2013 ABAER 011
Numéro de référence de l'ACEE : 59540

Rapport de la commission d'examen conjoint

Shell Canada Énergie
Projet d'expansion de la mine Jackpine

Demande de modification de l'approbation 9756
Région de Fort McMurray

9 juillet 2013

commission d'examen conjoint constituée par le ministre fédéral de l'Environnement et l'Energy Resources Conservation Board

RAPPORT DE LA COMMISSION D'EXAMEN CONJOINT CONSTITUÉE PAR LE MINISTRE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET L'ENERGY RESOURCES CONSERVATION BOARD
Décision 2013 ABAER 011 : Shell Canada Énergie, projet d'expansion de la mine Jackpine, demande de modification de l'approbation 9756, région de Fort McMurray

9 juillet 2013

Numéro de catalogue : En106-119/2013F-PDF
ISBN 978-0-660-21038-4

Publié par

Alberta Energy Regulator
250, 5e Rue S.-O., bureau 1000
Calgary (Alberta)
T2P 0R4
Téléphone : 403-297-8311
Sans frais : 1-855-297-8311
Courriel : infoservices@aer.ca
Site Web : www.aer.ca

et

Agence canadienne d'évaluation environnementale
160, rue Elgin, 22e étage
Place Bell Canada,
Ottawa (Ontario) K1A 0H3
Téléphone : 613-957-0700
Télécopieur : 613-957-0941
Site Web : www.info@ceaa-acee.gc.ca

TABLE DE MATIÈRES

Résumé et décision 1
Décision 2
Résumé des principales constatations 4
Effets environnementaux 5
Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones 8
Article 5 de la LCEE 2012 10

Introduction 12
Application(s) 12
Processus d'examen conjoint 13
Programme d'aide financière aux participants 15
Questions de droit constitutionnel 15
Participation des parties au processus d'examen 17
Organisations industrielles 17
Municipalité régionale de Wood Buffalo 18
Groupes autochtones 18
Participation du public à l'audience 20
Participation des organismes non gouvernementaux à l'audience 20
Organismes non gouvernementaux n'ayant pas participé à l'audience 21
Commentaires du public 22
Gouvernement du Canada 22
Gouvernement de l'Alberta 23
Audience 24

Enjeux 24

Raisons d'être 26
Éléments de preuve 26
Analyse et constatations 26

Nécessité du projet 26
Éléments de preuve 26
Analyse et constatations 27

Solutions de rechange au projet 27
Éléments de preuve 27
Analyse et constatations 28

Autres moyens de réaliser le projet 28
Éléments de preuve 28
Analyse et constatations 29

Aménagement minier et conservation des ressources 30
Éléments de preuve 30
Analyse et constatations 32

Assèchement des dépôts superficiels et dépressurisation de l'aquifère basal de la formation de McMurray 33
Éléments de preuve 33
Analyse et constatations 35

Risques géologiques associés au Dévonien 36
Éléments de preuve 36
Analyse et constatations 37

Récupération du bitume et critères d'exploitation 38
Éléments de preuve 38
Analyse et constatations 39

Rejet d'asphaltènes 40
Éléments de preuve 40
Analyse et constatations 41

Perte de solvant et rejet des résidus du traitement des mousses non traités 41
Éléments de preuve 41
Analyse et constatations 42

Gestion des résidus 42
Éléments de preuve 42
Analyse et constatations 43

Accidents et défaillances 45
Éléments de preuve 45
Analyse et constatations 47

Bruit 48
Éléments de preuve 48
Analyse et constatations 49

Qualité de l'air 49
Effets du projet 49
Éléments de preuve 49
Analyse et constatations 52
Effets cumulatifs 53
Éléments de preuve 53
Analyse et constatations 55

Émissions de gaz à effet de serre 56
Effets du projet 56
Éléments de preuve 56
Analyse et constatations 57
Effets cumulatifs 58
Éléments de preuve 58
Analyse et constatations 59

Considérations liées au changement climatique dans l'évaluation environnementale 59
Éléments de preuve 59
Analyse et constatations 62

Changements au projet causés par l'environnement 63
Éléments de preuve 63
Analyse et constatations 64

Prélèvement d'eau de la rivière Athabasca 64
Éléments de preuve 64

Analyse et constatations 70

Effets éventuels des eaux de procédé sur les eaux souterraines 71
Éléments de preuve 71
Analyse et constatations 73

Dérivation de la rivière Muskeg 74
Éléments de preuve 74
Analyse et constatations 77

Utilisation des lacs de kettle 79
Éléments de preuve 79
Analyse et constatations 86

Effets sur la qualité des eaux de surface 89
Éléments de preuve 89
Analyse et constatations 94

Plan à perte nette nulle (PPNN) 95
Effets du projet 95
Éléments de preuve 95
Effets cumulatifs 106
Éléments de preuve 106
Analyse et constatations 108

Effets des bassins de résidus sur les oiseaux migrateurs 109
Éléments de preuve 109
Analyse et constatations 112

Méthodes utilisées pour évaluer les effets sur les ressources terrestres 113
Estimation de la composition de la couverture terrestre et de la disponibilité d'habitat pour les espèces sauvages 113
Éléments de preuve 113
Détermination de l'importance des effets 116
Éléments de preuve 116
Analyse et constatations 120

Effets sur les milieux humides 122
Effets du projet 122
Éléments de preuve 122
Analyse et constatations 126
Effets cumulatifs 129
Éléments de preuve 129
Analyse et constatations 132

Effets sur les vieilles forêts 134
Effets du projet 134
Éléments de preuve 134
Analyse et constatations 136
Effets cumulatifs 138
Éléments de preuve 138
Analyse et constatations 139

Effets sur les zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles 141
Effets du projet....141
Éléments de preuve....141
Analyse et constatations....143
Effets cumulatifs....145
Éléments de preuve....145
Analyse et constatations....147

Effets sur les espèces sauvages et leur habitat 149
Généralités....149
Effets du projet....149
Effets cumulatifs....155
Caribou des bois....164
Effets du projet....164
Effets cumulatifs....168
Bison des bois....171
Effets du projet....171
Effets cumulatifs....173
Orignal....175
Effets du projet....175
Effets cumulatifs....176
Oiseaux migrateurs....180
Effets du projet....180
Effets cumulatifs....184

