



**Application de lois sur les mesures d'urgence en vertu de l'Accord-cadre
relatif à la gestion des terres des Premières Nations**

FOIRE AUX QUESTIONS CONCERNANT LES CODES FONCIERS ET LA COVID 19

14 avril 2020

QUELS POUVOIRS AVONS-NOUS POUR ADOPTER DES LOIS CONCERNANT LA PANDÉMIE DE COVID-19?

Il appartient à chaque Première Nation de décider si elle souhaite adopter des lois relatives à la COVID-19. Les Premières Nations peuvent adopter des règlements administratifs en vertu de la *Loi sur les Indiens* ainsi que des lois des Premières Nations en vertu de l'Accord-cadre si elles le souhaitent. L'Accord-cadre reconnaît le pouvoir des Premières Nations de légiférer concernant les terres, l'environnement et les ressources naturelles. Certains exemples de pouvoirs législatifs sont énumérés dans l'Accord-cadre, mais il s'agit justement d'exemples qui ne limitent pas la nature générale de ces pouvoirs. Certaines Premières Nations ont choisi d'adopter des lois imposant des restrictions liées à la COVID-19 en tant que lois des Premières Nations adoptées en vertu de l'Accord-cadre. Ces lois portent notamment sur des aspects comme les restrictions sur le nombre maximum d'occupants des résidences situées dans la réserve, l'interdiction de rassemblements publics sans l'autorisation du conseil et la fermeture de l'accès dans la réserve à des lieux comme les écoles, les arénas et les terrains de jeux.

La plupart des codes fonciers des Premières Nations comprennent un pouvoir législatif d'urgence, permettant généralement l'adoption de lois d'une durée de 120 jours. Ces codes fonciers comprennent généralement des dispositions permettant à ces lois d'être adoptées rapidement par le chef et le conseil sans passer par le processus régulier de consultation des comités fonciers et des membres de la communauté. Certaines Premières Nations ont en effet utilisé ces pouvoirs législatifs d'urgence pour promulguer des lois liées à la COVID-19 d'une durée de 120 jours. Le pouvoir d'adopter des lois d'urgence en vertu des codes fonciers durera aussi longtemps que durera l'urgence. Il est possible de promulguer une nouvelle loi d'urgence pour remplacer une loi temporaire pour faire face à l'évolution de cette pandémie. À une date ultérieure, même si la pandémie s'atténue quelque peu, une Première Nation pourrait adopter une nouvelle loi d'urgence. Par exemple, une future loi de remplacement pourrait lever de nombreuses restrictions tout en continuant de protéger les maisons de soins infirmiers ou les installations de soins de santé.



L'article 18 de l'Accord-cadre porte sur les pouvoirs de légiférer des Premières Nations ayant un code foncier en vigueur.

18.1 Le conseil de la première nation ayant un code foncier en vigueur peut édicter des textes législatifs, conformément à celui-ci, concernant le développement, la conservation, la protection, la gestion, l'utilisation et la possession des terres de première nation et des intérêts ou droits fonciers et permis les concernant. Cela comprend les textes législatifs portant sur des questions nécessaires ou afférentes à l'élaboration des textes législatifs relatifs aux terres de première nation.

Le pouvoir d'adopter des règlements en vertu de la *Loi sur les Indiens* prévoit des amendes maximale de 1000 \$ tandis que l'*Accord-cadre* prévoit des amendes maximales dans les limites fixées pour les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité, soit 10 000 \$.

QUELLES LOIS FÉDÉRALES OU PROVINCIALES CONCERNANT LA COVID-19 S'APPLIQUENT SUR LES RESERVES?

Le Canada a pris de nombreuses mesures pour faire face à la pandémie de COVID-19, mais jusqu'à présent n'a pas fait grand usage de ses pouvoirs législatifs. Le Canada n'a pas déclaré d'urgence nationale en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Cependant, le Canada a rendu une ordonnance en vertu de la *Loi sur la quarantaine* (voir <https://decrets.canada.ca/attachment.php?attach=38989&lang=fr>) qui impose une période de quarantaine de quatorze jours aux personnes entrant au Canada.

Cette exigence de quarantaine peut être pertinente pour les gouvernements des Premières Nations si des membres ou des non-membres reviennent d'un voyage à l'étranger vers leurs résidences situées dans une réserve. La loi fédérale sur la quarantaine impose une période de quarantaine générale de quatorze jours, mais celle-ci pourrait être plus longue dans certains cas, et il existe des exemptions, par exemple, pour les personnes fournissant des services essentiels.

