

**DIONNE  
SCHULZE**

S.E.N.C.  
AVOCATS • ATTORNEYS

507 Place d'Armes # 1100  
Montréal, Québec  
Canada H2Y 2W8  
TEL 514-842-0748  
FAX 514-842-9983  
[www.dionneschulze.ca](http://www.dionneschulze.ca)

**COMMENTS OF THE INNU OF EKUANITSHIT ON  
THE ENVIRONMENTAL IMPACT STATEMENT**

**Labrador-Island Transmission Link Project**  
CEAR No. 10-03-51746; Provincial Reg. 1407

David Schulze  
Dionne Schulze, Attorneys at Law

June 12, 2012

## TABLE OF CONTENTS

I.	Introduction: Position of the Innu of Ekuaniitshit .....	1
II.	Criteria for determining the sufficiency of the Environmental Impact Statement.....	2
A.	Introduction.....	2
B.	Anticipated Aboriginal role in the environmental assessment of the Project.....	2
1.	Under the Act.....	2
2.	Under the Guidelines .....	3
C.	Role of the Environmental Impact Statement in the environmental assessment process ...	6
1.	Purpose of an assessment.....	6
2.	The Agency's information-gathering requirements.....	6
III.	Comments on the Environmental Impact Statement .....	7
A.	Reservations.....	7
1.	Description of the Project .....	7
2.	Description of the process involving Aboriginal peoples.....	7
B.	Nalcor's approach .....	8
1.	Preferential treatment reserved for Innu Nation .....	8
2.	Treatment of the Innu of Ekuaniitshit .....	9
3.	Example of Pakua Shipi: A poor quality initial study carried out on the cheap and .....a refusal to propose concrete accommodation measures .....	10
C.	Concerns of the Innu of Ekuaniitshit .....	12
1.	Introduction.....	12
2.	Salmon .....	12
3.	Terrestrial wildlife .....	15

## I. Introduction: Position of the Innu of Ekuanitshit

The project proposed by Nalcor Energy (the Proponent), excluding the proposed infrastructure on the island of Newfoundland, consists of the construction and operation of:

- a converter station at Gull Island to convert alternating current to direct current;
- a 450 kilovolt transmission line from Gull Island to the Strait of Belle Isle (407 km), transmitting 800 megawatts of power; and
- a submarine cable crossing the Strait of Belle Isle (27 to 36 km long).

The Guidelines issued by the federal and provincial governments required that the Proponent prepare an Environmental Impact Statement (EIS) of the Project, including its impacts on the Innu of Ekuanitshit.

The EIS submitted by Nalcor runs into the thousands of pages and is in English only, except for a 46-page *plain language summary* in French. The Proponent also submitted more than 20 component studies at the request of the province,<sup>1</sup> totalling several more thousand pages, also in English.

However, the EIS does not take into account the interests, values, concerns, contemporary and historic activities, or traditional knowledge of the Innu of Ekuanitshit, as the Guidelines require.

The Innu of Ekuanitshit received \$10,000 from the Canadian Environmental Assessment Agency under the Participant Funding Program to respond to a Project of this scope and to the huge volume of documentation associated with it.<sup>2</sup> As outlined below, the Proponent provided no additional funding.

However, the community's position was expressed by Chief Jean-Charles Piétacho during a meeting with representatives of the Proponent on May 24, 2012, when he said: [Translation] "We are not a special interest group, we are a people. A people must be consulted and accommodated, they must give their consent and this project will have impacts for generations to come."

---

<sup>1</sup> [http://www.env.gov.nl.ca/env/env\\_assessment/Projects/Y2010/1407/index.html](http://www.env.gov.nl.ca/env/env_assessment/Projects/Y2010/1407/index.html).

<sup>2</sup> "Aboriginal Funding Envelope – Funding Review Committee's Report," November 8, 2010 <<http://www.ceaa.gc.ca/050/documents/46206/46206E.pdf>>.

## **II. Criteria for determining the sufficiency of the Environmental Impact Statement**

### **A. Introduction**

In law, the effects of a project “on the current use of lands and resources for traditional purposes by Aboriginal persons” do not constitute a sociocultural fact, but rather an environmental effect that, according to the CEAA, must be considered.

The position of the Innu of Ekuaniitshit is that the Environmental Impact Statement submitted by the Proponent, as completed by the supplemental information, is insufficient if it does not meet the requirements imposed by the federal and provincial governments concerning Aboriginal peoples, including their community.

### **B. Anticipated Aboriginal role in the environmental assessment of the Project**

#### **1. Under the Act**

The primary purpose of the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA) is “to ensure that projects are considered in a careful and precautionary manner before federal authorities take action in connection with them, in order to ensure that such projects do not cause significant adverse environmental effects”: paragraph 4(1)(a).

The definition of “environmental effect” provided in subsection 2(1) of the CEAA includes, in particular:

- “any change that the project may cause in the environment;” and
- “any effect of any change [...] on the current use of lands and resources for traditional purposes by aboriginal persons.”

One of the other purposes of the CEAA is “to promote communication and cooperation between responsible authorities and Aboriginal peoples with respect to environmental assessment” (paragraph 4(1)(b.3)).

In addition, section 16.1 of the Act provides that “community knowledge and Aboriginal traditional knowledge may be considered in conducting an environmental assessment.”

## 2. Under the Guidelines

### a) Key role of Aboriginal peoples

Indeed, the *Environmental Impact Statement Guidelines*<sup>3</sup> issued for this project assign a key role to Aboriginal peoples.

#### “2.2 ABORIGINAL AND PUBLIC PARTICIPATION

Aboriginal and public participation is a central objective of an environmental assessment process and a means to ensure that a Proponent considers and responds to Aboriginal and public concerns. In preparing the EIS, the Proponent shall inform and consult with all potentially affected Aboriginal and local communities, interested regional and national organizations and resource users.”

### b) Proponent’s primary obligation to Aboriginal peoples

The Proponent is required to demonstrate in the Environmental Impact Statement (EIS) that it has studied, among other things, the issues that are important to the Innu of Ekuaniitshit.

#### “4.8 CONSULTATION WITH ABORIGINAL GROUPS AND COMMUNITIES

The EIS shall demonstrate the Proponent’s understanding of the interests, values, concerns, contemporary and historic activities, Aboriginal traditional knowledge and important issues facing Aboriginal groups, and indicate how these will be considered in planning and carrying out the Project. The Aboriginal groups and communities to be considered include, in Newfoundland and Labrador, the Innu Nation, the NunatuKavut Community Council and the Nunatsiavut Government and, in Quebec, the Innu communities of Uashat Mak Mani-Utenam, Ekuaniitshit, Nutaskuan, Unamen Shipu, Pakuashipi, Matimekush-Lac John, and the Naskapi Nation of Kawawachikamach.

To assist in ensuring that the EIS provides the necessary information to address issues of potential concern to these groups, the Proponent shall consult with each group for the purpose of:

1. familiarizing the group with the Project and its potential environmental effects;
2. identifying any issues of concern regarding potential environmental effects of the Project; and
3. identifying what actions the Proponent is proposing to take to address each issue identified, as appropriate.

---

<sup>3</sup> *Environmental Impact Statement Guidelines and Scoping Document: Labrador-Island Transmission Link*, Issued by the Government of Newfoundland and Labrador and the Government of Canada, May, 2011.  
<http://www.ceaa.gc.ca/050/documents/50755/50755E.pdf>.

The Proponent shall explain in the EIS the process undertaken to understand the interests, values, concerns, contemporary and historic activities, Aboriginal traditional knowledge and the important issues facing Aboriginal groups, including meetings, presentations and consultations held with the above-mentioned Aboriginal groups and communities including any oral or written translation and interpretation in Aboriginal languages.

If the Proponent is not able or should not address any particular issue(s), the EIS should include supporting reasons.”

The *Guidelines* also stipulate:

- in the section on the identification of issues and selection of valued environmental components (VECs), that Aboriginal concerns related to the component shall be considered (§4.4.1);
- contemporary and historic Aboriginal land use shall be taken into consideration in the delineation of study areas specific to each VEC (§4.4.2);
- Aboriginal traditional knowledge shall be considered in the description of the existing environment of the study area (§4.4.4);
- in the description of relevant land and resource use within the study area of the VECs, the Proponent shall include “current use of land and resources (including aquatic resources) by Aboriginal persons for traditional purposes, including location of camps, harvested species and transportation routes” (§4.4.4.4);
- the assessment of the beneficial and adverse effects of the Project on the socio-economic environment shall consider how the Project may affect Aboriginal groups (§4.5.1);
- mitigation measures to ensure continued access and passage on land by Aboriginal peoples “for harvesting and travel … and the alternatives to be provided in the event of disruption” (§4.6.1 (f));
- mitigation measures “to maximize labour market opportunities” for Aboriginal peoples (§4.6.1 (j)).