Effets sur la biodiversité 189
Effets du projet....189
Éléments de preuve....189
Analyse et constatations....192
Effets cumulatifs....196
Éléments de preuve....196
Analyse et constatations....199

Remise en état 202
Éléments de preuve....202
Analyse et constatations....203

Santé humaine 205
Éléments de preuve....205
Qualité de l'air....206
Qualité de l'eau....207
Contamination des aliments traditionnels....208
Analyse et constatations....209

Ressources du patrimoine physique et culturel 211
Éléments de preuve....211
Analyse et constatations....212

Effets sociaux et économiques 213
Effets du projet....213
Bénéfices du projet....213

Méthodologie 214
Logement....215
Infrastructure de transport....215
Qualité de vie et services sociaux 217
Effets cumulatifs 219
Évaluation des impacts socioéconomiques et impacts cumulatifs....219
Cession de terres 220
Infrastructure de transport régionale 223
Logements/campements miniers pour le projet 224
Qualité de vie et services sociaux 226

Capacité de ressources renouvelables 230
Éléments de preuve 230
Orignal....230
Caribou....231
Bison 231
Plantes traditionnelles 232
Milieu naturel/paysage....233
Analyse et constatations....233

Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones 236
Évaluation par Shell des effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones 236
Éléments de preuve 236
Analyse et constatations....247
Conclusions....256
Première Nation des Chipewyans d'Athabasca 258
Éléments de preuve 258
Analyse et constatations....284
Nation des Métis de l'Alberta 291
Éléments de preuve 291
Analyse et constatations....298
Membres non inscrits des Premières Nations de Fort McMurray et de Fort McKay (MNIFMFMM) et bande crie Paul n^{o} 175 de la rivière Clearwater (bande de Clearwater)....301
Éléments de preuve 301
Analyse et constatations....308
Première Nation no 468 de Fort McMurray (PNFMM no 468) 311
Éléments de preuve 311
Analyse et constatations....318
Première Nation de Fort McKay et Association communautaire des Métis de Fort McKay ...321
Éléments de preuve 321
Analyses et constatations 330
Première Nation crie Mikisew 335
Éléments de preuve 335
Analyses et constatations 341

Effets régionaux 346
Planification intégrée de l'utilisation des terres....347

Utilisation traditionnelle des terres par les Autochtones 347
Biodiversité 348
Perte de milieux humides 349
Espèces en péril 349
Mesures compensatoires pour la conservation 350
Qualité de l'air 351
Quantité et qualité des eaux 352
Poisson et habitat du poisson 353
Surveillance régionale 354
Impacts socioéconomiques 354

Annexes 357
Annexe 1 Participants aux audiences 358
Annexe 2 Abréviations utilisées dans le rapport 362
Annexe 3 Entente de la commission d'examen conjoint 368
Annexe 4 Décision de la commission au sujet de l'aqdc 420
Annexe 5 Liste des conditions de l'AER 436
Annexe 6 Liste des recommandations de la commission 439
Annexe 7 Recommandations du gouvernement du Canada dans son mémoire présenté à la commission le 1er octobre 2012 452
Annexe 8 Liste des recommandations des groupes autochtones 460
A. Recommandations de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca (PNCA) 460
B. Recommandations de la Nation des Métis de l'Alberta 464
C. Recommandations des membres non inscrits des Premières Nations de Fort McMurray et de Fort McKay (MNIFMFMM) et de la bande de Clearwater 464
D. Recommandations de la Première Nation no 448 de Fort McMurray 466
E. Recommandations de Fort McKay relatives aux effets cumulatifs et à la consultation 467
F. Recommandations de la Première Nation Crie Mikisew (PNCM) relatives aux effets cumulatifs et à la consultation 468
Annexe 9 Cartes et figures 473
Annexe 10 Tableaux des espèces sauvages 476
A. Principales espèces sauvages indicatrices et justification de Shell dans l'étude d'impact environnemental du projet (*tiré du vol. 5 de l'évaluation environnementale de Shell*) 476
B. Liste des espèces en péril présentes sur l'empreinte de la mine Jackpine ou dans les environs fournie par Shell et EC 477

Tableaux
Dates importantes du processus d'examen 14

Figures
Emplacement du projet d'expansion de la mine Jackpine de Shell 473
Schéma d'agrandissement de la mine Jackpine 474
Schéma du réseau de drainage et des lacs de kettle de la mine Jackpine de Shell 475

RAPPORT DE LA COMMISSION D'EXAMEN CONJOINT SUR LE PROJET D'EXPANSION DE LA MINE JACKPINE

Calgary (Alberta)

SHELL CANADA ÉNERGIE
DEMANDE DE MODIFICATION DE L'APPROBATION 9756 **2013 ABAER 011**
PROJET D'EXPANSION DE LA MINE JACKPINE **Numéro de la demande à l'AER : 1554388**

RÉGION DE FORT MCMURRAY **Numéro de référence de l'ACEE : 59540**

RÉSUMÉ ET DÉCISION

[1] Shell Canada Énergie (Shell) a présenté à l'Energy Resources Conservation Board (ERCB) une demande de modification de l'approbation n^{o} 9756 de la phase 1 de la mine Jackpine afin d'augmenter la production de bitume. 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 connexes de transformation et de services publics ainsi que des infrastructures qui permettraient d'accroître de 15 900 mètres cubes par jour la production de bitume. Shell a présenté un rapport d'étude d'impact environnemental (EIE) au ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta[1], à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) et à l'ERCB. L'EIE est incluse dans la demande présentée à l'ERCB.

