

Rapport

présenté à la

Commission canadienne des droits de la personne

sur le

**traitement des Innu du Labrador
par le gouvernement du Canada**

par les professeurs

Constance Backhouse et Donald McRae

Faculté de droit, Université d'Ottawa

26 mars 2002

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	1
Contexte	10
Les Innu du Labrador	12
Les Innu et le gouvernement	14
I. Mise en œuvre des recommandations de 1993 par le gouvernement canadien	17
A. Reconnaissance officielle des responsabilités constitutionnelles du gouvernement	17
B. Annulation des ententes de financement avec Terre-Neuve et le Labrador et mise en œuvre d'ententes de financement direct avec les Innu	18
<i>Le rôle continu de la province</i>	20
<i>La question de l'inscription</i>	21
<i>La situation financière actuelle</i>	26
C. Négociations directes avec les Innu au sujet de l'autonomie gouvernementale	28
D. Réinstallation des Innu Mushuau	30
<i>L'environnement physique</i>	32
<i>Le financement du projet</i>	32
<i>La gestion du projet</i>	34
<i>La participation des Innu au projet</i>	35
<i>Les aspects sociaux et économiques de la réinstallation</i>	36
E. Financement visant à mettre en œuvre les recommandations	41
II. Répercussions des recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones	42
III. Revendications territoriales	45
IV. Engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne	48
V. Répercussions de la négligence du gouvernement d'accorder aux Innu un traitement égal à celui des autres Premières nations dans la période comprise entre 1949 et 2001	51

VI. Recommandations	54
A. Reconnaissance, inscription et autonomie gouvernementale	54
B. Éducation et santé des Innu	56
<i>L'éducation</i>	57
<i>La santé</i>	59
C. Réinstallation des Innu Mushuau	63
D. Relations entre les Innu et le gouvernement	64
VII. Conclusion	66
Résumé des conclusions	67
Résumé des recommandations	69
Annexe A : Résumé des conclusions du rapport de 1993	70
Annexe B : Liste des entrevues exécutées pour le rapport de 2002	73
Annexe C : Notes biographiques au sujet des auteurs	74

RÉSUMÉ

Le rapport de 1993

En 1993, la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) a publié un rapport, rédigé par le professeur Donald McRae, de l'Université d'Ottawa, sur les questions touchant le traitement des Innu du Labrador par le gouvernement du Canada (le gouvernement). Le rapport a conclu que le gouvernement avait ignoré ses responsabilités constitutionnelles envers les Innu en négligeant de les reconnaître comme Indiens inscrits, en négligeant de leur offrir des programmes et des services comparables à ceux obtenus par les autres Premières nations et en réinstallant les Innu de Davis Inlet à un emplacement qui ne convenait pas à leur bien-être physique, social, culturel et politique.

Le rapport de 1993 formulait cinq recommandations à l'intention du gouvernement (voir encadré). Le rapport recommandait également que la Commission surveille la mise en œuvre de ces recommandations et qu'elle effectue un examen de suivi.

Le rapport actuel

Le présent rapport, rédigé par les professeurs Donald McRae et Constance Backhouse, répond à la recommandation demandant de réaliser un rapport de suivi. Le mandat de l'examen de suivi était le suivant :

- ! Évaluer les progrès réalisés par le gouvernement concernant la mise en œuvre des recommandations du rapport de 1993.
- ! Examiner les recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones au sujet de la mise en œuvre des recommandations de 1993.
- ! Examiner la situation des Innu concernant les engagements internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada adhère.

Il est recommandé que le gouvernement du Canada :

- i) reconnaisse officiellement ses responsabilités constitutionnelles envers les Innu;
- ii) annule ses ententes de financement avec le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador sur les collectivités innu de Sheshatshiu et de Davis Inlet et conclue des ententes directes avec les Innu, en leur qualité d'Autochtones du Canada, et s'assure que ces ententes garantissent que les Innu 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 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 Mushuau à un emplacement choisi par eux;

! Examiner la situation de l'obligation du gouvernement envers les Innu compte tenu de la négligence de leur accorder un traitement égal à celui des autres Premières nations dans la période comprise entre 1949 et 2001.

! Émettre des recommandations s'il y a lieu.

Mise en œuvre des recommandations de 1993

Reconnaissance officielle des responsabilités constitutionnelles fédérales

Le rapport de 1993 concluait que, compte tenu des circonstances associées à l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération en 1949, le gouvernement n'avait jamais reconnu ni assumé ses responsabilités constitutionnelles envers les Innu du Labrador tel que prévu par le paragraphe 24(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La première recommandation du rapport de 1993 était donc que le Canada reconnaisse officiellement ses responsabilités constitutionnelles. Dans notre examen, nous avons constaté qu'entre 1994 et 1997, par le biais de diverses déclarations et de la correspondance, le gouvernement avait graduellement, bien qu'à contrecœur, reconnu ses responsabilités et accepté de les assumer.

CONCLUSION

Le gouvernement a mis en œuvre la première recommandation du rapport de 1993 consistant à reconnaître officiellement ses responsabilités constitutionnelles à l'égard des Innu.

Ententes de financement

En conséquence directe de la négligence du gouvernement d'assumer ses obligations constitutionnelles envers les Innu, ces derniers ont été privés du financement de programmes et de services au même niveau que ceux obtenus par les autres Premières nations. Le financement de programmes a plutôt été fourni par le biais d'une série d'ententes fédérales-provinciales de partage des coûts qui ne permettait qu'une contribution ou une participation très limitée des Innu à la conception et à l'exécution de programmes. Le rapport de 1993 recommandait que le gouvernement annule ses ententes de financement et qu'il s'assure que les collectivités innu reçoivent tous les fonds, les programmes et les services fédéraux offerts aux Indiens inscrits dans les réserves du Canada.

La dernière entente de financement entre le gouvernement et la province de Terre-Neuve et du Labrador (la province) a pris fin en 1997. Le gouvernement a maintenant

établi des relations financières directes avec les Innu. Cependant, notre examen révèle que la province se charge toujours du financement et de la prestation des services d'éducation, de santé et sociaux. Pour cette raison, la pleine prise en charge fédérale du financement dépend de l'inscription des Innu en leur qualité d'Indiens inscrits et de l'octroi de terres de réserve à leur intention, conformément à la *Loi sur les Indiens*. Le rapport de 1993 s'opposait à l'inscription conformément à la *Loi sur les Indiens*, prônant plutôt la négociation rapide d'une entente d'autonomie gouvernementale qui permettrait aux Innu de fonctionner en vertu d'une loi moderne. Cette solution s'est avérée irréalisable à court terme et le gouvernement et les Innu ont plutôt convenu la voie de l'inscription, bien que ce processus soit long.

Compte tenu de la situation actuelle, bien que les Innu reçoivent des fonds pour un large éventail de programmes et de services, le rôle de la province les empêche d'obtenir le même degré de participation et de responsabilité concernant ces programmes dont bénéficient d'autres collectivités similaires et qu'on avait souhaité après la recommandation de 1993. En outre, des programmes spéciaux, comme le Programme des petites réserves, qui sont conçus pour permettre aux Innu de conserver et de promouvoir leur mode de vie traditionnel sur le territoire, n'ont pas reçu un financement approprié au cours des dernières années. Nous concluons que la question du financement est encore loin d'atteindre l'objectif de 1993, bien qu'elle s'en rapproche.

CONCLUSION

Le gouvernement a conclu des ententes de financement direct avec les Innu. Cependant, le gouvernement n'a pas encore procuré aux Innu l'accès à tous les fonds, les programmes et les services fédéraux offerts aux Indiens inscrits vivant dans des réserves au Canada. Le processus d'inscription et de création de réserves, qui est enfin amorcé, garantira aux Innu l'équité en matière de financement. Le gouvernement a négligé de préserver « les aspects uniques » de l'entente de financement antérieure à 1993 comme le Programme des petites réserves.

Autonomie gouvernementale

Comme le recommandait le rapport de 1993, les négociations sur l'autonomie gouvernementale ont commencé en 1994. Ces négociations ont été rompues en 2000 et sont restées en suspens jusqu'à ce que l'inscription et la création de réserves soient terminées. Les Innu craignent qu'à la reprise des discussions le gouvernement tente de leur imposer un statut analogue à celui d'un conseil municipal plutôt qu'une réelle gouvernance qui reconnaît leur indépendance comme peuple innu.

CONCLUSION

Le gouvernement s'est engagé dans des négociations sur l'autonomie gouvernementale avec les Innu conformément aux recommandations. Cependant, ces négociations sont maintenant en suspens sans plan de reprise. Nous concluons donc que, bien qu'il soit apparemment toujours engagé dans les négociations, le gouvernement n'a pas exécuté la recommandation de 1993.

Réinstallation des Innu Mushuau de Davis Inlet

Le rapport de 1993 recommandait la réinstallation des Innu de Davis Inlet dans une nouvelle collectivité en évoquant les conditions de vie inacceptables à Davis Inlet. La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) a par la suite qualifié la situation à Davis Inlet de situation comparable à celle des pays en voie de développement les plus pauvres. En 1993, les Innu ont voté en faveur de la réinstallation et le gouvernement l'a approuvée en 1994. Notre examen a révélé que la réinstallation a été marquée par les retards et les difficultés dûs en partie, comme le vérificateur général l'a indiqué, à l'absence de gestion appropriée par le gouvernement. On prévoit maintenant que la réinstallation sera terminée à l'été 2003.

L'environnement physique constitue le plus grand défi à la réinstallation, qui est un des plus importants projets de ce type jamais entrepris par le Canada. Des facteurs environnementaux tels la très courte saison de construction et le caractère isolé de l'emplacement choisi ont entraîné d'importants retards.

Le *financement du projet* a été compliqué par des prévisions financières imprécises et par la nécessité subséquente d'obtenir de nouvelles autorisations financières à plusieurs reprises. De ce seul fait, il est résulté d'importants retards dans le projet parce que les autorisations arrivaient souvent trop tard pour transporter les matériaux pendant la courte saison de construction.

La *gestion du projet* devait être assurée conjointement par les Innu et par le gouvernement. Cette entente a été marquée par des problèmes découlant souvent d'un conflit entre les exigences gouvernementales et l'idée des Innu quant à la meilleure façon de faire les choses. Au bout du compte, ces difficultés ont été surmontées mais à grands frais.

La *participation des Innu* à tous les aspects du projet a été le principe directeur de l'entreprise. Ce principe était considéré comme un moyen de créer des capacités et d'acquérir des compétences chez les Innu et de leur permettre de gérer leur propre collectivité. Des tentatives visant à garantir la participation des Innu ont été effectuées mais n'ont pas toutes été couronnées de succès. Nous avons constaté que les Innu avaient tendance à finir par occuper les emplois demandant la qualification la plus faible et

les moins prisés. Le vérificateur général a conclu que des efforts insuffisants avaient été produits pour faire en sorte que les Innu puissent gérer avec succès la transition à la nouvelle collectivité et à veiller à ce qu'elle soit bien gérée dans l'avenir.

Les aspects sociaux et économiques de la réinstallation constituent une autre question qui ne semble pas avoir été traitée avec l'attention voulue. La réinstallation en soi ne réglera pas les problèmes sociaux et culturels de longue date, comme l'alcoolisme et la toxicomanie chez les adultes et les jeunes et les hauts niveaux interdépendants de dysfonction familiale. La création de possibilités viables de développement économique et d'emploi est également urgente. La nécessité d'un plan social et économique approprié est évidente mais le gouvernement ne semble pas lui avoir accordé la priorité ou l'attention suffisante jusqu'à présent.

CONCLUSION

Le gouvernement est en voie de mettre en œuvre son engagement à l'égard de la réinstallation des Innu Mushuau à l'emplacement choisi par eux, tel que proposé dans la quatrième recommandation du rapport de 1993. La réinstallation a été marquée par des difficultés dont beaucoup auraient pu être évitées si le Canada avait agi promptement.

Financement de la mise en œuvre des recommandations

Le financement des recommandations de 1993 a été fourni par le gouvernement mais dans ce cas également des problèmes sont survenus. Les retards des approbations financières et la décision du gouvernement de placer les Innu sous la gestion financière d'une tierce partie ont provoqué le report de la réinstallation et d'autres projets. Des différends sont également apparus quant à la façon dont le financement était affecté. Par exemple, bien que les Innu aient fortement favorisé le maintien du Programme des petites réserves, le gouvernement ne lui a pas accordé un financement approprié. L'indemnisation pour l'absence de financement ou pour le financement insuffisant de la part du gouvernement depuis 1949 est une question qui n'est pas encore réglée.

CONCLUSION

Le gouvernement a réalisé d'importants progrès concernant le financement de la mise en œuvre des recommandations de 1993. Cependant, la question reste en suspens jusqu'à ce que toutes les recommandations aient été entièrement mises en œuvre.

Commission royale sur les peuples autochtones

Notre examen des recommandations de la CRPA indique que beaucoup d'entre elles sont pertinentes dans le cas des Innu, spécialement celles qui concernent le logement, l'éducation, l'identité culturelle et la langue, la santé et l'autonomie gouvernementale. La CRPA a souligné le fait que la santé et le bien-être de la collectivité tiennent à une approche intégrée et complète de ces questions qui sont liées entre elles et dépendent les unes des autres sur le plan des responsabilités communautaires.

Les conditions de logement des Innu Mushuau seront grandement améliorées par la réinstallation bien que, comme on l'a mentionné précédemment, la mise en œuvre générale du projet soulève des préoccupations. L'éducation des Innu est toujours sous le contrôle de la province et laisse peu de possibilités de participation des Innu.

La revitalisation de l'innu-aimun, la langue innu, qui à long terme est menacée d'extinction, est une préoccupation particulière des Innu qui n'a cependant pas retenu une grande attention de la part du gouvernement. Un autre principe important de la CRPA, qui n'a toutefois pas été mis en application dans les collectivités innu, est la nécessité de stratégies intégrées touchant la santé et la guérison des familles. Bien que la CRPA considère l'autonomie gouvernementale comme l'élément central du progrès, les discussions sur l'autonomie gouvernementale sont actuellement en suspens.

CONCLUSION

Les mesures prises par le gouvernement depuis 1993 ont fait progresser la mise en œuvre des recommandations de la CRPA, spécialement en ce qui concerne le projet de réinstallation et certains aspects de la prestation des soins de santé. Cependant, dans de nombreux secteurs cruciaux comme l'éducation et l'autonomie gouvernementale, rien ne prouve que les recommandations de la Commission royale ont été mises en œuvre en ce qui concerne les Innu.

Revendications territoriales

Des négociations sur les revendications territoriales se déroulent depuis 1991. Terre-Neuve, qui auparavant participait à contrecœur, est maintenant totalement engagée. Le gouvernement contribue toujours à la résolution de cette question et constate que les revendications actuelles des Innu sont plus réalistes maintenant que leurs positions antérieures. Toutes les parties ont été motivées par les possibilités économiques offertes par le développement de la baie de Voisey.

Le processus déjà complexe de négociation des revendications territoriales a été compliqué par la suspension des négociations sur l'autonomie gouvernementale et par les

processus d'inscription et de création de réserves. Malgré l'optimisme prudent manifesté par toutes les parties, le règlement final, après 11 ans de négociation, semble toujours loin.

CONCLUSION

Le gouvernement doit saisir l'occasion qui lui est offerte de parvenir à un règlement des revendications territoriales globales des Innu. Il doit à cette fin continuer sur la lancée des nouvelles propositions émises par eux et des possibilités que présente le développement de la baie de Voisey. La réussite du projet est fondée sur un engagement clair de la part du gouvernement et la reprise rapide des négociations sur l'autonomie gouvernementale.

Engagements internationaux en matière de droits de la personne

Nous avons relevé plusieurs instruments internationaux en matière de droits de la personne dont des dispositions peuvent être appliquées aux relations du gouvernement avec les Innu. Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* prévoient que tous les peuples ont le droit à l'autonomie gouvernementale et le droit de « rechercher librement leur développement économique, social et culturel ». Bien que toute la portée de ce droit qui s'applique aux Autochtones n'ait pas été déterminée, l'autonomie gouvernementale de peuples autochtones comme les Innu est clairement prévue. De la même façon, le *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones* prévoit également l'autonomie gouvernementale des Premières nations.

Un autre instrument pertinent pour les Innu est la *Convention relative aux droits de l'enfant* qui prévoit que les « intérêts supérieurs » de l'enfant doivent toujours être la considération première des États parties lorsqu'ils prennent des mesures qui peuvent toucher les enfants.

Comme on l'a mentionné ci-dessus, d'importantes mesures ont été prises pour améliorer la situation des Innu. Les retards dans les négociations d'un régime d'autonomie gouvernementale sont cependant un problème constant qui doit être réglé. À moins que le gouvernement ne prenne les mesures qui s'imposent pour garantir l'établissement de l'autonomie gouvernementale, le risque persiste que le Canada puisse manquer à ses obligations internationales.

CONCLUSION

À moins que le gouvernement n'agisse de manière à faire en sorte que les Innu puissent assumer la responsabilité de leurs propres affaires et accéder à l'autonomie gouvernementale, le Canada risque de violer ses obligations internationales en vertu du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et de prendre des dispositions allant à l'encontre du *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*. En outre, en abordant la question des enfants des collectivités innu de Davis Inlet et Sheshatshiu, le Canada est tenu par une obligation en vertu de la *Convention relative aux droits de l'enfant* de faire du bien-être et des intérêts supérieurs de l'enfant la considération première.

Traitement équitable

Le rapport de 1993 a révélé que les Innu avaient souffert d'importants préjudices économiques et sociaux à cause de la négligence du gouvernement de les financer au même niveau que les autres collectivités autochtones entre 1949 et 1993. Le rapport de 1993 recommandait que le traitement inéquitable des Innu soit corrigé non pas par une indemnisation monétaire mais en s'assurant qu'ils disposent des ressources nécessaires pour les placer au même niveau que d'autres collectivités autochtones. Le gouvernement a maintenant pris la responsabilité du financement direct des Innu, mais les effets de leur traitement historique persistent, spécialement en ce qui concerne l'application de la taxe de vente.

CONCLUSION

Le financement accordé aux Innu devrait tenir compte du fait qu'ils ont été désavantagés par la négligence du gouvernement d'exercer son obligation fiduciaire envers les Innu et que tout décret de remise concernant les taxes devrait remonter au 18 août 1993.

Recommandations pour 2002

D'après les arguments susmentionnés, nous recommandons :

Reconnaissance, inscription et autonomie gouvernementale

1. Que le gouvernement reprenne immédiatement les négociations sur l'autonomie gouvernementale avec les Innu et qu'il complète ces négociations dans les cinq ans.

Éducation et santé

2. Que le gouvernement entame des négociations avec les Innu en vue de leur permettre, après l'inscription, d'assumer les responsabilités en matière de santé et d'éducation dans leurs collectivités. Le transfert de ces responsabilités aux Innu doit être terminé dans les deux ans.

Réinstallation des Innu Mushuau

3. Que le gouvernement assure le financement entier et constant du Programme des petites réserves et des initiatives analogues destinées aux Innu afin d'améliorer la santé et l'éducation par le maintien de la langue, des connaissances traditionnelles et de la culture innu.

La relation entre les Innu et le gouvernement

4. Que le gouvernement assure le financement et la formation des Innu 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.

Suivi

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.

RAPPORT PRÉSENTÉ À LA COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE SUR LE TRAITEMENT DES INNU DU LABRADOR PAR LE GOUVERNEMENT DU CANADA

Contexte

En 1992, la nation innu a déposé une plainte à la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission), alléguant que le gouvernement du Canada (le gouvernement) avait négligé de s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles directes envers les Innu. La nation innu a déclaré qu'au contraire, le gouvernement avait conclu une entente avec Terre-Neuve et le Labrador (la province) en vertu de laquelle cette dernière se chargeait des Innu. Selon les Innu, le fait que le gouvernement a refusé de reconnaître ses obligations constitutionnelles a eu pour conséquence qu'il ne leur a jamais procuré des services du même niveau et de la même qualité que ceux qu'obtiennent les autres peuples autochtones au Canada. Les Innu se sont également plaints d'une série de déménagements que le gouvernement a imposés aux Innu Mushuau de Davis Inlet sans qu'ils aient été consultés de façon significative. La réinstallation des Innu Mushuau à Davis Inlet, en 1967, a privé ces derniers de logements et de services appropriés, une situation à l'origine de plusieurs problèmes sociaux. Les Innu ont réclamé une indemnisation, invoquant la négligence du gouvernement de reconnaître leurs droits constitutionnels en leur qualité de peuple autochtone et son manquement à son obligation de fiduciaire.

La Commission a nommé le professeur Donald McRae, de l'Université d'Ottawa, enquêteur spécial chargé d'examiner les griefs des Innu du Labrador contre les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve et de recommander les mesures correctives nécessaires. Dans son rapport, déposé en 1993, l'auteur concluait que le gouvernement avait négligé de reconnaître et d'assumer ses responsabilités constitutionnelles envers les Innu en leur qualité de peuple autochtone du Canada, et que ce défaut avait influé sur le niveau et la qualité des services obtenus par les Innu et sur leur capacité à atteindre l'autonomie gouvernementale. L'auteur concluait également que les Innu Mushuau avaient dû déménager à l'emplacement actuel de leur village, à Davis Inlet, sans qu'il y ait eu de consultations significatives¹. Le rapport contenait les recommandations suivantes :

Que le gouvernement du Canada

i) reconnaisse officiellement ses responsabilités constitutionnelles envers les Innu;

¹ Le texte intégral des conclusions du rapport est reproduit à l'annexe A.

ii) annule ses ententes de financement avec le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador sur les collectivités innu de Sheshatshiu et de Davis Inlet et conclue des ententes directes avec les Innu, en leur qualité d'Autochtones du Canada, et veille à ce que ces ententes garantissent que les Innu auront 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 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 de septembre 1989 sur l'autonomie gouvernementale des Indiens du Canada;

iv) s'engage à organiser un déménagement rapide des Innu Mushuau à un emplacement choisi par eux;

v) fournisse les fonds nécessaires pour mettre en application les présentes recommandations.

L'auteur recommandait également que la Commission réexamine tous les cinq ans les progrès réalisés quant à la mise en œuvre des recommandations énoncées dans le rapport.

