

Le 14 juin 2019

Transmis par courriel

L'honorable Amarjeet Sohi, C.P., député  
Ministre des Ressources naturelles  
Ressources naturelles Canada  
588, rue Booth  
Ottawa, Ontario K1A 0E4

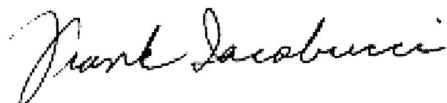
Cher ministre Sohi :

**Objet : Projet d'expansion du réseau de Trans Mountain : Aperçu de mon rôle et travail en tant que représentant fédéral dans la relance de la phase III des consultations**

En tant que représentant fédéral dans le cadre de la relance de la phase III des consultations, je vous écris pour vous offrir un aperçu du rôle que j'ai occupé, ainsi que du travail que j'ai accompli afin de m'acquitter du mandat qui m'a été confié.

En vous faisant parvenir cet aperçu, je souhaite vous exprimer ma gratitude, ainsi qu'au gouvernement du Canada, de m'avoir offert l'opportunité de contribuer au Projet d'expansion du réseau de Trans Mountain. Je souhaite également vous remercier, ainsi que vos collègues, du soutien et la courtoisie que vous avez témoignés à mon égard, ainsi que du leadership dont vous avez fait preuve.

Bien à vous,



Frank Iacobucci

**Projet d'expansion du réseau de Trans Mountain : Aperçu de mon rôle et travail en tant que représentant fédéral dans la relance de la phase III des consultations**

**L'honorable Frank Iacobucci, C.C., c.r.**

**Le 14 juin 2019**

**Mon rôle**

Le 30 août 2018, la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*, a accueilli une demande de contrôle judiciaire visant à annuler le décret de 2016 acceptant la recommandation de l'Office national de l'énergie que le projet d'agrandissement de Trans Mountain soit approuvé, et a renvoyé l'affaire au gouverneur en conseil pour une nouvelle détermination. La Cour a déterminé que le cadre de consultation adopté par le Canada était suffisant et lui permettait de faire des efforts raisonnables afin de consulter les groupes autochtones touchés par le Projet, mais que le Canada ne l'a pas mis en œuvre correctement. Elle a déclaré que la relance du processus de consultation pourrait être « spécifique et ciblé ». La Cour a également déterminé que l'Office national de l'énergie avait commis une erreur en excluant les incidences du transport maritime lié au Projet de la portée du Projet et de son évaluation de l'intérêt public.

Le 3 octobre 2018, le Canada a annoncé qu'il n'interjetterait pas appel de la décision de la Cour. Le Canada reprendrait plutôt les consultations de la phase III avec les 117 groupes autochtones qui, selon la détermination réalisée par la Couronne en 2016, pourraient être touchés par le Projet. Le nombre de groupes autochtones consultés en 2018-2019 a augmenté à 129 après que de nouvelles informations sur les impacts liés au projet soient devenues disponibles et que le Canada eût déterminé que d'autres groupes autochtones devraient être consultés.

De plus, le 20 septembre 2018, le gouverneur en conseil a publié un décret pour ordonner à l'Office national de l'énergie de réexaminer des aspects de son rapport de 2016, et de présenter son rapport de recommandation d'ici le 22 février 2019. À cette date, à la suite d'un processus de réexamen de 22 semaines, l'Office national de l'énergie a publié son Rapport de réexamen (« le Rapport de réexamen »). Dans le Rapport de réexamen, l'Office national de l'énergie a conclu, en soupesant les considérations concurrentes, que le Projet était dans l'intérêt national et a recommandé que le gouverneur en conseil approuve la délivrance d'un certificat d'utilité publique à Trans Mountain, sous réserve de 156 conditions; sept de ces conditions datent de 2016 et ont fait l'objet d'une révision.

