

**PROJET DE LOI C-8 : LOI SUR LES FOYERS
FAMILIAUX SITUÉS DANS LES RÉSERVES
ET LES DROITS OU INTÉRÊTS MATRIMONIAUX**

Marlisa Tiedemann
Division des affaires sociales

Le 11 février 2009
Révisé le 16 juillet 2009



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-8

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture : 2 février 2009

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture :

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

Sanction royale :

Lois du Canada

**Ce projet de loi n'a pas été adopté avant la fin de la 2^e session de la 40^e législature,
le 30 décembre 2009.**

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
A. Situation actuelle.....	1
B. Examen parlementaire de la question	2
C. Initiative fédérale	3
1. Consultations.....	3
2. Rapport de la représentante ministérielle.....	6
a. Observations générales et conclusions.....	6
b. Cadre législatif proposé	7
DESCRIPTION ET ANALYSE	8
A. Préambule	8
B. Définitions.....	8
C. Objet et application (art. 4 à 6)	9
D. Adoption de textes législatifs par les Premières nations (art. 7 à 16)	10
E. Règles fédérales provisoires (art. 17 à 56)	10
1. Foyer familial (art. 18 à 32)	11
2. Partage de la valeur des droits ou intérêts matrimoniaux (art. 33 à 45)	11
3. Avis au Conseil [d'une Première nation] et observations du Conseil (art. 46 et 47).....	12
F. Compétence (art. 48 à 50) Règles de pratique et de procédure (art. 51) Autres dispositions (art. 52 à 56) Règlements (art. 57) Dispositions transitoires (art. 58 et 59) Entrée en vigueur (art. 60)	12
COMMENTAIRE.....	13



CANADA

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT**

**PROJET DE LOI C-8 : LOI SUR LES FOYERS FAMILIAUX SITUÉS DANS
LES RÉSERVES ET LES DROITS OU INTÉRÊTS MATRIMONIAUX ***

Le projet de loi C-8 : Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des Premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves (titre abrégé : Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux) a été déposé à la Chambre des communes le 2 février 2009 par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'honorable Chuck Strahl. Il avait déjà été déposé avec le numéro C-47 au cours de la deuxième session de la 39^e législature, pour mourir au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement le 7 septembre 2008. Le projet de loi a trait aux biens immobiliers familiaux dans les réserves et prévoit qu'une Première nation a le pouvoir d'adopter des lois « en matière d'utilisation, d'occupation et de possession des foyers familiaux situés dans ses réserves et de partage de la valeur des droits ou intérêts que les époux ou conjoints de fait détiennent sur les constructions et terres situées dans ses réserves » (par. 7(1)). Les règles fédérales provisoires énoncées dans le projet de loi s'appliquent jusqu'à ce qu'une Première nation fasse entrer en vigueur de telles lois. Elles s'appliquent dans certains cas aux Premières nations assujetties à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*. Les Premières nations habilitées à gérer leurs terres de réserve en vertu d'une entente d'autonomie gouvernementale peuvent décider que les règles fédérales s'appliquent à elles.

CONTEXTE

A. Situation actuelle

Lorsqu'un couple marié divorce, le partage des biens familiaux, fonciers (terre et maisons) et personnels, est déterminé en vertu des lois provinciales, en application du

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cependant, compte tenu du paragraphe 91(24) de cette loi, qui prévoit que le Parlement du Canada a compétence législative exclusive à l'égard des « Indiens et des terres réservées pour les Indiens », les lois provinciales ne sont pas applicables au partage des biens fonciers dans les réserves. Dans l'affaire *Derrickson c. Derrickson*⁽¹⁾, la Cour suprême du Canada a conclu que les tribunaux ne peuvent pas s'appuyer sur le droit provincial pour statuer sur le partage des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

L'absence de dispositions dans la *Loi sur les Indiens* (fédérale) et ailleurs au sujet du partage des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves a donné lieu à un vide juridique. Par conséquent, les personnes qui résident dans des réserves ne peuvent pas faire appel au système juridique canadien pour régler les questions relatives au partage des biens fonciers après la rupture de relations conjugales⁽²⁾.

De nombreux rapports nationaux et internationaux portent sur cette question, notamment des rapports des Nations Unies⁽³⁾. Tous comportent des recommandations invitant le Canada à prendre des mesures.