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

[3] Le 20 septembre 2011, le ministère fédéral de l'Environnement et le président de l'ERCB ont conclu l'*Entente concernant la constitution d'une commission d'examen conjoint pour le projet d'expansion de la mine Jackpine* (l'entente). Dans le cadre de cette entente, ils ont mis sur pied une commission d'examen conjoint (la commission) et ont nommé M. J. D. Dilay, ingénieur, à titre de président de la commission et MM. A. Bolton et L. Cooke à titre de membres de la commission. Selon les termes de cette entente, la commission doit réaliser son examen de manière à s'acquitter des responsabilités conférées à l'ERCB en vertu de l'*Energy Resources Conservation Act* (ERCA) et de l'OSCA et à satisfaire aux exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE 2012) et à celles de son 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

[1] Le ministère de l'Environnement de l'Alberta et le ministère du Développement durable des ressources de l'Alberta ont été fusionnés en 2012 pour former le ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta.

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 apportés à 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 qu'un résumé des commentaires reçus du public, y compris des personnes et des groupes autochtones. Le rapport doit également mettre en évidence les conclusions et les mesures d'atténuation relatives aux effets environnementaux qui doivent être prises 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 à Edmonton (Alberta) le 21 novembre 2012.

[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 conformément aux textes législatifs de l'Alberta relatifs aux ressources énergétiques, notamment l'OSCA. En vertu de la REDA et du *Responsible Energy Development Act 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 *Responsible Energy Development Act Transition Regulation*.

[7] En vertu de 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 *Responsible Energy Development Act Transition 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 relève 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'agrandissement d'une mine 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 certaines espèces de la flore et de la faune, 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^{o} 1554388 et de modifier l'approbation de l'AER n^{o} 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 milieux humides, les zones pouvant renfermer des plantes traditionnelles, les espèces en péril tributaires des milieux humides, les oiseaux migrateurs tributaires des milieux humides ou en péril et la biodiversité. La commission note en outre un manque de mesures d'atténuation dont l'efficacité a été prouvée. La commission conclut également que le projet, combiné à d'autres mines en exploitation, prévues et approuvées, serait susceptible d'avoir des effets cumulatifs négatifs importants sur les milieux humides, les zones pouvant renfermer des plantes traditionnelles, la vieille forêt, les oiseaux migrateurs et les espèces en péril tributaires des milieux humides, les oiseaux migrateurs et les espèces en péril tributaires des vieilles forêts, le caribou, la biodiversité, l'utilisation des terres traditionnelles (UTT) par les Autochtones, ainsi que les droits et la culture de ces derniers. En outre, la commission a relevé l'absence de mesures d'atténuation proposées dont l'efficacité a été prouvée en ce qui concerne les effets environnementaux cumulatifs négatifs importants qui ont été relevés.

[10] La commission comprend que les gouvernements provincial et fédéral devront prendre des décisions séparées concernant le projet en tenant compte de son rapport. 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 restaurés (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 que des ressources de bitume soient soustraites à l'exploitation. Elle peut aussi 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 d'habitat 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 réduire ces effets. La commission est également d'avis que les mesures compensatoires de conservation contribueraient à atténuer non seulement les effets du projet, mais aussi 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 conjointement 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 effets et que ceux-ci sont en majorité causés par des mines et des perturbations existantes ou associés à des projets 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 pour le cours inférieur de l'Athabasca (*Lower Athabasca Regional Plan* ou LARP), même s'il est inachevé, constitue un mécanisme approprié pour déterminer et gérer les effets cumulatifs régionaux, y compris le cadre de gestion de la biodiversité proposé et la nouvelle politique de l'Alberta relative aux milieux humides (les deux sont en cours d'élaboration). Le LARP est un cadre excellent et important pour amorcer une démarche régionale 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 régionale 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 Canada-Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux afin de s'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 gouvernements fédéral et provincial (annexe 6). La commission croit que ces recommandations sont importantes pour le succès de la mise en œuvre du projet et pour l'exploitation future de la région des sables bitumineux. La commission fixe également 22 conditions à l'intention de Shell (annexe 5).

Résumé des principales constatations

[17] Si des incertitudes persistent au niveau du projet, surtout en ce qui trait à la modélisation des eaux souterraines, à la récupération du bitume, à la gestion des stériles et à la remise en état du site, Shell a déclaré qu'elle continuera d'utiliser une stratégie de gestion adaptative et qu'elle collaborera avec les organismes de réglementation pour résoudre les incertitudes et les problèmes propres au site associés à l'exploitation et au 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'un agrandissement d'une mine existante, dans une zone dans laquelle le gouvernement de l'Alberta a décrété que l'extraction de bitume était un usage prioritaire. Shell a affirmé que le projet entraînera la récupération de quelque 325 millions de mètres cubes de bitume sec pendant sa durée de vie échelonnée sur une quarantaine d'années. Le projet générera des avantages financiers importants pour les administrations municipale, provinciale et fédérale. Il offrira d'importantes possibilités

économiques à long terme tant en Alberta que dans l'ensemble du Canada et créera un nombre important d'emplois pendant les phases de construction et d'exploitation.

[19] La commission considère que la dérivation de la rivière Muskeg est conforme à l'intérêt public, étant donné que quelque 23 à 65 millions de mètres cubes de ressources seraient soustraits à l'exploitation si le cours de la rivière n'était pas détourné et vu le faible niveau d'effets environnementaux prévus sur la qualité de l'eau et la quantité d'eau dans les tronçons inférieurs de la rivière. Dans le cours supérieur de la rivière, où s'effectuera la dérivation, la valeur des habitats halieutiques est faible, et il a été établi que les Autochtones n'utilisent pas beaucoup cette zone. La commission reconnaît que les organismes provinciaux concernés n'ont pas participé à l'audience pour expliquer 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'une dérivation, la quantité de bitume soustraite à l'exploitation sera importante et inacceptable.

