

**PROJET DE LOI C-33 : LOI SUR LES EAUX
DU NUNAVUT ET LE TRIBUNAL DES DROITS
DE SURFACE DU NUNAVUT**

**Mary C. Hurley
Robin MacKay**
Division du droit et du gouvernement

Le 27 septembre 2001
Révisé le 27 mars 2002



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-33

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	20 septembre 2001
Deuxième lecture :	27 septembre 2001
Rapport du comité :	31 octobre 2001
Étape du rapport :	2 novembre 2001
Troisième lecture :	2 novembre 2001

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	22 novembre 2001
Deuxième lecture :	27 novembre 2001
Rapport du comité :	21 mars 2002
Étape du rapport :	25 mars 2002
Troisième lecture :	26 mars 2002

* Message envoyé à la Chambre des communes : le 26 mars 2002

* Adoption des amendements du Sénat : le 16 avril 2002

Sanction royale : 30 avril 2002

Lois du Canada 2002, chapitre 10

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

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
A. Généralités	2
B. Les institutions de gestion des ressources et des terres du Nunavut.....	3
DESCRIPTION ET ANALYSE	5
A. Dispositions préliminaires	5
B. Partie 1 : Eaux du Nunavut	7
1. Aperçu.....	7
2. Articles 4 à 13 : Dispositions générales.....	7
3. Section 1 (articles 14 à 41) : Office des eaux du Nunavut.....	8
4. Section 2 (articles 42 à 81) : Attribution de permis	9
5. Section 3 (articles 82 à 94) : Règlements et décrets, contrôle d'application, et infractions et peines	10
C. Partie 2 : Tribunal des droits de surface du Nunavut.....	12
1. Dispositions préliminaires (articles 95 à 97)	12
2. Section 1 (articles 99 à 132) : Mise en place du Tribunal	13
3. Section 2 (articles 133 à 142) : Ordonnances relatives aux terres inuit.....	14
4. Section 3 : Ordonnances relatives à l'entrée sur les terres non inuit (articles 143 à 149).....	14
5. Section 4 (articles 150 et 151) : Droit minier et pierre à sculpter.....	14
6. Section 5 (articles 152 à 158) : Indemnités relatives aux ressources fauniques	15
7. Section 6 (articles 159 à 170) : Dispositions générales	15
D. Partie 3 (articles 171 à 203) : Dispositions transitoires, modifications corrélatives, dispositions de coordination et entrée en vigueur	15
COMMENTAIRE.....	16



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-33 : LOI SUR LES EAUX DU NUNAVUT
ET LE TRIBUNAL DES DROITS DE SURFACE DU NUNAVUT*

CONTEXTE⁽¹⁾

Le projet de loi C-33 : Loi concernant les ressources en eau du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence (Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut), a été présenté à la Chambre des communes le 20 septembre 2001. Il met en œuvre les dispositions de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut de 1993 se rapportant à la gestion des eaux et à la création d'un Tribunal des droits de surface pour le territoire du Nunavut, fondé le 1^{er} avril 1999. Le 31 octobre 2001, le Comité permanent des Affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles de la Chambre des communes a fait rapport du projet de loi à la Chambre des communes avec des amendements, dont un amendement important concernant les pouvoirs du ministre en matière d'agrément des permis. Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes sans autre amendement le 2 novembre 2001 et présenté au Sénat le 6 novembre 2001. **Le 21 mars 2002, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles en a fait rapport au Sénat avec un amendement, qui en supprimait la disposition de non-dérogation, et des observations. Le Sénat a adopté le projet de loi C-33 sans autre amendement le 26 mars.**

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

(1) Le présent document est en partie fondé sur le Résumé législatif rédigé en 1999 par Jill Wherrett, anciennement de la Division des affaires politiques et sociales, et Mary Hurley sur le projet de loi C-62, qui a expiré au *Feuilleton* et que le projet de loi C-33 a remplacé.

A. Généralités

En 1977, Inuit Tapirisat du Canada (ITC) a réclamé le territoire le plus étendu jamais demandé dans l'histoire du Canada. Sa revendication visait 1 900 000 kilomètres carrés au centre et dans l'est des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que des zones extracôtières adjacentes, et la création d'un nouveau territoire politique qui s'appellerait le Nunavut. ITC a ensuite accepté que la création du Nunavut soit traitée à part de la négociation des revendications globales.

En 1982, la Fédération Tunngavik du Nunavut (FTN) a remplacé ITC comme organe de négociation des Inuit. En 1990, la FTN, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement fédéral ont conclu une entente de principe (EP) puis, à la fin de 1991, l'accord définitif sur les principaux éléments de la revendication territoriale.

L'article 4 de l'accord définitif, intitulé « Évolution politique du Nunavut » a été déterminant pour l'issue des négociations sur les revendications territoriales du Nunavut. En vertu de celui-ci, le Canada s'engageait à créer le territoire et le gouvernement du Nunavut à l'issue de la négociation d'un accord politique sur la date, la procédure à suivre et les questions de fond à régler. En octobre 1992, après un plébiscite victorieux sur le principe de la division des Territoires du Nord-Ouest, l'accord politique du Nunavut garantissant la création du Nunavut au plus tard en 1999 a été signé.

