

Responsabilité, fraternité et développement durable en droit:

Une conférence en mémoire de l'honorable Charles D. Gonthier

Responsibility, Fraternity, and Sustainability in Law

A Symposium in honour of Charles D. Gonthier

20-21 Mai 2011 à la faculté de droit de l'université McGill

May 20-21, 2011 at the McGill University Faculty of Law

Manuscrits de la conférence Conference Proceedings

**Le développement durable et
le Nord du Canada**

Jean-Benoît Deschamps

Le développement durable et le Nord du Canada, plus spécifiquement les Territoires du Nord-Ouest : La *Stratégie fédérale de développement durable* et la *Stratégie pour le Nord du Canada* sont-elles des pistes de solutions possibles?

Résumé

Le développement durable est une notion que les politiciens ont utilisée à plusieurs reprises pour démontrer qu'ils s'engageaient réellement pour la protection et la pérennité de notre environnement. Depuis les années 80, elle est aussi présente dans nos textes législatifs. De plus, le Nord du Canada est dans une période de développement importante, tant sur le plan économique que politique. En effet, d'une part, en raison de leur statut constitutionnel et de son mode de vie particulier, les Territoires du Nord-Ouest doivent prendre en considération plusieurs facteurs variés dans leur développement. D'autre part, en raison de la fragilité de l'écosystème et du rapport avec la « terre », le développement durable se doit d'être un pilier dans l'évolution des T.N-O. Dans ce contexte, le fédéral joue un rôle déterminant dans les territoires. Dès lors, est-ce que les politiques et la législation fédérale peuvent être une solution dans l'établissement d'une stratégie de développement durable?

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
DÉVELOPPEMENT	
A) Le Contexte : Les Territoires du Nord-Ouest	6
B) Le Plan Fédéral de Développement durable	10
I) La loi	11
II) La <i>Stratégie fédérale de développement durable</i>	16
L'air	20
L'eau	21
La protection de la nature	22
La diminution de l'empreinte gouvernementale	23
C) La <i>Stratégie pour le Nord du Canada</i>	25
La souveraineté	27
Le Développement social et économique	28
La protection du patrimoine	29
La gouvernance	30
CONCLUSION	33
ANNEXE I	38

This is the vision: One Canada. One Canada, where Canadians will have preserved to them the control of their own economic and political destiny. Sir John A. Macdonald saw a Canada from east to west: he opened the west. I see a new Canada a Canada of the North. This is the vision!

John Diefenbaker, le 12 février 1958 à Winnipeg

Dans l'intérêt de la qualité de vie de la génération actuelle et de celles qui suivront, il faut changer en profondeur notre conception de l'environnement.

Le gouvernement veillera, en collaboration avec ses partenaires, à intégrer systématiquement le développement durable dans les processus décisionnels.

À une époque où le monde entier prend davantage conscience de l'obligation morale et pratique de veiller à la durabilité de l'environnement, l'humanité s'ingéniera de plus en plus à trouver des moyens plus propres et plus efficaces de produire et d'utiliser l'énergie, de débarrasser l'atmosphère, l'eau et le sol de leurs toxines, et de bâtir des collectivités plus viables. À ce titre, les possibilités économiques sont immenses à l'échelle mondiale. Les entrepreneurs canadiens doivent viser à se tailler une place à l'avant-garde du monde.

Adrienne Clarkson, Gouverneure-Générale, Discours du trône,

5 Octobre 2004

Ces deux citations représentent deux visions du Canada à des époques différentes. Aujourd'hui, ces deux visions cohabitent dans la poursuite du développement du Nord canadien. Comme le soulignait Diefenbaker dans son allocution, les territoires nordiques sont une partie intégrante du Canada. Depuis le début de l'histoire canadienne, cette partie du pays a été le théâtre d'un développement en dents de scie. La demande pour les ressources naturelles étant les raisons de cette évolution chaotique. La forêt, les fourrures et la pêche étaient les produits demandés au 19^{ème} siècle. Avec l'industrialisation, le besoin en ressources naturelles renouvelables et non-renouvelables a explosé. Regorgeant de celles-ci, le Nord du Canada, plus particulièrement les Territoires du Nord-Ouest, a subi des vagues d'investissement dans le but de les extraire pour les besoins du Sud du pays. Au début de ce développement, il n'y avait pas ou peu de règles dans la manière de conduire les opérations, le Klondike étant un exemple frappant. Les impacts futurs des projets n'étaient pas envisagés ou préparés. Le seul but était d'extraire le matériel au coût le plus bas possible. Avec l'apparition du concept de « développement durable » dans les années 80 suite au rapport Brundtland, les pratiques en matière de développement se devaient de changer. Le « développement durable » devait s'effectuer selon les trois piliers principaux : le développement social, le développement économique et les facteurs environnementaux. Suite à ce rapport, l'introduction de cette notion dans le discours politique international a engagé les gouvernements sur des transformations législatives et juridiques. L'ère du laissez-faire dans le développement des ressources naturelles était révolue. Certains Canadiens faisant partie de cette initiative progressiste, le Canada à embrasser la notion de développement durable.

En 1995, la *Loi sur le vérificateur général* a été amendée pour inclure le « développement durable » comme étant un fondement des politiques canadiennes et pour que certains ministères et agences mettent en place des stratégies de « développement durable »¹. De plus, elle imposait la création d'un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable.² Ce dernier avait la responsabilité de vérifier les progrès des différents organes du gouvernement qui devaient se conformer à la politique de « développement durable ». En plus de l'introduction de ce commissaire, le Canada s'est doté d'un mécanisme d'évaluation environnementale : la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*³. Le but de cette loi est clairement établi dans le préambule⁴. Les Territoires du Nord-Ouest (les « T.N-O ») ont, quant à eux, introduit dès 1988, la *Loi sur les droits en matière d'environnement*⁵. Cette loi énonçait que les habitants des territoires du Nord-Ouest avaient le droit à un environnement sain et à la protection de son environnement. Elle a été une pionnière en la matière en désignant l'environnement comme étant un « bien public » qu'il faut protéger.⁶ Aujourd'hui,

¹ *Loi sur le vérificateur général*, LR. 1985, c.A-17

² *Ibid*, p. 15.1(1)

³ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, LC 1992, c. 37

⁴ Attendu :

que le gouvernement fédéral vise au développement durable par des actions de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi que de promotion d'une croissance économique de nature à contribuer à la réalisation de ces fins;

que l'évaluation environnementale constitue un outil efficace pour la prise en compte des facteurs environnementaux dans les processus de planification et de décision, de façon à promouvoir un développement durable;

que le gouvernement fédéral s'engage à jouer un rôle moteur tant au plan national qu'au plan international dans la prévention de la dégradation de l'environnement tout en veillant à ce que les activités de développement économique soient compatibles avec la grande valeur qu'accordent les Canadiens à l'environnement;

que le gouvernement fédéral s'engage à favoriser la participation de la population à l'évaluation environnementale des projets à entreprendre par lui ou approuvés ou aidés par lui, ainsi qu'à fournir l'accès à l'information sur laquelle se fonde cette évaluation,

⁵ *Loi sur les droits en matière d'environnement*, LRTN-O. 1988, ch.83 (Supp.)

⁶ Par contre, seulement deux causes font directement référence à cette notion et cette loi. *R v. Nyuli*, 2003 BCPC 20 et *Ram Head Outfitters Ltd. v. Northwest Territories (Commissioner)*, [1994] 9 WWR 500

quelles sont les pistes de solutions politiques et juridiques pour permettre un développement durable dans les T.N-O ?