En mai 2001, la Commission a demandé aux professeurs Constance Backhouse et Donald McRae, de l'Université d'Ottawa, d'effectuer un examen de suivi du rapport de 1993. Le mandat de cet examen était le suivant :

1. examiner les progrès réalisés par le gouvernement concernant la mise en œuvre des recommandations du rapport de 1993;

2. relativement au point n° 1, examiner a) les recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones, la réponse du gouvernement à ces recommandations (*Rassembler nos forces*) ainsi que leur mise en œuvre, et b) les plaintes des Innu du Labrador concernant leurs droits territoriaux;

3. examiner la situation des Innu relativement aux engagements internationaux en matière de droits de la personne auxquels adhère le Canada, particulièrement en ce qui concerne :

a) le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*

b) le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*

- c) la *Convention relative aux droits de l'enfant*
- d) le *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*

4. examiner la situation du Canada au chapitre de ses obligations envers les Innu, compte tenu de sa négligence à leur accorder un traitement égal à celui des autres Premières nations dans la période comprise entre 1949 et 2001;
5. formuler des recommandations pertinentes en fonction des conclusions des examens susmentionnés.

Au cours de l'examen de suivi, nous avons étudié des documents fournis par la nation innu, par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), par le Bureau du vérificateur général du Canada et par Santé Canada. Nous avons visité les collectivités de Sheshatshiu, de Davis Inlet et de Natuashish en juillet, en août et en décembre 2001, où nous avons rencontré des représentants de la nation innu, des conseils de bandes et du comité de réinstallation des Innu Mushuau. Nous avons également rencontré à Ottawa des membres du comité de négociation sur les revendications territoriales des Innu. Nous avons interrogé des fonctionnaires du MAINC à Ottawa, Amherst et Goose Bay, des fonctionnaires de Santé Canada à Ottawa et Goose Bay, ainsi que des fonctionnaires du Bureau du vérificateur général du Canada à Ottawa. Enfin, nous avons rencontré à Montréal le négociateur en chef du gouvernement fédéral responsable du dossier des Innu du Labrador.

Les Innu du Labrador

La nation innu est composée d'environ 1 500 personnes vivant dans deux collectivités du Labrador : Sheshatshiu, au sud, et Davis Inlet (Utshimasits), au nord. Au cours de l'histoire, les Innu du Labrador ont fait partie des peuples nomades vivant dans la région appelée Nitassinan (correspondant à peu près à la péninsule d'Ungava) et chassant le caribou. Les Innu vivant au sud, et plus particulièrement le long de la rive nord du golfe du Saint-Laurent, étaient connus des premiers colons comme les Montagnais, tandis que ceux vivant au nord, dont les Innu Mushuau de Davis Inlet, étaient connus comme les Naskapis. Les Montagnais et les Naskapis forment toutefois un seul peuple et ils parlent la même langue : l'innu-aimun. La frontière entre le Québec et le Labrador sépare les Innu du Québec des Innu du Labrador².

² Pour davantage de renseignements, consulter Georg Henricksen, *Hunters in the Barrens*, 1973. Consulter également Peter Armitage, *Land Use and Occupancy Among the Innu of Utshimasits and Sheshatshit* (préparé pour la nation innu, juillet 1990).

Les Innu chassaient traditionnellement dans le secteur intérieur de Nitassinan et se rendaient sur la côte uniquement pendant les mois d'été³. Ces visites sont devenues associées aux postes de traite⁴ où les fourrures étaient vendues et elles coïncidaient souvent avec la présence d'un prêtre. Sheshatshiu et Davis Inlet étaient des endroits fréquentés par les Innu⁵. L'invasion du territoire traditionnel de chasse des Innu par les colons blancs a aussi poussé les Innu vers la côte⁶. Les Innu ont développé une dépendance à l'égard des aliments vendus dans les magasins et ils ont commencé à passer plus de temps dans leurs villages situés sur la côte. Cependant, les fourrures, qui constituaient la source de leurs revenus, se faisaient souvent rares et la pauvreté et la famine étaient répandues. De l'aide gouvernementale était fournie aux Innu à partir des années 1920 par l'intermédiaire de la Compagnie de la Baie d'Hudson ou du prêtre⁷.

En 1948, le gouvernement de Terre-Neuve a fermé le magasin à Davis Inlet et a réinstallé les Innu Mushuau à quelque 400 kilomètres vers le nord, à Nutak. Les Innu ne se sont pas bien adaptés à ce nouvel environnement et en 1949, ils sont retournés à Davis Inlet.

Par conséquent, à l'époque où Terre-Neuve est entrée dans la Confédération, les villages innu étaient depuis longtemps établis à Sheshatshiu et à Davis Inlet, bien qu'ils aient été de nature quelque peu saisonnière. Les Innu vivaient dans des tentes et ne demeuraient pas tous dans le village pendant toute l'année. Le prêtre et les représentants du gouvernement incitaient toutefois les familles à ne pas retourner dans les régions sauvages en leur disant que leurs enfants ne pourraient aller à l'école que s'ils restaient dans le village.

³ On ne sait pas très bien si les séjours sur la côte étaient uniquement associés aux postes de traite ou si les Innu se rendaient sur la côte avant l'arrivée des Européens. James Roche signale qu'un poste de traite a été établi à North West River dès le milieu des années 1700 dans *Resettlement of the Mushuau Innu, 1948: A Summary of Documents*, p. 2 (préparé pour la nation innu, août 1992). Georg Henricksen établit un lien entre la relation étroite des Innu Mushuau avec la côte et un changement dans les voies migratoires du caribou du nord du Labrador en 1916 (Henricksen, précité, p. 13).

⁴ Dans le cas de Sheshatshiu, le poste de traite était situé sur la rive en face de North West River, alors que dans le cas de Davis Inlet, le poste de traite était situé dans une île près de la côte. Le village innu se trouvait sur le continent.

⁵ La baie de Voisey, au nord de Davis Inlet, était aussi un lieu fréquenté par les Innu. Un prêtre était posté à North West River et, à partir des années 1920, il en venait un tous les étés à Davis Inlet.

⁶ Armitage, précité, p. 5 et 6.

⁷ À partir de 1927, Davis Inlet était régulièrement visité par M^{gr} Edward Joseph O'Brien. Il est indiqué, dans les lettres et divers documents de M^{gr} O'Brien (1923–1947), que de l'assistance a été fournie aux Innu. Les documents sont conservés dans la salle Newfoundland de la Queen Elizabeth Library à la Memorial University de St. John's, à Terre-Neuve.

On a commencé à construire des logements pour les Innu à Sheshatshiu dans les années 1950. Entre 1965 et 1968, on y a construit 51 nouvelles unités, ce qui a considérablement accru le nombre de logements⁸. La construction de logements a également commencé à Davis Inlet, mais pas sur la côte où le village existait depuis plusieurs années⁹. Un nouveau village a plutôt été établi dans l'île Iluikoyak, à environ trois kilomètres du village existant, et les Innu y sont déménagés.

Les Innu et le gouvernement

Les Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada régissant l'entrée de la province dans la Confédération ne faisaient aucune mention des Autochtones de Terre-Neuve et du Labrador, bien que la question ait été débattue pendant les négociations entre les représentants de la province et ceux du Canada. À la suite de l'union, le gouvernement a commencé à rembourser les frais encourus par la province pour les peuples autochtones de Terre-Neuve et du Labrador, même si la nature et la portée de ses responsabilités et de ses obligations en la matière faisaient l'objet de discussions internes substantielles¹⁰.

En 1954, le gouvernement et la province ont conclu une entente par un échange de lettres¹¹ :

[traduction] « pour délimiter, à longue échéance et de façon plus satisfaisante, les domaines de compétence des gouvernements fédéral et provincial concernant les populations indiennes et esquimaudes du nord du Labrador [...] ».

L'entente prévoyait que le gouvernement assumerait 66,7 % des coûts pour les Esquimaux et 100 % des coûts pour les Indiens relativement aux [traduction] « dépenses d'immobilisations convenues [...] dans les secteurs du bien-être, de la santé et de l'éducation », qu'il paierait tous les coûts des soins hospitaliers prodigués aux Indiens et aux Esquimaux du nord du Labrador pendant une période de dix ans et [traduction] « qu'il entreprendrait un programme dynamique de lutte contre la tuberculose » pendant cette

⁸ Armitage, précité, p. 10.

⁹ À l'ancien village de Davis Inlet, une seule famille innu vivait dans une maison. Cette maison avait été construite par le prêtre pour la famille de Joe Rich, que le prêtre avait nommé chef des Innu Mushuau (Henricksen, p. 97).

¹⁰ Richard Budgel, « Canada, Newfoundland, and the Labrador Indians 1949–69 », (1984) 6 *Native Issues*, n° 1, p. 40.

¹¹ Lettre de J.W. Pickersgill à H.L. Pottle, 12 avril 1954; lettre de Pottle à Pickersgill, 26 avril 1954. L'entente devait entrer en vigueur le 1^{er} avril 1954.

même période. Pour sa part, la province devait s'acquitter de [traduction] « toutes les autres responsabilités financières et administratives pour les populations indiennes et esquimaudes du Labrador », à l'exclusion des prestations fédérales comme les allocations familiales et les pensions de vieillesse.

Dix ans plus tard, une nouvelle entente a été conclue entre le gouvernement et la province, encore une fois au moyen d'un échange de lettres¹². Les conditions de l'entente de 1954 se trouvaient ainsi renouvelées concernant les frais médicaux et hospitaliers et le programme de lutte contre la tuberculose, et l'entente comprenait de nouvelles dispositions selon lesquelles le gouvernement devait [traduction] « rembourser à Terre-Neuve 90 % des dépenses de la province concernant les Indiens et les Esquimaux » jusqu'à concurrence de 1 million de dollars par année¹³. Cette entente a établi le fondement financier pour les projets d'immobilisations dans les deux collectivités, particulièrement au chapitre du logement.

L'entente de 1964, qui devait demeurer en vigueur pendant cinq ans, a été prolongée en 1970 puis en 1976. En 1981, les conditions en ont été renouvelées dans deux ententes distinctes, soit l'entente sur les peuples autochtones du Labrador et l'entente globale sur la santé. Cette dernière a été renouvelée annuellement, mais l'entente sur les peuples autochtones du Labrador a par la suite été divisée en deux ententes, l'une visant les Inuits et l'autre visant les collectivités innu de Sheshatshiu et de Davis Inlet. L'entente sur les Innu a été régulièrement renouvelée et elle s'appelle aujourd'hui l'Accord de contribution entre le Canada et le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador concernant les collectivités innu du Labrador, 1991–1996.

L'accord de contribution vise la prestation de services aux collectivités innu de Sheshatshiu et de Davis Inlet; ces services sont toutefois désignés comme [traduction] « des programmes et des services supplémentaires¹⁴ ». On précise dans l'accord le montant des fonds disponibles¹⁵, les fins auxquelles ils peuvent être utilisés, les modes de paiement et les mécanismes de reddition de comptes, et on y annonce la création d'un comité de gestion composé de représentants et de responsables fédéraux et provinciaux, ainsi que de représentants des collectivités de Sheshatshiu et de Davis Inlet.

¹² Lettre de L.B. Pearson à J.R. Smallwood, le 25 mai 1965.

¹³ La limite fixée par l'entente de 1954 était de 200 000 \$ par année. Dans le cadre de l'entente de 1965, le gouvernement a aussi remboursé à Terre-Neuve un montant représentant 90 % des dépenses d'immobilisations de la province pour les Indiens et les Esquimaux pour la période comprise entre 1959 et 1964.

¹⁴ L'entente est signée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, le premier ministre de Terre-Neuve et du Labrador (à titre de ministre chargé des Affaires intergouvernementales) et le ministre du Développement de Terre-Neuve.

¹⁵ Les parts sont de 90 % pour le gouvernement et de 10 % pour la province.

À l'origine, les seuls fonds versés aux Innu par le gouvernement étaient ceux prévus dans les ententes entre le gouvernement et la province. En 1984, cependant, le Cabinet fédéral a accepté que des ententes de contribution prévoyant un financement direct soient conclues entre Santé et Bien-être social Canada et des organismes autochtones de Terre-Neuve et du Labrador, y compris l'Association naskapie montagnaise-Innu¹⁶. À la fin des années 1980, le gouvernement a commencé à conclure différentes ententes directement avec les Innu, entre autres sur le financement en matière d'éducation postsecondaire, les programmes de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie, le développement économique et les services de santé¹⁷. Les fonds ont été attribués soit en vertu d'ententes entre la nation innu et le ministre de la Santé et du Bien-être social, soit simplement après que le gouvernement ait accordé aux Innu l'admissibilité à certains programmes fédéraux.

En 1976, les Innu se sont informés auprès du gouvernement en vue d'une éventuelle inscription conformément à la *Loi sur les Indiens*¹⁸, et ils ont présenté une demande en ce sens en 1977¹⁹. Cette demande n'a pas été prise en considération. On a cependant reconnu en juillet 1978 la revendication territoriale des Innu fondée sur [traduction] « l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres du Labrador²⁰ ».

En décembre 1992, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a écrit au président de la nation innu pour lui dire que [traduction] « le Canada reconnaît que les Innu du Labrador forment un groupe spécial d'Autochtones » et pour lui faire part de la volonté de négocier l'autonomie gouvernementale des Innu et de travailler en collaboration avec eux afin de leur permettre [traduction] « d'obtenir plus de pouvoirs sur l'exécution des programmes et la prestation des services qui les concernent directement [...] par le transfert de davantage de programmes et de services existants des gouvernements fédéral et provincial²¹ ».

¹⁶ Lettre de Judith D. Ross, de Santé et Bien-être social Canada, à George Miller, de la Commission canadienne des droits de la personne, le 24 février 1993.

¹⁷ Des fonctionnaires du MAINC ont laissé entendre que cette nouvelle participation du gouvernement était la conséquence de la publicité faite autour des Innu concernant leur opposition aux vols à basse altitude.

¹⁸ Lettre de Penote Antuan à F. Campbell Mackie, sous-ministre adjoint des Affaires indiennes et du Nord canadien, le 22 mars 1976.

¹⁹ Lettre d'Atwan Penashue à Warren Allmand, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, le 16 mars 1977.

²⁰ Lettre de J. Hugh Faulkner, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Penote Michel, le 18 juillet 1978.

²¹ Lettre de Tom Siddon à Peter Penashue, le 23 novembre 1992.

I. Mise en œuvre des recommandations de 1993 par le gouvernement canadien

A. Reconnaissance officielle des responsabilités constitutionnelles du gouvernement

Le rapport de 1993 recommandait que le gouvernement « reconnaisse officiellement ses responsabilités constitutionnelles envers les Innu ».

Bien que les indications initiales aient laissé croire à une reconnaissance prochaine, le gouvernement n'a jamais reconnu le moindrement ses responsabilités constitutionnelles à l'égard des Innu. Il a plutôt émis des déclarations distinctes concernant le statut des Innu Mushuau et celui des Innu de Sheshatshiu.

Le 25 février 1994, un Énoncé des engagements politiques a été signé par quatre ministres du Cabinet fédéral (les ministres des Affaires indiennes et du Nord canadien, de la Santé et de la Justice ainsi que le Solliciteur général) et par les Innu Mushuau. On pouvait lire dans le préambule du document : [traduction] « Attendu que le gouvernement du Canada reconnaît les Innu comme des Indiens au sens du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*²² [...] ». Puisque les Innu de Sheshatshiu n'étaient pas partie à l'Énoncé des engagements politiques, il s'agissait vraisemblablement d'un énoncé sur les Innu Mushuau.

Un énoncé semblable a été formulé en novembre 1996, lorsque le gouvernement (représenté par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) et la province (représentée par le premier ministre) ont signé une entente de réinstallation des Innu Mushuau avec le conseil de bande des Innu Mushuau. Le préambule comportait la déclaration suivante : [traduction] « Attendu que le Canada et Terre-Neuve et le Labrador reconnaissent que les Innu Mushuau sont des Indiens au sens du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* [...] ».

Finalement, le 19 mars 1997, les responsabilités constitutionnelles du gouvernement envers les Innu de Sheshatshiu ont été reconnues. Un décret autorisant le traitement des Innu Mushuau et des Innu de Sheshatshiu comme Indiens inscrits dans les réserves stipulait ce qui suit :

²² Le document contenait également un avertissement : [traduction] « Cet énoncé des engagements politiques n'est pas un document ayant force d'obligation. Il a été présenté au nom du gouvernement du Canada et les représentants dûment autorisés des Innu Mushuau en ont pris acte ».

[traduction] « Attendu que le gouvernement du Canada considère les Innu de Sheshatshiu comme des Indiens au sens de la classe 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*²³ [...] ».

Ainsi, bien qu'on puisse s'interroger sur le temps qu'a pris le gouvernement à reconnaître ses responsabilités constitutionnelles envers les Innu et sur la manière plutôt incertaine et épisodique dont il l'a fait, ni les Innu, ni la province, ni le gouvernement ne doutent à l'heure actuelle que ce dernier a effectivement reconnu ses responsabilités constitutionnelles à l'égard des Innu. Ainsi, en avril 2000, le gouvernement a témoigné de son engagement à traiter directement avec les Innu en nommant Eric Maldoff, un avocat au sein du cabinet montréalais Heenan Blaikie, négociateur en chef du gouvernement fédéral pour le dossier des Innu du Labrador. En sa qualité de négociateur en chef, M. Maldoff assume la responsabilité générale des négociations touchant les revendications territoriales, l'inscription et d'autres questions concernant les relations du gouvernement avec les Innu.

CONCLUSION 1

Le gouvernement a mis en œuvre la première recommandation du rapport de 1993 consistant à reconnaître officiellement ses responsabilités constitutionnelles à l'égard des Innu.

- B. Annulation des ententes de financement avec Terre-Neuve et le Labrador et mise en œuvre d'ententes de financement direct avec les Innu

Le rapport de 1993 comportait une recommandation voulant que le gouvernement :

« annule ses ententes de financement avec le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador sur les collectivités innu de Sheshatshiu et de Davis Inlet et conclue des ententes directes avec les Innu, en leur qualité d'Autochtones du Canada, et s'assure que ces ententes garantissent que les Innu 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 ».

L'auteur du rapport de 1993 constatait que le gouvernement, bien qu'il ait refusé par le passé de s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles envers les Innu, avait convenu de régler certains coûts engagés par la province concernant les peuples autochtones. Des ententes visant à donner effet à ce financement ont été signées (ou renouvelées) par le gouvernement et la province en 1954, 1964, 1970, 1976 et 1981, puis

²³ C.P. 1997-7/415, 19 mars 1997 (C.T. Rec. 825105).

annuellement par la suite. Dans les années 1980, le gouvernement a également commencé à établir un certain nombre d'ententes spéciales directement avec les Innu, y compris sur le règlement de certains coûts liés à l'éducation postsecondaire et au financement de programmes de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie, au développement économique et aux services de santé²⁴. On précisait également dans le rapport de 1993 qu'au cours de l'histoire, les Innu n'avaient pas reçu le même niveau d'avantages que les Indiens inscrits vivant ailleurs au Canada.

L'Entente entre le Canada et Terre-Neuve concernant les Autochtones du Labrador, la plus récente survenue entre le Canada et Terre-Neuve, a pris fin en 1997, et le gouvernement a commencé à conclure des ententes de financement direct avec les conseils de bandes de Sheshatshiu et de Davis Inlet.

CONCLUSION 2

Le gouvernement a mis en œuvre la première partie de la deuxième recommandation du rapport de 1993, c'est-à-dire conclure des ententes de financement direct avec les Innu.

Cependant, selon la recommandation énoncée dans le rapport de 1993, les Innu devaient avoir accès à tous les fonds, programmes et services fédéraux offerts aux Indiens inscrits vivant dans des réserves au Canada. En outre, on mentionnait clairement que cet accès devait être assuré sans exiger des Innu qu'ils s'inscrivent conformément à la *Loi sur les Indiens*. À propos d'une éventuelle inscription obligatoire des Innu, l'auteur du rapport indiquait qu'il s'agirait « uniquement d'un acte symbolique de subordination²⁵ ».

Il semble que le gouvernement ait pu être initialement disposé à mettre en œuvre cette recommandation. En effet, le décret de 1997 stipulait :

[traduction] « Par conséquent, Son Excellence le gouverneur général en conseil, sur la recommandation du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et du Conseil du Trésor, autorise par les présentes le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et d'autres ministres, s'il y a lieu, à considérer les Innu des collectivités de Sheshatshiu et de Davis Inlet comme des Indiens inscrits vivant sur des terres de réserve lorsqu'il s'agit de leur fournir des programmes et des services. »

Toutefois, la réalité est beaucoup plus complexe. Trois points doivent être pris en considération. Le premier touche au rôle continu de la province. Le deuxième touche au

²⁴ Rapport de 1993, p. 10.

²⁵ Rapport de 1993, p. 58.

fait que contrairement aux clauses du décret de 1997, le gouvernement a exigé que les Innu s'inscrivent et vivent dans une réserve avant de pouvoir recevoir intégralement les avantages auxquels ont droit les Indiens inscrits vivant dans des réserves. Quant au troisième point, il concerne la situation financière actuelle.

Le rôle continu de la province

Bien que l'Entente entre le Canada et Terre-Neuve ait été abrogée, la province n'a pas quitté la scène. En réalité, elle ne le pouvait pas. À moins que les tribunaux n'en décident autrement, le gouvernement ne peut transférer de terres au sein de la province sans le consentement de cette dernière. En outre, la province participe à la prestation des services d'éducation, des services de santé et des services sociaux aux Innu, qu'elle finance au même niveau que les services semblables offerts ailleurs à Terre-Neuve et au Labrador. Le gouvernement « complète » ce financement afin de le porter à un niveau comparable à celui fourni aux Indiens inscrits vivant dans des réserves. Jusqu'à ce que les Innu changent de statut ou obtiennent l'autonomie gouvernementale, ce rôle provincial devra demeurer. De plus, la province participe entre-temps à toutes les négociations touchant ces questions.