En novembre 1992, à peu près 70 p. 100 des Inuit de l'est de l'Arctique ont ratifié l'accord définitif. L'Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada a été signé par des représentants du gouvernement fédéral, du gouvernement territorial et de la FTN en mai 1993. Aux termes de l'article 2.2.1, cet accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ci-après « l'Accord ») « constitue un accord sur des revendications territoriales au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ». L'article 4 prévoit toutefois que ni l'accord politique, ni aucune mesure législative édictée conformément à celui-ci ne fait partie de l'Accord ni ne bénéficie de la protection de l'article 35 à titre d'accord sur des revendications territoriales.

L'Accord délimite la région du Nunavut, qui s'étend sur près de deux millions de kilomètres carrés, soit à peu près le cinquième de la superficie totale de la partie terrestre du Canada. Il prévoit une indemnité monétaire de 1,14 milliard de dollars, dont le versement à la Fiducie du Nunavut pour les Inuit sera étalé sur 14 ans, et la propriété par les Inuit de

350 000 kilomètres carrés de territoire à l'intérieur de la région du Nunavut, y compris les droits miniers sur près de 10 p. 100 de cette superficie. En contrepartie de ces avantages et des autres garanties de l'Accord, les Inuit acceptent l'extinction de leurs droits ancestraux sur les terres et les eaux ailleurs au Canada ou sur les régions extracôtières adjacentes où le Canada exerce sa compétence ou sa souveraineté.

La loi fédérale ratifiant l'Accord (la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*⁽²⁾) et celle créant le territoire du Nunavut le 1^{er} avril 1999 (la *Loi sur le Nunavut*⁽³⁾) ont reçu la sanction royale en juin 1993. La *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* est entrée en vigueur le 9 juillet 1993, mettant ainsi un terme à la procédure de ratification de l'Accord. Toujours en 1993, on a confié à la Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), l'organisation qui a succédé à la FTN, la responsabilité de mettre en œuvre les obligations des Inuit aux termes de l'Accord et de s'assurer que les gouvernements signataires de l'Accord remplissent leurs obligations respectives.

B. Les institutions de gestion des ressources et des terres du Nunavut

L'Accord établit, pour la région du Nunavut, les autorités chargées de la protection de l'environnement et de la gestion de la faune, des terres et des ressources. Conformément à l'article 5, le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) est une « institution gouvernementale » constituée à la date de ratification de l'Accord. Les articles 11 à 13 prévoient aussi la création de la Commission d'aménagement du Nunavut (CAN), de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions (CNER) et de l'Office des eaux du Nunavut (« l'Office »). En vertu de l'article 21, un tribunal des droits de surface (le « Tribunal ») doit être constitué à la demande d'une organisation inuit désignée ou peut être établie sur l'initiative du gouvernement.

Les articles 10.1.1 et 10.2.1 de l'Accord prévoient que, contrairement au CGRFN, les autres institutions énumérées sont constituées « par mesure législative » et leurs pouvoirs, fonctions, objectifs et obligations substantiels doivent être énoncés dans une loi. Selon

(2) L.C. 1993, ch. 29 (L.R.C. 1985, ch. N-28.7).

(3) L.C. 1993, ch. 28 (L.R.C. 1985, ch. N-28.6). La *Loi* a été modifiée par L.C. 1998, ch. 15, et par L.C. 1999, ch. 3.

l'échéancier prévu à l'article 10, le Tribunal serait constitué « six mois après » la date de ratification de l'Accord, tandis que la CNER et l'Office seraient constitués au plus tard à la date du deuxième anniversaire de la ratification.

L'article 10.10.1 prévoit l'éventualité que la loi requise tarde à être adoptée. Il se lit comme suit :

Si la mesure législative ayant pour objet de constituer l'une des institutions mentionnées à l'article 10.1.1 n'est pas en vigueur au premier anniversaire de la date prévue pour la constitution de cette institution :

a) s'il s'agit du Tribunal, le Ministre en nomme les membres;

b) dans le cas de la CNER, de la CAN ou de l'Office, les dispositions de l'Accord régissant la nomination des membres de l'institution concernée sont réputées être en vigueur à cette date anniversaire.

Dès leur nomination, les membres sont réputés avoir, à toutes fins que de droit, les attributions prévues par l'Accord.

Comme aucune loi fédérale respectant les échéances fixées à l'article 10.1.1 n'a été adoptée, les quatre institutions en question exercent depuis 1996 les « attributions prévues par l'Accord ». Malgré ce fait, l'article 10.10.3 de l'Accord prévoit aussi que le « [g]ouvernement peut, en tout temps, de la manière prévue par les autres parties du présent chapitre et en conformité avec [les autres parties de l'article 10], constituer de nouveau les institutions déjà constituées en application de l'article 10.10.1 ».

De l'avis du gouvernement fédéral, l'Accord l'oblige à constituer l'Office et le Tribunal par mesure législative, quelle que soit leur situation⁽⁴⁾. Dans son discours à la deuxième lecture du projet de loi C-33 à la Chambre des communes, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (le « Ministre ») a expliqué que, à son avis, le projet de loi présente divers avantages :

Les certitudes établies par cette loi encourageront les investissements. Ces organismes garantiront aux résidents du Nunavut un droit de parole au sujet de l'utilisation des eaux, de l'élimination des déchets et de l'accès aux terres du territoire. Leur rôle sera d'équilibrer les intérêts de toutes les parties intéressées tout en protégeant

(4) La CAN et la CNER seront constituées par une loi ultérieure.

l'environnement délicat de l'Arctique. Ces organismes feront preuve d'équité, de transparence et d'intégrité, en se basant sur des règles uniformes et connues.

