec leur communauté et avec le territoire qui les a vus naître.

¹¹⁷ *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations*, 2016, *supra* note 20.

¹¹⁸ *The Innu Healing Strategy*, *supra* note 2, p. 18.

¹¹⁹ HER MAJESTY IN RIGHT OF NEWFOUNDLAND AND LABRADOR ET SHESHATSHIU FIRST NATION AND MUSHUAU FIRST NATION et INNU NATION ROUNDTABLE SECRETARIAT, *Working Relationship Agreement*, 30 septembre 2015. [En ligne : http://www.irtsec.ca/2016/wp-content/uploads/2015/10/CYFS-NL-Innu-Working-Relationship-Agreement-Signed-Sept-30_2015.pdf]

¹²⁰ INNU ROUND TABLE SECRETARIAT, *New Initiative to help Sheshatshiu and Mushuau Innu First Nation Members with CYFS concerns*, 2016. [En ligne : <http://www.irtsec.ca/2016/wp-content/uploads/2016/01/WRA-New-CYFS-Project-for-Change.pdf>]

Les services de prévention dirigés par les Innus ont été lancés en 2017. Il s'agit de services spécialisés pour soutenir les familles ayant des enfants pris en charge par le système de protection de l'enfance ou à risque d'avoir des enfants pris en charge, ces services étant fournis par l'entremise du secrétariat de la table ronde des Innus. Ils sont assurés par des employés œuvrant dans les deux communautés innues au moyen de fonds fédéraux.

Une nouvelle entente avec le gouvernement provincial a été signée en juin 2021. Nommée la Innu- Children, Seniors and Social Development (CSSD) Protocol [le protocole innu pour les enfants, les aînés et le développement social], l'entente prévoit une communication de l'information et une collaboration améliorées entre les services de protection provinciaux et les services de prévention innus.

Un large éventail de services de soutien élargis dans la communauté aidera à atteindre cet objectif. Par exemple, le centre de traitement Charles-J.-Andrew à Sheshatshiu a mis en place des programmes de prévention qui comprennent des services psychologiques pour les familles et les jeunes en détresse, des services communautaires de sensibilisation et d'éducation et un programme holistique de guérison qui aide les parents à faire le nécessaire pour avoir la garde de leur enfant. Il offre également le programme « Nutshimit » qui met l'accent sur des activités d'apprentissage en nature à l'intention des jeunes¹²¹.

Les Innus ont maintenant établi des ressources d'accueil dans leurs communautés qui peuvent recevoir des enfants en placement d'urgence – et ainsi réduire le nombre de placements à l'extérieur de la communauté – et favoriser une transition réussie pour les enfants qui retournent dans la communauté après une prise en charge par l'État. Le foyer de groupe Shesheshipan à Sheshatshiu, les deux foyers d'accueil d'urgence à Sheshatshiu et un foyer d'accueil d'urgence à Natuashish sont administrés localement, sont accrédités par la province et sont dirigés en conformité avec l'approche innue en matière de soins qui prévoit des activités culturelles traditionnelles. On s'active maintenant à établir un autre foyer de groupe à Natuashish.

Malgré ces progrès, le financement demeure un enjeu critique. Pendant de nombreuses années, le modèle provincial de protection de l'enfance adopté par Terre-Neuve-et-Labrador écartait tout programme de prévention. En conséquence, tout ce temps, le financement de base alloué par le gouvernement fédéral pour les services à l'enfance et à la famille dans les communautés innues, selon les lois et politiques provinciales, excluait les programmes de prévention pourtant essentiels pour faire en sorte que les enfants innus demeurent dans leur famille et dans leur communauté.

¹²¹ CHARLES J. ANDREW YOUTH & FAMILY TREATMENT CENTRE, “Programs”, sans date, [En ligne : <http://www.cjay.org/home/home.htm>]

En 2017, à la suite de la décision du Tribunal canadien des droits de la personne qui soulignait l'importance capitale des programmes de prévention, le gouvernement fédéral a injecté un montant supplémentaire de 965 000 \$ pour la prestation de programmes axés sur la prévention à Sheshatshiu et à Natuashish¹²². En 2019, les gouvernements fédéral et provincial ont versé une somme ponctuelle de 3,73 millions de dollars aux Premières Nations des Innus Sheshatshiu et Mushuau afin de renforcer les capacités nécessaires « en vue de concevoir, à l'intention des enfants et des jeunes, des services de placement qui intègrent l'approche [innue en matière de soins] aux pratiques de dotation, de gestion et de prestation de services ¹²³ ». Les fonds alloués au renforcement des capacités ont contribué à la mise en place du foyer de groupe et des foyers d'accueil d'urgence mentionnés précédemment.

En juin 2020, la nation innue a déposé une plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne alléguant que le gouvernement fédéral contrevient à son obligation de garantir une égalité réelle pour les enfants innus, comme l'exige la décision rendue en 2016 par le Tribunal relativement aux services à l'enfance et à la famille des Premières Nations¹²⁴. Selon la plainte, les niveaux de financement alloué aux services de prévention sont arbitraires et ne suffisent pas pour couvrir les coûts réels de la prestation des services nécessaires aux enfants et aux familles de la Nation innue. En 2021, le gouvernement fédéral et les Innus ont conclu une entente prévoyant l'augmentation du financement fédéral pour les services aux Innus pour une période de deux ans. Par conséquent, le traitement de la plainte déposée par les Innus était en suspens au moment de la publication du présent rapport.

Selon les dirigeants innus, il leur a fallu mener une lutte acharnée avec les gouvernements fédéral et provincial pour obtenir chacune des améliorations apportées au système de protection de l'enfance. Il pourrait bientôt en être autrement. Le gouvernement fédéral a adopté en 2019 une nouvelle loi sur les services destinés aux enfants et aux familles autochtones qui fournit aux Innus un cadre leur permettant de contrôler entièrement tous les volets des services à l'enfance et à la famille, notamment par l'adoption de leurs propres lois pour régir ces services. En janvier 2020, la nation innue a avisé les gouvernements fédéral et provincial de son intention d'exercer sa compétence relativement à la gestion des services à l'enfance et à la famille. Elle a déjà entrepris la rédaction de sa propre loi.

¹²² CHILDREN, SENIORS AND SOCIAL DEVELOPMENT EXECUTIVE COUNCIL, GOVERNMENT OF NEWFOUNDLAND AND LABRADOR, "Supporting Aboriginal Communities through Prevention Initiatives", 13 février 2017. [En ligne : <https://www.releases.gov.nl.ca/releases/2017/exec/0213n04.aspx>]

¹²³ SERVICES AUX AUTOCHTONES CANADA, *supra* note 116.

¹²⁴ NATION INNUE et CHEF GREGORY RICH, Plainte déposée à la Commission canadienne des droits de la personne, 29 juin 2020. Copie transmise par la nation innue aux auteurs du présent rapport.

Les Innus sont également à préparer une enquête qui sera menée de concert avec le gouvernement provincial sur la situation des enfants innus pris en charge par l'État et, dans une optique plus large, sur ce que le système provincial de protection de l'enfance a fait subir aux Innus. Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a annoncé en 2017 la planification de cette enquête, laquelle devait commencer la même année selon l'échéancier prévu. Toutefois, le lancement de l'enquête a été retardé par la réticence du gouvernement fédéral à y participer, ainsi que par la recherche de commissaires compétents. En 2018, le gouvernement fédéral a annoncé sa « pleine participation » à l'enquête, en précisant qu'il n'en assumerait pas conjointement la responsabilité. » Le 10 juin 2021, la province et la nation innue ont annoncé la nomination des commissaires à l'enquête, soit le juge à la retraite James Igloliorte, l'ancienne dirigeante innue Anastasia Qupee et le professeur de travail social aujourd'hui retraité Mike Devine¹²⁵.

