



Ordonnance de télécom CRTC 2025-60

Version PDF

Gatineau, 27 février 2025

Dossier public : 1011-NOC2022-0325

Fonds pour la large bande – Acceptation de l'énoncé des travaux pour le projet de transport par fibre du gouvernement du Nunavut au Nunavut

Contexte

1. Dans la décision de télécom 2024-149, le Conseil a accordé jusqu'à 271 937 242 \$ au gouvernement du Nunavut (GN) pour son projet de construction d'une connexion par fibre de 1 300 kilomètres afin de desservir quatre communautés inuites éloignées du Nunavut, y compris une communauté de langue officielle en situation minoritaire.
2. Le Conseil reconnaît l'importance du projet pour le Nunavut. Le Conseil souligne aussi l'importance de la relation entre le GN et Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), l'organisation inuite désignée qui est responsable de veiller à ce que les droits et responsabilités énoncés dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut soient respectés. Le Conseil a donc subordonné le financement à la condition que le GN fournisse des éléments de preuve de l'appui de la NTI avant l'approbation de l'énoncé des travaux du projet.
3. Le 30 octobre 2024, le GN a déposé son énoncé des travaux complet au Conseil pour approbation.
4. Le 31 janvier 2025, le GN a fourni au Conseil une lettre d'appui de la NTI. Dans la lettre, la NTI a indiqué que le projet est conforme à son mandat d'améliorer le bien-être des Inuits et qu'il est essentiel pour répondre aux défis de connectivité au Nunavut. La lettre a expliqué comment ce projet contribuera à fournir un accès plus équitable à l'éducation, aux soins de santé et aux possibilités économiques. La lettre a également détaillé comment l'amélioration de la connectivité facilitera la préservation et le renforcement de la culture inuite et de l'autodétermination. La lettre a souligné l'occasion qu'offre ce projet, soit une collaboration et un partenariat importants entre le GN et la NTI. La NTI a exprimé son engagement à continuer de travailler avec le GN en vue d'atteindre cet objectif important.

Analyse du Conseil

5. Le Conseil estime que l'ensemble de l'énoncé des travaux ne présente pas de différences importantes par rapport à la demande de financement initiale.

6. Le Conseil reconnaît qu'afin de procéder à un appel d'offres public et d'éviter les retards, le GN n'a pas énuméré l'équipement et les fournisseurs particuliers qui seraient utilisés dans ses documents d'énoncé des travaux. Le GN a plutôt fourni une liste générale de l'équipement majeur requis.

Conclusion

7. Le Conseil approuve l'énoncé des travaux, sous réserve de la condition énoncée ci-dessous :
 - Dans les **90 jours** suivant la sélection de son fournisseur d'équipement de réseau dans le cadre du processus d'appel d'offres public, le GN doit déposer des versions mises à jour de son cahier de solutions du projet, de son diagramme de réseau logique et de son cahier de budget du projet. Tous les documents doivent détailler l'équipement précis choisi lors de l'appel d'offres public. L'équipement doit relever des catégories génériques fournies par le GN et son coût ne doit pas dépasser le montant en dollars inclus dans l'énoncé des travaux.
8. Le Conseil fait remarquer que le GN sera tenu de soumettre une demande de modification au Conseil s'il y a des changements importants en ce qui concerne les détails portant sur l'équipement offert fournis dans ses documents mis à jour.
9. Le Conseil fournira l'énoncé des travaux séparément et à titre confidentiel au GN.
10. À condition que le GN se conforme à toutes les conditions de financement énoncées dans la décision de télécom 2024-149, le Conseil ordonnera au gestionnaire du fonds central d'effectuer des paiements au GN à l'égard de son projet de transport par fibre. Le non-respect de ces conditions pourrait retarder ou empêcher le versement du financement.
11. Le GN doit soumettre des rapports d'étape et des formulaires de réclamation de dépenses trimestriels à partir du **26 mai 2025** au plus tard, ou comme autrement convenu avec le Conseil, et ce, jusqu'à l'achèvement du projet.
12. Le Conseil prend note de l'engagement exprimé par le GN et la NTI de continuer à travailler ensemble pour assurer le succès du projet. Ce projet présente non seulement une occasion de contribuer à un Nunavut plus connecté, mais aussi à l'avancement des objectifs de réconciliation économique, de partenariat et de gouvernance collaborative. Par conséquent, le Conseil s'attend à ce que le GN continue de collaborer étroitement avec la NTI vers l'atteinte de ces objectifs communs.
13. Enfin, conformément aux conclusions du Conseil dans la décision de télécom 2024-149, le GN doit offrir et fournir des services à large bande au moyen d'installations financées par le Fonds pour la large bande une fois l'infrastructure construite, et ce, comme il s'est engagé à le faire dans sa demande et comme décrit dans l'énoncé des travaux approuvé avec les conditions de service établies dans le cadre de cette décision.