Il a ensuite ajouté :

Le projet de loi C-33 établira clairement les mandats de l'Office des eaux du Nunavut et du Tribunal des droits de surface du Nunavut. Ce faisant, il établira, pour toutes les parties intéressées au Nunavut, des certitudes quant à l'accès aux ressources naturelles, aux permis d'utilisation des eaux et aux membres des deux organismes [...]

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-33 est le troisième projet de loi à traiter de la constitution de l'Office. Le projet de loi C-51 : Loi concernant les ressources en eaux du Nunavut, a été présenté en juin 1996, pendant la trente-cinquième législature, et il a été renvoyé au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, qui a entendu des témoins en novembre 1996. Le projet de loi n'a pas dépassé l'étape de l'étude en comité, surtout parce qu'on a estimé que les négociations devaient reprendre entre les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (le « Ministère ») et la NTI afin de régler les différends en suspens sur la façon de s'assurer que la loi de mise en œuvre reflète les clauses de l'Accord. À la suite de ces négociations, un deuxième projet de loi – C-62 – visant la constitution de l'Office a été déposé au cours de la trente-sixième législature en décembre 1998; il aurait aussi créé le Tribunal. Le projet de loi C-62 n'a pas dépassé l'étape de la première lecture. Le projet de loi C-33 traite essentiellement des mêmes questions que le projet de loi C-62, à savoir la constitution de l'Office et la création du Tribunal.

Le projet de loi C-33 comprend un préambule, 203 articles et deux annexes. Nous nous limitons ci-après à souligner certaines de ses dispositions sans examiner chaque article.

A. Dispositions préliminaires

Le préambule du projet de loi indique que le contexte de la Loi proposée est constitué des éléments suivants :

- la signature de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut;

- le fait que l'Accord est entré en vigueur le 9 juillet 1993;
- le fait que le gouvernement du Canada s'est engagé, dans l'Accord, à faire en sorte que l'Office et le Tribunal soient constitués en organismes publics dont les pouvoirs, les fonctions, les objectifs et les obligations substantiels doivent être énoncés dans une loi.

Comme d'autres lois donnant effet aux dispositions des traités modernes comparables à l'Accord, le projet de loi C-33 rappelle expressément les termes de l'Accord prévoyant que les dispositions de ce dernier l'emportent sur les dispositions incompatibles de la Loi et que les dispositions de celle-ci l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi fédérale, à l'exception de la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* (article 3).

Le texte initial de l'article 3 du projet de loi C-33 comportait aussi une disposition de « non-dérogation » prévoyant que « la présente loi ne porte pas atteinte à la protection des droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada découlant de leur reconnaissance et de leur confirmation au titre de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* »⁽⁵⁾ (paragraphe 3(3)). Le gouvernement du Nunavut, la NTI et l'Office se sont opposés à ce libellé pour un certain nombre de raisons, notamment qu'il serait inefficace – contrairement au libellé employé jusqu'en 1998 dans les dispositions de non-dérogation des lois fédérales et qui était basé sur l'article 25 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁽⁶⁾ – et qu'il ne garantirait pas suffisamment aux Inuit qu'ils pourraient exercer pleinement les droits que l'Accord leur reconnaît ou que ces droits ne seraient pas violés. Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a réagi à ces objections en apportant au projet de loi un amendement supprimait son paragraphe 3(3).

(5) Ce libellé est employé dans les dispositions de non-dérogation des lois fédérales depuis 1998 et l'a été pour la première fois au paragraphe 5(2) de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, L.C. 1998, ch. 25.

(6) L'article 25 prévoit notamment ce qui suit : « Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés – ancestraux, issus de traités ou autres – des peuples autochtones du Canada. » On trouve un libellé similaire dans les dispositions de non-dérogation des lois fédérales adoptées entre 1986 et 1996, par exemple, au paragraphe 2(3) de la *Loi sur les armes à feu*, L.C. 1995, ch. 39, et à l'article 2.1 de la *Loi sur les océans*, L.C. 1996, ch. 31.

B. Partie 1 : Eaux du Nunavut

1. Aperçu

La partie 1 du projet de loi C-33 constitue l'Office en vue de l'attribution des permis d'utilisation de l'eau et de rejet de déchets au Nunavut. Elle définit les pouvoirs de l'Office et sa compétence en matière de réglementation, d'utilisation et de gestion des eaux dans la région du Nunavut. Ces pouvoirs équivalent à ceux de l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest, constitué en vertu de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest*, sous réserve de dispositions spécifiques de l'Accord. Ainsi, l'approbation des permis relatifs à l'eau dans la région du Nunavut sera donnée au Nunavut plutôt que dans les Territoires du Nord-Ouest (T. N.-O.).

