

RAPPORT DE COMMISSION D'EXAMEN CONJOINT PROJECT D'EXPANSION DE LA MINE JACKPINE

Calgary, Alberta

SHELL CANADA ENERGY

APPROBATION DE DEMANDE DE MODIFICATION 9756

2013 ABAER 011

PROJECT D'EXPANSION DE LA MINE JACKPINE

AER Application No. 1554388

RÉGION DE FORT MCMURRAY

CEAA Reference No. 59540

RÉSUMÉ ET DÉCISION

[1] Shell Canada Energy (Shell) a présenté une demande à l'Energy Resources Conservation Board (ERCB) afin de modifier l'approbation n° 9756 de la Phase 1 de la mine Jackpine et permettre d'augmenter la production de bitume de 15 900 mètres cubes par jour. Le projet d'expansion de la mine Jackpine (le projet), situé à environ 70 kilomètres au nord de Fort McMurray, comprendrait des zones minières additionnelles et des installations de transformation, de services publics et des infrastructures connexes. Shell a présenté un rapport d'étude d'impact environnemental (EIE) à Alberta Environment and Sustainable Resource Development¹, à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et à l'ERCB. L'EIE est incluse dans la demande présentée à l'ERCB.

[2] L'*Oil Sands Conservation Act (OSCA)*, l'*Environmental Protection and Enhancement Act (EPEA)* et la *Water Act* exigent des approbations provinciales pour le projet. La *Public Lands Act*, la *Municipal Government Act* et la *Historical Resources Act* exigent des approbations complémentaires. La *Loi sur les pêches* et la *Loi sur la protection des eaux navigables* exigent des approbations fédérales.

[3] Le ministère fédéral de l'Environnement et le président de l'ERCB ont conclu une *Entente concernant la constitution d'une commission d'examen conjoint pour le projet d'expansion de la mine Jackpine* (l'entente) le 20 septembre 2011. Ils ont créé la Commission d'examen conjoint (la commission) en vertu de cette entente et ont nommé M. J. D. Dilay, P. Eng. à titre de président de la commission et MM. A. Bolton et L. Cooke à titre de membres de la commission. Aux termes de cette entente, la commission doit réaliser son évaluation de façon à s'acquitter des responsabilités conférées à l'ERCB en vertu de l'*Energy Resources Conservation Act (ERCA)* et de l'*OSCA* et à s'acquitter des exigences prévues dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012) (LCEE 2012)* et le mandat annexé à l'entente.

[4] En juillet 2012, la *LCEE 2012* est entrée en vigueur, abrogeant ainsi la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. La commission a poursuivi son évaluation en vertu du processus établi à l'article 126 de la *LCEE 2012*, comme si elle avait été renvoyée à une commission d'examen aux termes de l'article 38 de la *LCEE 2012*. Le 3 août 2012, le ministre et le président ont signé une modification à l'entente afin de tenir compte des changements de la *LCEE 2012*. L'entente modifiée précise que le rapport de la commission doit présenter la justification, les conclusions et les recommandations de la commission relativement à l'évaluation environnementale du projet, notamment les mesures d'atténuation et le programme de suivi, ainsi

¹ Alberta Environment et Alberta Sustainable Resource Development ont été fusionnés en 2012 pour former Alberta Environment and Sustainable Resource Development

qu'un résumé des commentaires reçus du public, y compris des personnes et des groupes autochtones. Le rapport doit également indiquer les conclusions et les mesures d'atténuation relatives aux effets environnementaux qui doivent être pris en compte en vertu de l'article 5 de la *LCEE 2012*.

[5] La commission a tenu une audience, qui a débuté à Fort McMurray (Alberta) le 23 octobre 2012 et pris fin le 21 novembre 2012 à Edmonton (Alberta).

[6] Le 17 juin 2013, la *Responsible Energy Development Act (REDA)* est entrée en vigueur en Alberta. La *REDA* a abrogé l'*ERCA* (qui a établi l'*ERCB*) et créé l'Alberta Energy Regulator (*AER*). Selon les termes de la *REDA*, l'*AER* exercera toutes les attributions de l'*ERCB* en vertu des textes législatifs de l'Alberta relatifs aux ressources énergétiques, notamment l'*OSCA*. Aux termes de la *REDA* et de sa *Transition Regulation*, l'*AER* a exercé les fonctions de l'*ERCB* et mené à bien les responsabilités de celui-ci en vertu de l'entente. Tout au long de cette transition de l'*ERCB* à l'*AER*, l'autorité des membres de la commission a été maintenue sans interruption, conformément au *Transition Regulation*.