Les provinces ont également pris des mesures pour limiter la propagation de la COVID-19, et les lois provinciales visant à protéger la santé de tous les résidents s'appliqueront probablement dans les réserves. Cependant, les tribunaux ont statué que les lois provinciales ne peuvent pas s'appliquer dans les réserves dans la mesure où ces lois traitent de « l'utilisation des terres ». Bien que les tribunaux soient disposés à faire respecter les lois qui empêchent la propagation de cette maladie qui peut s'avérer mortelle, les lois provinciales portant sur des sujets tels que le nombre maximal d'occupants des bâtiments pourraient ne pas s'appliquer si elles sont qualifiées de lois concernant « l'utilisation des terres ». Les tribunaux pourraient ultimement décider que tout ou partie des lois provinciales s'appliquent, ou plutôt que tout ou partie de ces lois ne s'appliquent pas.

L'une des raisons pouvant inciter les gouvernements des Premières Nations à adopter des règlements administratifs ou des lois des Premières Nations en vertu de l'Accord-cadre est d'éviter tout débat inutile au sujet de mesures importantes visant à contrôler les risques liés à la COVID-19. Si les Premières Nations adoptent des lois similaires aux lois provinciales sur des questions comme le nombre maximal d'occupants dans des immeubles, il serait difficile pour une personne de prétendre qu'elles sont en quelque sorte exemptées de l'application des lois des Premières Nations et des lois provinciales.

EST-IL VRAIMENT NÉCESSAIRE POUR UNE PREMIÈRE NATION D'ADOPTER DES LOIS RELATIVES À LA COVID-19 ?

Il appartient entièrement aux Premières Nations de décider ce qui est le mieux. Chaque Première Nation fait face à des circonstances différentes et à des risques différents liés à la pandémie de COVID-19. De nombreuses Premières Nations ont choisi d'afficher des panneaux, d'ériger des barrières aux entrées et même de fermer la circulation dans leurs communautés sans promulguer de lois. Ces mesures pourraient être suffisantes dans certaines communautés pour minimiser les risques liés à la pandémie.

D'autres Premières Nations peuvent juger nécessaire d'adopter des lois en plus de fermer les entrées, d'afficher des panneaux et de sensibiliser les résidents. Les Premières Nations à forte population, situées le long de couloirs de transport ou à proximité d'autres communautés pourraient être plus intéressées à adopter des lois. Un facteur qui mérite d'être pris en considération est le risque qu'il existe des lacunes dans l'application des lois provinciales sur la santé traitant de la COVID-19, lorsque ces lois contrôlent l'utilisation des terres (voir la question sur l'application des lois fédérales et provinciales).

POURQUOI LES PREMIÈRES NATIONS ADOPTENT-ELLES DES LOIS S'IL EST DIFFICILE D'APPLIQUER CES LOIS, EN PARTICULIER PENDANT LA PANDÉMIE DE COVID-19?

L'application des règlements administratifs et des lois des Premières Nations en vertu de l'Accord-cadre pose des défis et au plus fort de cette pandémie, même les tribunaux sont en grande partie fermés, sauf pour les cas les plus urgents. Encore une fois, il appartient à chaque Première Nation de déterminer ce qui est le mieux, mais il existe plusieurs raisons possibles pour lesquelles l'adoption d'une loi peut s'avérer utile :

- Seule une petite fraction de cas relevant des lois de tout gouvernement mène à des mesures d'application et à des poursuites complètes - les lois peuvent servir en partie à indiquer les attentes des dirigeants et des membres de la communauté concernant le contrôle de cette pandémie;
- Les règlements administratifs et les lois des Premières Nations peuvent apporter de la clarté - en fixant des exigences précises en matière de distanciation sociale par exemple - que le personnel de la santé publique et les agents chargés de l'application des lois peuvent ensuite expliquer aux membres et aux non-membres;
- Une application complète peut être justifiée dans les cas les plus graves, même après la fin de la phase d'urgence de cette pandémie - dans des cas, par exemple, où certaines personnes auraient délibérément propagé la maladie ou si une épidémie tragique devait survenir dans un foyer de soins ou un établissement pour personnes âgées dans une réserve. Certaines Premières Nations voudront peut-être s'assurer qu'il y aura à l'avenir un recours juridique ayant force exécutoire. Il serait regrettable qu'une tragédie se produise et que les contrevenants tentent alors de faire valoir que les lacunes de la loi provinciale et l'absence de loi de la Première Nation les mettent à l'abri de toute poursuite.