La partie 1 oblige l'Office à travailler conjointement avec la CAN sur l'élaboration des plans d'utilisation des terres ayant un effet sur l'eau, et avec la CNER (ou, ainsi que le prévoit l'Accord, une commission fédérale d'évaluation environnementale) pour évaluer les incidences environnementales des projets concernant l'eau proposés pour le Nunavut.

2. Articles 4 à 13 : Dispositions générales

L'article 4 définit toute une série de termes employés dans cette partie de la Loi. En vertu du paragraphe 8(1), la propriété et le droit d'utilisation de toutes les eaux du Nunavut sont dévolus à Sa Majesté, sous réserve des droits relatifs aux eaux du Nunavut accordés sous le régime d'une autre loi fédérale. Le paragraphe 8(2) prévoit, nonobstant le paragraphe 8(1), que « l'organisation inuit désignée » (la NTI ou une organisation qu'elle désigne) a les droits prévus par l'Accord, notamment le droit exclusif d'utiliser les eaux qui se trouvent à la surface ou dans le sous-sol des terres inuit, ou qui traversent celles-ci, et le droit à ce que la qualité, la quantité et le débit de ces eaux demeurent substantiellement inchangés. L'article 9 autorise le Ministre à déléguer au ministre territorial chargé des ressources en eau diverses attributions qui lui seraient conférées par la Loi. L'article 11 interdit l'utilisation des eaux du Nunavut sans permis, sauf certaines exceptions expresses telles que l'utilisation à des fins domestiques ou dans certains cas d'urgence.

3. Section 1 (articles 14 à 41) : Office des eaux du Nunavut

Cette partie du projet de loi a trait à la constitution et à l'organisation de l'Office. Elle comporte des dispositions régissant la composition de l'Office et la nomination de ses membres, leur mandat et leur rémunération. En vertu du paragraphe 14(3), la moitié des membres de l'Office seront nommés sur la recommandation de l'organisation inuit désignée.

L'article 25 prévoit que l'Office exercera ses activités et mènera ses enquêtes publiques dans les deux langues officielles et, sur demande, en inuktitut. L'article 26 porte que le siège de l'Office se trouvera à Gjoa Haven. Les dispositions des articles 28 à 31 concernant le statut et les pouvoirs généraux de l'Office autorisent celui-ci à acquérir et à aliéner des biens, à conclure des contrats et à ester en justice sous son propre nom. L'article 31 prévoit que les membres et le personnel de l'Office seront indemnisés par ce dernier de tous les dommages-intérêts mis à leur charge en cette qualité et des frais entraînés par toute demande qui leur est adressée en ce sens, ainsi que des sommes versées par eux avec l'agrément du Ministre à la suite de règlements à l'amiable, s'ils ont agi avec intégrité et de bonne foi dans l'exécution de leurs fonctions.

En vertu du paragraphe 32(1), l'Office doit soumettre annuellement un budget à l'examen du Ministre. Le paragraphe 32(4) prévoit que les comptes de l'Office seront vérifiés chaque année et, à la demande du Ministre, par le vérificateur général du Canada. Le vérificateur de l'Office et, le cas échéant, le vérificateur général seront tenus de présenter leurs rapports à l'Office et au Ministre.

L'article 35 énonce la mission de l'Office, qui consiste à veiller à la conservation et à l'utilisation des eaux du Nunavut – à l'exclusion de celles des parcs nationaux – de la façon la plus avantageuse possible pour les habitants du Nunavut et tous les Canadiens. L'Office sera tenu, en vertu des articles 36 et 37, de collaborer à l'élaboration par la CAN des plans d'aménagement qui touchent les eaux, et de collaborer avec la CAN et la CNER, ou toute commission fédérale d'évaluation environnementale mentionnée à l'article 12.4.7 de l'Accord, à la coordination de l'examen des demandes. Dans les circonstances prévues aux articles 38 et 39, l'exercice du pouvoir conféré à l'Office de délivrer, de modifier ou de renouveler un permis peut être restreint ou retardé par la CAN ou la CNER. Le paragraphe 41(1) autorise l'Office, soit individuellement, soit conjointement avec la CAN, la CNER et le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, à faire des recommandations concernant les zones marines.

4. Section 2 (articles 42 à 81) : Attribution de permis

Ces articles énoncent les règles, les formalités et les conditions d'attribution des permis par l'Office. Ainsi, les articles 51 et 52 décrivent les circonstances dans lesquelles l'Office peut ou doit tenir une enquête publique sur les demandes de permis, à moins que le règlement n'exempte une catégorie de demande de l'exigence d'une enquête.

Le paragraphe 56(1) prévoit que la délivrance, le renouvellement, la modification et l'annulation d'un permis de type A et, dans les cas où une enquête publique est tenue, de type B sont subordonnés à l'approbation du Ministre⁽⁷⁾. La participation du Ministre au processus de délivrance des permis préoccupait beaucoup la NTI et l'Office. À leur avis, elle était incompatible avec l'Accord, lequel confère à l'Office la compétence exclusive à l'égard des décisions relatives aux permis. Le MAINC estimait, pour sa part, que les permis ne sont valides que si le Ministre en a agréé la délivrance, comme c'est le cas au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Donnant partiellement suite aux objections de la NTI, un amendement à l'article 56 adopté par la Chambre des communes impose un échéancier que le Ministre doit respecter lorsqu'il prend des décisions concernant la délivrance, la modification, le renouvellement ou l'annulation d'un permis de type A ou B. L'échéancier consiste en un délai initial de 45 jours qui peut être prolongé de 45 jours supplémentaires. Si le Ministre ne prend pas de décision dans ce délai, il est réputé avoir approuvé la délivrance, la modification, le renouvellement ou l'annulation du permis.