J'ai été nommé au poste de représentant fédéral le 3 octobre 2018. Aux termes de l'Approche de la consultation de la Couronne – qui a été partagé avec les groupes autochtones – le représentant fédéral « supervisera et guidera le processus de consultation et d'accordement » et offrira « à titre d'indépendant, des conseils et une orientation au gouvernement sur le processus de consultation et d'accordement » afin de veiller à ce que le processus « se déroule de la manière prescrite par la Cour. »

## **Mon travail**

Suite à ma nomination, j'ai travaillé en étroite collaboration avec des représentants de la Couronne (y compris les membres des équipes de consultation) tout au long du réexamen de l'Office national de l'énergie et de la reprise de la phase III des consultations. Dans le cadre de mon affectation, j'ai assumé les tâches suivantes :

- Travailler avec des fonctionnaires pour façonner l'approche de la Couronne à l'égard de la reprise de la phase III des consultations, notamment en aidant à l'élaboration de l'Approche de la consultation de la Couronne et autres documents fondamentaux.
- Présider une série de quatre tables rondes réunissant des groupes autochtones potentiellement touchés tenues en novembre et décembre 2018 à Edmonton, Kamloops, Vancouver et Victoria.
- Examiner et, le cas échéant, répondre à la correspondance des groupes autochtones.
- Fournir régulièrement des conseils aux fonctionnaires de la Couronne dans le cadre de leurs interactions avec tous les ordres de gouvernement.
- Participer régulièrement à des réunions de mise à jour avec les membres des équipes de consultation pendant les consultations.
- Réviser le Rapport sur la consultation et l'accordement de la Couronne de 2019 (RCAC de 2019) et fournir des conseils sur la rédaction de ce dernier, y compris les annexes de certains groupes autochtones sélectionnés.
- Examiner les commentaires formulés par les groupes autochtones sélectionnés en ce qui concerne l'ébauche du RCAC de 2019 (y compris leurs annexes précises).
- Passer en revue tous les mémoires indépendants que la Couronne a reçus des groupes autochtones.

Tout au long de la reprise de la phase III des consultations, j'ai tenu avec les responsables des consultations des appels et rencontres hebdomadaires – passant à une fréquence quasi quotidienne lors de certaines périodes – afin d'offrir des conseils sur la réponse à donner aux préoccupations exprimées par les groupes autochtones. J'ai rencontré régulièrement des représentants de haut niveau de divers ministères fédéraux pour discuter de questions connexes dont la portée pouvait varier de vastes à spécifiques à un groupe. J'ai eu des rencontres et appels réguliers avec le ministre des Ressources naturelles et un groupe restreint de ministres pour discuter de ces mêmes questions.

## **Consultation**

En réponse à la critique de la CAF selon laquelle les membres des équipes de consultation n'avaient pas le mandat d'engager un dialogue bilatéral significatif, les équipes de consultation de la Couronne ont reçu le mandat général d'engager des consultations significatives et bilatérales avec les groupes autochtones potentiellement touchés. La Couronne a formé des équipes de

consultation considérablement élargies pour rencontrer chacun des 129 groupes autochtones potentiellement touchés. Il y avait neuf équipes de consultation et trois responsables de la consultation. Les équipes de consultation étaient composées de plus de 60 fonctionnaires de 13 ministères fédéraux différents, ce qui reflète l'approche pangouvernementale du Canada à l'égard de la relance de la phase III des consultations. Je comprends que la Couronne a alloué 5,3 millions de dollars pour permettre aux groupes autochtones de participer à cette reprise des consultations.

La nouvelle phase III du processus de consultation a été conçu pour : a) donner aux groupes autochtones l'occasion de dialoguer directement avec la Couronne sur les questions de processus et de fond, y compris les questions qui n'ont pas été abordées lors du réexamen de l'Office national de l'énergie; b) être un processus itératif, dans le cadre duquel les équipes de consultation ont le mandat de discuter et d'accepter des accommodements appropriés avec les groupes autochtones et de demander au Conseil des ministres, si nécessaire, d'élargir leur mandat en la matière pendant les consultations afin de répondre aux préoccupations soulevées par ces derniers et de donner suite à leur dialogue. Le processus de consultation a également fourni à la Couronne et aux groupes autochtones une occasion de mieux cerner les impacts potentiels liés au projet propres à chaque groupe et de proposer des mesures d'accommodement individualisées appropriées.