[7] Conformément à l'article 3 de l'*ERCA*, la commission devait examiner si le projet était conforme à l'intérêt public lorsque la commission a tenu l'audience. Par conséquent, la commission a inclus les conclusions concernant l'intérêt public dans son rapport pour indiquer de quelle manière elle l'a pris en compte au moment de l'audience. La commission est également au fait de ses responsabilités aux termes de l'article 15 de la *REDA* et de l'article 3 du *REDA General Regulation* et, tout au long de cette procédure et dans sa décision, estime avoir pris en considération les facteurs énoncés dans ces dispositions, dont les effets sociaux et économiques du projet et les effets du projet sur l'environnement.

DÉCISION

[8] Eu égard à ses responsabilités en vertu de la *REDA*, l'*ERCA*, l'*OSCA* et la *LCEE 2012*, la commission a examiné attentivement tous les éléments d'information concernant la demande de Shell. La commission indique que le projet est situé dans un secteur presque entièrement entouré de mines de sables bitumineux dans une zone dans laquelle le gouvernement de l'Alberta a décrété que l'extraction de bitume était d'un usage prioritaire. La commission indique également que la demande de Shell concerne l'expansion d'une mise de sables bitumineux existante, qui offrirait des avantages économiques importants pour la région, l'Alberta et le Canada. Même si la commission considère que le projet aurait des effets négatifs importants sur la faune et la végétation, en vertu de son autorité à titre d'*AER*, elle juge que les effets sont justifiés et que le projet sert l'intérêt public. La commission a décidé d'approuver la demande de l'*AER* n° 1554388 et de modifier l'approbation de l'*AER* n° 9756, sous réserve des conditions énoncées à l'annexe 5. La commission s'attend à ce que Shell respecte tous ses engagements, dans la mesure où ils ne vont pas à l'encontre de l'approbation de l'*AER*, de toute autre approbation ou permis touchant le projet, ou de toute loi, réglementation ou exigence similaire que Shell est tenue de respecter.

[9] La commission juge que le projet serait susceptible d'avoir des effets environnementaux négatifs importants sur les terres humides, les zones pouvant renfermer des plantes traditionnelles, les espèces en péril qui dépendent des terres humides, les oiseaux migrateurs qui dépendent des terres humides ou les espèces en péril, et la biodiversité. En outre, il y a un manque de mesures d'atténuation dont l'efficacité a été prouvée. La commission conclut

également que le projet, combiné à d'autres projets existants, prévus et approuvés, serait susceptible d'avoir des effets cumulatifs négatifs importants sur les terres humides, les zones pouvant renfermer des plantes traditionnelles, les forêts anciennes, les espèces en péril et les oiseaux migrateurs dépendant des terres humides, les espèces en péril et les oiseaux migrateurs dépendant de la forêt ancienne, le caribou, la biodiversité, l'utilisation traditionnelle des terres (UTT) par les Autochtones, ainsi que les droits et la culture de ces derniers. En outre, il y a un manque de mesures d'atténuation dont l'efficacité a été prouvée en ce qui concerne les effets environnementaux cumulatifs négatifs importants qui ont été cernés.

[10] La commission comprend que les gouvernements provincial et fédéral devront prendre des décisions séparées concernant le projet, sur la base du rapport de la commission. La commission reconnaît que Shell planifie la remise en état de l'empreinte du projet afin que ces terres retrouvent une qualité équivalente à leur état d'origine. Selon la commission, la remise en état est utile, mais elle n'atténuera pas tous les effets importants puisque certains types d'habitat ne peuvent pas être réaménagés (p. ex., les tourbières) et la remise en état ne se fera pas ou ne sera pas terminée avant de nombreuses années.

[11] L'atténuation des effets négatifs peut être difficile ou impossible à réaliser dans un grand projet minier parce que cela nécessite généralement la stérilisation des ressources de bitume, ou peut imposer des contraintes qui ont une incidence sur la capacité d'exploiter la mine de manière sécuritaire, efficace et économique. Cependant, la commission est préoccupée par l'absence de mesures d'atténuation dont l'efficacité a été prouvée en ce qui a trait à la perte de ces habitats et croit que, sans mesures supplémentaires, il y aura des effets négatifs importants.