[20] La commission reconnaît que la proposition de Shell visant à éliminer les résidus fins mûrs des lacs de kettle prévus au projet aura un effet bénéfique sur les pratiques actuelles de gestion des stériles et pourrait réduire la toxicité potentielle des 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 la mise en œuvre des conditions, attentes et recommandations qu'elle a énoncées et des mesures d'atténuation et des engagements proposés par Shell lui permette de conclure qu'il est peu probable que les lacs de kettle sans résidus fins mûrs aient des effets environnementaux négatifs importants. La commission exige cependant que Shell fasse rapport sur les solutions de remplacement du traitement passif des lacs de kettle et qu'elle effectue une évaluation économique et technique complète des options viables 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 sert l'intérêt public, elle a soigneusement évalué les effets du projet et les effets cumulatifs sur les paramètres environnementaux clés et les répercussions socioéconomiques dans la région. En approuvant ce projet, la commission a établi de nouvelles conditions pour l'exploitation minière, la conservation des ressources, la gestion des résidus, les eaux souterraines, les lacs de kettle et la remise en état. On trouve à l'annexe 5 un résumé des nouvelles conditions. La commission a également fait des recommandations, qui sont résumées à l'annexe 6, à l'intention des gouvernements fédéral et provincial.

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 des peuples autochtones. La commission est notamment préoccupée par le fait que la zone d'étude locale (ZEL) se limite aux empreintes du projet et de l'actuelle phase 1, par l'absence de contexte écologique et par l'« effet de dilution » qu'entraîne la vaste superficie de la zone d'étude régionale (ZER) adoptée par Shell. La commission a également eu de la difficulté à évaluer l'importance des effets en raison de la faible résolution des images Landsat dont Shell s'est servie pour estimer le type de couverture de sol, de l'absence de seuils pour déterminer l'importance des effets et du fait que Shell a dû recourir au jugement professionnel.

[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 prenant en compte un seuil de perte de 20 pour cent et d'autres facteurs relatifs à la fiabilité de la détermination de l'importance des effets par Shell.

[24] La commission conclut que le projet aurait des effets environnementaux négatifs importants sur les milieux humides, les zones pouvant renfermer des plantes traditionnelles, les espèces en péril tributaires des milieux humides, les oiseaux migrateurs tributaires des milieux humides ou 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 milieux humides, les vieilles forêts, les zones pouvant renfermer des plantes traditionnelles, les oiseaux migrateurs et les espèces en péril tributaires des milieux humides, les oiseaux migrateurs et les espèces en péril tributaires des vieilles forêts, les caribous, la biodiversité et l'UTT par les Autochtones, ainsi que les droits et la culture des peuples autochtones.

[25] La commission comprend qu'une perte importante (plus de 10 000 hectares) de milieux humides résulterait du projet et note en particulier que 85 pour cent de ces milieux humides sont des tourbières qui ne peuvent être remises en état. Elle comprend en outre que les milieux humides offrent un habitat important pour de nombreux oiseaux migrateurs et de nombreuses espèces en péril. Sur la base des éléments de preuve déposés, la commission n'a pas été en mesure de conclure que les milieux humides restants dans la ZER suffiraient à atténuer les effets de la perte d'habitat de milieux 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 milieux 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 milieux humides de la ZEL nuiraient considérablement aux espèces tributaires 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 tributaires des milieux humides. Elle note aussi que des effets cumulatifs importants sur les milieux humides et les espèces tributaires des milieux humides sont probables dans la ZER.

[26] La commission juge qu'il y aurait des effets cumulatifs de grande ampleur, à long terme, mais potentiellement réversibles sur les vieilles forêts dans un avenir lointain (2165). Elle est d'avis que l'estimation faite par Shell de la vieille forêt restante dans la ZER est, au mieux, incertaine et, donc, en se basant sur une approche prudente, elle conclut 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 tributaires de la vieille forêt parce qu'il faut beaucoup de temps pour rétablir l'habitat. La commission a également déterminé que les effets cumulatifs négatifs sur les espèces tributaires de la vieille forêt seraient importants.

[27] La commission constate que la majeure partie du potentiel de croissance élevé et modéré des 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 du site, ce potentiel baissera de 7 et de 52 pour cent respectivement dans la ZEL. Considérant que les plantes traditionnelles ne pourront croître dans la presque totalité de la zone du projet pendant plusieurs générations, la commission juge qu'il s'agit d'effets à long terme. Elle fait aussi remarquer que certaines plantes

traditionnelles pourraient ne plus jamais pousser dans les milieux humides dont elles sont tributaires, parce que ceux-ci ne peuvent pas être remis en état. La commission note également que, bien que la méthode de plantation proposée par Shell pour l'établissement de communautés végétales dans les phases d'écosite après la remise en état comprenne certaines plantes traditionnelles, Shell mise en grande partie sur les processus naturels, et les occasions de remettre directement en place de la terre végétale et de la terre provenant du sous-sol sont restreintes. C'est pourquoi la commission estime que le projet aurait des effets négatifs importants sur les zones pouvant renfermer des plantes traditionnelles. La commission en vient également à la conclusion que le projet aurait des effets cumulatifs négatifs importants sur le potentiel de croissance des plantes traditionnelles dans la ZER en raison des perturbations significatives prévues dans les zones où le potentiel de croissance des plantes traditionnelles est élevé et modéré, du long délai entre la perturbation et la remise en état et de l'incertitude entourant la remise en état des milieux humides.

[28] La commission note qu'une portion importante de l'habitat des oiseaux migrateurs tributaires des milieux humides ou de la vieille forêt sera entièrement perdue ou perdue pendant une longue période. La commission constate que le projet aura des effets modérés, régionaux, à long terme et potentiellement irréversibles sur les oiseaux migrateurs tributaires des milieux humides ou de la vieille forêt, étant donné que certains types d'habitat ne peuvent être remis en état. La commission en conclut que ces effets seraient importants. Elle parvient également à la conclusion qu'il y aurait des effets cumulatifs importants sur les oiseaux migrateurs tributaires des milieux humides ou de la vieille forêt, en grande partie à cause des effets sur la perte d'habitat de l'exploitation passée, actuelle et future de mines de sables bitumineux en combinaison avec les effets du projet proposé.

