



Indigenous and
Northern Affairs Canada

Affaires autochtones
et du Nord Canada

Rapport final

Évaluation (AAP 1.1.2) – Soutien à la mise en œuvre et à l’application de la Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux

Numéro du projet : 1570-7/16119

Septembre 2017

Direction générale de l’évaluation,
de la mesure du rendement
et de l’examen
Secteur de la vérification et de l’évaluation



INAC·AANIC



Canada 

Table des matières

<i>Glossaire</i>	<i>iii</i>
<i>Sommaire</i>	<i>vii</i>
<i>Réponse de la direction et plan d'action</i>	<i>x</i>
1. Introduction	1
1.1 Aperçu.....	1
1.2 Profil du programme	3
2. Méthode d'évaluation	8
2.1 Portée et approche de l'évaluation.....	8
2.2 Méthode d'évaluation	9
3. Mise en œuvre des règles fédérales provisoires	12
3.1 Sensibilisation, formation et renforcement des capacités.....	12
3.2 Collectivités régies par les règles fédérales provisoires	14
3.3 Mécanisme extrajudiciaire de règlement des différends	16
3.4 Couples en union libre.....	17
3.5 Incidence sur l'administration des terres	18
4. Soutien à la mise en œuvre pour l'élaboration de lois par les collectivités	20
4.1 Questions de genre.....	20
4.2 Le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux	21
4.3 Leçons apprises.....	24
5. Soutien aux services de police	28
5.1 Gendarmerie royale du Canada	28
5.2 Sécurité publique	30
5.3 Pertinence et besoin permanent.....	32
6. Soutien au système judiciaire	34
6.1 Sensibilisation du système judiciaire	34
6.2 Désignation des juges	36
6.3 Accès à la justice	38
7. Conclusions et recommandations	39
7.1 Conclusions.....	39
7.2 Recommandations	39
Annexe A – Objectifs et résultats attendus du programme	41
Annexe B – Éléments d'évaluation et questions	43

<i>Annexe C – Questions d'évaluation et sections correspondantes du rapport</i>	<i>45</i>
<i>Annexe D – Modèle logique du soutien à la mise en œuvre et à l'application de la Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i>	<i>49</i>

Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) : Le ministère responsable de la présente évaluation et ministère responsable d'appuyer la mise en œuvre de la Loi.

Association des chefs de police des Premières Nations : Association qui, en vertu d'un marché avec Sécurité publique Canada, offre de la formation sur les biens immobiliers matrimoniaux aux agents dans le cadre du Programme des services de police des Premières Nations.

Association nationale des gestionnaires des terres autochtones : Organisation non gouvernementale qui englobe le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux.

Biens immobiliers matrimoniaux : Terrains et foyer familial dans lesquels un époux ou conjoint de fait ou les deux partagent un intérêt et qu'ils utilisent à des fins familiales.

Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux : Le Centre d'excellence relève de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones et fournit de l'information et de la formation sur la Loi et sur la mise en place dans les collectivités des Premières Nations de lois sur les biens immobiliers matrimoniaux qui sont adaptées aux collectivités.

Certificat de possession : Preuve documentaire établissant le droit d'un membre d'une bande ou d'une Première Nation à posséder légalement la terre décrite au certificat, en vertu de la *Loi sur les Indiens*¹.

Gendarmerie royale du Canada (GRC) : La GRC a pour mandat d'élaborer et de présenter des ressources de formation et d'éducation sur les biens immobiliers matrimoniaux afin d'aider les membres réguliers de la GRC dans les réserves à appliquer la Loi de façon adéquate et efficace.

La Loi : Désigne la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, qui a reçu la sanction royale le 19 juin 2013.

Ordonnance d'occupation exclusive : Cette ordonnance peut être obtenue d'un juge et enjoint l'époux ou conjoint de fait du demandeur ou toute personne précisée qui réside habituellement dans le foyer familial de quitter le foyer familial, immédiatement ou dans le délai précisé, et lui interdit d'y revenir.

Ordonnance de protection d'urgence : Cette ordonnance peut être obtenue par une personne qui habite dans une réserve auprès d'un juge désigné par le gouvernement provincial ou territorial. L'ordonnance peut contenir toute disposition que le juge estime nécessaire pour assurer la protection immédiate de la personne qui risque de subir un préjudice ou du bien qui risque de subir des dommages.

¹ Affaires autochtones et du Nord Canada, *Guide du Registre des terres indiennes*, décembre 2014 (annexe A), juillet 2013. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100034806/1100100034808>

Programme des services de police des Premières Nations : Programme de contributions administré par Sécurité publique Canada qui offre des contributions financières qui appuient la prestation de services de police professionnels, exclusifs et adaptés aux collectivités autochtones.

Sécurité publique Canada : Sécurité publique Canada fournit des contributions financières pour soutenir l'élaboration et la présentation de formation et de ressources pédagogiques destinées aux agents de police du Programme des services de police des Premières Nations.

ÉVALUATION DU soutien à la mise en œuvre et à l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE), conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, a procédé à une évaluation de la mise en œuvre et de l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*. L'évaluation a pour objet de fournir une analyse objective et fondée sur des données probantes de la pertinence et du rendement du programme. Les résultats de l'évaluation orienteront les décisions qui seront prises en vue de l'échéance du 31 mars 2018, date à laquelle les responsabilités d'AANC, de la GRC et de la Santé publique prendront fin.

Soutien à la mise en œuvre et à l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*

PROFIL DU PROJET

L'évaluation du soutien à la mise en œuvre et à l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* a pour but d'évaluer la pertinence de la Loi et de déterminer s'il faut maintenir les soutiens à la mise en œuvre d'AANC et les soutiens à l'application de la Loi de la GRC et de Sécurité publique Canada.

PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a été menée en 2016-2017 par la DGEMRE en partenariat avec les responsables de l'évaluation de la GRC et de Sécurité publique Canada.

Sécurité publique Canada et la GRC ont soumis des éléments pour appuyer la DGEMRE dans la rédaction du rapport, en particulier en ce qui concerne les constatations sur le soutien à l'application de la Loi.

Objectifs et résultats attendus

- 1. Programme 1.1 d'AANC : Gouvernance et institutions gouvernementales –** Contribue à la mise en œuvre des communications et de la sensibilisation concernant la *Loi* et soutient les activités du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux.
- 2. Programme 1.3.2.3 de la Sécurité publique : Police des Autochtones –** Sollicite la participation des intervenants du programme en vue de cerner les moyens permettant d'accroître l'efficacité et l'efficacité sur le plan de la prestation des services de police aux fins d'inclusion dans un programme renouvelé.
- 3. Programme 1.1.1.3 de la GRC : Services de police autochtones –** Soutient la priorité consistant à améliorer la sécurité et la santé des collectivités autochtones.

Les résultats de l'évaluation sont fondés sur l'information recueillie par les moyens suivants :

- Examen des documents, des documents spécialisés et des articles publiés dans les médias;
- Entrevues avec des informateurs clés; et
- Études de cas.

Mise en œuvre des règles fédérales provisoires

Les règles fédérales provisoires de la Loi sont entrées en vigueur en décembre 2014 et s'appliquent à toutes les collectivités qui n'ont pas adopté leur propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux. AANC entre en communication avec ces collectivités pour s'assurer qu'elles sont au courant de la Loi. Pour certaines collectivités, le mécanisme extrajudiciaire de règlement des différends est devenu la manière privilégiée de gérer les problèmes de biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, en particulier dans les collectivités qui doivent surmonter des obstacles pour mettre en place une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux.

Aide à la mise en œuvre de lois propres aux collectivités

Le processus de rédaction de lois propres à la collectivité sur les biens immobiliers matrimoniaux prend du temps et utilise des ressources du budget des collectivités. AANC soutient le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux pour lui permettre de surmonter ces défis et de rédiger une loi conforme aux coutumes et traditions de la collectivité. La dernière étape de l'adoption de la loi consiste à tenir un vote dont le résultat est supérieur au seuil établi par la Loi.

Soutiens aux services de police

La GRC élabore et présente de la formation afin de mieux faire connaître la Loi parmi ses membres réguliers. Sécurité publique Canada, qui est également responsable du volet de la Loi qui porte sur l'application de la Loi, finance un programme de formation destiné aux agents des services de police autogérés en vertu du Programme des services de police des Premières Nations.

Soutiens à l'application de la loi

Si une affaire concernant la Loi survient dans une réserve, les membres de la collectivité ont le droit de soumettre l'affaire à une cour provinciale. Cette portion de la Loi est difficile à faire appliquer parce que le personnel de soutien juridique ne connaît pas bien la Loi, qu'il y a peu de juges désignés par la province pour instruire des affaires portant sur des ordonnances de protection d'urgence et que les clients potentiels dans les réserves ont du mal à accéder à un soutien juridique.

RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION

1. Mécanisme extrajudiciaire de règlement des différends

Collaborer avec le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux afin d'explorer des façons d'intégrer les mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends aux pratiques communautaires des Premières Nations, en particulier dans les collectivités qui n'ont pas de juges désignés par la province.

2. Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux

Envisager de renouveler le mandat du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux pour reconnaître son rôle central dans l'information de tous les intervenants (c.-à-d. le chef et le conseil, le personnel de la bande et les membres de la collectivité) de la Loi.

3. Seuil de vote

Envisager de revoir les exigences de la Loi concernant le vote, notamment les seuils quant au nombre de personnes qui doivent voter et l'harmonisation avec les processus de ratification des Premières Nations, ainsi que les coûts associés au processus de vote.

4. Soutiens aux agents de police

Continuer d'évaluer le nombre de participants à la formation offerte par Sécurité publique Canada et la GRC afin de connaître et de communiquer le nombre d'agents dans les réserves qui connaissent la Loi.

5. Jugés désignés

Envisager de faire du ministère de la Justice un partenaire officiel du comité consultatif sur les biens immobiliers matrimoniaux et de l'équipe de soutien de la mise en œuvre afin de faire connaître leurs rôles et leurs responsabilités concernant la Loi et l'administration de la justice.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet : *L'évaluation du soutien à la mise en œuvre et à l'application de la Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*

Numéro de projet : 1570-7/16119

1. Réponse de la direction

Nous avons examiné les mesures de soutien à la mise en œuvre et à l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* et avons accepté les recommandations relatives au Programme de soutien à la mise en œuvre des biens immobiliers matrimoniaux.

Les conclusions de ce rapport, ainsi que les renseignements obtenus dans le cadre de la mobilisation nationale sur la *Loi*, à l'automne 2017, éclaireront la ministre des Affaires autochtones et du Nord canadien et le Groupe de travail sur l'examen des lois quant aux options à venir. Enfin, les conclusions de ce rapport arrivent à point nommé, car le financement du Programme de soutien à la mise en œuvre des biens immobiliers matrimoniaux prendra fin en mars 2018.

La mesure suivante a été définie comme un élément à prendre en considération afin d'améliorer les évaluations à l'avenir. De plus, elle cadre avec la lettre de mandat de la ministre des Affaires autochtones et du Nord canadien et les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation.

- Envisager des mécanismes qui permettraient d'ajouter une perspective axée sur les compétences à la méthodologie. Cela aiderait l'ensemble des partenaires à l'évaluation à adopter une approche mieux adaptée au public cible et aux outils et démarches d'évaluation normalisés.

Les résultats de cette évaluation serviront de base pour les activités que le gouvernement du Canada prévoit réaliser au cours des deux prochaines années.

2. Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et de fin prévues
1. Envisager de renouveler le mandat du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux pour reconnaître son rôle central dans l'information de tous les intervenants (c.-à-d. le chef et le conseil, le personnel de la bande et les membres de la collectivité) de la Loi.	Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)	Directeur, Secteur des terres et du développement économique – Direction du développement des terres communautaires	<i>Date de début</i>
	Activité : Élaborer des propositions en vue d'assurer le maintien du mandat et des ressources du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux pendant deux autres années. Produits livrables <ul style="list-style-type: none"> • Propositions élaborées aux fins d'examen et de décision par la ministre; • Plan de travail rigoureux de deux ans établi par le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux et approuvé par le comité consultatif sur les biens immobiliers matrimoniaux. Activités du plan de travail alignées sur les résultats de l'évaluation du programme, d'autres travaux de recherche et les leçons apprises à ce jour. 		<i>Date d'achèvement</i> Juillet 2017 – Déjà achevé. Juin 2017
2. Collaborer avec le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux afin d'explorer des façons d'intégrer les mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends aux pratiques communautaires des Premières Nations, en particulier dans les collectivités qui n'ont pas de juges désignés par la province.	Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)	Directeur, Secteur des terres et du développement économique – Direction du développement des terres communautaires	<i>Date de début</i>
	Élaborer des propositions en vue d'assurer le maintien du mandat et des ressources du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux pendant deux autres années. Produits livrables : Outre les produits livrables énoncés pour la recommandation n° 1 : <ul style="list-style-type: none"> • De concert avec le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux, lancer un projet pilote pour l'élaboration de mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends dans au moins une collectivité des Premières Nations concernée. 		Appel d'offres : Automne 2018 – pour un projet pilote de deux ans.
3. Envisager de faire du ministère de la Justice un partenaire officiel du comité consultatif sur les biens immobiliers matrimoniaux et de l'équipe de soutien de la mise en œuvre afin de faire connaître leurs rôles et leurs responsabilités concernant la Loi et	Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)	Directeur, Secteur des terres et du développement économique – Direction du développement des terres communautaires	
	Établir un partenariat officiel avec		

<p>l'administration de la justice.</p>	<p>le ministère de la Justice afin de faciliter la mise en œuvre de la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i>.</p> <p>Produits livrables :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inclusion du ministère de la Justice à titre de partenaire et membre officiel du comité consultatif sur les biens immobiliers matrimoniaux; • Plan de travail de deux ans énonçant les activités de formation et de sensibilisation ciblées visant à combler les lacunes en matière de mise en œuvre dans le domaine de l'administration de la justice. • Plan de travail établi de concert avec tous les partenaires fédéraux (p. ex., déterminer les occasions de formation et avoir accès à un public cible) et appuyé par le Centre d'excellence, qui animera les séances connexes. 		<p><i>Printemps 2018</i></p> <p><i>Mesures intérimaires déjà établies et en train d'être mises en œuvre.</i></p> <p><i>Printemps 2018</i></p>
<p>4. Continuer d'évaluer le nombre de participants à la formation offerte par Sécurité publique Canada et la GRC afin de connaître et de communiquer le nombre d'agents dans les réserves qui connaissent la Loi.</p>	<p>Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p> <p>La GRC continuera de surveiller le nombre de membres qui téléchargent le guide de ressources.</p>	<p>Directrice générale, Services de police autochtones et Services nationaux de prévention criminelle</p>	<p><i>Date de début</i></p> <p>Commencé</p> <p><i>Date d'achèvement</i></p> <p>:</p> <p>Mars 2018</p>
<p>5. Envisager de revoir les exigences de la Loi concernant le vote, notamment les seuils quant au nombre de personnes qui doivent voter et l'harmonisation avec les processus de ratification des Premières Nations, ainsi que les coûts associés au processus de vote.</p>	<p>Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p> <p>Organiser des séances de mobilisation nationale sur la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i> à l'automne 2017.</p> <p>Produits livrables</p> <ul style="list-style-type: none"> • Séances de mobilisation nationales menées. • Constatations issues de la mobilisation – y compris en ce qui a trait aux exigences de la <i>Loi</i> relatives au vote – présentées à la ministre des Affaires autochtones et du Nord canadien et au Groupe de travail sur l'examen des lois à l'hiver 2018 afin d'éclairer les options à venir. 	<p>Directeur, Secteur des terres et du développement économique – Direction du développement des terres communautaires</p>	<p>Séances de mobilisation nationale :</p> <p>Planification : de juin à août 2017</p> <p>1^{re} séance : sept. 2017, Halifax</p> <p>2^e séance : oct. 2017, Wendake</p> <p>3^e séance : nov. 2017, Calgary</p> <p>4^e séance : déc. 2017, Toronto</p> <p>5^e séance : janv. 2018, lieu à déterminer</p> <p>Une analyse et une ébauche du rapport suivront à l'hiver 2018.</p>

Je recommande la présente réponse de la direction et le plan d'action connexe aux fins d'approbation du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.

Originale signée par :

Shannon Townsend
Directeur principal par interim, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen

J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus

Originale signée par :

Sheilagh Murphy
Sous-ministre adjointe principale, Terres et développement économique

J'approuve le plan d'action de la GRC ci-dessus

Originale signée par :

Kevin Brosseau
Sous-commissaire aux Services de police contractuels et autochtones

J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus

Originale signée par :

Patrick Tanguy
Sous-ministre adjoint principal, Secteur de la gestion des urgences et des programmes

1. Introduction

1.1 Aperçu

Le rapport qui suit présente l'évaluation des soutiens à la mise en œuvre et à l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* (la Loi). Les soutiens à la mise en œuvre ont été réalisés par le Secteur des terres et du développement économique d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) et le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux, alors que les soutiens à l'application ont été réalisés par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et par Sécurité publique Canada. En plus de conseiller les partenaires fédéraux concernés, le ministère de la Justice, au moyen de présentations auprès des associations judiciaires et des associations d'avocats de partout au pays et de communications avec elles et avec le barreau de chaque province, a contribué à faire connaître la Loi.

L'évaluation a été dirigée par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'AANC, en partenariat avec les Services nationaux d'évaluation des programmes de la GRC et la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de Sécurité publique Canada. L'évaluation a pour but de présenter une évaluation crédible, fiable, actuelle et fondée sur des éléments probants de la pertinence et du rendement des soutiens à la mise en œuvre et à l'application de la Loi. Cette évaluation sert de document justificatif qui orientera la prise de décisions en vue de la fin du programme en mars 2018.

L'évaluation a été menée conformément à la *Politique sur les résultats* du Secrétariat du Conseil du Trésor. De plus, puisque le programme verse des subventions et des contributions au Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux, l'évaluation a été menée conformément à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui exige qu'une évaluation de la pertinence et de l'efficacité de tous les programmes de subventions et contributions en cours soit effectuée tous les cinq ans.