Même lorsque le processus d'inscription sera terminé, la province occupera toujours la scène. En effet, le gouvernement prévoit qu'elle continuera d'être responsable de l'éducation, et peut-être de la prestation d'autres services, grâce à un transfert de fonds fédéraux visant à couvrir les coûts. Le gouvernement estime que les Innu n'ont pas encore acquis la capacité d'administrer eux-mêmes ces programmes, et de l'avis des fonctionnaires fédéraux, il faut développer sérieusement leurs capacités avant de procéder au transfert des responsabilités. Le gouvernement reconnaît que l'objectif à long terme est de confier aux Innu le contrôle de ces programmes et services, mais croit que dans l'intervalle, ils doivent leur être fournis. En outre, le gouvernement a amorcé des négociations avec la province sur la prestation de ces services après l'inscription. Les fonctionnaires fédéraux nous ont informés que des négociations parallèles sont en cours avec la province au sujet de la prestation des services aux Innu, de même qu'avec les Innu sur la façon dont les services sont fournis et sur le développement des capacités. Cette dernière série de négociations semble en être au tout premier stade. Les Innu se sont dits inquiets d'avoir été exclus des discussions avec la province.

Le rôle continu de la province se manifeste d'une autre façon : par la prestation de fonds. Au moment de l'abrogation de l'entente de financement fédérale-provinciale, Brian Tobin, alors premier ministre de Terre-Neuve et du Labrador, a promis que les fonds que la province affectait traditionnellement aux Innu resteraient au profit de ces derniers et ne seraient pas retournés au Trésor provincial. On dit généralement de ces fonds qu'ils ont été « laissés sur la table ». La province a apparemment jugé que cet engagement était nécessaire pour que le gouvernement convienne de mettre un terme aux ententes de financement et accepte de s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles envers les

Innu. C'était le seul moyen de l'inciter à mettre fin à ses « 53 années d'exemption de ses responsabilités de fiduciaire ».

Il n'existe pas d'entente claire entre la province, le gouvernement et les Innu sur la façon dont ces fonds doivent être dépensés. Le gouvernement aimerait qu'ils servent à prendre en charge certains de ses coûts, tandis que les Innu souhaitent décider de la façon de les utiliser. De son côté, la province estime qu'elle doit elle-même les affecter à des éléments comme les coûts liés aux infrastructures, et elle a procédé aux affectations en fonction de chaque cas.

La question de l'inscription

L'histoire de l'inscription des Innu conformément à la *Loi sur les Indiens* est une question complexe. Les Innu ont déposé une demande d'inscription en 1977. À cette époque, la province a contesté ce changement de statut, et bien que les raisons en soient obscures, le gouvernement ne s'est pas rendu à la demande des Innu²⁶. À la fin des années 1980, le gouvernement semble avoir été prêt à inscrire les Innu, mais ces derniers ne désiraient plus à ce moment être régis par la *Loi sur les Indiens*. Au début des années 1990, les Innu ont continué de rejeter la perspective de l'inscription et ont plutôt cherché à obtenir « l'équivalence du statut » sans effectivement amorcer le processus d'inscription. En 1997, le gouvernement a retiré son offre d'inscription et de création d'un statut de réserve avant de signer l'entente de réinstallation avec les Innu de Davis Inlet²⁷.

L'auteur du rapport de 1993 avait recommandé que les Innu ne soient pas tenus de s'inscrire comme « Indiens inscrits » conformément à la *Loi sur les Indiens*. Il proposait plutôt que le gouvernement agisse directement sans imposer de processus d'inscription aux Innu.

Lorsque les négociations ont commencé après la publication du rapport de 1993, le gouvernement a d'abord semblé d'accord avec cette approche. Le décret envisageait la prestation de services sans inscription. Telle était la position adoptée par le sous-ministre du MAINC, qui a écrit ce qui suit aux Innu le 12 décembre 1997 : [traduction] « Dans le cadre des négociations en cours sur l'autonomie gouvernementale, il semble que l'inscription et la création d'une réserve soient une mesure inutile qui serait prise puis annulée dans un régime d'autonomie gouvernementale²⁸ ». En bref, il semble que selon l'approche envisagée, les Innu auraient reçu tous les services auxquels ont droit les Indiens inscrits vivant dans des réserves, que les revendications territoriales et l'autonomie

²⁶ Rapport de 1993, p. 18.

²⁷ Lettre du sous-ministre Scott Serson au chef Paul Rich, le 24 septembre 1997.

²⁸ Lettre du sous-ministre Scott Serson au chef Paul Rich, le 12 décembre 1997.

gouvernementale auraient été négociées et que le gouvernement aurait ainsi mis en application ses responsabilités constitutionnelles.

Cette position a été réitérée le 24 novembre 1999 dans une entente de principe signée par le président de la nation innu, par les chefs de bandes des Innu de Sheshatshiu et des Innu Mushuau, par le premier ministre de Terre-Neuve et du Labrador Brian Tobin et par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien Robert Nault. En vertu de cette entente, la province devait faciliter le transfert du territoire servant au règlement des revendications territoriales des Innu; le gouvernement et la province devaient travailler ensemble au transfert de la responsabilité des programmes d'éducation aux Innu; il devait y avoir une entente sur les services de police autochtones; des dispositions légales concernant l'exercice des pouvoirs par les Innu devaient être mises en place; et un engagement devait assurer la conclusion rapide d'une entente sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale des Innu²⁹. En bref, l'entente de principe de novembre 1999 prévoyait que le gouvernement s'acquittait de toutes ses responsabilités constitutionnelles à l'égard des Innu et conclue avec eux des ententes relatives aux revendications territoriales et à l'autonomie gouvernementale.

Cependant, il n'en a pas été ainsi. Il s'est avéré que le gouvernement n'était pas prêt à accorder aux Innu tous les avantages auxquels ont droit les Indiens inscrits vivant dans des réserves. Le point de friction semble avoir été l'exonération d'impôt, que le gouvernement n'était pas prêt à accorder aux Innu. En 1997, Ron Irwin, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a déclaré qu'il n'y avait jamais eu d'engagement à l'effet d'inclure « l'imposition³⁰ » dans l'équivalence accordée aux Innu. Or, les Innu étaient d'avis que puisqu'ils avaient le droit d'être inscrits et de créer des réserves, « l'équivalence » signifiait aussi qu'ils avaient droit à l'exonération d'impôt. Cette exonération touchait non seulement les Innu à titre individuel, mais également les dépenses engagées par la nation et par les bandes innu de Sheshatshiu et de Davis Inlet. Du point de vue des Innu, si on leur refusait l'exonération d'impôt accordée aux personnes inscrites conformément à la *Loi sur les Indiens*, ils n'obtenaient pas les avantages auxquels ils auraient eu droit si le gouvernement s'était dûment acquitté de ses responsabilités constitutionnelles à leur égard.

Le fait que les Innu ne vivaient pas dans des réserves créait d'autres complications. Les « bandes » de Sheshatshiu et de Davis Inlet sont simplement des entités constituées sous le régime de lois provinciales. Cela signifie qu'elles ont été restreintes dans leur capacité de promulguer des règlements et de régler des questions dans leurs

²⁹ L'entente de principe prévoyait également que le MAINC établirait un bureau au Labrador pour aider les Innu à assumer leurs nouvelles responsabilités.

³⁰ Lettre de Ron Irwin, ministre des Affaires indiennes et du Nord Canadien, aux chefs Prote Poker et Paul Rich, le 9 juin 1997.

collectivités, y compris l'accès à l'alcool. Certains estimaient que ces questions pouvaient être réglées et qu'il serait possible de créer de nouveaux mécanismes et des instruments législatifs autres que la *Loi sur les Indiens* afin d'établir des équivalences quant aux points qui découlaient automatiquement de l'inscription conformément à la *Loi sur les Indiens*, tout cela en évitant le processus d'inscription. Du côté du gouvernement, on a jugé qu'il serait trop difficile de chercher à assurer l'équivalence aux Innu de cette façon.

En définitive, les chefs innu ont conclu que l'inscription conformément à la *Loi sur les Indiens* et la création de réserves étaient les seuls moyens dont ils disposaient pour obtenir une véritable équivalence. En mars 1999, un référendum a été tenu à Sheshatshiu et à Davis Inlet sur la question suivante :

[traduction] « Jusqu'à ce que les droits des Innu et les ententes du gouvernement innu soient instaurés, je souhaite que la direction de la nation innu et les conseils de bandes innu prennent toutes les mesures qu'ils jugent nécessaires pour garantir l'équivalence des programmes et des services, y compris l'exonération d'impôt. J'approuve également le fait qu'en dernier ressort ce mandat comprenne l'inscription conformément à la *Loi sur les Indiens* et la création d'une réserve. »

À Sheshatshiu, la participation électorale s'est élevée à 49 %; de cette proportion, 78,5 % se sont déclarés en faveur de l'inscription. À Davis Inlet, la participation électorale était de 88 %, dont 88,2 % en faveur de l'inscription.

Malgré ces résultats, plusieurs points de vue divergents semblent avoir émergé du référendum sur l'inscription. Certains Innu ont conclu que si l'inscription conformément à la *Loi sur les Indiens* était le seul moyen d'obtenir la pleine reconnaissance ainsi que l'accès à des programmes, des services et des clauses fiscales semblables à ceux des autres peuples autochtones, la collectivité devait absolument appuyer ce processus. D'autres Innu étaient moins enclins à accepter l'inscription; ils estimaient que les Innu avaient décidé de « se résigner » à accepter la voie politique de l'inscription conformément à la *Loi*, parce que leurs efforts de bonne foi en vue de négocier de nouvelles voies et procédures n'avaient pas été couronnés de succès. Certains Innu ont continué à refuser l'inscription, ne serait-ce que par principe, en soutenant que le fait d'être régis par la *Loi sur les Indiens* plutôt que de relever de la compétence de Terre-Neuve « n'apportait rien » et n'était qu'un « pas de côté ».

Du point de vue fédéral, on ne considérait pas non plus que l'inscription était nécessairement souhaitable. Certains fonctionnaires, en particulier au MAINC, estimaient que l'inscription était soutenue par quelques Innu qui voulaient tirer un avantage personnel de l'exonération d'impôt, avantage que les fonctionnaires jugeaient d'une valeur marginale pour de nombreux Innu à faible revenu. D'autres estimaient que l'application de la *Loi sur*

les Indiens à un autre groupe d'Autochtones était rétrograde et pouvait établir un précédent sur lequel s'appuieraient d'autres groupes souhaitant également s'inscrire. Selon eux, créer avec les Autochtones de nouvelles relations qui ne s'écartaient pas des restrictions « dépassées et paternalistes » de la *Loi sur les Indiens* était contraire à la politique générale du MAINC.

Compte tenu des retards et de leurs craintes que la question de l'inscription n'aboutisse nulle part, les Innu ont menacé en septembre 2000 de marcher vers Ottawa et de planter leurs tentes sur la Colline du Parlement. Le 8 septembre 2000, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien Robert Nault a offert d'aborder la question de l'inscription des Innu et de la création d'une réserve avec ses collègues du Cabinet avant la fin de l'année. Les fonctionnaires fédéraux ont déclaré que le processus d'approbation du Cabinet a été compliqué par les révélations publiques sur l'inhalation de vapeurs d'essence chez des enfants innu, en novembre 2000. La crise a entraîné l'intervention du premier ministre et de Santé Canada et a poussé le Cabinet à demander un rapport circonstanciel complet avant d'approuver l'inscription et la création de réserves.

Ce n'est donc qu'en juin 2001, près de deux ans après que les Innu se furent prononcés en faveur de l'inscription, que le Cabinet a officiellement approuvé leur inscription conformément à la *Loi sur les Indiens*³¹. Au bout du compte, l'hésitation de la bureaucratie du MAINC à aller de l'avant avec l'inscription a été annihilée par la décision politique du Cabinet.

Malgré ce soutien politique, le déroulement du processus d'inscription a continué d'évoluer lentement, ce qui a généré un certain degré de tension et d'acrimonie entre les Innu et le gouvernement. Les fonctionnaires fédéraux estiment que cette situation est inévitable. Selon eux, l'inscription est longue et complexe en soi. Il faut établir les critères permettant de définir ce qu'est un « Innu », et toute la collectivité doit être recensée. Les membres des collectivités de Sheshatshiu et de Davis Inlet ont le choix d'accepter ou de refuser de s'inscrire, et des réunions communautaires doivent être convoquées pour expliquer la signification et les conséquences de l'inscription.

La création d'une réserve est tout aussi compliquée. Il faut effectuer des levés, des recherches de titres et des évaluations environnementales des terres de réserves. Des intérêts privés doivent être rachetés. Les terres doivent être transformées en terres de la Couronne provinciale, puis transférées au gouvernement. Dans les cas où des familles non innu ont construit des maisons adjacentes à des maisons de familles innu, la nouvelle réserve devra à l'occasion suivre un tracé en damier. Bien que la question ne se pose pas pour la nouvelle collectivité des Innu Mushuau de Natuashish, le problème existe à Sheshatshiu, où des non-Innu vivent dans la collectivité depuis de nombreuses années.

³¹ Lettre de Robert Nault à Peter Penashue, président de la nation innu, le 8 septembre 2000.

La lenteur du processus d'inscription est à l'origine d'une grande partie de la méfiance des Innu, qui estiment que les retards sont en partie délibérés afin de permettre au gouvernement d'exercer des pressions sur eux relativement à d'autres questions faisant l'objet de négociations. En réalité, les Innu se sont rapidement pliés au recensement et ont constaté que les retards provenaient essentiellement du côté du gouvernement. Il a fallu beaucoup de temps pour déterminer le budget lié au processus d'inscription.

À la fin de 2001, le budget du processus d'inscription était approuvé³². On a alors établi les listes des personnes admissibles et on a mené des consultations dans les collectivités en 2002. Bien que certains aient estimé que le processus d'inscription et de création de réserves serait terminé en juin 2002, cela reste toujours à faire. La question a été renvoyée au Cabinet fédéral et on ne sait pas encore clairement à quel moment on peut s'attendre à recevoir l'approbation finale.

Les péripéties qui ont conduit à l'inscription sont à déplorer et elles ne rehaussent certes pas l'image du gouvernement. Les Innu ont reçu une offre d'inscription. Cette offre leur a ensuite été retirée, puis présentée de nouveau. On leur a indiqué qu'ils obtiendraient l'équivalence sans inscription, mais on leur a par la suite mentionné que l'équivalence ne s'appliquait qu'aux programmes et aux services, et non à l'exonération d'impôt. On leur a ensuite dit qu'ils pouvaient obtenir l'exonération d'impôt s'ils s'inscrivaient. Lorsqu'un parallèle a été établi avec la situation des Autochtones de Conne River, on a déclaré aux Innu qu'ils étaient différents de ceux-ci, même si un document gouvernemental interne fourni aux Innu en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* semble indiquer que la seule différence réelle entre les Innu et les Micmacs de Conne River est que ces derniers ont poursuivi le gouvernement alors que les Innu ne l'ont pas fait.

Pour les Innu, l'inscription sera donc l'aboutissement d'un processus long et tortueux. Selon Peter Penashue, « cela aurait pu être si simple. Huit ans plus tard [depuis la publication du rapport de 1993], ils commencent à faire ce qui aurait dû être fait en 1949³³ ».

La situation financière actuelle

Le gouvernement estime qu'à l'exception des avantages fiscaux, il fournit aux Innu des programmes et des services comme s'ils étaient des Indiens inscrits conformément à la *Loi sur les Indiens*. La province continue à financer l'éducation et les services sociaux,

³² Cependant, on se demande si le budget précédent sera toujours approprié, compte tenu du fait que le gouvernement a créé des « tables parallèles » supplémentaires de négociation sur l'inscription, sans que le budget en soit pour autant augmenté.

³³ Entrevue avec Peter Penashue, Sheshatshiu, le 30 juillet 2001.

tandis que le gouvernement fournit d'autres fonds supplémentaires en « complément » des fonds provinciaux afin qu'ils soient comparables à ceux fournis aux Indiens vivant dans des réserves. Le gouvernement soutient également que depuis 1997, il a payé aux Innu du Labrador un « très important complément en capital » qui s'élève à plusieurs millions de dollars par an.

Les Innu reconnaissent qu'ils reçoivent maintenant un financement direct du gouvernement, mais de nombreux services essentiels demeurent à la charge de la province, qui continue de financer et de contrôler l'éducation, les services de police et les services sociaux, une situation qui ne changera pas après l'inscription.

CONCLUSION 3

Le gouvernement n'a pas mis en œuvre cette partie de la deuxième recommandation du rapport de 1993, selon laquelle les Innu devaient obtenir l'accès à tous les fonds, programmes et services fédéraux offerts aux Indiens inscrits vivant dans des réserves au Canada. Cependant, il a mis en œuvre une partie de cette recommandation et il a, bien que tardivement, lancé un processus — l'inscription et la création de réserves — qui assurera aux Innu l'accès à tous les fonds, programmes et services fédéraux offerts aux Indiens inscrits vivant dans des réserves au Canada.

À la fin de la deuxième recommandation du rapport de 1993, on précisait qu'en fournissant ces services, le gouvernement devait préserver « les éléments utiles des ententes existantes comme le Programme des petites réserves ». Ce programme couvre les dépenses associées aux voyages par avion qu'effectuent les familles innu, à l'automne et au printemps, pour se rendre dans leurs camps de chasse afin d'y vivre sur les terres pendant deux à trois mois. Les camps sont très petits, hébergent surtout des groupes familiaux et sont espacés de plusieurs kilomètres. De nombreux Innu considèrent que le programme est essentiel au maintien de leur culture traditionnelle et qu'il constitue pour les aînés un moyen de transmettre leur savoir et leur expertise. Ils ont souligné à maintes reprises l'importance du Programme des petites réserves pour le maintien de la langue innu (l'innu-aimun) et pour le renforcement de l'éducation, de la santé et de la culture au sein de la collectivité.

Dans l'Énoncé des engagements politiques de 1994, on précisait que le gouvernement était prêt à [traduction] « fournir sa part de financement pour les activités des petites réserves » afin d'aider les Innu à passer du temps sur leurs terres, et qu'il allait entamer des négociations « afin de discuter de l'accès aux programmes d'aide sociale d'urgence et réguliers pour les familles innu pendant qu'elles sont dans les régions

sauvages³⁴ ». Toutefois, il semble que cet engagement ne se soit pas poursuivi de manière constante.

Le principe consistant à fournir aux Innu des programmes et des services équivalents à ceux offerts aux Indiens inscrits vivant dans des réserves s'est avéré une arme à deux tranchants en ce qui a trait au Programme des petites réserves. En 1997, le sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a écrit au chef Paul Rich pour l'informer que le Programme des petites réserves ne pouvait être financé en vertu de l'entente de financement direct, parce qu'il ne s'agissait pas d'un programme offert aux Indiens inscrits vivant dans des réserves³⁵. Un financement ponctuel a été accordé et en 1997, quelque 300 000 \$ supplémentaires ont été ajoutés au budget de fonctionnement et d'entretien de Sheshatshiu pour financer le Programme des petites réserves. En 2001, on a informé les Innu que ces fonds ne seraient plus offerts.

À défaut de financement gouvernemental direct, les conseils de bandes de Davis Inlet et de Sheshatshiu ont tenté de régler les coûts des petites réserves à même leurs propres fonds, ce qui a contribué au dépassement des coûts. En 2001, aucun programme des petites réserves n'était exécuté par Davis Inlet. Les discussions se sont poursuivies de façon ponctuelle en vue de fournir un financement à cet égard, mais le gouvernement ne semble pas avoir pris d'engagement à long terme visant la poursuite du programme.

CONCLUSION 4

Le gouvernement n'a pas mis en œuvre cet élément de la deuxième recommandation du rapport de 1993, qui demande au gouvernement de préserver les « éléments utiles des ententes existantes comme le Programme des petites réserves ».

C. Négociations directes avec les Innu au sujet de l'autonomie gouvernementale

L'auteur du rapport de 1993 recommandait que le gouvernement « entreprenne des négociations directes avec les Innu 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 ».

³⁴ Dans l'Énoncé des engagements politiques, on précisait que les petites réserves seraient financées jusqu'à concurrence de 51 000 \$ au cours de l'année financière 1994–1995.

³⁵ Lettre du sous-ministre Scott Serson au chef Paul Rich, le 24 septembre 1997.

Dans l'Énoncé des engagements politiques de 1994, on précisait que les négociations sur l'autonomie gouvernementale auraient lieu [traduction] « entre le gouvernement du Canada, la nation innu et ses collectivités et, au besoin, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador ». En réalité, ces négociations ont débuté et elles se sont avérées essentiellement trilatérales, impliquant le gouvernement, les Innu et la province. La notion « au besoin » s'est traduite par « tout le temps ». Les négociations ont néanmoins progressé.

Les négociations sur l'autonomie gouvernementale entreprises en 1997 ont cependant été interrompues en octobre 2000 et elles sont maintenant reportées pour une période indéterminée. Chacune des parties semble croire que cette interruption est survenue parce que l'autre partie était incapable de mener les négociations sur tant de fronts différents (inscription, revendications territoriales, questions de santé, réinstallation). Toutefois, l'inscription a détourné les Innu de la voie de l'autonomie gouvernementale. La *Loi sur les Indiens* fournira maintenant la structure d'exercice des pouvoirs relativement aux Innu, une structure que toute négociation éventuelle sur l'autonomie gouvernementale devra démanteler.

Le fait de suspendre les négociations sur l'autonomie gouvernementale influe sur les négociations touchant les revendications territoriales. Le territoire et l'aspect financier ne constituent qu'une partie de tout règlement final. Les institutions chargées de mettre en œuvre un règlement territorial global doivent être établies dans le cadre des négociations sur l'autonomie gouvernementale. Cette situation soulève des préoccupations chez les Innu, qui manifestent toujours de la méfiance face à l'interruption des discussions à ce sujet. Ils sont d'avis que rien n'empêche de négocier les questions relatives à l'autonomie gouvernementale simultanément avec d'autres questions à l'étude. Au contraire, ils jugent que les négociations basées sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale devraient avoir lieu de concert avec celles sur l'inscription et la création de réserves.