La nation innue avait exigé à nouveau une enquête après le suicide en mai 2021 d'un jeune innu de 15 ans placé dans un foyer de groupe provincial. Dans une déclaration publique, la nation innue a précisé : [TRADUCTION] « Nos communautés ont le droit de savoir si d'autres enfants pris en charge sont morts, s'ils ont tenté de se suicider pendant qu'ils étaient pris en charge par l'État ou s'ils se sont suicidés après avoir quitté un établissement provincial. Nous craignons que le décès de Wally Rich ne soit que la pointe de l'iceberg¹²⁶ ».

4. Éducation

Les enfants innus du Labrador peuvent fréquenter toutes les classes de l'école publique, de la maternelle à la 12^e année (cinquième secondaire), dans leur propre communauté. Les Innus s'inquiètent depuis longtemps du taux de diplomation aux études secondaires, lequel était beaucoup plus bas que la moyenne provinciale ou que la moyenne des élèves autochtones vivant ailleurs au pays¹²⁷.

¹²⁵ CONSEIL EXÉCUTIF DE LA PROVINCE DE TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR. "Commissioners Appointed for the Inquiry into the Treatment, Experiences and Outcomes of Innu in the Child Protection System". [En ligne : <https://www.gov.nl.ca/releases/2021/exec/0610n03/>].

¹²⁶ NATION INNUE, "Innu Child (15) Dies in Provincial Care Facility – Innu Nation Seeks Answers", juin 2020. [En ligne : <http://www.firstnationsdrum.com/2020/06/innu-child-15-dies-in-provincial-care-facility-innu-nation-seeks-answers/>]

¹²⁷ AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Évaluation de l'impact de la Stratégie globale de guérison des Innus du Labrador, Rapport final*, 7 décembre 2009, p. 42. [En ligne : https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/DAM/DAM-CIRNAC-RCAANC/DAM-AEV/STAGING/texte-text/aev_pubs_ev_lichs_1328287772839_fra.pdf] Voir aussi : David PHILPOTT et W.C. NESBIT, "Approaching Educational Empowerment: Guidelines from a Collaborative Study with the Innu of Labrador", dans *International Indigenous Policy Journal*, 1:1, 2010. [En ligne : <http://ir.lib.uwo.ca/iipj/vol1/iss1/6>]

À Natuashish, on rapporte que les enfants commencent à abandonner l'école dès la fin de leur 6^e année, tandis que les élèves à Sheshatshiu abandonnent vers la 9^e année (deuxième secondaire)¹²⁸. Le faible taux de diplomation aux études secondaires serait attribuable à un éventail de facteurs, scolaires ou non. De nombreux élèves décrochent, surtout de l'école secondaire, parce qu'ils n'ont pas de bonnes bases pédagogiques nécessaires à la réussite. Les raisons autres que scolaires au départ prématuré de l'école comprennent le surpeuplement des écoles, l'intimidation et la pression des pairs, la grossesse précoce et l'abus de substances¹²⁹.

En 2009, la nation innue a mis en place le conseil scolaire innu, Mamu Tshishkutamashutau – Innu Education, qui donne aux Innus un contrôle accru sur les programmes éducatifs dans leurs écoles¹³⁰. Le conseil scolaire innu a publié un éventail d'ouvrages en langue innue – notamment des guides linguistiques et des livres pour enfants – à l'intention des enfants et des jeunes de la Nation innue¹³¹. Le conseil scolaire a aussi cherché à réduire le ratio élèves-enseignant pour que chaque élève puisse recevoir plus d'attention. Il a notamment fourni une formation en pédagogie à des membres de la communauté. Les écoles innues offrent aussi les études à domicile, un programme qui permet aux élèves de se rendre à l'école deux fois par semaine pour faire corriger leurs devoirs et obtenir les leçons suivantes. Grâce à ce programme, des élèves qui ont des enfants ou des responsabilités de gardiennage peuvent poursuivre leurs études.

Selon le conseil scolaire Mamu Tshishkutamashutau, ces efforts ont fait augmenter le taux de diplomation dans les écoles secondaires innues. Avant 2009, environ cinq élèves obtenaient leur diplôme d'études secondaires chaque année dans les deux communautés innues¹³². En 2014, on a compté 19 élèves diplômés de l'école secondaires¹³³. Le conseil a déclaré qu'un plus grand nombre d'élèves avaient obtenu leur diplôme depuis sa création il y a cinq ans que dans les cinquante dernières années où le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador fournissait les services scolaires aux Innus¹³⁴.

¹²⁸ Camille FOUILLARD, *Mishishtiani: When I grow up - Schooling in Sheshatshiu and Natuashish: A report on community consultations*. Mamu Tshishkutamashutau – Innu Education, 2013, p. 1, [En ligne : https://www.innueducation.ca/uploads/2/9/4/1/29417707/community_consult_report_final_2013.pdf]

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *The Innu Healing Strategy*, supra note 2, p. 16-17.

¹³¹ Voir Laurel Anne HARLER, Marguerite MACKENZIE et Camille FOUILLARD, "Innu Resources", octobre 2016. [En ligne : <https://www.innueducation.ca/uploads/2/9/4/1/29417707/innu-resources-2016-for-web-lower-quality.pdf>]

¹³² Innu Round Table Secretariat, "Capacity Development" (2019).

¹³³ *The Innu Healing Strategy*, supra note 2, p. 17.

¹³⁴ *Ibid.*

Le fait d'offrir des cours de formation professionnelle, comportant un volet de formation pratique, s'est révélé un atout majeur pour favoriser la persévérance scolaire. Cependant, le niveau de financement accordé aux écoles secondaires innues leur permet d'offrir seulement quelques cours professionnels. Un financement suffisant pour accroître aussi bien la portée que la diversité des formations professionnelles jouerait un rôle marqué dans la persévérance scolaire.

L'éprouvant « climat scolaire » serait aussi une cause de stress, d'épuisement, de dépression et de toxicomanie au sein du personnel enseignant¹³⁵, d'où découle un lot de problèmes de recrutement et de maintien de personnel enseignant qualifié. En 2019, il y avait 13 des 26 des postes d'enseignant à l'école de Natuashish qui étaient vacants. Les Innus ont demandé que les personnes qui enseignent dans leurs écoles puissent avoir droit au régime de retraite des enseignants géré par la province de Terre-Neuve-et-Labrador. Ce régime motiverait grandement le personnel enseignant à demeurer en poste, comme on a pu le constater en Ontario quand le personnel enseignant dans les écoles des Premières Nations a obtenu le droit de cotiser au régime de retraite des enseignantes et enseignants de la province. Une autre mesure susceptible de favoriser grandement le recrutement et le maintien en poste, surtout à Natuashish, serait d'offrir un logement aux enseignantes et enseignants. Il est pratiquement impossible pour un enseignant ou une enseignante qui a une famille de trouver un logement dans la communauté. Ces personnes doivent vivre avec deux ou trois colocataires, ce qui les empêche d'avoir une vie privée.