La phase III des consultations a été menée conformément à l'Approche de la consultation de la Couronne. Comme cela a été souligné lors des discussions des tables rondes susmentionnées, l'Approche de la consultation prévoit que les consultations seront menées dans le but d'obtenir le « consentement libre, préalable et éclairé » des groupes autochtones en ce qui concerne les impacts liés au projet sur leurs droits ancestraux et issus de traités. Cependant, il ne faut pas oublier qu'aucun groupe autochtone ne dispose d'un droit de veto en ce qui concerne l'approbation du projet.

J'ai été informé que les équipes de consultation avaient rencontré au moins une fois les 122 groupes autochtones désireux de se réunir et qu'elles avaient rencontré à plusieurs reprises divers groupes autochtones, ayant eu au total 402 réunions avec des groupes autochtones au cours de la reprise de la phase III du processus de consultation. En général, des représentants de Trans Mountain étaient également présents. De plus, je comprends que le ministre des Ressources naturelles a assisté à 46 réunions avec plus de 65 groupes autochtones depuis la décision de la Cour d'appel fédérale le 30 août 2018.

Lors de ces réunions et dans la correspondance, les groupes autochtones, la Couronne et Trans Mountain se sont renseignés au sujet des répercussions possibles du Projet et d'autres questions soulevées par les groupes autochtones. Contrairement à 2016, la Couronne n'a pas seulement pris des notes à l'intention du gouverneur en conseil; elle a collaboré activement avec les groupes autochtones au sujet des répercussions possibles du Projet, travaillant souvent avec Trans Mountain et divers ministères gouvernementaux pour fournir des renseignements supplémentaires et répondre aux questions posées.

Le 17 avril 2019, en réponse aux demandes de certains groupes autochtones qui souhaitaient disposer de plus de temps dans le cadre de la relance de la phase III du processus de consultation,

le gouverneur en conseil a publié un décret afin de prolonger du 22 mai 2019 au 18 juin 2019 le délai prescrit pour rendre une décision sur le Projet.

La version provisoire du RCAC de 2019 ainsi que l'annexe de chaque groupe autochtone ont été envoyées à chaque groupe autochtone le 24 ou le 25 avril 2019. Les groupes autochtones avaient jusqu'au 29 mai 2019 pour faire part de leurs commentaires sur l'ébauche de leur annexe et présenter leurs propres observations afin qu'elles soient incluses dans le dossier de consultation et joints au RCAC de 2019. Le 28 mai 2019, la date de présentation des commentaires sur les ébauches d'annexes a été reportée au 31 mai 2019, et la date de présentation à la Couronne des mémoires indépendants présentant les observations a été reportée au 6 juin 2019. Cinquante-huit groupes autochtones ont fourni des commentaires sur les ébauches d'annexes et 43 groupes ont envoyé leurs mémoires indépendants afin qu'ils soient inclus dans le RCAC de 2019. Le partage d'ébauches d'annexes et l'obtention de commentaires et d'observations de la part des groupes autochtones ont constitué un mécanisme supplémentaire permettant à la Couronne et aux groupes autochtones d'échanger de manière constructive au sujet des consultations et des accommodements à accorder à ces groupes dans le cadre du Projet.

## Accommodements

Dans le cadre du processus de consultation, la Couronne a relevé cinq domaines généraux où le Projet est susceptible d'avoir un effet sur les droits ancestraux et issus de traités : la chasse, la trappe et la cueillette; la pêche en eau douce; la pêche et la récolte en mer; les autres pratiques traditionnelles ou culturelles; les titres autochtones, ressources et droits de gouvernance. Au cours du processus de consultation, des discussions approfondies ont eu lieu avec des groupes autochtones sur la manière dont ces impacts pourraient être atténus par le biais d'accommodements. Parmi les mesures discutées figurent les suivantes :