Je me propose d'essayer de répondre à cette question. Pour ce faire, j'ai divisé mon texte en trois parties. Dans un premier temps, en raison des spécificités particulières des trois territoires canadiens, j'ai décidé de me consacrer à l'étude de la situation des T.N-O. Le premier chapitre vous donnera un survol rapide des T.N-O. Ensuite, je réaliserai une analyse de la *Loi fédérale sur le développement durable* et présenterai un sommaire de la *Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada*⁷. Cette étude est essentielle à cause du caractère constitutionnel particulier des Territoires du Nord-Ouest. Troisièmement, j'analyserai en profondeur la *Stratégie pour le Nord du Canada* et discuterai de l'impact de l'accord de dévolution des terres de la Couronne qui est intervenu entre le fédéral et le gouvernement des T.N-O. Finalement, je conclurai en faisant une synthèse de ces stratégies. Je tenterai de dégager les points essentiels. Il est important de noter que cet article est un survol de ces stratégies et de leurs implications législatives et juridiques. Il se limite aux textes politiques et juridiques proposés par le gouvernement fédéral. Débutons par le contexte de cette étude, les Territoires du Nord-Ouest.

A) Le Contexte : Les Territoires du Nord-Ouest

Ce chapitre introductif a pour but de vous donner un bref aperçu de la situation géopolitique des T.N-O. Il est vital de pouvoir bien définir le contexte dans lequel la loi

⁷ Ci-dessous, note 10

et les stratégies de développement durable s'appliquent. La réalité des T.N-O est complètement différente de celle des provinces.

Les TNO sont un des trois territoires du Canada. Les deux autres étant le Yukon et le Nunavut. Ils étaient initialement la propriété de la Compagnie de la Baie d'Hudson. C'est en 1870 que le gouvernement canadien a obtenu la possession du territoire. À l'origine, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, le Yukon et le Nunavut étaient des parties intégrantes des T-N.O. Malgré le fait que les T.N-O aient été amputés de si grands espaces, ces derniers sont toujours parmi les plus grandes juridictions géographiques du Canada. De nos jours, les activités minières et gouvernementales ainsi que le tourisme sont les bases de l'économie des TNO. Depuis quelques années, les prospecteurs miniers ont trouvé des diamants en assez grand nombre dans le sol pour qu'il y ait une activité minière importante. En Janvier 2003, la compagnie Rio Tinto à travers le projet Diavik débutait l'extraction de diamants⁸. Depuis, la ville de Yellowknife se considère comme la capitale des diamants de l'Amérique du Nord. Grâce à cette découverte, le PIB de la ville de Yellowknife et du territoire en général est devenu l'un des plus élevés du pays. Malgré ces chiffres, il existe une disparité importante entre les riches et les pauvres, les autochtones et non-autochtones.

Sur le plan politique, les T.N-O ont connu de énormes changements au cours des 60 dernières années. Tout d'abord, à la fin de la seconde guerre mondiale, il n'y avait pas d'assemblée législative. C'était un commissaire, nommé par le gouverneur en conseil, qui gérait les affaires courantes. Une assemblée législative complètement élue a été mise ne

⁸ <http://www.diavik.ca/ENG/ouoperations/history.asp>

place en 1975. Comment cette situation a pu évoluer si rapidement? La loi fédérale créant les Territoires du Nord-Ouest a été modifiée à partir de 1951 pour permettre l'introduction de représentants élus sur le conseil. Il a fallu une véritable volonté politique de la part des commissaires pour en arriver à une assemblée élue.

Un des faits les plus importants a été la scission des T.N-O en deux, en 1992. Suite à un référendum, la population a donné son accord pour la création d'un nouveau territoire à l'Est, le Nunavut. Par contre, ce n'est qu'en 1993 que les accords définitifs ont été signés entre les divers paliers de gouvernement. Il y a eu beaucoup de problèmes concernant la division des terres et la délimitation des frontières des territoires. Aujourd'hui, l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest comporte 19 députés. Contrairement au régime politique des provinces, le gouvernement des territoires fonctionne selon un système de gouvernement de consensus. Il n'existe pas de partis politiques. Chaque représentant est indépendant et ce sont les députés qui votent pour l'élection du « premier ministre »⁹. Il n'y a pas de lignes de partis à suivre. Ce système politique, très différent de celui des provinces et du fédéral, semble avoir été choisi car il représente bien la culture des communautés des territoires (autochtones, Inuits, métis et résidents du Nord). Cette manière de fonctionner est très particulière. Cependant, suite à l'étude de la composition de la population des T.N-O, nous pouvons comprendre ce choix. Il est peut-être plus facile de prendre en compte les réalités de chacune des communautés. Le gouvernement ne peut avoir une vision teintée par le parti au pouvoir et ainsi avancer un agenda politique.

⁹ http://www.assembly.gov.nt.ca/_live/pages/wpPages/publicinformationfactsheets.aspx

Au niveau constitutionnel, deux grandes différences apparaissent entre les T.N-O et les provinces canadiennes. Pour débiter, le gouvernement des T.N-O ne détenait pas la compétence pour gérer et vendre les terres publiques. Suite à la signature de l'accord de négociation de dévolution en janvier dernier, les gouvernements territorial et fédéral se sont engagés à remettre la gestion des terres de la Couronne aux T.N-O. Cependant, tous les groupes autochtones n'ont pas signé cet accord. Les provinces ont, quant à eux, tout le contrôle sur leurs terres publiques. Elles peuvent imposer les redevances qu'elles veulent aux compagnies qui utilisent leurs terres. Nous avons seulement à penser à l'Alberta et aux compagnies pétrolières ainsi qu'au Québec et à l'Ontario avec les compagnies minières. Il était évident que ne pas être en mesure de gérer soi-même ses propres ressources empêchait le gouvernement territorial d'établir une stratégie de développement durable. Le deuxième point important est que le gouvernement territorial ne peut modifier par lui-même sa propre constitution. Étant une création du gouvernement fédéral et n'ayant aucun statut constitutionnel formel, le gouvernement des territoires ne peut modifier sa propre loi constitutive et il n'a aucune protection face à l'ingérence d'Ottawa dans ses affaires. Sa protection face à l'ingérence d'Ottawa provient surtout des conventions constitutionnelles et de l'impact politique que créerait une telle intervention. Ce manque de « liberté », impose une restriction sur les montants que peut emprunter le gouvernement territorial. C'est le gouvernement fédéral, plus précisément le gouverneur en conseil, qui détermine la limite du montant que le gouvernement territorial peut emprunter sur les marchés¹⁰. Ainsi, il devient très difficile d'implanter une stratégie

¹⁰ Plusieurs sources me confirment cette terrible réalité. Quelques heures avant que je rencontre le député Dennis Bevington, ce dernier a déposé le projet de loi c-530 *Loi modifiant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest (Limites d'emprunt)*. Ce projet de loi permettrait au gouvernement territorial d'emprunter jusqu'à 70 % du total des recettes estimatives. Il paraît incongru qu'un gouvernement territorial soit obliger

de développement sans avoir les cordons de la bourse! C'est une des raisons principales pour lesquelles il est important d'analyser les lois fédérales dans le contexte des T.N-O. Enfin, à cause de l'éloignement entre les villes et l'isolement de certaines communautés, le support du gouvernement fédéral est presque essentiel pour permettre la pérennité du développement économique et social des T.N-O. Un excellent exemple est le programme de subvention pour l'approvisionnement alimentaire. Analysons maintenant quelle est la vision du fédéral concernant le développement durable.

B) Le plan fédéral de développement durable pour le Canada

Au niveau du gouvernement fédéral, il y a eu des initiatives mises de l'avant pour répondre à ce nouveau défi qu'est le développement durable. Le point de départ de la *Stratégie Fédérale de développement durable pour le Canada* a été la *Loi Fédérale sur le développement durable*¹¹. Cette loi a été sanctionnée par la gouverneure-générale de l'époque, Michaëlle Jean, le 26 juin 2008. Dans un premier temps, j'effectuerai un survol de la loi qui est le cadre juridique de la stratégie qui sera implantée par le gouvernement. Dans un second temps, je réaliserai une brève présentation de la stratégie en soulignant les points importants de celle-ci. Les T.N-O étant une création directe du gouvernement fédéral, cette loi me apparaît comme ayant une signification particulière.

de demander à Ottawa pour pouvoir emprunter sur les marchés extérieurs. Bien que les Territoires du Nord-Ouest sont une « création » du fédéral, il faudrait que ce dernier puisse délimiter de manière précise le pouvoir d'emprunter. On ne peut pas laisser ce sujet être réglé de façon arbitraire. Le gouvernement territorial supporte cette position. Il exprime sa désapprobation sur son site internet (voir note 2)

¹¹ *Loi Fédérale sur le développement durable*, LC 2008, ch.33. (La « loi fédérale sur le développement durable »).