Une consultation menée dans la communauté a permis de cerner plusieurs priorités relativement aux enfants, aux jeunes et aux familles de Sheshatshiu et de Natuashish, comme un soutien accru pour les élèves ayant des besoins particuliers, qu'ils soient liés à un trouble de santé mentale ou autre. De nombreuses personnes considèrent que le manque de représentation de la langue et de la culture innues dans les écoles est un facteur déterminant¹³⁶. Les Premières Nations des Innus Sheshatshiu et Mushuau ont beaucoup insisté sur l'importance d'une éducation qui protège et met en valeur leur langue et leur culture distinctives¹³⁷. Cet aspect est jugé crucial non seulement comme une fin en soi, mais également comme un moyen de garantir un bassin de locuteurs innus qualifiés à la disposition de la nation innue.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*, p. 3.

¹³⁷ GOVERNMENT OF NEWFOUNDLAND AND LABRADOR, *The Future of Our Land, A Future for Our Children: A Northern Strategic Plan for Labrador*, 20 avril 2007, p. 65. [En ligne :

<http://caid.ca/NorStrPlaNorLab2007.pdf>]

Selon le secrétariat de la table ronde des Innus, l'éducation est un domaine où les Innus ont réussi à renforcer leurs capacités, notamment par une forte hausse de personnes innues au sein du personnel et le nombre de spécialistes externes mis à la disposition du système scolaire innu¹³⁸. Malgré tout, il reste des problèmes importants à régler.

Le conseil scolaire innu demeure soumis aux lois et aux politiques établies par la province¹³⁹. Par conséquent, malgré qu'ils aient jugé prioritaire d'accroître l'usage de la langue innue dans les écoles, les Innus sont confrontés à un problème récurrent, soit l'embauche d'enseignants et d'enseignantes qui maîtrisent l'innu-aimun et possèdent aussi les compétences nécessaires pour satisfaire aux normes de certification déterminées par la province. À Sheshatshiu, quelques enseignants innus certifiés et plusieurs aide-enseignants suivent des cours d'été pour devenir des enseignants certifiés. Quant à Natuashish, aucune des personnes certifiées en enseignement n'est innue à l'heure actuelle, mis à part la directrice adjointe. Les élèves de l'école secondaire devraient recevoir 40 minutes d'enseignement en innu-aimun chaque jour, mais pour cela il faut qu'une enseignante ou un aide-enseignant soit en mesure de donner cet enseignement. Aucune des communautés n'a les ressources nécessaires pour faire en sorte que l'innu-aimun soit la langue d'enseignement – plutôt qu'une simple matière. De plus, le matériel pédagogique en innu-aimun est rare, et il existe peu de documentation, sinon aucune, permettant d'élaborer un curriculum en innu-aimun.

Le financement des écoles innues provient du gouvernement fédéral. Ce dernier a reconnu que le financement alloué aux écoles des Premières Nations devrait être comparable au financement alloué par le gouvernement provincial à toutes les autres écoles. Cependant, comme c'est le cas dans d'autres domaines, les Innus sont l'exception.

Lorsque le gouvernement fédéral a adopté en 2018 une formule de financement fondée sur la comparabilité, la façon de calculer les niveaux de financement provincial à Terre-Neuve-et-Labrador n'a pas fait l'unanimité. Le gouvernement fédéral avait décidé d'utiliser les montants du Nouveau-Brunswick comme « indicateur » temporaire. En utilisant les niveaux de financement provincial en vigueur au Nouveau-Brunswick, le gouvernement fédéral a déterminé que les fonds alloués aux deux écoles innues étaient suffisants pour respecter les normes de comparabilité et qu'il n'était pas nécessaire d'injecter des fonds supplémentaires.

¹³⁸ INNU ROUND TABLE SECRETARIAT, "Capacity Development", sans date. [En ligne : <http://www.irtsec.ca/capacity-development>]

¹³⁹ Protocole d'entente entre la Première Nation des Innus Sheshatshiu, la Première Nation des Innus Mushuau, Mamu Tshishkutamashutau – Innu Education Inc., le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador et le gouvernement du Canada, 2015. [En ligne : <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1456244973055/1531400247136>]

Cette approche soulève un certain nombre de problèmes. Premièrement, le gouvernement de la province du Nouveau-Brunswick n'administre pas d'écoles dans des zones éloignées qui doivent assumer des coûts comparables à ceux des écoles du Labrador. Le comparateur a donc peu de chance d'être valable. Deuxièmement, le fait de conclure qu'aucune injection de fonds supplémentaire n'est requise pour garantir la comparabilité néglige des preuves directes que l'écart s'élargit entre le financement des écoles innues et le financement alloué aux autres écoles de Terre-Neuve-et-Labrador.

Avant 2009, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador déterminait le niveau de financement pour les écoles innues en appliquant la même formule que celle appliquée aux autres écoles du Labrador. Lorsque les Innus ont établi leur propre conseil scolaire, le gouvernement fédéral a, dans les faits, gelé le financement au niveau de 2009. Pendant une dizaine d'années par la suite, la province a augmenté d'environ 2 % par année son financement aux autres écoles du Labrador. Pendant ce temps, les inscriptions aux écoles innues ont augmenté de plus de 15 %, alors que le nombre d'inscriptions à l'échelle provinciale a diminué¹⁴⁰. Ces statistiques donnent donc à penser que les niveaux de financement sont loin d'être comparables, et même que l'écart déjà grand au départ entre les taux de financement par élève n'a fait que se creuser avec les années. Mamu Tshishkutamashutau – Innu Education évalue que le manque à gagner dans le financement de base des écoles innues dépasse 9 millions de dollars.

La nation innue a puisé dans ses revenus tirés entre autres des ententes relatives aux projets de mise en valeur des ressources pour augmenter le budget du conseil scolaire innu de manière à ce qu'il dépasse de 10 % les niveaux de financement alloués par le gouvernement fédéral¹⁴¹.

Selon les Innus, la formule de financement fédéral ne tient pas suffisamment compte des besoins particuliers de leurs communautés, comme la nécessité d'offrir des salaires compétitifs au personnel enseignant pour les motiver à rester en poste dans les petites communautés éloignées. Les Innus disent également que le financement fédéral n'a pas suivi la même courbe que l'évolution des valeurs en éducation, en premier lieu la reconnaissance accrue de la nécessité de créer des programmes d'enseignement adaptés aux élèves ayant des besoins particuliers.

¹⁴⁰ MAMU TSHISHKUTAMASHUTAU – INNU EDUCATION, "Innu Education Funding Compared with Provincial Practices and Data", lettre au gouvernement fédéral, 30 avril 2019.

¹⁴¹ MAMU TSHISHKUTAMASHUTAU – INNU EDUCATION, *Annual Report 2012-13: Celebrating Achievements and Growth*, 31 mars 2013, p. 28. [En ligne : http://www.innueducation.ca/uploads/2/9/4/1/29417707/innu_annual_report_2013.pdf]

En 2013, le conseil scolaire innu rapportait que 131 élèves (soit 18,4 % de tous les élèves) dans les communautés innues avaient besoin des services d'une personne formée en éducation spécialisée. Les fonds fédéraux comprenaient 120 000 \$ pour l'éducation spécialisée, soit 916 \$ par élève ayant des besoins particuliers¹⁴². La nation innue a puisé dans ses revenus autonomes pour injecter un montant supplémentaire de 184 000 \$ en vue de répondre aux besoins particuliers de ces élèves.