[12] La commission croit que les mesures compensatoires de conservation sont l'une des quelques mesures d'atténuation disponibles qui pourraient être utilisées pour atténuer ces effets. La commission est également d'avis que les mesures compensatoires de conservation utilisées pour aider à atténuer les effets du projet contribueraient aussi à atténuer les effets cumulatifs. Cependant, Shell n'a pas proposé ni appuyé l'utilisation de mesures compensatoires de conservation, et aucun des autres participants à l'audience n'a fourni d'information sur l'emplacement possible de telles mesures compensatoires pour que la commission puisse évaluer leur potentiel à atténuer davantage les effets du projet. Par conséquent, la commission recommande qu'avant la délivrance d'autres approbations provinciales et fédérales, les gouvernements du Canada et de l'Alberta examinent de concert la nécessité de mesures compensatoires de conservation pour atténuer certains effets négatifs importants possibles du projet. Si les gouvernements du Canada et de l'Alberta déterminent que des mesures compensatoires de conservation sont nécessaires, la commission recommande également que leur sélection et leur mise en œuvre tiennent compte des effets de ces mesures compensatoires sur l'UTT par les Autochtones et de la nécessité de conserver des zones d'utilisation traditionnelle par les peuples autochtones, notamment des zones comprenant des plantes traditionnelles ou d'autres ressources importantes sur le plan culturel.

[13] En ce qui concerne la prévision d'effets cumulatifs importants sur un certain nombre d'espèces en péril et de ressources indicatrices clés, la commission a déterminé que le projet lui-même contribue seulement de façon limitée à certains de ces effets et que ceux-ci sont en majorité causés par des projets et des perturbations qui existent déjà ou qui ont déjà été approuvés. La commission a adopté une approche conservatrice et prudente pour faire ces déterminations et reconnaît que toute détermination d'effets cumulatifs négatifs importants comprend un certain degré d'incertitude.

[14] La commission croit également que le Plan régional sur le cours inférieur de la rivière Athabasca (*Lower Athabasca Regional Plan* ou LARP), même s'il est inachevé, constitue un mécanisme approprié pour déterminer les effets cumulatifs régionaux et y faire face, y compris le cadre de gestion de la biodiversité proposé et la nouvelle politique de l'Alberta relative aux terres humides (les deux sont en cours d'élaboration). Le LARP est un cadre excellent et important pour amorcer la mise en place d'une approche régionale plus intégrée, et la commission encourage fortement l'Alberta à poursuivre la mise en œuvre de ce plan régional. Il est essentiel de mettre en place les cadres, les plans et les seuils établis dans le LARP le plus rapidement possible. Cette approche sera très utile pour les examens de projets à venir.

[15] La commission indique également que les gouvernements du Canada et de l'Alberta ont établi le *Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux* afin d'assurer que les sables bitumineux sont exploités d'une façon respectueuse de l'environnement. Cette initiative favorisera une meilleure compréhension des effets cumulatifs dans la région du cours inférieur de la rivière Athabasca.

[16] La commission a fait 88 recommandations aux administrations fédérale et provinciale (annexe 6). La commission croit que ces recommandations sont importantes pour la bonne mise en œuvre du projet et pour le développement futur de la région des sables bitumineux. La commission fixe également 22 conditions à l'intention de Shell (annexe 5).

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONSTATATIONS

[17] S'il demeure des incertitudes au niveau du projet, surtout en ce qui trait à la modélisation des eaux souterraines, de la récupération du bitume, de la gestion des stériles et de la remise en état, Shell a déclaré qu'elle maintiendra l'utilisation d'une stratégie de gestion adaptative et qu'elle collaborera avec les organismes de réglementation pour veiller aux incertitudes et aux problèmes propres au site sur le plan de l'exploitation et du traitement des sables bitumineux à l'intérieur de ses zones de concession.

[18] La commission est arrivée à la conclusion que le projet offrirait suffisamment d'avantages économiques pour la région, la province et le Canada. Il s'agit d'une expansion d'un projet existant, dans une zone dans laquelle le gouvernement de l'Alberta a décrété que l'extraction de bitume était un usage prioritaire. Shell a déclaré que le projet va entraîner la récupération de quelque 325 millions de mètres cubes de bitume sec sur sa durée de vie d'une quarantaine d'années. Les administrations municipale, provinciale et fédérale bénéficieront toutes d'avantages financiers importants en raison du projet. Ce dernier offrira d'importantes possibilités économiques à long terme à des particuliers de l'Alberta et de l'ensemble du Canada, et générera un nombre important d'emplois dans la construction et l'exploitation.