1.1.1 Programme

On entend par « biens immobiliers matrimoniaux », un terrain et le foyer familial² dans lesquels un ou deux époux ou conjoints de fait partagent un intérêt ou un droit³ et qu'ils utilisent à des fins familiales. Les gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada ont adopté des lois qui, dans le cas d'une séparation, d'un divorce ou d'un décès, protègent les droits des conjoints dans les biens

² Au sens de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, le « foyer familial » est la « construction à caractère permanent ou non, située dans la réserve, 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. Si la construction est aussi normalement utilisée à des fins autres que résidentielles, la présente définition vise uniquement la partie de la construction qui peut raisonnablement être considérée comme nécessaire aux fins résidentielles ». Paragraphe 2(1).

³ Aux termes de la Loi, les « droits ou intérêts matrimoniaux » sont les « droits ou intérêts — autres que ceux sur le foyer familial — qu'au moins l'un des époux ou conjoints de fait détient et qui, selon le cas a) sont acquis pendant la relation conjugale; b) sont acquis avant la relation conjugale mais en considération de celle-ci; c) sont acquis avant la relation conjugale mais non en considération de celle-ci et se sont appréciés pendant celle-ci. Sont exclus de la présente définition les droits ou intérêts qui sont reçus d'une personne à titre de don ou en raison d'un legs ou de toute autre transmission par droit de succession et ceux qui remontent à ces derniers. » Paragraphe 2(1).

immobiliers partagés. Toutefois, en 1986, la Cour suprême du Canada a déterminé dans l'arrêt *Derrickson c. Derrickson* que certaines protections provinciales et territoriales ne s'appliquent pas aux biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves en raison de conflits avec la *Loi sur les Indiens* et parce que ces terres sont de compétence fédérale. Cet arrêt a révélé un vide juridique selon lequel aucune loi provinciale ou fédérale ne protège les droits en matière de biens immobiliers matrimoniaux des résidents des réserves.

Ce vide législatif pouvait également avoir des conséquences dans les situations de violence familiale. Avant l'entrée en vigueur, un époux ou un conjoint de fait pouvait être contraint de quitter le foyer familial en raison de l'absence de protection juridique. La situation pouvait être encore plus complexe si l'un des époux ou des conjoints de fait n'était pas membre de la réserve ou si des personnes à charge habitaient dans la résidence matrimoniale. Par exemple, en cas d'échec de la relation entre un membre et un époux ou conjoint de fait non membre, le non-membre peut être tenu de quitter le foyer familial, en particulier si le certificat de possession n'est pas à son nom, et peut également devoir quitter la collectivité. Sans loi pour protéger leurs intérêts pendant l'échec de la relation, les époux ou conjoints membres peuvent également être tenus de partir.

Afin de combler ce vide législatif, une vaste consultation avec l'Assemblée des Premières Nations, l'Association des femmes autochtones du Canada, à laquelle ont participé des membres des Premières Nations, des non-membres, des Indiens inscrits et non inscrits et des Autochtones en milieu urbain a mené à l'élaboration de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, qui a obtenu la sanction royale le 19 juin 2013. La Loi compte deux parties. La première partie est entrée en vigueur le 16 décembre 2013 et permet aux collectivités des Premières Nations d'adopter des lois sur les biens immobiliers matrimoniaux qui leur sont propres. La deuxième partie de la Loi, qui est entrée en vigueur le 16 décembre 2014⁴, contient des règles fédérales provisoires qui servent à combler le vide législatif dans les collectivités qui n'ont pas adopté une loi qui leur est propre. En janvier 2017, 11 collectivités (sur plus de 600 au Canada) ont adopté leurs lois sur les biens immobiliers matrimoniaux en vertu de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*.

En raison des situations de violence familiale survenant dans des foyers des réserves dans lesquelles la victime pourrait estimer qu'elle doit quitter le foyer familial pour sa sécurité physique, la Loi prévoit le droit de demander des ordonnances de protection d'urgence et des ordonnances d'occupation exclusive. Ces ordonnances prévoient l'occupation temporaire et exclusive de la résidence pendant une longue période; cette ordonnance peut être accordée à un époux, à un conjoint de fait ou à tout enfant et empêche l'autre époux ou conjoint de fait de retourner à la résidence sans être accompagné⁵. Il est possible de demander une ordonnance de protection d'urgence par téléphone, courriel ou télécopieur en s'adressant directement à un juge désigné. La désignation d'un juge permet aux gouvernements provinciaux et territoriaux d'adapter les processus

⁴ Les Premières Nations qui sont en voie d'adopter leur code foncier conformément à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* ont obtenu une prolongation jusqu'à juin 2016 avant l'entrée en vigueur des règles fédérales provisoires. Cette prolongation a été mise en place pour permettre à ces collectivités d'inclure des règles et des procédures qui tiennent compte de l'échec d'une relation et des intérêts matrimoniaux partagés dans les réserves. En juin 2017, 35 collectivités des Premières Nations avaient adopté des règles sur les biens immobiliers matrimoniaux en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*.

⁵ Gazette du Canada, *Règlement sur les ordonnances de protection d'urgence*, vol. 148, n° 15, 12 avril 2014.
<http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2014/2014-04-12/html/reg1-fra.php>

provinciaux ou territoriaux au régime fédéral pour qu'ils soient utilisés dans les réserves⁶. En juin 2017, trois provinces (Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard et Nouvelle-Écosse) ont des juges désignés, et aucun cas d'ordonnance d'occupation exclusive ou de protection d'urgence n'a été enregistré.

La Loi exige que les Premières Nations, pour adopter une loi propre à leur collectivité, tiennent un vote sur l'approbation de la mise en œuvre de la Loi. Si la loi propre à la collectivité est approuvée, elle s'applique et remplace les règles fédérales. La rédaction de la Loi relève uniquement de la Première Nation. Une fois que la Loi est approuvée par la collectivité et qu'AANC reçoit une copie de la Loi sur les biens immobiliers matrimoniaux en vertu de la Loi, AANC affiche le nom de la Première Nation sur son site Web.

1.1.2 But de l'évaluation

L'évaluation porte sur les activités de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités soutenues par AANC, Sécurité publique Canada et la GRC afin de soutenir et d'exécuter la mise en œuvre de la Loi. L'évaluation portera principalement sur les fonds réservés de 2013-2014 à 2015-2016.

Le rapport est structuré de manière à mettre l'accent sur les aspects clés des soutiens à la mise en œuvre et à l'application; le rapport compte sept sections : la section 1 présente le programme et ses intervenants clés; la section 2 décrit la méthodologie de l'évaluation; les sections 3 et 4 comprennent des constatations sur les efforts d'AANC pour faire connaître la Loi parmi les membres de la collectivité; la section 5 porte sur le soutien à l'application de la GRC et de Sécurité publique Canada; la section 6 examine les constatations liées à l'application de la Loi dans les tribunaux; et la section 7 présente un sommaire des conclusions et des recommandations tirées de l'évaluation.

1.2 Profil du programme

Le profil du programme comprend de l'information sur le contexte et la description du programme, ses objectifs et les résultats attendus, la gestion du programme, les principaux intervenants et bénéficiaires et les ressources du programme.

1.2.1 Contexte et description

La mise en œuvre et l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* relèvent de trois ministères fédéraux : AANC, la GRC et Sécurité publique Canada.

AANC⁷ est responsable de la mise en œuvre de l'éducation et de la sensibilisation du public concernant la Loi. AANC a créé et financé le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux, qui est géré par l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones et est indépendant du gouvernement. Le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux est une ressource d'information pour les Premières Nations qui souhaitent mettre en

⁶ Idem.

⁷ En raison de l'intérêt dans les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, des liens solides existent entre la *Loi* et la gestion des terres. Le programme d'AANC fait partie du pilier des terres et du développement économique du Ministère.

œuvre une loi propre à leur collectivité. Le Centre fournit également de l'information aux collectivités de partout au Canada sur les règles fédérales provisoires. Le pouvoir de financer le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux devrait expirer à la fin de l'exercice 2017-2018, ainsi que le financement des soutiens de la mise en œuvre et de l'application offerts par AANC et Sécurité publique Canada. Le financement de la GRC sera réaffecté à l'interne.

Le rôle de la GRC consiste à élaborer et à présenter des documents de formation et d'éducation sur les biens immobiliers matrimoniaux afin d'aider les membres réguliers de première ligne de la GRC dans les réserves à bien connaître la Loi et ses dispositions. Le rôle de Sécurité publique Canada consiste à contribuer financièrement au soutien de l'élaboration et de la présentation de ressources distinctes de formation et d'éducation pour les agents de police du Programme des services de police des Premières Nations.

Les efforts de mise en œuvre d'AANC ont pour objet de bénéficier aux membres des Premières Nations de partout au Canada qui, autrement, pourraient ne pas être au courant de leurs droits en vertu de la Loi. La formation de la GRC et de Sécurité publique Canada, bien qu'elle soit conçue pour informer les membres réguliers de la GRC et les bénéficiaires admissibles du Programme des services de police des Premières Nations respectivement, contribue en dernier ressort à mieux faire connaître et comprendre les lois sur les biens immobiliers matrimoniaux et les problèmes sociaux qui sévissent dans les réserves.

1.2.2 Objectifs et résultats attendus

La mise en œuvre de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* appuie le résultat stratégique suivant d'AANC : « Soutenir la bonne gouvernance, les droits et les intérêts des peuples autochtones ». Cette initiative fait partie de l'activité 1.1 de l'architecture d'alignement des programmes du ministère (*1.1 Gouvernance et institutions gouvernementales*) et fait partie du sous-programme *1.1.2 Institutions et organisations de gouvernance autochtone*.

Le travail de la GRC relativement à la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* soutient l'une de ses cinq priorités stratégiques, soit contribuer à créer des communautés autochtones plus saines et plus sûres. Cette initiative fait partie du sous-sous-programme 1.1.1.3 (Services de police autochtones) de l'architecture d'alignement des programmes de la GRC.

Cette initiative fait partie du sous-sous-programme 1.3.2.3 (Police des Autochtones) de l'architecture d'alignement des programmes de Sécurité publique Canada, dans le programme Lutte au crime. Son initiative prévue consiste à solliciter la participation des intervenants du programme, y compris les collectivités inuites et des Premières Nations ainsi que les partenaires provinciaux et territoriaux, en vue de cerner les moyens permettant d'accroître l'efficacité et l'efficacités sur le plan de la prestation des services de police aux fins d'inclusion dans une politique renouvelée.

AANC, en collaboration avec la GRC et Sécurité publique Canada, a élaboré des questions d'évaluation conformément à la stratégie de mesure du rendement de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* de 2014. Le modèle logique, qui décrit les résultats attendus des trois partenaires, figure à l'annexe D.

1.2.3 Gestion du programme, intervenants clés et bénéficiaires

Les soutiens à la mise en œuvre de la Loi sont réalisés principalement par AANC et le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux. AANC se charge des communications et de la diffusion, et le Centre d'excellence reçoit des contributions pour mener ces activités et pour offrir de la formation, du soutien à l'information et de l'orientation aux Premières Nations sur les règles fédérales provisoires et l'adoption d'une loi propre à une collectivité. Les membres du personnel des bureaux régionaux d'AANC interviennent également régulièrement puisqu'ils sont souvent le premier point de contact des Premières Nations qui souhaitent obtenir des conseils et des éclaircissements sur la Loi.

La GRC doit élaborer de la formation et la présenter aux membres réguliers dans les réserves, tandis que Sécurité publique Canada fournit des contributions financières afin de soutenir l'élaboration et la présentation de formation pour les autres services de police dans les collectivités autochtones. Les deux initiatives visent à aider les services de police des réserves à mieux comprendre les règles fédérales provisoires et les processus connexes ainsi que les lois des Premières Nations sur les biens immobiliers matrimoniaux afin de s'acquitter de leur rôle en matière d'application des lois fédérales dans les réserves.

1.2.4 Ressources du programme

Le montant total affecté aux soutiens à la mise en œuvre et à l'application de la Loi était d'environ 11,8 millions de dollars de 2013-2014 à 2017-2018, et la majorité de ces montants a été affectée aux soutiens à la mise en œuvre d'AANC. Selon les dossiers de 2013-2014 à 2016-2017, environ 2,7 millions de dollars ont servi à financer les efforts du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux et ses différentes activités de mise en œuvre. De 2013-2014 à 2017-2018, Sécurité publique Canada a affecté 514 050 \$ au soutien à la formation au Programme des services de police des Premières Nations, alors que de 2013-2014 à 2015-2016, la GRC a affecté à l'interne 2,7 millions de dollars à la formation des agents de la GRC.

Le tableau 1 illustre les dépenses réelles d'AANC des exercices 2013-2014 à 2016-2017, tandis que le tableau 2 présente les dépenses affectées de Sécurité publique Canada de 2013-2014 à 2017-2018, et le tableau 3 montre les dépenses affectées et réelles de la GRC de 2013-2014 à 2015-2016. Le financement versé à AANC a été affecté aux coûts de fonctionnement et d'entretien, aux subventions et contributions au Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux et à un fonds de réserve pour les locaux. Le financement de Sécurité publique Canada est allé aux subventions et contributions destinées au Programme des services de police des Premières Nations, et le financement destiné à la GRC a servi à soutenir la formation des employés.

Tableau 1 : Dépenses réelles d'AANC pour les soutiens à la mise en œuvre et à l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* : exercices 2013-2014 à 2016-2017 (dollars)⁸

AANC	Dépenses réelles				
Exercice	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Totaux
Employés	141 789	319 022	319 022	319 022	1 098 855
Fonctionnement et entretien	0	32 502	5 153	145 124	182 779
Régime d'avantages sociaux des employés (20 %)	28 358	63 804	63 804	63 804	219 770
Subventions et contributions	529 200	1 275 700	1 104 420	1 175 700	4 085 020
Hébergement	18 433	41 473	41 473	41 473	142 852
Totaux	717 780	1 732 501	1 533 872	1 745 123	5 729 276

Tableau 2 : Dépenses prévues de Sécurité publique Canada pour les soutiens à la mise en œuvre et les soutiens à l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* : exercices 2013-2014 à 2017-2018 (dollars)

Sécurité publique Canada	Dépenses affectées					
Exercice	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Totaux
Subventions et contributions	0	0	156 400	182 275	175 375	514 050

Table 3 : Dépenses prévues et réelles de la GRC pour les soutiens à la mise en œuvre et les soutiens à l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* : exercices 2013-2014 à 2015-2016 (en dollars)⁹

GRC	Dépenses prévues et réelles
Dépenses de fonctionnement	2013-2014 à 2015-2016
Prévues	2 700 000
Réelles	245 400

Le programme d'AANC emploie quatre équivalents temps plein, tandis que le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux en emploie six. Le programme de la GRC a affecté deux équivalents temps plein à la conception de l'outil de formation, et Sécurité publique Canada a affecté un équivalent temps plein à l'administration de la contribution à l'Association des chefs de police des Premières Nations.

⁸ De 2013-2014 à 2017-2018, AANC a reçu environ 2,6 millions de dollars pour ses dépenses de fonctionnement et d'entretien, 5,4 millions de dollars pour les subventions et contributions et 184 000 \$ pour la constitution d'un fonds de réserve.

⁹ De 2013-2014 à 2015-2016, la GRC a dépensé dans l'initiative 245 400 \$ sur un total estimé à 2,7 millions pour l'emploi de deux équivalents temps plein responsables de concevoir des outils et d'offrir des services de consultation aux membres de la GRC.

Le budget du Centre d'excellence fait partie du financement d'AANC. Ses dépenses prévues et réelles de 2013-2014 à 2016-2017 sont décrites au tableau 4.

Tableau 4 : Dépenses prévues et réelles du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux pour les soutiens à la mise en œuvre de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* : exercices 2013-2014 à 2016-2017 (en dollars)

Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux	Dépenses prévues et réelles					
	Exercice	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Totaux
Prévues		529 200	1 150 700	1 050 700	1 050 700	3 881 300
Réelles		353 736	363 041	1 040 675	997 776	2 755 228

2. Méthode d'évaluation

2.1 Portée et approche de l'évaluation

L'évaluation de la mesure le rendement du programme en fonction des résultats visés définis dans le modèle logique (annexe D). En particulier, l'évaluation examine les soutiens à la sensibilisation, au renforcement des capacités et à la formation en vue de l'application et de la mise en œuvre de la Loi et porte principalement sur le financement réservé de 2013-2014 à 2015-2016.

L'évaluation ne porte pas sur la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* elle-même. Des séances de mobilisation qui porteront sur la Loi et le programme de mise en œuvre sont prévues pour l'automne 2017. L'évaluation porte davantage sur la pertinence et l'efficacité des soutiens à la mise en œuvre et à l'application associés à la Loi. L'évaluation présente de l'information sur la période de l'exercice 2013-2014 à avril 2017¹⁰.

Puisque la Loi est une nouvelle initiative mise en œuvre en décembre 2013, aucune évaluation n'a été effectuée jusqu'à maintenant. L'évaluation a été dirigée par la DGEMRE d'AANC, et l'information a été recueillie avec l'aide de représentants de l'évaluation de Sécurité publique Canada et de la GRC. Les évaluateurs ont travaillé avec les représentants de leur programme respectif, qui ont formé le groupe de travail avec l'équipe d'évaluation. Le cabinet d'experts-conseils, Donna Cona¹¹, a été chargé de contribuer à l'élaboration de la méthodologie et d'effectuer des études de cas dans le cadre de la collecte de renseignements sur l'efficacité de la mise en œuvre et de l'application du point de vue de la collectivité.

Le mandat préparé par le groupe de travail de l'évaluation a été approuvé par les trois ministères en juin 2016. Chaque ministère a interrogé son personnel de programme comme les principaux représentants et a examiné l'information portant sur les responsabilités de chaque ministère. La GRC et Sécurité publique Canada ont chacun produit un document présentant de l'information neutre et fondée sur des éléments probants sur les questions d'évaluation et la méthodologie qui ont été convenues. Ces documents ont servi à orienter et à soutenir l'évaluation horizontale dans son ensemble.