Par contre, les fonctionnaires fédéraux estiment qu'ils suivent le processus normal d'inscription. Afin que l'inscription aboutissant à l'octroi du statut et à la création de réserves se produise, certaines étapes doivent être franchies et certaines choses doivent être accomplies; il s'agit du premier pas vers l'autonomie gouvernementale. Les fonctionnaires fédéraux jugent que l'expérience et l'expertise tirées de la création et de la direction des institutions nécessaires aux Indiens inscrits vivant dans les réserves aideront les Innu à acquérir l'expertise leur permettant en bout de ligne d'assumer les responsabilités liées à l'autonomie gouvernementale. Ils estiment en outre que les Innu, bien qu'ils semblent savoir ce qu'ils veulent, n'ont pas élaboré clairement de plan viable à long terme concernant l'autonomie gouvernementale.

Les négociations sur l'autonomie gouvernementale semblent donc être en mises en suspens et non pas abandonnées. Les fonctionnaires fédéraux considèrent que le gouvernement s'est engagé à négocier l'autonomie gouvernementale pour les Innu.

L'Énoncé des engagements politiques de 1994 précise d'ailleurs que le gouvernement était prêt à négocier [traduction] « en vue de transférer les programmes et les fonds fédéraux existants aux Innu et de travailler avec la province pour transférer ces programmes et ces fonds administrés en vertu des ententes fédérales-provinciales existantes visant la prestation de services aux Innu, conformément à la politique actuelle du Canada en matière de transfert [...] ». Bien que cet engagement prévoie que tout le processus doit être effectué « avant l'expiration de l'actuelle entente Canada–Terre-Neuve », l'engagement semble demeurer valide.

Les Innu craignent que même si les négociations reprennent, le point de vue du gouvernement à l'égard de l'autonomie gouvernementale soit beaucoup trop limité. Ils pensent qu'aux yeux du gouvernement, réaliser l'autonomie gouvernementale revient à accorder aux Innu un statut analogue à celui d'un conseil municipal, plutôt qu'une réelle gouvernance qui reconnaît leur indépendance comme peuple innu du Labrador.

En outre, nous n'avons relevé chez les fonctionnaires fédéraux aucun empressement à reprendre les négociations. Certains estiment qu'il appartient aux Innu d'en demander la reprise. Cependant, rien n'a semblé démontrer qu'une telle demande puisse obtenir une réponse favorable du gouvernement. Des fonctionnaires fédéraux jugent que les négociations sur l'autonomie gouvernementale doivent attendre que les négociations sur les revendications territoriales progressent. De plus, nous avons observé qu'en général, les fonctionnaires fédéraux sont d'avis que les Innu doivent apprendre à fonctionner sous le régime de la *Loi sur les Indiens* avant d'accéder à l'autonomie gouvernementale.

CONCLUSION 5

Le gouvernement s'est engagé dans des négociations sur l'autonomie gouvernementale avec les Innu, comme le proposait la troisième recommandation du rapport de 1993; toutefois, le fait de suspendre ces négociations sans qu'aucun plan ne prévoie leur reprise signifie que la troisième recommandation du rapport de 1993 n'a pas été mise en œuvre.

D. Réinstallation des Innu Mushuau

L'auteur du rapport de 1993 recommandait que le gouvernement « s'engage à organiser un déménagement rapide des Innu Mushuau à un emplacement choisi par eux ».

Les détails de la réinstallation des Innu Mushuau du continent au village actuel de Davis Inlet, sur l'île de Iluikoyak, en 1967, ainsi que le manque d'eau courante et d'installations d'égouts, les conditions de vie inférieures à la normale, l'isolement des territoires traditionnels de chasse au caribou et les problèmes sociaux connexes au sein de la collectivité, étaient soulevés dans le rapport de 1993. Ces conditions ont ensuite été

décrites dans le Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones comme des conditions analogues à celles des pays en voie de développement les plus pauvres³⁶. Les incendies mortels, les suicides, les conditions de vie inférieures à la normale, la toxicomanie et les problèmes de santé ont attiré et continuent d'attirer l'attention nationale et internationale sur la collectivité.

Le 8 juin 1993, les Innu Mushuau ont voté en très forte majorité en faveur du déménagement à Little Sango Pond (Natuashish), sur la partie continentale du Labrador, à 15 kilomètres de l'île actuelle où se trouve Davis Inlet. L'Énoncé des engagements politiques de 1994 appuyait ce déménagement en indiquant que le gouvernement était prêt à [traduction] « contribuer à la réinstallation des Innu Mushuau à Little Sango Pond ».

Toutefois, plusieurs conditions étaient rattachées à l'engagement du gouvernement. Les Innu devaient adopter « un plan de reconstruction sociale et économique à long terme afin de répondre aux pathologies sociales et au taux de chômage élevé dans les collectivités, après des discussions avec le Canada et une entente avec ce dernier ». Après l'adoption du plan, il devait y avoir « confirmation du nouvel emplacement au moyen d'un processus de ratification officiel par les Innu d'Utshimasits ».

Les Innu ont préparé et remis au MAINC les études socioéconomiques et techniques nécessaires, et en décembre 1995, ils ont présenté un plan de reconstruction sociale dans lequel ils énonçaient 131 initiatives. Ces dernières comprenaient des projets sur la culture innu, les services de santé et les services sociaux, l'éducation et la formation, la justice et les économies traditionnelles et non traditionnelles. Le vote de ratification requis a eu lieu dans la collectivité de Davis Inlet au début de l'automne 1996, avec pour résultat une majorité écrasante de 97 % en faveur du déménagement à Natuashish.

L'Énoncé des engagements politiques fixait d'autres conditions au déménagement, dont :

la preuve, par l'exécution d'études techniques, que le nouvel emplacement peut fournir à la collectivité suffisamment d'eau douce et d'autres commodités essentielles dans l'avenir;

la cession du territoire nécessaire par le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador;

un emplacement acceptable sur le plan environnemental, tel que démontré par tous les processus d'évaluation environnementale nécessaires;

³⁶ Voir par exemple le Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, *Rassembler nos forces*, vol. 3 (Ottawa: ministère des Approvisionnement et services, 1996), p. 199-200.

la construction et l'aménagement de l'emplacement en respect avec les normes appropriées des gouvernements fédéral et provincial;

des coûts raisonnables qui sont acceptables pour le Canada.

À la fin de 1996, il semble que toutes ces conditions avaient été remplies. En novembre de la même année, l'Entente de réinstallation des Innu Mushuau a été conclue par le gouvernement, la province et le conseil de bande des Innu Mushuau. La province a accepté de céder un territoire à la collectivité, aux termes d'un bail renouvelable de 20 ans qui prévoit la possibilité d'un transfert du territoire aux Innu. Le gouvernement a convenu de fournir des fonds pour la planification du déménagement, la conception et la construction qui y sont reliées, ce qui représente environ 82 millions de dollars. On prévoyait que ces fonds défraieraient les coûts des maisons à ossature de bois, des réseaux d'aqueduc et d'égouts, des routes, d'une centrale électrique, de l'école, du poste de soins infirmiers, de l'aéroport, du quai, du bureau de poste, du bureau du conseil de bande, des installations de police et de lutte contre les incendies, ainsi que les frais de réinstallation et la mise hors service de l'ancien emplacement de Davis Inlet.

L'entente de réinstallation prévoyait que la construction de la nouvelle collectivité devait s'effectuer en cinq ans et être terminée à l'automne 2001. Un comité de réinstallation des Innu Mushuau a été établi pour assurer la participation des Innu au projet. En vertu de l'entente, l'objectif était de faire participer les Innu à la construction et de leur fournir des possibilités d'emploi et de formation.

La collectivité construite à Natuashish est impressionnante et ambitieuse. Une fois complétée, elle sera aussi moderne que toute autre collectivité contemporaine au Canada. Sur le plan physique, la différence entre Natuashish et Davis Inlet est rien de moins qu'énorme. Cependant, le projet n'a pas respecté l'échéance de l'automne 2001 et les estimations fédérales actuelles ne prévoient pas sa réalisation avant décembre 2002. Beaucoup doutent qu'il soit terminé même au terme de ce calendrier. Selon certains, une échéance en 2003 est plus réaliste. D'autres prévoient que la collectivité pourrait devoir déménager par étapes, une partie de la collectivité en premier et l'autre partie ultérieurement. Au moment de conclure le présent rapport, on ne savait pas encore de façon claire si un déménagement aurait bel et bien lieu en 2002.

Des difficultés ont surgi tout au long du projet, certaines associées à l'envergure des travaux de construction effectués dans les conditions physiques propres au nord du Labrador; d'autres touchaient le financement et la gestion du projet, la participation des Innu et les aspects économiques et sociaux de la réinstallation.

L'environnement physique

Il semble qu'aucun déménagement ou aucune construction d'une collectivité toute nouvelle, à cette échelle ou dans ces conditions, n'ait eu lieu auparavant au Canada. Le projet est ambitieux et les obstacles sont de taille. La courte saison de construction dans le nord du Labrador, conséquence inévitable du climat difficile, pose d'importants problèmes. Les équipes ouvrent habituellement le camp en mai ou au début de juin et doivent le fermer en novembre. Les températures de -30 degrés et les fortes chutes de neige qui nécessitent l'entretien quasi permanent des routes nuisent à la productivité. L'équipement et le matériel doivent être amenés par barge, et il s'est avéré difficile de trouver des barges pour transporter les matériaux de construction sur les lieux pendant la courte période estivale au cours de laquelle le transport par eau est possible. Un retard de deux mois peut signifier une saison de construction complètement perdue. Dans ces circonstances, on semble reconnaître à l'unanimité que les ouvriers sur les lieux accomplissent un excellent travail, compte tenu des conditions auxquelles ils sont confrontés.

On a établi que le travail devait débuter en mars 2002 si l'on souhaitait essayer de le terminer la même année. On a apporté suffisamment de matériel au cours de l'été 2001 pour pouvoir commencer les travaux, bien que la construction n'ait jamais débuté si tôt et qu'on ne sache pas dans quelle mesure un démarrage aussi précoce soit réalisable.

Le financement du projet

Le financement du projet a été critiqué par le vérificateur général en 2000³⁷. Le gouvernement a décidé de n'autoriser qu'un financement maximal de 82 millions de dollars, bien qu'il ait su, même depuis 1996, que les coûts de réinstallation pouvaient atteindre 110 millions de dollars. En fait, le gouvernement a dû hausser son engagement initial de 82 à 113 millions de dollars en 1999, puis à 150 millions de dollars en 2001. Le MAINC a attribué les dépassements de coûts à une série de facteurs, dont une augmentation de 33 % du nombre de maisons à construire, des changements aux normes techniques concernant les bassins de stabilisation des eaux usées et les besoins en énergie, des augmentations de coûts pour les services de télécommunications, ainsi que des changements au chapitre des normes et des besoins concernant divers immeubles municipaux et autres.

D'autres facteurs sont également entrés en jeu. Dans son plan original, le gouvernement avait apparemment prévu un budget de 50 000 dollars seulement par unité de logement. Les fonctionnaires fédéraux ont informé le conseil de bande Mushuau que tout excédent devrait être réglé par les Innu. Il s'est avéré que les 50 000 dollars accordés par unité suffisaient seulement à financer la construction de l'extérieur de la maison, et non de l'intérieur; le coût total de chaque unité s'élevait plutôt à environ 150 000 dollars. Il est

³⁷ Vérificateur général du Canada, « Autres observations de vérification, Affaires indiennes et du Nord canadien », chapitre 17, octobre 2000.

clair que le conseil de bande Mushuau ne possédait pas les fonds pour pallier cet écart, et la somme manquante est devenue l'objet de négociations continues entre les Innu et le gouvernement, jusqu'à ce que ce dernier présente finalement une entente visant à couvrir la différence.

Les retards causés par le manque de fonds ont également contribué à l'escalade des coûts. L'obligation de constamment négocier les fonds a « compliqué et retardé le projet ». Le temps nécessaire pour obtenir l'approbation d'affectations supplémentaires du MAINC, puis du Conseil du Trésor, a souvent nui à l'ensemble du projet. Comme un Innu l'a indiqué, « le cycle à Ottawa n'est pas le même que notre cycle saisonnier [dans le nord du Labrador] ». Dans son étude, le vérificateur général a reconnu qu'il n'était pas inhabituel de réviser les estimations financières initiales, mais il a critiqué le gouvernement pour ne pas avoir prévu ces facteurs de façon assez rigoureuse. Selon lui, l'approche du gouvernement à l'égard du projet de réinstallation n'était pas « conforme à une saine gestion de projet ».

D'autres ont soutenu que l'approche improvisée au chapitre du financement était le seul moyen de faire accepter le projet par le gouvernement. Selon eux, un projet de réinstallation coûtant plus de 82 millions de dollars n'aurait pas été réalisable sur le plan politique en 1996. Le coût de la réinstallation a fait passer les Innu d'un groupe négligé par le gouvernement à un groupe recevant, dit-on, plus d'argent par habitant que dans toute autre réserve au Canada. Les Innu pensent que ces facteurs politiques sont intervenus dans le projet de réinstallation. En général, il semble que dès le début le gouvernement ne souhaitait pas faire face à la réalité financière découlant de son engagement à cet égard. L'acceptation plus rapide de cette réalité aurait pu accélérer le déroulement du projet.

Les négociations constantes au sujet des coûts de la réinstallation ont parfois été menées en parallèle avec d'autres négociations touchant l'inscription, les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale. Selon les Innu, on leur a déclaré que le coût de la réinstallation les empêcherait d'obtenir des fonds pour d'autres dossiers. Le déménagement serait un « appât » pour les détourner d'autres questions. Les Innu craignent qu'après la réinstallation, le gouvernement commence à diminuer le financement qu'il leur accorde à cause du montant déjà consacré au déménagement. Les fonctionnaires fédéraux, bien qu'ils admettent l'importance des coûts liés au projet, nient toute intention de faire payer la réinstallation aux Innu dans l'avenir; ils nient aussi tout rapport direct faisant « qu'un dollar dépensé ici signifie un dollar non dépensé là ».

Actuellement, il semble que suffisamment de fonds soient approuvés et en place pour compléter le projet. Toutefois, selon certaines estimations, des retards au-delà de 2002 pourraient coûter de 5 à 10 millions de dollars de plus que les montants actuellement prévus au budget.

La gestion du projet

L'Entente de réinstallation des Innu Mushuau précisait qu'il fallait constituer [traduction] « une équipe de gestionnaires, de concepteurs et d'employés innu Mushuau et non innu Mushuau pour exécuter le projet dans les limites d'un budget et d'un délai spécifiés, conformément aux normes et aux critères de conception approuvés par le Canada et les Innu Mushuau ». Le MAINC a été désigné comme chef de projet en ce qui a trait à la réinstallation, avec le pouvoir de prendre toutes les décisions conformes aux intérêts du Canada concernant les activités de planification, de conception et de construction. De leur côté, les Innu Mushuau devaient choisir un gestionnaire de projet en consultation avec le MAINC. Les pouvoirs et les fonctions du gestionnaire de projet devaient être déterminés conjointement avec les Innu Mushuau et le MAINC, et comprendre la mise en œuvre du projet, l'examen et la mise à jour des estimations financières, la surveillance des coûts, de la qualité et de la progression du projet et, s'il y a lieu, la recommandation de mesures correctives aux Innu Mushuau et au MAINC.

Bien qu'à de nombreux égards les relations entre les Innu et le gouvernement à ce sujet se soient avérées efficaces, elles ont connu certaines difficultés. Au départ, les Innu estimaient que le MAINC, bien qu'il ait obtenu un rôle central dans la mise en œuvre de la réinstallation, n'avait pas désigné suffisamment de personnel pour travailler sur le terrain. Seulement trois employés du bureau régional d'Amherst (Nouvelle-Écosse) ont été chargés du travail quotidien. Le travail a pris une ampleur énorme. Les Innu ont été surpris que « seulement trois personnes travaillent à ce projet, qui est un des plus importants jamais exécuté par les Affaires indiennes ».

D'autres difficultés ont marqué le projet presque depuis le début. Le fait d'exiger que la nouvelle collectivité soit construite conformément aux spécifications réglementaires du gouvernement allait parfois à l'encontre des perspectives innu concernant les besoins culturels et communautaires traditionnels. Il a fallu reprendre la conception de certaines installations, comme l'école et le poste de soins infirmiers, lorsqu'on a constaté qu'ils devaient être plus grands que prévu. Le choix du gestionnaire de projet a soulevé des problèmes. Dans les plans d'origine, on a négligé de prendre en considération le coût de construction d'une voie d'accès et d'un camp devant loger l'équipe de travailleurs pendant la phase de construction. Le processus d'appel d'offres concernant la construction a suscité des désaccords. Des problèmes géographiques et géologiques imprévus sont survenus.

En bout de ligne, ces questions ont été réglées et il semble actuellement y avoir peu de difficultés entourant la gestion du projet.

La participation des Innu au projet

Dans l'Entente sur la réinstallation des Innu Mushuau, on envisageait la participation active des Innu Mushuau à la planification, à la conception et à construction de la nouvelle collectivité. Cela comprenait l'optimisation des [traduction] « possibilités de

formation, d'emploi et de passation de marchés pour la nation innu Mushuau et ses membres³⁸ ». Comme on pouvait s'y attendre, les efforts pour garantir que les Innu Mushuau participent à la planification et aux activités touchant la réinstallation ont grandement compliqué le projet.

Un des objectifs, important et crucial, consistait à garantir que les Innu soient employés pour le travail de construction des maisons et d'autres installations dans la plus grande mesure possible. Au début, on a accordé une certaine préférence aux Innu. Les marchés de construction de maisons étaient initialement laissés aux entrepreneurs innu, et l'entente prévoyait que les autres entrepreneurs devaient employer un Innu pour trois employés non innu. Même si les Innu n'avaient pas été préalablement formés, on voulait les faire travailler avec des employés qualifiés afin qu'ils puissent apprendre comment installer l'électricité et la plomberie, construire et réparer des maisons et faire fonctionner la station de traitement des eaux, le réseau d'égouts, le quai et la piste d'atterrissage. Selon les travailleurs sur les lieux, la formation des Innu a, dans certains cas, été couronnée d'un vif succès alors que certains sont devenus des opérateurs de machines lourdes et des charpentiers très efficaces.

Cependant, de tous les objectifs optimistes, certains n'ont pas été atteints. Bien que 30 maisons aient été initialement construites par les entrepreneurs innu, seul l'extérieur a été terminé, et non l'intérieur. Le problème est en partie dû au manque de fonds, mais également à l'incapacité des entrepreneurs innu de terminer le travail en temps opportun. Par conséquent, les marchés suivants de construction de logements ont été impartis à des entrepreneurs non innu. Les difficultés linguistiques ont également créé d'importants obstacles parce qu'il n'existe pas de mots en innu-aimun (la langue innu) pour désigner l'équipement utilisé dans le projet. Le temps nécessaire pour former les Innu a causé des retards additionnels dans la construction — un autre facteur dont on n'a pas tenu pleinement compte dans la planification. Les entrepreneurs ont vu leurs profits s'amenuiser en raison du temps supplémentaire nécessaire pour fournir une formation appropriée.

Lorsque les horaires sont devenus surchargés, on a renoncé à l'emploi de stagiaires innu. On a eu tendance à écarter les Innu et selon certains d'entre eux, la construction de la nouvelle collectivité « n'a pas apporté aux Innu les avantages que nous avions espérés ». Bien que nous ayons reçu plusieurs comptes rendus différents du nombre d'Innu travaillant réellement sur les lieux, il est clair que le total est inférieur à l'objectif établi en vue d'optimiser les possibilités pour les Innu³⁹. Plusieurs des employés

³⁸ Entente sur la réinstallation des Innu Mushuau, article 3.6.

³⁹ Les Innu ont indiqué qu'en juillet 2001, 240 personnes étaient employées sur les lieux. De ce nombre, entre 40 et 60 Innu travaillaient effectivement sur les lieux à un certain stade du projet, et jusqu'à 40 autres membres de la collectivité innu participaient à Davis Inlet à l'administration du projet. Le MAINC a indiqué que 85 des 175 travailleurs sur les lieux étaient innu et que plus d'Innu que de non-Innu travaillaient dans les périodes

innu sur le chantier de construction ont choisi de vivre dans des tentes avec leur famille, à courte distance du chantier, plutôt que de s'installer dans le camp.

Dans son étude, le vérificateur général a reproché au MAINC d'avoir négligé d'évaluer « la capacité des Innu de gérer un projet aussi gros et complexe » et il lui a recommandé « de participer plus activement au projet de manière à assurer sa réussite, tout en appuyant le rôle des Innu ». Le gouvernement a répondu en indiquant que depuis 1999, il avait « insisté pour que ceux-ci [les Innu] assument davantage leurs obligations redditionnelles à l'égard des fonds accordés pour les projets de construction, de guérison et d'entraide sociale ». Le gouvernement a également indiqué qu'il créerait une nouvelle direction dans la région atlantique du MAINC afin de gérer tous les dossiers de Terre-Neuve et du Labrador, y compris le projet de réinstallation de Davis Inlet. Un bureau du MAINC a été ouvert à Goose Bay pour fournir un service plus efficace et le nombre de personnes travaillant directement aux dossiers innu a été augmenté. Afin de faciliter la coordination entre les différents ministères fédéraux engagés dans le projet, on a constitué un comité directeur composé de représentants de chaque ministère fédéral et de la province.

Les aspects sociaux et économiques de la réinstallation

Dès le début, il était évident que les problèmes de reconstruction sociale, culturelle et économique s'avéraient aussi cruciaux pour la réinstallation des Innu Mushuau que l'était la constitution physique de la communauté. L'Entente sur la réinstallation des Innu Mushuau reconnaissait expressément cette situation dans l'article 3.6 qui, bien qu'il traite de la cotation des soumissions de constructions, présentait des instructions générales sur la planification, la conception et la construction du projet. Ces activités devaient être exécutées de manière à respecter la culture des membres de la nation innu Mushuau, être pleinement intégrées à d'autres mesures de guérison des Innu Mushuau, y compris les mesures parrainées par la nation innu, et être coordonnées avec les efforts des personnes et des organismes innu et non innu en vue d'établir une assise économique appropriée et durable pour les Innu Mushuau.

Le fondement de l'approche innu relativement aux aspects sociaux, culturels et économiques de la réinstallation est décrit dans le rapport *Gathering Voices: Finding Strength to Help Our Children*, publié en juin 1992 et basé sur une enquête communautaire complète effectuée en avril de cette même année. Les Innu ont préparé de nombreux autres rapports. Outre le plan de reconstruction sociale de décembre 1995, ils ont présenté la même année *Hearing the Voices*, un plan en sept points traitant du rétablissement et du processus de guérison (il s'agit d'un suivi au rapport *Gathering*

de pointe. Cette dernière assertion fait probablement référence aux mois de non-construction, où la main-d'œuvre est surtout constituée d'employés comme les préposés à l'entretien.