B. Examen parlementaire de la question

La question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves a été examinée par plusieurs comités parlementaires.

Dans le rapport provisoire publié en novembre 2003 sous le titre *Un toit précaire : Les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves*⁽⁴⁾, le Comité sénatorial

(1) [1986] 1 R.C.S. 285.

(2) Plus récemment, certaines Premières nations se sont dotées ou ont tenté de se doter de régimes sur les biens immobiliers matrimoniaux. Par exemple, les Premières nations régies par la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, L.C. (1999), ch. 24, doivent adopter des lois sur les biens immobiliers matrimoniaux. D'autres ont ajouté des dispositions à leur politique du logement ou adopté des règlements à cet égard, mais ces règlements ont été rejetés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord au motif qu'ils outrepassaient les pouvoirs conférés par la *Loi sur les Indiens*.

(3) Au 9 février 2009, la dernière mention des Nations Unies à ce sujet se trouvait dans « Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Canada » du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), 42^e session, C/CAN/CO/7, 7 novembre 2008. Le Comité y exhorte tous les États parties à adopter et à faire entrer en vigueur rapidement des lois concernant les dispositions discriminatoires sur les droits matrimoniaux des femmes autochtones habitant dans les réserves.

(4) Sénat, Comité sénatorial permanent des droits de la personne, Rapport provisoire, *Un toit précaire : Les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves*, novembre 2003 (<http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-f/huma-f/rep-f/rep08nov03-f.pdf>).

permanent des droits de la personne recommandait de modifier la *Loi sur les Indiens* pour permettre l'application des lois provinciales et territoriales en matière de biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Le Comité soulignait la nécessité, entre autres 1) de reconnaître les mesures déjà prises par des Premières nations pour régler cette question, 2) de tenir compte des droits des enfants et 3) de tenir compte des droits d'occupation dans certains cas.

Le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes a rendu compte de la question en juin 2005. Dans le rapport intitulé *Pour résoudre ensemble la question du partage des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves*⁽⁵⁾, le Comité fait écho au point de vue du Comité sénatorial permanent sur la nécessité d'une refonte législative et recommande la rédaction immédiate d'une loi provisoire autonome ou de modifications à la *Loi sur les Indiens* pour autoriser l'application des lois provinciales et territoriales sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Le Comité fait remarquer dans son rapport que le projet de loi devrait, entre autres, 1) reconnaître la compétence inhérente des Premières nations à l'égard des biens immobiliers matrimoniaux, 2) autoriser les Premières nations à adopter leurs propres régimes des biens immobiliers matrimoniaux et 3) contenir une disposition de temporisation.

Enfin, le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes a lui aussi examiné la question en mai 2006⁽⁶⁾. Pour faire avancer ce dossier, le Comité a recommandé qu'un comité supérieur soit chargé de proposer une série de solutions, dont des mesures législatives, pour les soumettre à des consultations nationales.

C. Initiative fédérale

1. Consultations

Le 20 juin 2006, l'honorable Jim Prentice, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord et interlocuteur fédéral des Métis et des Indiens non inscrits, a annoncé la tenue de consultations nationales sur la question des biens immobiliers matrimoniaux (BIM) dans les

(5) Chambre des communes, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, cinquième rapport, juin 2005 (<http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/381/aano/reports/rp1906551/aanorp05/aanorp05-f.pdf>).

(6) Chambre des communes, Comité permanent de la condition féminine, septième rapport, *Les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves* (<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10477&SourceId=149986&SwitchLanguage=1>).

réserves et la désignation de Wendy Grant-John comme représentante ministérielle chargée de faciliter le processus de consultation⁽⁷⁾. Le mandat de la représentante ministérielle était le suivant :

1. S'assurer de la tenue des consultations nécessaires sur la question des BIM, notamment sur le besoin de se conformer aux principes énoncés dans l'arrêt *Haïda*⁽⁸⁾, les craintes relatives au processus de consultation et la meilleure façon de concevoir un processus auquel participeront l'APN [Assemblée des Premières nations], l'AFAC [Association des femmes autochtones du Canada] et AINC [Affaires indiennes et du Nord Canada].
2. Proposer la solution législative la plus viable afin de s'assurer :
 - Que les droits des femmes des Premières nations ont été pris en considération et que la Charte canadienne des droits et libertés et les droits de la personne sont respectés;
 - Qu'il y a harmonisation des lois provinciales et territoriales (au besoin);
 - Qu'il y a un équilibre acceptable entre les droits individuels à l'égalité garantis par les articles 15 et 28 de la *Charte* et les droits collectifs reconnus dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et cités dans l'article 25 de la *Charte*.⁽⁹⁾

(7) Affaires indiennes et du Nord Canada, « Le ministre Prentice annonce des consultations pour les femmes autochtones », communiqué, 20 juin 2006 (<http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/m-a2006/2-02766-fra.asp>).