Conformément au mandat, la GRC a évalué des données du programme recueillies entre les exercices 2013-2014 et 2015-2016. Sécurité publique Canada et AANC ont produit des rapports sur des données publiées jusqu'à mars 2017 en tenant compte de la publication de nouveaux renseignements pouvant orienter la prise de décisions. La formation de Sécurité publique Canada n'a pas été rendue publique aux agents avant sa mise à l'essai en janvier 2017, ce qui a retardé la production de données sur la participation des utilisateurs. AANC a inclus de l'information datant de mars 2017 sur la nomination d'un juge en Nouvelle-Écosse qui sera chargé d'instruire les demandes d'ordonnances de protection d'urgence, ce qui dépasse le cadre de la présente évaluation.

¹⁰Le mandat précise que la période d'évaluation est la période de 2013-2014 à 2015-2016. La décision d'inclure mars 2017 dans le rapport est principalement une décision de planification.

¹¹ AANC a eu recours aux services d'un consultant pour la création des études de cas, en particulier pour entrer en contact avec les collectivités, organiser des entrevues et dépouiller les rapports techniques qui ont servi à l'évaluation.

L'analyse a été effectuée et le rapport a été rédigé entre mars et juin 2017. Une première ébauche du rapport final a été présentée au groupe de travail en juin 2017. Dans le cadre de la *Politique sur les résultats* du Secrétariat du Conseil du Trésor, l'évaluation a porté sur des questions liées à la pertinence et à l'efficacité. L'annexe B contient une liste d'enjeux et de questions.

2.2 Méthode d'évaluation

Pour évaluer les soutiens à la mise en œuvre et à l'application de la Loi, l'équipe d'évaluation a utilisé les sources de données suivantes : examen de la documentation, des documents spécialisés et des articles publiés dans les médias, entrevues auprès des informateurs clés et études de cas. Cette section précise également les facteurs, les points forts et les limites entourant le processus d'évaluation.

2.2.1 Éléments de preuve

AANC a été responsable de la plus grande partie de l'examen de la documentation, des articles publiés dans les médias et des documents spécialisés, des entrevues (avec le personnel d'AANC et des intervenants externes) et de toutes les études de cas. La GRC et Sécurité publique Canada ont soumis à AANC (qui agissait en tant que ministère responsable) des éléments sur leurs ministères respectifs qui font état des questions d'évaluation et de la méthodologie qui ont été convenues. L'information découlant de ce travail a ensuite été partagée avec le groupe de travail d'évaluation et avec des représentants du programme. Les paragraphes qui suivent présentent des détails sur les sources de données utilisées.

Examen de la documentation : AANC a entrepris un vaste processus d'examen et d'analyse de la documentation. Ce processus consistait en grande partie en un examen de l'information sur la Loi, par exemple des lois sur les biens immobiliers matrimoniaux propres à des collectivités; des études commandées par AANC; des documents de travail d'AANC; des documents publiés par le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux, notamment une trousse d'outils de formation et un cartable de ressources; des lettres des provinces concernant la nomination des juges; de l'information sur un projet pilote entrepris par le Centre d'excellence afin de permettre aux Premières Nations d'obtenir le financement nécessaire à l'adoption de leurs propres lois sur les biens immobiliers matrimoniaux ainsi que des documents de planification interne. De plus, la DGEMRE a examiné des documents rendus publics portant sur les activités d'application de la Loi, notamment des publications détaillées sur les ordonnances de protection d'urgence et d'occupation exclusive et des décisions de la cour qui portent sur la Loi. Certains documents supplémentaires ont été fournis à la DGEMRE par Sécurité publique Canada pour être inclus dans l'examen de la documentation.

Examen des articles publiés dans les médias et des documents spécialisés : AANC a mené un examen des articles publiés dans les médias pour recueillir de l'information sur la Loi du point de vue du grand public et portant sur les situations de violence familiale dans les réserves dans lesquelles la Loi aurait pu s'appliquer. L'examen des documents spécialisés a porté sur les publications universitaires et avait pour but de recueillir de l'information contextuelle sur la question des biens immobiliers matrimoniaux et sur l'application des lois sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves et sur le processus de nomination des juges provinciaux. D'autres renseignements ont été obtenus de l'examen des documents spécialisés au sujet des codes juridiques provinciaux et de leur comptabilité avec la Loi.

Entrevues avec les informateurs clés : Des entrevues ont été menées entre septembre 2016 et mars 2017. Les entrevues avaient pour but d’explorer des questions liées à la conception, à la réalisation et à l’efficacité des soutiens à la mise en œuvre et à l’application. AANC, Sécurité publique Canada et la GRC ont mené des entrevues avec des représentants de leurs ministères respectifs. Les entrevues ont été menées avec des représentants d’AANC, de Sécurité publique Canada et de la GRC; des membres du personnel régional d’AANC comme des agents des successions et des agents des terres; des juristes, des membres réguliers de la GRC et le personnel du Centre d’excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux. Le tableau 5 précise le nombre d’informateurs clés qui ont été interrogés dans chaque catégorie.

Tableau 5 : Entrevues par catégorie

Entrevues par catégorie	Nombre de personnes interrogées
Personnel d’AANC	18
Personnel de Sécurité publique Canada	2
Membres réguliers de la GRC	4
Ministère de la Justice	1
Juristes	3
Centre d’excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux	7
Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador	1
Cercle national autochtone contre la violence familiale	1
Collectivités des Premières Nations	10
Total	47

Études de cas : Afin d’évaluer l’efficacité des soutiens à la mise en œuvre et à l’application de la Loi auprès des publics cibles et des utilisateurs finaux, l’équipe d’évaluation a effectué sept études de cas entre octobre 2016 et mars 2017. Parmi les participants interrogés, mentionnons le chef et les membres du conseil; les administrateurs de la bande; les membres du comité responsables du processus d’élaboration d’une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux; les gestionnaires des terres et les aînés. Parmi les sept études de cas, il est question de quatre collectivités qui ont adopté leur propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux. AANC a comparé ces collectivités à celles qui sont régies par les règles fédérales provisoires, en notant les différences entre ces collectivités sur le plan des priorités de la collectivité et de la capacité actuelle d’entreprendre de nouveaux projets.

Le tableau 6 mentionne les collectivités qui ont été visitées aux fins des études de cas et précise quelles sont les collectivités qui ont adopté leur propre loi.

Tableau 6 : Études de cas menées par AANC

Collectivité visitée	Collectivités qui ont mis en œuvre leur propre loi
Brokenhead (Manitoba)	
Tsuu T'ina (Alberta)	✓
Glooscap (Nouvelle-Écosse)	
Millbrook (Nouvelle-Écosse)	✓
Membertou (Nouvelle-Écosse)	✓
Tk'emlups Te Secwepemc (Colombie-Britannique)	✓
Whitefish River (Ontario)	

AANC a également inclus des entrevues avec un groupe de gestionnaires des terres de Premières Nations du Québec pour connaître leur point de vue sur la mise en œuvre de la Loi dans le contexte du *Code civil du Québec*. La Loi reconnaît les couples en union libre qui comptent au moins un an de vie commune et leur accorde les mêmes droits que les couples mariés. Toutefois, les codes juridiques provinciaux comme le *Code civil du Québec* contiennent parfois leur propre définition d'une union libre, et cette définition ne cadre pas toujours avec la Loi. Les gestionnaires des terres des Premières Nations, qui administrent les terres dans les réserves, sont bien placés pour comprendre les répercussions de la Loi pour les collectivités de leur région respective. AANC a interrogé des gestionnaires de terres de Kitigan Zibi, de Kanesatake, de Gesgepegiag et de Kahnawake.

2.2.2 Éléments à prendre en compte, points forts et limites

Il faut tenir compte de plusieurs éléments. Le programme a été lancé en décembre 2013 et était actif depuis un peu plus de deux ans et demi lorsque l'évaluation a commencé en juin 2016; l'évaluation a donc porté sur une période relativement limitée. Bien que des leçons puissent être tirées de l'expérience des Premières Nations qui ont mis en œuvre des lois propres à leurs collectivités et de celles qui ne l'ont pas fait, le programme continue de communiquer les détails de la mise en œuvre et l'option qui consiste à adopter une loi propre à la collectivité.

L'autre facteur à prendre en compte est la démarche adoptée pour inclure les éléments composants de la GRC et de Sécurité publique Canada dans l'évaluation horizontale d'ensemble. AANC, la GRC et Sécurité publique Canada ont convenu que la collecte de données en vue de la production du rapport serait effectuée individuellement, en fonction des responsabilités de chaque ministère relativement à la Loi. Bien que cette méthode de collecte ait amélioré l'efficacité de la collecte des données, elle s'est traduite par des défis pendant l'analyse et la rédaction du rapport. Par conséquent, l'évaluation porte sur les produits du programme plutôt que sur les aspects subjectifs du programme. Le rapport final comprend de l'information provenant des éléments composants approuvés de la GRC et de Sécurité publique Canada, en fonction des questions d'évaluation et de la méthodologie, ainsi que de l'information recueillie par AANC auprès des informateurs clés, des études de cas, de l'examen de la documentation, des documents spécialisés et des articles publiés dans les médias.

3. Mise en œuvre des règles fédérales provisoires

Cette section porte sur la mise en œuvre des règles fédérales provisoires qui sont prévues dans la Loi et qui sont entrées en vigueur en décembre 2014, et sur la sensibilisation des membres de la collectivité par AANC. Ces règles s'appliquent à toutes les collectivités qui n'ont pas adopté leur propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux, selon la première partie de la Loi. Les constatations qui suivent portent sur la question de la pertinence : Est-il encore nécessaire qu'AANC mène des activités de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités pour soutenir la Loi? La section portera également sur l'efficacité du programme et ses résultats, en particulier la mesure dans laquelle les collectivités et les membres des Premières Nations sont au courant de leurs droits en vertu de la Loi.

3.1 Sensibilisation, formation et renforcement des capacités

Constatation : Jusqu'à maintenant, nous réussissons dans une certaine mesure à informer les collectivités des Premières Nations de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*. Toutefois, il reste des défis à relever en ce qui concerne la sensibilisation et la formation.

Après l'adoption de la première partie de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* en décembre 2013, AANC, Sécurité publique Canada et la GRC ont assumé la responsabilité des activités de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités dans le but de soutenir la mise en œuvre et l'application de la Loi. AANC s'est acquitté de la responsabilité consistant à soutenir la mise en œuvre de la Loi et à voir à ce que les « communautés des Premières Nations prennent connaissance de leurs droits en matière de législation et de protection en vertu de la Loi¹² ».

Le programme d'AANC fait connaître la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* en diffusant des fiches d'information électroniques et des dépliants en partenariat avec le Secteur des communications d'AANC. Le programme est également une source directe d'information pour les membres des collectivités des Premières Nations qui souhaitent obtenir des conseils ou des réponses relativement à la Loi. Dans le cas des collectivités des Premières Nations qui souhaitent adopter leur propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux, AANC finance l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones pour qu'elle gère le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux. Le Centre est une source de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités pour les Premières Nations qui souhaitent adopter leur propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux ainsi qu'une source d'information sur les règles fédérales provisoires pour les Premières Nations et les membres des Premières Nations. Il est question en détail à la section 4.2 des efforts liés à l'adoption d'une loi propre à la collectivité.

¹² Stratégie de mesure du rendement 1.1.2 Évaluation du soutien à la mise en œuvre et à l'application de la *Loi sur les loyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*.

Les entrevues avec les informateurs clés de la collectivité et des bureaux régionaux d'AANC ont confirmé que les représentants comme le chef et les membres du conseil sont, dans la plupart des collectivités, au courant de la Loi, ce qui s'explique en grande partie par les activités de sensibilisation, de communications et de présentation d'AANC et par les services de formation offerts par le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux.

Il est important de mentionner que les personnes interrogées provenant d'AANC ou des collectivités ont également noté que les membres de la collectivité qui ne participent pas de près à l'administration ou aux décisions de gouvernance de la bande ne sont pas aussi bien informés. Certaines collectivités éloignées des Premières Nations, en particulier celles qui n'ont pas d'accès à Internet, peuvent avoir de la difficulté à accéder à de l'information sur les règles fédérales provisoires. Bien qu'AANC ait envoyé des cartes postales d'information à plus de 600 collectivités par l'entremise du Centre d'excellence, les exigences du Ministère selon lesquelles les impressions de masse de cette importance doivent être approuvées par le directeur général pour qu'il soit possible de contourner l'initiative d'écologisation et d'élimination du papier d'AANC. De plus, bien que les cartes postales puissent constituer une solution à l'absence d'accès à Internet, elles ne représentent pas une solution pour les membres dont la langue maternelle n'est pas l'anglais ni le français ni pour ceux qui ne savent pas lire.

Dans plusieurs collectivités, le taux de roulement des chefs et des membres des conseils est élevé. Les membres de bandes qui assistent à une présentation sur la Loi pourraient n'être en poste que pendant une courte période et être remplacés par de nouveaux employés qui n'auront pas été sensibilisés. Compte tenu du taux élevé de roulement des chefs et des membres des conseils, le personnel du Centre d'excellence n'a pas la capacité d'effectuer de nombreuses présentations.

Le personnel des bureaux régionaux d'AANC, le personnel des programmes de l'administration centrale et le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux ont reçu 663 demandes de renseignements et renvois de 2013 à 2016¹³ visant des éclaircissements sur la Loi et sur l'incidence des règles fédérales provisoires sur les membres des collectivités. Les informateurs clés ont mentionné la formulation complexe de la Loi et ses nombreuses nuances et ont indiqué que les Premières Nations avaient besoin de communications supplémentaires d'AANC pour bien comprendre les différentes lois. De plus, plusieurs informateurs régionaux d'AANC ont indiqué mal comprendre la Loi et ont précisé que ce manque de connaissances avait une incidence sur les collectivités qui relèvent d'eux et ont déclaré qu'ils sont souvent incapables de répondre aux questions des membres de leur collectivité. Bien qu'il soit tout à l'honneur du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux de partager de l'information avec les collectivités, le Centre n'a pas le mandat de former des représentants du gouvernement fédéral sur les subtilités de la Loi.

¹³ Données communiquées par le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux.

Une collectivité qui a réussi à mettre en œuvre sa propre loi en matière de biens immobiliers matrimoniaux a constaté qu'une façon efficace de communiquer l'information consiste à tenir des réunions périodiques des familles pendant lesquelles un représentant de chaque famille assiste à une séance communautaire et informe ensuite son groupe familial. Ce système répartit la responsabilité du partage de l'information entre les membres, et dans le cas de la rédaction d'une nouvelle loi propre à une collectivité, cette démarche fait en sorte que les changements qui surviennent pendant la rédaction de la Loi sont communiqués à tous les membres, et non seulement aux principaux représentants.

3.2 Collectivités régies par les règles fédérales provisoires

Constatation : Bien que la majorité des collectivités soient régies par les règles fédérales provisoires, elles le sont généralement par défaut. Plusieurs facteurs peuvent empêcher une collectivité de procéder à l'élaboration de sa propre loi, notamment les priorités multiples et les pratiques de gestion des terres qui lui sont propres.

En juin 2017, 11 collectivités (environ un pour cent de toutes les collectivités) avaient adopté leur propre loi conformément à la Loi, ce qui signifie qu'un peu plus de 600 Premières Nations¹⁴ sont régies par les règles fédérales provisoires. La Loi n'est toutefois pas le seul moyen pour une Première Nation d'adopter des lois sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Outre la Loi, les collectivités des Premières Nations peuvent se doter de leur propre code foncier pour se soustraire aux dispositions sur les terres de la *Loi sur les Indiens*. Dans le cadre de ces codes fonciers, la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, qui a obtenu la sanction royale en 1999, permet aux Premières Nations d'adopter leurs règles et procédures qui s'appliquent dans le cas de l'échec d'un mariage et qui portent sur l'utilisation, l'occupation et la possession de terres dans les collectivités des Premières Nations¹⁵. Lorsque la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* est entrée en vigueur, des collectivités qui étaient dans le processus de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* ont eu le droit de retarder la mise en œuvre des règles fédérales provisoires de décembre 2014 à juin 2016 afin d'avoir davantage de temps pour adopter des codes fonciers pour combler le vide législatif concernant les biens immobiliers matrimoniaux. En juin 2017, 35 collectivités des Premières Nations avaient adopté des dispositions sur les biens immobiliers matrimoniaux en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*.

Les collectivités des Premières Nations sont également en mesure d'adopter leurs propres lois sur les biens immobiliers matrimoniaux si elles ont conclu un accord global sur l'autonomie gouvernementale¹⁶. Dans le cas de toutes les collectivités des Premières Nations qui ne sont pas visées par ces accords, la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* s'applique.

¹⁴ 617, selon les données datant de 2014 provenant de la page <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1303134042666/1303134337338>. Ce nombre comprend les bandes au sens de la *Loi sur les Indiens* ainsi que les bandes autonomes et les Premières Nations en vertu d'un traité moderne. Toutefois, la *Loi* s'applique uniquement aux bandes au sens de la *Loi sur les Indiens*.

¹⁵ Affaires autochtones et du Nord Canada, *Histoire des mesures visant à régler la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves*, 27 septembre 2011. [<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1317141855703/1317141892099>]

¹⁶ Affaires autochtones et du Nord Canada, *Information concernant le projet de loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, 28 septembre 2011. [<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1317230208494/1317230275461>]

Cinq des onze collectivités qui ont rédigé leurs propres lois conformément à la Loi ont décidé de le faire pendant la période d'un an de décembre 2013 à décembre 2014, avant l'entrée en vigueur des règles fédérales provisoires. Les Premières Nations qui sont toujours régies par les règles fédérales provisoires n'ont pas adopté leur propre loi pour différents facteurs : manque de connaissances, priorités multiples et pratiques de gestion des terres qui leur sont propres.

Les membres du personnel d'AANC interrogés ont indiqué que dans certains cas, les collectivités utilisent une attribution selon la coutume au lieu d'inscrire les transactions foncières officielles dans le Registre des terres indiennes. Puisque ces collectivités n'utilisent habituellement pas la documentation officielle requise pour l'administration des terres, elles n'ont pas vécu les frustrations que d'autres collectivités ont décrites sur les formulaires exigés aux termes de la Loi et pourraient donc estimer ne pas avoir de bonnes raisons de quitter le régime des règles fédérales provisoires.