[29] La commission note que le caribou, une espèce en péril dont certains troupeaux ont été réduits à un niveau critique ou ont complètement disparu, est traditionnellement et culturellement important pour les Autochtones. La commission constate qu'en grande partie la perte catastrophique d'habitat du caribou entre le scénario préindustriel et celui du dossier de demande a eu et continuerait d'avoir des effets cumulatifs négatifs importants sur le caribou. La commission en est arrivée à la conclusion que les effets du projet seraient principalement dus à 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 d'habitat de la faune, de méthodes non prouvées de remise en état des tourbières et des vieilles forêts 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 qu'il s'agit d'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 propositions de mesures d'atténuation jugées efficaces pour la perte d'habitats fauniques dans la ZEL, surtout pour les habitats des milieux humides et des vieilles forêts utilisés 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 également que,

s'ils ne sont pas atténués de façon appropriée, ces effets négatifs du projet exacerberont les effets négatifs sur la biodiversité. Considérant la perte prévue de biodiversité dans la ZER, le degré d'erreur associé aux estimations de Shell, la perte d'habitat d'espèces en péril, l'incertitude associée à la remise en état de l'habitat et 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 dossier de demande et du scénario de développement futur lorsqu'on les compare au scénario préindustriel. En dépit de l'incertitude entourant les seuils adéquats à utiliser, la commission croit que les effets cumulatifs sur la faune dans la zone du projet relevés tant dans le dossier de demande que dans le scénario de développement futur ont dépassé certains seuils proposés ou s'en approchent, ce qui a des effets négatifs importants sur 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 mesures compensatoires pour la 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 compensatoires pour la conservation.

[32] La commission reconnaît que les effets environnementaux régionaux de l'exploitation des sables bitumineux suscitent un grand nombre de questions et de défis. Il ressort clairement que, de plus en plus, les enjeux critiques concernant l'exploitation 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 avec d'autres décisions prises récemment à propos des sables bitumineux exploitables, bon nombre des inquiétudes et des enjeux liés à cette proposition portent sur le rythme d'exploitation des sables bitumineux et la capacité du milieu régional à absorber ces projets sans qu'il n'y ait 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'exploitation des sables bitumineux. Si le LARP représente une première étape essentielle, on ne constatera toute sa valeur que lorsque son cadre intégral et tous les seuils seront 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'usage courant des terres des terres à des fins tradionnelles, sur les droits et la culture autochtones

[33] La commission est d'avis que le projet entraînera la perte de terres et de certaines ressources pour les UTT, et que cela aura une incidence sur certains peuples autochtones qui pratiquent des activités dans la zone du projet. La commission constate que les mesures d'atténuation que Shell propose sont insuffisantes pour réduire 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, les droits et la culture autochtones. Elle croit que des superficies importantes consacrées à des

activités d'UTT ont déjà été perdues ou le seront en raison des aménagements actuels, approuvés et planifiés. La commission estime aussi que les perturbations naturelles et d'autres ressources importantes pour l'UTT, les droits et la culture autochtones, comme les milieux humides, les vieilles forêts, les zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles, des oiseaux migrateurs et des espèces sauvages comme le caribou ont subi ou subiront 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 répercussions sur la pérennité du savoir écologique traditionnel, les pratiques d'UTT, les droits ancestraux et issus de traités et la culture autochtone.

[35] La commission estime que la détermination de l'importance des effets du projet et des effets cumulatifs sur l'UTT, les droits ancestraux et issus de traités et la culture autochtones constitue un exercice complexe impossible à effectuer en n'examinant que 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 des ressources importantes pour les Autochtones et l'accès à celles-ci et les effets combinés du bruit, des odeurs, des obstacles à l'accès, de la contamination perçue des ressources, des répercussions socioéconomiques, des pratiques culturelles et d'autres facteurs influant sur la décision personnelle de pratiquer des activités d'UTT. En outre, le nombre et la diversité des projets et des activités se déroulant dans la région des sables bitumineux, la multiplicité des UTT, des droits et des pratiques culturelles associés aux divers groupes autochtones, et l'absence de consensus sur la méthodologie et les seuils appropriés pour déterminer à quel moment des effets négatifs importants peuvent se faire sentir sur l'UTT, les droits et la culture autochtones, 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 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 de projets individuels 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 questions d'UTT. Il prévoit plutôt la consultation et la participation continues des Autochtones pour contribuer d'orienter la planification du territoire et des ressources naturelles dans la région. Plusieurs groupes autochtones ont exprimé leurs inquiétudes quant au fait que le LARP ne répond pas à leurs préoccupations et ne contribue pas du tout à assurer 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 par 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, les droits ancestraux et issus de traités et la culture autochtones, 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 conjointement avec les peuples autochtones exerçant leurs droits dans la région des sables bitumineux et qui sont touchés par le développement industriel.

[37] Tous les groupes autochtones qui ont pris part à l'audience 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 sur les questions de droit constitutionnel, le Canada et 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, les droits et la culture autochtones, 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 ensemble les constatations contenues dans ce rapport en ce qui a trait à l'évaluation du caractère adéquat 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 respectives de consulter les groupes autochtones touchés.

Article 5 de la LCEE 2012

[38] Les conclusions, les mesures d'atténuation et les recommandations relatives au paragraphe 5(1) de la LCEE 2012 contenues dans ce rapport se trouvent dans les sections suivantes : Plan à perte nette nulle; Effets des bassins de résidus sur les oiseaux migrateurs; Dérivation de la rivière Muskeg; Effets sur les milieux humides; Effets sur les vieilles forêts; Effets sur les zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles; Effets sur les espèces sauvages et leur habitat; Santé humaine; Ressources du patrimoine physique et culturel; Capacité de ressources renouvelables et Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones. 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;
- aux répercussions au Canada de changements environnementaux des conditions sanitaires et socioéconomiques, du patrimoine naturel et culturel, de l'usage courant des terres et des ressources à des fins traditionnelles et d'une structure, d'un site ou d'un élément d'importance historique, archéologique, paléontologique ou architecturale qui concernent les peuples autochtones.

[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 : Plan à perte nette nulle; Prélèvement d'eau de la rivière Athabasca et Diversion de la rivière Muskeg. 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

délivrées sont celles qui sont exigées par le ministère des Pêches et des Océans et par Transports Canada.