(8) Wendy Grant-John, *Rapport de la représentante ministérielle sur les questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves*, annexe A : « Biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves – Résumé du mandat de la représentante du Ministère », 9 mars 2007 (<http://www.ainc-inac.gc.ca/br/mrp/pubs/rmr/rmr-fra.pdf>). (Note n° 1 dans l'annexe.)

« Les principes suivants découlant de l'arrêt *Haïda* aideront à orienter les consultations, afin de rendre les consultations entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones efficaces et productives :

- Réconciliation : les consultations avec les peuples autochtones, inspirées du principe très important de réconciliation, reposeront sur l'honneur de la Couronne, le renouvellement des rapports entre la Couronne et les peuples autochtones ainsi que l'équilibre des intérêts autochtones et non autochtones.
- Engagement commun : les consultations se fonderont sur l'engagement d'être de bonne foi, de se respecter mutuellement, d'être réciproquement responsable et d'être efficace. Prise de décisions judicieuses : le processus rendra les résultats des consultations importantes durables.
- Transparence : les consultations efficaces doivent se tenir au moment opportun et être accessibles, inclure tous les groupes éventuellement visés et privilégier un dialogue franc et ouvert et la responsabilité. »

(9) *Ibid.*

Le processus de consultation comportait une étape de planification (juin 2006), une étape de consultation (septembre 2006 à janvier 2007) et une étape de recherche de consensus (février 2007). Comme le précise la représentante ministérielle dans son rapport, « le but ultime de ce processus en trois phrases était d'explorer la possibilité d'élaborer conjointement des options législatives et non législatives pour régler les questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves »⁽¹⁰⁾.

Au cours de l'étape de planification, la représentante ministérielle « a travaillé étroitement avec l'APN, l'AFAC et AINC à l'élaboration des lignes directrices sur les discussions entre les trois organisations au sujet de leurs points de vue et de leurs préoccupations relativement à la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves »⁽¹¹⁾.

Au cours de l'étape de consultation proprement dite, AINC a proposé à l'examen les trois solutions suivantes :

1. Intégration des lois provinciales et territoriales sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves au moyen de modifications à la *Loi sur les Indiens* ou d'une loi fédérale autonome.
2. Option 1 (ci-dessus) combinée à la reconnaissance de la compétence des premières nations en matière de biens immobiliers matrimoniaux.
3. Loi fédérale de fond sur les biens immobiliers matrimoniaux combinée à la reconnaissance de la compétence des premières nations en matière de biens immobiliers matrimoniaux »⁽¹²⁾.

L'AFAC a animé les discussions avec les femmes autochtones hors réserve et dans les réserves, tandis que l'APN a discuté de la question lors de huit séances régionales. Les deux organismes ont eu recours à d'autres modes de participation, notamment une enquête en ligne et une ligne téléphonique sans frais. AINC a consulté également les provinces et les territoires ainsi que les autres « organisations et collectivités intéressées qui ne sont pas représentées par l'APN ou l'AFAC »⁽¹³⁾.

(10) Grant-John (2007), *Rapport...*, paragr. 2.

(11) Affaires indiennes et du Nord Canada, *Biens réels matrimoniaux*, « Processus de consultation », rév. 27 novembre 2008 (<http://www.ainc-inac.gc.ca/br/mrp/ip/csl/cnp-fra.asp>).

(12) Affaires indiennes et du Nord Canada, *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, « Processus de consultation », rév. 3 novembre 2008 (<http://www.ainc-inac.gc.ca/br/mrp/ip/ipn2-fra.asp>).

(13) Affaires indiennes et du Nord Canada (27 novembre 2008).

Selon AINC, « ce gouvernement a mené un vaste processus de consultation »⁽¹⁴⁾.