[19] La commission considère le détournement de la rivière Muskeg dans l'intérêt du public, étant donné que quelque 23 à 65 millions de mètres cubes de ressources seraient stérilisées à défaut de détourner la rivière et vu le faible niveau d'effets environnementaux prévus sur la qualité de l'eau et sa quantité dans les tronçons du cours inférieur de la rivière. Dans le cours supérieur de la rivière, où s'effectuera le détournement, la valeur des ressources halieutiques est faible et il a été établi que les Autochtones n'utilisent pas beaucoup cette zone.. La commission reconnaît que les organismes provinciaux pertinents n'ont pas assisté aux audiences pour répondre aux questions sur la raison pour laquelle le projet ne fait pas partie du Cadre provisoire de gestion de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg (*Muskeg River*

Interim Management Framework for Water Quantity and Quality). La commission est d'avis qu'en l'absence d'un détournement, la stérilisation du bitume sera importante et inacceptable.

[20] La commission reconnaît que la proposition de Shell visant à éliminer les résidus fins mûrs des lacs de kettle du projet aura un effet bénéfique sur les pratiques actuelles de gestion des stériles et pourrait réduire la toxicité potentielle dans les plans d'eau récepteurs et les risques potentiels d'altération de la chair des poissons. La commission est d'accord avec le concept de gestion adaptative et arrive à la conclusion qu'avec la mise en œuvre des mesures d'atténuation proposées par Shell et les engagements de cette dernière, et avec ses propres conditions, attentes et recommandations, il est peu probable que le recours à des lacs de kettle sans résidus fins mûrs entraîne des effets environnementaux négatifs importants. La commission exige cependant de Shell qu'elle fasse rapport sur les solutions de rechange au traitement passif des lacs de kettle et effectue une évaluation économique et technique complète des options envisageables de traitement actif de l'eau afin de s'assurer que les lacs de kettle répondront aux critères de qualité de l'eau à leur point de déversement à la clôture du projet.

[21] Bien que la commission ait conclu que le projet est dans l'intérêt du public, les effets du projet et les effets cumulatifs sur les paramètres environnementaux et les impacts socioéconomiques clés pour la région ont fortement influencé l'évaluation de la commission. En approuvant ce projet, la commission a établi de nouvelles conditions pour l'exploitation minière, la conservation des ressources, la gestion des stériles, les eaux souterraines, les lacs de kettle et la remise en état. Se reporter à l'annexe 5 pour un résumé des nouvelles conditions. La commission a également fait des recommandations, qui sont résumées à l'annexe 6, à l'intention des administrations fédérale et provinciale.

Effets environnementaux

[22] La commission a des inquiétudes concernant certaines méthodes utilisées par Shell pour évaluer les effets sur les ressources terrestres et l'UTT par les Autochtones, ainsi que les droits et la culture de ces derniers. Ces inquiétudes sont que la zone d'étude locale (ZEL) se limite à l'empreinte du projet et à l'actuelle phase 1, qu'il y manque de contexte écologique et que la vaste superficie de la zone d'étude régionale (ZER) adoptée par Shell entraîne un « effet de dilution ». La commission a également éprouvé de la difficulté à évaluer l'importance des effets en raison de la faible résolution de l'imagerie Landsat dont Shell s'est servie pour estimer le type de couverture de sol, en raison de l'absence de seuils pour déterminer l'importance des effets, et de la dépendance de Shell face au jugement professionnel qui en a résulté.

[23] La commission en vient à la conclusion qu'elle ne pourrait se fier à l'évaluation par Shell de l'importance des effets du projet et des effets cumulatifs sur les ressources terrestres. La commission a examiné la preuve en ayant recours à un seuil de perte de 20 pour cent et tenu compte d'autres éléments reliés à la fiabilité de la détermination de l'importance des effets par Shell.

[24] La commission en vient à la conclusion que le projet aurait des effets environnementaux négatifs importants sur les terres humides, les zones pouvant renfermer des plantes traditionnelles, les espèces en péril qui dépendent des terres humides, les oiseaux migrateurs qui dépendent des terres humides ou dont l'espèce est en péril, et la biodiversité. La commission en vient également à la conclusion que, combiné à des projets passés, présents et raisonnablement prévisibles, le projet entraînerait vraisemblablement des effets cumulatifs négatifs importants sur

les terres humides, les forêts anciennes, les zones pouvant renfermer des plantes traditionnelles, les espèces en péril et les oiseaux migrateurs dépendant des terres humides, les espèces en péril et les oiseaux migrateurs dépendant des forêts anciennes, les caribous, la biodiversité et l'UTT par les Autochtones, ainsi que les droits et la culture de ces derniers.

