



Dossier OF-Fac-IPL-M180-2015-01 02
Le 19 avril 2017

Maître K. Jennifer Moroz
Avocate-procureure à la division du contentieux
Manitoba Hydro
360, avenue Portage, 22^e étage
Winnipeg (Manitoba) R3C 0G8
Télécopieur : 204-360-6147

Maître Jason Madden
Pape Salter Teillet, LLP
546, avenue Eulid
Toronto (Ontario) M6G 2T2
Télécopieur : 416-916-3726

Manitoba Hydro
Demande d'approbation du projet de transport d'électricité Manitoba-Minnesota
(le projet) présentée par Manitoba Hydro aux termes de l'article 58.11 de la Loi
sur l'Office national de l'énergie (la Loi) et de la Loi canadienne sur l'évaluation
environnementale (2012), L.C. 2012, ch. 19, art. 52

Maîtres,

Le 16 décembre 2016, l'Office national de l'énergie a reçu une demande de Manitoba Hydro pour;

- un permis pour la construction et l'exploitation d'une ligne internationale de transport d'électricité (LIT) aux termes de l'article 58.11 de la *Loi*;
- l'autorisation de certaines déviations en application du paragraphe 45(1) de la *Loi*.

Le projet consiste en une LIT de 500 kV d'une longueur de 213 kilomètres, allant de la station de conversion Dorsey, près de Rosser (Manitoba), à la frontière canado-américaine, près de Piney (Manitoba), où elle serait raccordée à une ligne de transmission au Minnesota. Le projet est régi par le *Règlement désignant les activités concrètes DORS/2012-147*, pris en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* [LCEE (2012)]¹, et doit donc faire l'objet d'une évaluation environnementale, dont l'Office est responsable au titre de cette loi.

Le 21 décembre 2016, Manitoba Hydro a fait paraître un avis de sa demande relative au projet et des instructions quant à la procédure en application du paragraphe 58.12(1) de la *Loi*. Dans les

.../2

¹ L.C. 2012, ch. 19, art. 52.

publications, elle a indiqué que l'Office souhaitait connaître l'opinion des parties intéressées concernant la demande avant de délivrer un permis ou de recommander la tenue d'une audience publique au gouverneur en conseil.

Comme précisé dans les publications, l'Office doit, aux termes du paragraphe 58.14(2) de la *Loi*, tenir compte de tous les facteurs qu'il estime pertinents, notamment de ce qui suit :

- (a) des conséquences de la ligne internationale sur les provinces qu'elle ne franchit pas;
- (b) des conséquences de la construction ou de l'exploitation de la ligne sur l'environnement;
- (c) de tout autre facteur qui peut être prévu par règlement.

Manitoba Metis Federation

Le 20 janvier 2017, la Manitoba Metis Federation (MMF) a déposé une lettre de commentaires ([lettre de la Manitoba Métis Federation](#)), dans laquelle elle demandait à l'Office de recommander au ministre d'assujettir le projet à l'obtention d'un certificat, aux termes de l'article 58.16 de la *Loi*, pour garantir la tenue d'activités de consultation valables auprès des Autochtones. Selon elle, un processus de délivrance de permis ne permettrait pas à la Couronne de respecter ses obligations à son endroit. La MMF a indiqué que l'Office pourrait délivrer le permis demandé par Manitoba Hydro aux termes de l'article 58.11 sans la tenue d'une audience et sans que l'agrément du gouverneur en conseil ne soit requis. Elle a ajouté que la Couronne ne pourrait ainsi pas la consulter avant de prendre la décision d'approuver le projet et que cela empêcherait cette dernière de remplir ses obligations constitutionnelles.

La MMF a avancé que la LCEE (2012) limite la portée de l'évaluation environnementale aux impacts sur l'usage actuel des terres et des ressources à des fins traditionnelles par les Autochtones. Elle considère qu'une évaluation de cette nature ne permet pas de saisir et de contrer les incidences du projet sur les usages futurs ou potentiels du territoire par les communautés métisses dans l'exercice de leurs droits ancestraux.

La MMF a en outre fourni un résumé des effets à examiner avant l'approbation du projet ainsi que des commentaires sur l'énoncé des incidences environnementales. Elle a mentionné qu'elle collabore avec Manitoba Hydro pour déterminer des mesures d'atténuation appropriées et qu'en cas d'atténuation insuffisante, elle considérerait les effets résiduels comme importants.