- Les mesures d'accommodement issues des discussions de 2016, dont le Comité consultatif et de surveillance autochtone, qui est maintenant en fonction pour surveiller le Projet et solliciter le point de vue des Autochtones lors des travaux de construction et de l'exploitation du Projet.
- Les 156 conditions énoncées par l'Office national de l'énergie, qui seront imposées au promoteur si le Projet est approuvé, dont sept ont été révisées depuis 2016. Plusieurs de ces conditions visent spécifiquement à atténuer les incidences potentielles du Projet sur les groupes autochtones.
- De nouvelles mesures exprimées en termes généraux, qui pourront aussi être adaptées pour répondre aux préoccupations spécifiques soulevées par des groupes autochtones, y compris :
  - **Élaboration conjointe des interventions communautaires.** Cette mesure vise à établir, en concertation, le rôle des groupes autochtones vivant dans le secteur du Projet en ce qui concerne la préparation aux urgences et l'intervention en cas d'incidents maritimes, ce qui pourrait comprendre le partage des connaissances, de la formation et des exercices, la planification des interventions, le personnel, l'équipement ainsi que les technologies et outils de communication.

- **Fonds de restauration de l'habitat aquatique.** Cette mesure vise à offrir des fonds et des ressources pour des projets liés à la restauration de l'habitat afin de contrer les effets directs et indirects du Projet sur les espèces et les habitats aquatiques. Des mesures précises seront élaborées en collaboration avec les groupes autochtones.
  - **Initiative de connaissance améliorée de la situation maritime.** Un projet-pilote sera conçu pour améliorer la sécurité des embarcations autochtone. Ce système en ligne contiendra de l'information telle que le trafic maritime, l'hydrographie, la météo et le savoir local et il viendra appuyer la prise de décisions locale, améliorer la sécurité maritime et contribuer à la protection environnementale.
  - **Équipement et formation en matière de sécurité maritime.** La Couronne versera des fonds aux groupes autochtones pour financer l'achat d'équipement de sécurité, comme des systèmes d'identification automatique, des radios maritimes et des radiobalises de localisation des sinistres, ainsi qu'une formation visant à améliorer la sécurité maritime.
  - **Initiative de réduction du bruit des navires.** La Couronne financera des travaux de recherche visant à mettre à l'essai des technologies et des pratiques opérationnelles sûres et efficaces pour atténuer l'effet des sources de bruit sous-marin sur l'épaulard résident du sud.
  - **Initiative de la mer des Salish.** Cette mesure fournira une structure de gouvernance collaborative et un financement aux organisations autochtones afin qu'elles se dotent de ressources et de compétences et qu'elles s'engagent pleinement dans la gestion des effets cumulatifs dans la mer des Salish, en collaboration avec d'autres intervenants, par la surveillance, les activités de gestion et la recherche. Cette initiative vise entre autres à allouer d'importantes ressources pour surveiller la santé des populations de poissons (ceux dans la mer des Salish et ceux qui remontent la rivière) et de l'épaulard résident du sud.
  - **Initiative d'évaluation des effets cumulatifs terrestres.** Cette mesure prévoit une collaboration avec les groupes autochtones afin de concevoir avec eux des initiatives précises sur les effets cumulatifs dont l'objectif est i) de comprendre l'état de santé environnementale actuel compte tenu de l'industrialisation et ii) de surveiller les changements occasionnés par le développement au fil du temps et de partager de l'information à cet égard.
  - **Initiative d'études terrestres.** Cette mesure appuie la tenue d'études autochtones sur l'utilisation du territoire pour la pratique d'activités traditionnelles afin de mieux comprendre les effets potentiels et cumulatifs du Projet. Les données appuieront le suivi des effets cumulatifs ainsi que les phases de construction, d'exploitation et de maintenance du Projet, s'il est approuvé.
- De nouvelles mesures d'accommodement individualisées afin de répondre aux préoccupations particulières de certains groupes autochtones.