**c) According to Agency policy and guidance**

The *Guidelines* stipulate that Aboriginal traditional knowledge must be considered in the assessment (§2.3 and §3.1). According to Canadian Environmental Assessment Agency policy,<sup>4</sup> Aboriginal traditional knowledge (ATK) “is a body of knowledge built up by a group of people through generations of living in close contact with nature.”

The Agency has set out general principles to guide the collection of data on traditional knowledge, including the following:

**“WORK WITH THE COMMUNITY”**

ATK research should be planned and conducted with the ATK holders: work with the communities.

The ATK held by each Aboriginal group is unique to that group, so consideration of ATK in a particular EA will need to be developed with the holders of the ATK. It is suggested that:

- communities be contacted early in the EA process and informed that their input is being sought;
- communities be provided with the opportunity to determine whether or not they wish to provide ATK to the EA;
- community members be provided with clear and accurate information about the project, the EA, the EA process, which kinds of ATK may be sought, and how any ATK provided may be incorporated into the EA process;
- practitioners be prepared for unforeseen delays and make extra efforts to maintain ongoing and extensive communications with communities;
- practitioners place their ATK collection efforts in the context of broader long-term relationship-building. Thus, the establishment of a relationship of trust with the community, its leaders, and ATK holders is crucial; and
- where language may be an issue, translation may be necessary.”

---

<sup>4</sup> CEAA, *Considering Aboriginal traditional knowledge in environmental assessments conducted under the Canadian Environmental Assessment Act – Interim Principles*. <<http://www.ceaa.gc.ca/default.asp?lang=En&n=4A795E76-1>>.

## C. Role of the Environmental Impact Statement in the environmental assessment process

### 1. Purpose of an assessment

The basic purpose of an environmental assessment is “early identification and evaluation of all potential environmental consequences of a proposed undertaking.” This is the “information-gathering [...] component [...] which provide[s] the decision maker with an objective basis for granting or denying approval for a proposed development” (*Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3).

The Government of Canada has delegated to the Agency the role of conducting, to borrow the expression of the Supreme Court, the “information-gathering” that will provide the responsible authorities with an “objective basis” for their decisions.

### 2. Agency’s information-gathering requirements

The first task assigned to the Agency under the Act is to “ensure that the information required for an assessment by a review panel is obtained and made available to the public” (s. 34(a)).

The federal and provincial governments agreed in the *Guidelines* with respect to the Environmental Impact Statement prepared by the Proponent that “the purpose of the EIS is to identify alternatives to the Project, alternative methods for carrying it out, the environment that will be affected, the important environmental effects associated with the Project, measures that are required to mitigate against any adverse effects and the significance of residual environmental effects” (Preface).

A deficient EIS cannot, by definition, be considered sufficient since neither the public nor the Agency would have the “information required” for an assessment of the Project.

All the information required by the federal and provincial governments in the *Guidelines* must be presumed to be relevant to the assessment of the Project; the Agency could dispense with information only if the Proponent could demonstrate that this information is not available.



Comments of the Innu of Ekuaniitshit  
on the Environmental Impact Statement  
June 12, 2012  
Page 7

### **III. Comments on the Environmental Impact Statement**

#### **A. Reservations**

##### **1. Description of the Project**

On November 18, 2010, the then Premier of Newfoundland, Danny Williams, announced an agreement between Nalcor Energy and Emera Inc.<sup>5</sup> The Government of Newfoundland also stated that the agreement dealt with what was called the “Muskrat Falls Project,” which is comprised of three physical components: a generating facility at Muskrat Falls; a Labrador-island transmission link; and a maritime transmission link from the island to Nova Scotia.

If in fact there were ever really two separate projects that could be described as the “Lower Churchill Hydroelectric Generation Project” and the “Labrador-Island Transmission Link,” this distinction ceased to exist nearly 18 months ago.

There is only one project, namely the Muskrat Falls Project. This project is comprised of a part of the first project subject to assessment (i.e. one of the two proposed generating facilities), which is totally dependent on the work proposed in the second project subject to assessment (island transmission link) and also requires a new and third component, namely the maritime transmission link to Nova Scotia.

Our position is that the transmission links cannot constitute projects in and of themselves, and if we describe them as “the Project,” this is merely for the sake of simplicity and to respond to the Environmental Impact Statement that the Proponent submitted on this second part of the real project.

##### **2. Description of the process involving Aboriginal peoples**

We will deal here only with the steps taken by the Proponent to meet the requirements of the *Guidelines*. Such an exercise requires, first, studying the contemporary occupation and traditional uses of the territory and, second, an exchange between the Proponent and Aboriginal peoples that will make it possible to determine the anticipated effects of the Project. We call this process “consultation” simply because that is the term used in section 4.8 of the *Guidelines*.

However, the consultation we are referring to here is not the same as the consultation undertaken by the Crown as the responsible authority in the context of its constitutional obligations, which

<sup>5</sup> Government of Newfoundland and Labrador, “Lower Churchill Project to Become a Reality; Province Signs Partnership Agreement with Emera Inc. for Development of Muskrat Falls,” November 18, 2010. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2010/exec/1118n06.htm>>.

will be required by Innu Aboriginal rights and claims. As the Supreme Court of Canada explained, “[third parties] cannot be held liable for failing to discharge the Crown’s duty to consult and accommodate” (*Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, [2004] 3 S.C.R 511, para. 56).

## B. Nalcor’s approach

### 1. Preferential treatment reserved for Innu Nation

According to the Proponent itself, it has been consulting with the Innu Nation since 1999 on both the transmission lines and the hydroelectric generating facilities that will be built on the Churchill River and that will be served by these lines (EIS, pp. 7-2 to 7-8). Innu Nation is an organization that reflects the provincial borders and includes the two Innu communities in Labrador, Sheshatshiu and Natuashish. This organization has benefitted from “funding mechanisms” from the outset (EIS, p. 7-3). As of 2011, Innu Nation has apparently received \$12 million from the Proponent for environmental impact studies of the Lower Churchill Project.<sup>6</sup>

Since 2006, Innu Nation has benefitted from special consultation on the most important aspects of the Transmission Link Project (EIS, Table 7.2.2-1). As early as 2007, this special consultation included a discussion of the corridor to be chosen for the transmission lines and alternatives.

Finally on November 18, 2011, the Proponent, Innu Nation and the Government of Newfoundland and Labrador signed an Impacts and Benefits Agreement, called Tshash Petapen (“New Dawn Agreement”), pertaining to the Project, which provides for an ongoing role on the part of Innu Nation, from the planning to the operation of the Project (EIS, p.7-3).

Yet the Proponent has concluded that there is little contemporary traditional land use by the members of Innu Nation within the transmission corridor or within the study area of the Transmission Link Project (EIS, p. 15-118).

In addition, there is nothing in the studies that demonstrates any interest on the part of the residents of Natuashish in the Project. On the contrary, the questionnaire prepared for the study on contemporary land use refers only to the “Sheshatshiunnuat” territory, i.e. inhabitants of Sheshatshiu (see Peter Armitage, *Innu of Labrador Contemporary Land Use Study*, October 29, 2010).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Sue Bailey, “Judge dismisses aboriginal bid to halt lower Churchill environmental hearings,” The Canadian Press, March 24, 2011.

<sup>7</sup> <[http://www.env.gov.nl.ca/env/env\\_assessment/Projects/Y2010/1407/1\\_it1ea\\_aboriginal\\_cs\\_app\\_a.pdf](http://www.env.gov.nl.ca/env/env_assessment/Projects/Y2010/1407/1_it1ea_aboriginal_cs_app_a.pdf)>.



Comments of the Innu of Ekuanitshit  
on the Environmental Impact Statement  
June 12, 2012  
Page 9

## 2. Treatment of the Innu of Ekuanitshit

Unfortunately, the Proponent's version of its dealings with Ekuanitshit distorts the actual situation.

In April 2012, Nalcor submitted a document entitled "Historic and Heritage Resources Component Study: Table of Concordance; Ekuanitshit Comments,"<sup>8</sup> which addressed the concerns expressed by the Innu of Ekuanitshit on this subject, stating:

"Attempts to engage Ekuanitshit in a community engagement agreement to date have not been successful despite numerous attempts (see Chapter 7 of the EIS: Aboriginal Consultation and Issues Scoping)."

At best, Nalcor's statement is inaccurate since the Proponent has expressly refused to sign an agreement with the Innu of Ekuanitshit in the context of this Project.

On July 1, 2011, legal counsel for the Council of the Innu of Ekuanitshit received an e-mail from Mary Hatherley of Nalcor's legal department in which she explained that there would be no funding of the required studies: "Nalcor does not contemplate the negotiation of a land and resource use study or similar formal arrangement with Ekuanitshit at this time." Her employer has adhered steadfastly to this position.