2. Rapport de la représentante ministérielle

a. Observations générales et conclusions

Dans son rapport, la représentante ministérielle fait remarquer qu'il n'y a pas eu suffisamment de temps pour obtenir un consensus, mais que « les discussions approfondies sur plusieurs questions de politique et préoccupations ont permis de réaliser des progrès vers l'élaboration d'un consensus »⁽¹⁵⁾. Elle précise cependant que les préoccupations relatives au processus de consultation ont occupé une place centrale dans beaucoup de discussions : y avait-il obligation de consulter et s'était-on acquitté de cette obligation?

Rappelant que le gouvernement fédéral n'a pas encore élaboré de politique de consultation applicable à ce genre de situation, la représentante ministérielle recommande dans son rapport que « des efforts soient déployés pour régler cette importante lacune dans la politique fédérale, et cela, le plus tôt possible. Cela veut aussi dire élaborer un ensemble de pratiques et de procédures pour le suivi, l'enregistrement et l'évaluation des préoccupations au sujet des consultations qui ont été soulevées par les représentants des Premières nations tout au long du processus. »⁽¹⁶⁾

Les consultations ont été l'occasion de soulever d'autres questions, notamment concernant la nécessité et/ou l'utilité d'une mesure législative pour régler la question. Il a été question de la difficulté à accéder aux tribunaux (notamment aux tribunaux de la famille), de la difficulté à exécuter les ordonnances judiciaires dans les réserves, de la grave pénurie de logement dans les réserves et des ressources nécessaires à l'application de la solution proposée quelle qu'elle soit.

Pour ce qui est des trois solutions proposées par AINC, la représentante ministérielle fait remarquer que les participants aux consultations ont rejeté massivement l'idée d'une application des lois provinciales, ce qui écarte les deux premières solutions⁽¹⁷⁾. Quant à la

(14) Affaires indiennes et du Nord Canada, *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, « Foire aux questions » (<http://www.ainc-inac.gc.ca/br/mrp/ip/qna-fra.asp>).

(15) Grant-John (2007), *Rapport...*, paragr. 205.

(16) *Ibid.*, paragr. 184.

(17) *Ibid.*, paragr. 154.

troisième solution, la représentante rappelle qu'on ne savait pas très bien s'il était possible de reconnaître la compétence inhérente des Premières nations par opposition à une délégation du pouvoir fédéral, mais que « les pouvoirs délégués ne seraient pas acceptables, et les Premières nations cherchent à obtenir une reconnaissance claire de leurs compétences »⁽¹⁸⁾.

La représentante ministérielle insiste également dans son rapport sur la nécessité que le projet relatif aux biens immobiliers matrimoniaux « fasse partie intégrante de la notion de conciliation »⁽¹⁹⁾.

b. Cadre législatif proposé

La représentante ministérielle propose de créer une loi autonome, qui entraînerait des modifications à d'autres lois en conséquence. La loi comprendrait deux parties : La première reconnaîtrait la compétence des Premières nations sur la question et la deuxième fixerait des règles fédérales provisoires applicables jusqu'à ce qu'une Première nation ait exercé sa compétence et adopté ses propres lois.

Les principaux éléments du cadre législatif proposé par la représentante ministérielle sont les suivants :

- Un préambule, qui énoncerait les principes importants, notamment la nécessité d'agir en conformité avec les droits humains fondamentaux, la nécessité de mettre immédiatement en place des mesures fédérales intérimaires, la nécessité de reconnaître la compétence des Premières nations en la matière et les droits prioritaires des enfants⁽²⁰⁾.
- Applicabilité de la Loi (exclusion des Premières nations assujetties à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* et inclusion des couples en union de fait et aux couples mariés selon la coutume, ainsi qu'aux personnes mariées en vertu des lois provinciales)⁽²¹⁾.
- Prévoir un examen de la Loi et de sa mise en œuvre⁽²²⁾.
- Protection des conjoints mariés contre la vente du foyer familial à leur insu ou sans leur consentement⁽²³⁾.

(18) *Ibid.*, paragr. 155.

(19) *Ibid.*, paragr. 285.

(20) *Ibid.*, paragr. 237.

(21) *Ibid.*, paragr. 238.

(22) *Ibid.*, paragr. 241.

(23) *Ibid.*, paragr. 247.