- Les nombreux engagements qu'a pris Trans Mountain qui deviendront contraignants dans le cadre des conditions de l'Office national de l'énergie ou encore qui sont inclus, avec d'autres accommodements, dans les ententes d'avantages mutuels signées entre les groupes et Trans Mountain.
- Les autres mesures adoptées par la Couronne indépendamment du Projet qui permettent d'atténuer les répercussions potentielles sur les groupes autochtones. Il s'agit notamment de l'administration par Transport Canada de la législation fédérale en matière de sécurité maritime, du Plan de protection des océans et de différentes initiatives connexes à l'appui de la santé et du rétablissement de la population d'épaulards résidents du sud; de l'Initiative pour la protection des baleines; de la *Loi sur la sécurité des pipelines*; du Régime national en cas de déversement d'hydrocarbures par des navires; et d'au moins huit initiatives visant la protection des poissons et de leur habitat mises en place et financées pour améliorer la santé des populations de poissons et la qualité de leurs habitats dans le secteur visé par le Projet.

Lorsque aucun accommodement n'était offert, la Couronne a fourni une justification raisonnable aux groupes autochtones et ne s'était pas contentée de prendre note des préoccupations ou de s'engager à décrire les problèmes aux ministres.

### **Observations finales**

Je voudrais terminer en exprimant certaines observations sur la reprise de la phase III du processus de consultation. Ces observations résultent de la supervision, de la direction et des conseils que j'ai offerts dans l'exécution de mon mandat. Pour commencer, j'ai participé à pratiquement toutes les étapes de la reprise de la phase III du processus de consultation. Le processus a bénéficié des commentaires des groupes autochtones et de représentants de nombreux ministères. À cet égard, je tiens à souligner les efforts impressionnantes déployés par les groupes autochtones pour leur participation et leur engagement dans le processus. Bien que certains groupes soient en désaccord ou en désaccord, leurs positions doivent être respectées.

De plus, je souhaite souligner l'importance des efforts considérables déployés par les neuf équipes de consultation composées de plus de 60 fonctionnaires supervisés par les responsables de la consultation. Tout cela a été fait pour refléter l'approche pangouvernementale mise en œuvre sous la direction de ministres qui ont travaillé ensemble en équipe. Simultanément, le promoteur, Trans Mountain Corporation, bien qu'elle soit une entité indépendante, a travaillé efficacement en coopération avec les groupes autochtones et les représentants du gouvernement. Avec l'autorité accordée par les ministres de la Couronne, les équipes de consultation de la Couronne ont pu présenter des positions visant à répondre aux préoccupations des Autochtones. À cet égard, j'ai observé que les équipes de consultation de la Couronne s'efforçaient à obtenir le consentement des groupes autochtones même si cela n'a pas toujours été réalisé.

Par conséquent, lorsque j'évalue tout ce qui s'est passé lors de la reprise de la phase III des consultations, je suis satisfait, d'après le dossier de consultation et la jurisprudence applicable, que la Couronne a remédié aux lacunes dans la consultation identifiées par la Cour d'appel fédérale et a eu des consultations véritables avec les groupes autochtones potentiellement touchés.

De plus, prises ensemble, les mesures d'accommodement susmentionnées répondent aux impacts et préoccupations qu'ont exprimés les groupes autochtones potentiellement touchés. Ils forment la preuve que la Couronne a écouté les préoccupations exprimées et a proposé des mesures raisonnables pour y répondre. Cela témoigne d'un dialogue fructueux et bilatéral entre la Couronne et les groupes autochtones potentiellement touchés, conformément aux obligations constitutionnelles de la Couronne.

Pour terminer, j'ai été appelé à travailler sur des enjeux liés aux Autochtones durant la majeure partie de ma vie professionnelle dans le cadre des différents postes que j'ai occupés. De plus, durant les 15 dernières années, j'ai œuvré comme avocat dans de nombreux dossiers autochtones. De ce point de vue, le travail que j'ai accompli dans le présent dossier, peu importe les résultats qui en découleront, a renforcé mon espoir de voir les relations entre les peuples autochtones et le Canada s'améliorer sur le chemin d'une réconciliation juste et honorable.