The Proponent deliberately tries to gloss over this refusal when it refers to an "approach" to consultation with Aboriginal communities "which includes the provision of funding and/or other support" to "facilitate" consultation (EIS, p. 7-1).

The "attempts," mentioned by Nalcor, to sign an agreement refer rather to its failure to submit a study on Ekuanitshit in the context of what the Proponent has always claimed constitutes a separate project: construction of the hydroelectric generating facilities at Gull Island and Muskrat Falls.

On April 15, 2010, Nalcor – which was hoping at the time to submit its final Environmental Impact Statement in the fall – proposed to the Council of the Innu of Ekuanitshit that, in return for the sum of \$87,500, the community itself complete a study in order to meet the requirements of section 4.8 of the *Environmental Impact Statement Guidelines: Lower Churchill Hydroelectric Generation Project; Newfoundland and Labrador Hydro*<sup>9</sup> within a period of four months. A few weeks later, Nalcor pointed out that there would be no follow-up work to this study, unless the Proponent concluded that it was necessary.

<sup>8</sup> <[http://www.env.gov.nl.ca/env/env\\_assessment/Projects/Y2010/1407/component\\_studies/tofc\\_ekuanashit.pdf](http://www.env.gov.nl.ca/env/env_assessment/Projects/Y2010/1407/component_studies/tofc_ekuanashit.pdf)>.

<sup>9</sup> <<http://www.ceaa.gc.ca/050/documents/28050/28050E.pdf>>.

The Council of the Innu of Ekuanitshit rejected this offer, since its past experience in preparing studies<sup>10</sup> in the context of the environmental assessment of the Romaine River Hydroelectric Complex Development Project proposed by Hydro-Québec demonstrated that a quality report<sup>11</sup> cannot be produced in a hurry and on the cheap.

A few weeks later, Nalcor stated that it had already concluded that there was no record of historic or contemporary use of land by the Innu of Ekuanitshit in the area of the proposed generating facilities.<sup>12</sup> In addition to demonstrating a lack of good faith, Nalcor's position contradicted the conclusion of the Government of Newfoundland, which had called into question the Romaine River Project and stated that the river was a well-documented Innu travel route into the interior of Labrador.<sup>13</sup>

### **3. Example of Pakua Shipi: A poor quality initial study carried out on the cheap and a refusal to propose concrete accommodation measures**

The experience of the community of Pakua Shipi demonstrates that there are reasonable grounds to doubt the Proponent's willingness to properly study or accommodate the Innu of Quebec.

The Council accepted Nalcor's offer on April 26, 2010 (EIS, Table 7.3.3-1). However, this gesture did not prevent the Proponent from stating after the agreement was signed, but even before beginning the study, that there was no record of historic or contemporary use of land by the community in the project area.<sup>14</sup>

Finally, Nalcor devoted only two weeks to field research, conducting interviews with only 21 participants (EIS, Table 7.3.3-1).

In the context of the present assessment,<sup>15</sup> the Innu Nation expert did not hesitate to identify the multiple deficiencies of the resulting study:

<sup>10</sup> Hydro-Québec, *Complexe de la Romaine – Étude d'impact sur l'environnement*, Volume 9: *Méthodes*, December 2007, p. M25-5. <[http://www.ceaa.gc.ca/050/documents\\_staticpost/cearref\\_2613/ei\\_volume09.pdf](http://www.ceaa.gc.ca/050/documents_staticpost/cearref_2613/ei_volume09.pdf)>.

<sup>11</sup> Hydro-Québec, *Complexe de la Romaine – Étude d'impact sur l'environnement*, Volume 6: *Milieu humain – Communautés innues et archéologie*, December 2007. <[http://www.ceaa.gc.ca/050/documents\\_staticpost/cearref\\_2613/ei\\_volume06.pdf](http://www.ceaa.gc.ca/050/documents_staticpost/cearref_2613/ei_volume06.pdf)>.

<sup>12</sup> “Panel Update on Consultation Activities and Negotiation of Agreements, May 2010.” <<http://www.ceaa.gc.ca/050/documents/43474/43474E.pdf>>

<sup>13</sup> CEAR No. 04-05-2613, Document 321, DT15.2 – Written Submission (November 27, 2008).

<sup>14</sup> “May 2010 Consultation Update” <<http://www.ceaa.gc.ca/050/documents/43474/43474E.pdf>>

<sup>15</sup> “Historic and Heritage Resources Component Study: Innu Nation Table of Concordance,” <[http://www.env.gov.nl.ca/env/env\\_assessment/Projects/Y2010/1407/component\\_studies/tofc\\_in.PDF](http://www.env.gov.nl.ca/env/env_assessment/Projects/Y2010/1407/component_studies/tofc_in.PDF)>.

"It is beyond the scope of this review to undertake a systematic evaluation of the "Pakua Shipi" report. However, the report suffers from a number of serious deficiencies which have a direct bearing on the conduct of historic resource assessment in the LITL study area. In brief, these include:

The methods and reporting do not in any way conform to the best practices described by Tobias in his data collection guide for indigenous use and occupancy map surveys. Data quality standards have not been met in terms of objectivity, reliability, validity, precision, accuracy, integrity, auditability and representativeness (Tobias, 142-145). For this reason, the data presented in the report, especially on the map of "Current Land and Resource Use – Pakua Shipi," are not credible;

...

The temporal aspect of the LUO research is poorly defined although the aforementioned map describes the spatial data as "current." What does current mean here – LUO within the last 10 years, 20 years, 50 years, within living memory? The interview questionnaire asks respondents to indicate when they lived/stayed at an overnight location, when birds were hunted, fish caught, etc. at specific locations, but no indication is given as to whether all mapped land use features were consistently tagged with temporal information;

The report contains no discussion of how the sample of respondents was designed. Cursory demographic information (e.g. gender, age, employment) concerning the sample is provided but there is no rationale for why the respondents were selected for interviews in the first place. Therefore, external reviewers cannot evaluate the quality of the sampling method in terms of potential bias and representativeness;

The report contains no description of data gaps and research limitation, further evidence that it is not auditable, and therefore not credible social science;"

...

(emphasis added)

Rather than admit its responsibility for a poor study, the Proponent's response was simply a vague promise that more accurate information would follow:

"When it comes to specific Quebec Innu LUO [land use and occupancy], this is of most use in the first, more general sense, since the specific locational and topographic variables associated with archaeological and ethnographic sites do not appear to vary between Labrador and Quebec Innu. This is not to downplay its importance. Community-specific LUO data should inform the EIS, and newly-obtained LUO data should be incorporated on an ongoing basis to inform subsequent assessment and mitigation."

In actual fact, the EIS nevertheless revealed that the study area includes camp sites, huts, hunting and trapping areas, and birth places and burial grounds (EIS, pp. 15-130 to 15-133).



Comments of the Innu of Ekuanitshit  
on the Environmental Impact Statement  
June 12, 2012  
Page 12

However, the furthest that Nalcor is willing to go in terms of making a firm commitment is to “consider” “potential” mitigation measures, at its sole discretion (“Nalcor will consider and incorporate information where relevant, including the potential for mitigation and adaptive management”; EIS, pp. 16-120, 16-121). No other measures are mentioned in the EIS.

In addition, there will be no Impacts and Benefits Agreement for the Innu of Pakua Shipi, even though they are directly affected by the Project, whereas the members of Innu Nation will benefit from an agreement even though Nalcor has concluded that they are generally not affected (EIS, pp. 7-3 and 15-118).

## C. Concerns of the Innu of Ekuanitshit

### 1. Introduction

Given the scope of potential topics and the community’s very limited resources, the Innu of Ekuanitshit have chosen to limit their comments to the most pressing concerns.

### 2. Salmon

#### a) Position already expressed by Ekuanitshit

The Innu of Ekuanitshit have expressed very concrete concerns about the transmission lines since their first meeting with the Proponent on this subject.

At a meeting between Nalcor representatives and the members of the Council of the Innu of Ekuanitshit held on June 20, 2011, Councillor Vincent Napish pointed out that the salmon fished by the Innu of this community come from the Strait of Belle Isle. He said that this is the origin of the resource.

#### b) Nalcor’s response

The importance for Ekuanitshit of the salmon that pass through the Strait of Belle Isle is not mentioned at all in the description of the existing socio-economic environment (EIS, p. 15-138).

Elsewhere, the Proponent alludes very obliquely to Ekuanitshit’s concerns (EIS, Table 7.3-3.1, “Key Questions and Issues Raised”). By way of a response, Nalcor refers to sections 14.2.6.5 and 14.2.7 of the EIS.