D) La loi

Cette loi a été promulguée par le gouvernement conservateur de Stephen Harper pour permettre la mise en place d'une structure pancanadienne et établir clairement de quelle manière le gouvernement fédéral perçoit le développement durable.

Le préambule de la loi détermine d'une manière sans équivoque le but primordial de cette loi. Il énonce :

Loi exigeant l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie fédérale de développement durable et l'élaboration d'objectifs et de cibles en matière de développement durable au Canada et modifiant une autre loi en conséquence¹²

Comme souligné par Pierre-André Côté, le préambule d'une loi fait partie de cette même loi et peut aider à expliquer la portée et l'objet d'une loi¹³. En l'espèce, grâce aux techniques d'interprétation, nous pouvons déduire que le préambule de la *Loi fédérale sur le développement durable* veut « imposer » l'obligation juridique sur le gouvernement fédérale de développer une stratégie de développement durable. De plus, cette obligation semble vouloir comporter des objectifs mesurables car elle comportera des cibles à atteindre. C'est dans cette perspective que les articles de loi doivent s'interpréter. Cette vision de la loi se confirme à l'article 3. L'article 3 définit l'objet de celle-ci. Il établit que le but est de mettre en place un « *cadre juridique pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie fédérale de développement durable* »¹⁴. Ce cadre devra permettre la création d'un processus décisionnel transparent et redevable au Parlement. Il est évident que la mise en place d'un cadre juridique pour réaliser un développement durable

¹² *Ibid*, préambule.

¹³ Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 4e éd., Montréal, les éditions Thémis, 2009 à la p.72

¹⁴ *Supra* note 1, art. 3

est un message significatif. Le gouvernement fédéral se doit de mettre en place des solutions pour permettre et réaliser le développement durable et contraindre les entités récalcitrantes de le faire. Cela m'amène à me demander si, dans le contexte juridique actuel, cela pourrait imposer une obligation positive sur le gouvernement? Cependant, quel type de développement durable est envisagé?

Un élément très important de la *Loi fédérale sur le développement durable* est la définition que le gouvernement a donnée au développement durable. Selon la définition donnée par le gouvernement fédéral dans la loi, le développement durable correspond au :

Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs¹⁵

Cette définition nous donne l'impression d'être très générale sans vraiment donner de vision plus spécifique du développement durable. Un mot qui devrait être beaucoup plus précis est « besoins ». De quels besoins le législateur a-t-il voulu parler? Sociaux? Économiques? Environnementaux? Ce terme peut clairement porter à confusion et laisser place à plusieurs interprétations! Néanmoins, plus loin dans la loi, le législateur a caractérisé un peu plus sa vision de ce qu'est le développement durable. À l'article 5, le Parlement a défini le fondement du développement durable.

Le gouvernement du Canada souscrit au principe fondamental selon lequel le développement durable est fondé sur l'utilisation écologiquement rationnelle des ressources naturelles, sociales et économiques et reconnaît la nécessité de prendre ses décisions en tenant compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux¹⁶

¹⁵ *Supra* note 1, définitions « développement durable ». Cette définition est semblable à celle développée lors de la commission Brundtland et qui apparaît dans un certain nombre d'autres lois au pays.

¹⁶ *Ibid*, art.5

Cette définition est beaucoup plus exhaustive que celle des « définitions ». La stratégie de développement durable doit se réaliser selon deux postulats importants. Tout d'abord, les trois piliers du développement durable y sont présents : l'aspect social, l'aspect économique et l'aspect environnemental. Ensuite, elle doit se réaliser de manière « écologiquement rationnelle ». Je trouve que le choix de mot peut ouvrir la porte à beaucoup d'interprétation. Le mot « rationnelle » est défini comme *relevant de la raison, conforme à elle et au bon sens*¹⁷. En anglais, le législateur a utilisé le mot « efficient ». Il m'apparaît que ce choix de terme peut être incompatible avec le but d'un développement durable. La raison de l'Homme peut être capable de commettre des actes qui, à première vue, peuvent paraître sensés mais qui sont totalement incompatibles avec une stratégie de développement durable. Selon moi, le mot « responsable » serait beaucoup plus approprié. Il est défini comme *raisonnable, réfléchi, sérieux; qui mesure les conséquences de ses actes*¹⁸. L'utilisation de « rationnel » au lieu de « responsable » me donne l'impression que cela est une limite à une planification d'une stratégie de développement durable car elle n'impose pas nécessairement une obligation d'être en harmonie avec son environnement.

La *Loi fédérale sur le développement durable* prévoit divers agents qui seront en charge de surveiller ou d'implanter les initiatives pour un développement durable. Le ministre de l'environnement devient un acteur clé dans l'élaboration de la stratégie de développement durable. C'est lui qui doit élaborer la stratégie¹⁹, la transmettre en version

¹⁷ *Le nouveau petit Robert*, 2008, s.v. « rationnel, elle »

¹⁸ *Ibid*, s.v. « responsable »

¹⁹ *Supra* note 1, art. 9(1)

préliminaire aux divers intervenants²⁰ et la présenter à la Chambre des Communes. Cette stratégie fédérale de développement durable doit être analysée tous les trois ans minimum²¹. Les ministres responsables de chacun des ministères ou(et) agences concernés par la *Loi fédérale sur le développement durable* sont en charge de développer une stratégie qui soit conforme aux objectifs déterminés dans celle du ministre de l'environnement²².

Une des nouvelles obligations imposées par la loi est la création d'un conseil consultatif sur le développement durable qui comprend la majorité des acteurs concernés par le développement durable. Les intervenants ont un rôle consultatif et non décisionnel auprès du ministre de l'environnement. Ce dernier est aussi président de ce comité. Les intervenants sont constitués d'un représentant de chaque province et territoire ainsi que trois représentants pour chacun des groupes suivants : les peuples autochtones, les organisations non gouvernementales à vocation écologique, les organisations du milieu des affaires et les syndicats.²³ Le nombre de représentants étant limité, est-ce que les T.N.O auront quelqu'un pour présenter leur réalité? Comment la spécificité nordique sera-t-elle représentée? Les membres de ce comité auront la chance de faire des recommandations au ministre sur la stratégie de développement durable avant que celle-ci ne soit déposée à la Chambre des Communes. Le cadre juridique ne dit pas de quelle manière les intervenants seront choisis. Il me semble évident qu'il y aura un nombre

²⁰ Le Ministre doit la transmettre au Conseil consultatif sur le développement durable, au comité permanent de la Chambre des Communes sur les questions environnementales ou tout autre comité désigné par la Chambre, au Commissaire à l'environnement et développement durable.

²¹ *Supra* note 1, art. 7(2)

²² Il y a la liste des divers ministères et agences en annexe. (Annexe1)

²³ *Supra* note 1, art. 8(1)

important d'acteurs qui voudront être membre de ce comité. Le cadre juridique n'offre aucune réponse sur ce point et sur celui de la durée du mandat des différents membres du comité. Il y a donc un flottement sur cette partie de la loi. L'idée de créer un comité consultatif est très intéressante mais il faudrait que le Parlement encadre un peu plus la mise en place de ce dernier. Cela peut être facilement fait par loi ou(et) règlement. De cette manière, on pourrait être certain de la représentativité des T.N-O.