[25] La commission comprend qu'une perte importante (plus de 10 000 hectares) de terres humides résulterait du projet et note en particulier que 85 pour cent de ces terres humides sont des tourbières impossibles à remettre en état. Elle comprend en outre que les terres humides offrent un habitat important pour de nombreux oiseaux migrateurs et de nombreuses espèces en péril. Sur la base de la preuve déposée, la commission n'a pas été en mesure de conclure que les terres humides restantes dans la ZER suffiraient à atténuer les effets de la perte d'habitat de terres humides dans la ZEL. La commission en vient à la conclusion que le projet aurait des effets à long terme de grande ampleur et vraisemblablement irréversibles sur des terres humides se trouvant dans une zone presque entourée et donc perturbée par d'autres mines de sables bitumineux existantes et approuvées. La commission considère que les effets négatifs du projet sur les terres humides de la ZEL entraîneraient des effets importants sur les espèces dépendant de ces habitats. La commission a déterminé que le projet aurait des effets de grande ampleur, de portée régionale, à long terme et potentiellement irréversibles sur les espèces dépendant des terres humides. Elle considère aussi que des effets cumulatifs importants sur les terres humides et des espèces dépendantes de terres humides sont probables dans la ZER.

[26] La commission considère qu'il y aurait des effets cumulatifs de grande ampleur, à long terme mais potentiellement réversibles sur la forêt ancienne dans un avenir lointain. Elle est d'avis que l'estimation faite par Shell de la forêt ancienne restante dans la ZER est, au mieux, incertaine et, ayant donc recours à l'approche de précaution, la commission en vient à la conclusion qu'il y aurait des effets cumulatifs importants. La commission est aussi d'avis que la remise en état ne permettra pas d'atténuer suffisamment les effets sur les espèces en péril et les oiseaux migrateurs qui dépendent de la forêt ancienne en raison de la longueur de la période nécessaire pour rétablir l'habitat. La commission a également déterminé que les effets cumulatifs négatifs sur les espèces dépendantes de la forêt ancienne seraient importants.

[27] La commission constate que la plus grande partie du potentiel élevé à modéré de croissance de plantes traditionnelles dans la ZEL sera perdu pendant les phases de construction et d'exploitation et qu'après la fermeture et la remise en état, les potentiels élevé et modéré de croissance de plantes traditionnelles diminueront de 7 et de 52 pour cent respectivement dans la ZEL. Étant donné que la plus grande partie de la zone du projet ne pourra supporter des plantes traditionnelles pendant plusieurs générations, la commission considère que les effets sont à long terme. Elle note aussi que le rétablissement de certaines plantes traditionnelles peut être totalement impossible étant donné qu'elles poussent dans des terres humides qui ne peuvent être remises en état. La commission note aussi que, bien que la recette de plantation de Shell pour atteindre la gamme voulue de phases d'aire écologique après la remise en état comprenne certaines plantes traditionnelles, Shell s'en remet en grande partie à la pénétration naturelle et que les occasions de remettre directement en place de la terre végétale et du sous-sol sont restreintes. C'est pourquoi la commission estime que le projet aurait des effets négatifs importants sur les zones de croissance potentielle de plantes traditionnelles. La commission en vient également à la conclusion que le projet aurait des effets cumulatifs négatifs importants sur le potentiel de croissance de plantes traditionnelles dans la ZER en raison des degrés importants de perturbation prévus pour les zones de potentiels de croissance élevé et modéré de plantes

traditionnelles, du long délai entre la perturbation et la remise en état et de l'incertitude entourant la remise en état des terres humides.

[28] La commission note qu'une proportion importante de l'habitat convenant aux oiseaux migrateurs dépendants des terres humides ou de la forêt ancienne sera entièrement perdue ou perdue pendant longtemps. La commission constate que les effets du projet sur les oiseaux migrateurs dépendant des terres humides ou de la forêt ancienne sont modérés dans leur ampleur, de portée régionale, à long terme et potentiellement irréversibles étant donné que certains types d'habitat ne peuvent être remis en état. La commission en arrive à la conclusion que ces effets seraient importants. Elle conclut en outre qu'il y aurait des effets cumulatifs importants sur les oiseaux migrateurs dépendants des terres humides ou de la forêt ancienne, surtout en raison des effets sur la perte d'habitat de projets passés, présents et futurs, combinés à ceux du projet.