While the EIS admits (on p. 14-42) that the subject of geomagnetic navigation in fish has not been seriously studied since researchers confirmed the phenomenon in the 1960s, the Proponent is content to conclude its discussion of the effects on the migration of Atlantic salmon without further analysis.

**c) Failure to follow the Agency's recommendations**

However, on March 13, 2012, the Agency made the following recommendations concerning the aspects that the Proponent must include in the EIS:

- “Nalcor be directed to include in the EIS an analysis of the effects, and their significance, of the project’s construction, operation and abandonment on the migration of salmon through the Strait of Belle Isle and the impacts of any effects on the Innu of Ekuaniitshit and any other Aboriginal and non-Aboriginal groups and individuals who practice salmon fishing in the areas in and beyond the study area.”
- “Nalcor be directed to consider and incorporate in a revised Component Study Aboriginal traditional knowledge provided by the Council respecting fish and fish habitat if such information is available to the Proponent.”

To analyze the Project’s effects on salmon fishing by the Innu of Ekuaniitshit in the Strait of Belle Isle, Nalcor should have sought input from the community. Likewise, the Proponent could not “incorporate in a revised Component Study Aboriginal traditional knowledge provided by the Council” without asking the Council to provide this knowledge.

Since the proposed submarine cable passes under the Strait of Belle Isle, where Atlantic salmon on which the Innu have fishing rights migrate, the Agency provided the following instruction to the Proponent:

“With respect to your comment on the potential effect on fish stocks, the GL at 4.5.1 requires Nalcor to predict direct and indirect effects of the project on, *inter alia*, fish and fish habitat, including migration patterns. Indirect effects could include changes to socio-economic conditions or changes to the current use of lands and resources for traditional purposes by the Innu of Ekuaniitshit. The proponent is required to include in the EIS the required analysis, determination of effects and application of mitigation as necessary. The analysis should also include determination of direct and indirect effects within the project area and prediction of the significance of those effects within and beyond the study area.”

(emphasis added)

However, in section 14.2 of the EIS, there is no discussion of the potential effects on Atlantic salmon, since the regional study area was limited to the Strait of Belle Isle and the area around Dowden's Point in Conception Bay.

Chapter 14 does not include any discussion of the effects on marine habitat and the valued ecosystem components (VECs) that might occur beyond the regional study area, even though such a discussion is promised by Table 14.2.4-1. However, it is acknowledged in the EIS, in Table 14.2.3-2, that the electromagnetic fields could affect salmon migration.

The EIS therefore completely ignores the concerns of the Innu of Ekuaniitshit and the clear instructions given by the Agency prior to the release of the EIS.

#### d) Additional Ekuaniitshit questions

During a public meeting held by Nalcor in the community on May 24, 2012, the topic of the protection of salmon and salmon habitat came up again in the majority of the questions asked by the community members.

In view of the obvious public concerns, the Council instructed its expert Fred Whoriskey,<sup>16</sup> a biology professor and expert on the Atlantic salmon, to review the relevant sections of the EIS.

Professor Whoriskey made the following comments:

"With regards to the operation phase, I was mostly concerned with their evaluation of the electromagnetic fields. This is not done as well as it could be."

1) They have not clearly laid out the migration patterns for the important fish species that could be affected by this field. We need to know this to determine what species could be susceptible to being impacted. Cod are a good example. They are not in the Strait area all year, and DFO has tag records showing that fish tagged off eastern NF will crop up in the Strait.

2) They have conducted a modeling study that concludes that the EMF's will fall to background levels within if I recall correctly 20 m from the cable.

Since the cable at some points is in places where the water will be less than 20 m deep, we need to know if these shallow areas are of importance to the important fish. This is not discussed. In the case of benthic fish, they will always be near the maximum levels of the field.

I did not see that this was discussed.

---

<sup>16</sup> <<http://oceantrackingnetwork.org/people/whoriskeyfred>>.

3) They have used generalized thresholds for the fields that could influence the fish. There was no identification of whether there was data available on the individual species of interest in this assessment. If there is, this information should be used, not a generalized value.”

(emphasis added)

### **3. Terrestrial wildlife**

During meetings with the Proponent held in the community on May 24, 2012, the community members expressed the following concerns.

- During the construction, both caribou and small animals will flee the area. Afterwards, the habits of the wildlife and the habitats in the area will have changed and there is a risk that the caribou and the small animals will not return.
- More specifically, the new habitat around the lines will attract moose, which will in turn attract wolves and bears as predators.
- In the case of caribou, the study area is too limited, since the cumulative effects of both the transmission lines and the dams that will be built before the lines must be considered.

In actual fact, the list of potential cumulative effects on caribou provided in the EIS (pp. 12-136 to 12-138) is long: the generating facilities on the Lower Churchill, the Trans-Labrador Highway, the low-level overflights, commercial forestry activity and mineral exploration.

The Proponent concluded that the Project’s cumulative effects on caribou will not be significant, only because the Proponent is already convinced of the success of the mitigation measures it is proposing, i.e., disturbance corridors and access control (EIS, p. 12-138). However, although these measures are mentioned, no description is provided, and the EIS does not indicate why the Proponent is already convinced of their future success.

**DIONNE  
SCHULZE**

S.E.N.C.  
AVOCATS • ATTORNEYS

507 Place d'Armes # 1100  
Montréal, Québec  
Canada H2Y 2W8  
TEL 514-842-0748  
FAX 514-842-9983  
[www.dionneschulze.ca](http://www.dionneschulze.ca)

**COMMENTAIRES DES INNUS DE EKUANITSHIT  
SUR L'ÉTUDE D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL**

**Projet de ligne de transport d'énergie entre le Labrador et l'île de Terre-Neuve,  
RCEE n° 10-03-51746; Dossier provincial Reg. 1407**

M<sup>e</sup> David Schulze  
Dionne Schulze, avocats

12 juin 2012

## TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction : La position des Innus de Ekuaniitshit .....	1
II.	Critères pour déterminer la recevabilité de l'étude d'impact.....	2
A.	Introduction.....	2
B.	Le rôle prévu pour les Autochtones dans l'évaluation environnementale du projet.....	2
1.	En vertu de la loi .....	2
2.	En vertu des lignes directrices .....	3
C.	Le rôle de l'étude d'impact dans l'évaluation environnementale.....	6
1.	L'objet de l'évaluation.....	6
2.	La collecte des renseignements à laquelle l'Agence est tenue .....	6
III.	Commentaires sur l'étude d'impact.....	7
A.	Réserves .....	7
1.	La qualification du projet.....	7
2.	La qualification du processus impliquant les Autochtones.....	7
B.	L'approche de Nalcor .....	8
1.	Le traitement de faveur réservé à Innu Nation.....	8
2.	Le traitement des Innus de Ekuaniitshit.....	9
3.	L'exemple de Pakua-Shipi : Une mauvaise première étude à rabais et un refus de proposer des mesures d'accommodement concrètes .....	10
C.	Les préoccupations des Innus de Ekuaniitshit .....	12
1.	Introduction.....	12
2.	Le saumon .....	12
3.	La faune terrestre .....	15

## I. Introduction : La position des Innus de Ekuanitshit

Sans compter l'infrastructure proposée sur l'île de Terre-Neuve, Nalcor Energy (le promoteur) propose de construire et d'exploiter :

- une sous-station à Gull Island pour convertir le courant alternatif en courant continu;
- une ligne de transmission de 450 kilovolts, de Gull Island au détroit de Belle-Isle (407 km), transmettant 800 mégawatts d'énergie; et
- un câble sous-marin traversant le détroit de Belle-Isle (d'une longueur de 27 à 36 km).

Les lignes directrices émises par les gouvernements fédéral et provincial exigeaient que le promoteur prépare une étude d'impact environnemental (ÉIE) du projet qui comprendrait ses impacts sur les Innus de Ekuanitshit.

L'étude déposée par Nalcor couvre des milliers de pages et est en anglais, sauf un *Résumé en langage clair* de 46 pages. Le promoteur a aussi déposé plus d'une vingtaine d'études de composantes à la demande de la province<sup>1</sup>, couvrant d'autres milliers de pages et également en anglais.

Cependant, l'ÉIE ne tient pas compte des intérêts, valeurs, préoccupations, activités contemporaines et historiques et du savoir traditionnel des Innus de Ekuanitshit, comme l'exigent les lignes directrices.

Pour répondre à un projet d'une telle envergure et à la volumineuse documentation qui le concerne, les Innus de Ekuanitshit ont reçu de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale la somme de 10 000 \$ dans le cadre du Programme d'aide financière aux participants<sup>2</sup>. Tel qu'exposé ci-dessous, le promoteur n'a offert aucune capacité additionnelle.

