



**Department of Justice
Canada**

Services juridiques AANC
Les Terrasses de la Chaudière,
10ème étage
10, rue Wellington
Gatineau QC K1A 0H1

**Ministère de la Justice
Canada**

INAC Legal Services
Les Terrasses de la Chaudière,
10th Floor
10 Wellington Street
Gatineau, QC K1A 0H4

Phone/Téléphone: (819) 953-4165
Email/courriel: tom.isaac@justice.gc.ca

Numéro de dossier : 5223932

Le 15 novembre 2016

TRADUIT DE L'ANGLAIS

Objet : Rapport d'expert – Le terme « projet » a le même sens dans la *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut* et dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut

Monsieur le président,

La présente lettre fait état des arguments de droit du gouvernement du Canada sur la relation entre le terme « projet » (*project* en anglais) au sens de la *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut* (*Loi* ou LATEPN) et le terme « projet » (*project proposal* en anglais) au sens de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (Accord ou ARTN). Elle est fournie à titre de rapport d'expert au sens donné par la Commission dans le cadre du présent processus. Les qualifications de l'auteur sont énoncées sous pli séparé.

Conclusions en bref

- Malgré que la définition du terme « projet » énoncée dans la *Loi* soit différente de celle énoncée dans l'Accord, le terme « projet » a le même sens dans les deux textes.
- Par conséquent, il n'y a pas de conflit ou d'incohérence entre les deux définitions du terme « projet ».
- Sous le régime de l'Accord et de la *Loi*, le régime d'évaluation – qui vise à la fois la conformité au plan d'aménagement du territoire et l'évaluation des répercussions – ne s'applique pas à la réalisation d'un ouvrage ou encore au démarrage ou à l'exercice d'une activité dont les répercussions négatives sur le plan écosystémique n'auraient, de toute évidence, aucune importance.

Contexte

Comme l'exige l'Accord (article 10.2.1), les caractéristiques de base des articles 10, 11 et 12 de l'Accord ont été énoncées dans une loi. Le projet de loi qui a mené à la *Loi* a été élaboré au fil de nombreuses années, grâce aux efforts de collaboration d'un groupe de travail composé de représentants de Nunavut Tunngavik Inc., du gouvernement du Nunavut, du gouvernement du Canada, de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions et de la Commission d'aménagement du Nunavut.

Puisque l'Accord et la *Loi* sont des instruments différents assujettis à des conventions de rédaction différentes, les concepts de l'Accord sont souvent énoncés différemment dans la *Loi*. En outre, dans certains cas bien précis, le groupe de travail a recommandé que des changements soient apportés aux arrangements pris dans l'Accord. Dans quelques cas, ces changements ont nécessité la modification de l'Accord.

Des fonctionnaires fédéraux qui ont fait partie du groupe de travail ayant élaboré le projet de loi nous ont dit que le groupe de travail s'était entendu sur la définition du terme « projet » qui figure maintenant dans la *Loi*. Ils ont également précisé que l'objectif premier de la définition du terme « projet » dans la *Loi* était de donner effet à la définition originale énoncée dans l'Accord. Par contre, le groupe de travail a

recommandé que la définition du terme soit restreinte, de façon à exclure certaines activités et certains ouvrages dans une municipalité. Il s'agissait d'un changement de fond qui a nécessité la modification de l'Accord, ce qui a été fait¹ en conformité avec les exigences de l'Accord et de la *Loi*.

Le Plan provisoire d'aménagement du Nunavut de 2016 comprend la définition suivante : « **Projet/Proposition de Projet** Porte les significations données dans la LATEPN et l'ARTN respectivement ». Le plan provisoire utilise ensuite « Projet/Proposition de Projet » dans le reste du document.

Bien que le plan provisoire n'explique pas clairement pourquoi les rédacteurs ont utilisé « Projet/Proposition de Projet » au lieu de « projet » tout simplement, la lettre du président de la Commission inscrite au registre semble fournir une explication. En août 2016, le président de la Commission, Andrew Nakashuk, a écrit une lettre en réponse à la lettre du sénateur Dennis Patterson :

[traduction] [L]a Commission d'aménagement du Nunavut (CAN) a discuté avec les intervenants pertinents du fait que la LATEPN est incompatible avec l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN), tel qu'il a été modifié le 9 juillet 2015. En raison de ce conflit, la CAN est tenue de mettre en œuvre à la fois la LATEPN et l'ARTN [...] ²

Cette croyance selon laquelle il y a un conflit entre l'Accord et la *Loi* semble expliquer pourquoi les rédacteurs du Plan provisoire d'aménagement du Nunavut de 2016 ont jugé qu'il était nécessaire d'inclure les deux termes.