[29] La commission note que le caribou, une espèce en péril qui semble décliner au point d'atteindre la disparition de certains troupeaux, est traditionnellement et culturellement important pour les Autochtones. La commission constate qu'il y a eu et qu'il continuerait d'y avoir des effets cumulatifs négatifs importants sur le caribou en grande partie causés par la perte catastrophique d'habitat du caribou entre le scénario préindustriel et le scénario d'application. La commission en arrive à la conclusion que les effets du projet résulteraient vraisemblablement surtout d'une augmentation potentielle de la prédation du caribou dans les zones adjacentes en raison de la perte accrue d'habitat pour les prédateurs du caribou (p. ex., le loup) dans la ZEL du projet.

[30] La commission a évalué les effets sur la biodiversité à l'échelle des espèces, de l'écosystème et du paysage. Elle est d'avis qu'il semble y avoir un potentiel élevé de perte importante de biodiversité sur la base de la perte globale de l'habitat de la faune, de méthodes non prouvées de remise en état des tourbières et de la forêt ancienne, et du long délai entre la perturbation et la remise en état. La commission constate un effet d'une ampleur élevée, à long terme et potentiellement irréversible sur la biodiversité à l'échelle de la ZEL et en vient à la conclusion que c'est un effet important. La commission conclut aussi qu'il y aurait des effets cumulatifs négatifs importants sur la biodiversité dans la ZER.

[31] La commission est préoccupée par l'absence de mesures d'atténuation proposées à la perte d'habitat de la faune dans la ZEL qui se seraient révélées efficaces, surtout pour l'habitat de terres humides et de forêt ancienne utilisé par des espèces en péril et des oiseaux migrateurs. La commission est d'avis que, à défaut de mesures d'atténuation additionnelles, les effets négatifs sur l'abondance et la diversité des espèces seront importants. Elle croit que, s'ils ne sont pas atténués de façon adéquate, ces effets négatifs du projet contribueront aux effets négatifs sur la biodiversité également. Étant donné les baisses prévues de la biodiversité dans la ZER, le degré d'erreur associé aux estimations de Shell, la perte d'habitat des espèces en péril, l'incertitude associée à la remise en état de l'habitat et à l'absence de mesures d'atténuation d'une efficacité prouvée, la commission constate un effet négatif important sur la biodiversité dans la ZER en raison des effets cumulatifs du scénario d'application et du scénario de développement prévu lorsqu'on les compare au scénario préindustriel. En dépit de l'incertitude entourant les seuils adéquats à utiliser, la commission est d'avis que les effets cumulatifs sur la faune observés autant dans le scénario d'application que dans le scénario de développement prévu dans la zone du projet ont dépassé certains des seuils proposés ou s'en approchent, ce qui entraîne des effets négatifs importants pour la biodiversité. Bien que la commission reconnaisse que le LARP et

d'autres règlements et politiques du gouvernement de l'Alberta n'imposent pas actuellement le recours à des compensations de conservation dans la région des sables bitumineux, étant donné le nombre restreint d'options disponibles pour éviter ou minimiser les effets négatifs des grandes mines à ciel ouvert, la commission estime qu'il pourrait être nécessaire d'avoir recours à des mesures de compensation de conservation.

[32] La commission reconnaît que de nombreux problèmes et défis humains sont reliés aux effets environnementaux régionaux de l'extraction des sables bitumineux. Il est évident que, de plus en plus, les enjeux critiques concernant l'extraction des sables bitumineux ne sont pas propres à un projet et que, souvent, la réussite de la gestion de ces enjeux ne dépend pas de la seule responsabilité d'un demandeur ou d'un promoteur. Comme c'est le cas d'autres décisions prises dernièrement à propos de l'extraction des sables bitumineux exploitables, bon nombre des inquiétudes et enjeux liés à cette proposition portent sur le rythme de l'extraction des sables bitumineux exploitables et la capacité de l'environnement régional à absorber ces projets sans créer d'effets rendant toute exploitation future contraire aux intérêts du public. La commission est d'avis qu'il faut mettre en place une démarche mieux intégrée et plus globale afin de répondre de manière appropriée aux effets cumulatifs de l'extraction des sables bitumineux exploitables. Si le LARP représente une première étape essentielle, on ne s'apercevra de toute sa valeur que lorsque son cadre intégral et tous les seuils seront en place et en application. La commission encourage le gouvernement de l'Alberta à poursuivre les processus liés à la mise en application de ce plan de toute urgence.

Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres par les Autochtones et sur les droits et la culture de ces derniers

[33] La commission est d'avis que le projet entraînera la perte de terres et de certaines ressources utilisées pour les activités d'UTT, et que cela aura une incidence sur certains Autochtones qui utilisent la zone du projet. La commission constate que les mesures d'atténuation que Shell propose sont insuffisantes pour atténuer complètement ces effets. Elle estime cependant qu'à eux seuls, les effets du projet sont peu susceptibles de détruire ou de modifier fondamentalement la capacité des groupes autochtones de se livrer à des activités d'UTT ou d'exercer leurs droits. La commission estime donc que, tout en étant négatifs, les effets du projet ne sont pas susceptibles d'être importants.

[34] Par contre, la commission constate que, combinés à ceux d'autres aménagements actuels, approuvés et planifiés, de même qu'à d'autres perturbations dans la région environnante, les effets du projet sont susceptibles d'entraîner des effets cumulatifs négatifs importants sur l'UTT par les Autochtones, ainsi que les droits et la culture de ces derniers. Elle constate que des zones étendues ont déjà été perdues aux fins de l'UTT ou le seront en raison d'activités actuelles, approuvées et planifiées. La commission constate aussi que les perturbations naturelles et d'autres ressources importantes pour l'exercice de l'UTT par les Autochtones, ainsi que pour les droits et la culture de ces derniers, comme les terres humides, la forêt ancienne, les zones pouvant renfermer des plantes traditionnelles, les oiseaux migrants et des espèces fauniques comme le caribou ont été ou seront soumises à des effets cumulatifs négatifs importants. La commission reconnaît que des zones perturbées finiront par être remises en état, mais qu'il faudra attendre pour cela de nombreuses années, que certains types d'habitat ne peuvent être remis en état, que le paysage sera fortement modifié et que la perte de certaines espèces pourrait être irréversible. La nature à long terme et possiblement irréversible de ces effets a d'importantes

incidences sur la durabilité du savoir écologique traditionnel, les pratiques d'UTT, les droits ancestraux et issus de traités et sur la culture autochtone.

[35] La commission estime que la détermination de l'importance des effets du projet et des effets cumulatifs sur l'UTT et les droits ancestraux et issus de traités et la culture autochtone constitue un exercice complexe impossible à effectuer en se contentant d'examiner la disponibilité des ressources nécessaires et l'accès à celles-ci. Une évaluation approfondie et adéquate exige une compréhension et l'intégration de toute une série de questions, y compris les effets sur la disponibilité de ressources importantes pour les Autochtones et l'accès à celles-ci et les effets combinés du bruit, des odeurs, des obstacles à l'accès, la contamination perçue des ressources, les effets socio-économiques, les pratiques culturelles et d'autres facteurs influençant le choix des gens de se livrer à des activités d'UTT. En outre, le nombre et la diversité des projets et des activités survenant dans la région des sables bitumineux, la multiplicité des UTT, des droits et des pratiques culturelles par les diverses collectivités autochtones, et l'absence de consensus sur la méthodologie adéquate et les seuils pour déterminer à quel moment peuvent se faire sentir des effets négatifs importants sur l'UTT par les Autochtones, ainsi que les droits et la culture de ces derniers, compliquent la réalisation de ces évaluations par les promoteurs des divers projets de même que par les commissions comme celle-ci. La commission convient avec Shell et les groupes autochtones prenant part à cet examen qu'il serait plus efficace de réaliser des évaluations des effets cumulatifs sur une base régionale, plutôt que projet par projet, et que cela réduirait le risque que des évaluations des effets cumulatifs de projets individuels donnent des résultats incohérents.