Pourtant, la position de la communauté a été exprimée par le Chef Jean-Charles Piétacho lors d'une réunion avec des représentants du promoteur le 24 mai 2012, lorsqu'il a dit : « On n'est pas un groupe d'intérêt, on est un peuple. Un peuple doit être consulté, il doit être accommodé, il doit donner son consentement et ce projet aura des impacts pour des générations ».

---

<sup>1</sup> [http://www.env.gov.nl.ca/env/env\\_assessment/projects/Y2010/1407/index.html](http://www.env.gov.nl.ca/env/env_assessment/projects/Y2010/1407/index.html).

<sup>2</sup> « Enveloppe de financement Autochtone - Rapport du comité d'examen de l'aide financière », le 8 novembre 2010 <<http://www.ceaa.gc.ca/050/documents/46206/46206F.pdf>>.

## II. Critères pour déterminer la recevabilité de l'étude d'impact

### A. Introduction

En droit, les répercussions d'un projet « sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les autochtones » ne constituent pas un fait socioculturel, mais plutôt un effet environnemental dont la loi exige la prise en compte.

La position des Innus de Ekuaniitshik est que l'étude d'impact déposée par le promoteur, telle que complétée par le supplément d'information, est irrecevable si elle ne rencontre pas les exigences imposées par les gouvernements fédéral et provincial concernant les Autochtones, y compris leur communauté.

### B. Le rôle prévu pour les Autochtones dans l'évaluation environnementale du projet

#### 1. En vertu de la loi

L'objet premier de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE) est « de veiller à ce que les projets soient étudiés avec soin et prudence avant que les autorités fédérales prennent des mesures à leur égard, afin qu'ils n'entraînent pas d'effets environnementaux négatifs importants » : alinéa 4(1)a).

Or, la définition des « effets environnementaux » visés au par. 2(1) de la loi comprend notamment :

- « les changements que la réalisation d'un projet risque de causer à l'environnement »; et
- « les répercussions de ces changements [...] sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les autochtones ».

L'un des autres objectifs de la loi est « de promouvoir la communication et la collaboration entre les autorités responsables et les peuples autochtones en matière d'évaluation environnementale » : alinéa 4(1)b.3).

De plus, la loi prévoit à l'art. 16.1 que « les connaissances des collectivités et les connaissances traditionnelles autochtones peuvent être prises en compte pour l'évaluation environnementale d'un projet ».

## 2. En vertu des lignes directrices

### a) La place centrale des Autochtones

En l'occurrence, les *Lignes directrices de l'étude d'impact environnemental*<sup>3</sup> publiées pour ce projet accordent une place centrale aux Autochtones.

#### 2.2 PARTICIPATION DES AUTOCHTONES ET DU PUBLIC

La participation des Autochtones et du public est un objectif central du processus d'évaluation environnementale et un moyen de garantir que le promoteur considérera et répondra aux préoccupations des Autochtones et du public. Dans la préparation de l'EIE, le promoteur doit informer et consulter les collectivités autochtones et locales touchées, les organismes régionaux et nationaux intéressés et les utilisateurs des ressources.

### b) L'obligation principale du promoteur envers les Autochtones

Le promoteur est obligé de démontrer dans l'étude d'impact environnemental (ÉIE) qu'il a étudié, entre autres, les questions importantes pour les Innus de Ekuaniitshit.

#### 4.8 CONSULTATION DES GROUPES AUTOCHTONES ET DES COLLECTIVITÉS

L'EIE doit montrer que le promoteur comprend les intérêts, les valeurs, les préoccupations, les activités contemporaines et historiques, le savoir traditionnel autochtone et les questions importantes pour les groupes autochtones, et indiquer comment ces facteurs seront pris en compte dans la planification et l'exécution du projet. Les groupes autochtones et les collectivités à prendre en compte incluent, à Terre-Neuve-et-Labrador, la nation innue, le conseil communautaire de NunatuKavut et le gouvernement Nunatsiavut et, au Québec, les communautés innues de Uashat Mak Mani-Utenam, Ekuaniitshit, Nutaskuan, Unamen Shipu, Pakua Shipi et Matimekush-Lake John, ainsi que la nation naskapie de Kawawachikamach.

Pour faire en sorte que l'EIE fournit l'information nécessaire pour tenir compte des questions pouvant préoccuper ces groupes, le promoteur doit consulter chacun des groupes, avec les objectifs suivants :

1. faire connaître au groupe le projet et ses effets environnementaux éventuels;
2. cerner toute question préoccupante en ce qui concerne les effets environnementaux éventuels du projet;

---

<sup>3</sup> *Lignes directrices de l'étude d'impact environnemental et document de détermination de la portée : Projet de ligne de transmission entre le Labrador et l'île de Terre-Neuve*, publiées par le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, mai 2011, en ligne : <<http://www.ceaa.gc.ca/050/documents/50755/50755F.pdf>>.

3. indiquer les mesures qu'il propose pour régler chacun des problèmes mis au jour, au besoin.

Le promoteur doit expliquer dans l'EIE le processus adopté pour comprendre les intérêts, les valeurs, les préoccupations, les activités contemporaines et historiques, le savoir traditionnel autochtones et les questions importantes auxquelles font face les groupes autochtones. Ce processus comprend des réunions, des présentations et des consultations tenues avec les groupes autochtones et les collectivités mentionnées précédemment, y compris la traduction orale ou écrite et l'interprétation en langues autochtones.

Si le promoteur ne peut ou estime qu'il ne devrait pas aborder certaines questions particulières, l'EIE doit en indiquer les raisons.

Les *Lignes directrices* prévoient également :

- dans la détermination des enjeux et le choix des composantes environnementales valorisées (CEV), la prise en compte des préoccupations des Autochtones en rapport avec la composante : §4.4.1;
- dans la délimitation des zones d'étude propres à chaque CEV, la prise en considération des utilisations contemporaines et historiques des terres par les Autochtones : §4.4.2;
- dans la description de l'environnement existant de la zone d'étude pour chaque CEV, la prise en compte des connaissances traditionnelles autochtones : §4.4.4;
- dans la description de l'utilisation pertinente des terres et des ressources dans la zone d'étude des CEV, « l'utilisation actuelle des terres et des ressources (y compris des ressources aquatiques) par les Autochtones à des fins traditionnelles, notamment l'emplacement des campements, les espèces récoltées et les routes de transport » : §4.4.4.4;
- dans l'évaluation des effets positifs et négatifs du projet sur l'environnement socioéconomique, la prise en compte de l'influence que le projet peut avoir sur les groupes autochtones : §4.5.1;
- des mesures d'atténuation « devant garantir un accès continu et sûr, sur terre ou sur mer, aux résidents autochtones... à des fins de récolte des ressources et de déplacement, ainsi que les solutions de rechange prévues en cas de perturbation » : §4.6.1 f);
- des mesures d'atténuation « visant à maximiser les possibilités du marché du travail, y compris pour la main-d'œuvre autochtone » : §4.6.1 j).

**c) En vertu des politiques et orientations de l'Agence**

Les *Lignes directrices* prévoient la prise en compte du savoir traditionnel autochtone dans l'évaluation : §2.3, 3.1. Selon la politique<sup>4</sup> de l'Agence, le savoir traditionnel autochtone (STA) « désigne les connaissances accumulées et transmises d'une génération à l'autre par un peuple dont l'existence est en rapport étroit avec la nature ».

L'Agence a indiqué des principes généraux pour guider la collecte des données sur le savoir traditionnel, dont les suivants :

**COLLABORER AVEC LA COLLECTIVITÉ**

La recherche sur le STA doit être planifiée et menée avec les détenteurs du STA : collaborer avec la collectivité.

Chaque groupe autochtone est dépositaire d'un STA qui lui est propre; la prise en compte du savoir traditionnel dans une EE donnée doit donc se faire en collaboration avec les détenteurs de ce savoir. La démarche suivante est proposée :

- entrer en communication avec les collectivités concernées dès que possible au début du processus d'EE et leur indiquer que leur contribution est sollicitée;
- permettre aux collectivités de déterminer l'applicabilité du STA pour une EE;
- présenter aux membres de la collectivité des renseignements clairs et précis sur le projet, l'EE et le processus proprement dit, les types de STA à rechercher et la manière d'intégrer le STA obtenu au processus d'EE;
- les praticiens doivent s'attendre à des retards non prévus et s'efforcer de maintenir une communication continue et étendue avec les collectivités;
- Les praticiens doivent poursuivre leur recherche sur le STA dans le contexte plus large d'un renforcement des relations à long terme. L'établissement de cette relation de confiance avec la collectivité, ses leaders et les détenteurs du STA est fondamental;
- s'il y a des problèmes de communication attribuables à la langue, il peut être nécessaire de recourir à la traduction.