Les articles 58 à 60 visent la question de l'indemnisation des titulaires actuels de permis et d'autres personnes désignées lorsqu'un projet d'utilisation des eaux ou de rejet de déchets nuirait ou serait susceptible de nuire à leur utilisation des eaux. L'article 61 énumère les facteurs que l'Office est tenu de prendre en compte pour déterminer si l'indemnité est suffisante.

Les articles 62 à 67 traitent expressément de la délivrance des permis touchant l'utilisation des eaux et le rejet de déchets sur des « terres inuit », c'est-à-dire les terres appartenant aux Inuit sous le régime de l'Accord. L'article 62 confère à l'utilisation existante des eaux par les Inuit la priorité sur les activités de tout titulaire de permis qui est titulaire d'un droit minier. En vertu du paragraphe 63(1), il est interdit à l'Office de délivrer un permis susceptible de modifier d'une façon importante la qualité, la quantité ou le débit des eaux

(7) Les critères pour décider du type de permis seront déterminés par règlement.

traversant une terre inuit, sauf si le demandeur a conclu un accord d'indemnisation avec l'organisation inuit désignée ou si l'Office a fixé une indemnité convenable. De plus, aux termes de l'article 64, l'Office est tenu de collaborer avec son homologue des T. N.-O. pour fixer conjointement l'indemnité à verser pour l'utilisation d'eau, à l'extérieur du Nunavut, qui serait susceptible de modifier de façon importante les eaux traversant des terres inuit. Selon l'article 65, il est entendu que ces règles d'indemnisation s'appliqueront aux plans d'eau qui délimitent des terres inuit et « d'autres terres ». L'Office doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs pour déterminer l'indemnité; ces facteurs sont énumérés à l'article 67 et comprennent les effets cumulatifs du changement, l'attachement culturel des Inuit pour les terres concernées, toute atteinte portée aux droits des Inuit découlant de l'Accord, et ainsi de suite.

Les articles 70 à 75 confèrent à l'Office le pouvoir d'assortir un permis « des conditions qu'il juge indiquées ». L'article 71 précise que les conditions doivent être de nature à atténuer : les effets nuisibles des activités visées par le permis (utilisation de l'eau ou rejet de déchets); les entraves que ces activités causent à l'utilisation existante de l'eau par les Inuit; et les pertes et dommages désignés. Les articles 70 à 75 exigent aussi que les conditions dont un permis est assorti respectent certaines normes minimales dans certaines circonstances désignées, par exemple en ce qui a trait à la qualité des eaux ou à certains règlements sur les pêches.

L'article 77 est une longue disposition visant l'expropriation d'une terre ou d'un intérêt afférent au Nunavut. En vertu du paragraphe 77(1), le demandeur d'un permis peut être autorisé à exproprier une telle terre ou un intérêt conformément à la *Loi sur l'expropriation* (fédérale), si le Ministre, sur la recommandation de l'Office, est convaincu que certaines conditions, y compris le critère de l'intérêt public, sont réunies. Le paragraphe 77(4) énonce la procédure de règlement, par la négociation ou l'arbitrage, des différends sur l'indemnisation entre l'organisation inuit désignée et le demandeur d'un permis. En vertu du paragraphe 77(11), les terres fédérales au Nunavut, ou les terres dont le gouvernement fédéral a le pouvoir de disposer, ne peuvent pas être expropriées. L'expropriation des terres inuit est assujettie à la partie pertinente de l'Accord, selon le paragraphe 77(12).

5. Section 3 (articles 82 à 94) : Règlements et décrets, contrôle d'application, et infractions et peines

L'article 82 confère au gouverneur en conseil, sur la recommandation du Ministre, le pouvoir de prendre des règlements visant nombre de sujets reliés à la gestion des

eaux et au rejet de déchets au Nunavut, notamment pour autoriser l'utilisation sans permis des eaux et en déterminer les conditions et pour déterminer les critères que l'Office devra suivre pour décider du type de permis requis par un projet d'utilisation des eaux ou de rejet de déchets. **Dans leurs mémoires aux comités parlementaires qui ont étudié le projet de loi C-33, le gouvernement du Nunavut, la NTI et l'Office se sont opposés au sous-alinéa 82(1)m(i), qui permet de prendre des règlements fixant les droits à payer pour utiliser des eaux conformément à un permis, y compris sur les terres appartenant aux Inuit. Jugeant que ce pouvoir était une atteinte directe aux droits de propriété conférés aux Inuit dans l'Accord, ils ont recommandé d'amender le sous-alinéa de manière à soustraire les terres inuites à son application, recommandation qu'aucun des deux comités n'a appuyée. Dans les observations annexées à son rapport au Sénat, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a signalé qu'il « [avait] des réserves au sujet du pouvoir du gouverneur en conseil de prendre un règlement prévoyant l'imposition de droits d'utilisation des eaux sur les terres inuites ».**

Les paragraphes 82(2) et 82(3) portent que, pour recommander la prise de règlements, le Ministre doit avoir, dans certains cas, obtenu l'approbation de l'Office et, dans d'autres cas, consulté l'Office. Aux termes de l'article 83, le gouverneur en conseil peut ordonner à l'Office de ne pas délivrer de permis concernant les eaux désignées, ou interdire l'utilisation des eaux ou le rejet de déchets, dans les circonstances prévues, afin de permettre l'étude et la planification détaillées de l'utilisation de ces eaux, y compris la planification par la CAN.