De plus, des informateurs clés des collectivités et du Centre d'excellence ont ajouté que des collectivités n'ont pas fait de l'adoption d'une loi qui leur est propre sur les biens immobiliers matrimoniaux une priorité parce qu'elles estiment que les juges provinciaux ne connaissent pas le vide législatif et l'absence de protections juridiques concernant les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

Le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux a commencé à offrir des séances de formation en anglais en juillet 2014 et des séances en français à compter de septembre 2014. Cependant, de nombreuses collectivités n'ont pas le désir d'investir du temps, des ressources financières et d'autres ressources dans la rédaction d'une loi propre à leur collectivité. Si une collectivité a des problèmes d'eau potable ou est aux prises avec une pénurie de logements dans la réserve, la rédaction d'une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux ne fait pas partie de ses priorités. De plus, l'accès au mécanisme d'élaboration de lois des Premières Nations suppose d'avoir accès facilement à de l'assistance sur le plan juridique et suppose que les personnes qui fournissent les services de soutien connaissent les subtilités de ce système, ce qui n'était pas le cas au moment de la présente évaluation¹⁷.

De même, des informateurs clés d'AANC et des représentants du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux ont indiqué qu'il est vivement conseillé aux collectivités d'obtenir des conseils juridiques pendant la phase de la rédaction. Toutefois, l'embauche d'un juriste est non seulement coûteuse, mais difficile pour les collectivités éloignées qui n'ont pas facilement accès à ces conseils ou qui ont uniquement accès à un juriste qui ne connaît pas la Loi. Nous approfondirons cette question à la section 5.2.1. Bien que le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux puisse fournir aux collectivités des Premières Nations les fonds qui leur permettront d'embaucher un juriste, les gestionnaires des terres des Premières Nations qui mènent une initiative d'élaboration de loi n'ont pas accès à un soutien similaire.

¹⁷ Le Conference Board du Canada, « Assessment of Select Non-Legislative Policy Issues associated with the *Family Homes on Reserves and Matrimonial Interests or Rights Act* » (évaluation de certains enjeux non législatifs associés à la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*), ébauche datée du 24 mars 2017, p. 26.

3.3 Mécanisme extrajudiciaire de règlement des différends

Constatation : Avant d’interjeter appel auprès du système judiciaire provincial, les collectivités préfèrent régler les conflits liés à la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* à l’interne ou par le mécanisme extrajudiciaire de règlement des différends.

Des informateurs clés ont affirmé que certaines Premières Nations pourraient ne pas vouloir adopter leurs propres lois sur les biens immobiliers matrimoniaux parce que le processus attire l’attention sur les problèmes conjugaux d’une collectivité. Il s’agit d’un sujet délicat que les collectivités ne souhaitent pas toutes aborder ouvertement aux réunions des conseils de bande et aux séances de consultation.

Habituellement, les informateurs clés des collectivités indiquent qu’ils préfèrent utiliser les mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends au lieu de demander à une cour provinciale de se pencher sur des questions aussi personnelles. Le Centre d’excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux a mené une recherche sur les mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends, notamment la médiation, la négociation, l’arbitrage et le droit collaboratif¹⁸. Puisque chaque collectivité suit des règles et des traditions qui lui sont propres, les informateurs clés ont indiqué que les personnes qui offrent un soutien interne sont mieux placées pour tenter de régler un cas d’échec du mariage qu’une cour supérieure éloignée de la collectivité.

Le Centre d’excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux présente trois exemples¹⁹ de tribunaux qui ont réussi à adopter des mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends. Dans le cas du Tribunal et de la Commission de la Nation Anishina-bek, les mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends servent à régler les questions de gouvernance, d’administration, de citoyenneté et de biens immobiliers matrimoniaux. Les membres des Premières Nations et les non-membres de la Nation Anishina-bek peuvent avoir accès à ce mécanisme.

Un autre mécanisme extrajudiciaire de règlement des différends, selon la trousse d’outils du Centre d’excellence²⁰, est le processus des cercles. Selon cette pratique, les participants acceptent de participer à un processus mené par un animateur qualifié. Bien que les participants puissent inviter des membres de leur famille, des membres de la collectivité ou des professionnels à prendre part au processus, on s’attend à ce qu’il y ait un niveau élevé de confidentialité au sujet de ce qui se déroule pendant le processus. Le processus des cercles peut inclure les pratiques et principes juridiques, culturels et spirituels d’une collectivité des Premières Nations et peut mener à un accord ou à un plan écrit, en particulier dans le cas des cercles de détermination de la peine, qui sont liés au système de justice pénale et qui se terminent souvent par une recommandation à un juge au sujet du plan de détermination de la peine d’un délinquant.

¹⁸ Centre d’excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux, *Trousse d’outils pour le règlement de différends relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves*, Unité de recherche en droit autochtone, faculté de droit de l’Université de Victoria (2015) [<https://www.cdebim.ca/wp-content/uploads/2015/12/trousse-d-outils-pour-le-reglement-de-differends-relatifs-aux-biens-immobiliers-matrimoniaux-dans-les-reserves-pdf.pdf>]

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

Les mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends peuvent faciliter la protection des intérêts d'un membre de la famille dans une résidence matrimoniale située dans une réserve. Ces mécanismes permettent également de déterminer des peines qui contiennent des recommandations à l'intention d'un juge provincial afin de protéger des membres d'une famille contre des situations de violence familiale. Le processus des cercles n'est peut-être pas aussi efficace que les ordonnances de protection d'urgence, en théorie²¹; toutefois, ce processus permet de mettre en place une solution propre à la collectivité à une situation privée difficile. Ce processus est particulièrement pertinent pour les membres des Premières Nations qui vivent dans des provinces dans lesquelles l'ordonnance de protection d'urgence n'est pas accessible parce que la province n'a pas de juge désigné.

Le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux conseille aux collectivités qui rédigent leurs lois sur les biens immobiliers matrimoniaux de consulter des représentants du système judiciaire de leur province et de planifier de quelle façon leur loi et ses dispositions seront reçues, notamment les ordonnances de protection d'urgence et les ordonnances d'occupation exclusive. Il est particulièrement important de le faire dans le cas des collectivités qui privilégient le système judiciaire provincial pour régler les différends. En l'absence d'un juge désigné (en juin 2017, trois provinces avaient des juges désignés), la collectivité doit prévoir dans sa loi un moyen officiel de faire examiner, adopter et mettre en application ces ordonnances.

Recommandation 1 : Collaborer avec le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux afin d'explorer des façons d'intégrer les mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends aux pratiques communautaires des Premières Nations, en particulier dans les collectivités qui n'ont pas de juges désignés par la province.

3.4 Couples en union libre

Constatation : La définition des conjoints de fait qui figure dans la Loi ne convient généralement pas aux membres des Premières Nations qui étaient habitués aux définitions provinciales des unions de fait.

Aux termes de la Loi, un couple est réputé être en union libre après un an de cohabitation. Si un couple qui cohabite depuis au moins un an décide de se séparer, les règles fédérales provisoires de la Loi, aux termes de l'article 28, prévoient que chaque conjoint a droit à la moitié de la valeur de la résidence²², entre autres droits comme les ordonnances d'occupation exclusive, les ordonnances de protection d'urgence et le consentement du conjoint à la vente de la résidence. Toutefois, la définition de chaque province de l'union libre ne correspond pas nécessairement à la définition de la Loi selon laquelle le couple doit cohabiter pendant au moins un an. Par exemple, la Colombie-Britannique considère qu'il y a union libre lorsqu'un couple vit dans une relation semblable à un mariage pendant au moins deux ans²³, tandis qu'en Ontario, dans certaines

²¹ En juin 2017, aucune ordonnance de protection d'urgence n'a été enregistrée au Canada.

²² L'article 28 de la Loi prévoit ce qui suit : « En cas d'échec de la relation conjugale, chaque époux ou conjoint de fait a droit, sur demande présentée en vertu de l'article 30, à une somme égale à la moitié de la valeur, à la date d'évaluation, du droit ou intérêt qu'au moins l'un d'eux détient sur le foyer familial et aux sommes visées aux paragraphes (2) et (3). »

²³ Colombie-Britannique, *I am in a common-law relationship. Do we divide our property or debt*, <http://www2.gov.bc.ca/gov/content/life-events/divorce/family-justice/family-law/dealing-with-property-and-debt/common-law>.

circonstances, les membres du couple sont considérés comme des conjoints lorsqu'ils ont cohabité « de façon continue pendant au moins trois ans »²⁴. En vertu du *Code civil du Québec*, les conjoints de fait bénéficient d'avantages (dans certaines conditions) semblables à celles des couples en union libre dans les autres provinces.

Lorsque les règles fédérales provisoires sont mises en œuvre, les couples non mariés (qui cohabitent depuis au moins un an) et qui partagent un foyer familial dans une réserve des Premières Nations de partout au Canada ont droit à la moitié de la valeur de la résidence dans laquelle ils ont un intérêt ou dans le foyer familial (au sens de la Loi) à la fin d'une relation. Des informateurs clés au Québec ont indiqué que cette disposition avait causé une surprise, en ajoutant que certains couples de membres des Premières Nations étaient réticents à être considérés comme un couple en union libre au sens de la Loi et préféraient la disposition de la loi provinciale selon laquelle l'existence d'une relation ne signifie pas nécessairement que les conjoints sont des conjoints de fait responsables de la moitié de la valeur du foyer familial. En raison de l'adoption des règles fédérales provinciales en vertu de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, ces couples ont maintenant droit à la division de la valeur de la résidence lorsqu'un conjoint ou les deux présentent une demande après la fin de la relation.

Toutefois, l'évaluation a révélé que les Premières Nations n'ont pas été invitées à adopter leur loi afin de contrer la définition d'union libre. Des informateurs clés ont indiqué qu'en général, l'élaboration de loi ne fait pas partie des priorités. De plus, les collectivités ne sont pas convaincues que l'élaboration de leur propre loi aurait une incidence sur la décision finale de la cour puisque l'affaire serait confiée à un juge provincial habitué à rendre des décisions en fonction du code juridique de la province et de l'interprétation de ce code de ce qui constitue une union libre²⁵.

3.5 Incidence sur l'administration des terres

Constatation : Les mises à jour fréquentes des formulaires d'enregistrement foncier concernant les biens immobiliers matrimoniaux créent de la confusion et des défis concernant les transactions foncières dans les réserves.

La *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* a une incidence sur l'administration des terres dans les réserves, en particulier en ce qui concerne les permis, les transferts de propriété, les hypothèques, les cessions, les baux, les sous-baux et les transactions qui nécessitent un formulaire d'attestation par les époux ou conjoints de fait pour confirmer que les intérêts matrimoniaux ne sont pas grevés²⁶. Le formulaire est exigé pour toutes les opérations foncières concernant des terres de réserve que nous venons de mentionner, et ce, que le détenteur du titre ait un conjoint ou non. Les agents des terres et aux successions d'AANC affirment que le formulaire est complexe et détaillé. Un examen de la documentation d'une évaluation antérieure de l'administration des terres²⁷ révèle que les bureaux régionaux et les collectivités ont souligné que les nouvelles formalités administratives qui accompagnent les lois entraînent des retards. Le formulaire initial causait de la confusion, toutefois, malgré l'élaboration d'une nouvelle version. Dans certains

²⁴ Ontario, *Loi sur le droit de la famille*, L.R.O. 1990, chap. F.3., art. 29.

²⁵ Nous aborderons à la section 6.1 la sensibilisation et la formation des juges provinciaux.

²⁶ Affaires autochtones et du Nord Canada, *Évaluation de la gestion des terres de réserve*, (2016), p. 43-44.

²⁷ Idem.

cas, les demandes antérieures d'enregistrement ont dû être revues. Les représentants de la région de la Colombie-Britannique en particulier ont noté qu'en 2016-2017, ces changements avaient entraîné un arriéré dans les enregistrements.

Des informateurs clés ont souligné que les changements dans les formulaires sur les biens immobiliers matrimoniaux avaient entraîné des tâches supplémentaires pour le personnel administratif. Les formulaires sont fréquemment mis à jour par l'ajout de renseignements liés à la Loi. Par conséquent, le personnel des bureaux des conseils de bande et des bureaux d'AANC chargés de l'administration des terres et des successions ne sait pas toujours quel est le formulaire le plus récent, comment le remplir et ne sait pas si le bureau accepte les versions antérieures du formulaire.

De plus, les formulaires requièrent une déclaration solennelle sur l'exactitude de l'information; toutefois, des informateurs clés ont exprimé des réserves sur la fiabilité du processus de vérification. Ils ajoutent que des membres de la collectivité pourraient soumettre de faux renseignements, en particulier lorsqu'il est question d'un époux ou d'un conjoint de fait qui pourrait partager des intérêts ou avoir des droits dans la propriété puisque cet époux ou ce conjoint de fait n'est pas tenu de signer le formulaire.

Des informateurs clés d'AANC ont fait part de la frustration de certains de leurs clients qui sont dans un processus d'opérations foncières depuis plusieurs années. Dans un exemple en particulier, le membre d'une collectivité a tenté de regrouper les portions distinctes d'un certificat de possession qui indique qu'il est le principal actionnaire. Toutefois, les règles fédérales provisoires de la Loi entrées en vigueur le 16 décembre 2014 exigent que le membre de la collectivité communique avec chaque personne qui avait déjà transféré ses actions pour qu'elle signe le formulaire sur les biens immobiliers matrimoniaux. Dans ces cas, le membre de la collectivité devait retrouver plusieurs dizaines de titulaires de certificats partiels, ce qui lui a pris des années. La collecte des signatures est devenue encore plus complexe lorsqu'un détenteur, qui a effectué le transfert de son certificat de possession avant décembre 2014, est décédé récemment, ce qui laisse peu d'options au membre qui doit recueillir les nouvelles signatures. Les informateurs clés d'AANC reconnaissent qu'ils ne savent pas quoi conseiller au membre dans ces cas. Les personnes interrogées à l'interne soutiennent que la signature de ces formulaires pour traiter les transferts de terres n'est pas exigée précisément par la Loi, mais qu'il s'agit d'une politique qu'AANC a mise en place pour ne pas engager sa responsabilité. Elles estiment que ce niveau d'administration n'est pas nécessaire et représente un obstacle pour les collectivités et les travaux d'AANC en matière d'administration des terres, ce qui fait que plusieurs dossiers qui datent d'avant l'entrée en vigueur de la Loi se trouvent au service des terres sans qu'il soit possible de les traiter.

4. Soutien à la mise en œuvre pour l'élaboration de lois par les collectivités

Certaines collectivités avaient déjà adopté des lois sur les biens immobiliers matrimoniaux avant décembre 2013, mais pour que le gouvernement du Canada puisse afficher dans son site Web que la Première Nation a adopté sa loi aux termes de la Loi, les collectivités doivent tenir un vote pour faire approuver la loi par la collectivité. La rédaction d'une loi conforme aux exigences de la Loi exige du temps, des ressources et de l'argent qui doit être pris dans le budget de la collectivité, et dans certains cas, les membres de la collectivité estiment qu'ils reformulent simplement une loi qui est déjà mise en œuvre par les membres. En raison de ces facteurs, des informateurs clés ont mentionné que certaines Premières Nations continuent de suivre la Loi qui avait été adoptée avant l'entrée en vigueur de la Loi, même si cette loi n'a pas été adoptée conformément à la Loi et qu'elle ne figure pas dans le site Web d'AANC.

4.1 Questions de genre

Constatation : La Loi protège les droits des hommes et des femmes qui habitent dans les réserves en ce qui concerne les intérêts dans les biens immobiliers matrimoniaux. L'adoption de lois propres à une collectivité permet toutefois aux collectivités des Premières Nations qui ont adopté leur propre loi d'élargir la protection aux droits des enfants de la communauté.

La Loi est conçue pour protéger les hommes, les femmes et les enfants des réserves contre les situations de violence familiale par l'exécution d'ordonnances de protection d'urgence et d'occupation exclusive. La Loi fait également en sorte qu'un époux ou un conjoint de fait n'a pas à abandonner le foyer familial en cas de séparation, de divorce ou de décès. Les documents examinés révèlent qu'AANC a consulté des groupes de femmes, notamment l'Association des femmes autochtones du Canada, avant la rédaction de la Loi afin de comprendre quels peuvent être les effets négatifs du vide législatif sur les hommes et les femmes²⁸. Les informateurs clés d'AANC ont déclaré que les droits des femmes étaient à l'avant-plan du processus d'élaboration de la Loi et que ces droits ont mené à la création des ordonnances de protection d'urgence et d'occupation exclusive. Toutefois, pour que la Loi et ces ordonnances soient adaptées à la culture des collectivités, la Loi prévoit un mécanisme par lequel les collectivités peuvent rédiger leur propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux.

Bien que le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux donne des conseils sur la rédaction de la Loi, le contenu de la Loi vient exclusivement de la collectivité, notamment en ce qui concerne l'option de mettre en place des ordonnances de protection d'urgence ou d'occupation exclusive pour les membres des familles dans les réserves qui se trouvent en situation de violence familiale. Étant donné qu'en juin 2017, seules trois provinces avaient des juges désignés

²⁸ Certains informateurs clés dans les collectivités ont indiqué que traditionnellement, les certificats de possession sont détenus par les hommes. Dans certains cas, cette situation oblige la femme à quitter la résidence après l'échec du mariage. Dans d'autres cas de violence familiale, la femme est habituellement contrainte de quitter la collectivité puisqu'aucune loi ne protège sa part égale dans le foyer familial.

habilités à instruire ces demandes d'ordonnance, on constate qu'il y a un manque de protection pour les familles dans les réserves qui se trouvent dans des situations de violence familiale. Comme nous l'avons vu à la section 3.3, le Centre d'excellence préconise que les collectivités et le système judiciaire de leur province communiquent bien avant la rédaction de la Loi sur les biens immobiliers matrimoniaux, ce qui permet d'avoir le temps de discuter de quelles façons ces ordonnances peuvent être instruites et exécutées pour que les familles puissent bénéficier de la protection de ces ordonnances contre la violence familiale. Selon les déclarations d'informateurs clés provenant d'études de cas communautaires, pendant la rédaction de la Loi de leur collectivité, la priorité a consisté à protéger les intérêts de l'ensemble de la famille. En particulier, les protections juridiques ont visé les enfants qui, sans la Loi, auraient dû quitter leur résidence ou la collectivité avec leur tuteur principal. Par exemple, dans les cas d'échec du mariage, un époux ou conjoint de fait non membre de la Première Nation dont le droit dans la réserve familiale ne bénéficiait d'aucune protection juridique avant l'entrée en vigueur de la Loi pouvait être obligé de quitter la collectivité avec ses enfants à charge. Dans l'ensemble, les membres des collectivités interrogés jugeaient que la principale raison de la création de leur loi n'était pas l'égalité entre les hommes et les femmes, mais la recherche de la meilleure solution pour permettre aux enfants de demeurer dans la collectivité à laquelle ils s'identifient. Puisque les collectivités ont la possibilité de déterminer ce qui fera partie de leur loi sur les biens immobiliers matrimoniaux, chaque Première Nation a la possibilité de choisir les enjeux qui seront abordés de façon prioritaire par sa loi.