Enfin, un point qui est juridiquement intéressant est la mise en place de clauses obligatoires sur le développement durable. Selon l'article 12 de la loi,

Les contrats fondés sur le rendement qui sont conclus avec le gouvernement du Canada doivent contenir des clauses visant l'atteinte des cibles applicables de la stratégie fédérale de développement durable et des stratégies ministérielles de développement durable.

Ces clauses auront un impact sur les réalités contractuelles entre le gouvernement et les autres entités. En raison du statut juridique différent des T.N-O et de l'importance du gouvernement fédéral, cet article pourra être un instrument appréciable pour mettre en place un développement durable. Ce constat pourrait être surtout visible dans le cadre de relations de service avec les différentes communautés autochtones. Il faudra que les « partenaires » gouvernementaux puissent répondre à ces exigences qui seront alignées avec la stratégie pancanadienne et celle émanant des différents ministères ou(et) agences. De quelles manières ces clauses seront-elles surveillées et appliquées? Ceci est une question qui est très intéressante. Est-ce que le gouvernement pourrait annuler, modifier ou être dédommagé si une clause n'était pas respectée? La question mérite réflexion mais il m'apparaît que l'introduction obligatoire de ces clauses de rendement stipulant la

nécessité du développement durable peut avoir un impact sur la nature juridique des relations.

II) La stratégie fédérale : un plan concret ou de la poudre aux yeux?

C'est avec ce cadre juridique que le gouvernement fédéral a déposé le 6 octobre 2010 sa stratégie de développement durable. Cette dernière se nomme *Planifier un avenir durable- Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada*. Cette stratégie établit, à son tour, une structure d'intervention. En travaillant sur une ébauche de la stratégie, le gouvernement a tenté de mettre en place une stratégie qui serait beaucoup plus transparente dans le processus décisionnel. Celle-ci doit se réaliser en gardant à l'esprit la vision globale que le gouvernement a du Canada. Celle-ci comprend quatre parties :

- 1) Créer les emplois et les industries de l'avenir en investissant dans les compétences et l'éducation des Canadiens, en s'assurant de maintenir les taux d'imposition bas, en ouvrant les marchés aux produits et services canadiens et en créant les conditions nécessaires pour s'assurer le succès des industries qui sont à la base de la prospérité du Canada;
- 2) Faire du Canada un lieu privilégié pour les familles qui peuvent subvenir aux besoins de leurs enfants, contribuer à la collectivité locale et vivre dans un pays sûr et sécuritaire;
- 3) Défendre ce qui est juste dans le monde, y compris la sécurité internationale, les droits de l'homme, la santé maternelle et infantile, la réglementation des marchés financiers et les changements climatiques à l'échelle internationale;
- 4) Renforcer un Canada uni dans un monde en évolution en poursuivant les réformes démocratiques, en renforçant davantage l'identité francophone du Canada, en améliorant les systèmes d'immigration et d'octroi de visas, en aidant le Nord à atteindre son immense potentiel, et en protégeant et préservant notre environnement naturel.²⁴

De plus, le gouvernement a décidé d'utiliser trois éléments précis pour créer, surveiller et encadrer le développement durable. Il les utilise comme étant les piliers de son cadre

²⁴ Ci-dessous note 25, p.5

portant sur la planification et la production de rapports en matière de développement durable. Ceux-ci sont :

- Un tableau pangouvernemental intégré des mesures et résultats pour atteindre la durabilité environnementale :
- Un lien entre la planification et la production de rapports en matière de développement durable et le système de planification des dépenses de base et de production de rapports du gouvernement du Canada :
- Des mesures, des activités de surveillance et la production de rapports efficaces pour faire le suivi des progrès et en rendre compte à la population canadienne.²⁵

À la lumière de ces éléments, on peut conclure que la stratégie fédérale ressemble beaucoup plus à un guide d'application d'une vision gouvernementale spécifique. Elle ne semble pas prendre en compte les spécificités des différentes régions du pays. La stratégie en tant que telle ne créera pas de nouveaux objectifs et cibles. Ceux-ci ont été déterminés par le gouvernement avant la rédaction de la stratégie et elle n'est que le plan garantissant la réalisation et la surveillance du développement durable.

La Stratégie doit suivre la définition de « développement durable » telle que spécifiée dans la *Loi fédérale sur le développement durable*. Elle ne peut pas y déroger. Aussi, selon la stratégie et la *Loi fédérale sur le développement durable*, il y a un principe qui doit **toujours** guider le gouvernement dans l'élaboration, la mise en œuvre et la prise de décision : le principe de la prudence (« precautionary principles »). Le principe de la prudence est défini comme étant *le principe selon lequel, en cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures rentables visant à prévenir la*

²⁵ Environnement Canada, *Planifier un avenir durable ó Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada*, Canada, Environnement Canada, Octobre 2010

dégradation de l'environnement²⁶. Le fait que le gouvernement donne un statut politique et juridique à l'adoption de ce principe est une grande avancée. Cette adoption donne un argument pour contraindre le gouvernement ou(et) ses contractuels de prendre des précautions dans leurs activités ou de les empêcher d'aller de l'avant avec un projet si ce dernier ne correspond pas à une vision de développement durable.

C'est avec cette structure que le gouvernement a établi les quatre volets prioritaires de sa stratégie de développement durable. Ces thèmes sont :

- Relever les défis des changements climatiques et de la qualité de l'air
- Maintenir la qualité et la disponibilité de l'eau
- Protéger la nature
- Réduire l'empreinte environnementale ó En commençant par le gouvernement²⁷

La stratégie sera directement reliée au système de gestion des dépenses qui est administré par le Conseil du trésor. Ce système fournit les procédures de planification économique au cœur des opérations du gouvernement.²⁸ En intégrant une politique de développement durable dans ce système, cela imposera la stratégie dans le fonctionnement du gouvernement. Le secrétariat du Conseil du trésor sera donc appelé à se positionner sur des dépenses en fonction de leurs impacts économiques, sociaux et environnementaux. Nous pouvons souligner que la stratégie de développement durable aura des répercussions économiques dans les choix du Conseil du trésor.

²⁶ *Supra* note 1, définitions et *Ibid*, p.7-8

²⁷ *Supra* note 25.

²⁸ *Ibid*, p. 14

Pour mesurer et surveiller l'application de la *Stratégie fédérale de développement durable*, le gouvernement utilisera les indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement (les « ICDE »). Les données compilées par ceux-ci proviennent du gouvernement fédéral ó ministères et agences- ainsi que des gouvernements provinciaux et territoriaux tels que celui des T.N-O.. Les ICDE seront évalués et choisis pour garantir qu'ils informent de manière efficace les cibles déterminées par chaque objectif. Les ICDE ne seront pas les mêmes pour les priorités gouvernementales. Pour les identifier, le gouvernement a mis en place des critères de sélection. Les critères de sélection des indicateurs seront :

- La pertinence stratégique (représente les objectifs et cibles de la Stratégie fédérale de développement durable)
- L'utilité (respecte les besoins des décideurs et du public)
- L'intégrité (offre une méthodologie uniforme, solide et comparable au fil du temps)
- La disponibilité des données (utilise les données de haute qualité existantes avec une couverture adéquate)²⁹

L'utilisation de critères sera une activité continue et non pas statique. Ils ne sont pas tous au même stade de maturité. Il peut y avoir des événements qui démontrent la pertinence d'un nouvel indicateur, les avancées scientifiques par exemple. Étant un acteur de premier plan dans le développement du Nord, le gouvernement sera en mesure d'appliquer ces critères aux spécificités des T.N-O. De plus, grâce à des partenariats avec les différents intervenants, le fédéral se devra d'adapter ceux-ci à la réalité socio-économique des TNO.