Les articles 85 à 89 énoncent les mesures proposées pour le contrôle d'application par le Ministre ou par des inspecteurs désignés par lui. L'article 86 autorise un inspecteur à procéder à la visite de tout lieu, sauf une habitation, s'il a des motifs raisonnables de croire que c'est nécessaire pour faire observer la partie 1, ses règlements ou un permis. En outre, en vertu de l'article 87, un inspecteur peut, dans certaines circonstances expresses, ordonner la prise de mesures qu'il juge « raisonnable d'imposer », y compris la cessation de toute activité, pour empêcher l'utilisation des eaux, le rejet de déchets ou une défaillance d'un travail ayant trait à l'une ou l'autre de ces activités, ou encore pour en neutraliser, atténuer ou réparer les effets nuisibles. Toute mesure ainsi ordonnée doit être communiquée à l'Office et au Ministre qui, après révision, peut la modifier ou la révoquer. L'article 89 prévoit que, dans certaines circonstances, le Ministre peut prendre les mesures nécessaires pour empêcher ou réparer tout

effet nuisible résultant de la fermeture ou de l'abandon d'un ouvrage lié à l'utilisation des eaux ou au rejet de déchets.

Les articles 90 et 91 définissent la conduite qui pourrait constituer une infraction à la Loi punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, et les amendes ou peines d'emprisonnement afférentes.

C. Partie 2 : Tribunal des droits de surface du Nunavut

La partie 2 du projet de loi crée le Tribunal et lui confère la compétence de régler un certain nombre d'affaires, notamment les différends entre des Inuit et des personnes qui veulent avoir accès à des terres inuit, les différends entre des personnes qui occupent des terres domaniales et des titulaires de droits d'exploitation du sous-sol qui veulent avoir accès à des terres domaniales, et les différends concernant les pertes subies par les Inuit par suite des dommages causés à la faune par des activités d'aménagement.

1. Dispositions préliminaires (articles 95 à 97)

L'article 95 renferme la définition de divers termes employés dans la partie 2. Les articles 96 et 97 tiennent compte du fait que des peuples autochtones autres que les Inuit au Canada ont présenté des revendications territoriales visant le Nunavut⁽⁸⁾. L'article 96 oblige le Ministre à examiner avec les représentants de ces peuples l'application des dispositions de la partie 2 – à l'exclusion de celles mettant en œuvre des obligations de l'Accord – afin de déterminer s'il y a lieu de modifier ces dispositions parce qu'elles sont incompatibles avec les questions en négociation. L'article 97 porte que, sous réserve de l'Accord, nul autre qu'un Inuk ne peut entrer sur une terre inuit, la traverser ou y séjourner sans le consentement de l'organisation inuit désignée. De plus, nulle ordonnance du Tribunal relative à l'entrée n'aura pour effet de soustraire le titulaire à une obligation prévue par une loi fédérale ou par l'Accord.

(8) Ainsi, les premières nations denesulines du nord de la Saskatchewan et du Manitoba soutiennent que leurs droits issus de traités comprennent le droit de mener des activités traditionnelles sur des milliers de kilomètres au nord du 60°, c'est-à-dire au nord de la limite sud du Nunavut, et les Cris du Nord québécois revendiquent les îles Belcher qui, selon eux, feraient partie de leur territoire ancestral.

2. Section 1 (articles 99 à 132) : Mise en place du Tribunal

Ces articles prévoient la constitution du Tribunal et énoncent les pouvoirs et les règles de procédure de celui-ci. L'article 99 prévoit tout simplement que le Tribunal sera constitué des membres nommés par le Ministre, ce qui tranche avec la méthode adoptée pour nommer les membres de l'Office, puisque la moitié de ceux-ci sont nommés sur la recommandation de l'organisation inuit désignée. Les articles 100 à 104 précisent le mandat et la rémunération des membres du Tribunal, dont au moins deux doivent avoir leur résidence au Nunavut. L'article 105 prévoit l'indemnisation des membres du Tribunal, et ce, de la même façon que l'article 31 pour les membres de l'Office.

En vertu de l'article 106, le Tribunal est tenu d'exercer ses activités et de tenir ses audiences dans les deux langues officielles et, sur demande, en inuktitut. L'article 107 prévoit que le siège du Tribunal sera situé à Iqaluit et, aux termes de l'article 112, le Tribunal, à l'instar de l'Office, peut acquérir et aliéner des biens, conclure des contrats et ester en justice sous son propre nom. Selon l'article 114, les comptes du Tribunal seront vérifiés annuellement par le vérificateur général du Canada, tandis que l'article 115 oblige le Tribunal à soumettre un rapport d'activité annuel au Ministre.