- Permettre la possession exclusive temporaire du foyer familial dans les situations de crise et d'autres⁽²⁴⁾.
- Autoriser les tribunaux compétents à accorder aux conjoints des ordonnances d'indemnisation afin de diviser la valeur de la maison familiale⁽²⁵⁾.
- Autoriser les tribunaux à élaborer de nouveaux recours provisoires traduisant mieux la diversité et les traditions juridiques des Premières nations⁽²⁶⁾.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi comprend un préambule et 60 articles. Nous ferons ci-après un bref résumé de certaines de ses dispositions.

A. Préambule

On rappelle dans le préambule qu'il convient de régler certaines questions relevant du droit de la famille dans les réserves et on souligne que les décideurs doivent tenir compte, entre autres, des intérêts des enfants, notamment de l'intérêt des enfants membres de Premières nations à conserver des liens avec leur groupe. On y rappelle également que les Premières nations ont pour rôle de renseigner les décideurs sur le contexte culturel, social et juridique d'une affaire.

B. Définitions

Un certain nombre de termes ont une importance particulière pour le projet de loi « tribunal », à moins d'indication contraire, signifie :

Dans le cas d'une province, l'un des tribunaux suivants :

- a) la Cour supérieure de justice de l'Ontario;
 - a.1) la section de première instance de la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard ou de Terre-Neuve;

(24) *Ibid.*, paragr. 248.

(25) *Ibid.*, paragr. 250.

(26) *Ibid.*, paragr. 264.

- b) la Cour supérieure du Québec;
- c) la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique;
- d) la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, du Manitoba, de la Saskatchewan ou de l'Alberta;
- e) la Cour suprême du Yukon, la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest ou la Cour de justice du Nunavut.⁽²⁷⁾

Par « juge désigné » il faut entendre le juge de paix nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil de la province, le juge du tribunal de la province ou le juge du tribunal établi en application des lois de la province. Par « foyer familial » il faut entendre une construction à caractère permanent ou non, située dans la réserve (mais pas nécessairement fixée à la terre), où les époux ou conjoints de fait résident habituellement ou, en cas de cessation de la cohabitation ou de décès de l'un d'eux, où ils résidaient habituellement à la date de la cessation ou du décès.

Le projet de loi fait une distinction entre différentes catégories de droits de propriété. Selon ses dispositions, il faut entendre par « droit ou intérêt » le droit ou intérêt portant sur une terre de réserve en vertu de la *Loi sur les Indiens* et d'autres instruments précisés, ainsi que le droit ou intérêt portant sur une construction située sur une terre de réserve qui est reconnue soit par une Première nation soit par une ordonnance. On entend par « droits ou intérêts matrimoniaux » les droits et intérêts – autres que ceux sur le foyer familial – détenus par l'un ou l'autre des conjoints ou les deux et qui ont été acquis pendant la relation conjugale, avant la relation conjugale et qui se sont appréciés au cours de la relation conjugale.

C. Objet et application (art. 4 à 6)

Selon l'article 4, l'objet du projet de loi est l'adoption par les Premières nations de textes législatifs – et l'établissement de règles provisoires de procédure ou autres – applicables, pendant la relation conjugale ou en cas d'échec de celle-ci ou de décès de l'un des époux ou conjoints de fait ». Les lois ou règles provisoires en question ont trait à l'utilisation, à l'occupation et à la possession des foyers familiaux dans les réserves des Premières nations et au

(27) *Loi sur le divorce* (1985), ch. 3 (2^e suppl.), par. 2(1).

partage de la valeur des droits ou intérêts détenus par les époux ou conjoints de fait à l'égard de constructions ou de terres situées dans des réserves dans les circonstances susmentionnées.

L'article 5 confirme que le projet de loi n'a pas pour effet de modifier le titre de propriété des terres de réserve, qui continuent 1) d'être mises de côté pour l'usage et le profit de la Première nation en question et 2) d'être des terres réservées aux Indiens au sens du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

L'article 6 prévoit que le projet de loi ne s'applique que si au moins un des deux époux ou conjoints de fait est membre d'une Première nation ou Indien.