INTRODUCTION

Application(s)

[40] En décembre 2007, Shell Canada Énergie (Shell) a présenté une demande à l'Energy Resources Conservation Board (ERCB), en vertu de l'*Energy Resources Conservation Act* (ERCA) et de l'article 13 de l'*Oil Sands Conservation Act* (OSCA), afin de modifier l'approbation n^{o} 9756 de la phase 1 de la mine Jackpine et permettre d'augmenter la production de bitume à sa mine Jackpine (MJP). Le projet d'expansion de la mine Jackpine (le projet) comprend des zones minières additionnelles et des installations de transformation, de services publics et des infrastructures connexes. Shell a également demandé à l'ERCB l'autorisation de traiter les sables bitumineux acheminés par des tiers et de produire des sables bitumineux destinés à être acheminés à des tiers aux fins de traitement.

[41] Shell a présenté un rapport d'étude d'impact environnemental (EIE) au ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta (MEDDRA), en vertu de l'*Environmental Protection and Enhancement Act* (EPEA), pour une modification à l'approbation n^{o} 153125-00-00 et le renouvellement de l'autorisation d'exploitation de 10 ans de la phase 1. Shell a préparé une seule étude d'impact pour évaluer les effets combinés du présent projet et de celui de la mine Pierre. Shell a également demandé en vertu de la *Water Act* de renouveler et de modifier le permis actuel de dérivation de cours d'eau pour une utilisation pendant la phase 1 et d'obtenir un nouveau permis pour faire dévier l'eau de la rivière Athabasca et d'autres sources d'eau de surface et d'eau souterraine pour les besoins du projet. Shell a remis un exemplaire de son étude d'impact à l'ERCB et à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence), conformément aux exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE 2012).

[42] Le projet comprendra les objectifs suivants :

- agrandir la zone minière de la phase 1, comme le montre la figure 1;
- construire des installations d'extraction du bitume, de transformation et de traitement du minerai ainsi qu'une installation de traitement des mousses à haute température au site de la phase 1;
- aménager une nouvelle zone externe pour l'élimination des résidus;
- faire dériver 22 kilomètres (km) du bras principal de la rivière Muskeg.

[43] La phase 1 se déroulera à environ 70 km au nord de Fort McMurray, en Alberta. Shell prévoit que les capacités de traitement qui découleront des modifications et des ajouts augmenteront la capacité moyenne des installations d'environ 15 900 mètres cubes par jour (m^3/j) de bitume sec, portant la capacité moyenne totale des installations agrandies à environ 47 700 m^3/j d'équivalent de bitume sec.

[44] Le MEDDRA a affirmé que l'étude d'impact avait été achevée en octobre 2010. Le projet a été soumis à une évaluation environnementale en vertu de la LCEE 2012, parce que certaines composantes du projet nécessitaient des autorisations conformément au paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* et au paragraphe 5(1) de la *Loi sur la protection des eaux navigables* (LPEN).

Le 13 décembre 2010, le ministre fédéral de l'Environnement a renvoyé l'évaluation environnementale du projet à une commission d'examen.

[45] En vertu de l'OSCA, de l'EPEA et de la *Water Act*, des approbations provinciales sont exigées pour le projet. La *Public Lands Act*, la *Municipal Government Act* et l'*Historical Resources Act* nécessitent des approbations complémentaires, tandis que la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur la protection des eaux navigables* exigent des approbations fédérales.

Processus d'examen conjoint

[46] Le 20 septembre 2011, le ministre fédéral de l'Environnement et le président de l'ERCB ont annoncé l'établissement d'une entente concernant la mise sur pied d'une commission d'examen conjoint (l'entente) pour le projet d'expansion de la mine Jackpine (voir l'annexe 3). L'entente prévoyait la formation d'une commission composée de trois membres pour examiner le projet, que l'on appellera la commission dans le présent rapport.

[47] Le ministre et le président ont nommé M. J. D. Dilay, ingénieur, à titre de président de la commission et MM. A. Bolton, géologue et L. Cooke à titre de membres de la commission. Les membres de la commission et du secrétariat ont survolé le site en hélicoptère le 16 novembre 2011.

[48] Par la suite, le 8 juin 2012, le ministre et le président ont entériné une modification à l'entente pour coordonner le processus d'examen avec le projet minier de la rivière Pierre proposé par Shell. En juillet 2012, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a été abrogée et la LCEE 2012 est entrée en vigueur. L'examen de la commission s'est poursuivi conformément au processus prescrit à l'article 126 de la LCEE 2012 comme s'il avait été renvoyé à une commission d'examen en vertu de l'article 38 de la LCEE 2012. Le ministre et le président ont donné leur aval à une modification supplémentaire le 3 août 2012 pour tenir compte des changements apportés à la LCEE 2012.

[49] Selon l'entente, la commission doit mener son examen de façon à s'acquitter des responsabilités conférées à l'ERCB en vertu de l'ERCA et de l'OSCA et satisfaire aux exigences de la LCEE 2012. La commission est investie des pouvoirs et fonctions conférées à une commission constituée en vertu de l'article 45 de la LCEE 2012 et d'une division de l'ERCB décrite à l'article 8 de l'ERCA. L'entente décrivait les modalités, les conditions et le processus que la commission devait suivre dans le cadre de l'examen conjoint. L'entente décrivait également la portée de l'évaluation environnementale. Le tableau 1 résume les principales étapes du processus d'examen et les échéanciers qui y sont associés.

[50] L'étude d'impact de Shell, présentée en 2007, est fondée sur une situation de référence, un dossier de demande et un scénario de développement futur qui sont définis comme suit :

- Situation de référence — aménagements actuels et approuvés
- Dossier de demande — situation de référence et projet
- Scénario de développement futur — dossier de demande et aménagements prévus

[51] Le 3 octobre 2011, la commission a fait l'annonce d'une période de consultation publique sur le caractère adéquat de l'étude d'impact et de la demande de Shell. Le 30 janvier 2012, la

commission a établi que l'information fournie par Shell n'était pas suffisante pour tenir une audience publique et lui a donc demandé des renseignements additionnels.