Voices). En novembre 1998, les Innu ont présenté un plan de guérison en huit points, suivi en janvier 1999 d'une stratégie de guérison innu Mushuau.

Le vérificateur général a mis en doute la pertinence de la réponse du gouvernement. Dans son rapport d'octobre 2000, il indiquait :

« Toutefois, nous avons trouvé peu d'information démontrant que le Ministère avait évalué adéquatement le plan de reconstruction sociale de décembre 1995 des Innu afin de déterminer sa contribution éventuelle à une solution efficace. Le Ministère n'avait pas non plus de plan d'action global pour traiter spécifiquement les questions communiquées, même s'il avait exigé que les Innu effectuent de telles études et lui fassent rapport. Le Ministère a indiqué, en août 2000, qu'un plan visant à remédier aux problèmes de santé et sociaux sera élaboré conjointement avec d'autres ministères fédéraux et provinciaux. Le retard mis à élaborer un plan est particulièrement troublant, car le Ministère est au courant de ces questions depuis de nombreuses années. Nous croyons qu'il y a toujours un risque important que les pathologies affligeant la communauté innu soient simplement transférées au nouveau site de Little Sango Pond, malgré les quelque 113 millions de dollars dépensés⁴⁰. »

En réponse au rapport du vérificateur général, le gouvernement a entrepris la préparation d'un nouveau plan « visant à remédier aux problèmes de santé et sociaux », élaboré en consultation avec les Innu Mushuau et des ministères des gouvernements fédéral et provincial. Cependant, les Innu sont demeurés sceptiques. Ils ont fait remarquer qu'ils avaient mis en œuvre des plans complets de guérison et de redressement en consultation avec des spécialistes fédéraux, provinciaux et non gouvernementaux au moins quatre fois au cours des dix dernières années. Les Innu ont déclaré : « Le plan existe déjà, nous n'avons pas besoin d'un nouveau plan. Ce qu'il nous faut, c'est l'intervention du gouvernement fédéral.⁴¹ »

Dans le passé, des divisions sont apparues entre les Innu Mushuau alors que la collectivité cherchait à déterminer si les personnes abusant de l'alcool et d'autres substances devaient être autorisées à déménager dans la nouvelle collectivité ou si on devait les obliger à rester à Davis Inlet. Lorsqu'il est devenu clair que tous les membres de la nation innu Mushuau auraient le droit de déménager au nouvel emplacement, certains groupes qui souhaitaient établir une « collectivité sobre » ont envisagé la possibilité de

⁴⁰ Vérificateur général du Canada, « Autres observations de vérification, Affaires indiennes et du Nord canadien », chapitre 17, clauses 17.116 et 17.117, octobre 2000.

⁴¹ « Critical of Ottawa's Handling of Davis Inlet; Innu Nation agrees with auditor general's report », Happy Valley-Goose Bay, *The Labradorian*, le 28 octobre 2000, p. 8A.

rester au site de Davis Inlet pour tenter d'y bâtir de nouveaux foyers. Des référendums ont eu lieu et les tensions au sein de la communauté ont finalement été éliminées. À l'été 2001, tous les Innu Mushuau étaient prêts à déménager ensemble et la réinstallation semblait susciter un sentiment positif. Néanmoins, il est toujours possible qu'au moment de déménager, certains Innu veuillent rester.

Que la collectivité déménage au nouvel emplacement en tout ou en partie, la nécessité d'un plan social et économique approprié est parfaitement claire. Même sur le plan le plus élémentaire, il faudra préparer les Innu à la transition vers l'aménagement domiciliaire moderne. La plupart des Innu n'ont jamais connu l'eau courante et les systèmes modernes de chauffage. Ils devront apprendre à tenir et à entretenir les nouvelles habitations. Du point de vue des Innu, rien n'a encore été accompli dans ce domaine, et ils doutent que cela soit fait à temps pour le déménagement. Les fonctionnaires fédéraux déclarent que des plans sont actuellement en place pour former les Innu avant la réinstallation sur des questions comme l'entretien domiciliaire, la plomberie et l'élimination des déchets. On a apparemment désigné des personnes pour fournir des cours élémentaires aux Innu déménageant dans les nouvelles maisons.

Reste également la question de gérer une nouvelle collectivité dotée d'une centrale hydroélectrique, d'un aéroport, d'un quai et de routes devant être entretenus. Les équipes de construction et d'entretien actuellement en fonction sur les lieux partiront après la réinstallation, même si peu d'Innu sont qualifiés pour exécuter ces tâches. Rien n'a été fait pour régler le problème. Toutefois, les fonctionnaires fédéraux indiquent que le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux émet des soumissions pour obtenir les services d'une entreprise chargée de gérer la collectivité et d'apprendre aux Innu à assumer ce rôle. Bien que les modalités n'aient pas encore été fixées, il semble que Newfoundland Hydro prendra en charge l'exploitation de la centrale.

En ce qui concerne le développement économique, certaines idées préliminaires ont été émises au sujet de l'écotourisme et des camps de chasse et de pêche, bien qu'aucun plan n'ait été préparé. Les Innu estiment avoir reçu peu d'aide du gouvernement. Du point de vue de ce dernier, il semble que ce problème soit encore à régler. On pense que si le projet de la baie de Voisey se concrétise, les retombées économiques pour les Innu Mushuau seront importantes. Les négociations à ce sujet semblent se poursuivre, mais aucune information quant à la nature de ces retombées n'a été fournie.

Par contre, les possibilités de développement économique semblent plus importantes pour les Innu de Sheshatshiu. La proximité de Goose Bay et de North West River constitue sans doute un facteur positif. Parmi les entreprises commerciales qu'on y retrouve, mentionnons des services de traiteur à Churchill Falls et des services de traversier entre Lewisport et la côte nord, une coentreprise avec Provincial Airlines concernant un transporteur aérien Mikun-Innu et la possession d'un permis de pêche de la

crevette. Bien que certains Innu Mushuau participent à ces entreprises, la proximité favorise davantage la collectivité de Sheshatshiu.

Un autre facteur vient compliquer la question du développement économique. En effet, certains Innu estiment que ce développement s'effectuera sans tenir compte de la culture innu traditionnelle et nuira en bout de ligne à la population et à la nation innu.

Quand on demande si la réinstallation à Natuashish créera réellement une différence positive dans les vies et dans l'avenir des Innu, les opinions varient. Certains Innu font remarquer les améliorations matérielles importantes par rapport à Davis Inlet. Ils soulignent qu'il y aura des égouts, l'eau dans les foyers et du chauffage provenant d'autres sources que les poêles à bois. Ils mentionnent que la collectivité innu et le gouvernement dépensent beaucoup d'argent et accomplissent beaucoup de travail en vue de la réinstallation. Ils admettent que des erreurs ont été commises en cours de route et espèrent que toutes les parties en ont tiré des leçons. Certains décrivent le déménagement comme « la dernière chance ».

Le retard du projet de réinstallation a imposé une charge et des difficultés excessives aux Innu Mushuau, qui continuent de vivre dans des conditions qui se détériorent gravement et dans des habitations insalubres à Davis Inlet. Avec le déménagement qui pointe à l'horizon, on s'est peu préoccupé d'assurer ou de financer l'entretien des habitations de Davis Inlet. Tout cela contribue à aggraver les conditions de vie déjà inférieures à la normale, une source particulière de frustration pour le chef des Innu Mushuau, Simeon Tshakapesh. En outre, les retards ont eu une incidence plus particulière et personnelle. Comme l'a déclaré Cajetan Rich, directeur général du projet de réinstallation des Innu, « Certaines des personnes qui ont travaillé très activement pour faire progresser le projet sont maintenant décédées. Elle n'ont jamais vu le projet terminé. Ce sont elles qui ont souffert du déménagement. Nous avons construit des maisons pour elles là-bas, mais elles n'ont pas pu en profiter⁴². »

Les fonctionnaires fédéraux divergent eux aussi d'opinion quant aux répercussions de la réinstallation. Certains se plaignent que les Innu n'ont pas suffisamment travaillé pour faire progresser leur collectivité et pour préparer le déménagement. D'autres soutiennent que les Innu doivent « prendre en charge » les problèmes et les solutions et arrêter de « blâmer le gouvernement ». La situation à Davis Inlet a été décrite comme « une des pires au Canada » en ce qui concerne son dossier historique, la santé de la collectivité, son isolement, les problèmes sociaux et l'instabilité. Ils craignent qu'aucune mesure ne puisse réduire la gravité du problème, que la réinstallation soit finalement qualifiée d'échec, et que les futurs gouvernements refusent de consacrer ce genre de fonds exceptionnels pour permettre la réinstallation d'autres groupes autochtones pouvant avoir besoin d'une aide analogue.

⁴² Entrevue avec Cajetan Rich, Davis Inlet, le 31 juillet 2001.

Par ailleurs, certains manifestent un enthousiasme prudent. On pense que quelque chose va enfin arriver. Une nouvelle collectivité verra le jour, et ce sera le premier événement concret depuis longtemps pour la population de Davis Inlet. On estime que sous réserve de problèmes éventuels, le gouvernement est présent à long terme pour travailler avec la collectivité et faire ce qu'il peut pour assurer le succès de la réinstallation.

Malgré les retards, les complications et les difficultés, il n'y a aucun doute que la réinstallation se produira, même si la date exacte reste incertaine.

CONCLUSION 6

Le gouvernement est en voie d'honorer son engagement à l'égard de la réinstallation des Innu Mushuau à l'emplacement choisi par eux, tel qu'il est proposé dans la quatrième recommandation du rapport de 1993.

E. Financement visant à mettre en œuvre les recommandations

L'auteur du rapport de 1993 recommandait que le gouvernement « fournisse les fonds nécessaires pour mettre en application les présentes recommandations [du rapport] ».

Le financement permettant de compléter le projet de réinstallation a apparemment été approuvé par le Conseil du Trésor et il est maintenant disponible. Lorsque l'inscription sera terminée et que les réserves seront créées, les Innu recevront du gouvernement un financement équivalent à celui des Indiens inscrits vivant dans des réserves. Toutefois, les problèmes de financement existants comportent trois volets.

Premièrement, les retards touchant l'obtention de fonds ont contribué au retard de la réinstallation et à ses coûts. Pour les Innu, les négociations sur les coûts sont interminables, complexes et bureaucratiques. Du côté du gouvernement, les responsables voient souvent les Innu demander des fonds sans obligation de rendre compte et agir en supposant que s'ils parviennent à obtenir des fonds, leurs problèmes seront résolus. En plus des frictions constantes relatives à plusieurs enjeux, il existe des problèmes évidents de communication entre les Innu et le gouvernement.

Le processus a été compliqué parce que le gouvernement a confié le financement à la gestion d'une tierce partie. Préoccupé par les dépassements des dépenses des conseils de bandes et par les déficits croissants, le gouvernement a placé les fonds accordés aux conseils de bandes de Davis Inlet et de Sheshatshiu sous la gestion d'une tierce partie, la firme KPMG. Les dépenses doivent être approuvées au titre du budget par le gestionnaire de la tierce partie. En pratique, cela semble avoir fonctionné sans frictions importantes puisque la plupart des dépenses sont régulièrement approuvées. Toutefois, il

semble qu'aucune formation en gestion financière ne soit offerte aux conseils de bande afin de faire en sorte qu'ils puissent gérer leurs fonds de manière responsable lorsque la gestion de la tierce partie sera terminée. Les fonctionnaires fédéraux ont déclaré qu'il incombe au gestionnaire de la tierce partie de s'en charger. Les Innu disent que cela reste encore à faire. On n'a pas non plus établi de façon claire si toutes les répercussions de la réinstallation ont été pleinement envisagées, ni quelles seront les conséquences du financement. On se demande encore si la nouvelle collectivité de Natuashish pourra fonctionner en se basant sur le financement reçu par le conseil de bande Mushuau.

Deuxièmement, du point de vue des Innu, le financement n'est pas nécessairement affecté aux bons endroits. Ainsi, le financement du Programme des petites réserves a été une source particulière de conflits. Pour de nombreux Innu, ce programme est essentiel à la conservation de leur culture et à l'éducation de leurs enfants dans cette culture. Toutefois, le programme passe entre les mailles du filet et n'est financé que de façon ponctuelle. Il est fondamental d'accorder un appui financier complet aux besoins culturels particuliers des Innu par l'entremise du Programme des petites réserves et d'autres activités traditionnelles.

Troisièmement, les Innu n'ont pas abandonné une revendication de longue date : ils allèguent ne jamais avoir été dûment indemnisés pour les années écoulées depuis 1949 et au cours desquelles ils n'étaient pas reconnus comme Autochtones envers qui le gouvernement aurait dû assumer ses responsabilités constitutionnelles. En bref, ils n'ont jamais été indemnisés pour le fait que le gouvernement a dérogé à son obligation de fiduciaire à leur égard. Par contre, certains responsables, qui pensent surtout aux années récentes et aux fonds affectés à la réinstallation, estiment que les Innu ont reçu beaucoup plus de financement que les collectivités autochtones équivalentes au Canada.

CONCLUSION 7

Le gouvernement a accompli des progrès considérables dans la mise en œuvre de la cinquième recommandation du rapport de 1993, qui prévoit le financement nécessaire pour mettre en application les recommandations du rapport. Cependant, la question ne sera pas réglée tant et aussi longtemps que toutes les recommandations n'auront pas été entièrement mises en œuvre.

II. Répercussions des recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones

Aux termes du mandat de l'examen de suivi, nous devons examiner « les recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones, la réponse du gouvernement fédéral à ces recommandations (*Rassembler nos forces*) ainsi que leur mise en œuvre », tout cela à la lumière des recommandations du rapport de 1993.

De nombreuses recommandations de la Commission royale énoncées dans le volume 3, *Rassembler nos forces*, touchent spécifiquement les Innu en leur qualité de peuple autochtone; de même, un grand nombre des problèmes éprouvés par les Innu sont précisément abordés dans le rapport de la Commission royale. Dans la conjoncture actuelle, les recommandations touchant au logement, à l'éducation, à l'identité culturelle et à la langue, à la santé et à l'autonomie gouvernementale s'avèrent pertinentes.

Au chapitre du logement, la Commission royale a recommandé que le gouvernement assure un logement approprié aux Autochtones dans les dix ans. La nouvelle collectivité construite pour les Innu Mushuau répond clairement à cette recommandation. La Commission royale a estimé que le logement « doit devenir un élément clé de la guérison sociale ainsi que du renouveau des peuples autochtones et de l'affirmation de leur spécificité ». Elle indiquait dans le rapport que « le design et les techniques environnementales autochtones pourraient refléter la riche histoire des différentes collectivités et régions et leur sens profond de la nature ». Elle exposait le cas de la collectivité crie d'Oujé-Bougoumou, au Québec, une collectivité autochtone qui a été contrainte de déménager sept fois en cinquante ans pour faire place à des exploitations minières. En 1986, les conditions de vie s'y sont dégradées au point d'être décrites par le Grand conseil des Cris du Québec comme « les pires du monde développé ». Une nouvelle collectivité devant loger 525 personnes a été construite en tenant compte des préoccupations touchant le renouvellement culturel, le développement économique, la durabilité environnementale et la guérison sociale. Finalement qualifié de grand succès, le nouveau village a été choisi par les Nations Unies comme une des 50 collectivités exemplaires dans le monde et comme exemple concret de la façon dont la culture et les valeurs traditionnelles pouvaient être combinées à une architecture et à une technologie modernes⁴³.

L'exemple d'Oujé-Bougoumou démontre les possibilités existantes en matière de régénération des collectivités autochtones. La conception architecturale du nouveau village crie d'Oujé-Bougoumou reprend la forme traditionnelle des tipis et les types de peuplement cris; on y retrouve un lieu de rencontre bâti dans le style d'une maison longue, ainsi qu'une école constituant à la fois un lieu d'apprentissage et de loisirs ainsi que le centre de la vie du village. La nouvelle collectivité des Innu Mushuau de Natuashish reflète dans une certaine mesure les préoccupations culturelles et traditionnelles des Innu. Toutefois, il y a eu de fortes tensions entre le désir du gouvernement de réaliser la construction conformément aux spécifications normalisées et le désir des Innu de bâtir la collectivité de manière à satisfaire leurs besoins particuliers. Cette question a touché la conception de l'école et elle a finalement été réglée grâce à un compromis.

⁴³ *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 3 (Ottawa: ministère des Approvisionnements et services, 1996), p. 475-477.

Le défi pour les Innu Mushuau consiste à adapter la nouvelle collectivité à leurs besoins particuliers, une difficulté qui a été grandement compliquée par les problèmes de santé et les problèmes sociaux dont on traitera ultérieurement.

Au chapitre de l'éducation, la Commission royale a indiqué que le contrôle de l'éducation prodiguée aux peuples autochtones demeurerait principalement la responsabilité des gouvernements provinciaux ou territoriaux, avec quelques mécanismes de responsabilisation effective de parents et d'étudiants autochtones. Les Autochtones ne disposaient pas de possibilités suffisantes pour transmettre leur patrimoine linguistique et culturel à la génération suivante. Dans son rapport, la Commission recommandait de créer des systèmes d'éducation sous contrôle autochtone et d'accorder la priorité à la langue autochtone dans les systèmes d'éducation autochtones.

La question de l'éducation est devenue critique en ce qui concerne les Innu, et rien n'indique que des progrès ont été réalisés pour mettre en vigueur l'esprit et la lettre des recommandations de la Commission royale.

À propos de la conservation du patrimoine et des arts autochtones, la Commission royale a reconnu l'importance de protéger et de revitaliser les langues autochtones. La langue innu, l'innu-aimun, est toujours utilisée comme langue courante dans les familles et les foyers à Sheshatshiu et à Davis Inlet. Compte tenu de l'extinction possible de nombreuses autres langues autochtones, la vivacité de la langue innu-aimun au Labrador est une source de fierté. Toutefois, la langue d'enseignement dans les écoles est principalement l'anglais. De la même manière, l'omniprésence de la télévision dans les collectivités soulève de graves préoccupations quant à l'avenir de la langue. Les Innu entrevoient un point encore plus crucial : selon eux, si leur collectivité ne parvient pas à maintenir ses rapports traditionnels avec la vie dans les régions sauvages grâce à des programmes comme celui des petites réserves, la richesse de la langue disparaîtra. L'avenir de l'innu-aimun en est à un stade critique. Il faut maintenant prendre des mesures actives pour faire en sorte qu'elle conserve sa richesse et sa force. Pour un pays comme le Canada, où les connexions entre la langue, la culture et l'identité nationale sont essentielles, c'est une préoccupation de premier ordre.

La Commission royale s'est également penchée sur des questions touchant la famille, la santé et la guérison. Les préoccupations qu'elle soulève sont toutes reliées aux problèmes éprouvés par les collectivités de Sheshatshiu et de Davis Inlet et concernent l'élimination de la violence contre les femmes, les enfants, les aînés et les personnes handicapées; la nécessité de faire participer les femmes, les jeunes, les aînés et les personnes handicapées aux conseils de direction et aux organismes décisionnaires; la nécessité de transformer les programmes actuels en systèmes de prestation plus globaux dans des formes appropriées sur le plan culturel; l'importance de l'approvisionnement en eau saine, des installations sanitaires et des logements salubres; et la nécessité de créer

des pavillons de ressourcement autochtones, contrôlés par les collectivités elles-mêmes et fidèles aux valeurs traditionnelles et spirituelles soutenant la culture autochtone.

Finalement, la Commission royale estime fondamentalement qu'un des rôles clés d'un gouvernement autochtone autonome « vise avant tout l'affirmation et le maintien des cultures et des identités autochtones en tant que caractéristiques fondamentales de la société canadienne⁴⁴ ». La vision de l'autonomie gouvernementale établie par la Commission royale ne ressemblait toutefois pas au modèle de conseil municipal que, selon les craintes des Innu, le gouvernement souhaitait leur imposer. Elle se présentait plutôt ainsi :

« Il faut bien comprendre que cette autonomie gouvernementale n'aura pas à refléter des normes canadiennes prédéterminées définissant la manière dont les peuples doivent se gouverner. Il s'agit plutôt d'établir une relation de nation à nation. C'est la consécration du droit des Autochtones d'agir différemment dans les limites d'une *Charte canadienne des droits et libertés* souple et des normes internationales relatives aux droits de la personnes⁴⁵ ».

L'autonomie gouvernementale demeure une des principales questions devant être réglées dans la nouvelle relation qui se dessine entre le gouvernement et les Innu.

CONCLUSION 8

Bien que les mesures prises par le gouvernement à l'endroit des Innu soient conformes aux recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones, comme l'établissement de la collectivité à Natuashish et, à certains égards, la réforme de la santé, rien ne prouve que les recommandations de la Commission royale ont été mises en œuvre en ce qui concerne les Innu dans de nombreux secteurs cruciaux comme l'éducation et l'autonomie gouvernementale.

III. Revendications territoriales

Notre mandat était d'examiner « les plaintes des Innu du Labrador concernant leurs droits territoriaux » à la lumière du rapport de 1993.

⁴⁴ *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 3, p. 755.

⁴⁵ *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 3, p. 755.

Contrairement aux négociations sur l'autonomie gouvernementale, qui ont été suspendues, les négociations sur les revendications territoriales se sont poursuivies, malgré une série de suspensions temporaires, depuis 1991. Des négociations ont été entreprises au nom des Innu des deux collectivités de Sheshatshiu et de Davis Inlet par la nation innu. Les Innu, le gouvernement et la province sont parties aux négociations. Le caractère complexe des négociations tient au fait que certaines parties du territoire revendiquées par les Innu sont également revendiquées par les Inuit du Labrador qui tiennent des négociations séparées sur les revendications territoriales avec le gouvernement.