La lettre du président Nakashuk indique que la Commission croit que le terme « projet » utilisé dans l'Accord est plus large que le terme « projet » utilisé dans la *Loi*, parce que la définition donnée dans la *Loi* exclut les ouvrages et les activités dont les répercussions n'ont, de toute évidence, aucune importance.

Analyse

Nous sommes d'avis qu'il n'y a pas de conflit ou d'incohérence entre l'Accord et la *Loi* à cet égard, même si les textes sont rédigés différemment. La définition du terme « projet » donnée dans la *Loi* a été soigneusement conçue pour intégrer le concept défini dans l'Accord sans en modifier le sens.

¹ Décret C.P. 2015-851.

² Lettre du président A. Nakashuk au sénateur D. Patterson (18 août 2016), en ligne: <http://www.nunavut.ca/files/2016-08-18%20SenPatterson%20response.pdf> (en anglais seulement).

Par souci de commodité, les définitions énoncées dans les deux instruments juridiques sont reproduites ci-dessous :

Définition de « projet » à l'article 1.1.1 de l'Accord

<p>« projet » Proposition par un promoteur visant soit la réalisation – y compris la construction, l'exploitation, la modification, la désaffectation ou la fermeture – d'un ouvrage soit le démarrage ou l'exercice d'une activité concrète, ouvrage ou activité dont la réalisation ou le démarrage ou l'exercice, selon le cas, se déroulerait dans la région du Nunavut, sous réserve des dispositions de l'article 12.11.1, mais ne comprend pas les activités de construction, d'exploitation et d'entretien des bâtiments ainsi que les services, dans une municipalité, qui n'ont pas de répercussions écosystémiques à l'extérieur de la municipalité et qui n'impliquent pas le dépôt de déchets par une municipalité l'entreposage en vrac de combustible, la production d'énergie nucléaire ou d'hydroélectricité et toute activité industrielle.</p>	<p>“project proposal” means a physical work that a proponent proposes to construct, operate, modify, decommission, abandon or otherwise carry out, or a physical activity that a proponent proposes to undertake or otherwise carry out, such work or activity being within the Nunavut Settlement Area, except as provided in Section 12.11.1 but does not include the construction, operation or maintenance of a building or the provision of a service, within a municipality, that does not have ecosystemic impacts outside the municipality and does not involve the deposit of waste by a municipality, the bulk storage of fuel, the production of nuclear or hydro-electric power or any industrial activity.</p>
---	---

Définition de « projet » au paragraphe 2(1) de la Loi

<p>projet La réalisation — y compris la construction, l'exploitation, la modification, la désaffectation ou la fermeture — d'un ouvrage ou le démarrage ou l'exercice d'une activité concrète, qui comporte l'utilisation de terres, d'eaux ou d'autres ressources. Sont toutefois exclus :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la réalisation d'un ouvrage ou le démarrage ou l'exercice d'une activité dont les répercussions négatives sur le plan écosystémique n'ont, de toute évidence, aucune importance, compte tenu notamment des éléments prévus aux alinéas 90a) à i); b) la réalisation d'un ouvrage ou le démarrage ou l'exercice d'une activité faisant partie d'une catégorie d'ouvrages ou d'activités prévue par règlement; c) la construction, l'exploitation et l'entretien d'un bâtiment et la fourniture d'un service, dans une municipalité, qui n'entraînent pas de répercussions écosystémiques à l'extérieur de celle-ci et qui ne comportent pas le dépôt de déchets par une municipalité, l'entreposage en vrac de combustible, la production d'énergie nucléaire ou hydroélectrique ou quelque activité industrielle. 	<p>Project means the carrying out, including the construction, operation, modification, decommissioning or abandonment, of a physical work or the undertaking or carrying out of a physical activity that involves the use of land, waters or other resources. It does not include</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) the undertaking or carrying out of a work or activity if its adverse ecosystemic impacts are manifestly insignificant, taking into account in particular the factors set out in paragraphs 90(a) to (i); (b) the undertaking or carrying out of a work or activity that is part of a class of works or activities prescribed by regulation; or (c) the construction, operation or maintenance of a building or the provision of a service, within a municipality, that does not have ecosystemic impacts outside the municipality and does not involve the deposit of waste by a municipality, the bulk storage of fuel, the production of nuclear or hydro-electric power or any industrial activities.
---	--

L'alinéa a) de la définition de « projet » donnée dans la *Loi* restreint explicitement les mots figurant au début de la définition. Cet alinéa exclut les ouvrages et les activités dont les répercussions négatives sur le plan écosystémique « n'ont, de toute évidence, aucune importance ». Cette exclusion n'est pas énoncée explicitement dans l'Accord. Cependant, selon nous, l'interprétation téléologique et contextuelle de l'Accord nous permet de conclure que la même exclusion est implicite dans l'Accord. Voici l'analyse à l'appui de cette conclusion.