---

<sup>4</sup> ACÉE, *Tenir compte du savoir traditionnel autochtone dans les évaluations aux termes de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale – Principes provisoires*, texte correspondant à la note de bas de page 1, en ligne : <<http://www.ceaa.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=4A795E76-1>>.

## C. Le rôle de l'étude d'impact dans l'évaluation environnementale

### 1. L'objet de l'évaluation

L'objet fondamental de l'évaluation environnementale est de « déterminer et évaluer avant coup toutes les conséquences environnementales possibles d'une entreprise proposée ». C'est le « mécanisme de collecte de renseignements [...] qui fournit au décideur une base objective sur laquelle il pourra s'appuyer pour autoriser ou refuser un projet d'aménagement » : *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3.

Le gouvernement du Canada a délégué à l'Agence le rôle de faire, pour emprunter les expressions de la Cour suprême, la « collecte de renseignements » qui fournira aux autorités responsables la « base objective » pour leurs décisions.

### 2. La collecte des renseignements à laquelle l'Agence est tenue

Comme première tâche, la LCÉE confie à l'Agence celle de « veille[r] à l'obtention des renseignements nécessaires à l'évaluation environnementale d'un projet et veille[r] à ce que le public y ait accès » : par. 34 a).

Or, les gouvernements fédéral et provincial ont convenu dans les *Lignes directrices* que c'est en premier lieu l'étude d'impact environnemental préparée par le promoteur qui « a pour but de cerner les solutions de rechange au projet, les méthodes de remplacement pour exécuter le projet, l'environnement qui sera touché, les effets environnementaux importants associés au projet, les mesures requises pour atténuer les effets négatifs du projet et l'importance des effets environnementaux résiduels » : préface.

Une ÉIE déficiente ne peut, par définition, être recevable car ni le public, ni l'Agence n'auraient les « renseignements nécessaires » à l'évaluation du projet.

Tous les renseignements exigés par les gouvernements fédéral et provincial dans les *Lignes directrices* doivent être présumés pertinents à l'évaluation du projet. Ce ne serait que si le promoteur pouvait démontrer qu'ils ne sont pas disponibles que l'Agence pourrait s'en passer.

### **III. Commentaires sur l'étude d'impact**

#### **A. Réserves**

##### **1. La qualification du projet**

Le 18 novembre 2010, le premier ministre de Terre-Neuve d'alors, monsieur Danny Williams, a annoncé une entente liant Nalcor Energy et Emera Inc.<sup>5</sup>. Le gouvernement de Terre-Neuve a, en outre, déclaré que l'entente portait sur ce qu'il a appelé le « Muskrat Falls Project », lequel est constitué de trois éléments physiques : une centrale aux chutes Muskrat; une ligne de transport d'énergie entre le Labrador et l'île de Terre-Neuve; et une ligne de transport maritime de l'île jusqu'en Nouvelle-Écosse.

S'il y a jamais vraiment eu deux projets distincts pouvant être décrits comme le « Projet de centrale de production d'énergie hydroélectrique dans la partie inférieure du fleuve Churchill » et le « Projet de ligne de transport d'énergie entre le Labrador et l'île de Terre-Neuve », cette distinction n'existe plus depuis bientôt 18 mois.

Il n'y a qu'un seul projet, qui est celui de Muskrat Falls. Ce projet est constitué d'une partie du premier projet soumis à l'évaluation (c'est-à-dire, l'une des deux centrales proposées), dépend entièrement des travaux proposés dans le deuxième projet soumis à l'évaluation (la ligne de transport à l'île) et nécessite aussi un nouvel et troisième élément qui sera la ligne de transport maritime jusqu'en Nouvelle-Écosse.

Notre position est que les lignes de transport ne peuvent constituer des projets en elles-mêmes et si nous les décrivons comme « le projet » ce n'est que pour alléger le texte et répondre à l'étude d'impact que le promoteur a déposée sur cette deuxième partie du véritable projet.

##### **2. La qualification du processus impliquant les Autochtones**

Nous traitons ici seulement des moyens pris par le promoteur pour rencontrer les exigences des *Lignes directrices*. Un tel exercice exige, d'une part, l'étude de l'occupation contemporaine et des utilisations traditionnelles du territoire et, d'autre part, un échange entre promoteur et Autochtones permettant d'établir les effets anticipés du projet. Nous qualifions ce processus de « consultation » simplement parce que c'est le terme utilisé à la partie 4.8 des *Lignes directrices*.

---

<sup>5</sup> Government of Newfoundland and Labrador, « Lower Churchill Project to Become a Reality; Province Signs Partnership Agreement with Emera Inc. for Development of Muskrat Falls », 18 November 2010 <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2010/exec/1118n06.htm>>.

La consultation dont il est question n'est cependant pas celle entreprise par la Couronne comme autorité responsable dans le cadre de ses obligations constitutionnelles, ce qui sera exigé par les droits ancestraux des Innus et leurs revendications. Comme l'a expliqué la Cour suprême du Canada, « les tiers ne peuvent être jugés responsables de ne pas avoir rempli l'obligation de consulter et d'accommoder qui incombe à la Couronne » : *Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, par. 56.

## B. L'approche de Nalcor

### 1. Le traitement de faveur réservé à Innu Nation

Selon le promoteur lui-même, il consulte Innu Nation depuis 1999, tant sur les lignes de transport que sur les centrales hydro-électriques devant être construites sur le fleuve Churchill et que les lignes doivent desservir : ÉIE, pp. 7-2 à 7-8. Innu Nation est un organisme qui reflète les frontières provinciales et regroupe les deux communautés innues du Labrador, Sheshatshiu et Natuashish. Cette organisme a bénéficié de « mécanismes de financement » dès le début : EIS, p. 7-3. Il semblerait que, jusqu'en 2011, Innu Nation a reçu 12 millions \$ du promoteur pour les études des impacts du projet du Bas Churchill<sup>6</sup>.

Depuis 2006, Innu Nation a bénéficié d'une consultation spéciale sur les plus importants aspects du projet de lignes de transport : ÉIE, tableau 7.2.2-1. Cette consultation spéciale comprenait même dès 2007 une discussion du corridor à être choisi pour les lignes et les solutions de recharge.

Enfin, le 18 novembre 2011, le promoteur, Innu Nation et le gouvernement de Terre-Neuve ont signé une entente, sur les répercussions et les avantages du projet, appelée Tshash Petapen (« Entente Nouvelle Aurore ») et qui prévoit un rôle soutenu de la part de Innu Nation, de la planification jusqu'à l'opération du projet : ÉIE, p.7-3.

Pourtant, le promoteur a conclu qu'il y a peu d'utilisation contemporaine par, les membres de Innu Nation, des terres du corridor de transmission ou de la zone d'étude du projet de lignes de transport : ÉIE, p. 15-118.

De plus, rien dans les études ne démontre un intérêt quelconque de la part des résidents de Natuashish dans le projet. Au contraire, le questionnaire préparé pour l'étude de l'utilisation contemporaine des terres réfère seulement au territoire « Sheshatshiunnuat », c'est-à-dire des

---

<sup>6</sup> Sue Bailey, « Judge dismisses aboriginal bid to halt lower Churchill environmental hearings », The Canadian Press, 24 mars 2011.

habitants de Sheshatshiu. Voir : Peter Armitage, *Innu of Labrador Contemporary Land Use Study*, 29 octobre 2010<sup>7</sup>.

## 2. Le traitement des Innus de Ekuanitshit

Malheureusement, le promoteur tient à véhiculer une version de ses relations avec Ekuanitshit qui déforme la réalité.

En avril 2012, Nalcor a déposé un document intitulé « Historic and Heritage Resources Component Study : Table of Concordance; Ekuanitshit Comments »<sup>8</sup>, qui a répondu aux préoccupations exprimées par les Innus de Ekuanitshit, à ce sujet, en affirmant :

Nos nombreuses tentatives à ce jour visant à conclure avec les Innus de Ekuanitshit une entente d'engagement communautaire n'ont pas été couronnées de succès (voir le chapitre 7 de l'EIE : Consultation des Autochtones et détermination de la portée des enjeux).

Au mieux, l'affirmation de Nalcor est inexacte car le promoteur avait expressément refusé de conclure une entente avec les Innus de Ekuanitshit dans le cadre de ce projet.

Les procureurs du Conseil des Innus de Ekuanitshit ont reçu un courriel de M<sup>e</sup> Mary Hatherley du contentieux de Nalcor, le 1<sup>er</sup> juillet 2011, dans lequel elle expliquait qu'il n'y aurait aucun financement des études requises : « Nalcor does not contemplate the negotiation of a land and resource use study or similar formal arrangement with Ekuanitshit at this time ». Son employeur n'est jamais revenu sur cette position.