De plus, les projets de la baie de Voisey et du cours inférieur du fleuve Churchill influent également sur les revendications territoriales. Cela signifie qu'il y a eu des négociations séparées entre les Innu et les intérêts privés exploitant la baie de Voisey et le cours inférieur du Churchill ainsi que des discussions sur ces projets dans les négociations sur les revendications territoriales. Par conséquent, ces dernières négociations ont été divisées en deux parties, avec des discussions séparées centrées sur la conclusion de mini-ententes sur les questions territoriales touchant la baie de Voisey et le cours inférieur du fleuve Churchill. Les intérêts des Inuit du Labrador dans la baie de Voisey ont également entraîné des complications. Les Innu et les Inuit du Labrador ont négocié séparément sur la baie de Voisey avec les compagnies privées planifiant l'aménagement.

Du point de vue des Innu, il y a eu des changements notables dans le processus de négociation. La province a toujours fait valoir qu'il n'y avait rien à négocier, que les Innu n'avaient pas plus le droit de revendiquer des terres que les autres habitants de Terre-Neuve. Aujourd'hui, la province est sérieusement engagée dans le processus de négociation sur les revendications territoriales⁴⁶. En fait, lorsqu'en 2000 le gouvernement a suspendu les négociations avec les Innu et sérieusement envisagé de les abandonner, la province a joué un rôle clé en veillant à ce que le gouvernement revienne à la table de négociation. Du point de vue de la province, la résolution des questions de revendications territoriales est un élément essentiel de sa capacité à entreprendre l'important développement économique de la baie de Voisey et du cours inférieur du fleuve Churchill.

Les fonctionnaires fédéraux manifestent actuellement un ferme désir de négocier les revendications territoriales avec les Innu, mais tant les Innu que la province se demandent si le gouvernement sera effectivement prêt à résoudre le problème des revendications territoriales. Selon les fonctionnaires fédéraux, la suspension des négociations en 2000 était nécessaire parce que les revendications des Innu n'étaient pas sérieuses. Elles étaient simplement constituées des meilleurs éléments de toutes les

⁴⁶ Dans l'Entente de principe du 24 novembre 1999, la province de Terre-Neuve et du Labrador a convenu de faciliter le transfert de territoire qui serait nécessaire pour mettre en œuvre tout règlement des revendications territoriales.

revendications territoriales négociées par les Autochtones de tout le pays et les enjeux étaient « surévalués ». Outre le fait qu'il a exercé des pressions en suspendant les négociations, le gouvernement a arrêté le paiement de la plupart des coûts de négociation des Innu à l'hiver 2001 et réduit leur budget au moment de la reprise des négociations.

On reconnaît généralement que la proposition considérablement modifiée présentée par les Innu en 2000 a stimulé le processus de négociation. Certains soutiennent que le processus est bien avancé. Toutefois, on doit encore conclure une entente sur la question de l'étendue du territoire compris dans le règlement et du montant de règlement global d'indemnisation. Les fonctionnaires fédéraux indiquent que ce sont couramment les derniers points réglés dans les négociations sur les revendications territoriales.

Des fonctionnaires fédéraux considèrent que la suspension des négociations et les réductions de fonds pour les négociateurs innu ont poussé les Innu à présenter un ensemble réaliste de propositions. Certains Innu estiment que le gouvernement a fait usage de tactiques d'extorsion pour les forcer à adopter des normes différentes pour leurs revendications. Selon eux, toute la notion de revendication territoriale innu est rétrograde. C'est leur terre et ils luttent pour que le gouvernement le reconnaisse.

D'autres, tout en partageant ces points de vue, envisagent la situation sous un autre angle. Ils reconnaissent la pression exercée par le gouvernement dans la suspension des négociations et la réduction des fonds ainsi que dans les liens qui sont utilisés avec d'autres questions, comme l'inscription, la réinstallation et les crises liées à la santé dans les collectivités. Toutefois, ils pensent que la nouvelle position innu correspond davantage à une évaluation des besoins des membres et des possibilités qu'ils souhaitent offrir à leurs enfants. Ils tentent d'être pratiques et d'établir un équilibre qui optimisera les intérêts de leurs membres plutôt que de s'en tenir au principe. Il s'agit fondamentalement d'une question de survie économique; selon eux, « il n'est pas question de renier leurs principes! ».

Il existe un optimisme prudent quant à l'issue des négociations sur les revendications territoriales et le sentiment prévaut qu'une entente de principe peut être imminente. Si les parties sont récemment parvenues à une entente parallèle sur le développement de la baie de Voisey, la fin des négociations sur l'autonomie gouvernementale signifie néanmoins qu'une partie cruciale de tout règlement global des revendications territoriales — les institutions chargées de l'administration du nouveau territoire et de la gestion de leurs droits — est en suspens jusqu'à ce que l'inscription et la création des institutions requises en vertu de la *Loi sur les Indiens* soient exécutées.

En outre, des fonctionnaires fédéraux ont dit craindre que le règlement des revendications territoriales puisse créer davantage de problèmes qu'il n'en règle. Ils se demandent si les Innu ont la capacité de gérer l'autonomie qu'ils obtiendront sur un

important territoire ou les fonds fournis en vertu d'un règlement global d'indemnisation. Ce type de réserves fait en partie craindre que le gouvernement ne soit pas réellement prêt à régler les revendications territoriales avec les Innu. À cet égard, depuis la conclusion de l'entente parallèle sur la baie de Voisey, des Innu craignent que si une autre entente portant sur le projet du cours inférieur du fleuve Churchill était conclue, le gouvernement ne perde tout intérêt à compléter les négociations sur les revendications territoriales. Les Innu ne sont donc apparemment pas disposés à conclure la deuxième entente susmentionnée avant la conclusion des négociations sur les revendications territoriales.

CONCLUSION 9

Le Canada doit saisir l'occasion qui lui est offerte de parvenir à un règlement global des revendications territoriales avec les Innu. Il doit continuer sur la lancée des nouvelles propositions émises par ceux-ci et des possibilités que présente le développement de la baie de Voisey. La réussite de ces discussions est fondée sur un engagement clair de la part du gouvernement et la reprise rapide des négociations sur l'autonomie gouvernementale.

IV. Engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne

Notre mandat était « d'examiner la situation des Innu en rapport avec les engagements internationaux en matière de droits de la personne auxquels le Canada adhère, particulièrement en ce qui concerne :

- a) le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*
- b) le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*
- c) la *Convention relative aux droits de l'enfant*
- d) le *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones.* »

Le Canada adhère aux trois premiers documents susmentionnés. Quant au *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*, il a été adopté le 26 août 1994 par la Sous-commission des Nations Unies sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités, sans toutefois acquérir par la suite le statut de traité. Néanmoins, il fournit une importante indication sur la préoccupation actuelle des États et il fait partie du contexte plus large de l'interprétation des conventions internationales⁴⁷.

⁴⁷ L'article 31 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* prévoit qu'un traité doit être interprété conformément à la signification courante des termes utilisés, dans leur contexte et en fonction de l'objet et de l'intention du traité.

Plutôt que de traiter de chaque convention séparément, nous aborderons le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* conjointement avec le *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*, puis nous passerons à la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

La clause applicable à la situation des Innu se trouve à l'article 1 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. L'un et l'autre articles prévoient ce qui suit :

« Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. »

Déterminer ce qui constitue un « peuple » est une question controversée dans le droit international et l'étendue du droit à l'autodétermination n'a jamais été établie avec précision. Nous ne voyons pas la nécessité d'entamer ce débat aux fins de ce rapport. Nous remarquons simplement que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a jugé que l'article 1 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* couvrait les droits culturels des groupes⁴⁸ et que celui du *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones* touchait spécifiquement à leur droit à l'autodétermination en adoptant essentiellement le même langage que les pactes internationaux. Ainsi, l'article 3 prévoit :

« Les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. »

Dans le contexte de ce rapport, nous estimons que la question est de déterminer si le traitement des Innu par le Canada peut être considéré comme une approche incapable de leur permettre d'« assurer librement leur développement économique, social et culturel » tel que prévu à l'article 1 des pactes et à l'article 3 du *Projet de déclaration*. On peut avoir une idée de l'étendue de ce droit au développement économique, social et culturel d'après les dispositions du *Projet de déclaration* qui fait référence au droit des peuples autochtones, « s'ils le souhaitent, de participer pleinement et à tous les niveaux à la prise des décisions qui peuvent avoir des incidences sur leurs droits » (article 19), « de conserver et de développer leurs systèmes politiques, économiques et sociaux » (article 21) et « de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement », ce qui comprend des questions comme « les programmes de santé, de logement et autres programmes sociaux et économiques » (article 23). En outre,

⁴⁸James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (1996), p. 157.

l'article 31 reconnaît, comme aspect du droit à l'autodétermination, le droit « d'être autonomes ou de s'administrer eux-mêmes ».

En bref, la teneur générale du droit des peuples autochtones d'« assurer librement leur développement économique, social et culturel » signifie qu'il faut leur accorder la possibilité d'assumer la responsabilité de leurs propres affaires. Cela implique un certain degré d'autonomie et de contrôle sur des questions comme l'éducation, la langue, la santé, le logement, le développement économique et la conduite de leurs propres affaires. Les gouvernements sont donc tenus de faire en sorte que les peuples autochtones puissent exercer ces droits.

Il est actuellement difficile de déterminer avec certitude si le Canada respecte ses obligations internationales à cet égard dans le cas des Innu. Cela dépend en grande partie de ce qui arrivera dans l'avenir. Les Innu sont en voie d'être inscrits et la négociation des revendications territoriales est en cours. Il reste à voir si grâce à ces processus les Innu atteindront le point où ils pourront exercer les droits que les ententes internationales prévoient. Les indications à ce sujet se contredisent. Les événements qui se produisent actuellement pourraient aboutir au degré d'autonomie et de contrôle que les obligations internationales du Canada exigent. Toutefois, certains éléments ont jeté un doute quant à la probabilité réelle de conformité à ces obligations internationales; ce sont : le manque de négociations sur l'autonomie gouvernementale, la réticence apparente du gouvernement à reconnaître aux Innu le droit d'être autonomes en ce qui concerne les questions d'éducation et de santé et un manque possible d'enthousiasme de la part des autorités fédérales envers un règlement global des revendications territoriales.

Disons seulement que si le processus en cours ne permet pas aux Innu de gérer leurs propres affaires en ce qui concerne le développement économique, social et culturel touchant des secteurs comme l'éducation, la santé et le développement, et que si les Innu sont incapables d'accéder à l'autonomie gouvernementale, le Canada aura alors manqué aux obligations fixées dans ces instruments de promotion des droits de la personne.

Dans le cas de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, la considération première dans le traitement des enfants, conformément à l'article 3 de la Convention, est « l'intérêt supérieur de l'enfant ». L'article prévoit également que les États ont l'obligation « d'assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être ».

Les Innu soutiennent que le gouvernement n'a pas respecté ses obligations à cet égard. Ils évoquent la crise impliquant l'inhalation de vapeurs d'essence par des enfants de Davis Inlet en novembre 2000. Ils mentionnent qu'à l'époque, Santé Canada avait pris l'engagement de conclure une entente sur un plan de traitement approprié pour les enfants touchés et d'établir « un plan de traitement axé sur la famille et approprié sur le plan culturel pour les parents et les enfants ». Cependant, ils déclarent que lorsque les médias

se sont désintéressés de l'incident, l'établissement d'un plan de traitement a été éclipsé par les discussions ministérielles internes visant à déterminer qui devait payer et s'est buté à la réticence générale à dépenser plus d'argent pour les Innu. Selon les Innu, les « intérêts supérieurs » et le « bien-être » de leurs enfants se sont simplement évanouis dans le décor⁴⁹.

La tenue d'une enquête complète sur ces allégations ne relève pas du mandat du présent rapport. Il est toutefois clair que les obligations du Canada, en leur qualité de partie à la *Convention relative aux droits de l'enfant*, représentent une norme envers laquelle le Canada a une obligation légale internationale de se conformer. Il s'agit également d'une norme appropriée permettant de juger la conduite du Canada en ce qui concerne le traitement des enfants innu. Par conséquent, le Canada devrait faire en sorte que sa conduite concernant le traitement des Innu respecte les normes fixées dans ses obligations internationales en vertu de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

CONCLUSION 10

À moins que le gouvernement n'agisse de manière à faire en sorte que les Innu puissent assumer la responsabilité de leurs propres affaires et accéder à l'autonomie gouvernementale, le Canada risque de violer ses obligations internationales en vertu du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et du *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*. En outre, en abordant la question des enfants des collectivités innu de Davis Inlet et Sheshatshiu, le Canada est tenu, par une obligation en vertu de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, de faire du bien-être et des intérêts supérieurs de l'enfant la considération première.

V. Répercussions de la négligence du gouvernement d'accorder aux Innu un traitement égal à celui des autres Premières nations dans la période comprise entre 1949 et 2001

Un autre élément de notre mandat était « d'examiner la situation du Canada au chapitre de ses obligations envers les Innu, compte tenu de sa négligence à leur accorder un traitement égal à celui des autres Premières nations dans la période comprise entre 1949 et 2001 ».

⁴⁹ Les Innu citent également un autre incident où le directeur des Services à l'enfance et à la famille de la Health Labrador Corporation a refusé de se plier à un décret de la Cour provinciale plaçant un enfant sous la garde d'un parent de Davis Inlet et a cherché à faire suspendre le décret. Le décret de la Cour provinciale était apparemment basé sur la considération des intérêts supérieurs de l'enfant.

En 1993, dans leur plainte à la Commission canadienne des droits de la personne, les Innu demandaient entre autres à être indemnisés pour la négligence du gouvernement à reconnaître leur statut depuis 1949. Selon le rapport de 1993, le paiement de l'indemnité, bien qu'il soit approprié, ne remédiait pas aux préjudices dont avaient souffert les Innu à cause de la négligence du gouvernement à s'acquitter de ses obligations de fiduciaire. Le rapport indiquait plutôt que si le gouvernement souhaitait offrir une pleine réparation aux Innu, il devrait régler tous les problèmes actuels éprouvés par ceux-ci; il mentionnait que la réparation « ferait en sorte que les Innu parviennent à la situation économique, sociale et spirituelle dans laquelle ils seraient si le gouvernement avait assumé ses responsabilités et si des normes appropriées concernant les droits de la personne avaient été respectées⁵⁰ ».

Compte tenu de ce critère, bien que le gouvernement entretienne maintenant avec les Innu une relation qui aboutira à un traitement similaire à celui accordé aux Premières nations du Canada, on est loin de corriger, voire même de régler les problèmes qui sont importants pour l'avenir économique, social et spirituel des Innu. En réalité, en ce qui concerne la culture innu, d'importantes lacunes touchent des questions importantes comme l'enseignement de la langue et de la culture et le maintien de programmes culturels uniques comme le Programme des petites réserves.

Les Innu présentent d'autres plaintes spécifiques. Sans prétendre devoir être indemnisés pour les montants précis qu'ils auraient reçus s'ils avaient été dûment reconnus par le gouvernement en 1949, ils soutiennent que même s'ils devaient recevoir un financement équivalent aujourd'hui, cela ne correspondrait pas au préjudice subi par l'absence de financement équivalent dans le passé. Selon les Innu, lorsque le gouvernement déclare « que le financement est généralement équitable⁵¹ », il ne peut faire allusion qu'aux années récentes en ignorant l'injustice du passé. Le financement accordé aux Innu par le gouvernement devrait donc comprendre un montant approprié de « fonds de rattrapage ». Les Innu déclarent qu'il faut leur permettre d'atteindre le niveau de programmes et de services atteint par les autres Premières nations et susceptible de leur apporter la guérison nécessaire après tant d'années de négligence.

De plus, au sujet de l'imposition, les Innu mentionnent avoir déjà payé la taxe de vente harmonisée (TVH) sur les produits et les services. À titre d'organismes sans but lucratif, les conseils de bandes ont droit à une remise de la moitié de ce montant mais cette remise n'est pas offerte aux particuliers. Lorsque les processus d'inscription et de

⁵⁰ Rapport de 1993, p. 55.

⁵¹ Lettre de James Wheelhouse, directeur général régional, Secrétariat de Terre-Neuve-et-Labrador, Affaires indiennes et du Nord canadien (Atlantique), au chef Paul Rich, conseil de bande des Innu de Sheshatshiu, le 30 octobre 2001.

reconnaissance du statut seront terminés et que les réserves seront créées, le problème sera résolu en ce qui a trait à l'avenir. Mais qu'en est-il du passé?

On ne semble pas contester le fait que les Innu ont été désavantagés sur le plan financier par rapport aux autres Premières nations parce qu'ils devaient payer la TVH⁵². Apparemment, le gouvernement envisage de prendre un décret en vertu de l'article 23 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* qui permettra de remettre ces taxes aux Innu pour la période remontant à novembre 2000, date à laquelle on a pris un engagement d'inscrire les Innu à titre d'Indiens inscrits. Toutefois, on ne sait pas clairement pourquoi cette date serait la date appropriée pour le décret de remise.

Dans l'Énoncé des engagements politiques de 1994, le gouvernement entame le processus de reconnaissance des Innu en leur qualité d'Indiens au sens de la *Loi sur les Indiens*. Cette date semble plus appropriée pour un décret de remise. Un décret de remise consiste à reconnaître que le droit est entré en vigueur à une date antérieure à la date à laquelle les Innu obtiendront la future exonération de taxes. On peut même prétendre que tout avantage qui aurait découlé de la reconnaissance des Innu en leur qualité d'Indiens au sens de la *Loi sur les Indiens* devrait remonter à 1949. Toutefois, même les Innu reconnaissent qu'il y aurait d'importantes difficultés pratiques à rendre les avantages fiscaux rétroactifs en 1949.

À notre avis, la date la plus appropriée pour le décret de remise est la date du rapport de 1993, soit le 18 août 1993. C'est la date à laquelle le gouvernement a officiellement admis ce qu'il savait depuis longtemps en réalité — que les Innu étaient des Indiens au sens de la *Loi sur les Indiens* envers qui le gouvernement assumait des responsabilités de fiduciaire. Depuis ce moment, tous les retards dans l'octroi aux Innu des avantages découlant de cette responsabilité de fiduciaire sont attribuables au gouvernement. Ils ne devraient pas désavantager les Innu.

De plus, en fournissant des fonds aux Innu, le gouvernement ne peut ignorer le fait qu'il a dérogé pendant 50 ans à ses obligations à leur égard. Cette lacune doit être prise en considération dans le financement futur accordé aux Innu. Le financement actuel des Innu basé sur l'équivalence, sans tenir compte des besoins résultant du fait que l'équivalence n'était pas accordée dans le passé, ne constitue pas le remède envisagé dans le rapport de 1993 de façon à ce que les Innu soient placés dans la position où ils auraient été si les responsabilités gouvernementales avaient été dûment exercées par le passé.

CONCLUSION 11

⁵² La lettre de James Wheelhouse au chef Paul Rich en prend acte, *op. cit.*

Le financement accordé aux Innu devrait tenir compte du fait qu'ils ont été désavantagés par la négligence du gouvernement d'exercer son obligation de fiduciaire envers eux et que tout décret de remise concernant les taxes devrait remonter au 18 août 1993.

VI. Recommandations

Un autre élément du mandat nous invite à formuler les recommandations pertinentes en fonction de nos conclusions. Nos conclusions et nos constatations sont établies sous chacune des sections précédentes. Nous tirons maintenant des conclusions plus générales et formulons certaines recommandations.

A. Reconnaissance, inscription et autonomie gouvernementale

Au moment du rapport de 1993, le gouvernement n'avait pas reconnu ses responsabilités constitutionnelles envers les Innu en leur qualité d'Indiens au sens du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette situation a maintenant changé. Le gouvernement a reconnu ses responsabilités constitutionnelles et il agit en conséquence. Cependant, il s'agit en réalité de savoir si cela a fait une différence pratique dans la situation des Innu.

La première question concerne l'équivalence. En réalité, cette question a toujours fait problème. Si, en 1949, les Innu avaient été considérés comme les autres Indiens au Canada, ils auraient reçu le même traitement que celui accordé aux Indiens en vertu des responsabilités constitutionnelles du gouvernement. Ils auraient sans doute obtenu le statut d'Indiens et des réserves auraient été créées pour eux. Les Innu se seraient vu accorder un financement tout comme les autres Indiens au Canada. À l'origine, les négociateurs canadiens et terre-neuviens avaient l'intention d'établir les Conditions de l'union mais, comme le rapport de 1993 le souligne, les dispositions pertinentes ont été *rayées*.

Aujourd'hui encore cette équivalence doit être établie. Bien qu'au début le gouvernement ait semblé disposé à accorder l'équivalence sans passer par le processus d'inscription, à la fin il a insisté sur l'application d'un processus d'inscription avant d'accorder l'équivalence intégrale, malgré le fait que de nombreuses personnes, au gouvernement et à l'extérieur, ont jugé que celle-ci était une mesure rétrograde. Au gouvernement, il semble que le précédent créé par l'octroi d'avantages fiscaux à des personnes qui n'étaient pas inscrites était finalement jugé pire que le précédent créé par l'inscription.

Pour les Innu, il semble que l'inscription était la seule option que le gouvernement était disposé à offrir pour leur accorder l'équivalence. À la fin, les Innu ont décidé d'adopter cette option. Bien que plusieurs d'entre eux reconnaissent qu'il y a des avantages et des inconvénients à être régi par la *Loi sur les Indiens*, certains estiment

que l'inscription leur permettra de déterminer eux-mêmes les avantages et les inconvénients, ce qu'ils auraient pu faire si le gouvernement avait rempli ses responsabilités envers eux en 1949. En bref, ils se retrouvent simplement au point où ils auraient dû être il y a 50 ans.

Les problèmes liés à la question de l'inscription semblent résulter de l'inflexibilité et du manque d'imagination du gouvernement. Celui-ci aurait pu prendre les mesures administratives, réglementaires et (au besoin) législatives nécessaires pour accorder aux Innu l'équivalence sans inscription. Il a décidé de ne pas le faire et a plutôt obligé les Innu à appliquer un processus qui ne fait que retarder l'octroi de l'équivalence et qui a l'effet de placer les négociations sur l'autonomie gouvernementale en suspens pour une période indéfinie.