[52] En mai 2012, Shell a donné suite à la demande de renseignements additionnels (DRA) de la commission et a mis à jour ses dossiers d'évaluation pour tenir compte des révisions de la liste des inclusions du projet de septembre 2011 et de la séparation entre le projet et les effets du projet minier de la rivière Pierre (PMRP). Shell a désigné les dossiers résultants comme le dossier de la situation de référence de 2012, le dossier de la demande d'expansion de la mine Jackpine de 2012 et le scénario de développement futur de 2012. Shell a également inclus un scénario préindustriel pour répondre à la DRA de la commission, qui est, selon l'entreprise, représentatif des conditions qui prévalaient dans la région avant un développement industriel important. Shell a également indiqué qu'en raison du manque d'information sur certaines composantes du projet, le scénario préindustriel est fondé sur les données disponibles de plus longue date ou sur les données les plus représentatives qui existent sur chaque composante.

[53] Après avoir reçu de Shell les renseignements additionnels demandés, la commission a annoncé la tenue d'une deuxième période de consultation publique pour permettre à la population d'examiner ces renseignements. Le 15 août 2012, la commission a établi que d'autres renseignements étaient nécessaires et a demandé à Shell de les lui fournir au plus tard le 7 septembre 2012. Shell s'est engagée à fournir ces renseignements, et la commission a émis un avis d'audience publique le 17 août 2012.

[54] Le rapport de la commission repose sur les données les plus récentes fournies par Shell : par conséquent, les renvois à la situation de référence, au dossier de demande, au scénario de développement futur et au scénario préindustriel concernent tous les dossiers les plus récents, soit le dossier de référence de 2012, le dossier de demande d'expansion de la mise Jackpine de 2012, le scénario de développement futur de 2012 et le scénario préindustriel.

Dates importantes du processus d'examen

Date	Étape du processus
20 décembre 2007	Présentation de la demande
10 janvier 2008	Enregistrement de la demande à l'ERCB
30 mai 2008	Présentation de la mise à jour de l'étude d'impact environnemental (EIE)
16 juin 2008	Émission d'un avis conjoint de demande (ERCB et MEDDRA)
24 octobre 2008	Envoi de la 1re demande de renseignements additionnels (DRA) (ERCB et MEDDRA)
18 décembre 2009	Réponse à la 1re DRA
2 mars 2010	Envoi de la 2e DRA (ERCB et MEDDRA)
4 juin 2010	Réponse à la 2e DRA
21 juillet 2010	Envoi de la 3e DRA (MEDDRA seul.)
9 août 2010	Réponse à la 3e DRA
14 octobre 2010	Le MEDDRA établi que l'EIE est complète
13 décembre 2010	Renvoi de l'EIE à une commission d'examen
27 mai 2011	Présentation de renseignements additionnels
22 juillet 2011	Présentation de renseignements additionnels sur le savoir traditionnel (ST) et l'utilisation traditionnelle des terres (UTT)

Date	Étape du processus
20 septembre 2011	Établissement de la commission d'examen conjoint et annonce de l'entente
Du 3 octobre 2011 au 16 décembre 2011	Période de consultation publique sur l'exhaustivité des renseignements fournis jusqu'à cette date
15 novembre 2011	Présentation par Shell de renseignements additionnels à la commission
18 janvier 2012	Présentation par Shell de renseignements additionnels à la commission
30 janvier 2012	1re DRA de la commission
1er mars 2012	Réponse initiale de Shell à la 1re DRA de la commission
16 mai 2012	Réponse additionnelle de Shell à la 1re DRA de la commission
Du 4 juin 2012 au 3 août 2012	Période de consultation publique sur l'exhaustivité des renseignements fournis suite à la DRA de la commission
8 juin 2012	Signature de l'entente modifiée visant la commission
3 août 2012	Signature de la deuxième modification de l'entente visant la commission
15 août 2012	2e DRA de la commission
17 août 2012	Diffusion d'un avis d'audience publique
7 septembre 2012	Réponse de Shell à la 2e DRA de la commission
23 octobre 2012	Tenue d'une audience sur les questions de droit constitutionnel
26 octobre 2012	Décision de la commission sur les questions de droit constitutionnel
Du 29 octobre 2012 au 21 novembre 2012	Audiences
7 janvier 2013	Fin des audiences

Programme d'aide financière aux participants

[55] L'Agence a alloué une somme de 119 970 dollars[2] qui a été répartie entre les cinq demandeurs suivants : John Malcolm au nom des membres non-inscrits des Premières Nations de Fort McMurray et de Fort McKay et de la bande crie de Paul no 175 de la rivière Clearwater (bande de Clearwater), Patricia Whiteknife, Amanda Annand, Sierra Club du Canada (Prairies) et l'Oil Sands Environmental Coalition (OSEC) pour les aider à examiner l'étude d'impact environnemental (EIE) et à participer à l'audience publique.

[56] L'Agence a accordé une somme de 357 050 dollars qui a été répartie entre les cinq groupes autochtones suivants : Première Nation des Chipewyans d'Athabasca (PNCA), Première Nation crie Mikisew (PNCM), Nation métisse de l'Alberta (Région 1); Première Nation de Fort McKay (PNFM) et Première Nation no 468 de Fort McMurray (PNFMM no 468) pour les aider à examiner l'EIE et à participer à l'audience publique, y compris les consultations et les activités préparatoires à l'audience du gouvernement fédéral en rapport avec l'EIE:

Questions de droit constitutionnel

[57] La partie 2 de l'*Administrative Procedures and Jurisdiction Act* (APJA) précise qu'un décideur n'a pas le pouvoir de statuer sur une question de droit constitutionnel à moins que la *Loi* ne lui confère ce pouvoir. En vertu de l'*Authorities Designation Regulation* (règlement de

[2] La somme d'argent allouée n'est pas nécessairement égale à la somme dépensée (p. ex. lorsqu'un groupe n'a pas participé aux audiences).

l'Alberta 64/2003), l'ERCB est un décideur désigné qui peut se prononcer sur toutes les questions de droit constitutionnel, comme le définit l'APJA.