Des années de sous-financement chronique du système scolaire innu ont aussi créé un profond écart de réussite scolaire dans l'ensemble du système. Par exemple, à la fin de la 8^e année, bien des élèves ont atteint des niveaux d'alphabétisation et de numératie qui ne dépassent pas ceux de la 4^e ou 5^e année. Il faut un financement supérieur aux niveaux d'équivalence provinciale pour éliminer cet écart, sinon il se maintiendra.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral ne finance aucun programme de formation des adultes dont auraient besoin les communautés innues. La communauté de Sheshatshiu a établi un partenariat avec Academy Canada, un collège technique privé et accrédité, pour fournir de la formation sur place dans la communauté ou encore dans l'établissement scolaire situé à North West River (en périphérie de la communauté). À Natuashish, la formation des adultes est dispensée principalement en ligne.

5. Langue et culture

Les personnes innues ont raison d'être fières d'avoir réussi à sauvegarder leur langue, l'innu-aimun, à une époque où la majorité des langues autochtones du Canada et du reste du monde sont en déclin. Au recensement de 2016, plus de 1500 personnes à Terre-Neuve-et-Labrador ont déclaré que l'innu-aimun était leur langue maternelle, et 1200 d'entre elles ont indiqué que c'était la langue parlée le plus souvent à la maison¹⁴³.

¹⁴² MAMU TSHISHKUTAMASHUTAU – INNU EDUCATION. *Annual Report 2012-13: Celebrating Achievements and Growth – Annex: Independent Auditor's Report*, p. 5. [En ligne : http://www.innueducation.ca/uploads/2/9/4/1/29417707/innu_annual_report_2013.pdf]

¹⁴³ STATISTIQUE CANADA, « Profil du recensement, Recensement de 2016 : Terre-Neuve-et-Labrador », [sans date]. [En ligne : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=PR&Code1=10&Geo2=PR&Code2=01&SearchText=Canada&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=Language&TABID=1&type=0>]

Cependant, on assiste de nos jours à l'apparition d'une fracture générationnelle. De nombreuses personnes âgées parlent principalement ou seulement l'innu-aimun, ce qui complique leurs relations avec les personnes qui ne sont pas membres de la communauté innue, comme des policiers, des travailleuses sociales, du personnel enseignant et d'autres fournisseurs de service, et ce, dans un contexte où les services d'interprétation sont limités. En revanche, les jeunes parlent de moins en moins l'innu-aimun pour diverses raisons, y compris les interventions du système de protection de l'enfance qui ont pour effet de séparer un grand nombre de jeunes de leur famille et de leur culture.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'innu-aimun est peu parlée dans les écoles. La situation dans les écoles est le révélateur des autres volets de la prestation de services dans les communautés innues. Le persistant manque de fonds, la dépendance à l'égard des fournisseurs de services qui viennent d'ailleurs et les restrictions imposées par les normes et les règles d'accréditation provinciales se conjuguent pour faire de l'anglais, et non l'innu-aimun, la langue des interactions publiques à Natuashish et à Sheshatshiu.

Les facteurs qui menacent la langue innue correspondent et sont interreliés aux facteurs qui menacent également la culture, la spiritualité et les traditions innues. La coutume de passer une partie de l'année dans de petits camps familiaux montés à certains endroits sur le territoire est un facteur essentiel de la transmission de l'innu-aimun de génération en génération. Même dans la période où les Innus Mushuau étaient le plus isolés, quand ils vivaient à Davis Inlet, ils pouvaient obtenir des fonds provinciaux par l'entremise du programme des petites réserves pour couvrir les frais de transport vers ces camps de chasse. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, en dépit des promesses, l'accès à ce programme n'a pas été maintenu. De plus en plus de familles innues disent maintenant qu'elles n'ont plus les moyens de poursuivre la tradition de s'enfoncer dans leurs terres.

Le mode de vie des Innus a subi un autre coup dur avec le déclin des troupeaux de caribous locales. La chasse au caribou est depuis longtemps au cœur de la culture, des pratiques spirituelles et de la vie des Innus sur leur territoire. En 2013, le gouvernement provincial a interdit la chasse au caribou de la rivière George, la harde que chassaient les Innus Sheshatshiu. La nation innue conteste la constitutionnalité de cette interdiction devant les tribunaux. Les Innus ont proposé de concilier les intérêts de conservation et l'exercice de leurs droits de chasse en ne chassant ce gibier que pour des cérémonies.

6. Logement

Les communautés innues sont aux prises avec une grave crise du logement, en grande partie en raison du financement fédéral qui n'a pas suivi la rapide croissance démographique ni l'augmentation des coûts de construction des maisons dans ces communautés. Dans la section II.1, nous avons précisé que la réinstallation de Davis Inlet à Natuashish avait permis d'améliorer de nombreux aspects de la qualité de vie des Innus, mais que les plans d'aménagement de la communauté n'avaient pas suffisamment tenu compte du rythme de la croissance des besoins à venir en matière de logement. En plus du besoin urgent de nouveaux logements, une récente étude commandée par Services aux Autochtones Canada a révélé qu'il faut aussi effectuer des rénovations majeures aux logements existants.

Selon les dirigeants innus, la réaction du gouvernement fédéral dans ce domaine n'a rien fait pour améliorer les choses au fil du temps, la situation ayant même empiré. La construction d'une maison à Natuashish coûte 450 000 \$. En fonction de la liste d'attente actuelle, il faudrait construire 120 maisons pour satisfaire les besoins en matière de logement de la communauté. En dépit de cette longue liste d'attente, le financement fédéral a permis la construction de seulement une maison depuis quatre ans.

Le manque de logement génère un niveau de surpopulation malsain et stressant. Il n'est pas rare que dix personnes ou plus cohabitent dans une maison de trois chambres, et dans certains cas 13 à 15 personnes doivent s'entasser dans une seule pièce.

On sait qu'il existe un lien entre la surpopulation et la violence familiale. Non seulement la surpopulation génère et exacerbe le stress, elle réduit aussi la possibilité qu'une femme trouve un endroit où se réfugier quand elle vit une situation tendue. Il est beaucoup plus difficile de passer la nuit chez une amie ou un membre de la famille quand cette personne vit aussi dans un logement surpeuplé.

La pandémie de COVID-19 a fait ressortir encore les risques inhérents à la surpopulation. Au moment de la rédaction du présent rapport, il n'y avait heureusement aucun cas confirmé de COVID-19 dans les communautés innues du Labrador. Dans une lettre ouverte datée du 3 avril 2020 à l'intention des gouvernements fédéral et provincial, la nation innue se disait inquiète de la vulnérabilité des Innus si une personne infectée par le coronavirus arrivait dans leurs communautés. La nation innue y écrit que l'isolement volontaire est pratiquement impossible pour la majorité de sa population¹⁴⁴.

¹⁴⁴ INNU NATION, "Open Letter to Prime Minister Justin Trudeau from Innu Nation", 3 avril 2020. [En ligne : <http://www.firstnationsdrum.com/2020/04/dear-premier-ball-prime-minster-trudeau-and-minister-miller/>]

La surpopulation a aussi des répercussions majeures sur la capacité des Innus à empêcher que leurs enfants soient pris en charge par le système de protection de l'enfance. La surpopulation résultant des décisions de financement gouvernementales peut être interprétée par les fonctionnaires du système de protection de l'enfance comme une indication de l'incapacité d'un parent à fournir un foyer convenable à son enfant, ce qui peut constituer une raison de retirer l'enfant de son foyer familial. Par ailleurs, plus on oblige un grand nombre de personnes à vivre sous le même toit, plus on augmente le risque que l'une d'elles ait un problème de toxicomanie, un dossier criminel ou des démêlés précédents avec les services de protection de l'enfance. Or il s'agit de motifs suffisants pour retirer un enfant de son foyer ou refuser qu'il y retourne, ou encore pour ne pas accepter que ce lieu serve à un placement en foyer d'accueil ou à un placement chez une personne apparentée à l'enfant.