La stratégie comporte quatre thèmes majeurs. Nous nous proposons d'effectuer un survol des différentes thématiques en soulignant les impacts juridiques de la mise en

²⁹ *Ibid*, p. 17

place de celles-ci sur le Nord du Canada, plus particulièrement dans les T.N-O. Les dispositions identifiées sont celles que nous croyons qui auront le plus d'impact.

- **L'air**

Le gouvernement fédéral a décidé d'établir sa cible de réduction de 17 % de l'émission des gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 2005³⁰. Les propositions juridiques me semblent, bien que très ciblées, peu déterminantes. La majorité des initiatives juridiques proposées sont l'adoption de règlements ou de nouvelles normes. Par exemple, *élaborer un règlement sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) pour les nouveaux véhicules et camion légers à partir des modèles de l'année 2011*.³¹ Ensuite, l'offre d'un crédit d'impôt pour « encourager » les Canadiens à utiliser le transport en commun et la création d'une taxe sur les voitures énergivore sont des moyens législatifs pour réaliser la *Stratégie fédérale de développement durable*. Enfin, une mesure qui pourrait conduire à des impacts juridiques potentiels est celle qui voudrait définir un *cadre définitionnel pour les emplois verts*³². Cette proposition, banale à première vue, pourrait être utilisé pour offrir des incitatifs fiscaux pour le développement de ces « emplois verts » ou pourrait être une clause dans un contrat de service avec le gouvernement. Étant un employeur important dans les T.N-O, ces clauses pourraient avoir un impact considérable sur l'octroi de contrats de service. Nous pensons que l'obligation d'imposer ces clauses pourrait aussi se faire lors de la dévolution de pouvoirs au Gouvernement des T.N-O.

³⁰ *Ibid*, p. 41

³¹ *Supra* note 20, p. 42

³² *Ibid*, p. 44

- **L'eau**

Le deuxième thème de la Stratégie est de maintenir la qualité et la disponibilité de l'eau. Ce thème englobe l'eau douce et l'eau de mer. Cette thématique est significative pour les T.N-O. Ils sont bordés par l'océan Arctique et ont des réserves d'eau douce. À première vue, il y a peu de dispositions qui ont ou auront un impact juridique conséquent. La mesure qui nous semble la plus importante est le renforcement de l'application de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Elle stipule

Assurer la conformité avec la *Loi sur la marine marchande du Canada* (2001), et ses règlements d'application, qui établissent des contrôles pour les navires en matière de gestion de l'eau, la pollution marine, de même que des contrôles sur les déversements des navires énoncés en vertu de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*.³³

En ce qui concerne la disponibilité de l'eau, la cible du gouvernement est de « promouvoir la conservation et l'utilisation avisée d'eau pour effectuer une réduction de 30 % ou une efficacité accrue dans l'utilisation de l'eau dans divers secteurs d'ici 2025 ». ³⁴ Le point de référence pour cette cible est les niveaux d'utilisation de l'eau en 2009. Cette cible me laisse très perplexe. L'utilisation de la conjonction « ou » semble indiquer que cet objectif peut être facilement modifiable et atteignable. Il n'y a aucune proposition juridique. Alors que certaines premières nations ont d'importants problèmes d'approvisionnement en eau potable, il me paraît normal d'introduire un cadre légal obligeant l'accès, la distribution et la qualité de l'eau. Comment peut-on apprécier la qualité de l'eau si nous n'avons pas accès à celle-ci? Dans le cadre des T.N-O, le

³³ *Supra* note 15, p.59

³⁴ *Ibid*, p. 63

fédéral pourrait mettre en place avec le gouvernement territorial et les différents groupes autochtones, un cadre législatif pour permettre la réalisation de ces objectifs. Est-ce normal au XXIème siècle, dans un pays du G7, que la population n'ait pas accès à de l'eau potable de qualité?

- **La protection de la nature**

Le troisième thème de la Stratégie est la protection de la nature. En raison de la spécificité environnementale des T.N-O, cette thématique est manifeste. Il y a trois objectifs sous ce thème : La conservation de la faune, la conservation et protections des écosystèmes et des habitats et finalement, la production et consommation durables des ressources biologiques en respectant les limites des écosystèmes. La protection de la faune est une cible qui comporte plusieurs dispositions légales indirectes. Plusieurs dispositions réitèrent que le gouvernement se doit de remplir les obligations qui lui sont imposé en vertu de lois ou d'accords internationaux³⁵. La protection des écosystèmes/habitats établit clairement que la protection de ces habitats passe par des ententes intergouvernementales. Dans le cadre des T.N-O, il faut toujours garder à l'esprit que ces ententes peuvent aussi intervenir avec les différents groupes autochtones. À plusieurs reprises, la Stratégie soutient qu'il faut élaborer des stratégies fédérales-provinciales. La Stratégie souligne d'ailleurs l'entente entre le Fédéral et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut pour la création d'aires protégées. De plus, la Stratégie réitère l'importance des dons de terres écologiquement

³⁵ Voir Annexe 2 pour les propositions pertinentes.

sensibles. Cet incitatif fiscal a grandement évolué au cours des dernières années et il y a même des dispositions spécifiques à son sujet dans la *Loi de l'impôt sur le Revenu*.³⁶

- **La diminution de l'empreinte environnementale du Gouvernement**

La dernière thématique de la Stratégie est la réduction de l'empreinte environnementale du gouvernement canadien. Il est important de noter que ces cibles concernent que les opérations fédérales. Pour réduire son empreinte, le gouvernement a déterminé 11 cibles à atteindre. Chaque cible comporte des dispositions qui doivent être obligatoirement mise en œuvre. Cela nous entraîne à nous demander quelles seront les répercussions et les conséquences s'il y a une défaillance dans la mise en œuvre des dispositions. La Stratégie ne donne pas de réponses sur le sujet. Peut-être est-il plus simple d'imposer des cibles contraignantes lorsqu'on contrôle tout les éléments? Le gouvernement fédéral ayant un poids très important dans le développement économique des T.N-O, cette thématique me donne l'impression que les choix effectués par les divers ministères et agences présentes pourraient avoir une influence dans une politique de développement durable.

Suite à l'étude de la Stratégie fédérale sur le développement durable, on peut tirer quelques conclusions. Tout d'abord, elle n'a pas beaucoup d'éléments contraignants. Les propositions ne donnent pas l'impression de vouloir ajouter un fardeau supplémentaire aux gens et individus assujettis à celle-ci. Le gouvernement semble beaucoup plus miser sur

³⁶ *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC. 1985, c. 1(5e suppl.) art. 118.1. La donation de biens écosensibles est devenue manière de protéger l'environnement et surtout, de profiter de généreuse déduction fiscale. Ce programme est géré par Environnement Canada et ARC. Il faut avoir une autorisation du ministre de l'environnement pour pouvoir profiter de l'avantage fiscal.

le volontariat et la sensibilisation pour changer le comportement des individus et des sociétés. Il n'a pas introduit de changements majeurs dans la structure juridique fédérale. L'ajout de quelques règlements dans les lois existantes me donne l'impression d'un gouvernement qui n'est pas très proactif. Dans ces conditions, le législateur et le droit fédéral canadien apparaît non pas comme un moteur de changement et de développement mais plus comme un moyen de répondre à quelques situations problématiques. Pour les compagnies le gouvernement ne fait qu'encourager et soutenir la pratique d'une responsabilité sociale d'entreprise³⁷. Il n'y a aucune obligation de leur part d'agir en prenant en considération le développement durable. Elles doivent seulement respecter la législation actuelle. Il me semble que l'imposition d'évaluation environnementale ou(et) de développement durable obligatoire et plus stricte pourrait être plus en accord avec le principe de la prudence guidant la *Loi fédérale sur le développement durable* et la Stratégie. Les T.N-O ayant un environnement très fragile, l'imposition d'obligation d'un fardeau plus important dans l'évaluation environnemental aurait été nécessaire et évident à mes yeux³⁸. Bien que le droit environnemental ne soit pas directement en cause, dans *Ciment du Saint-Laurent Inc. c. Barette*, la Cour Suprême du Canada a condamné une compagnie qui, bien que remplissant les exigences environnementales, avait un impact considérable sur les gens vivant à proximité du site³⁹. Peut-être que la Stratégie est un barème minimum et que ce sont les ministères et les agences qui vont et devront être proactifs.