En vertu de l'article 117, toute demande portée devant le Tribunal sera irrecevable si le demandeur n'a pas tenté d'abord de négocier un règlement suivant les règles prescrites. Le paragraphe 117(2) et l'article 118 restreignent le pouvoir du Tribunal de rendre des ordonnances dans certaines circonstances; par exemple, il ne peut statuer sur une question dont il n'a pas été saisi par les parties.

L'article 119 oblige le Tribunal :

- à instruire les affaires avec célérité et sans formalisme;
- à accorder l'importance voulue aux connaissances des Inuit en matière de ressources fauniques et d'environnement;
- à prendre en considération, dans le cas de certaines demandes, l'importance des ressources fauniques pour les Inuit.

Les autres articles de la section 1 portent surtout sur des questions de procédure telles que l'instruction des demandes, les décisions, les dossiers et l'établissement des règles concernant la procédure, la médiation et les frais et dépens.

3. Section 2 (articles 133 à 142) : Ordonnances relatives aux terres inuit

Ces articles confèrent au Tribunal le pouvoir de rendre des ordonnances d'accès. Ils fixent les conditions auxquelles on peut entrer sur une terre inuit, en faire usage et l'occuper en vue de l'exercice de droits miniers attribués par la Couronne ou par une loi fédérale, celles auxquelles on peut traverser une terre inuit pour des activités commerciales et celles auxquelles on peut entrer sur une terre inuit, à la demande du gouvernement fédéral ou territorial, pour y prendre du gravier, du sable ou tout autre matériau de construction. L'article 139 énumère d'autres conditions dont le Tribunal peut assortir une ordonnance relative à l'entrée, notamment certaines visant à réduire les entraves à l'usage et à la jouissance paisible des Inuit ou de l'occupant. L'article 140 énonce les facteurs que le Tribunal peut ou doit prendre en considération pour déterminer le montant de l'indemnité à payer à l'organisation inuit désignée ou à l'occupant de la terre, et propose des modalités de paiement.

4. Section 3 : Ordonnances relatives à l'entrée sur les terres non inuit
(articles 143 à 149)

Cette section confère au Tribunal le pouvoir de rendre des ordonnances relatives à l'entrée et de les assortir de conditions touchant le droit d'accès, pour l'exercice de certains droits miniers, à des terres non inuit (définies comme étant des terres du Nunavut qui ne sont pas des terres inuit et qui n'appartiennent pas à la Couronne ou qui ne sont pas occupées par elle). L'article 147 énumère les facteurs que le Tribunal doit prendre en considération pour déterminer le montant de l'indemnité à payer aux termes de l'ordonnance.

5. Section 4 (articles 150 et 151) : Droit minier et pierre à sculpter

L'article 150 traite du rôle du Tribunal dans l'évaluation de l'enlèvement des « matières spécifiées »⁽⁹⁾ sur une terre inuit par rapport à l'exercice des droits miniers. L'article 151 autorise le Tribunal à trancher les conflits entre l'organisation inuit désignée qui détient un permis ou un bail pour l'extraction de la pierre à sculpter sur une terre domaniale et le titulaire des droits miniers sur ces terres⁽¹⁰⁾.

(9) Suivant la définition donnée à l'article 2 du projet de loi, ces matières comprennent le sable, le gravier, le calcaire, le marbre, l'argile, la pierre à sculpter, etc.

(10) Aux termes de la partie 9 du chapitre 19 de l'Accord, les Inuit ont certains droits relativement à la pierre à sculpter sur des terres de la Couronne.

6. Section 5 (articles 152 à 158) : Indemnités relatives aux ressources fauniques

En vertu de l'article 153 du projet de loi, un « entrepreneur » est responsable de manière absolue, sous réserve de certaines exceptions expresses, des pertes ou dommages associés à l'exploitation des ressources fauniques qu'a subis un réclamant (un Inuk ou Inuit d'après la définition) à cause de « ses activités de développement »⁽¹¹⁾. L'alinéa 153(2)c) fixe le plafond pour l'ensemble des pertes et dommages dont un entrepreneur serait responsable à l'occasion d'un même incident au montant prévu sous le régime d'un règlement pris en vertu de l'alinéa 170e). Le paragraphe 153(4) énonce les principes qui s'appliqueront à la détermination de l'indemnité à payer, y compris la règle générale qu'une telle indemnité « ne peut prendre la forme d'un revenu annuel garanti à perpétuité ». L'article 154 prévoit d'autres règles qui, relativement à la responsabilité, s'appliqueront dans les circonstances prévues au Ministre ou à la Caisse d'indemnisation constituée sous le régime de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*.

D'après les articles 155 à 157, il incombe au Tribunal de statuer sur les demandes ayant trait à une indemnité pour pertes ou dommages sous le régime de cette partie.

7. Section 6 (articles 159 à 170) : Dispositions générales

Cette section inclut des dispositions générales se rapportant aux décisions du Tribunal, à la révision des ordonnances du Tribunal et au pouvoir de réglementation du gouverneur en conseil. En vertu de l'article 163, par exemple, une ordonnance du Tribunal reste exécutoire pour ceux qui acquièrent ultérieurement un intérêt sur la terre visée. L'article 166 prévoit que certaines décisions du Tribunal auront force de chose jugée, sous réserve des exceptions prévues, y compris le pouvoir du Tribunal de réviser ses propres ordonnances.