4.2 Le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux

L'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones a reçu une contribution d'AANC pour créer le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux afin d'appuyer la mise en œuvre de la Loi et la diffusion d'information sur la Loi à compter de décembre 2013. Puisqu'il relève de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, le Centre d'excellence est indépendant d'AANC. La diffusion s'inscrit directement dans le résultat immédiat suivant : « Les communautés des Premières Nations prennent connaissance de leurs droits en matière de législation et de protection en vertu de la Loi » qui est décrit dans la Stratégie de mesure du rendement²⁹. Le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux aide les collectivités à comprendre les règles fédérales provisoires ainsi que le processus détaillé de rédaction d'une loi propre à la collectivité. Le Centre offre des séances de formation de tous les niveaux aux membres de la collectivité, peut répondre aux questions au téléphone et par courriel et met à jour fréquemment ses documents de formation et propose un projet pilote qui apporte une aide financière aux collectivités qui élaborent leur loi sur les biens immobiliers matrimoniaux (nous verrons en détail ces services de soutien à la section 4.3.2). Le Centre d'excellence emploie six équivalents temps plein et reçoit environ 1 million de dollars par année d'AANC.

²⁹ Stratégie de mesure du rendement 1.1.2 Évaluation du soutien à la mise en œuvre et à l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*.

4.2.1 Sensibilisation et renforcement des capacités – Trousse d’outils

Constatation : Les utilisateurs considèrent que la trousse d’outils du Centre d’excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux sur la façon d’élaborer une loi est une ressource très efficace dans le soutien de l’élaboration d’une loi propre à une collectivité.

En décembre 2013, le Centre d’excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux a entrepris une activité de sensibilisation des collectivités afin d’annoncer la mise en œuvre des règles fédérales provisoires et la possibilité pour les collectivités d’adopter leur propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux.

Le Centre a rédigé une [trousse d’outils](#), qui comprend un processus étape par étape sur la façon de mettre en œuvre une loi; cette trousse d’outils a été distribuée à toutes les collectivités intéressées et distribuées pendant les séances de formation. La trousse contient un résumé de la Loi, une présentation des règles fédérales provisoires, les notions élémentaires du droit de la famille et du mécanisme extrajudiciaire de règlement de différends, des exemples de scénarios et des ressources supplémentaires. La trousse d’outils a été rédigée dans les deux langues officielles et est mise à jour fréquemment afin d’aider les utilisateurs à comprendre les aspects connexes de la gestion des successions dans les réserves. La trousse peut être obtenue directement du Centre d’excellence ou dans son site Web.

De nombreux informateurs clés des collectivités ont affirmé que le schéma du processus, les directives et les suggestions pratiques qui figurent dans la trousse d’outils sur la façon d’élaborer une loi pourront être appliqués à des activités ultérieures d’élaboration de lois qui n’ont pas de lien avec les biens immobiliers matrimoniaux. Les informateurs clés interrogés ont été unanimes à souligner que la trousse d’outils du Centre est une ressource utile.

4.2.2 Sensibilisation et renforcement des capacités – ateliers

Constatation : Le Centre d’excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux est vu comme une source efficace de sensibilisation sous la forme d’ateliers. Toutefois, la capacité du Centre de joindre davantage de collectivités est limitée par ses capacités et par la fin imminente du programme.

En plus de la trousse d’outils, le Centre d’excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux présente des séances de formation et des ateliers qui servent à présenter de l’information plus détaillée et précise. Le tableau 7 illustre le nombre de Premières Nations et de conseils tribaux dont des membres ont assisté à des présentations et à des séances de formation offertes par le Centre d’excellence de 2013 à 2017. Puisque la formation sur la trousse d’outils était en cours d’élaboration en 2013-2014, aucune séance de formation n’a été présentée pendant cette année; toutefois, le Centre avait commencé à présenter des séances d’information. Le tableau 7 montre également le nombre de demandes de renseignements et de renvois reçus par le Centre de 2013 à 2017 relativement aux biens immobiliers matrimoniaux et à la Loi.

Tableau 7 : Nombre de Premières Nations et de conseils tribaux qui ont participé à des activités du Centre d'excellence

Activités de sensibilisation du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Total
Premières Nations et conseils tribaux qui ont participé aux présentations	61 (approximativement)	335	71	103	570
Premières Nations et conseils tribaux qui ont participé aux séances de formation sur la trousse d'outils	S.O.	60	147	58	265
Nombre de demandes de renseignements et de renvois de collectivités et de membres	26	238	238	161	663

Le Centre suscite un intérêt grandissant, comme l'indique le nombre croissant de personnes qui ont accédé au site Web du Centre; le nombre de visites est passé de 768 en 2013-2014 à 25 071 en 2015-2016, ce qui représente une augmentation de 73,2 % des nouvelles visites³⁰. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, 11 collectivités ont adopté des lois propres à leur collectivité. Le tableau 8 précise quelles sont ces collectivités et la date de la promulgation de leur loi :

Tableau 8 : Collectivités qui ont adopté leur propre loi en matière de biens immobiliers matrimoniaux et dates de leur mise en œuvre

Collectivité	Provinces	Date de mise en œuvre
Algonquins de la Première Nation de Pikwàkanagàn	Ontario	8 avril 2014
Première Nation de Pictou Landing	Nouvelle-Écosse	16 décembre 2014
Première Nation de Millbrook	Nouvelle-Écosse	1 ^{er} décembre 2014
Première Nation de Bear River	Nouvelle-Écosse	16 décembre 2014
Nation Paqtnkek Mi'Kmaw	Nouvelle-Écosse	18 décembre 2014
Première Nation de Whitefish River	Ontario	6 mars 2015
Tk'emlúps te Secwepemc	Colombie-Britannique	30 juillet 2015
Première Nation Sipekne'katik	Nouvelle-Écosse	25 septembre 2015
Mohawks d'Akwesasne	Ontario/Québec	26 novembre 2015
Première Nation de Salt River, réserve indienne n° 195	Territoires du Nord-Ouest/Alberta	6 décembre 2015
Première Nation de Membertou	Nouvelle-Écosse	30 avril 2016

³⁰ Données provenant du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux. « Biens immobiliers matrimoniaux – Stratégie de mesure du rendement – collecte des données ».

Lorsque des informateurs clés ont été interrogés sur l'avenir du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers, beaucoup d'entre eux ont indiqué fermement que le rôle du Centre devrait non seulement se poursuivre, mais être élargi. Par exemple, le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux pourrait offrir de l'information sur la Loi aux intervenants au-delà des groupes communautaires, par exemple les agents d'AANC, les représentants juridiques, les services de police et les juges provinciaux.

Recommandation 2 : Envisager de renouveler le mandat du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux pour reconnaître son rôle central dans l'information de tous les intervenants (c.-à-d. le chef et le conseil, le personnel de la bande et les membres de la collectivité) sur la Loi.

4.3 Leçons apprises

La présente section consiste en une liste des leçons apprises du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux et des collectivités qui ont adopté leur propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux ou qui ont tenté de le faire.

4.3.1 *Pratiques optimales en matière d'élaboration de lois*

Constatation : Le guide d'élaboration de lois du Centre d'excellence est une ressource que les collectivités pourraient utiliser lors de futures initiatives d'élaboration de lois ne portant pas sur les droits relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux.

En mars 2017, le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux a publié un rapport³¹ contenant une liste des pratiques optimales employées par les collectivités qui ont adopté leur propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux. Voici les pratiques optimales que l'on recommande aux collectivités.

- Former un comité composé de divers représentants qui discuteront des principes de la Loi.
- Retenir les services d'un avocat pour rédiger la Loi et veiller à ce qu'il comprenne les cadres juridiques qui sous-tendent les lois sur les biens immobiliers matrimoniaux de la Première Nation et qu'il puisse participer aux réunions du comité pendant tout le processus.
- Utiliser les ressources offertes par le Centre d'excellence, y compris le modèle de Loi.
- Faire en sorte que le chef et le conseil considèrent la Loi comme une priorité.
- Allouer un an pour le processus.
- Se préparer à discuter de sujets difficiles, notamment la protection de l'enfance, la définition des unions de fait et le recours aux systèmes judiciaires provinciaux.
- Discuter des règles fédérales provisoires dès le début du processus pour déterminer ce qui convient et ce qui ne convient pas, ce qui permettrait d'éviter les dépenses liées à l'élaboration d'une loi complète.

³¹ Catherine Fagan, *Expériences de Premières nations en matière de rédaction et de mise en œuvre de lois lors de l'adoption de lois sur les biens immobiliers matrimoniaux en vertu de la Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, Arbutus Law Group LLP, 8 mars 2017.

En outre, les informateurs clés des collectivités ont indiqué que l'une des pratiques optimales consiste à nommer un coordonnateur responsable du processus. Compte tenu de leurs priorités conflictuelles et de leurs horaires chargés, il peut être difficile pour les représentants de la collectivité d'assister régulièrement aux réunions du comité. Un coordonnateur peut faciliter la planification des réunions et contribuer à l'organisation de l'ensemble du processus.

Les informateurs clés des collectivités ont confirmé que ces pratiques optimales simplifient le processus d'élaboration de loi et qu'elles en facilitent l'organisation et la budgétisation.

En 2014, cinq collectivités de la Nouvelle-Écosse ont formé un conseil tribal, le Confederacy of Mainland Mi'kmaq, pour élaborer leurs propres lois. Le comité a retenu les services d'un avocat qui a été en mesure de refléter les valeurs des Mi'kmaq ainsi que les préférences de chacune des collectivités. Dans cet exemple, les cinq collectivités ont partagé une grande partie des coûts associés à l'élaboration d'une loi et elles ont su créer un esprit de partenariat et d'entraide pendant tout le processus. Quatre de ces cinq collectivités ont organisé un vote qui a mené à la ratification de la Loi.

4.3.2 Le coût de l'élaboration d'une loi

Les informateurs clés des collectivités et d'AANC ont indiqué que l'une des raisons les plus courantes pour lesquelles les collectivités n'adoptent pas leur propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux est le coût élevé de ce processus ainsi que les capacités requises. Le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux estime que le coût de l'élaboration d'une loi pour une collectivité est d'environ 60 000 \$³². Toutefois, des informateurs clés ayant participé à l'étude de cas soutiennent que ce montant peut doubler si les membres du personnel de la bande ne peuvent contribuer suffisamment ou si des techniques plus dispendieuses sont utilisées, notamment le vote électronique.

Actuellement, AANC n'offre aucune aide financière aux collectivités qui souhaitent élaborer une loi. Pour l'exercice 2016-2017, le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux a lancé un projet pilote de financement des Premières Nations fondé sur la soumission de propositions. Un financement pouvant atteindre 25 000 \$ est offert pour chacun des aspects les plus dispendieux du processus d'élaboration d'une loi, y compris l'embauche d'un conseiller juridique pour la consultation et la rédaction, la tenue d'un vote de ratification et la communication des détails sur la nouvelle loi (si elle est adoptée) aux membres des Premières Nations.

Depuis que cette aide est offerte, de nombreuses Premières Nations ont indiqué qu'elles souhaiteraient adopter leurs propres lois et 14 collectivités (en date de juin 2017) ont déjà franchi l'étape de la rédaction. Les quatre études de cas portant sur des collectivités ayant élaboré leurs propres lois³³ révèlent que trois collectivités ont reçu un financement du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations³⁴. Cela suggère qu'il est très important pour une

³² Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux, *Projet pilote spécial – Demande d'aide financière – Soutien à l'élaboration de lois des Premières nations sur les biens immobiliers matrimoniaux en vertu de la Loi* sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux, 12 mai 2016, p. 2.

³³ Consulter le tableau 6 à la section 2.2.1.

³⁴ Le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations est une organisation dont le mandat consiste à offrir aux personnes vivant dans une réserve un accès au crédit pour le financement d'un logement comparable aux options que l'on retrouve hors des réserves. Le Fonds a également lancé un programme de développement du potentiel

collectivité de trouver une source de financement externe pour entreprendre le processus d'élaboration d'une loi.

4.3.3 Participation minimale

Constatation : Le seuil actuel de vote exigé pour l'adoption d'une loi propre à la collectivité sur les biens immobiliers matrimoniaux est considéré par certaines collectivités comme un obstacle à la tenue d'un vote favorable à la Loi.

Pour qu'une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux d'une collectivité soit reconnue sur le site Web d'AANC comme étant adoptée aux termes de la Loi, le seuil de vote doit avoir été atteint. La Loi stipule qu'au moins 25 % des membres de la Première Nation habiles à voter, qu'ils résident ou non dans une réserve, doivent s'exprimer lors du scrutin. Parmi les 25 % de personnes qui s'expriment, la majorité (50 % plus un) doit appuyer l'adoption de la loi de la collectivité.

Exiger un seuil de participation minimale est une pratique courante au Canada; selon une étude sur les seuils de vote, le seuil de 25 % est une mesure qui permet d'éviter qu'un petit nombre de personnes décident sans tenir compte des intérêts du groupe³⁵.

Les informateurs clés des collectivités, en particulier celles où une grande partie de la population vit à l'extérieur des réserves, remettent en question la pertinence d'un seuil de vote de 25 %. À titre d'exemple, ils soutiennent que si une collectivité compte 100 membres, que 24 personnes s'expriment lors du scrutin et qu'elles appuient unanimement l'adoption de la loi de la collectivité, cette dernière ne sera pas considérée comme étant adoptée aux termes de la Loi puisque le seuil de vote de 25 % n'aurait pas été atteint. Un informateur clé qui a fait de la sensibilisation auprès des Premières Nations du Québec a conclu que l'une des principales raisons pour lesquelles les collectivités du Québec n'ont pas adopté leurs propres lois est que les responsables croient qu'il est impossible d'atteindre le seuil de vote de 25 %.

Pour susciter l'intérêt de leurs membres, certaines collectivités ont concentré leurs efforts sur la participation des jeunes électeurs, lesquels ne se sentaient probablement pas concernés par une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux. Les informateurs clés de ces collectivités recommandent de présenter le scrutin comme une occasion pour les jeunes de contribuer à l'autonomie gouvernementale. En outre, ils estiment qu'il est judicieux d'organiser des séances d'information destinées à des groupes précis. En effet, ces séances permettent aux participants d'en apprendre davantage au sujet de la loi sur les biens immobiliers matrimoniaux de leur collectivité et de ce que cela signifie pour eux et pour les personnes dans une situation similaire plutôt que de tenir des séances d'information où les questions d'un jeune électeur peuvent différer grandement des préoccupations d'un aîné.

auquel les collectivités peuvent avoir recours pour toutes leurs initiatives liées au logement, y compris l'élaboration d'une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux.

³⁵ Conseils Stratéjuste, *Understanding Voter Thresholds for First Nations: Review of the Theoretical and Comparative Contexts, Phase II*, Direction de la recherche stratégique, AANC, février 2016.

Les informateurs clés des collectivités indiquent que les médias sociaux sont très efficaces pour annoncer la tenue d'un scrutin et promouvoir l'importance de l'adoption d'une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux par leur collectivité. Non seulement cette méthode a permis de joindre les jeunes électeurs, mais elle s'est avérée très utile pour diffuser des annonces et des rappels fréquents et recruter des bénévoles pour le jour du vote.

Certaines collectivités plus grandes et disposant de davantage de ressources ont eu recours au vote électronique pour faire participer les personnes résidant hors des réserves. Les informateurs clés ont indiqué que le vote électronique et le vote électronique anticipé favorisent également la participation des personnes résidant dans une réserve pour lesquelles il peut être difficile de se rendre au bureau de vote. Des membres du personnel d'une bande ont même fait du porte-à-porte avec un iPad pour accroître la participation dans leur collectivité. Toutefois, les informateurs clés estiment qu'il s'agit d'une option dispendieuse qui peut être inadéquate pour les collectivités dont le budget est plus serré.

Pour inciter davantage de membres de la collectivité à s'exprimer lors d'un scrutin sur les biens immobiliers matrimoniaux afin d'atteindre le seuil de vote de 25 %, le personnel de la bande veille souvent à ce que le jour du scrutin coïncide avec un autre rassemblement communautaire. Il est ainsi plus probable que les membres résidant à l'extérieur de la réserve soient sur place et qu'ils puissent participer. Certaines collectivités offrent des repas gratuits ou des prix de présence aux personnes qui votent et l'on offre aussi le transport gratuit au bureau de vote.

Sans égard à l'efficacité des mesures de mobilisation des membres de chaque collectivité, les représentants de toutes les collectivités interrogés ont souligné qu'il faut déployer des efforts considérables pour informer les membres au sujet de l'importance de l'adoption d'une loi par la collectivité et de la participation des électeurs. Une collectivité n'est pas parvenue à atteindre le seuil de vote à deux reprises parce que la majorité de ses membres (plus de 75 %) résident hors de la réserve. Des conditions météorologiques défavorables le jour du premier scrutin et la diffusion d'information erronée sur l'objet de la loi proposée pour la collectivité ont également contribué à une baisse du taux de participation. Lorsqu'on leur a demandé si la collectivité fera une troisième tentative d'approbation de la loi, les principaux informateurs ont rapporté que les responsables hésitaient en raison des coûts élevés.

Recommandation 3 : Envisager de revoir les exigences de la Loi concernant le vote, notamment les seuils quant au nombre de personnes qui doivent voter et l'harmonisation avec les processus de ratification des Premières Nations, ainsi que les coûts associés au processus de vote.