Il y a bien sûr des questions comme la création de réserves et les pouvoirs du conseil de bande qui devront être régularisées par l'inscription. Cependant, ces points peuvent être abordés séparément par le biais de négociations sur l'autonomie gouvernementale. Telle est l'approche qui semble avoir été adoptée dans l'Entente de principe du 24 novembre 1999. Un manque de flexibilité a placé les Innu dans une situation qui repousse l'autonomie gouvernementale dans un avenir encore plus lointain. En bref, la possibilité de rattraper le temps perdu par les Innu n'a pas été saisie à la suite du refus du gouvernement, depuis 50 ans, de reconnaître ses responsabilités envers eux.

En ce qui concerne la mise en application des recommandations du rapport de 1993, bien que le gouvernement n'ait pas encore accordé aux Innu les programmes, les avantages et les services auxquels les Indiens inscrits vivant dans des réserves ont droit, il y a maintenant un processus en place qui leur permettra d'obtenir cette équivalence. La conséquence de ce processus est l'ajournement des négociations sur l'autonomie gouvernementale.

En outre, on ne sait pas clairement si les gouvernements fédéral et provincial envisagent d'accorder aux Innu l'autonomie gouvernementale dans un avenir prévisible. Des fonctionnaires croient fermement que les Innu n'ont pas la capacité d'accéder à l'autonomie gouvernementale ou de gérer l'éducation ou les services de santé. Certains estiment qu'une période de fonctionnement sous le régime de la *Loi sur les Indiens* serait une expérience valable de « création des capacités » pour les Innu. Selon ce point de vue, l'autonomie gouvernementale est ajournée encore davantage, voire indéfiniment.

L'accession à l'autonomie gouvernementale était une des principales recommandations du rapport de 1993. La Commission royale sur les peuples autochtones a reconnu de manière plus générale que cette mesure en était une d'importance capitale pour les peuples autochtones. Une intervention rapide du gouvernement en vue de l'octroi de l'autonomie gouvernementale lui permettait de remédier à cette incapacité passée de

respecter son obligation de fiduciaire. Malheureusement, cette possibilité d'établir une relation nouvelle et plus créative avec les Innu n'a pas été saisie.

Le rythme des négociations sur l'autonomie gouvernementale a simplement été trop lent. Neuf ans après la publication du rapport de 1993, on aurait pu supposer que le processus serait terminé, ou au moins près de l'être. Les négociations ont plutôt été interrompues et aucun règlement n'est en vue. Rien ne justifie le fait de laisser encore neuf ans s'écouler sans résultat. À notre avis, il y a lieu d'imposer un échéancier strict. Compte tenu des neuf ans qui se sont écoulés et du fait que certains progrès ont été réalisés, il semblerait très raisonnable de prévoir une période de cinq ans ou plus pour compléter les négociations sur l'autonomie gouvernementale.

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement reprenne immédiatement les négociations sur l'autonomie gouvernementale avec les Innu et qu'il termine ces négociations dans les cinq ans.

En agissant ainsi, le gouvernement ne doit pas abandonner le processus d'inscription qui est maintenant bien avancé, mais plutôt l'adapter au processus d'autonomie gouvernementale afin d'éviter de créer des institutions de gouvernance conformément à la *Loi sur les Indiens*, qui devraient de toute façon être modifiées ou abolies par suite de ce processus.

B. Éducation et santé des Innu

La deuxième question consiste à déterminer si le fait que le gouvernement a assumé ses responsabilités a amélioré l'existence des Innu. En 1993, hormis le secteur de la santé, peu de fonctionnaires fédéraux s'occupaient des problèmes des Innu ou étaient familiarisés avec les collectivités de Sheshatshiu et de Davis Inlet. Aujourd'hui, la situation a changé de façon remarquable. Des fonctionnaires du MAINC et de Santé Canada à Ottawa et du bureau régional du MAINC à Amherst s'occupent directement des questions innu et ont visité ces collectivités. Des agents du MAINC et de Santé Canada sont installés à Goose Bay.

Il semble également y avoir un changement notable d'attitude de la part de nombreux fonctionnaires qui semblent beaucoup mieux informés des revendications, des traditions et de la culture autochtones que leurs prédécesseurs. En comparaison avec 1993, les questions innu font l'objet d'une importante activité fédérale. Le nombre de « tables principales » et de « tables parallèles » de négociation sur les questions concernant l'inscription, les revendications territoriales, la santé et la réinstallation semble croître de manière exponentielle, et de nombreux événements semblent se produire.

Mais à quoi tout cela mène-t-il? Les choses ont-elles réellement changé?
Deux enjeux doivent être abordés : l'éducation et la santé.

L'éducation

Lorsque le rapport de 1993 a été complété, la situation de l'éducation dans les collectivités innu était au bord du désastre. La fréquentation scolaire était irrégulière, le taux de décrochage était élevé et peu d'Innu terminaient leurs études secondaires. Aujourd'hui, la situation est généralement considérée identique, voire pire. Le taux de fréquentation au niveau secondaire est même parfois inférieur à 10 %. Les étudiants qui continuent de fréquenter l'école pensent que leur niveau d'éducation n'est pas le même que celui des étudiants au même grade ailleurs dans la province. La rémunération des enseignants dans le réseau provincial est structurée de telle manière qu'il est improbable que des enseignants qualifiés y soient attirés, si bien que lorsqu'ils acquièrent de l'expérience, ils sont enclins à quitter. Certaines années, il est même difficile d'obtenir une équipe complète d'enseignants. Récemment, l'école de Davis Inlet n'a pu ouvrir ses portes à la rentrée scolaire, faute d'enseignants.

Les écoles de Sheshatshiu et de Davis Inlet sont dans un très mauvais état physique et l'école de Davis Inlet a dû être fermée au moins à une occasion parce qu'une fuite d'huile constituait un danger pour l'environnement. Si l'on convient de la nécessité de construire une école à Sheshatshiu, on ne s'entend pas sur qui devrait assumer les frais de construction ni sur la nécessaire conformité de celle-ci aux normes fédérales ou provinciales. De plus, personne ne peut dire que les écoles disposent d'un quelconque mécanisme permettant de maintenir et de revitaliser la langue et la culture innu. Des parents innu ont perdu confiance dans la capacité des écoles à enseigner l'une et l'autre ou les connaissances de base offertes dans le programme provincial. Des parents de Sheshatshiu ont réagi en envoyant leurs enfants de l'autre côté du pont, à l'école de North West River.

L'éducation demeure à la charge de la province et des discussions entre les gouvernements fédéral et provincial semblent indiquer que même après l'inscription, la province continuera de fournir les services d'éducation aux Innu en vertu d'une entente avec le gouvernement. En bref, l'entente financière changera mais aucun changement fondamental ne touchera les services fournis.

L'incapacité de contrôler l'éducation dans leurs collectivités a été un problème pour les Innu depuis de nombreuses années. Ils ont manifesté de la frustration parce qu'ils n'avaient pas de contrôle sur le programme et parce que la langue et la culture innu, généralement enseignées par des aides-enseignants et non par des enseignants dûment qualifiés, étaient parfois sacrifiées devant la nécessité d'exclure certains éléments du programme. Étant donné que la défense de la langue innu-aimun est un élément critique, il devient de plus en plus urgent pour les Innu d'exercer un contrôle sur le secteur de

l'éducation. Les autorités scolaires n'ont pas non plus appuyé les Innu qui souhaitent emmener leurs enfants dans les régions sauvages pendant de longues périodes. Les programmes éducatifs de rechange créés par les Innu, dont l'un des plus prometteurs a été conçu à l'automne 2001, tendent à être bloqués par les règlements bureaucratiques complexes et par les limites du financement des priorités⁵³.

Les Innu estiment qu'ils devraient être en position de gérer l'éducation, d'engager des enseignants et de pouvoir intervenir dans le programme. Sous le contrôle des Innu, les écoles accorderaient la priorité à l'innu-aimun et seraient axées sur une éducation appropriée sur le plan culturel. En même temps, les Innu ne sont pas inconscients du nombre accru de liens qui se sont tissés entre leur collectivité et le monde extérieur. Ils reconnaissent que leurs enfants sont éduqués dans un contexte provincial et national plus large. Ils souhaitent offrir un programme qui rendrait l'éducation de leurs enfants transférable afin qu'ils puissent passer à d'autres écoles dans le réseau scolaire de Terre-Neuve-et-Labrador. La situation à Conne River, où la bande est responsable de l'enseignement conformément aux normes provinciales, est souvent citée en exemple.

Le paragraphe 2 de l'Entente de principe du 24 novembre 1999 prévoit que [traduction] « le Canada et la province travailleront ensemble avec les Innu pour transférer le contrôle [de l'éducation] des programmes aux Innu ». Ce transfert ne s'est pas produit. Les fonctionnaires fédéraux déclarent que les discussions à ce sujet pourront avoir lieu lorsque les Innu présenteront un plan, une exigence étonnante puisqu'il n'y a pas de plan gouvernemental de rechange si ce n'est pour maintenir un système qui manifestement ne fonctionne pas. En réalité, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux estiment de façon générale que les Innu n'ont pas la capacité de gérer l'éducation dans leurs collectivités. Certains fonctionnaires laissent entendre que les Innu ne seront pas en mesure d'assumer la responsabilité de l'éducation avant de pouvoir prodiguer cette éducation eux-mêmes. Si l'on attend des Innu qu'ils présentent un plan visant à résoudre leurs problèmes d'éducation — quelque chose que le gouvernement et la province n'ont pas réussi à faire — avant de leur confier la responsabilité de l'éducation innu, cela revient alors à refuser de transférer l'éducation aux Innu.

Après l'inscription des Innu à titre d'Indiens inscrits, les écoles des collectivités innu continueront de faire partie du réseau d'enseignement de Terre-Neuve. Par conséquent, bien que la réinstallation apporte aux Innu Mushuau d'excellentes installations matérielles

⁵³ L'ancien chef des Innu Mushuau, Katie Rich, et un groupe d'autres femmes innu de Davis Inlet ont formulé la Next Generation Guardians Proposal à l'automne 2001. Préoccupées par le taux élevé de décrochage chez les Innu au secondaire, elles proposaient de créer un programme d'enseignement parallèle qui serait axé sur ce sous-groupe d'élèves et qui se concentrerait sur la langue et les connaissances innu. Le programme a été mis en place dans la collectivité de Davis Inlet (et le sera après la réinstallation à Natuashish); il a été conçu pour fonctionner séparément du programme d'études secondaires de la province. Les tentatives pour obtenir le financement approprié semblent s'être enlisées dans les exigences bureaucratiques trop compliquées.

pour l'enseignement, la prestation et le contenu de l'enseignement ne changeront pas dans les collectivités par suite de leur inscription conformément à la *Loi sur les Indiens*.

Il est difficile de concevoir comment le maintien d'un système qui de toute évidence ne fonctionne pas améliorera l'éducation dans les collectivités innu. Il est également difficile de comprendre en quoi le fait de donner aux Innu la possibilité d'assumer la responsabilité de l'éducation de leurs enfants pourrait aggraver quoi que ce soit.

La santé

La situation en matière de santé est plus complexe. L'histoire de l'engagement fédéral dans les questions de santé des deux collectivités remonte à plusieurs années. Certains parallèles peuvent cependant être établis avec l'éducation. À l'époque du rapport de 1993, l'inhalation de vapeurs d'essence par des enfants de Davis Inlet a provoqué une crise qui a attiré l'attention nationale et internationale sur la collectivité. Des enfants ont été temporairement retirés de leur milieu pour être soignés. Par la suite, des rapports ont indiqué que plusieurs d'entre eux avaient recommencé à inhaler des vapeurs d'essence.

En novembre 2000, une crise identique impliquant cette fois des enfants de Sheshatshiu et de Davis Inlet a attiré à son tour l'attention des médias au pays et à l'étranger. Les enfants ont été retirés de leur milieu et ont reçu un traitement. Par la suite, des rapports ont indiqué que ces enfants étaient retournés dans leurs collectivités et avaient recommencé à inhaler des vapeurs d'essence.

De nombreuses différences distinguent ces deux incidents, mais l'impression générale reste la même. Malgré les importants efforts consentis pour régler les problèmes de santé et les problèmes sociaux dans les collectivités innu, peu de changements fondamentaux semblent s'être apparemment produits.

Pourtant, dans les faits, beaucoup de choses ont changé. Lors de l'incident de novembre 2000, la direction innu de Sheshatshiu a pris l'initiative d'inviter les autorités provinciales à placer les enfants de la collectivité sous la protection des lois pertinentes relatives au bien-être de l'enfant. À Davis Inlet, Santé Canada a été saisi de l'affaire par les responsables innu, si bien que les enfants ont pu être traités dans le cadre d'ententes volontaires de soins. Les enfants de Sheshatshiu ont été traités à Goose Bay et ceux de Davis Inlet ont été confiés au Grace Hospital à St. John's⁵⁴. Certains d'entre eux sont toujours en traitement.

⁵⁴ En 1992, les enfants de Davis Inlet ont été emmenés en Alberta.

L'incident de novembre 2000 révèle le cauchemar administratif dans lequel se trouvent les Innu. Les ententes différentes avec les deux collectivités entraînent de graves difficultés quant à savoir quel ordre de gouvernement devrait payer tel ou tel service. La santé est une responsabilité provinciale exercée à l'endroit des Innu par la Health Labrador Corporation. Santé Canada finance néanmoins les programmes de soins de santé et le MAINC assure également une partie du financement de ces services. Les Innu gèrent les questions de santé par le biais de commissions sur la santé dans chacune des collectivités. La coordination entre ces groupes est un important problème. Sur les instances du négociateur en chef du gouvernement fédéral pour le dossier innu du Labrador, un comité interministériel a été établi au sein du gouvernement afin d'assurer la coordination au niveau fédéral. Il en est résulté une meilleure communication, ce qui n'a pas empêché chaque ministère d'exécuter son mandat comme il le jugeait approprié, et les frictions entre le MAINC et Santé Canada continuent. Les fonctionnaires qualifient le problème entre les deux ministères de « problème national ».

Il ne fait aucun doute que les ressources affectées par le gouvernement aux questions de santé dans les collectivités innu sont nettement plus importantes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient en 1993. Les Innu eux-mêmes décrivent favorablement le rôle joué par Santé Canada. Toutefois, on doute toujours que cela n'ait pas produit une amélioration correspondante dans la santé des collectivités. Comme le président de la nation innu, Peter Penashue, l'a observé dans un symposium sur la santé circumpolaire en 1994, « L'arrivée d'un système de soins de santé élaboré chez les Innu a coïncidé avec une rapide détérioration de la santé des Innu ». M. Penashue n'y voit pas un rapport de cause à effet. Il considère plutôt que l'état physique et la mauvaise santé des Innu ont été en grande partie déterminés par des facteurs comme les circonstances sociales et économiques plutôt que par le système de soins de santé lui-même. Selon lui, l'amélioration de la santé des Innu ne peut se produire que de concert avec la création de systèmes sociaux, économiques et culturels sains. Dans cette perspective, le contrôle des Innu sur leur propre existence devient crucial pour leur santé.

L'opinion exprimée par M. Penashue est largement partagée chez les Innu qui voient arriver des spécialistes ayant l'expérience de problèmes dans d'autres collectivités, dont des collectivités autochtones, pour se pencher sur leurs problèmes. Du point de vue des Innu, les spécialistes ne sont pas familiarisés avec leur situation. Les Innu conviennent généralement que les programmes les plus efficaces sont ceux visant le ressourcement des familles en régions sauvages et le règlement de leurs problèmes d'alcool et d'inhalation de vapeurs d'essence, ainsi que ceux liés à d'autres dysfonctions sociales. Cependant, au moment de la réintégration dans la collectivité, de nombreux problèmes resurgissent et actuellement, peu de mesures de suivi essentielles sont prises. Les propositions pour concilier la sensibilisation culturelle et la santé, comme le Programme des petites réserves, tendent à disparaître en raison d'un manque de fonds.

Les Innu craignent également de ne pas obtenir d'autonomie additionnelle en matière de soins de santé même après avoir été inscrits. Les discussions entre les gouvernements fédéral et provincial sur le rôle à confier à la Health Labrador Corporation au terme du processus d'inscription et le fait que les fonctionnaires fédéraux et provinciaux croient que les Innu n'ont pas la capacité de gérer les soins de santé laissent entendre que les Innu ont une juste perception de la situation.

En novembre 2001, le bureau régional du MAINC a confirmé aux chefs de Sheshatshiu et de Davis Inlet que le gouvernement conclura une entente avec la province et la Health Labrador Corporation concernant la prestation aux Innu, par cette société, de services à l'enfance et à la famille⁵⁵. Les fonctionnaires fédéraux sont également préoccupés par la responsabilisation en matière de gestion des fonds. Comme on l'a mentionné précédemment, les finances innu sont actuellement gérées par une tierce partie.

Comme dans le cas de l'éducation, il est difficile de concevoir comment le gouvernement peut justifier le maintien des ententes actuelles. Il gère actuellement des crises dans la santé des Innu mais n'a pas réussi à régler les problèmes sous-jacents. Il ne répond pas aux demandes des Innu visant à leur permettre d'assumer eux-mêmes une plus grande responsabilité en matière de santé.

Cela ne signifie pas qu'on doit ignorer les importants efforts des deux ordres de gouvernement en matière de santé ni mettre en doute les bonnes intentions des responsables de la prestation des programmes et du financement. Cela signifie simplement que compte tenu des antécédents de ces milieux, il est devenu impérieux d'accéder à la demande des Innu, qui réclament le droit de prendre en charge leurs soins de santé eux-mêmes, au risque de commettre quelques erreurs.

Au cours de nos discussions, nous avons beaucoup entendu parler de « création des capacités » mais nous n'avons pas eu de confirmation de réelle formation, ce que cette expression laisse entendre. Le rôle des gouvernements fédéral et provincial devrait consister à fournir la formation qui permettra aux Innu d'exercer efficacement leurs responsabilités concernant l'éducation et la santé.

Compte tenu de l'expérience des Innu en matière d'éducation, de santé et de gestion comparée aux vastes ressources des gouvernements fédéral et provincial, il est facile d'affirmer que les Innu n'ont pas la capacité de gérer l'éducation et la santé dans leurs collectivités et que si cette responsabilité leur était accordée, ils échoueraient. Toutefois, comme les Innu le soulignent, leur volonté de réussir est énorme. L'éducation et la santé de leurs propres membres sont en jeu. En outre, au moins dans le secteur de

⁵⁵ Lettre de Ian Gray aux chefs Simeon Tshakapesh et Paul Rich, le 30 novembre 2001.

l'éducation, l'échec est déjà une réalité. Le seuil permettant de mesurer le succès peut difficilement être plus bas.

Par conséquent, la dynamique des rapports doit donc être inversée. En effet, au lieu de laisser le gouvernement et la province assumer la responsabilité de l'éducation et de la santé en coopération et en consultation avec les Innu, ceux-ci doivent assumer la responsabilité de l'éducation et de la santé en coopération et en consultation avec les autorités fédérales et provinciales. Il ne s'agit pas d'un changement fondamental de direction mais simplement d'un changement d'attributions.

En outre, de même qu'il y a lieu de dresser un échéancier précis en vue de la conclusion des négociations sur l'autonomie gouvernementale, il faut fixer des délais au processus de transfert des responsabilités en matière d'éducation et de santé. Le gouvernement et la province sont sur la bonne voie, mais neuf ans après le rapport de 1993, les progrès demeurent insuffisants. Ces négociations ne devraient pas prendre plus de deux ans.

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement participe à des négociations avec les Innu 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 doit être terminé d'ici deux ans.

Cette responsabilité doit être exercée en étroite collaboration avec les gouvernements fédéral et provincial qui doivent lui accorder une haute priorité afin de fournir la formation qui permettra aux Innu d'exercer leurs responsabilités efficacement.

Si les négociations visant l'autonomie gouvernementale et le transfert des responsabilités en matière d'éducation et de santé sont couronnées de succès, les Innu pourront recouvrer l'autonomie et le contrôle de leurs propres affaires. Entre-temps, tandis que ces négociations se poursuivent, le temps est un facteur essentiel en ce qui concerne le maintien de la langue, des connaissances traditionnelles et de la culture innu.

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement assure le financement entier et constant du Programme des petites réserves et des initiatives analogues destinées aux Innu afin d'améliorer la santé et l'éducation par le maintien de la langue, des connaissances traditionnelles et de la culture innu.

C. Réinstallation des Innu Mushuau

Nul doute que l'engagement de réinstaller les Innu Mushuau et de bâtir la nouvelle collectivité de Natuashish est une des plus importantes mesures prises par le gouvernement à l'égard des Innu. Malgré les retards, les dépassements des coûts et les résultats décevants concernant la formation des Innu, la réinstallation offre aux Innu Mushuau l'accès à d'importantes possibilités, et une collectivité et des ressources pratiquement sans comparaison avec les conditions actuelles à Davis Inlet.

La réinstallation offre des possibilités incroyables, mais elle pose également un énorme défi. Elle peut changer l'avenir des Innu Mushuau ou elle peut échouer. Elle peut être une possibilité de transformation ou simplement entraîner le déplacement des problèmes sociaux de Davis Inlet à Natuashish. Il s'agit en partie d'une question à régler par la collectivité elle-même, comme beaucoup d'Innu le reconnaissent. Des discussions ont été tenues pour déterminer si la nouvelle collectivité sera une collectivité « sobre ». En outre, la direction reconnaît que la réinstallation n'est pas un remède universel aux importants problèmes sociaux que la collectivité éprouve. De la même façon, le succès de la réinstallation dépendra de la volonté du gouvernement d'assurer le suivi du projet et non pas de réinstaller les Innu et de conclure que la tâche est accomplie.

Jusqu'à très récemment, rien n'avait été fait pour préparer les Innu à la réinstallation⁵⁶. Le comité de réinstallation des Innu Mushuau a emmené des membres de la collectivité sur les lieux chaque année pour les familiariser à la construction et à l'aspect de la collectivité lorsqu'elle sera terminée. Des personnes ont pu voir où leur maison sera construite ou, dans certain cas, voir leur maison en construction. Il fallait répondre aux répercussions physiques et sociales de la réinstallation, de la vie dans de nouveaux domiciles dotés d'installations qui n'existaient pas à Davis Inlet, du passage du statut de piéton, d'utilisateur de VTT et du transport par motoneige à membre d'une collectivité dotée de routes pouvant accueillir des automobiles et des camions, et des distances qui nécessitent un transport par véhicule motorisé.