Ce genre de refus est délibérément occulté par le promoteur lorsqu'il fait référence à une « approche » des communautés autochtones consistant à fournir le financement « et/ou » un « autre soutien » destiné à « faciliter » la consultation : ÉIE, p. 7-1.

Les « tentatives », mentionnées par Nalcor, de conclure une entente réfèrent plutôt à son défaut de déposer une étude sur Ekuanitshit, dans le cadre de ce que le promoteur a toujours prétendu constitué un projet distinct : celui de construire des centrales hydroélectriques à Gull Island et à Muskrat Falls.

Le 15 avril 2010, Nalcor – qui espérait alors déposer son étude d'impact finale à l'automne – a proposé au Conseil des Innus de Ekuanitshit qu'en contrepartie d'un montant de 87 500 \$, la communauté complète elle-même une étude afin de rencontrer la section 4.8 des *Lignes directrices relatives à l'étude d'impact environnemental : Projet de centrale de production*

<sup>7</sup> <[http://www.env.gov.nl.ca/env/env\\_assessment/projects/Y2010/1407/l\\_i\\_t\\_l\\_ea\\_aboriginal\\_cs\\_app\\_a.pdf](http://www.env.gov.nl.ca/env/env_assessment/projects/Y2010/1407/l_i_t_l_ea_aboriginal_cs_app_a.pdf)>.

<sup>8</sup> <[http://www.env.gov.nl.ca/env/env\\_assessment/projects/Y2010/1407/component\\_studies/tofc\\_ekuanashit.pdf](http://www.env.gov.nl.ca/env/env_assessment/projects/Y2010/1407/component_studies/tofc_ekuanashit.pdf)>.

*d'énergie hydroélectrique dans la partie inférieure du fleuve Churchill; Hydro Terre-Neuve-et-Labrador*<sup>9</sup> et ce, dans un délai de quatre mois. Quelques semaines plus tard, Nalcor précisait que cette étude ne serait suivie d'aucune autre phase de travail, sauf si le promoteur concluait à sa nécessité.

Le Conseil des Innus de Ekuaniitshit a rejeté cette offre, car son expérience antérieure de la préparation d'études<sup>10</sup>, dans le cadre de l'évaluation environnementale du projet de complexe hydroélectrique de la rivière Romaine proposé par Hydro-Québec, lui démontrait qu'un rapport de qualité<sup>11</sup> ne pouvait être produit à la hâte et à rabais.

Quelques semaines plus tard, Nalcor a déclaré qu'il avait déjà conclu qu'il n'existerait aucun indice de l'utilisation historique ou contemporaine du territoire du projet des centrales par les Innus de Ekuaniitshit<sup>12</sup>. Mis à part la démonstration de mauvaise foi, la position de Nalcor contredisait la conclusion du gouvernement de Terre-Neuve, alors que le gouvernement remettait en question le projet de La Romaine et déclarait que l'utilisation de cette rivière « comme voie de circulation vers l'intérieur du Labrador par les Innus est bien documentée »<sup>13</sup>.

### **3. L'exemple de Pakua-Shipi : Une mauvaise première étude à rabais et un refus de proposer des mesures d'accommodement concrètes**

L'expérience de la communauté de Pakua Shipi démontre qu'il y a lieu de douter de la volonté du promoteur de bien étudier les Innus du Québec ou de les accommoder.

Le Conseil a accepté l'offre de Nalcor le 26 avril 2010 : ÉIE, tableau 7.3.3-1. Ce geste n'a pourtant pas empêché le promoteur de déclarer après la signature, mais avant même d'avoir commencé l'étude, qu'il n'existe aucun indice d'occupation ou d'utilisation historique ou contemporaine dans la zone du projet<sup>14</sup>.

Finalement, Nalcor n'a consacré que deux semaines aux recherches sur le terrain, ayant effectué des entrevues avec seulement 21 participants : ÉIE, tableau 7.3.3-1.

<sup>9</sup> <<http://www.ceaa.gc.ca/050/documents/28050/28050F.pdf>>.

<sup>10</sup> Hydro-Québec, *Complexe de la Romaine – Étude d'impact sur l'environnement*, Volume 9 : *Méthodes*, décembre 2007, p. M25-5, en ligne : <[http://www.ceaa.gc.ca/050/documents\\_staticpost/cearref\\_2613/ei\\_volume09.pdf](http://www.ceaa.gc.ca/050/documents_staticpost/cearref_2613/ei_volume09.pdf)>.

<sup>11</sup> Hydro-Québec, *Complexe de la Romaine – Étude d'impact sur l'environnement*, Volume 6 : *Milieu humain – Communautés innues et archéologie*, décembre 2007, en ligne : <[http://www.ceaa.gc.ca/050/documents\\_staticpost/cearref\\_2613/ei\\_volume06.pdf](http://www.ceaa.gc.ca/050/documents_staticpost/cearref_2613/ei_volume06.pdf)>.

<sup>12</sup> « Panel Update on Consultation Activities and Negotiation of Agreements; May 2010 », <[www.ceaa.gc.ca/050/documents/43474/43474E.pdf](http://www.ceaa.gc.ca/050/documents/43474/43474E.pdf)>

<sup>13</sup> RCÉE n° 04-05-2613, document 321, DT15.2 – mémoire (27 novembre 2008).

<sup>14</sup> « May 2010 Consultation Update » <[www.ceaa.gc.ca/050/documents/43474/43474E.pdf](http://www.ceaa.gc.ca/050/documents/43474/43474E.pdf)>

Dans le cadre de la présente évaluation<sup>15</sup>, l'expert de Innu Nation n'a pas hésité à identifier les multiples défauts de l'étude qui en a résulté :

It is beyond the scope of this review to undertake a systematic evaluation of the "Pakua Shipi" report. However, the report suffers from a number of serious deficiencies which have a direct bearing on the conduct of historic resource assessment in the LITL study area. In brief, these include:

The methods and reporting do not in any way conform to the best practices described by Tobias in his data collection guide for indigenous use and occupancy map surveys. Data quality standards have not been met in terms of objectivity, reliability, validity, precision, accuracy, integrity, auditability and representativeness (Tobias, 142-145). For this reason, the data presented in the report, especially on the map of "Current Land and Resource Use – Pakua Shipi," are not credible;

...

The temporal aspect of the LUO research is poorly defined although the aforementioned map describes the spatial data as "current." What does current mean here – LUO within the last 10 years, 20 years, 50 years, within living memory? The interview questionnaire asks respondents to indicate when they lived/stayed at an overnight location, when birds were hunted, fish caught, etc. at specific locations, but no indication is given as to whether all mapped land use features were consistently tagged with temporal information;

The report contains no discussion of how the sample of respondents was designed. Cursory demographic information (e.g. gender, age, employment) concerning the sample is provided but there is no rationale for why the respondents were selected for interviews in the first place. Therefore, external reviewers cannot evaluate the quality of the sampling method in terms of potential bias and representativeness;

The report contains no description of data gaps and research limitation, further evidence that it is not auditable, and therefore not credible social science;

...

(nous soulignons)

Plutôt que d'admettre sa responsabilité pour une mauvaise étude, la réponse du promoteur était un vœu pieux à l'effet que de meilleurs renseignements suivraient :

When it comes to specific Quebec Innu LUO [land use and occupancy], this is of most use in the first, more general sense, since the specific locational and topographic variables associated with archaeological and ethnographic sites do not appear to vary between Labrador and Quebec Innu. This is not to downplay its importance. Community-specific LUO data should inform the EIS,

---

<sup>15</sup> « Historic and Heritage Resources Component Study: Innu Nation Table of Concordance », <[http://www.env.gov.nl.ca/env/env\\_assessment/projects/Y2010/1407/component\\_studies/tofc\\_in.PDF](http://www.env.gov.nl.ca/env/env_assessment/projects/Y2010/1407/component_studies/tofc_in.PDF)>.

and newly- obtained LUO data should be incorporated on an ongoing basis to inform subsequent assessment and mitigation.

Dans les faits, l'étude a néanmoins révélé qu'il y a, dans la zone d'étude, des sites de campement, des cabanes, des lieux de piégeage et de chasse, et des lieux de naissance et de sépulture : ÉIE, pp. 15-130 à 15-133.

Toutefois, l'engagement le plus ferme que Nalcor est prêt à prendre est de « considérer » des mesures d'atténuation « potentielles » et ce, à sa seule discrétion (« Nalcor will consider and incorporate information where relevant, including the potential for mitigation and adaptive management ») : ÉIE, pp. 16-120, 16-121. Aucune telle mesure n'est mentionnée dans l'ÉIE.