[36] Pour la commission il appert que les mesures d'atténuation proposées par les promoteurs des divers projets ne parviennent pas à éviter les effets cumulatifs négatifs importants sur l'UTT dans la région du projet. La commission reconnaît que le LARP vise à adopter une approche axée davantage sur les effets cumulatifs pour gérer les effets environnementaux dans la région du cours inférieur de la rivière Athabasca, mais elle note que ce plan n'aborde pas vraiment les problèmes d'UTT. Il prévoit plutôt la consultation et la mobilisation continues des Autochtones pour contribuer à guider la planification du territoire et des ressources naturelles dans la région. Un certain nombre de groupes autochtones ont exprimé leurs inquiétudes face au fait que le LARP ne répond pas à leurs préoccupations et ne contribue en rien à s'assurer d'une utilisation traditionnelle permanente du territoire ni à protéger leurs droits ancestraux ou issus de traités. L'absence d'un cadre de gestion et de seuils connexes pour l'UTT complique énormément l'évaluation de l'impact des différents projets sur l'UTT pour les groupes autochtones, l'industrie et des commissions comme celle-ci. La commission estime que, afin d'éclairer la planification de l'utilisation du territoire et de mieux évaluer les effets des projets et les effets cumulatifs sur l'UTT par les Autochtones, les droits ancestraux et issus de traités, et la culture autochtone, il faudrait élaborer un cadre de gestion de l'UTT pour la région du cours inférieur de la rivière Athabasca. La commission recommande à l'Alberta d'élaborer et mettre en œuvre un cadre de gestion de l'UTT pour la région du cours inférieur de la rivière Athabasca à titre de composante du LARP. Elle recommande au gouvernement de l'Alberta d'élaborer ce cadre avec la participation des peuples autochtones exerçant leurs droits dans la région des sables bitumineux et qui subissent les conséquences du développement industriel.

[37] Tous les groupes autochtones qui ont pris part aux audiences ont exprimé des inquiétudes concernant le caractère approprié de la consultation menée par le Canada et l'Alberta, surtout en ce qui a trait à la gestion des effets cumulatifs dans la région des sables bitumineux et à l'impact

de ces effets sur leurs droits ancestraux et issus de traités. Dans leurs présentations à la commission concernant les questions de droit constitutionnel, autant le Canada que l'Alberta ont prévenu la commission que la consultation de la Couronne auprès des groupes autochtones n'était pas terminée et que le rapport de la commission allait guider les décisions subséquentes de la Couronne concernant la consultation auprès des Autochtones. La commission note qu'elle a déterminé que le projet peut toucher l'UTT par les Autochtones, ainsi que leurs droits et leur culture, et que les effets cumulatifs des aménagements actuels, approuvés et planifiés sur cette UTT, ces droits et cette culture sont susceptibles d'être importants. La commission recommande au Canada et à l'Alberta d'examiner tous deux les constatations contenues dans ce rapport en ce qui a trait à l'évaluation du caractère approprié de la consultation de la Couronne sur le projet jusqu'à présent et aux autres activités de consultation nécessaires ou souhaitables pour remplir leurs obligations de consulter respectives auprès des groupes autochtones touchés.

Article 5 de la LCCE 2012

[38] Les conclusions, les mesures d'atténuation et les recommandations relatives au paragraphe 5(1) de la LCCE 2012 contenues dans ce rapport se trouvent dans les sections suivantes : No Net Loss Plan; Effects of Tailings Ponds on Migratory Birds; Diversion of the Muskeg River; Effects on Wetlands; Effects on Old Growth Forests; Effects on Traditional Plant Potential Areas; Effects on Wildlife and Their Habitat; Human Health; Physical and Cultural Heritage Resources; Capacity of Renewable Resources; et Effects on Aboriginal Traditional Land Use, Rights, and Culture. Ces sections renferment les constatations de la commission relativement :

- aux effets sur le poisson et l'habitat du poisson, ainsi que sur les oiseaux migrateurs;
- s'agissant des peuples autochtones, aux répercussions au Canada des changements qui risquent d'être causés à l'environnement sur les plans sanitaire et socio-économique, sur le patrimoine naturel et le patrimoine culturel, sur l'usage courant des terres et des ressources à des fins traditionnelles, et une construction, un emplacement ou une chose d'importance sur le plan historique, archéologique, paléontologique ou architectural.

[39] Les conclusions, les mesures d'atténuation et les recommandations relatives au paragraphe 5(2) de la LCCE 2012 contenues dans ce rapport se trouvent dans les sections suivantes : No Net Loss Plan; Water Withdrawal from the Athabasca River; et Diversion of the Muskeg River. Ces sections renferment les constatations de la commission sur les effets susceptibles d'être causés à l'environnement et qui sont directement liés ou nécessairement accessoires aux attributions que l'autorité fédérale doit exercer pour permettre la réalisation du projet. Dans le cas de ce projet, les approbations réglementaires fédérales qui peuvent être octroyées sont celles qui sont exigées par le ministère des Pêches et des Océans et Transport Canada.