Il est nécessaire de prendre des mesures de planification pour l'avenir des Innu Mushuau après la réinstallation. Le gouvernement doit travailler avec les Innu à cette question plutôt que de leur laisser l'impression très nette que rien n'est fait. Actuellement, les Innu estiment de façon générale que le gouvernement ne manifestera pas d'intérêt pour les Innu Mushuau après la réinstallation.

RECOMMANDATION 4

⁵⁶ Lorsque nous avons entrepris ce projet, on nous a dit que rien n'avait été fait. Dans les dernières phases de notre enquête, on nous a dit que cette question était maintenant planifiée et que des programmes étaient mis en place.

Que le gouvernement assure le financement et la formation des Innu Mushuau afin de permettre leur réinstallation efficace à Natuashish et de faire en sorte que la nouvelle collectivité puisse fonctionner dans l'avenir.

Cette formation devrait permettre aux Innu de s'adapter à leur nouvel emplacement et de fonctionner pleinement et indépendamment dans la nouvelle collectivité.

D. Relations entre les Innu et le gouvernement

La différence entre la fréquence des relations entre les Innu et le gouvernement au moment du rapport de 1993 et aujourd'hui est remarquable. Toutefois, malgré cette augmentation, les difficultés à maintenir le contact, le niveau de méfiance et le manque de communication entre les Innu et le gouvernement sont élevés. La façon dont les Innu et le gouvernement perçoivent un éventail de questions varie largement.

Les Innu estiment que d'importants progrès ont été réalisés relativement aux revendications territoriales, tandis que les fonctionnaires fédéraux estiment qu'on est loin d'un règlement global. Pour les fonctionnaires fédéraux, les questions concernant l'éducation et la santé sont réglées. Les Innu estiment qu'en particulier dans le secteur de l'éducation, pratiquement rien n'a été fait. Les fonctionnaires fédéraux insistent pour que les Innu démontrent leur « capacité » à gérer leurs propres affaires en démontrant leurs aptitudes à composer avec les facteurs suivants : des procédures bureaucratiques complexes qui exigent une expertise de la terminologie gouvernementale, la connaissance de la documentation écrite courante et la participation à de longues réunions à différents niveaux. Les Innu répondent que la « création de capacités » dans ces types de domaines n'est pas le type d'expertise qui les aidera à régler les importants problèmes de santé, sociaux et spirituels qui pèsent sur leurs collectivités, et que la participation à ces activités les privent du temps et de l'énergie dont ils ont grandement besoin pour régler des questions plus fondamentales.

Les Innu estiment que le gouvernement a mis fin aux négociations sur l'autonomie gouvernementale parce qu'il prétendait ne pas avoir la capacité de négocier avec eux sur autant de fronts. Des fonctionnaires fédéraux font valoir au contraire que c'était le manque de capacité de négociation des Innu qui a provoqué l'arrêt des négociations. Les Innu craignent qu'après la réinstallation des Innu Mushuau et la conclusion de l'entente sur le projet de la baie de Voisey, le gouvernement ne se désintéresse de leur sort, ce qui n'est pas l'avis des fonctionnaires fédéraux. Les deux parties déclarent que les véritables enjeux sont la santé, l'éducation et le bien-être des collectivités innu, et en particulier l'avenir des enfants. Toutefois, chacune d'elles doute que l'autre soit sérieusement intéressée à ces questions.

Les différentes perceptions des Innu et du gouvernement sont en partie alimentées par les suppositions initiales de chaque partie. Les fonctionnaires fédéraux estiment qu'ils font ce que les Innu leur ont demandé de faire. Ils traitent les Innu comme les autres Indiens au Canada en les inscrivant conformément à la *Loi sur les Indiens*. Cependant, les Innu veulent également que l'on reconnaisse qu'ils n'ont pas été traités comme il convient par le gouvernement au cours des 50 dernières années. Selon eux, tout ce que l'on peut faire dans l'avenir doit tenir compte du passé. De plus, des fonctionnaires fédéraux ont tendance à projeter leur vision des Innu et de leur potentiel selon une optique urbaine manifestement étrangère à la réalité de la côte nord du Labrador.

Au cours des dernières années, les Innu ont été témoins du durcissement des positions fédérales, ce qui a entraîné des rapports d'opposition plus marqués. Les fonctionnaires fédéraux s'accordent toutefois le crédit d'avoir injecté une certaine dose de réalisme dans les négociations. Toutefois, dans la mesure où les négociations entre les Innu et le gouvernement sont axées sur des rapports d'opposition, il s'agit d'une dynamique où les cartes sont dans une seule main. Le gouvernement doit prendre l'initiative des négociations et décider du financement accordé aux Innu à cette fin. Dans ce type de négociations, une partie dispose de tous les atouts tandis que l'autre n'a plus que le temps en partage.

Le manque de communication et l'incompréhension mutuelle ont clairement influé sur les négociations entre les Innu et le gouvernement. En réalité, ce niveau de méfiance soulève de graves questions sur les perspectives d'une conclusion fructueuse et opportune des négociations sur l'autonomie gouvernementale, sur les revendications territoriales et sur le transfert des responsabilités en matière d'éducation et de santé. Les Innu et le gouvernement doivent sérieusement réfléchir à la façon de réorienter leur relation de manière plus positive.

Par exemple, les réunions qui sont régulièrement tenues à Ottawa et à Montréal pourraient plutôt être tenues à Goose Bay, à Sheshatshiu, à Davis Inlet ou à Natuashish à l'avenir. Cela pourrait soulager les budgets innu et donner aux fonctionnaires fédéraux une idée plus réaliste de l'existence des Innu.

Dans les secteurs où la mauvaise communication est devenue endémique, les deux parties pourraient également envisager de nommer un médiateur. En fait, si aucun progrès n'est réalisé dans les négociations sur l'autonomie gouvernementale ou sur le transfert des responsabilités en matière d'éducation et de santé, les parties devraient nommer un médiateur chargé de régler ces questions.

RECOMMANDATION 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.

En même temps, les deux parties font état des progrès essentiels accomplis. Malgré les difficultés éprouvées par les collectivités, c'est peut-être une ère de possibilités nouvelles qui s'amorce. La réinstallation des Innu Mushuau, le développement économique en cours, le potentiel de projets comme la baie de Voisey et l'engagement de la direction innu actuelle offrent des possibilités qu'il faut saisir. Il incombe au gouvernement de profiter de l'occasion et de ne pas laisser la situation s'enliser pendant encore neuf ans, au fil des hésitations et des changements de direction. La mise en œuvre des recommandations du présent rapport assurera l'avancement continu du projet.

VII. Conclusion

Le rapport de 1993 concluait à la nécessité, pour le gouvernement, de mettre en œuvre une initiative garante de sa confiance manifeste envers les Innu et faisant état de sa détermination à assumer ses responsabilités constitutionnelles et à permettre la reprise des négociations sur une base pleine d'avenir. La reconnaissance des responsabilités constitutionnelles qui s'est finalement produite n'était ni manifeste, ni susceptible d'inspirer confiance. Elle a été effectuée de façon fragmentaire, apparemment à contrecœur, et a été marquée par des incertitudes, des reculs et d'importantes préoccupations à propos des répercussions financières de cette nouvelle relation. De plus, les progrès survenaient souvent sous l'impulsion d'une intervention politique, même si du point de vue des Innu, les engagements politiques semblaient souvent être oubliés dans le dédale bureaucratique.

Certes, le gouvernement s'est attaqué au financement et au nombre de fonctionnaires affectés aux dossiers. Toutefois, les processus de l'appareil bureaucratique gouvernemental ne semblent pas toujours conçus pour répondre aux besoins et régler les problèmes des Innu. Sur un plan plus positif, la réinstallation des Innu Mushuau offre d'importantes possibilités. La réussite du projet représente néanmoins un grand défi. De la même façon, la transition vers l'inscription et la création de réserves, le règlement global des revendications territoriales et les négociations d'ententes d'autonomie gouvernementale représentent des possibilités et des défis pour les Innu et pour le gouvernement.

L'avenir ne repose pas que sur des ententes institutionnelles, bien qu'elles jouent un rôle important pour faire en sorte que les Innu puissent prendre en main leur propre existence. Au cours des cinq à dix prochaines années, la santé des enfants, des femmes,

des hommes et des familles innu, l'éducation des enfants innu et la conservation de la langue et de la culture innu constitueront les éléments à surveiller quand il s'agit d'évaluer la relation entre le gouvernement et les Innu. C'est le véritable test qui déterminera si le gouvernement s'acquitte de ses responsabilités de fiduciaire. En fait, il conviendra pour la Commission canadienne des droits de la personne de faire de ces questions le thème sur lequel portera son prochain examen des relations entre les Innu et le gouvernement.

RECOMMANDATION 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.

Résumé des conclusions

1. Le gouvernement a mis en œuvre la première recommandation du rapport de 1993 consistant à reconnaître officiellement ses responsabilités constitutionnelles à l'égard des Innu.
2. Le gouvernement a mis en œuvre la première partie de la deuxième recommandation du rapport de 1993, c'est-à-dire conclure des ententes de financement direct avec les Innu.
3. Le gouvernement n'a pas mis en œuvre cette partie de la deuxième recommandation du rapport de 1993, selon laquelle les Innu devaient obtenir l'accès à tous les fonds, programmes et services fédéraux offerts aux Indiens inscrits vivant dans des réserves au Canada. Cependant, il a mis en œuvre une partie de cette recommandation et il a, bien que tardivement, lancé un processus — l'inscription et la création de réserves — qui assurera aux Innu l'accès à tous les fonds, programmes et services fédéraux offerts aux Indiens inscrits vivant dans des réserves au Canada.
4. Le gouvernement n'a pas mis en œuvre cet élément de la deuxième recommandation du rapport de 1993, qui demande au gouvernement de préserver les « éléments utiles des ententes existantes comme le Programme des petites réserves ».
5. Le gouvernement s'est engagé dans des négociations sur l'autonomie gouvernementale avec les Innu, comme le proposait la troisième recommandation du rapport de 1993; toutefois, le fait de suspendre ces négociations sans qu'aucun

plan ne prévoit leur reprise signifie que la troisième recommandation du rapport de 1993 n'a pas été mise en œuvre.

6. Le gouvernement est en voie d'honorer son engagement à l'égard de la réinstallation des Innu Mushuau à l'emplacement choisi par eux, tel qu'il est proposé dans la quatrième recommandation du rapport de 1993.
7. Le gouvernement a accompli des progrès considérables dans la mise en œuvre de la cinquième recommandation du rapport de 1993, qui prévoit le financement nécessaire pour mettre en application les recommandations du rapport. Cependant, la question ne sera pas réglée tant et aussi longtemps que toutes les recommandations n'auront pas été entièrement mises en œuvre.
8. Bien que les mesures prises par le gouvernement à l'endroit des Innu soient conformes aux recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones, comme l'établissement de la collectivité à Natuashish et, à certains égards, la réforme de la santé, rien ne prouve que les recommandations de la Commission royale ont été mises en œuvre en ce qui concerne les Innu dans de nombreux secteurs cruciaux comme l'éducation et l'autonomie gouvernementale.
9. Le Canada doit saisir l'occasion qui lui est offerte de parvenir à un règlement global des revendications territoriales avec les Innu. Il doit continuer sur la lancée des nouvelles propositions émises par ceux-ci et des possibilités que présente le développement de la baie de Voisey. La réussite de ces discussions est fondée sur un engagement clair de la part du gouvernement et la reprise rapide des négociations sur l'autonomie gouvernementale.
10. À moins que le gouvernement n'agisse de manière à faire en sorte que les Innu puissent assumer la responsabilité de leurs propres affaires et accéder à l'autonomie gouvernementale, le Canada risque de violer ses obligations internationales en vertu du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et du *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*. En outre, en abordant la question des enfants des collectivités innu de Davis Inlet et Sheshatshiu, le Canada est tenu par une obligation en vertu de la *Convention relative aux droits de l'enfant* de faire du bien-être et des intérêts supérieurs de l'enfant la considération première.
11. Le financement accordé aux Innu devrait tenir compte du fait qu'ils ont été désavantagés par la négligence du gouvernement d'exercer son obligation de fiduciaire envers eux et que tout décret de remise concernant les taxes devrait remonter au 18 août 1993.

Résumé des recommandations

1. Que le gouvernement reprenne immédiatement les négociations sur l'autonomie gouvernementale avec les Innu et qu'il termine ces négociations dans les cinq ans.
2. Que le gouvernement participe à des négociations avec les Innu 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 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 afin d'améliorer la santé et l'éducation par le maintien de la langue, des connaissances traditionnelles et de la culture innu.
4. Que le gouvernement assure le financement et la formation des Innu 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.

Annexe A : Résumé des conclusions du rapport de 1993

En ce qui concerne la plainte n° 1 :

- i) ... qu'en 1949, le gouvernement du Canada a négligé de reconnaître et d'assumer les responsabilités constitutionnelles qu'il a envers les Innu en leur qualité d'Autochtones du Canada;
- ii) ... que la conséquence directe de cette négligence est que les Innu n'ont pas eu la possibilité à l'époque de s'inscrire conformément à la *Loi sur les Indiens* et de faire établir des réserves pour les collectivités de Sheshatshiu et de Davis Inlet;
- iii) ... que le gouvernement du Canada n'a pas encore aujourd'hui reconnu de façon non équivoque ses responsabilités constitutionnelles directes envers les Innu, en leur qualité de peuple autochtone du Canada.

En ce qui concerne la plainte n° 2 :

- iv) ... que la négligence du gouvernement du Canada de reconnaître et d'assumer les responsabilités directes envers les Innu en leur qualité d'Autochtones, qui a empêché l'application en 1949 des dispositions de la *Loi sur les Indiens*, a eu pour conséquence que les Innu n'ont pas reçu des services équivalents et de même qualité que ceux offerts par le gouvernement du Canada aux autres Autochtones du Canada.
- v) ... que la négligence du gouvernement du Canada de fournir aux Innu des services équivalents et de même qualité que ce qui est offert aux autres autochtones du Canada constitue un manquement à son *obligation de fiduciaire* envers les Innu en leur qualité d'autochtones du Canada.

En ce qui concerne la plainte n° 3 :

- vi) ... que la négligence du gouvernement du Canada d'assumer les responsabilités pour les Innu en leur qualité d'autochtones du Canada a compromis la capacité des Innu de parvenir à l'autonomie gouvernementale et d'obtenir les pouvoirs sur les programmes et les services qui les visent. Les ententes existantes entraveront les négociations futures sur l'autonomie gouvernementale et sur le transfert de responsabilités pour les programmes et les services.

En ce qui concerne la plainte n° 4 :

vii) ... que le déménagement des Innu Mushuau à Nutak a été effectué sans réelles consultations auprès des Innu et sans leur consentement;

viii) ... qu'on savait et qu'on comprenait très peu qui les Innu étaient en tant que peuple à l'époque et que les responsables du gouvernement ont supposé qu'ils pouvaient prendre des décisions pour les Innu;

ix) ... qu'il n'existe aucune preuve qu'une comparaison sérieuse ait été faite entre ce que seraient les conditions pour les Innu à Nutak et ce qu'elles étaient à Davis Inlet;

x) ... que la décision de faire déménager les Innu Mushuau a été motivée par le fait que le magasin du gouvernement devait être fermé à Davis Inlet et par la conviction que la mission de Moravie à Hopedale s'opposerait à la venue des Innu au magasin du gouvernement situé à Hopedale;

xi) ... que la décision de faire déménager les Innu Mushuau a été prise dans un contexte où les responsables blancs croyaient savoir ce qui était dans l'intérêt des Innu et où il existait une politique qui visait à faire des Innu des « hommes blancs » et à les intégrer à l'économie, principalement dans le secteur de la pêche;

xii) ... qu'on a fait déménager les Innu Mushuau à l'emplacement qu'ils occupent présentement à l'île Iluikoyak sans les avoir réellement consultés au sujet du déménagement;

xiii) ... que l'emplacement précis a été choisi surtout parce qu'il répondait aux besoins pour l'aménagement d'un port et d'un quai pour le magasin du gouvernement;

xiv) ... qu'on a supposé que ce qui était dans l'intérêt des Innu était ce que disaient le prêtre et les responsables du gouvernement qui étaient en contact avec eux;

xv) ... que le déménagement a aussi été motivé par le désir d'amener les Innu à exercer la pêche comme activité économique et n'a pas été axé sur la préservation des traditions des Innu comme le retour aux régions sauvages et à la chasse au caribou;

xvi) ... que les Innu ne se sont pas opposés au déménagement parce qu'ils avaient compris qu'ils recevraient des maisons avec l'eau courante et des égouts et que cette conviction était fondée, comme le confirment les documents de l'époque et l'aménagement dans les maisons qui supposent l'eau courante et des égouts;

xvii) ... qu'on a négligé depuis 1967 soit de placer les Innu dans les conditions auxquelles ils s'attendaient lorsqu'ils ont déménagé à l'emplacement qu'ils occupent présentement ou

de corriger les problèmes fondamentaux reliés à l'absence d'eau courante et de tout système d'égouts;

xviii) ... que les conditions de vie à Davis Inlet sont un facteur important contribuant à l'état de santé dans la collectivité et aux troubles sociaux répandus;

xix) ... que les actions du gouvernement concernant le déménagement des Innu Mushuau à Nutak en 1948 n'ont pas respecté des normes appropriées de conduite d'un fiduciaire;

xx) ... que le déménagement à l'île Iluikoyak en 1967 et la négligence d'améliorer les conditions de vie et les conditions sociales des Innu Mushuau à l'île Iluikoyak depuis constituent un manquement à l'obligation de fiduciaire de l'État qu'a le gouvernement du Canada selon son mandat constitutionnel concernant les autochtones.

Annexe B : Liste des entrevues exécutées pour le rapport de 2002

Personnes interrogées en vue de la rédaction du rapport de 2002 :

Gregory Andrew	Eric Maldoff
Leila Andrew	Joe Matire
Mary Jane Andrew	Joe McKinnon
Daniel Ashini	Ben Michel
Jerome Bertholet	Jim Nui
Clara Blake	John Nui
Patrick Borbey	Mary Ann Nui
Brian Doré	John Olthuis
Anik Dupont	Bob Pelley
Sean Dutton	Elizabeth Penashue
Marie Fortier	Peter Penashue
Al Garman	Sebastian Piwas
Leila Gillis	Cajetan Rich
Ian Gray	Joseph Rich
Joseph Gregoire	Katie Rich
Rose Gregoire	Paul Rich
Shirley Guy	Brian Torrie
Terry Hann	Louise Trépanier
Kathleen Hobbs	Simeon Tshakapesh
Larry Innes	Jim White

Annexe C : Notes biographiques au sujet des auteurs

Constance Backhouse

B.A. (Man.), LL.B. (Osg. Hall), LL.M. (Harvard), membre du Barreau de l'Ontario, professeure titulaire, directrice du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne

Constance Backhouse est professeure de droit à l'Université d'Ottawa, où elle enseigne dans les domaines du droit pénal, des droits de la personne ainsi que du droit et de la femme. Elle y dirige également le Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne.

M^{me} Backhouse a publié *Colour-Coded: A Legal History of Racism in Canada, 1900–1950* (Toronto : University of Toronto Press, 1999), de même que *Petticoats and Prejudice: Women and the Law in Nineteenth-Century Canada* (Toronto : Women's Press, 1991). Ce dernier ouvrage lui a valu le prix Willard Hurst 1992 en histoire juridique américaine de la Law and Society Association des États-Unis. En 1993, un autre de ses livres, *Challenging Times: The Women's Movement in Canada and the United States* (Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press), rédigé en collaboration avec David H. Flaherty, a été choisi « livre exceptionnel sur les droits de la personne aux États-Unis » par le Centre Gustavus Myers pour l'étude des droits de la personne aux États-Unis.

De 1988 à 1992, M^{me} Backhouse a siégé au comité directeur pour le groupe des plaignants dans une affaire pour atteinte aux droits de la personne concernant Mary Jane Mossman et intitulée *Mary Lou Fassel et al. v. Osgoode Hall Law School, York University and Harry Arthurs*. Elle est membre du conseil d'administration de la Women's Education and Research Foundation of Ontario, Inc. depuis 1982. En 1981, elle s'est vu attribuer la médaille Augusta Stowe-Gullen pour la promotion sociale par la Southwestern Ontario Association for the Advancement of Learning Opportunities for Women.

En 1998, on a décerné à M^{me} Backhouse la médaille de la Law Society. En 1999, grâce à la bourse Bora Laskin pour les droits de la personne, elle a obtenu les fonds nécessaires pour effectuer une étude de l'histoire du droit en matière d'agression sexuelle et de garde d'enfants au Canada et en Australie, projet auquel elle travaille actuellement.

Donald McRae

LL.B. (Otago), LL.M. (Otago), Dipl.Int.Law (Cant.), membre des barreaux de la Nouvelle-Zélande et de l'Ontario, professeur titulaire

Donald McRae est titulaire de la chaire Hyman Soloway du droit des affaires et du commerce à l'Université d'Ottawa, où il a été doyen de la section du Common Law. Il a également été professeur et doyen adjoint de la Faculté de droit de l'Université de la Colombie-Britannique. Spécialiste du droit international, il a œuvré à titre de conseiller auprès du ministère des Affaires extérieures du Canada et en tant qu'avocat du Canada dans plusieurs cas d'arbitrage international portant sur les pêches et les limites territoriales.

M. McRae a en outre présidé le premier groupe spécial de règlement des différends mis sur pied en vertu du chapitre 18 de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, en plus d'avoir été membre d'autres groupes constitués en vertu des chapitres 18 et 19 de l'Accord. Il a présidé le premier groupe spécial de règlement des différends mis sur pied en vertu de l'accord de libre échange entre Israël et les États-Unis. Il fait aussi partie du groupe constitué en vertu du chapitre 19 de l'ALENA et figure au registre des personnes appelées à faire partie des groupes spéciaux de l'Organisation mondiale du commerce. En 1998, il a été nommé négociateur en chef du Traité sur le saumon du Pacifique pour le Canada.

Les écrits de M. McRae touchent principalement au domaine du droit international. Il est rédacteur en chef du *Canadian Yearbook of International Law*, en plus d'enseigner le droit des contrats, le droit international et le droit du commerce international.