14. L'opinion minoritaire de la conseillère Claire Anderson est jointe à la présente ordonnance.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Examen de la politique sur le Fonds pour la large bande – Nouvelle politique régissant le financement des projets d'immobilisations*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2024-328, 12 décembre 2024
- *Fonds pour la large bande – Approbation du financement du projet de transport par fibre du gouvernement du Nunavut au Nunavut*, Décision de télécom CRTC 2024-149, 4 juillet 2024
- *Élaboration du Fonds pour la large bande du Conseil*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2018-377, 27 septembre 2018

Opinion minoritaire de la conseillère Claire Anderson

1. Dans la décision de télécom 2024-149, le Conseil a accordé près de 300 millions de dollars en financement au gouvernement du Nunavut (GN) pour un projet du Fonds pour la large bande en vue de construire une infrastructure de transport par fibre pour quatre communautés inuites du Nunavut. Bien que cette décision ait été rendue à la majorité, j'ai rédigé une opinion minoritaire dans laquelle je disais que j'aurais exigé une consultation significative avec le titulaire de droits inuits au Nunavut, le Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), avant d'accepter la demande de financement sous condition, ce qui est plus conforme aux obligations constitutionnelles et juridiques internationales du Conseil.
2. Cependant, la majorité du Conseil, dans le cadre de cette décision, a décidé d'accorder du financement « à condition que le GN fournisse des éléments de preuve du soutien de NTI avant que le Conseil approuve l'énoncé de travaux du projet¹ ». Comme l'a souligné la majorité dans la présente ordonnance, le GN a fourni une lettre de soutien de NTI avec ses documents relatifs à l'énoncé des travaux. Cependant, il y avait des représentations et des éléments importants dans la lettre au sujet du soutien de NTI qui, à mon avis, devraient être pris en considération et reconnus dans le cadre de nos décisions portant sur l'acceptation de l'énoncé des travaux du GN, et ce, avant d'accorder du financement pour le projet.
3. Bien que l'ordonnance réitère que la lettre de soutien de NTI indique que le projet offrira un accès équitable à la santé, à l'éducation et aux possibilités économiques, et évoque des possibilités de collaboration entre le GN et le NTI, il passe à côté de ce que j'estime être le message principal de NTI, à savoir que la participation économique sous forme de copropriété et de cogestion est nécessaire pour tous les grands projets sur les terres des Inuits du Nunavut, en particulier lorsqu'il s'agit de projets d'infrastructure essentielle.
4. Le NTI souligne l'importance de prendre des mesures concrètes afin de faire progresser le développement équitable et durable, en utilisant les modèles de copropriété comme véhicule pour atteindre ces objectifs. Le NTI a souligné l'occasion manquée, dans le cadre de la décision de télécom 2024-149, pour le GN de donner la priorité à la copropriété et la prise de décisions inuites, et a rappelé au GN, au Conseil et au gouvernement fédéral que le moment est venu de développer des infrastructures qui donnent la priorité à la copropriété et au partenariat inuits. Cependant, notamment en raison de contraintes de temps, le NTI et le GN n'ont pas été en mesure de conclure une entente de partenariat ferme ou une entente de principe. Par conséquent, le NTI a fourni son soutien au projet tout en s'attendant à ce que le GN travaille en véritable partenariat avec lui et les associations inuites régionales, notamment en établissant un modèle de copropriété et de cogestion pour ce projet.
5. Si nous avons adopté une interprétation plus stricte de notre politique réglementaire de télécom 2018-377 et considéré la consultation communautaire avec les détenteurs de droits inuits comme l'une des conditions d'admissibilité, le NTI ne se retrouverait pas à