³⁷ *Supra* note 15, p. 10

³⁸ Avec la loi territoriale sur les droits environnementaux (note 5), une obligation de dénoncer existe déjà mais il aurait fallu une obligation fédérale. Le fédéral était, jusqu'à tout récemment, gestionnaire des terres de la couronne. Peut-être que lors de la dévolution, le gouvernement des T.N-O augmentera la protection environnementale lors des projets corporatifs.

³⁹ *Ciment du Saint-Laurent Inc.c. Barette*, 2008 CSC 64

Pour les Territoires du Nord-Ouest, la structure constitutionnelle et l'omniprésence et le pouvoir des institutions fédérales rendent l'analyse de la *Loi fédérale sur le développement durable* et de la stratégie très pertinente. Selon le représentant parlementaire de la circonscription de Western Arctic, les T.N-O sont l'endroit au pays où le besoin en infrastructure est le plus criant et où les possibilités de développement économique sont les plus importantes.⁴⁰ Il faut qu'une politique de développement durable soit au centre de cette expansion. La culture des peuples vivant dans les T.N-O et les défis énormes qui attendent cette population ne font que renforcer cette analyse. La stratégie présente et doit, selon moi, être un barème *a minima* pour l'ensemble du territoire canadien et surtout pour le Nord. Néanmoins, étant toujours sous le joug du gouvernement fédéral, il est très important que les T.N-O utilisent une approche qui est en accord avec leurs valeurs et la particularité de leur territoire. Les réalités sociales, économiques et environnementales sont très différentes de celles prévalant dans les juridictions du Sud. La Stratégie fédérale de développement durable doit donc être lue et interprétée parallèlement à la *Stratégie pour le Nord du Canada* qui se focalise sur les régions au Nord du 60^{ème} parallèle.

C) La Stratégie pour le Nord du Canada

Le 26 juillet 2009, l'honorable Chuck Strahl, Ministre des affaires indiennes et du Nord dévoilait la *Stratégie pour le Nord du Canada* (La « stratégie pour le Nord »). Cette stratégie pour le Nord se veut être la vision gouvernementale pour les territoires qui sont situés au Nord du 60e parallèle. Pourquoi le gouvernement en a-t-il fait une priorité?

⁴⁰ Entrevue avec Dennis Bevington, MP de l'arctique de l'ouest, octobre 2010, Ottawa

Avec la rapidité des changements climatiques, les ressources de ces territoires sont devenues beaucoup plus accessibles et les pays de l'Arctique ont tenté depuis quelques années de réaffirmer leur souveraineté sur une partie de ces espaces. Nous avons seulement à penser à la Russie qui a planté un drapeau au fond de l'océan pour affirmer sa souveraineté sur une partie du plateau continental. La Stratégie du Nord est donc le document le plus récent émanant du gouvernement et celui qui aura le plus d'impact pour les politiques nordiques du fédéral et qui jette les bases de certaines structures juridiques.

Ce plan se base sur quatre piliers : la souveraineté, la promotion du développement social et économique, la protection du patrimoine naturel et la gouvernance. Un autre aspect du plan est d'avoir un impact stratégique sur la vision internationale de la région du pôle Nord. Ce travail n'abordera pas cette dimension de la stratégie. Ce plan a été élaboré avant la *Stratégie fédérale de développement durable* mais pas avant la *Loi fédérale sur le développement durable*. À cause de l'importance de la dernière loi et de son caractère antérieur, je crois qu'il faut lire la Stratégie pour le Nord en ayant à l'esprit les valeurs de la *Loi fédérale sur le développement durable*, telles que le principe de la prudence, par exemple⁴¹. À plusieurs reprises, la Stratégie pour le Nord parle de développement durable et elle propose certaines solutions pour y contribuer. Par contre, une des limites de cette stratégie est qu'elle ne définit pas ce qu'elle considère comme « développement durable ». Parce qu'elle est postérieure à la *Loi*, je fais l'inférence que la vision de développement durable telle que définie dans la *loi* et la même que celle proposée dans la *Stratégie pour le Nord du Canada*.

⁴¹ Voir p. 10 de ce texte

- **La souveraineté**

Le premier pilier du plan est l'exercice de la souveraineté canadienne dans l'Arctique. De manière générale, cette partie de la Stratégie repose sur le renforcement de la présence canadienne dans la région polaire. Cela implique surtout la présence plus fréquente des brise-glaces dans les eaux canadiennes, la construction d'un port en eaux profondes à Nanisivik ainsi que l'augmentation du nombre de personnel civil et militaire dans la région⁴². À première vue, ces événements ne semblent pas avoir d'impacts directs et potentiels sur le développement du droit. Cependant, avec ces décisions, le gouvernement fédéral a modifié la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*⁴³. Le gouvernement l'a modifiée pour permettre son application à 200 miles marins au lieu de 100 miles de la ligne de côte⁴⁴. Cette modification augmente considérablement l'emprise que le Canada sur les eaux arctiques. Il est évident que cette modification, étudiée parallèlement à l'augmentation de la présence canadienne, a pour but de protéger juridiquement le territoire national sur le plan international et environnemental. En plus de cette modification législative, grâce à des règlements en vertu de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*⁴⁵, la Stratégie du Nord impose aux bateaux naviguant dans les eaux nordiques de s'enregistrer auprès de la Garde Côtière et de respecter un règlement de navigation plus contraignant.⁴⁶ Ces éléments législatifs constituent un pas dans la bonne direction pour permettre une

⁴² Ministère des affaires indiennes et du Nord, *Stratégie pour le Nord du Canada: Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*, Ottawa, Juillet 2009 aux pages 10 et 11.

⁴³ *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, L.R.C. 1985, c. A-12

⁴⁴ *Supra*, note 36, à la p. 16

⁴⁵ *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, c. 26.

⁴⁶ *Règlement sur la zone de services de trafic maritime du Nord canadien*, DORS/2010-127

meilleure gestion sur le territoire canadien. Tout cela se fait en collaboration avec les entités administratives et collectives du Nord.

- **Le développement social et économique**

Le développement social et économique est le deuxième pilier de la Stratégie pour le Nord. Le Nord du Canada représente plus du 2/3 de la superficie du territoire canadien mais sa population n'est que d'environ 111 500 personnes⁴⁷, dont 43, 439 dans les T.N-O. Cette situation engendre des réalités totalement différentes de celles vécues dans les provinces. Avec si peu de gens pour développer un vaste territoire, il a fallu que le gouvernement prenne le taureau par les cornes. Une des solutions du gouvernement fédéral a été de créer une agence de développement économique du Nord. Le 18 août 2009, l'Agence canadienne de développement économique du Nord (la « CaNor ») a été lancée. Il apparaît que le but principal de cette agence sera de jouer le rôle de gestionnaire des deniers investis par le gouvernement fédéral dans les espaces situés au Nord du 60e parallèle. Une de ces branches, le bureau de gestion des projets a pour objectif spécifique de répondre aux demandes et besoins des trois territoires. Un autre élément de la Stratégie consiste à ajouter de nouveaux règlements aux lois actuelles pour que les acteurs économiques créent des emplois durables. L'exemple utilisé par le gouvernement dans sa Stratégie pour le Nord est le Projet gazier Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest. Ce projet a dû subir une évaluation environnementale des plus rigoureuses. Ayant reçu l'autorisation des divers paliers de gouvernements. Le processus

⁴⁷ Selon le site Internet de Statistique Canada, les trois territoires canadiens (TNO, Yukon, Nunavut) n'ont que cette population.

est presque terminé.⁴⁸ S'il est annonciateur du type d'encadrement que les projets du Nord auront à subir, il n'y a pas de doute que la notion de « développement durable » sera au cœur des projets en ressources naturelles. Un développement durable des T.N-O permettra de créer des emplois durables. Pour le volet social, le gouvernement fédéral s'engage à investir des sommes importantes pour que les habitants du Nord canadien aient des services de qualité similaire aux autres Canadiens. La Stratégie semble vouloir plus encadrer le développement.