5. Soutien aux services de police

5.1 Gendarmerie royale du Canada

Les membres réguliers de la GRC sont responsables de l'application de la Loi dans les réserves de toutes les provinces, sauf en Ontario et au Québec, ce qui exclut les collectivités ayant leurs propres corps policiers.

Des dispositions importantes concernant l'application de la Loi figurent dans deux parties de la Loi (Ordonnance de protection d'urgence et Ordonnance d'occupation exclusive). Un agent doit aider le demandeur à obtenir une ordonnance de protection d'urgence auprès des autorités responsables (c.-à-d. la province ou le territoire a désigné un juge chargé de statuer sur les demandes); signifier et exécuter toutes les ordonnances de protection d'urgence pour protéger les personnes vulnérables et les aider à présenter une demande d'ordonnance de protection d'urgence appropriée (concernant une terre de réserve ou un foyer familial situés dans une réserve); signifier et exécuter les ordonnances d'occupation exclusive ou mener des enquêtes sur des infractions³⁶.

5.1.1 Formation de la GRC

Constatation : La GRC a rempli son engagement consistant à élaborer et à présenter de la formation pour sensibiliser ses membres aux lois sur les biens immobiliers matrimoniaux et aux problèmes sociaux qui sévissent dans les réserves, et les données de la GRC indiquent que des membres réguliers ont accédé à la formation en ligne.

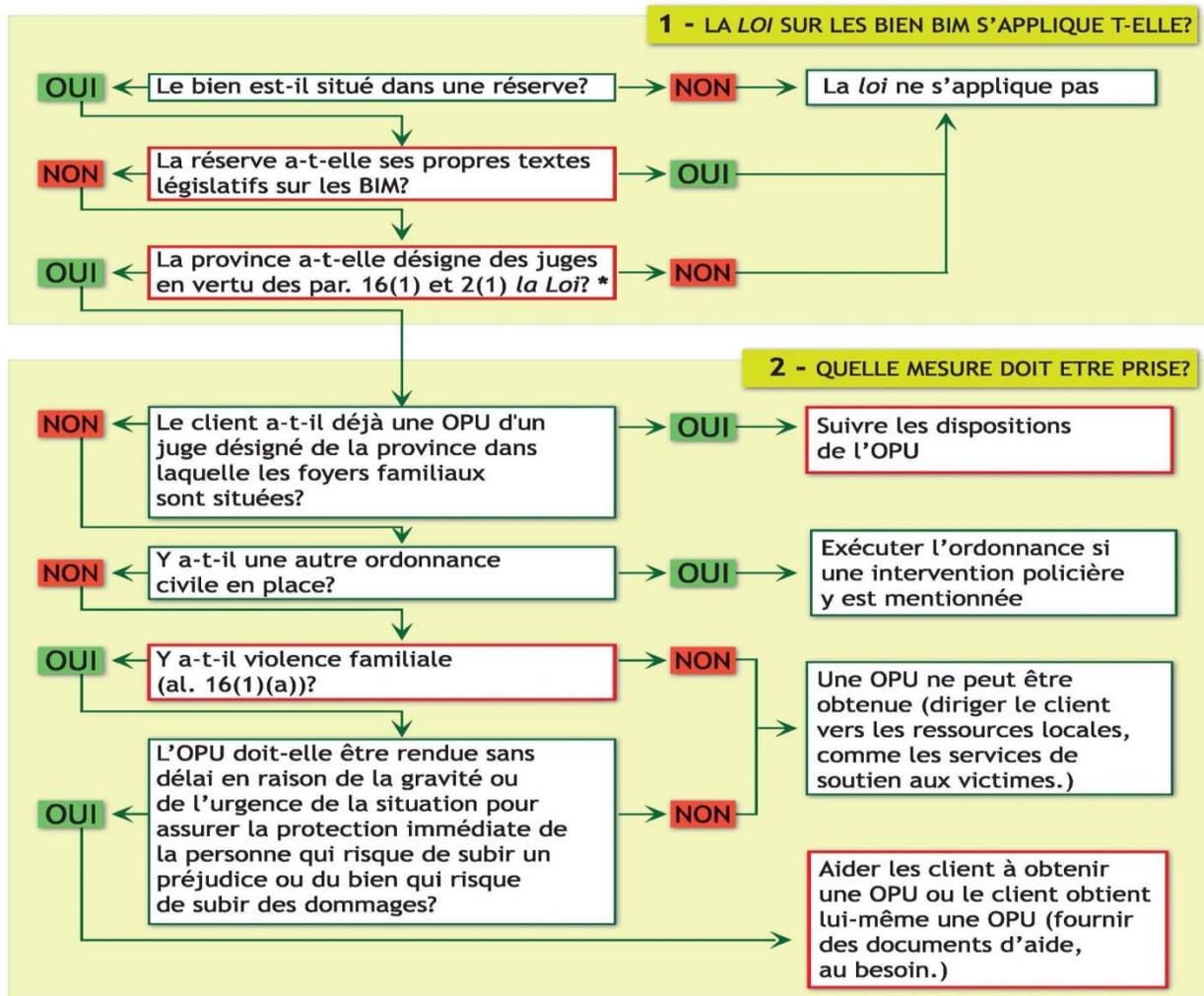
AANC, Sécurité publique Canada et la GRC ont convenu qu'une formation en ligne est la méthode la plus efficace pour former les membres de la GRC sur les questions relatives aux biens immobiliers matrimoniaux en raison de la situation géographique des membres réguliers et du contenu à présenter³⁷. Par conséquent, un guide sur les biens immobiliers matrimoniaux en ligne a été préparé et les normes de formation ont été approuvées par la section de l'apprentissage et du développement de la GRC. En juin 2014, ce guide a été mis à la disposition de tous les membres réguliers de la GRC sur le site Web de formation interne, Agora.

Ce guide contient des liens vers les articles pertinents de la Loi et il constitue un outil de travail qui permet aux membres de déterminer dans quelles situations ils doivent signifier et exécuter des ordonnances sur les biens immobiliers matrimoniaux et de comprendre leurs devoirs et leurs responsabilités prévus dans la Loi, y compris les procédures et les politiques opérationnelles. La figure 1 est tirée du guide en ligne de la GRC. Elle indique dans quelles situations la Loi s'applique ainsi que les mesures à prendre.

³⁶ Gendarmerie royale du Canada, *Sensibilisation aux cultures autochtones*, Présentation, diapositive 8, 2014.

³⁷ Gendarmerie royale du Canada, *Sensibilisation aux cultures autochtones*, Présentation, diapositive 8, 2014.

Figure 1 : Guide de la GRC pour faciliter la prise de décisions³⁸



OPU = Ordonnance de protection d'urgence

³⁸ Certaines provinces n'ont pas encore désigné les juges ou elles ont avisé qu'elles ne désigneront pas de juges pour entendre les demandes de l'Ordonnance de protection d'urgence sous la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*. En ce qui concerne l'Ordonnance de protection d'urgence délivré, sous la loi provinciale ou territoriale, il y a un doute constitutionnel concernant l'application de protection d'urgence provinciale touchant les territoires des réserves et leurs structures ou des droits d'occupation. La politique du gouvernement fédéral est en cours de développement dans ce domaine. Dans l'intérim, étant donné le risque et l'urgence d'une situation de violence domestique, dans lequel une cour supérieure provinciale ou autre tribunal a rendu une ordonnance pour application et exécution par la police, le membre de la GRC devra exercer sa discrétion pour évaluer la situation et décider de l'action requise pour protéger la personne et la propriété, et préserver la paix.

L'examen des données a révélé que 281 membres réguliers ont téléchargé le guide sur les biens immobiliers matrimoniaux entre juin 2014 et septembre 2016. La majorité des téléchargements (77 %) a été effectuée par des membres de la Division K de l'Alberta, de la Division F de la Saskatchewan, de la Division E de la Colombie-Britannique et de la Division nationale à Ottawa. Les évaluateurs ont tenté de déterminer dans quelle mesure les membres étaient satisfaits du guide sur les biens immobiliers matrimoniaux, mais aucun membre ayant téléchargé le guide n'a répondu au sondage en ligne sur la satisfaction puisque cela était facultatif.

En plus de fournir le guide à ses membres réguliers, la GRC l'a offert gratuitement à d'autres fournisseurs de services de police de partout au Canada par le truchement du Réseau canadien du savoir policier. Un rapport sommaire du Réseau sur l'inscription au cours et les résultats de la formation indique qu'en septembre 2016, 129 agents de police ne faisant pas partie de la GRC avaient suivi le cours et l'on comptait 236 inscrits³⁹.

La GRC a également lancé d'autres initiatives de sensibilisation, notamment des présentations sur les nouvelles lois sur les biens immobiliers matrimoniaux avec divers partenaires clés et un atelier de deux jours avec les divisions de la GRC, l'Association des chefs de police des Premières Nations et la Police provinciale de l'Ontario.

La GRC a procédé à la réaffectation interne de fonds de fonctionnement existants, ce qui correspond à un montant de 2,7 millions de dollars sur cinq ans, pour couvrir les dépenses d'exploitation de la formation. De 2013-2014 à 2015-2016, la GRC a dépensé 245 400 \$, ce qui représente neuf pour cent du financement total estimé pour cette initiative. La formation en ligne a permis à la GRC de réaliser des économies.

5.2 Sécurité publique

Sécurité publique Canada administre le Programme des services de police des Premières Nations, un programme de contributions qui fournit une aide financière afin d'appuyer la prestation de services de police professionnels, exclusifs et efficaces dans les collectivités autochtones. Le programme est exécuté au moyen d'ententes tripartites sur les services de police conclues entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ou territoriaux et les collectivités autochtones. Les contributions financières sont partagées entre le gouvernement fédéral (52 % des coûts admissibles) et la province ou le territoire (48 % des coûts admissibles). Sécurité publique Canada devait conclure une entente de contribution pour financer un bénéficiaire⁴⁰ chargé d'élaborer une formation pour les agents de police travaillant pour un corps policier financé par le Programme des services de police des Premières Nations dans des collectivités de Premières Nations.

³⁹ *Summary Report – Course Enrollment and Outcomes by Organization*. Tiré des données de 2016 de la section de l'apprentissage et du développement de la GRC.

⁴⁰ Le terme « bénéficiaire » désigne un spécialiste de l'élaboration de programme qualifié avec lequel Sécurité publique Canada a conclu une entente de contribution pour la conception d'outils de soutien à la formation.

5.2.1 Formation financée par Sécurité publique Canada

Constatation : Sécurité publique Canada a dû retarder le lancement du programme de formation financé en raison de difficultés à trouver un destinataire qualifié pour élaborer la formation. Ainsi, il est trop tôt pour évaluer les incidences de la formation financée par Sécurité publique Canada.

L'élaboration de la formation était prévue pour les exercices 2013-2014 et 2014-2015. Une fois achevée, la formation devait être lancée à la fin de l'exercice 2014-2015. Les personnes interrogées ont indiqué que l'élaboration de la formation a été retardée en raison de l'échec de l'appel de propositions lancé en 2014-2015 pour trouver un bénéficiaire qualifié. Par conséquent, le financement du programme prévu pour le premier exercice de mise en œuvre (approximativement 287 500 \$) n'a pas été utilisé.

En 2015-2016, Sécurité publique Canada a signé une entente avec l'Association des chefs de police des Premières Nations concernant l'élaboration de la formation. La formation a été achevée en novembre 2016 et, en janvier 2017, on a lancé un projet pilote qui a pris fin à la mi-mars 2017. La formation a été lancée officiellement lors de la conférence annuelle de l'Association des chefs de police des Premières Nations du 27 avril 2017. Elle est offerte dans les deux langues officielles et hébergée sur le Réseau canadien du savoir policier.

Les responsabilités de Sécurité publique Canada concernant le soutien à l'application de la Loi sont les suivantes :

- 100 % des services de police autogérés du Programme des services de police des Premières Nations doivent être avisés de la publication des documents de formation; et
- 100 % des services de police autogérés du Programme des services de police des Premières Nations doivent estimer que les documents de formation sont utiles.

La formation comprend un sondage sur la satisfaction obligatoire. Les commentaires initiaux recueillis en date de juin 2017 suggèrent que les participants sont satisfaits de la conception de la formation, des résultats de l'apprentissage et de la sensibilité culturelle du contenu. Les répondants ont suggéré différentes améliorations, notamment la clarification des directives de la formation, l'ajout de mises en situation supplémentaires et l'insertion de photos reflétant la diversité des Premières Nations. Au moins un participant a suggéré que l'on offre aussi ce cours en classe pour examiner de façon plus approfondie l'incidence que peut avoir la situation unique d'une collectivité sur l'exécution des ordonnances de protection d'urgence et des ordonnances d'occupation exclusive prévues aux termes de la Loi.

En vertu de l'entente conclue entre Sécurité publique Canada et l'Association des chefs de police des Premières Nations, 100 % des agents des services de police autogérés doivent avoir suivi la formation conformément aux modalités de l'entente (c.-à-d. avant le 31 mars 2018)⁴¹.

⁴¹ Accord de contribution bilatéral entre le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (Canada) et l'Association des chefs de police des Premières nations, annexe A, septembre 2015, p. 15.

Le lancement de la formation en avril 2017 constitue un progrès en vue de l'atteinte des résultats attendus. Toutefois, il est encore trop tôt pour déterminer si le programme de formation de Sécurité publique Canada a contribué à une meilleure compréhension de l'application des lois sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves⁴².

5.3 Pertinence et besoin permanent

Constatation : Les participants à l'évaluation conviennent qu'il faut encore former et sensibiliser les agents des services de police dans les collectivités des Premières Nations.

AANC, Sécurité publique Canada, la GRC et les collectivités consultées conviennent qu'il y a un besoin permanent de formation et de sensibilisation des agents d'application de la Loi dans les collectivités de Premières Nations.

Des représentants de collectivités, des membres du personnel d'AANC et des représentants de tiers ont souligné qu'il est important que les agents de police soient informés des fonctions qu'ils doivent exercer en vertu de la Loi au cas où ils devraient intervenir dans une situation où la Loi s'applique. La formation peut faire en sorte qu'un agent soit capable d'informer les membres de la collectivité au sujet des droits que leur confère la Loi. Les informateurs clés des collectivités ont ajouté que les victimes en situation de crise consultent les agents de police pour connaître les droits que leur confère la Loi et les différentes mesures de protection contre la violence.

Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas d'AANC estiment qu'il est nécessaire de former les agents de police qui travaillent dans les réserves pour assurer l'exécution des ordonnances de protection d'urgence et des ordonnances d'occupation exclusive. Un agent de police qui intervient dans une réserve peut avoir recours à ces ordonnances. Toutefois, si ces ordonnances n'ont pas été exécutées, un agent de police peut exiger que la personne remette une promesse pour protéger les victimes de violence familiale. Conformément à l'article 499 du *Code criminel*, une personne peut être mise en liberté si elle remet une promesse contenant certaines conditions, notamment « s'abstenir de communiquer, directement ou indirectement, avec toute personne — victime, témoin ou autre — identifiée dans la promesse ou d'aller dans un lieu qui y est mentionné, si ce n'est en conformité avec les conditions qui y sont prévues⁴³ ».

Toutefois, les ordonnances prévues dans la Loi ne sont pas l'équivalent d'une promesse. Alors que l'on peut interdire à une personne de retourner au foyer familial ou de communiquer avec la victime au moyen d'une promesse (p. ex. une ordonnance de non-communication), une ordonnance d'occupation exclusive n'interdit pas la communication entre les deux parties à l'extérieur de la résidence familiale. Les ordonnances de protection d'urgence et les ordonnances d'occupation exclusive sont des éléments fondamentaux de la Loi qui permettent à une victime d'occuper le foyer familial pour la période précisée par le tribunal, et ce, peu importe si la résidence est à son nom ou si

⁴² La Stratégie de mesure du rendement pour le Soutien à la mise en œuvre et à l'application de la *Loi sur les foyers matrimoniaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, annexe A.

⁴³ *Code criminel* (L.R.C. [1985], ch. C-46), Mise en liberté par un fonctionnaire responsable lorsque l'arrestation a été faite aux termes d'un mandat. 18 juin 2017, Internet : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-46/page-131.html>.

elle est détentrice d'un certificat de possession⁴⁴. Contrairement aux ordonnances de protection d'urgence qui doivent être approuvées par un juge désigné par le gouvernement provincial, n'importe quel juge peut rendre une décision concernant une demande d'ordonnance d'occupation exclusive.

Les représentants de la GRC interrogés ont indiqué que les membres de la GRC peuvent protéger une personne et son foyer que la Loi soit en vigueur ou non. Si un agent n'a pas consulté le guide sur les biens immobiliers matrimoniaux pertinent, c'est parce que la GRC a déterminé qu'il n'y avait pas de risque pour la sécurité de la collectivité. Advenant qu'aucune formation sur les biens immobiliers matrimoniaux ne soit offerte ou qu'un membre d'une collectivité n'ait pas d'ordonnance du tribunal concernant un bien immobilier matrimonial, la GRC continuera de recourir aux procédures existantes lorsqu'un répondant fait une demande de service.

Comme les membres de la GRC reçoivent toujours une formation sur les procédures d'intervention ainsi que sur la réalité juridique et culturelle des collectivités, il a été déterminé qu'une formation sur les biens immobiliers matrimoniaux constitue un outil additionnel pour les agents qui signifient et exécutent des ordonnances concernant les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

Les représentants de Sécurité publique Canada interrogés ont indiqué qu'une formation inadéquate des agents relevant du Programme des services de police des Premières Nations pourrait entraîner une méconnaissance des enjeux et de la façon d'intervenir lorsque des problèmes surviennent. Par conséquent, l'Association des chefs de police des Premières Nations s'est engagée, dans l'entente de contribution conclue avec Sécurité publique Canada, à atteindre des taux de participation et de formation de 100 %, comme cela est expliqué à la section 5.2.1.

Recommandation 4 : Continuer d'évaluer le nombre de participants à la formation offerte par Sécurité publique Canada et la GRC afin de connaître et de communiquer le nombre d'agents dans les réserves qui connaissent la Loi.

⁴⁴ L'un des premiers problèmes signalés au cours de la rédaction de la Loi est qu'un résident non membre d'une Première Nation pouvait devenir propriétaire d'une résidence familiale sur les terres de la Première Nation. C'est pour cette raison qu'il est précisé dans la Loi qu'une ordonnance d'occupation exclusive du tribunal s'applique « aux conditions et pour la période qu'il précise ». [*Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, article 20(1)].