¹ Voir la décision de télécom 2024-149, paragraphe 46.

soutenir un projet en se fiant entièrement aux intentions de bonne foi du gouvernement promoteur². Une approche plus stricte quant à la consultation communautaire avec les communautés autochtones me semble plus conforme à l'appel du NTI à une action concrète plutôt qu'à une action symbolique, ainsi qu'à nos obligations constitutionnelles et internationales que j'ai décrites précédemment³. Comme il ne s'agit pas ici d'une demande de réexamen de la décision de télécom 2024-149⁴, l'objectif de mon opinion minoritaire se limite à ceci : nous devons faire mieux lorsqu'il s'agit de soutenir l'autosuffisance et l'autodétermination des Autochtones.

6. En tant que Conseil, cela pourrait nécessiter de rédiger et d'interpréter nos politiques en tenant compte de nos obligations constitutionnelles et morales. D'autres acteurs gouvernementaux ou promoteurs d'infrastructures peuvent également se mettre au défi de consulter et de se mobiliser de manière plus proactive, que les règles d'or l'exigent ou non. Souvent, les différences en matière de compréhension de ces règles entraînent de toute façon des litiges coûteux, de sorte qu'il est trop restrictif de se fixer des normes minimales lorsque nous travaillons en collaboration avec les communautés autochtones. Nous devons être réactifs et holistiques dans notre approche de travail avec les communautés autochtones, au fur et à mesure que le paysage juridique continue d'évoluer.
7. J'aurais accepté l'énoncé des travaux, mais j'aurais fixé une date de vérification non seulement pour les tâches administratives comme les rapports d'étape et les demandes de remboursement⁵, mais aussi une date limite pour que le promoteur fasse rapport sur l'état d'avancement des travaux effectués afin d'atteindre les objectifs énoncés par le NTI. Il s'agit d'une étape concrète vers l'avancement de la réconciliation économique, dont nous pouvons tous nous tenir responsables, ainsi que le GN.

² Voir la politique réglementaire de télécom 2018-377, paragraphes 141 et 216 à 224.

³ Voir l'opinion minoritaire de la conseillère Claire Anderson dans la décision de télécom 2024-149.

⁴ Les articles 12 et 62 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)* prévoient que le gouverneur en conseil peut, sur demande écrite qui lui est présentée, modifier ou annuler une décision ou la renvoyer au Conseil pour réexamen (article 12) et que le Conseil peut, sur demande ou de sa propre initiative, réviser, annuler ou modifier ses décisions (article 62). Cependant, l'article 46.6 de la *Loi* prévoit que les articles 12 et 62 ne s'appliquent pas en ce qui concerne une décision du Conseil prise dans le cadre de décisions de financement liées au Fonds de contribution national (cité à l'article 46.5 de la *Loi*). En vertu de l'article 46.7, par contre, le Conseil **peut** de sa propre initiative, réviser, annuler ou modifier ses décisions prises en vertu de l'article 46.5, ce qui n'est pas la situation à laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui (gras ajouté).

Veillez également voir l'opinion minoritaire supplémentaire du conseiller Bram Abramson dans la politique réglementaire de télécom 2024-328, aux paragraphes 43 et 44, et son point de vue sur le fait de soulever une contestation relative aux retards pour les décisions de financement en vertu de l'article 46.5, plus précisément, « 44. Pour le Fonds pour la large bande et les programmes de financement harmonisés, une contestation relative à un retard permettrait à un promoteur de demander de prendre en charge la subvention en montrant qu'il était prêt, disposé et capable d'aller de l'avant. »

Je comprends que ce ne sont pas non plus les circonstances actuelles mais c'est une perspective intéressante sur la modification des décisions du Fonds pour la large bande.

⁵ Voir la décision de télécom 2024-149, paragraphe 51.