- **La protection du patrimoine**

La protection du patrimoine naturel a été l'un des piliers de la Stratégie pour le Nord où les avancées juridiques pour un développement durable ont été les plus apparentes. Il est vrai que développement durable et environnement résonnent mieux ensemble. Dans un premier temps, le gouvernement a créé des nouvelles aires de protections. La plus médiatisée de ces interventions a été l'agrandissement de la Réserve du parc national Nahanni. Il y a aussi eu la création d'aires marines pour préserver des régions aux écosystèmes très fragiles. Dernièrement, le fédéral a annoncé la création d'un parc marin à Lancaster Sound. D'où, l'importance de la modification de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*⁴⁹. Ce deuxième aspect de la protection du patrimoine est selon moi le plus important de la Stratégie du Nord qui stipule que :

Nos programmes d'assainissement sont également importants. Ils sont conçus pour remédier aux dommages environnementaux associés aux mines abandonnées et à d'autres sites contaminés dans tout le Nord. Nous avons appris de nos erreurs du passé. Toute société qui entreprend maintenant des projets de

⁴⁸ Dernièrement, le gouvernement fédéral et des Territoires du Nord-Ouest ont donné leur réponse concernant l'évaluation environnementale. Ils ont approuvé le rapport remis suite à l'évaluation environnementale.

⁴⁹ *Supra* note 46

développement industriel dans le Nord doit se soumettre à une évaluation environnementale complète, élaborer un plan pour la fermeture et l'assainissement et satisfaire à des normes strictes concernant la sécurité opérationnelle et environnementale, en plus de satisfaire aux exigences des diverses lois, y compris de *Loi sur les pêches*⁵⁰

Je souligne

L'imposition d'un cadre réglementaire plus stricte me donne l'impression que des changements législatifs amèneront les compagnies à considérer le développement durable comme faisant partie intégrante de leurs opérations. L'évaluation que le Projet gazier du Mackenzie a subie me permet d'espérer que ce processus deviendra la norme et non l'exception dans le cadre des projets nordiques. Dans ce dernier processus, tous les acteurs concernés ont pu être entendus par le comité évaluateur. Suite à cette évaluation, nous pouvons espérer que le processus de l'Agence Canadienne d'évaluation environnementale sera plus strict, du moins, pour les projets dans les T.N-O.

- **La gouvernance**

Le quatrième pilier est celui d'améliorer la gouvernance dans le Nord et d'y transférer des responsabilités. Il est invraisemblable que les collectivités nordiques n'aient pas leurs rôles dans l'implantation d'une Stratégie de développement durable. L'accord de négociation de dévolution qui a été signé en janvier 2011 est prometteur. À cause de la particularité des T.N-O, les habitants sont beaucoup plus souvent sensibles à leurs besoins sociaux, économiques et politiques que les gestionnaires gouvernementaux éloignés qui sont souvent déconnectés de la réalité nordique. De plus, la culture et la manière de vivre autochtone embrassent la notion de développement durable. La terre est pour eux un élément sacré. Ce qui a des implications sur la manière de définir et d'appliquer cette notion. Les négociations entre le gouvernement fédéral, le

⁵⁰ *Supra* note 36, aux pages 28-29

gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et les différentes communautés autochtones sur l'accord de dévolution de pouvoirs au niveau des ressources naturelles en est un exemple. La proposition qui a été soumise aux membres de l'Assemblée législative des T.N-O ainsi qu'aux chefs des différentes communautés autochtones n'a pas satisfait tout le monde. Cet accord vise le transfert des ressources contrôlées par le gouvernement fédéral à celui des Territoires du Nord-Ouest. Ces ressources comprennent les terres, les eaux (rivières et lacs) et les ressources naturelles. Pour les terres concernées, le gouvernement territorial pourrait imposer ses propres lois sur les ressources et les terres. Un des points les plus importants qui ont été négociés est la question des redevances sur les ressources. L'accord diminuerait l'apport du gouvernement fédéral de 0,50\$ pour chaque dollar récolté par le gouvernement des TNO sur les ressources. De plus, cet accord ne couvre pas les terres qui sont réclamées par les différents groupes autochtones. Pour eux, comment pouvons-nous transférer des pouvoirs au gouvernement territorial alors que les demandes de réclamation de territoires et les revendications de la part des bandes autochtones ne sont pas complètement résolues? Le gouvernement territorial est toujours mal perçu par certains groupes autochtones.

C'est une des raisons pour lesquelles certains groupes autochtones ne veulent pas signer l'accord de dévolution. Cet accord de dévolution permettrait aux T.N-O d'avoir des pouvoirs similaires à une province. Néanmoins, il ne permettrait pas aux T.N-O d'avoir plus de pouvoirs que ceux octroyés par la *Loi constitutionnelle de 1867*.⁵¹ Bien que cette évolution concerne beaucoup plus le droit constitutionnel, il me semble qu'elle concerne aussi le développement durable. Si l'on revient à la définition de

⁵¹ *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, art. 92,93 et 95

« développement durable » telle que proposée par la *Loi fédérale de développement durable* et la vision de développement durable du Ministère des affaires indiennes et du Nord⁵², nous nous devons d'inférer que le droit de gérer ses ressources est conforme à une vision de durabilité. Si cet accord est accepté, il est évident que la structure juridique et les relations entre Ottawa et les T.N-O seront différentes. Malgré tout, ce nouveau statut ne créera pas une nouvelle entité constitutionnelle puisque les T.N-O sont gérés par une simple loi fédérale⁵³. Comme nous pouvons le constater, ce dernier pilier est important dans une stratégie de développement durable. Il permet d'avoir le contrôle sur l'utilisation et la gestion de ces ressources.

La Stratégie pour le Nord est à la base un document politique. Cependant, après son étude, nous nous rendons compte que plusieurs notions juridiques émanent de son contenu. Pour chacun des piliers, nous avons pu constater que le gouvernement avait entrepris des changements législatifs pour arriver à certains résultats. Il a utilisé la création de nouvelles structures de décisions ou de l'édiction de nouveaux règlements pour tenter d'obtenir des comportements pouvant cadrer avec sa vision du Nord. L'importance du développement durable est énorme compte tenu la spécificité des Territoires du Nord-Ouest. Pour chacun des piliers de la Stratégie pour le Nord du Canada, la notion d'un développement permettant de répondre aux besoins présents sans compromettre les générations futures me semble une réalité. Le fait que le gouvernement

⁵² Selon le site Internet du Ministère des Affaires Indiennes et du Nord, la vision de développement durable correspond à : *le ministère espère offrir aux employés les outils et les mécanismes qui leur permettront de progresser vers cette vision afin que le ministère soit ainsi en mesure d'accorder l'aide nécessaire ou demandée pour permettre à ces communautés d'atteindre leur propre objectif de durabilité.* Le Ministère met beaucoup d'accent sur la réalité particulière du Nord. Il soutient que la vision de « développement durable » n'est pas la même selon le groupe auquel on appartient (Premières Nations, Métis, Inuits et résidents du Nord)

⁵³ *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, LRC, N-27.

a élargi la protection du territoire (*Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* et création d'aires de protections par exemple) et, surtout, a obligé les compagnies à se soumettre à une évaluation de leur projet qui semble beaucoup plus stricte, me permet d'espérer que ces mesures créeront un cadre où les trois piliers du développement durable auront un poids similaire dans l'analyse des décideurs.⁵⁴

Le fait d'imposer un plan d'investissement qui englobe tous les aspects du projet, du début à la fin de celui-ci, est déjà un pas dans la bonne direction. Cependant, il reste à voir quel cadre juridique sera utilisé et surtout de quelle manière les autorités vont surveiller et appliquer les lois existantes. De plus, s'il existe une dévolution des ressources aux T.N-O, de quelle manière les évaluations seront-elles réalisées et qui étudiera les plans de fermeture et d'assainissement des compagnies? Malgré tout les défis qui restent à relever, je pense que la Stratégie pour le Nord du Canada incorpore efficacement la notion de développement durable. C'est au niveau de l'application de la Stratégie que j'ai certaines craintes.