D. Adoption de textes législatifs par les Premières nations (art. 7 à 16)

Les articles 7 à 16 décrivent le processus d'adoption de lois autochtones « en matière d'utilisation, d'occupation et de possession des foyers familiaux situés dans ses réserves et de partage de la valeur des droits ou intérêts que les époux ou conjoints de fait détiennent sur les constructions et terres situées dans ses réserves » (par. 7(1)). Les lois proposées doivent être approuvées par les membres de la Première nation (art. 11 à 14), et, de concert avec un organisme désigné par le ministre des Affaires indiennes et du Nord, une Première nation doit nommer un vérificateur chargé de certifier la procédure d'approbation (art. 9, 10 et 15). À supposer que l'approbation requise du groupe soit obtenue (au moins 25 p. 100 des votants admissibles), les lois de la Première nation entrent en vigueur lorsque l'attestation relative à la procédure d'approbation est délivrée par le vérificateur (par. 16(1)).

E. Règles fédérales provisoires (art. 17 à 56)

L'article 17 précise que les règles fédérales provisoires ne s'appliquent qu'à une Première nation qui n'a pas encore adopté ses propres lois en vertu de l'article 7; qu'elles ne s'appliqueront pas aux Premières nations figurant à l'annexe de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* avant la troisième année après l'entrée en vigueur du projet de loi; et qu'elles s'appliqueront aux Premières nations habilitées à gérer leurs terres de réserve en vertu d'une entente d'autonomie gouvernementale seulement si ces Premières nations décident que les règles fédérales s'appliquent à elles.

1. Foyer familial (art. 18 à 32)

Les articles 18 à 32 ont trait à l'occupation du foyer familial. Ils prévoient, pour les époux ou conjoints de fait, qu'ils soient ou non membres d'une Première nation, un droit d'occupation au cours de la relation conjugale (art. 18) et après le décès de l'un des époux ou conjoints de fait (art. 19). En cas de violence familiale, on peut obtenir auprès d'un juge désigné des ordonnances de protection d'urgence. Ces ordonnances supposent, entre autres, que l'époux ou le conjoint du demandeur quitte le foyer pendant une durée maximale de 90 jours (art. 21 à 24). Il est également possible de demander une ordonnance judiciaire accordant l'occupation exclusive du foyer familial pendant une certaine période, que les époux ou conjoints de fait soient ou non membres d'une Première nation ou Indiens (art. 25 et, dans le cas d'un époux ou conjoint survivant, art. 26). Dans ce dernier cas, le tribunal doit tenir compte d'un certain nombre d'éléments, dont les observations du Conseil de la Première nation. Ni les ordonnances de protection d'urgence ni les ordonnances d'occupation exclusive ne portent atteinte aux droits ou intérêts détenus à l'égard du foyer familial (art. 28).

2. Partage de la valeur des droits ou intérêts matrimoniaux (art. 33 à 45)

Les articles 33 à 45 instaurent le régime de partage des intérêts ou droits matrimoniaux à la rupture de la relation conjugale (art. 33 à 38) et au décès de l'un des époux ou conjoints de fait (art. 39 à 45). Dans les deux cas, le calcul du montant dépend de la question de savoir si l'un des époux ou conjoints est membre de la Première nation sur la réserve de laquelle le bien est situé (par. 33(2), 33(3), 39(2) et 39(3)). Le calcul du partage des droits intérêts matrimoniaux à la rupture de la relation conjugale ou au décès de l'un des époux ou conjoints de fait n'est pas automatique, car il est possible de demander à un tribunal de le modifier au motif que le partage prévu par la loi n'est pas juste dans les circonstances (art. 34 et 40). Outre qu'il peut demander une modification du montant réparti, un époux ou un conjoint de fait peut demander une ordonnance judiciaire fixant le montant payable par l'un des époux ou conjoints de fait à l'autre et le mode de calcul de ce montant (art. 35). Un tribunal peut également, à la demande de l'un des époux ou conjoints de fait, rendre une ordonnance pour empêcher la dilapidation d'un droit ou intérêt (art. 37).

Si le demandeur est membre d'une Première nation, le tribunal peut aussi ordonner que certains droits ou intérêts sur des terres ou des constructions lui soient transférés (art. 36).

3. Avis au Conseil [d'une Première nation] et observations
du Conseil (art. 46 et 47)

À l'exception des demandes d'ordonnances de protection d'urgence et des demandes d'ordonnance en matière de confidentialité, les tribunaux sont tenus de permettre au conseil d'une Première nation sur la réserve de laquelle se trouvent les terres et constructions en cause « de lui présenter des observations sur le contexte culturel, social et juridique dans lequel s'inscrit la demande et sur l'opportunité de rendre ou non l'ordonnance en cause » (par. 46(2)).