7. Maintien de l'ordre et système de justice

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) maintient de petits détachements à Sheshatshiu et à Natuashish. Le rôle, les responsabilités et le financement des détachements de la GRC sont déterminés par une entente entre les gouvernements fédéral et provincial portant sur les services de maintien de l'ordre dans l'ensemble de la province. Les Innus ne sont pas partie à cette entente.

Les dirigeants innus s'inquiètent du fait que des policières et policiers sont détachés dans leurs communautés sans bien connaître la langue, la culture et les valeurs innues, et sont souvent mutés dans un autre détachement avant d'avoir acquis une telle connaissance ou établi de bonnes relations avec la communauté. Selon le commandant du détachement de Happy Valley-Goose Bay, la GRC préfère généralement que les communautés autochtones élaborent elles-mêmes la formation en matière de compétences culturelles qu'elles donneront ensuite aux policières et policiers. Cependant, la nation innue affirme ne pas avoir les moyens ni le soutien financier nécessaires.

Selon les dirigeants innus, le mur d'incompréhension qui sépare le personnel de la GRC et les communautés innues qu'il sert contribue au taux excessif d'incarcération des membres des communautés. D'après eux, la GRC ne connaît pas suffisamment les communautés ou ne comprend pas assez la culture et la langue innues pour être en mesure de régler les problèmes autrement qu'en portant des accusations. On assiste ensuite à un effet domino. Lorsque des membres de la communauté ont des démêlés avec la justice, la suite des choses se ressemble presque dans chaque cas. Ces personnes n'ont pas les moyens de contester les accusations, alors elles plaident coupables. Puisque ce plaidoyer est ensuite versé à leur dossier, elles perdent toute possibilité de décrocher les meilleurs emplois vacants, ce qui les marginalise davantage.

Parallèlement, les membres de la communauté disent ne pas se sentir en sécurité. Les effectifs de la GRC ne sont pas déployés en proportion des besoins criants découlant de la crise liée à la toxicomanie et de la marginalisation économique des communautés. En fait, jour après jour, les membres de la communauté n'ont simplement aucune assurance que la police répondra à leur appel à l'aide.

La langue est un autre sujet de préoccupation quand il est question de maintien de l'ordre. Beaucoup d'adultes des communautés innues parlent très peu anglais. Il est possible de recourir à la traduction ou à l'interprétation, mais l'incapacité des policières et policiers à parler la langue innue est problématique dans les situations de crise ou dans les cas où les choses dégénèrent rapidement.

Les dirigeants innus ont soulevé à maintes reprises un enjeu au centre de leurs préoccupations, soit la difficulté à faire appliquer les règlements de sécurité adoptés par les conseils de bande de Natuashish et de Sheshatshiu. La GRC considère qu'elle n'a pas le mandat d'appliquer les règlements municipaux des conseils de bande, ce qui rend inopérants bon nombre de ces règlements. Par exemple, le conseil de bande de Natuashish a interdit l'alcool dans la communauté pour essayer de mettre fin aux situations de crise causées par la toxicomanie. Toutefois, la GRC ne fouille pas les avions qui atterrissent et ne fait pas de saisie d'alcool, ce qu'exige pourtant le règlement de cette communauté.

Avec le soutien financier du gouvernement fédéral, les Innus ont embauché et formé des agents de sécurité communautaire pour effectuer des patrouilles, cerner de possibles enjeux de sécurité et aider à désamorcer les situations de conflit. De plus, les Premières Nations innues ont chargé ces agents d'appliquer leurs règlements.

Le programme d'agents de sécurité communautaire représente un bon début, mais il est plutôt récent et on ne sait pas encore s'il sera financé à long terme. Par ailleurs, ce programme ne peut pas résoudre à lui seul le vaste enjeu du maintien de l'ordre et du rôle de la GRC.

En discutant avec des fonctionnaires de la CCDP, la GRC a indiqué que son budget de fonctionnement global au Labrador avait été réduit considérablement – entre 6 et 8 % –, ce qui affectera la capacité de son personnel à fournir les services qui ne font pas partie, selon elle, de son mandat de base. Les problèmes de « santé mentale » étaient au nombre des exemples donnés. À l'été 2021, la GRC a annoncé qu'elle adopterait le modèle d'« équipes volantes en rotation » (*fly-in/fly-out*) à Natuashish, où les agents feront la navette en rotations de deux semaines plutôt que de vivre sur place pendant de longues périodes. Les dirigeants innus ont émis des réserves. Ils sont inquiets parce que ce modèle risque de freiner encore plus la capacité des agents d'acquiescer les connaissances et de tisser les liens de confiance qu'il leur faut pour assurer des services policiers efficaces. Cet enjeu n'avait pas encore été réglé au moment de la rédaction du présent rapport.

Depuis longtemps, les Innus demandent qu'on leur laisse la responsabilité du maintien de l'ordre dans leurs propres communautés de sorte que ce volet soit mieux adapté aux valeurs et aux besoins de la Nation innue. Par le passé, la nation innue a cherché à obtenir le droit de créer son propre service de police en négociant une entente tripartite avec les gouvernements fédéral et provincial, comme l'ont fait de nombreuses Premières Nations d'autres régions. Avec l'aide des services de police d'autres Premières Nations, les Innus ont aussi commencé à former des personnes qui pourraient être embauchées par leur futur service de police. Cependant, ces négociations sont au point mort, et la création du service de police innu est en suspens.

Selon les Innus, les gouvernements fédéral et provincial, de même que la GRC elle-même, sont réticents à permettre la création d'un service de police innu. D'après eux, cette réticence vient du fait qu'il y aurait des conséquences sur le rapport coût-efficacité du contrat de services de la GRC au Labrador si les communautés de Sheshatshiu et de Natuashish n'étaient plus sous la responsabilité de la GRC. Les villes de Labrador City et de Wabush ont récemment remplacé la GRC par la Force constabulaire royale de Terre-Neuve. La présence de la GRC au Labrador diminuerait encore plus si elle était retirée de Sheshatshiu et de Natuashish.

Les efforts renouvelés des Innus pour créer leur propre service de police ont été soutenus par le secrétariat de la table ronde des Innus, et les ministres fédéral et provincial se sont montrés ouverts à en discuter. Toutefois, aucun soutien financier réel n'a encore été accordé pour ce projet.

En règle générale, les traités modernes et les ententes relatives à l'autonomie gouvernementale ne comprennent pas de dispositions permettant précisément aux peuples autochtones de créer leurs propres corps de police ou de détenir la responsabilité de certains aspects du système de justice. Ils prévoient plutôt que ces questions pourraient être discutées dans le cadre de négociations ultérieures. Les Innus ont cherché à changer les manières de faire en ajoutant les questions des services de police et du système de justice aux sujets abordés dans les négociations actuelles relatives à l'autonomie gouvernementale. Jusqu'ici, cette approche n'a mené à aucune entente avec les gouvernements fédéral et provincial.