De plus, il n'y aura aucune entente sur les répercussions et avantages pour les Innus de Pakua-Shipi, même s'ils sont directement affectés par le projet, alors que les membres de Innu Nation bénéficieront d'une entente même si Nalcor conclut qu'ils ne sont pas généralement affectés : ÉIE, pp. 7-3 et 15-118.

## C. Les préoccupations des Innus de Ekuanitshit

### 1. Introduction

Devant l'ampleur des sujets potentiels et leurs ressources très restreintes, les Innus de Ekuanitshit ont choisi de limiter leurs commentaires aux sujets les plus pressants et préoccupants.

### 2. Le saumon

#### a) La position déjà exprimée par Ekuanitshit

Les Innus de Ekuanitshit ont exprimé des préoccupations très concrètes concernant les lignes de transmission et ce, dès leur première rencontre avec le promoteur à ce sujet.

Lors d'une réunion entre des représentantes de Nalcor et des membres du Conseil des Innus de Ekuanitshit, tenue le 20 juin 2011, le conseiller Vincent Napish a souligné que le saumon péché par les Innus de cette communauté vient du détroit de Belle-Isle. Il a dit : « C'est là la provenance de la ressource ».

**b) La réponse par Nalcor**

L'importance du saumon qui passe par le détroit de Belle-Isle, pour Ekuanitshit, n'est pas du tout mentionnée dans la description de l'environnement socio-économique existant : ÉIE, p. 15-138.

Ailleurs, le promoteur fait une allusion très oblique aux préoccupations de Ekuanitshit : ÉIE, tableau 7.3-3.1, « Key Questions and Issues Raised ». En guise de réponse, Nalcor réfère aux parties 14.2.6.5 et 14.2.7 de l'étude.

Alors que l'ÉIE admet (aux pp. 14-42) que le sujet de la navigation géomagnétique du poisson n'a pas fait l'objet d'études sérieuses depuis que des chercheurs ont confirmé le phénomène dans les années 1960, le promoteur se contente de conclure sa discussion des effets sur la migration du saumon atlantique sans plus d'analyse.

**c) Le défaut de suivre les recommandations de l'Agence**

Pourtant, les recommandations suivantes avaient été faites, par l'Agence, le 13 mars 2012, sur les éléments que le promoteur devait inclure dans l'ÉIE :

- Ordonner à Nalcor d'inclure dans son EIE une analyse des effets des activités de construction, d'exploitation et de fermeture du projet, et de leur importance, sur la migration du saumon dans le détroit de Belle-Isle et des impacts de tout effet sur les Innus de Ekuanitshit et toute autre collectivité et tout autre particulier autochtone et non autochtone qui se livre à la pêche au saumon dans la zone d'étude et en dehors de celle-ci.
- Ordonner à Nalcor d'envisager et d'intégrer dans une mise à jour de l'étude de composante le savoir traditionnel autochtone fourni par le Conseil concernant le poisson et l'habitat du poisson si le promoteur dispose de cette information.

Pour analyser les effets du projet, dans le détroit de Belle-Isle, sur la pêche du saumon par les Innus de Ekuanitshit, Nalcor aurait dû s'informer auprès de la communauté. De la même façon, le promoteur ne pouvait « intégrer dans une mise à jour de l'étude de composante le savoir traditionnel autochtone fourni par le Conseil » sans demander au Conseil de le fournir.

Puisque le câble sous-marin proposé passe sous le détroit de Belle-Isle, où migre le saumon atlantique sur lequel les Innus ont des droits de pêche, l'Agence a donné l'instruction suivante au promoteur :

En ce qui a trait à votre commentaire sur l'effet potentiel sur les stocks de poissons, les lignes directrices, au point 4.5.1, exigent de Nalcor qu'il prédisse les effets directs et indirects du projet, entre autres, sur le poisson et l'habitat du poisson (y compris les habitudes migratoires). Les

effets indirects pourraient comprendre des changements dans les conditions socio-économiques ou des changements dans l'utilisation actuelle des terres et des ressources à des fins traditionnelles par les Innus de Ekuaniitshit. Le promoteur est tenu d'inclure dans l'EIE l'analyse exigée, la détermination des effets et l'application, au besoin, de mesures d'atténuation. L'analyse devrait aussi comprendre la détermination des effets directs et indirects à l'intérieur de la zone du projet et la prévision de l'importance de ces effets à l'intérieur et à l'extérieur de la zone d'étude.

(nous soulignons)

Or, dans la partie 14.2 de l'ÉIE il n'y a eu aucune discussion de l'effet potentiel sur le saumon atlantique, car la zone d'étude régionale était limitée aux composantes que sont le détroit de Belle-Isle et la zone autour de Dowden's Point dans la baie de Conception.

Le chapitre 14 ne contient aucune discussion des effets sur l'habitat marin et les composantes valorisées de l'écosystème (CVE) qui se produiraient à l'extérieur de la zone d'étude régionale, même si une telle discussion est promise par le tableau 14.2.4-1. Pourtant, l'ÉIE admet, au tableau 14.2.3-2, que les champs électromagnétiques pourraient affecter la migration du saumon.

Ainsi, l'ÉIE fait entièrement abstraction des préoccupations des Innus de Ekuaniitshit et des instructions claires données par l'Agence avant sa publication.

#### d) Les questions additionnelles de Ekuaniitshit

Lors d'une assemblée publique tenue par Nalcor dans la communauté le 24 mai 2012, le sujet de la protection du saumon et de son habitat est revenu dans la majorité des questions posées par les membres.

Devant les préoccupations évidentes de la population, le Conseil a donné mandat à son expert Fred Whoriskey<sup>16</sup>, professeur de biologie et expert sur le saumon atlantique, de réviser les parties pertinentes de l'ÉIE.

Le professeur Whoriskey a formulé les commentaires suivants :

En ce qui concerne la phase d'exploitation, j'étais surtout préoccupé par leur évaluation des champs électromagnétiques. L'évaluation n'est pas faite aussi bien qu'il pourrait être.

1) Ils n'ont pas clairement défini les schémas de migration pour les espèces de poissons importantes qui pourraient être touchés par ce domaine. Nous avons besoin de savoir cela afin de déterminer quelles espèces peuvent être susceptibles d'être touchées. La morue est un bon exemple. Ils ne sont pas dans la zone du détroit pour toute l'année, et le MPO a des

<sup>16</sup> <<http://oceantackingnetwork.org/partnerships/people/WhoriskeyFred.html>>.

enregistrements de balises montrant que les poissons marqués au large est de NF sont trouvé dans le détroit pendant des autres périodes de l'année.

2) Ils ont mené une étude de modélisation qui conclut que l'EMF tombera à des niveaux de fond au sein, si je me souviens bien, à 20 m de câble.

Depuis le câble à certains points et dans les endroits où l'eau sera inférieure à 20 m de profondeur, nous avons besoin de savoir si ces zones peu profondes sont d'importance pour les espèces importantes. Cela n'est pas discuté. Dans le cas du poisson benthique, ils seront toujours à proximité des concentrations maximales du champ.

Je n'ai pas vu que cela a été discuté.

3) Ils ont utilisé des seuils généralisés pour les domaines qui pourraient influencer le poisson. Il n'y avait pas d'identification de savoir s'il y avait des données disponibles sur les espèces individuelles d'intérêt dans cette évaluation. Si ces renseignements sont disponibles, cette information doit être utilisée, non pas une valeur généralisée.

(nous soulignons)

### **3. La faune terrestre**

Lors des rencontres avec le promoteur tenues dans la communauté le 24 mai 2012, les membres ont exprimé les préoccupations suivantes.

- Devant la construction, tant le caribou que la petite faune vont fuir les lieux. Après, les habitudes de la faune et l'habitat sur les lieux auront changés et il y a un risque que le caribou et la petite faune n'y reviennent pas.
- Plus particulièrement, le nouvel habitat autour des lignes va attirer les orignaux qui eux, attireront le loup et l'ours comme prédateurs.
- Pour le caribou, la zone d'étude est trop limitée, car il faut considérer les effets cumulatifs, tant des lignes de transport que des barrages dont la construction va les précéder.

À vrai dire, la liste des effets cumulatifs potentiels sur le caribou énumérés dans l'ÉIE (pp. 12-136 à 12-138) est longue : les centrales sur le bas Churchill, la route Trans-Labrador, les vols à basse altitude, la foresterie commerciale, l'exploration minière.

Le promoteur a conclu que les effets cumulatifs du projet sur le caribou ne seraient pas significatifs, seulement parce qu'il est déjà convaincu du succès des mesures d'atténuation qu'il propose (corridors de perturbation et limites sur l'accès) : ÉIE, p. 12-138. Pourtant, ces mesures

sont nommées sans être décris et l'ÉIE ne fournit pas les raisons pour lesquelles le promoteur est déjà convaincu de leur succès futur.