- F. Compétence (art. 48 à 50)
- Règles de pratique et de procédure (art. 51)
- Autres dispositions (art. 52 à 56)
- Règlements (art. 57)
- Dispositions transitoires (art. 58 et 59)
- Entrée en vigueur (art. 60)

Pour la plupart, les articles 48 à 60 ont trait aux aspects procéduraux, administratifs et logistiques du projet de loi. Les articles 48 et 49 désignent les tribunaux compétents dans certaines circonstances, tandis que l'article 51 formule les règles qu'il est possible d'établir concernant toute procédure engagée en vertu du projet de loi.

L'article 52 prévoit que, pour l'application du projet de loi, un tribunal peut, sur demande, établir si l'époux, le conjoint de fait ou le survivant détient un droit ou intérêt sur une construction ou une terre située dans une réserve.

L'article 56 a trait à l'exécution des ordonnances relatives au montant payable à la suite d'une rupture de la relation conjugale (par. 35(1)) ou au décès de l'un des époux ou conjoints de fait (par. 41(1)). Toute personne qui n'est ni membre d'une Première nation ni Indienne peut demander à faire exécuter l'ordonnance par le conseil d'une Première nation comme si l'ordonnance avait été rendue en faveur de la Première nation (par. 56(1)). Le conseil n'est cependant pas tenu d'exécuter l'ordonnance, et, s'il fait savoir qu'il n'exécutera pas l'ordonnance ou qu'il ne le fera pas dans un délai raisonnable, le tribunal peut, s'il y a lieu, accueillir une demande de modification de l'ordonnance pour contraindre la personne faisant l'objet de l'ordonnance de verser le montant en question au tribunal (par. 56(2)).

L'article 57 confère au gouverneur en conseil le pouvoir largement discrétionnaire de prendre, par règlement, les mesures qu'il juge nécessaires à l'application du projet de loi.

Le paragraphe 58(1) prévoit que, lorsqu'une Première nation devient assujettie aux règles fédérales provisoires, certaines dispositions deviennent applicables aux époux et conjoints de fait en ce qui concerne les constructions et les terres situées dans la réserve de cette Première nation. Le paragraphe 58(2) précise les dispositions et procédures qui demeurent applicables dans certaines circonstances lorsqu'une Première nation n'est plus assujettie aux règles provisoires.

L'article 59 dispose que les règles fédérales provisoires ne s'appliquent pas à une Première nation assujettie à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* et qui n'est dotée ni d'un code foncier ni de lois sur les biens immobiliers familiaux en vigueur, pendant trois ans après l'entrée en vigueur de la disposition.

Enfin, exception faite des dispositions transitoires, le projet de loi entre en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret (art. 60).

COMMENTAIRE

La plupart des communautés des Premières nations et des organisations autochtones se sont prononcées contre le projet de loi C-8. Le 14 mai 2009, l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) et l'Assemblée des Premières Nations (APN) ont publié un communiqué conjoint pour faire connaître leur opposition au projet de loi, en ces termes :

L'AFAC et l'APN (incluant le conseil des femmes de l'APN) sont unanimes pour déclarer que le projet de loi C-8 ne pourra en rien régler les problèmes liés aux biens immobiliers matrimoniaux situés dans des réserves et que le gouvernement fédéral a manqué à son obligation de consulter les Premières Nations et de respecter leurs opinions; par conséquent, le projet de loi est irrémédiablement défaillant et ne peut être corrigé. Il ne doit pas être envoyé à un comité.⁽²⁸⁾

(28) Association des femmes autochtones du Canada et Assemblée des Premières Nations, *L'AFAC, l'APN et le conseil des femmes de l'APN – Unis contre le projet de loi C-8 sur les biens immobiliers matrimoniaux*, communiqué, Ottawa, 14 mai 2009 (<http://www.nwac-hq.org/fr/documents/09-5-12JointPRMRP2ndReadingFINALFrancais.pdf>).