À première vue, la définition du terme « projet » énoncée dans l'Accord est manifestement très large. En effet, sa portée est presque illimitée, sauf du point de vue géographique. Bien que la définition exclue certaines activités dans les municipalités, presque toutes les activités concrètes et presque tous les actes pris

à l'égard de presque tous les ouvrages (c.-à-d. outils, machines, structures, etc.) dans la région du Nunavut seraient visés par la définition si celle-ci était interprétée littéralement.

Pour déterminer si une disposition doit être interprétée dans son sens littéral, il faut examiner les incidences d'une telle interprétation. Prise strictement dans son sens littéral, la définition inclurait presque tout ce qu'une personne fait au Nunavut et, par conséquent, il faudrait obtenir une décision sur la conformité pour presque tout : pour sortir du lit, pour démarrer sa voiture, pour monter une tente, pour manger une collation, pour organiser une réunion ou y assister. Tous ces exemples sont des activités concrètes et certains d'entre eux visent également le fonctionnement d'un ouvrage.

Or, une interprétation téléologique et contextuelle de l'Accord montre clairement que les articles 10 à 13 ne se préoccupent pas des actes qui ne présentent aucun risque manifeste de répercussions négatives sur le plan écosystémique. Cette interprétation est conforme au principe selon lequel la loi n'a cure des détails (*de minimis non curat lex*).

En effet, il est impossible de concevoir un système de réglementation au Nunavut fondé sur une interprétation littérale de l'Accord – il faudrait dans ce cas obtenir à l'avance l'autorisation de la Commission pour presque tout. À notre avis, l'interprétation littérale de l'Accord est absurde au sens juridique, c'est-à-dire qu'elle conduirait à un résultat que les négociateurs ou les rédacteurs de l'Accord ne sauraient avoir voulu.

Il faut plutôt reconnaître que la définition de « projet » dans l'Accord exclut implicitement les actes qui ne présentent aucun risque manifeste de répercussions négatives sur le plan écosystémique. Il est vrai que cette exclusion n'apparaît pas expressément dans le texte de l'Accord, mais il faut parfois recourir au message sous-jacent pour régler les problèmes liés à l'interprétation des lois. On parle ici des mots qui n'apparaissent pas dans le texte, mais qui sont sous-entendus par les rédacteurs³. Pour interpréter correctement la définition du terme « projet » dans l'Accord, il faut reconnaître que, même en l'absence de mots qui restreignent le début de la définition, la portée de la définition est tout de même restreinte par déduction nécessaire du régime dans son ensemble.

C'est pour cette raison que la définition du terme « projet » dans la *Loi* exclut explicitement les actes qui ne présentent aucun risque manifeste de répercussions négatives sur le plan écosystémique. En se servant des mots utilisés par le groupe de travail multipartite, le législateur a énoncé explicitement ce qui était implicite dans l'Accord : l'exclusion des actes dont les répercussions négatives sur le plan écosystémique n'ont, de toute évidence, aucune importance.

Sur cette base, les conclusions suivantes s'imposent :

- Il n'y a pas de conflit ou d'incohérence entre la définition du terme « projet » dans l'Accord et la définition du même terme dans la *Loi*.
- Le régime d'évaluation – c.-à-d. la conformité au plan d'aménagement du territoire et l'évaluation des répercussions – ne s'applique qu'aux actes dont il est raisonnable de penser qu'ils risquent d'avoir des répercussions négatives importantes sur le plan écosystémique.
- Pour déterminer si une activité concrète ou un acte relatif à un ouvrage est un projet au sens de la *Loi*, il faut faire preuve de jugement et tenir compte de tous les éléments énoncés aux alinéas 90a) à i) de la *Loi*.

³ Pour une excellente discussion de cet aspect de l'interprétation des lois, voir Randal N. Graham, *Statutory Interpretation: Theory and Practice* (Toronto: Emond Montgomery, 2001), en particulier le chapitre 5.

Veillez agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

•
•