Manitoba Hydro

Le 3 février 2017, Manitoba Hydro a répondu à la lettre de commentaires de la MMF ([réponse de Manitoba Hydro à la MMF](#)). Selon elle, la MMF soulève les préoccupations suivantes dans sa lettre de commentaires : (i) les effets éventuels du projet sur les droits, revendications et intérêts de la communauté métisse au Manitoba²; (ii) une consultation insuffisante de la Couronne auprès de la MMF concernant le projet³; (iii) le fait que le processus de permis de

² Lettre de Pape Salter Teiller LLP datée du 18 janvier 2017, p. 1

³ *Supra*, note 1, p. 1

l'Office ne permettrait pas à la Couronne de s'acquitter de ses obligations auprès de la MMF⁴; (iv) d'autres préoccupations à l'égard de l'énoncé des incidences environnementales de Manitoba Hydro, qui sont énumérées dans un tableau joint à la lettre de commentaires de la MMF⁵. Manitoba Hydro avance que malgré les préoccupations de la MMF, cette dernière n'a pas affirmé que le projet ne devrait pas être approuvé, mais plutôt que l'Office devrait recommander un processus de délivrance de certificat pour l'autorisation.

Manitoba Hydro soutient qu'elle a entrepris une démarche d'engagement et d'évaluation à l'égard du projet afin de comprendre les effets. La MMF n'a pas participé aux premières activités d'engagement; toutefois, elle y prend maintenant pleinement part.

Manitoba Hydro a affirmé être convaincue que ses efforts d'engagement soutenus et le rapport préliminaire de la MMF permettront à cette dernière et à Manitoba Hydro de s'entendre sur les mesures d'atténuation qui seront suffisantes pour parer aux effets. Elle est d'avis que le processus de délivrance de permis de l'Office est en mesure de donner suite à toute préoccupation en suspens de la MMF reliée à la construction et à l'exploitation du projet. Selon elle, ce processus suffit pour protéger les droits constitutionnels de la communauté métisse du Manitoba. Manitoba Hydro a en outre avancé que si l'Office décidait d'imposer l'obtention d'un certificat à l'égard du projet et, par conséquent, la tenue d'une audience supplémentaire, il contreviendrait à son obligation au titre de la *Loi* d'éviter le dédoublement des mesures prises par des gouvernements provinciaux relativement aux lignes internationales de transport d'électricité.

Manitoba Hydro répond aux préoccupations de la MMF en suggérant ce qui suit :

- Le processus de l'Office pouvant mener à la délivrance d'un permis est robuste et exhaustif. Il comporte de nombreuses caractéristiques permettant de protéger les droits de toutes les parties susceptibles d'être touchées, dont la communauté métisse du Manitoba. Les préoccupations de cette dernière à l'égard du processus ne sont donc pas fondées.
- La reproduction d'une instance visant la délivrance d'un certificat chevaucherait les mesures provinciales. En effet, une évaluation environnementale est déjà en cours et prévoit une audience publique comportant ce qui suit : aide financière aux participants; différents modes de participation; demandes de renseignements écrites; requêtes; audiences communautaires orales; une audience orale à Winnipeg; possibilité de présenter des documents en langues autochtones ou en français⁶. Manitoba Hydro a indiqué que la MMF a présenté une demande de participation à l'instance provinciale de la Commission de protection de l'environnement et qu'elle a obtenu le statut de participant ainsi qu'une aide financière.

⁴ *Supra*, note 1, p. 2.

⁵ *Supra*, note 1, p. 10.

⁶ Directive relative à l'audience de la Commission de protection de l'environnement, *supra*, note 23, p. 6 à 15.