Lorsque des accusations sont portées contre des gens de Natuashish, leur cause peut être entendue par un tribunal itinérant qui se rend dans la communauté quelques fois par année. Le tribunal itinérant ne se rend plus à Sheshatshiu. Lorsque les personnes accusées n'ont pas accès au tribunal itinérant, la comparution se fait habituellement devant le tribunal à Happy Valley-Goose Bay. Ces innus sont souvent placés longtemps en détention provisoire en attendant leur procès. Les Innues peuvent être envoyées à la prison provinciale pour femmes, qui se trouve à Terre-Neuve, alors que les hommes peuvent prendre le chemin du Labrador Correctional Centre (établissement correctionnel du Labrador) situé à Happy Valley-Goose Bay. Selon un rapport préparé à la demande de la Société John Howard, cet établissement correctionnel comptait 61 détenus en 2019 alors que ce bâtiment construit au milieu des années 1980 a une capacité de 38 personnes¹⁴⁵. Les deux tiers d'entre eux étaient en détention provisoire, et la majorité était des Autochtones¹⁴⁶.

Parfois, les personnes arrêtées à Natuashish et à Sheshatshiu sont d'abord placées dans l'une des « cellules de détention provisoire » du poste de la GRC avant leur transfert. Il arrive que trois ou quatre personnes se retrouvent dans une même cellule étroite, sans pouvoir faire de l'exercice et sans la présence de gardes à proximité prêts à intervenir immédiatement en cas de comportements violents. Les dirigeants innus ont émis des préoccupations quant à la durée et aux conditions de détention dans les cellules de détention provisoires de la GRC, mentionnant que des prisonniers y auraient été enfermés pendant des mois dans certains cas. En 2018, la province et la GRC ont modifié leurs politiques sur les cellules de détention provisoire, de sorte que les détenus soient transférés dans des établissements provinciaux le plus tôt possible. Cependant, la surpopulation du centre correctionnel du Labrador et le manque de place pour les détenues retardent encore souvent les transferts.

¹⁴⁵ GOSS GILROY INC. *Service Needs in Labrador Relevant to the Justice System – Final Report, Prepared for the John Howard Society of Newfoundland and Labrador*, avril 2019, p. 49.

¹⁴⁶ *Ibid.*

Les dirigeants innus évaluent que 60 % des personnes en attente de procès au Labrador sont innues. Qu'on les envoie dans une cellule du poste de la GRC ou dans un établissement provincial, les personnes innues accusées d'un crime sont souvent séparées longtemps de leur communauté et de leur culture, peu importe l'issue de la procédure. Il n'y a aucun juge ni avocat plaideur innu. Dans l'éventualité peu probable d'un procès devant jury, le jury ne compterait aucun membre de la communauté innue ni aucune autre personne connaissant la culture innue. Bien d'autres facteurs poussent encore plus les gens à enregistrer un plaidoyer de culpabilité, que ce soit la perspective de rester longtemps loin de chez eux, la nature étrangère du système judiciaire ou la probabilité d'avoir affaire, durant le processus, à seulement quelques personnes comprenant un tant soit peu la culture innue.

Parallèlement à leurs efforts pour établir leur propre corps de police, les Innus ont cherché à créer des tribunaux innus ou des cercles de détermination de la peine innus (aussi appelés cercles de sentence) qui ressembleraient à tout le moins à ceux que plusieurs autres Premières Nations utilisent maintenant pour tenter de régler certains chefs d'accusations au sein même de la communauté. Dès 1993, les Innus ont fait savoir aux gouvernements fédéral et provincial que le système de justice en place n'était pas adapté à leurs communautés, et la population de Davis Inlet a banni le tribunal provincial de leur communauté. En 1994, la Déclaration d'engagements politiques entre le gouvernement fédéral et les Innus prévoyait un montant de 100 000 \$ pour permettre aux Innus de mettre sur pied un programme de déjudiciarisation. Les Innus ont tenu une série de consultations dans la communauté et ont analysé différents modèles de déjudiciarisation, dont ceux des Premières Nations de Hollow Water et de Schubévacadie. Au moyen d'un document de 100 pages, ils ont ensuite présenté une proposition détaillée pour un programme de déjudiciarisation articulé autour d'un cercle de guérison innu. Le programme proposé reposait sur 13 principes définis grâce aux consultations communautaires, dont les suivants :

- 1) Le système de justice canadien est totalement inadapté aux Innus qui n'accordent pas autant d'importance que lui au jugement, à la punition et au retrait du « contrevenant » de sa communauté.
- 2) Chaque fois que c'est possible, le contrevenant devrait rester dans la communauté pour permettre à toute personne impliquée de retrouver un équilibre, le meilleur moyen d'y arriver étant par un processus de responsabilisation assorti du soutien de la communauté par les enseignements et la guérison.
- 3) La « guérison » ne devrait pas être considérée à part de la « justice ». Les Innus ont besoin d'une approche holistique favorisant la guérison des personnes et de la communauté.

Même s'ils n'ont pas reçu un financement récurrent, les Innus ont organisé plusieurs cercles de détermination de la peine qui ont donné de bons résultats dans les années 1990. Cependant, à l'époque, le gouvernement fédéral ne s'était pas engagé à allouer un financement permanent à ce programme.

Là encore, les Innus disent avoir proposé sans succès, aux gouvernements fédéral et provincial et à la GRC, de multiples moutures de cette approche durant de nombreuses années. Les problèmes du système judiciaire génèrent encore de vives frustrations, ce qui n'est pas surprenant étant donné que presque rien n'a changé sur le terrain depuis la publication du rapport de 1993.

8. Bien-être économique

Malgré une augmentation des taux d'activité globaux au Labrador au fil du temps, les Innus continuent de connaître un taux de chômage beaucoup plus élevé et un revenu moyen beaucoup plus faible que la population générale¹⁴⁷. Selon le recensement, le taux de chômage à Sheshatshiu en 2015 était de 23,1 % pour les femmes et de 29,4 % pour les hommes. La même année, le taux de chômage à Natuashish était de 19,4 % pour les femmes et de 29,7 % pour les hommes. En comparaison, le taux de chômage provincial était de 12,5 % pour les femmes et de 18,6 % pour les hommes. Les Innues de Natuashish ont déclaré un revenu moyen légèrement plus élevé que celui des autres femmes de la province en 2015, mais les hommes innus de Natuashish ainsi que les Innus de Sheshatshiu (hommes et femmes) ont déclaré un revenu annuel beaucoup plus faible que celui de la population générale de la province. Selon le recensement, le revenu individuel moyen à Sheshatshiu en 2015 était de 24 448 \$ pour les femmes et de 31 680 \$ pour les hommes. À Natuashish, le revenu individuel moyen des femmes était de 38 154 \$ et le revenu annuel moyen des hommes était de 38 507 \$. En comparaison, les moyennes provinciales étaient de 34 259 \$ pour les femmes et de 56 724 \$ pour les hommes¹⁴⁸.

¹⁴⁷ *The Future of Our Land, A Future for Our Children*, supra note 136, p. 21.

¹⁴⁸ STATISTIQUE CANADA, Profil du recensement, Recensement de 2016 pour Natuashish et Profil du recensement, Recensement de 2016 pour Sheshatshiu.