D. Partie 3 (articles 171 à 203) : Dispositions transitoires, modifications corrélatives, dispositions de coordination et entrée en vigueur

La partie 3 renferme des dispositions relativement courantes telles que des dispositions transitoires (articles 171 à 175) et des modifications corrélatives rendues nécessaires par le projet de loi même (articles 176 à 202). Par exemple, l'article 171 prévoit que l'Office des

(11) Les « activités de développement » s'entendent des activités exercées sur le sol ou dans les eaux de la région du Nunavut ou des zones I ou II au sens de l'Accord, y compris toute entreprise commerciale ou industrielle, toute entreprise d'une administration gouvernementale et le transport maritime lié à une entreprise.

eaux du Nunavut déjà constitué sous le régime de l'Accord sera maintenu par la Loi, et que les actes et décisions de l'Office qui ont précédé la prise d'effet de la Loi seront valides, dans la mesure où ils sont valides au regard de la Loi. Sous réserve de la même condition, les approbations ministérielles et les actes des inspecteurs sont aussi réputés valides. Les articles 172 à 174 permettent la transition entre l'Office des eaux des T. N.-O. et l'Office des eaux du Nunavut, y compris l'application de certains règlements pris sous le régime de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* (article 174). L'article 175 prévoit la continuité du Tribunal des droits de surface du Nunavut constitué sous le régime de l'Accord.

COMMENTAIRE

Comme cela s'était produit dans le cas de projets de loi antérieurs portant sur le même sujet, les réactions suscitées par le projet de loi C-33 visaient surtout sa partie I et émanaient pour l'essentiel d'organismes auxquels s'appliquaient directement le projet de loi et l'Accord, soit le gouvernement du Nunavut, la NTI et l'Office, dont les préoccupations portaient surtout, dans l'ensemble, sur quatre points.

- **Au sujet de la disposition de non-dérogation du projet de loi, dont nous avons parlé dans le passage relatif à l'article 3, tous ont demandé qu'elle soit reformulée sur le modèle employé à l'article 25 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. À défaut, ils préféreraient qu'on supprime l'article 3 plutôt que de le conserver tel quel. Le Sénat a opté pour cette seconde solution, que son Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles avait retenue.**
- **Au sujet de la participation du Ministre au processus de délivrance des permis, mentionné plus tôt et prévue à l'article 56, le gouvernement du Nunavut a dit juger qu'il convient que le Ministre influe sur les décisions relatives à la délivrance des permis lorsque l'intérêt public est en jeu, mais que ce pouvoir ne devrait pas être illimité. La NTI et l'Office se sont opposés à ce que le Ministre ait quelque pouvoir que ce soit sur la délivrance des permis, appuyés en cela par Inuit Tapiriiksat Kanatami. La NTI a proposé divers moyens de circonscrire le pouvoir du Ministre dans ce domaine. L'amendement apporté à l'article 56 est basé sur l'un d'eux; il n'entame pas le principe du pouvoir ministériel, mais impose des délais que le Ministre devra**

respecter lorsqu'il prendra ses décisions sur la délivrance des permis, à défaut de quoi les décisions de l'Office seront maintenues. Il convient de noter qu'en octobre 2001, la NTI a intenté une action en justice pour contester la décision prise par le Ministre en août 2001 de ne pas agréer la délivrance par l'Office, en janvier 2001, d'un permis conditionnel à la Municipalité d'Iqaluit⁽¹²⁾.

- Au sujet du pouvoir que le sous-alinéa 82(1)m)(i) confère au gouverneur en conseil de fixer par règlement les droits à payer pour avoir le droit d'utiliser l'eau, le gouvernement du Nunavut, la NTI et l'Office déplorent, comme nous l'avons signalé, que les plans d'eau qui se trouvent dans les terres inuites et les cours d'eau qui y coulent ou qui les traversent ne soient pas soustraits à l'application de cette disposition. Selon les mémoires présentés par la NTI, le droit exclusif d'utiliser cette eau qui est conféré à l'organisme inuit désigné dans l'Accord confère un droit exclusif aux avantages découlant de l'utilisation de l'eau, y compris les loyers perçus pour l'utiliser. À la lumière de ces arguments, le Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles s'est dit préoccupé, dans les observations annexées à son rapport au Sénat, par le pouvoir de réglementation conféré au gouverneur en conseil dans ce domaine.
- Les trois organismes ont également demandé qu'on amende le projet de loi C-33 en y ajoutant une disposition expresse « d'interprétation positive » afin de préciser que le Parlement entendait que le projet de loi soit appliqué de manière à donner effet à l'Accord et à assurer le respect des droits qu'il énonce. Cette recommandation n'a pas été adoptée.

(12) *Nunavut Tunngavik Incorporated c. Procureur général du Canada et municipalité d'Iqaluit*, Cour fédérale du Canada – Section de première instance, dossier n° T-1628-01. Une des principales conditions énoncées par l'Office dans le permis exigeait que la Municipalité cesse de brûler à l'air libre des déchets non triés au plus tard le 1^{er} juin 2001.