- Les préoccupations liées aux incidences éventuelles ont été abordées dans la demande et aucun effet négatif important découlant du projet n'a été trouvé compte tenu des mesures d'atténuation. Manitoba Hydro s'est engagée à examiner le rapport d'étude définitif de la MMF afin de revoir la question ainsi qu'à déposer ce rapport dans le cadre des instances provinciales d'évaluation environnementale, conformément à l'accord de contribution relatif à l'engagement de la communauté métisse du Manitoba à l'égard du projet, qui a été conclu le 12 janvier 2016. Elle soutient que toute question qui ne serait pas résolue de manière satisfaisante pour la MMF avant l'audience de la Commission de protection de l'environnement pourra l'être par l'entremise du processus d'évaluation provincial.
- Les préoccupations portant précisément sur l'énoncé des incidences environnementales, qui visent notamment l'engagement, le tracé de la ligne de transport et le caractère adéquat de l'évaluation, concernent la participation continue. Selon Manitoba Hydro, le défaut d'incorporer des observations précises de la MMF ne permet pas de conclure que son évaluation environnementale est insuffisante.

Décision de l'Office

La Loi

En vertu du paragraphe 58.14(1) de la *Loi*, l'Office pourrait recommander au ministre la prise d'un décret à l'égard de la ligne internationale de transport d'électricité par le gouverneur en conseil au titre de l'article 58.15.

Le paragraphe 58.14(2) stipule que pour déterminer s'il y a lieu de faire une telle recommandation, l'Office tente d'éviter le dédoublement des mesures prises au sujet d'une ligne internationale par le demandeur et le gouvernement des provinces que la ligne franchira et tient compte de tous les facteurs qu'il estime pertinents et notamment :

- (a) des conséquences de la ligne internationale sur les provinces qu'elle ne franchit pas;
- (b) des conséquences de la construction ou de l'exploitation de la ligne sur l'environnement;
- (c) de tout autre facteur qui peut être prévu par règlement.

L'Office a examiné le contenu de la lettre de commentaires de la MMF et la réponse de Manitoba Hydro. La MMF est le seul groupe qui a présenté des commentaires. Les commentaires reçus n'ont pas convaincu l'Office de la pertinence de recommander au ministre la prise d'un décret à l'égard du projet par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 58.15 de la *Loi*, pour préciser que la construction et l'exploitation de la ligne internationale de transport d'électricité sont assujetties à l'obtention d'un certificat aux termes de l'article 58.16 de la *Loi*, ainsi qu'à l'observation de celui-ci.

Portée de l'évaluation du projet

Puisque le projet doit être soumis à une évaluation environnementale au titre de la LCEE (2012), et compte tenu de l'éventail des effets environnementaux et des facteurs dont il doit tenir compte aux termes des articles 5 et 19 de la LCEE (2012), ainsi de son mandat de délivrer un permis en application du paragraphe 58.11(1) de la *Loi*, l'Office a décidé d'évaluer le projet au titre de l'article 58.11 de cette même loi, conformément à la demande de Manitoba Hydro.

Comme l'a fait remarquer Manitoba Hydro, l'Office a une vaste compétence relativement à la portée des questions dont il pourrait tenir compte pour décider de délivrer ou non un permis. Ce pouvoir découle de sa législation habilitante, la *Loi*, et lui permet de prendre en considération toutes les questions pertinentes, puisqu'aucune disposition dans cette dernière ne le limite à cet égard. Ce pouvoir n'est pas limité par les lignes directrices visant la rédaction de demandes présentées dans le *Guide de dépôt* de l'Office, et l'Office n'est pas limité par la LCEE (2012). L'étendue des pouvoirs conférés par cette dernière ne vise que l'évaluation environnementale du projet menée par l'Office.

L'Office estime que les préoccupations soulevées par la MMF seront résolues de manière efficace par le processus de délivrance de permis combiné à une évaluation environnementale aux termes de la LCEE (2012), pour laquelle, à titre d'autorité responsable, il doit veiller à ce que le public ait la possibilité de participer. En outre, un processus provincial comportant un volet de participation du public est en cours.

Délai d'exécution

L'Office fait remarquer que la *Loi* n'impose pas de délai pour la délivrance d'un permis en vertu de l'article 58.11, et que la LCEE (2012) n'impose pas de délai pour rendre une décision en vertu de la *Loi*. L'Office peut, à tout moment pendant son examen du projet, envisager de recommander au ministre d'assujettir le projet à l'obtention d'un certificat aux termes de l'article 58.14 de la *Loi* s'il juge que les questions pertinentes ne sont pas traitées de manière appropriée.