Dans le cadre de l'entente sur les répercussions et les avantages négociée par la nation innue, le projet de Lower Churchill Falls a employé quelques membres des communautés innues. Toutefois, les faibles niveaux de réussite scolaire et le manque de formations sur place ont empêché des Innus de décrocher des emplois disponibles. La plupart des Innus doivent quitter leur collectivité pour acquérir les compétences exigées¹⁴⁹. Le manque d'accès à la formation professionnelle serait particulièrement criant à Natuashish en raison de son éloignement géographique¹⁵⁰. Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a récemment lancé plusieurs initiatives destinées à donner de la formation professionnelle et de l'expérience de travail à des Autochtones, dont un engagement de 23,6 millions de dollars pour la formation de 400 Autochtones appelés à travailler sur le site de la mine Vale à Voisey's Bay¹⁵¹.

Le manque de places en garderie influe considérablement sur la capacité des femmes innues à travailler ou à retourner aux études. Sheshatshiu n'a qu'une petite garderie, mais il n'y en a aucune à Natuashish. La communauté de Sheshatshiu est à mettre sur pied un projet pour accroître les possibilités de services de garde en milieu familial, mais de manière générale ces possibilités sont limitées.

VI. Conclusion

Le rapport de 1993 a été rédigé dans un contexte où le gouvernement fédéral négligeait d'assumer ses responsabilités constitutionnelles à l'égard des Innus depuis que la province de Terre-Neuve-et-Labrador s'était jointe à la Confédération canadienne. Les recommandations formulées dans ce rapport portaient sur la reconnaissance, par le gouvernement fédéral, que les Innus du Labrador sont des « Indiens », aux termes de la *Loi sur les Indiens*, qui ont des droits et sont admissibles à des services et à des avantages comparables à ceux garantis aux autres Premières Nations. Il y était question que les Innus puissent être en mesure de faire leurs propres choix quant à leur avenir et de rompre avec le passé où les décisions les concernant leur étaient imposées par d'autres. De plus, il était impérieux que les Innus Mushuau soient réinstallés de l'île Illiukoyak à l'emplacement qu'ils avaient choisi pour leur nouveau village dans la région de Sango Bay.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*, note 146.

¹⁵¹ EXECUTIVE COUNCIL, GOVERNMENT OF NEWFOUNDLAND AND LABRADOR, "Helping Indigenous People in Labrador get Vital Job Skills and Work Experience", 26 juin 2018. [En ligne : <https://www.gov.nl.ca/releases/2018/exec/0626n05/>]

Dans le rapport de 2002, on faisait état de quelques progrès dans certains de ces enjeux importants. À ce moment, le gouvernement fédéral avait reconnu les Innus en tant que Première Nation et avait entamé des négociations sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale. Le village de Natuashish était en construction et la réinstallation était imminente. Pourtant, nonobstant ces avancées, le rapport mentionnait qu'il restait des problèmes majeurs à régler concernant un financement adéquat, l'éducation et la santé. De plus, les négociations sur l'autonomie gouvernementale étaient dans une impasse.

Quelle est la situation aujourd'hui, 28 ans après la publication du rapport de 1993 et 25 ans après le début des négociations sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale?

Il ne fait aucun doute que des progrès ont été réalisés dans certains domaines. La communauté des Innus Mushuau à Natuashish est bien installée, un plus grand nombre d'élèves obtiennent leur diplôme dans les écoles aussi bien à Natuashish qu'à Sheshatshiu depuis que les Innus ont créé leur propre conseil scolaire et les Innus ont un plus grand droit de regard quant à un éventail de services sociaux, y compris les soins de santé. Un autre exemple de progrès est le fait que le gouvernement provincial a décentralisé son régime d'aide au revenu en déléguant des pouvoirs aux Innus. Mentionnons aussi la mise en place de services de prévention pour l'enfance et la famille et le nouveau protocole d'entente conclu dans ce domaine entre les Innus et la province et dont nous avons parlé. De plus, des relations stables et durables ont pu être établies avec les gouvernements fédéral et provincial. Les relations avec la province de Terre-Neuve-et-Labrador se sont améliorées, maintenant que les sphères de responsabilités ont été modifiées et clarifiées pour corriger des problèmes vécus avant 1993. Donc, dans un sens, beaucoup de choses ont changé depuis 1993.

Pourtant, d'un autre côté, les choses n'ont pas changé. Dans les domaines de l'éducation, de la santé, du maintien de l'ordre, de la langue et de la culture, et de l'accès au programme des petites réserves, les préoccupations des Innus dont nous avons parlé sont notablement semblables à celles entendues durant la préparation du rapport de 1993. De plus, des enjeux très importants demeurent, comme le traitement réservé aux Innus sur tous les plans, qu'il soit question de recevoir des soins expéditifs ou de se faire refuser l'accès aux soins de santé en cas de maladie, des interactions avec la police et les fonctionnaires – où on relève des problèmes de racisme et de discrimination. Ces enjeux doivent être considérés comme une priorité autant par le gouvernement fédéral que par le gouvernement provincial lorsqu'ils interagissent avec les Innus.

De plus, il est choquant qu'après 26 ans de négociations, aucun accord sur le titre ancestral des Innus et l'autonomie gouvernementale n'ait été conclu; même si les parties ont pu s'entendre sur de nombreux sujets, aucun traité global n'a encore été signé. Comme nous l'avons expliqué, cette situation est attribuable aux politiques et aux positions du gouvernement fédéral qui sont inacceptables aux yeux des Innus, qui ne respectent pas les obligations du Canada en matière de droits de la personne et qui ont nui à l'aboutissement des négociations d'un traité moderne avec les Innus et d'autres Premières Nations. Par ailleurs, il existe actuellement des signes encourageants que le gouvernement fédéral serait peut-être prêt à adopter de nouvelles politiques qui permettraient de conclure un traité avec les Innus.

La première fois que les Innus ont demandé à la CCDP de mener une enquête sur leur situation, les dirigeants innus exigeaient une indemnisation pour les 50 années suivant l'entrée de Terre-Neuve-et-Labrador dans la Confédération canadienne. Ils considéraient que, durant cette période, les Innus n'avaient pas obtenu les mêmes services et avantages que les autres Premières Nations. Le rapport de 1993 ne recommandait pas une telle indemnisation, mais faisait plutôt valoir qu'un réel recours nécessiterait que le gouvernement fédéral règle les problèmes actuels, modernes, que les Innus subissent. Un tel recours garantirait que les Innus auraient la possibilité, les ressources et la liberté de prendre le contrôle de leurs propres vies. Il aurait fallu y consacrer de véritables efforts à négocier le titre ancestral des Innus et l'autonomie gouvernementale, de même que des fonds suffisants pour permettre cette issue. Il ne s'agissait pas de se contenter d'inscrire les Innus en vertu de la *Loi sur les Indiens*, de créer des réserves et de prétendre que le problème était réglé. Il ne s'agissait pas non plus de passer 26 ans à négocier un titre ancestral et l'autonomie gouvernementale sans viser à en arriver à une entente sans délai.

Bref, nous considérons que le gouvernement fédéral a choisi d'ignorer l'histoire des Innus. Dans le présent rapport, nous avons expliqué en détail le comportement cynique du gouvernement fédéral, comme le refus d'inclure les personnes innues ayant survécu aux pensionnats indiens dans la convention de règlement ou encore ses efforts pour négocier la renonciation à certains avantages (comme les exemptions de taxation prévues à l'article 87 auxquelles les Innus ont droit depuis peu) comme condition à l'exercice du droit à l'autonomie gouvernementale. Un gouvernement qui voudrait corriger les erreurs du passé n'agirait pas de cette façon.