Le communiqué dit aussi que :

- les recommandations de la représentante ministérielle n'ont pas été prises en considération;
- le projet de loi « constitue une approche unidimensionnelle à un problème complexe et ne règle pas les véritables problèmes des communautés autochtones »;
- les familles des collectivités éloignées seront obligées d'attendre longtemps avant que leur cause soit entendue;
- « le projet de loi rendra encore plus à risque les femmes victimes de violence conjugale parce qu'elles seront forcées d'attendre longtemps avant que la justice ne suive son cours, sans qu'elles puissent avoir accès à des services sociaux, des services ou des refuges adéquats »;
- « le projet de loi vise à mettre en opposition les droits individuels des femmes et les droits collectifs des peuples des Premières Nations »;
- « [r]ésoudre le problème des biens immobiliers matrimoniaux exige la collaboration soutenue du gouvernement fédéral et des Premières Nations. Les solutions doivent s'attaquer aux causes profondes des piètres conditions socio-économiques des couples des Premières Nations, qui provoquent des tensions en lien avec les biens immobiliers matrimoniaux. »

Le débat en deuxième lecture du projet de loi a porté sur bon nombre des questions soulevées par l'AFAC et l'APN. Le député Todd Russell a proposé que la motion portant deuxième lecture du projet de loi et son renvoi en comité soit modifiée de façon à ce que la deuxième lecture se fasse « dans six mois à compter de ce jour », afin de « donner au gouvernement le temps dont il a besoin pour collaborer avec les Premières nations dans le dossier complexe des biens immobiliers matrimoniaux »⁽²⁹⁾. L'amendement a été rejeté le 25 mai 2009, 120 députés ayant voté pour et 125, contre. Aucun autre débat sur le projet de loi n'a été prévu avant l'ajournement de la Chambre des communes pour l'été.

Les réactions des organisations autochtones à sa version antérieure, le projet de loi C-47, ont été partagées. L'AFAC a déclaré qu'elle n'appuyait pas le projet de loi et que « [l]e gouvernement du Canada avait agi unilatéralement en tentant de régler le problème ». Selon

(29) Chambre des communes, *Débats*, 2^e session, 40^e législature, 14 mai 2009, 1155.

l'Association, « des solutions non législatives [sont] nécessaires pour que les communautés réalisent l'existence de droits législatifs »⁽³⁰⁾.

L'organisme Femmes autochtones du Québec appuyait en principe l'idée d'une loi, mais il estimait que le projet de loi C-47 ne tenait pas compte de la pénurie de logements dans les réserves et il demandait que des consultations significatives soient organisées avant que la loi soit adoptée. Il prévenait « contre une loi panautochtone étant donné que les plus de 600 collectivités autochtones du Canada renvoient à un large éventail de traditions et de cultures et qu'une loi générale ne saurait convenir aux besoins de chaque nation ou collectivité »⁽³¹⁾.

Le conseil des femmes de l'APN **avait, dans sa réaction au projet de loi C-47, soulevé les mêmes questions que dans le communiqué conjoint de l'AFAC et de l'APN de mai 2009, signalant** que « [c]e qu'ils ont rédigé est un projet de loi entièrement fabriqué à Ottawa »⁽³²⁾.

Au moins une organisation autochtone s'est dite en faveur du projet de loi C-47 : le Congrès des peuples autochtones a déclaré que ce projet de loi représentait « un pas en avant vers la possibilité d'offrir aux familles autochtones les moyens d'échapper aux dispositions paternalistes et prescriptives d'une *Loi sur les Indiens* datant de l'ère victorienne »⁽³³⁾.

La plupart des médias appuyaient le projet de loi C-47, quoique certains estimaient que les enjeux étaient compliqués et qu'il serait peut-être difficile de le faire adopter.

(30) Association des femmes autochtones Canada, « Le partenariat consultatif, une imposture », communiqué, Winnipeg, 4 mars 2008 (<http://www.nwac-hq.org/fr/documents/PressReleasereMRPlegislationMar4-08Francais.pdf>).

(31) Femmes autochtones du Québec, « Open Letter to all Members of the Senate and Canadian Political Parties », Kahnawake, 19 mars 2008 [traduction] (<http://www.nwac-hq.org/en/documents/C47-openletter-19-03-08.pdf>).

(32) Assemblée des Premières Nations, *Le Conseil des femmes de l'Assemblée des Premières Nations prêt à passer en revue le projet de loi sur les biens immobiliers matrimoniaux*, communiqué, Ottawa, 28 avril 2008 (<http://www.afn.ca/article.asp?id=4161>).

(33) Congrès des peuples autochtones, « CAP Applauds Fairness of Proposed Matrimonial Property Rights Legislation », communiqué, Ottawa, 5 mars 2008 [traduction] (http://www.abo-peoples.org/media/current/PR_MRP_Legislation_Mar08.html).