Pour réduire le chevauchement possible de son évaluation environnementale et de celle du gouvernement du Manitoba, l'Office a déterminé qu'il commencera l'évaluation aux termes de la LCEE (2012) après que la Commission de protection de l'environnement aura terminé son audience publique concernant le projet proposé. Il prévoit rendre une décision en vertu de cette loi et décider de délivrer un permis ou de faire une recommandation au ministre aux termes de l'article 58.14, s'il le juge justifié, en 2018.

Engagement et processus au titre de la LCEE (2012) et de la Loi

À la page 12 de sa lettre de commentaires, la MMF a indiqué que dans les circonstances, la LCEE (2012) et les processus de l'Office ne permettraient pas à la Couronne de remplir son obligation de consulter à l'égard de la communauté métisse. L'Office fait remarquer que plusieurs décisions judiciaires, comme *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*⁷, ont reconnu la capacité de la Couronne à tirer parti des occasions de consultation des Autochtones prévues dans le cadre des processus existants d'évaluations réglementaires ou environnementales. De tels processus offrent des moyens grâce auxquels la Couronne peut s'assurer que les préoccupations des Autochtones sont entendues, étudiées et que des mesures sont prises pour les régler, au besoin. Pendant le processus de l'Office, la société peut prendre des engagements et l'organisme de réglementation peut imposer des conditions à la société pour donner suite aux préoccupations.

Quant à l'opinion de la MMF selon lequel la LCEE (2012) limite la portée de l'évaluation environnementale aux impacts sur l'usage actuel des terres et des ressources à des fins traditionnelles par les Autochtones⁸, l'Office souligne que les évaluations environnementales aux termes de cette loi doivent traiter des répercussions de tout changement au projet qui pourraient toucher l'environnement à l'égard de facteurs qui concernent les peuples autochtones, notamment l'usage courant des terres et des ressources à des fins traditionnelles, comme précisé au sous-alinéa 5(1)(c)(iii). La LCEE (2012) s'applique également à des usages par des groupes autochtones dans un avenir raisonnablement prévisible, comme indiqué dans le document [*Orientations techniques pour l'évaluation de l'usage courant des terres et des ressources à des fins traditionnelles en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale \(2012\)*](#).

L'Office constate qu'en plus de la prise en compte des effets environnementaux énoncés au sous-alinéa 5(1)(c)(iii) de la LCEE (2012), les peuples autochtones ont la possibilité de formuler des commentaires sur des impacts liés à diverses composantes de l'environnement aux termes de l'article 5 de cette loi. La même observation s'applique aux facteurs énumérés à l'article 19, notamment le large éventail de questions prévues à l'alinéa 19(1)(j), qui stipule « tout autre élément utile à l'évaluation environnementale dont l'autorité responsable... peut exiger la prise en compte ».

Pour faciliter la participation de groupes autochtones et d'autres membres du public aux évaluations environnementales aux termes de la LCEE (2012), de l'aide financière aux participants serait offerte.

L'Office publiera une directive procédurale afin d'expliquer le déroulement du processus d'évaluation de la demande aux termes de la LCEE 2012 et de l'article 58.11 de la *Loi*. L'Office évaluera les questions en application du *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant l'électricité*⁹ avant la fin du processus aux termes de la LCEE (2012), mais ne délivrera pas de permis avant d'avoir pris une décision dans le cadre de ce dernier. La directive procédurale

⁷ [2004] 3 RCS 550, 2004 CSC 74 (CanLII).

⁸ Lettre de la Manitoba Metis Federation, p. 12.

⁹ DORS/97-130.

renfermera également de l'information sur les possibilités de participation offertes au public et des précisions sur la manière de présenter à l'Office une demande d'aide financière aux participants.

L'Office ordonne à Manitoba Hydro de signifier la présente lettre à toutes les parties au processus de la Commission de protection de l'environnement du Manitoba, aux territoires voisins, aux groupes autochtones, aux propriétaires fonciers et aux personnes intéressées.

Veillez agréer, Maîtres, mes sincères salutations.

La secrétaire de l'Office,

Original signé par

Sheri Young

c.c. : Bureau de gestion des grands projets, Ressources naturelles Canada
Télécopieur : 613-995-7555

Division de l'énergie renouvelable et électrique, Ressources naturelles Canada
Télécopieur : 613-995-0087