Conclusion

Lorsque que nous regardons le développement du Nord, surtout des T.N-O, que peut-on conclure? Les T.N-O furent la première juridiction canadienne à mettre en exergue l'importance de l'environnement pour ses citoyens. Étant une création du gouvernement fédéral, nous nous devons d'étudier attentivement les lois fédérales. Ensuite, la *Loi fédérale sur le développement durable* fut la première loi fédérale qui

⁵⁴ À ce moment, je n'ai pas trouvé de modification substantielle des lois fédérales ou territoriales. Avec l'accord de dévolution, il faudrait absolument que les deux paliers de gouvernements établissent une manière d'assurer un suivi dans l'évaluation des différents projets sur les terres de la Couronne.

utilisait la notion de « développement durable » comme pierre angulaire de sa structure. Le préambule ne laisse aucun doute à ses objectifs⁵⁵. Dans cette loi, le gouvernement établit, de manière sans équivoque, que le principe de la prudence doit guider les choix des institutions gouvernementales. Ce principe obtient un statut juridique dans le contexte canadien et il pourrait être utilisé devant les tribunaux pour empêcher les institutions à agir de telle ou telle manière ou les obliger à intervenir dans le cadre d'un projet ne répondant pas au principe de la prudence et au développement durable. De cette loi est née une stratégie, *La Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada*.

Cette Stratégie est la première politique pancanadienne en ce qui a trait au développement durable. Elle n'est pas parfaite! Néanmoins, elle établit une certaine vision du développement durable et elle oblige le gouvernement à atteindre des objectifs et des cibles. Elle est basée sur quatre piliers⁵⁶. Nous constatons qu'il y a beaucoup d'annoncés d'intention et peu de propositions changeant de manière significative le droit. La structure constitutionnelle de notre pays fut peut-être un frein à une politique ayant plus de « mordant ». Le développement durable touche plusieurs champs de compétence des provinces, l'administration des terres publiques et la propriété et les droits civils par exemple⁵⁷. Le développement durable étant une notion qui a des implications sociales, économiques et environnementales, il aurait été très difficile d'imposer certaines cibles sur les autorités provinciales et les institutions relevant d'elles. Malgré tout, dans le cas des T.N-O, la stratégie a une pertinence beaucoup plus importante car le gouvernement fédéral y joue une place beaucoup plus prépondérante que dans le cas des provinces.

⁵⁵ *Supra* note 11

⁵⁶ *Supra* note 26

⁵⁷ *Supra* note 56

Avec la signature de l'accord de dévolution des terres de la Couronne du gouvernement fédéral au gouvernement des T.N-O, il est évident que l'implication directe du fédéral sera moindre. Cependant, la mise en place de cette dévolution se doit de prendre en compte le développement durable dans la gestion des terres. Le fédéral devrait imposer le principe de précaution au gouvernement territorial. Il peut facilement le réaliser car il sera toujours le pourvoyeur principal des T.N-O.

Pour les régions nordiques, la *Stratégie fédérale pour le développement durable pour le Canada* doit être impérativement lue à la lumière de la *Stratégie pour le Nord du Canada*. Cette dernière étant le plan de développement pour le Nord du Canada. Ce plan était explicitement construit selon les besoins et les valeurs des habitants du Nord. Devant les défis énormes auxquels le Nord du Canada et plus particulièrement les T.N-O sont confrontés, cette stratégie donne une piste de solution. Celle-ci est basée sur l'exercice de la souveraineté canadienne, le développement social et économique, la protection de la nature et l'amélioration de la gouvernance. Cette stratégie donne beaucoup de résultats concrets. Au cours des derniers mois, il y a la création de nouveaux parcs nationaux et surtout, les négociations et la signature d'une entente pour une possible dévolution de la gestion des terres de la Couronne d'Ottawa à Yellowknife. Les habitants du Nord ont une manière de vivre et d'agir qui sont différentes de celle des gens du Sud. Le gouvernement de consensus en est un exemple. Pour eux, le développement durable n'est pas un choix, c'est un impératif. Comme mentionné précédemment, les T.N-O sont depuis longtemps conscient de l'importance du développement durable tel que le démontre la proclamation

de la première loi canadienne sur les droits environnementaux.⁵⁸ Malgré les conditions environnementales très difficiles, l'environnement nordique canadien est extrêmement fragile. Cela ne laisse pas de place à une improvisation possible dans la stratégie de développement. Tous les processus décisionnels doivent prendre en compte l'aspect du développement durable. La sphère juridique doit se développer à la lumière de décisions où le développement durable est partie intégrante du processus. Il doit être utilisé de manière proactive et non réactive. Ces lois et stratégies sont un pas dans la bonne direction. Néanmoins, il faudra changer notre manière de penser et de gouverner pour vraiment inculquer l'obligation et la nécessité de prendre en compte le développement durable dans nos choix.

Si le passé est garant de l'avenir, je crois que nous pouvons être optimistes à long terme. L'être humain a toujours été en mesure de prendre des décisions rationnelles dans les moments cruciaux de son existence. Souvent, il apprend de ses erreurs et tente de les corriger. Les Territoires du Nord-Ouest n'échappent à ce constat. Alors que celle faisait la fierté des habitants de la ville de Yellowknife, la mine d'or Giant a produit plus de 237,000 tonnes de trioxyde d'arsenic⁵⁹. Ce produit, extrêmement toxique, est toujours stocké dans des voûtes souterraines. S'il fallait que ce produit se déverse dans la région, ce serait une catastrophe écologique majeure. Lors de sa mise en opération en 1948, le développement durable et l'évaluation environnementale n'étaient pas des principes importants. On voit les conséquences : une catastrophe économique à la fermeture de la mine qui a entraîné des problèmes sociaux et une situation environnementale toujours

⁵⁸ *Supra* note 5

⁵⁹ <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/scr/nt/cnt/gm/ab/index-fra.asp>

précaire. Plutôt cette année, les gouvernements fédéral et territorial ont donné leur accord à la construction du pipeline du Mackenzie après une évaluation environnemental qui a été réalisée pendant plusieurs années. Est-ce que toutes les recommandations du panel seront suivies par les gouvernements? Il semble que non. Cependant, si ce processus sera la norme dans les projets futurs, il faut dire que les TNO auront la prétention d'avoir créé un cadre où le développement durable est au milieu des décisions politiques et juridiques.

ANNEXE I

LISTE DES MINISTÈRES ET AGENCES SOUMIS À LA LOI ET LA STRATÉGIE

1. Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire
2. Ministère du Patrimoine canadien
3. Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration
4. Ministère de l'Environnement
5. Ministère des Finances
6. Ministère des Pêches et Océans
7. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
8. Ministère de la Santé
9. Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences
10. Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada
11. Ministère de l'Industrie
12. Ministère de la Justice
13. Ministère de la Défense nationale
14. Ministère des Ressources naturelles
15. Sécurité publique Canada
16. Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
17. Ministère du Développement social
18. Ministère des Transports
19. Conseil du Trésor
20. Ministère des Anciens Combattants

21. Ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest
22. Agence de promotion économique du Canada atlantique
23. Agence des services frontaliers du Canada
24. Agence du revenu du Canada
25. Agence canadienne de développement international
26. Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
27. Parcs Canada
28. Agence de la santé publique du Canada