Le fait que fonctionnaires fédéraux soulignent que les particularités de chaque nation peuvent être prises en compte puisque le gouvernement fédéral entame des négociations « axées sur le milieu » avec les peuples autochtones n'est pas en soi une réponse. Cette réponse passe à côté de l'enjeu essentiel. La question n'est pas de savoir si les Innus ont des besoins particuliers. C'est l'évidence même. Le programme des petites réserves en est un exemple. La question est beaucoup plus importante. La question est de reconnaître que les Innus ont subi une forme de discrimination spécifique pendant les 50 années où le gouvernement fédéral a refusé de les reconnaître comme « Indiens » aux termes de la *Loi sur les Indiens*. Cela dépasse la particularité.

Le traitement que le gouvernement fédéral a fait subir aux Innus reflète une incapacité persistante à corriger adéquatement les graves violations des droits de la personne mentionnées dans le rapport de 1993. Pour preuve, mentionnons par exemple la position de confrontation adoptée par le gouvernement fédéral concernant l'indemnisation des personnes innues ayant survécu aux pensionnats indiens et son refus d'accorder aux Innus les avantages fiscaux prévus à l'article 87 de la *Loi sur les Indiens* une fois qu'ils auraient conclu un traité moderne, comme nous l'avons expliqué. Comme le rapport de 1993 l'a souligné, les Innus ont été « rayés » des conditions négociées pour faire entrer Terre-Neuve-et-Labrador dans la Confédération canadienne en 1949. De nos jours, après avoir inscrits les Innus en vertu de la *Loi sur les Indiens* et avoir créé des réserves, le gouvernement fédéral les a encore « rayés », dans les faits, en ne tenant pas compte de leur histoire et de leur identité encore et encore.

L'obligation de justice, d'équité et d'égalité exige que le gouvernement fédéral fasse des efforts concertés afin de réparer pleinement les torts causés aux Innus. Pour ce faire, il doit admettre un demi-siècle de déni de services aux Innus et veiller à ce que cette erreur du passé soit prise en compte dans les politiques et approches concernant les Innus, dont les positions prises pour négocier un traité. Malheureusement, la réalité est toute autre de nos jours.

Cette persistance à ne pas tenir compte de l'histoire des Innus a de sérieuses conséquences sur le traitement qui leur est réservé à l'heure actuelle, et le gouvernement fédéral doit prendre les mesures nécessaires pour redresser la situation. Dans le rapport de 1993, on a affirmé qu'il fallait un geste de confiance de la part du gouvernement fédéral pour rendre aux Innus leur capacité à exercer les droits dont on les avait privés. Le gouvernement fédéral ne l'a fait qu'en partie.

Il faut maintenant que le gouvernement fédéral agisse à ses plus hauts échelons pour montrer son engagement à ordonner une négociation accélérée d'un traité moderne qui règlera le titre ancestral des Innus, accordera l'autonomie gouvernementale et comblera les écarts dans les domaines de l'accès à l'éducation, aux soins de santé et au maintien de l'ordre et à l'égard d'autres enjeux mentionnés dans le présent rapport. Cet engagement doit se refléter dans les positions actuelles prises lors des négociations. Il faut dans les faits reprendre depuis le début le processus de négociation. Cette mesure est absolument nécessaire avant que l'on puisse affirmer que le gouvernement fédéral a commencé à réparer ses torts pour la cinquantaine d'années où il a refusé d'assumer ses responsabilités constitutionnelles envers les Innus. Ce n'est qu'à ce moment seulement que le Canada pourra affirmer qu'il commence à remplir ses obligations en matière de droits de la personne.

Le rapport de 2002 a permis de conclure que les négociations d'un traité moderne pourraient être menées à terme en deux ans. Cette conclusion s'appuyait sur l'hypothèse que le gouvernement fédéral négociait de bonne foi une entente de règlement équitable. Ce n'est pas ce qui s'est passé. On note cependant des progrès marqués à certains égards depuis, et les enjeux qui sont toujours en négociation pourraient être réglés dans le cadre du nouveau mandat prévu ici, dans un délai relativement court. Une entente globale sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale devrait être conclue dans un délai de trois ans tout au plus.

VII. Recommandations

À la lumière de l'analyse que nous venons de présenter, nous formulons les recommandations suivantes :

- 1) Le gouvernement fédéral doit s'engager à conclure les négociations d'un traité moderne avec les Innus conformément à ses obligations en matière de droits de la personne.
 - a) Cet engagement doit faire en sorte que les négociations aboutissent à une réparation des torts causés aux Innus du fait que le gouvernement fédéral a fait défaut de remplir ses responsabilités constitutionnelles envers eux pendant 50 ans.
 - b) Cet engagement doit prévoir l'abandon des positions de négociation concernant les revenus autonomes, les exemptions de taxes et d'impôts en vertu de l'article 87 et l'extinction et la nature non conditionnelle du droit à l'autonomie gouvernementale qui font obstacle à une entente de règlement équitable faisant suite aux négociations d'un traité moderne.
 - c) En ce qui concerne les futures relations financières entre le Canada et les Innus, le Canada doit inscrire dans le formulaire de traité un engagement clair d'instaurer une égalité réelle dans certains domaines comme les services à l'enfance et à la famille, la protection contre la violence, les soins de santé, le logement, l'éducation, le maintien de l'ordre et le système de justice, la langue et la culture, et le bien-être économique.
 - d) Le Canada doit viser à faire aboutir les négociations en vue de conclure un traité moderne dans les trois années suivant la publication du présent rapport.
- 2) Advenant la conclusion des négociations d'un traité moderne, le gouvernement fédéral doit agir immédiatement en collaboration avec les Innus pour éliminer les écarts marqués relativement aux services. Cette action doit être conforme à son obligation d'atteindre une égalité réelle.

- a) Le gouvernement fédéral doit régler la plainte active des Innus déposée à la Commission canadienne des droits de la personne, et ce, en acceptant de financer entièrement, aux coûts réels, les mesures préventives que les fournisseurs de services à l'enfance et à la famille considèrent nécessaires et adéquates.
 - b) Le gouvernement fédéral doit collaborer avec Mamu Tshishkutamashutau, le conseil scolaire innu, pour établir des comparatifs adéquats qui permettront au gouvernement fédéral de respecter son engagement à fournir un financement à tout le moins comparable à celui alloué aux écoles financées par la province de Terre-Neuve-et-Labrador.
 - c) Les gouvernements fédéral et provincial doivent agir rapidement pour répondre aux besoins immédiats et criants que le secrétariat de la table ronde des Innus a cernés, dont ceux relatifs à la santé, à la violence envers les femmes et les filles innues, au logement, à la langue et à la culture, au maintien de l'ordre et au système de justice.
- 3) Le gouvernement fédéral doit agir rapidement pour conclure les négociations portant sur le démantèlement de l'ancien village sur l'île Iluikoyak, notamment en procédant à la nomination d'un gestionnaire de projet et en allouant les fonds nécessaires pour rendre le site utilisable par les Innus en fonction de leurs propres priorités et valeurs. Cette recommandation devrait être réalisée dans un délai d'un an suivant la publication du présent rapport.
 - 4) Le gouvernement fédéral doit appuyer les mesures de lutte contre le racisme afin d'enrayer le racisme systémique vécu par les Innus. La province de Terre-Neuve-et-Labrador doit placer en tête de ses priorités l'avancement des travaux du groupe de travail contre le racisme.
 - 5) Les gouvernements fédéral et provincial doivent prendre les mesures nécessaires pour amorcer au plus tôt l'enquête promise sur le traitement des enfants innus pris en charge par la province.