6. Soutien au système judiciaire

L'un des résultats immédiats de la stratégie de mesure du rendement pour le soutien à la mise en œuvre et à l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* consiste à faire en sorte que les principaux intervenants connaissent et comprennent les lois sur les biens immobiliers matrimoniaux et les questions sociales des réserves. L'évaluation a révélé qu'il existe trois obstacles au sein du système judiciaire qui nuisent à l'atteinte de ce résultat et à l'application de la Loi :

- manque de sensibilisation des juges et du personnel des tribunaux;
- manque de juges désignés responsables de l'exécution des ordonnances de protection d'urgence dans la majorité des provinces; et
- difficulté pour les membres des collectivités de trouver un service d'aide juridique adéquat et abordable.

Comme il est mentionné ci-dessous, les informateurs clés, les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas et l'examen des documents indiquent que ces obstacles signifient que les membres des collectivités ne parviennent pas à faire valoir leurs droits établis aux termes de la Loi devant les tribunaux. Cela compromet considérablement l'efficacité de la Loi ainsi que des mesures de soutien à l'application et à la sensibilisation qui l'accompagnent.

6.1 Sensibilisation du système judiciaire

Constatation : Des informateurs clés ont indiqué que la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* demeure généralement mal connue dans le système de justice, notamment parmi le personnel des tribunaux, les juges et les avocats, ce qui représente un défi supplémentaire pour l'application de la Loi.

La conception et l'établissement du soutien à la mise en œuvre et à l'application de la Loi requièrent la participation des quatre parties : AANC et le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux informent les membres de la bande et les administrateurs de la collectivité au sujet de la Loi et de ses répercussions, le Centre d'excellence aide les collectivités à adopter leurs propres lois et la GRC et Sécurité publique Canada donnent une formation sur les répercussions de la Loi et les exigences relatives à sa mise en application aux membres réguliers de la GRC et à d'autres agents de police. Toutefois, pour que les règles régissant la dissolution d'un mariage soient appliquées, elles doivent également être appliquées au sein du système judiciaire canadien.

Par conséquent, les efforts déployés dans le cadre du programme visaient également à aviser les juges de l'entrée en vigueur de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*. Une entente de contribution a été établie par une organisation juridique indépendante afin d'informer les intervenants du système judiciaire au sujet de la Loi et du contexte social entourant les droits sur les biens immobiliers matrimoniaux et les enjeux connexes dans les réserves.

En novembre 2014, l'Institut national de la magistrature a publié un bulletin d'information portant sur la Loi qui a été distribué à 659 juges de partout au Canada⁴⁵. En date du 1^{er} avril 2015, 180 juges avaient consulté la page de ressources sur le droit autochtone du site Web de l'Institut national de la magistrature depuis sa création en mai 2014⁴⁶. AANC et le ministère de la Justice ont préparé un aperçu complet de la Loi ainsi qu'une présentation et une section du cahier d'audience en droit autochtone portant sur la Loi. De plus, l'Institut national de la magistrature a décidé de préparer un guide détaillé pour fournir aux juges l'information et les outils dont ils ont besoin pour comprendre comment la Loi doit être appliquée.

Les professionnels du secteur privé ont également pu bénéficier des efforts de sensibilisation du système judiciaire d'AANC et du ministère de la Justice lors de présentations données aux membres de l'Association du Barreau canadien. Ils ont également travaillé avec les barreaux provinciaux pour produire des documents ou des cours sur la Loi pour leurs membres. Le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux reconnaît qu'il est important que la communauté juridique soit informée pour veiller à l'application appropriée de la Loi et il saisit toutes les activités qui se présentent pour donner des présentations aux barreaux et aux associations d'avocats provinciaux.

Malgré ces efforts, les informateurs clés et les personnes interrogées lors de l'étude de cas ont déploré le fait que la majeure partie de la communauté juridique ne connaît pas la Loi. Les juges, les avocats et les experts juridiques ont la responsabilité professionnelle de s'informer au sujet de la Loi, particulièrement si leur travail porte sur le droit de la famille ou les biens immobiliers dans les réserves. Les informateurs clés du ministère de la Justice estiment que les avocats et les experts juridiques sont plus susceptibles de faire des recherches sur la Loi si leur clientèle comprend des résidents d'une réserve. L'information recueillie dans le cadre de l'examen des documents⁴⁷ indique que les cours supérieures des provinces où les populations autochtones vivant dans des réserves sont importantes donnent des présentations sur la Loi et l'Institut national de la magistrature a invité des spécialistes de ce sujet lors de ses conférences. Toutefois, on ignore le nombre de juges ayant assisté à chaque présentation.

Bien qu'il n'existe pas de données quantitatives démontrant un manque de sensibilisation, il n'y a aucune raison de tenir pour acquis que le personnel des tribunaux connaît la Loi. Des informateurs clés ont indiqué que certaines facultés de droit offrent des cours additionnels pour informer les étudiants au sujet de cette loi, mais il s'agit de cours spécialisés. Des informateurs clés d'AANC ont signalé que cela a des répercussions réelles pour les membres de collectivités qui peuvent ignorer les droits sur les biens immobiliers matrimoniaux que leur confère la Loi et les différentes mesures de protection contre la violence familiale dont ils peuvent bénéficier.

En date de juin 2017, les informateurs clés d'AANC avaient relevé deux causes concernant des biens immobiliers matrimoniaux qui ont été entendues par les tribunaux et dans le cadre desquelles il a été abondamment question de certaines dispositions de la Loi. Les règles fédérales provisoires ont été invoquées lors de la première de ces deux affaires, laquelle est présentée à la section 1.4.2. Alors que

⁴⁵ Institut national de la magistrature, *Project on Matrimonial Real Property on Reserves: Annual Report for April 1, 2014 – March 31, 2015*, 15 avril 2015.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Affaires autochtones et du Nord Canada, *National Judicial Institute Project on Matrimonial Real Property on Reserves: Annual Report for April 1, 2014-March 31, 2015*, 15 avril 2015.

le juge qui a présidé les audiences a eu recours à la Loi, les informateurs clés étaient divisés quant à savoir si le juge avait tenu compte des coutumes de la collectivité en matière de propriété et des intérêts des différentes parties dans sa décision⁴⁸. La deuxième cause portait sur une loi adoptée par une collectivité et, malgré qu'il était clair que la Loi de la collectivité s'appliquait dans cette affaire, le juge n'a pas exigé dans sa décision que l'on divise la valeur de la résidence et il a précisé qu'il incombait à la collectivité de trancher cette question. Les membres du comité de gouvernance de cette collectivité qui ont été interrogés étaient frustrés que le juge n'ait pas appliqué leur loi dans sa décision alors qu'elle devait être confirmée par le tribunal. Ces deux cas confirment les préoccupations des informateurs clés selon lesquelles la communauté juridique n'a pas une connaissance de la Loi suffisante pour veiller à son application. Des informateurs clés indiquent qu'à mesure que des affaires semblables seront portées devant les tribunaux, les juges et les avocats auront accès à davantage de décisions faisant jurisprudence.

6.2 Désignation des juges

Constatation : La plupart des provinces n'ont pas désigné de juges affectés à l'application de l'article 16 de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*. Il s'agit d'un obstacle à l'application des dispositions de la Loi sur les ordonnances de protection d'urgence.

L'article 16 de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* permet à une victime de violence familiale ou à une personne qui risque de subir un préjudice ou dont un bien risque de subir des dommages de présenter une demande d'ordonnance de protection d'urgence. Cette ordonnance est exécutée de façon immédiate et elle peut permettre à la victime d'occuper le foyer familial, et ce, même si elle n'est pas détentrice d'un certificat de possession. Le juge désigné peut rendre une ordonnance de 90 jours, avec une option de prolongation, interdisant au conjoint de se trouver près du foyer familial ou d'approcher son époux ou conjoint de fait ou « imposant toute autre mesure jugée nécessaire par le juge désigné afin d'assurer une protection immédiate à la personne qui risque de subir un préjudice ou au bien qui risque de subir des dommages⁴⁹ ». Lorsque c'est nécessaire, des agents de la paix peuvent veiller à ce que l'ordonnance soit exécutée.

Cet article de la Loi stipule que les provinces doivent désigner des juges chargés d'entendre des causes urgentes pour que l'on puisse prendre des mesures immédiates afin de protéger les victimes de violence familiale. À ce jour, seulement trois provinces ont désigné des juges, soit le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard. Dans le reste du pays, les personnes qui résident dans une réserve ne peuvent bénéficier d'une ordonnance de protection d'urgence aux termes de l'article 16 de la Loi, ce qui témoigne d'une application inégale de cette loi fédérale dans les différentes provinces. Si la nomination de juges provinciaux chargés de rendre des

⁴⁸ Deux problèmes ont été soulevés concernant cette décision. Premièrement, l'on avait établi que la résidence faisant l'objet du litige était le foyer familial malgré le départ de l'un des conjoints en 2012, soit deux ans avant l'entrée en vigueur de la Loi. Deuxièmement, le juge n'a pas tenu compte des pratiques de la collectivité en matière de logement. Alors que la bande était propriétaire de la résidence et que la personne avait conclu une entente de location avec option d'achat, le juge a déterminé qu'elle avait obtenu un prêt hypothèque auprès de la bande et il a décidé que la valeur de la résidence pouvait raisonnablement être partagée entre les deux conjoints.

⁴⁹ *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, alinéa 16(5)f).

ordonnances de protection d'urgence contribue à l'harmonisation du régime au sein du système provincial, il n'en demeure pas moins qu'un résident d'une réserve ne pourra pas bénéficier d'une ordonnance de protection d'urgence en vertu de la Loi lorsqu'aucun juge n'a été désigné.

La capacité des membres réguliers de la GRC et des responsables de Sécurité publique Canada relevant du Programme des services de police des Premières Nations de mettre en pratique ce qu'ils ont appris dans le guide de formation dépend en partie de la présence d'un juge désigné pouvant rendre des ordonnances de protection d'urgence pour les membres de la collectivité. En date de juin 2017, aucun corps policier n'avait été sollicité pour l'exécution d'une ordonnance.

Il n'est pas possible d'établir clairement les raisons pour lesquelles certaines provinces n'ont pas désigné de juges pour rendre des décisions en lien avec l'article 16 de la Loi. Les entrevues avec des membres du personnel du programme d'AANC ont révélé que les autorités provinciales de l'Alberta, de la Saskatchewan et de Terre-Neuve-et-Labrador n'avaient tout simplement pris aucune mesure à cet égard et que, dans le cas de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, il est probable, puisque leurs législations provinciales ne font aucune distinction entre les biens immobiliers matrimoniaux à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, que les couples sont protégés en vertu des lois provinciales et qu'ils n'ont donc pas besoin de demander une ordonnance de protection d'urgence aux termes de la Loi. Au Québec, comme il est mentionné à la section 3.4, la cause fondamentale serait plutôt un différend concernant la préséance du *Code civil du Québec* sur les lois fédérales. Le personnel d'AANC, le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux, l'étude de cas sur le Québec et les informateurs clés ont tous confirmé que ces problèmes sont plus marqués au Québec.

Par conséquent, l'absence de juge désigné dans certaines provinces constitue un obstacle important pour l'application de dispositions de la Loi visant à renforcer la sécurité dans les collectivités. Dans certains cas, il est difficile d'obtenir une ordonnance d'occupation exclusive en raison d'un manque de sensibilisation du personnel des tribunaux.

Comme l'ont indiqué des informateurs clés et une recherche menée par le Conference Board du Canada, les règles fédérales provisoires établies en vertu de la Loi confèrent des droits aux membres des collectivités et elles visent à les protéger contre la violence familiale au moyen d'ordonnances de protection d'urgence et d'occupation exclusive⁵⁰. En outre, comme il est mentionné ci-dessus, AANC et le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux ont fourni de l'information sur ces options aux membres des collectivités.

Recommandation 5 : Envisager de faire du ministère de la Justice un partenaire officiel du comité consultatif sur les biens immobiliers matrimoniaux et de l'équipe de soutien de la mise en œuvre afin de faire connaître leurs rôles et leurs responsabilités concernant la Loi et l'administration de la justice.

⁵⁰ Le Conference Board du Canada, *Assessment of Select Non-Legislative Policy Issues Associated with the Family Homes on Reserves and Matrimonial Interests or Rights Act*, 2006, page 26.

6.3 Accès à la justice

Constatation : Le coût élevé et la disponibilité limitée des juristes qui connaissent la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* représentent une difficulté pour les personnes qui souhaitent exercer les recours judiciaires prévus dans la Loi.

Non seulement les tribunaux doivent être prêts à appliquer la Loi, mais il faut également que les membres des collectivités aient un accès abordable à des avocats, à l'aide juridique et aux palais de justice près de chez eux. Les informateurs clés et l'examen des documents indiquent que cela est un problème dans de nombreux cas. Comme l'ont mentionné de nombreux informateurs clés et personnes interrogées lors de l'étude de cas, les frais de justice sont souvent inabornables pour les membres des collectivités à faible revenu. Cela s'applique tout particulièrement aux personnes qui habitent dans une région éloignée puisqu'un déplacement au palais de justice leur prend près d'une heure et demie et leur coûte plus de 650 \$, en moyenne, selon les estimations du Conference Board du Canada⁵¹.

Par ailleurs, un membre d'une collectivité qui décide d'entreprendre une action en justice relative à la Loi peut avoir de la difficulté à trouver des experts juridiques, et ce, même si le coût n'est pas un problème. Des informateurs clés ont rapporté que les experts juridiques qui connaissent bien la Loi sont relativement rares et qu'ils résident souvent près des grands centres urbains. Le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux reçoit régulièrement des appels d'avocats qui ont besoin de conseils concernant l'interprétation de la Loi, et ce, malgré le fait qu'il ne s'agit pas d'un organisme de consultation juridique. Comme l'ont suggéré certains informateurs clés, il est difficile de trouver un avocat qui connaît bien la Loi parce que ce domaine du droit offre peu d'avantages financiers. En effet, comme la valeur des biens à diviser entre les membres d'une collectivité par suite de la dissolution d'un mariage est souvent limitée, ces dossiers ont peu d'intérêt pour les avocats sur le plan financier. Trouver un service d'aide juridique adapté sur le plan culturel, éclairé et abordable à proximité de sa collectivité constitue un défi qui pourrait limiter le recours à la Loi.

En résumé, les membres des collectivités rencontrent des obstacles à l'application de la Loi par les tribunaux en raison d'un accès limité aux services d'aide juridique, du manque de sensibilisation des juges et du personnel des tribunaux et d'un manque de juges désignés responsables de l'exécution des ordonnances de protection d'urgence. Par conséquent, on n'a pas atteint le résultat immédiat du programme consistant à faire en sorte que les principaux intervenants connaissent et comprennent les lois sur les biens immobiliers matrimoniaux et les questions sociales des réserves.

⁵¹ Le Conference Board du Canada, page 30.

7. Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

L'évaluation révèle qu'il est toujours nécessaire de soutenir la mise en œuvre et l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*. Les efforts de sensibilisation déployés par AANC et le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux depuis la mise en œuvre de la Loi ont permis d'informer les membres des collectivités au sujet de la Loi, mais il faudra poursuivre ces efforts pour faire en sorte que tous les membres connaissent leurs droits. Les outils et les ateliers du Centre d'excellence ont permis à 11 collectivités d'adopter leur propre loi et de rendre compte des leçons apprises pour de futures initiatives d'élaboration de lois propres aux collectivités. Toutefois, l'évaluation a révélé que même avec une connaissance approfondie de la Loi, de nombreuses collectivités n'ont pas la capacité requise pour élaborer leur propre loi ou elles ont de la difficulté à atteindre le seuil de vote exigé. Ces facteurs concernent la majorité des Premières Nations pour lesquelles les règles fédérales provisoires s'appliquent toujours. Bon nombre de ces collectivités ont eu recours à des mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends pour que les conflits conjugaux soient réglés dans la collectivité aux fins de la protection de la vie privée. La mise en œuvre a été rendue encore plus difficile par les fréquentes mises à jour des formulaires sur les biens immobiliers matrimoniaux et parce que la façon dont les couples en union libre sont définis dans la Loi ne correspond pas aux définitions provinciales.

L'évaluation a également révélé que la GRC et Sécurité publique Canada ont lancé leurs programmes de formation, mais qu'il est encore trop tôt pour effectuer une évaluation appropriée des répercussions de la formation parce que le lancement de la formation de Sécurité publique Canada a été retardé. La GRC, Sécurité publique Canada et AANC conviennent qu'il est nécessaire d'offrir sur une base continue des séances de formation et de sensibilisation sur la Loi.

Finalement, l'évaluation a permis de déterminer que les intervenants du système judiciaire connaissent relativement peu la Loi. La majorité des provinces n'ont toujours pas désigné de juge responsable des ordonnances de protection d'urgence, ce qui constitue un obstacle pour l'application de ce volet de la Loi. L'accès aux services juridiques est aussi un défi pour les membres de collectivités puisque peu d'experts juridiques connaissent la Loi et que ces services sont dispendieux pour les résidents de collectivités éloignées.

7.2 Recommandations

Il est nécessaire de maintenir le soutien à la mise en œuvre et à l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* en mettant l'accent sur les aspects suivants :

1. Collaborer avec le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux afin d'explorer des façons d'intégrer les mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends aux pratiques communautaires des Premières Nations, en particulier dans les collectivités qui n'ont pas de juges désignés par la province.

2. Envisager de renouveler le mandat du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux pour reconnaître son rôle central dans l'information de tous les intervenants (c.-à-d. le chef et le conseil, le personnel de la bande et les membres de la collectivité) sur la Loi.
3. Envisager de revoir les exigences de la Loi concernant le vote, notamment les seuils quant au nombre de personnes qui doivent voter et l'harmonisation avec les processus de ratification des Premières Nations, ainsi que les coûts associés au processus de vote.
4. Continuer d'évaluer le nombre de participants à la formation offerte par Sécurité publique Canada et la GRC afin de connaître et de communiquer le nombre d'agents dans les réserves qui connaissent la Loi.
5. Envisager de faire du ministère de la Justice un partenaire officiel du comité consultatif sur les biens immobiliers matrimoniaux et de l'équipe de soutien de la mise en œuvre afin de faire connaître leurs rôles et leurs responsabilités concernant la Loi et l'administration de la justice.

Annexe A – Objectifs et résultats attendus du programme

Le modèle logique de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* propose trois flux d'activités.

1. Établissement et exploitation du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux

- Le Centre d'excellence est intégré à l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, une organisation nationale des Premières Nations. Son objectif est de soutenir les Premières Nations dans le développement de leurs propres lois permettant d'encadrer les biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve et dans l'application de la Loi.

2. Campagne d'information publique et de sensibilisation

- Une campagne d'information publique et de sensibilisation portant sur la nouvelle Loi a été menée de 2013 à 2015 auprès des parties prenantes, notamment les communautés et les membres individuels des Premières Nations qui vivent dans les réserves. L'objectif consistait à leur apporter une meilleure compréhension des droits et protections dont ils disposent.

Ces activités devraient contribuer à concrétiser le **résultat immédiat** suivant :

- Les collectivités et les membres des Premières Nations sont au courant de leurs droits en ce qui concerne l'élaboration de lois et leurs protections en vertu de la Loi

3. Formation et enseignement donnés aux responsables clés (les agents de police travaillant en première ligne et les experts juridiques)

- Les agents de police travaillant dans les réserves seront formés pour faire appliquer la Loi adéquatement; du matériel d'apprentissage et des programmes d'enseignement seront offerts à des experts juridiques pour promouvoir des analyses et des prises de décision éclairées en vertu de la législation.

Cette activité devrait contribuer à concrétiser le **résultat immédiat** suivant :

- Les responsables clés connaissent et comprennent le droit relatif aux biens immobiliers matrimoniaux et les questions sociales dans les réserves.

En plus de veiller à l'atteinte de ces résultats, le personnel du programme effectue divers travaux nécessaires pour mettre en œuvre la Loi de façon adéquate. Cela consiste notamment à fournir de l'information pour l'élaboration de politiques, comme les changements relatifs à la gestion des terres et aux successions, à gérer les ententes de financement avec le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux et d'autres intervenants, à travailler avec les provinces et les territoires concernant leurs responsabilités respectives établies dans la Loi et à tenir à jour le site Web sur les biens immobiliers matrimoniaux d'AANC. Le personnel des régions doit également

veiller à ce que les pratiques relatives à la gestion des terres et aux successions soient conformes à la Loi.

1.1.2 Résultat du sous-programme

- Les institutions de gouvernance, les organisations et les responsables clés obtiennent la capacité d'aider les Premières Nations à prendre des décisions éclairées pour les enjeux entourant les biens immobiliers matrimoniaux situés dans une réserve.

Annexe B – Éléments d'évaluation et questions

Pertinence

1. Est-il toujours nécessaire qu'AANC, Sécurité publique Canada et la GRC mènent des activités de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités pour soutenir la mise en œuvre et l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*?
 - a) À quels risques seraient exposées les collectivités si l'on mettait un terme aux activités de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités après l'exercice 2017-2018?
 - b) À quels risques seraient exposées les collectivités situées dans une réserve si l'on découvrirait certaines lacunes sur le plan de la sensibilisation générale à la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*?
2. Les activités de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités à l'appui de la mise en œuvre et de l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* correspondent-elles aux rôles, aux responsabilités, aux priorités et aux résultats stratégiques des intervenants suivants :
 - a) gouvernement du Canada
 - b) AANC
 - c) Sécurité publique Canada
 - d) GRC
 - e) collectivités de Premières Nations qui vivent dans des réserves

Rendement

3. Dans quelle mesure les activités de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités à l'appui de la mise en œuvre et de l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* ont-elles permis d'atteindre les résultats escomptés établis dans la stratégie de mesure du rendement de 2014?
 - a) Résultat immédiat 1 : Les communautés des Premières Nations prennent connaissance de leurs droits en matière de législation et de protection en vertu de la Loi.
 - b) Résultat immédiat 2 : Les responsables clés connaissent et comprennent le droit relatif aux biens immobiliers matrimoniaux et les questions sociales dans les réserves.
 - c) Résultat intermédiaire : Les institutions de gouvernance, les organisations et les responsables clés obtiennent la capacité d'aider les Premières Nations à prendre des décisions éclairées pour les enjeux entourant les biens immobiliers matrimoniaux situés dans une réserve.
 - d) Résultat ultime : Les gouvernements et les institutions des Premières Nations sont transparents et responsables.
4. Y a-t-il des facteurs (externes ou internes) qui ont eu un effet (positif ou négatif) sur l'atteinte des résultats escomptés?
5. Dans quelle mesure les activités de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités à l'appui de la mise en œuvre et de l'application de la *Loi sur les foyers familiaux situés*

dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux ont-elles été menées de façon économique et efficace?

6. Dans quelle mesure les provinces et les territoires, par l'administration des tribunaux, ont-ils appuyé la mise en œuvre de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*?
 - a) A-t-on fourni de l'information sur la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* au personnel qui aide régulièrement des personnes à accéder aux tribunaux (c.-à-d. personnel de palais de justice, organismes d'aide juridique provinciaux, avocats de service de palais de justice ou conseillers parajudiciaires des Premières Nations)?
 - b) A-t-on modifié des règles de procédures des tribunaux pour en assurer la conformité à la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*?
 - c) A-t-on modifié des formulaires de tribunaux pour traiter les demandes soumises en vertu de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*?
7. Quels coûts doivent assumer les collectivités situées dans une réserve qui souhaitent élaborer et mettre en œuvre leurs propres lois sur les biens immobiliers matrimoniaux?
8. Quelles difficultés ont été rencontrées et y a-t-il des leçons apprises ou des pratiques exemplaires qui pourraient être utiles lors de futures initiatives de mise en œuvre de lois et de soutien de collectivités autochtones souhaitant élaborer leurs propres codes ou politiques?

Annexe C – Questions d'évaluation et sections correspondantes du rapport

Question d'évaluation	Constatation de l'évaluation
<p>Question 1 : Est-il toujours nécessaire qu'AANC, Sécurité publique Canada et la GRC mènent des activités de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités pour soutenir la mise en œuvre et l'application de la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i>?</p> <p>Question 1(a) : À quels risques seraient exposées les collectivités si l'on mettait un terme aux activités de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités après l'exercice 2017-2018?</p>	<p>3.1 : Jusqu'à maintenant, nous réussissons dans une certaine mesure à informer les collectivités des Premières Nations de la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i>. Toutefois, il reste des défis à relever en ce qui concerne la sensibilisation et la formation.</p>
	<p>5.2.1 : Sécurité publique Canada a dû retarder le lancement du programme de formation financé en raison de difficultés à trouver un destinataire qualifié pour élaborer la formation. Ainsi, il est trop tôt pour évaluer les incidences de la formation financée par Sécurité publique Canada.</p>
	<p>5.3 : Les participants à l'évaluation conviennent qu'il faut encore former et sensibiliser les agents des services de police dans les collectivités des Premières Nations.</p>
<p>Question 1(b) : À quels risques seraient exposées les collectivités situées dans une réserve si l'on découvrait certaines lacunes sur le plan de la sensibilisation générale à la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i>?</p>	<p>3.4 : La définition des conjoints de fait qui figure dans la Loi ne convient généralement pas aux membres des Premières Nations qui étaient habitués aux définitions provinciales des unions de fait.</p>
	<p>6.2 : La plupart des provinces n'ont pas désigné de juges affectés à l'application de l'article 16 de la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i>. Il s'agit d'un obstacle à l'application des dispositions de la Loi sur les ordonnances de protection d'urgence.</p>
<p>Question 2 : Les activités de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités à l'appui de la mise en œuvre et de l'application de la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i> correspondent-elles aux rôles, aux responsabilités, aux priorités et aux résultats stratégiques des intervenants suivants :</p> <p>a) gouvernement du Canada</p> <p>b) AANC</p> <p>c) Sécurité publique Canada</p> <p>d) GRC</p> <p>e) collectivités de Premières Nations qui vivent dans des réserves</p>	<p>4.2.2 : Le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux est vu comme une source efficace de sensibilisation sous la forme d'ateliers. Toutefois, la capacité du Centre de joindre davantage de collectivités est limitée par ses capacités et par la fin imminente du programme.</p>
	<p>5.1.1 : La GRC a rempli son engagement consistant à élaborer et à présenter de la formation pour sensibiliser ses membres aux lois sur les biens immobiliers matrimoniaux et aux problèmes sociaux qui sévissent dans les réserves, et les données de la GRC indiquent que des membres réguliers ont accédé à la formation en ligne.</p>
	<p>5.2.1 : Sécurité publique Canada a dû retarder le lancement du programme de formation financé en raison de difficultés à trouver un destinataire qualifié pour élaborer la formation. Ainsi, il est trop tôt pour évaluer les incidences de la formation financée par Sécurité publique Canada.</p>

<p>Question 3 : Dans quelle mesure les activités de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités à l'appui de la mise en œuvre et de l'application de la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i> ont-elles permis d'atteindre les résultats escomptés établis dans la stratégie de mesure du rendement de 2014?</p> <p>Question 3(a) : Résultat immédiat 1 : Les collectivités et les membres des Premières Nations sont au courant de leurs droits en ce qui concerne l'élaboration de lois et leurs protections en vertu de la Loi</p>	<p>3.1 : Jusqu'à maintenant, nous réussissons dans une certaine mesure à informer les collectivités des Premières Nations de la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i>. Toutefois, il reste des défis à relever en ce qui concerne la sensibilisation et la formation.</p>
<p>Question 3(b) : Résultat immédiat 2 : Les responsables clés connaissent et comprennent le droit relatif aux biens immobiliers matrimoniaux et les questions sociales dans les réserves.</p>	<p>5.1.1 : La GRC a rempli son engagement consistant à élaborer et à présenter de la formation pour sensibiliser ses membres aux lois sur les biens immobiliers matrimoniaux et aux problèmes sociaux qui sévissent dans les réserves, et les données de la GRC indiquent que des membres réguliers ont accédé à la formation en ligne.</p> <p>5.2.1 : Sécurité publique Canada a dû retarder le lancement du programme de formation financé en raison de difficultés à trouver un destinataire qualifié pour élaborer la formation. Ainsi, il est trop tôt pour évaluer les incidences de la formation financée par Sécurité publique Canada.</p> <p>5.3 : Les participants à l'évaluation conviennent qu'il faut encore former et sensibiliser les agents des services de police dans les collectivités des Premières Nations.</p> <p>6.1 : Des informateurs clés ont indiqué que la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i> demeure généralement mal connue dans le système de justice, notamment parmi le personnel des tribunaux, les juges et les avocats, ce qui représente un défi supplémentaire pour l'application de la Loi.</p>
<p>Question 3(c) : Résultat intermédiaire : Les institutions de gouvernance, les organisations et les responsables clés obtiennent la capacité d'aider les Premières Nations à prendre des décisions éclairées pour les enjeux entourant les biens immobiliers matrimoniaux situés dans une réserve.</p>	<p>4.3.2 : Beaucoup de collectivités n'ont pas adopté de loi propre à leur collectivité en raison du coût élevé de cette démarche et de l'engagement que cette démarche exige du personnel d'administration de la bande.</p> <p>6.2 : La plupart des provinces n'ont pas désigné de juges affectés à l'application de l'article 16 de la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i>. Il s'agit d'un obstacle à l'application des dispositions de la Loi sur les ordonnances de protection d'urgence.</p>
<p>Question 3(d) : Résultat ultime : Gouvernements et institutions des Premières Nations transparents et responsables.</p>	<p>3.5 : Les mises à jour fréquentes des formulaires d'enregistrement foncier concernant les biens immobiliers matrimoniaux créent de la confusion et des défis concernant les transactions foncières dans les réserves.</p> <p>4.3.1 : Le guide du Centre d'excellence sur l'élaboration de lois est une ressource qui peut être appliquée aux futures initiatives d'élaboration de lois qui n'ont pas de lien avec les droits sur les biens immobiliers matrimoniaux.</p>

<p>Question 4 : Y a-t-il des facteurs (externes ou internes) qui ont eu un effet (positif ou négatif) sur l'atteinte des résultats escomptés?</p>	<p>3.2 : Bien que la majorité des collectivités soient régies par les règles fédérales provisoires, elles le sont généralement par défaut. Plusieurs facteurs peuvent empêcher une collectivité de procéder à l'élaboration de sa propre loi, notamment les priorités multiples et les pratiques de gestion des terres qui lui sont propres.</p>
	<p>3.4 : La définition des conjoints de fait qui figure dans la Loi ne convient généralement pas aux membres des Premières Nations qui étaient habitués aux définitions provinciales des unions de fait.</p>
	<p>3.5 : Les mises à jour fréquentes des formulaires d'enregistrement foncier concernant les biens immobiliers matrimoniaux créent de la confusion et des défis concernant les transactions foncières dans les réserves.</p>
	<p>5.1.1 : La GRC a rempli son engagement consistant à élaborer et à présenter de la formation pour sensibiliser ses membres aux lois sur les biens immobiliers matrimoniaux et aux problèmes sociaux qui sévissent dans les réserves, et les données de la GRC indiquent que des membres réguliers ont accédé à la formation en ligne.</p>
	<p>6.2 : La plupart des provinces n'ont pas désigné de juges affectés à l'application de l'article 16 de la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i>. Il s'agit d'un obstacle à l'application des dispositions de la Loi sur les ordonnances de protection d'urgence.</p>
	<p>6.3 : Le coût élevé et la disponibilité limitée des juristes qui connaissent la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i> représentent une difficulté pour les personnes qui souhaitent exercer les recours judiciaires prévus dans la Loi.</p>
<p>Question 5 : Dans quelle mesure les activités de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités à l'appui de la mise en œuvre et de l'application de la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i> ont-elles été menées de façon économique et efficace?</p>	<p>4.2.1 : Les utilisateurs considèrent que la trousse d'outils du Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux sur la façon d'élaborer une loi est une ressource très efficace dans le soutien de l'élaboration d'une loi propre à une collectivité.</p>
	<p>4.2.2 : Le Centre d'excellence en matière de biens immobiliers matrimoniaux est vu comme une source efficace de sensibilisation sous la forme d'ateliers. Toutefois, la capacité du Centre de joindre davantage de collectivités est limitée par ses capacités et par la fin imminente du programme.</p>
	<p>5.2.1 : Sécurité publique Canada a dû retarder le lancement du programme de formation financé en raison de difficultés à trouver un destinataire qualifié pour élaborer la formation. Ainsi, il est trop tôt pour évaluer les incidences de la formation financée par Sécurité publique Canada.</p>

<p>Question 6 : Dans quelle mesure les provinces et les territoires, par l'administration des tribunaux, ont-ils appuyé la mise en œuvre de la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i>?</p>	<p>6.1 : Des informateurs clés ont indiqué que la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i> demeure généralement mal connue dans le système de justice, notamment parmi le personnel des tribunaux, les juges et les avocats, ce qui représente un défi supplémentaire pour l'application de la Loi.</p>
<p>Question 6(a) : A-t-on fourni de l'information sur la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i> au personnel qui aide régulièrement des personnes à accéder aux tribunaux (c.-à-d. personnel de palais de justice, organismes d'aide juridique provinciaux, avocats de service de palais de justice ou conseillers parajudiciaires des Premières Nations)?</p>	<p>6.1 : Des informateurs clés ont indiqué que la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i> demeure généralement mal connue dans le système de justice, notamment parmi le personnel des tribunaux, les juges et les avocats, ce qui représente un défi supplémentaire pour l'application de la Loi.</p>
<p>Question 6(b) : A-t-on modifié des règles de procédures des tribunaux pour en assurer la conformité à la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i>?</p>	<p>4.3.2 : Beaucoup de collectivités n'ont pas adopté de loi propre à leur collectivité en raison du coût élevé de cette démarche et de l'engagement que cette démarche exige du personnel d'administration de la bande.</p>
<p>Question 7 : Quels coûts doivent assumer les collectivités situées dans une réserve qui souhaitent élaborer et mettre en œuvre leurs propres lois sur les biens immobiliers matrimoniaux?</p>	<p>3.3 : Avant d'interjeter appel auprès du système judiciaire provincial, les collectivités préfèrent régler les conflits liés à la <i>Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux</i> à l'interne ou par le mécanisme extrajudiciaire de règlement des différends.</p>
<p>Question 8 : Quelles difficultés ont été rencontrées et y a-t-il des leçons apprises ou des pratiques exemplaires qui pourraient être utiles lors de futures initiatives de mise en œuvre de lois et de soutien de collectivités autochtones souhaitant élaborer leurs propres codes ou politiques?</p>	<p>4.3.1 : Le guide du Centre d'excellence sur l'élaboration de lois est une ressource qui peut être appliquée aux futures initiatives d'élaboration de lois qui n'ont pas de lien avec les droits sur les biens immobiliers matrimoniaux.</p> <p>4.3.3 : Le seuil actuel de vote exigé pour l'adoption d'une loi propre à la collectivité sur les biens immobiliers matrimoniaux est considéré par certaines collectivités comme un obstacle à la tenue d'un vote favorable à la Loi.</p> <p>4.1 : La Loi protège les droits des hommes et des femmes qui habitent dans les réserves en ce qui concerne les intérêts dans les biens immobiliers matrimoniaux. L'adoption de lois propres à une collectivité permet toutefois aux collectivités des Premières Nations qui ont adopté leur propre loi d'élargir la protection aux droits des enfants de la communauté.</p>
<p>Question 9 : Dans quelle mesure le programme reflète-t-il les besoins des intervenants, en particulier ceux des femmes?</p>	<p>4.1 : La Loi protège les droits des hommes et des femmes qui habitent dans les réserves en ce qui concerne les intérêts dans les biens immobiliers matrimoniaux. L'adoption de lois propres à une collectivité permet toutefois aux collectivités des Premières Nations qui ont adopté leur propre loi d'élargir la protection aux droits des enfants de la communauté.</p>

Annexe D – Modèle logique du soutien à la mise en œuvre et à l’application de la Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux

Remarque : Le flux d’activités n° 3 est partagé par AANC, la GRC ainsi que Sécurité publique Canada.