[58] Avant de tenir des audiences, la commission a reçu des avis de questions de droit constitutionnel (AQDC) de la PNCA, de la PNFMM n^{o} 468 et de la Nation métisse de l'Alberta (NMA) (composée de la Nation métisse de l'Alberta (Région 1), de la Nation métisse de l'Alberta, de l'association locale des Métis n^{o} 1935 de Fort McMurray, de l'association locale n^{o} 125 de Fort Chipewyan et des personnes nommées). Le 18 octobre 2012, la PNFMM n^{o} 468 a informé la commission qu'elle ne donnera suite à aucun élément de preuve et n'en présentera aucun à l'appui de ses AQDC.

[59] Les AQDC de la PNCA comprenaient les questions suivantes :

1) La Couronne du chef de l'Alberta s'est-elle acquittée de son obligation de consulter et d'accommoder la PNCA en ce qui a trait aux effets négatifs possibles du projet sur les droits conférés par traité de la PNCA, selon les termes du [Traité n^{o} 8] et de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

2) La Couronne du chef du Canada s'est-elle acquittée de son obligation de consulter et d'accommoder la PNCA en ce qui a trait aux effets négatifs possibles du projet sur les droits conférés par traité de la PNCA, selon les termes du [Traité n^{o} 8] et de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

[60] La commission a considéré que les AQDC de la NMA comprenaient les questions suivantes :

1) Le gouvernement de l'Alberta s'est-il acquitté de son obligation de consulter les Métis dont les droits seront touchés par le projet? La NMA affirme que ces droits existent et qu'ils sont et ont été revendiqués par la Région 1 de la NMA au cours du processus.

[61] La commission a mis en place un processus de réception des mémoires écrits concernant toute question qui relèverait de ses compétences en lien avec les questions présentées dans les AQDC. Le ministre de la Justice et le procureur général de l'Alberta (Alberta), le procureur général du Canada (Canada), Shell et la PNFMM n^{o} 468 ont déposé des exposés écrits. La PNCA et la NMA ont présenté des déclarations écrites en réponse aux mémoires de l'Alberta, du Canada et de Shell.

[62] Après avoir examiné les exposés écrits, la commission a décidé de tenir une audience à Fort McMurray, le 23 octobre 2012, pour entendre de vive voix le point de vue des parties sur les sujets dont il est question dans les mémoires. Toutes les parties qui ont déposé des exposés écrits portant sur les AQDC ont participé à l'audience, à l'exception de la PNFMM n^{o} 468.

[63] Le 26 octobre 2012, la commission a rendu sa décision par écrit en précisant qu'elle n'avait aucune compétence à l'égard des questions de droit constitutionnel, et (de toute façon) qu'il serait prématuré, dans son cas, de se prononcer sur ces questions. La commission estime qu'elle ne dispose pas d'une autorisation législative expresse pour juger du caractère adéquat des consultations menées par la Couronne en lien avec le projet. Bien que la commission soit autorisée par la loi ou par son mandat statutaire à examiner les questions de droit constitutionnel soulevées par les demandes qui lui sont présentées lors des audiences, les questions posées dans les AQDC ne relèvent pas des pouvoirs qui lui sont conférés. La commission n'a donc pas la

compétence de statuer sur les questions de droit constitutionnel présentées dans les AQDC de la PNCA et de la NMA.

[64] La commission a également constaté que même si elle avait des compétences à l'égard des questions de droit constitutionnel soulevées dans les AQDC, il serait prématuré, dans son cas, de tirer une conclusion quant au caractère adéquat de la consultation de la Couronne et de prendre une décision fondée sur cette conclusion (si la commission arrivait à la conclusion que la consultation s'était révélée inadéquate). La décision de la Couronne qui entraîne l'obligation de consulter demeurera en vigueur après l'audience et après la diffusion du rapport de la commission. Ce rapport servira de base aux décisions subséquentes de la Couronne au sujet de la consultation constitutionnelle, et la Couronne et les groupes autochtones auront des occasions de poursuivre le processus de consultation. À l'issue de ce processus, et si la Couronne juge que la consultation sur les droits constitutionnels est adéquate, les groupes autochtones pourront contester la décision de la Couronne s'ils ne sont pas satisfaits des résultats du processus.

[65] Même si la commission a décidé qu'elle ne pourrait pas examiner les questions de droit constitutionnel, parce qu'elle n'avait pas les compétences pour le faire, elle a confirmé qu'elle prendrait en compte l'ensemble des éléments de preuve et des points de vue concernant les effets possibles du projet sur les Autochtones et les groupes autochtones conformément aux termes de l'entente.

[66] La commission a énoncé les raisons de sa décision dans une lettre, datée du 26 octobre 2012, qu'elle a fait parvenir à toutes les parties intéressées (voir l'annexe 4).

[67] Le 26 octobre 2012, la PNCA a déposé une demande de renvoi des audiences à une date ultérieure afin de lui permettre de présenter à la Cour d'appel une demande d'interjeter appel de la décision de la commission en lien avec les questions de droit constitutionnel que la PNCA a présentées. Shell, Alberta et Canada ont répondu par écrit à la demande de la PNCA. Le 29 octobre 2012, la commission a entendu les observations présentées de vive voix concernant la demande de la PNCA. Le 30 octobre, la commission a rendu une décision de vive voix, rejetant la demande d'ajournement de la PNCA.

[68] La PNCA et la NMA ont présenté à la Cour d'appel de l'Alberta une demande d'autorisation d'interjeter appel de la décision de la commission selon laquelle celle-ci n'a pas les compétences pour statuer sur les questions de droit constitutionnel. La Cour a rejeté cette demande le 26 novembre 2012. Le 11 avril 2013, la Cour suprême du Canada a opposé un refus à la demande de la PNCA d'interjeter appel de la décision de la Cour d'appel.

Participation des parties au processus d'examen

Organisations industrielles

[69] En 2008, l'Imperial Oil Resources Ventures Limited (l'Impériale) a présenté un énoncé de préoccupations au MEDDRA, mais l'a retiré par la suite. La société Fort Hills Energy Corporation (FHEC) a présenté un avis d'intervention, qu'elle a retiré par la suite. L'entreprise Total E&P Canada Limited (Total) a affirmé qu'elle n'avait aucune objection particulière au projet.

[70] Syncrude Canada Limited (Syncrude) a présenté un énoncé de préoccupations au MEDDRA. L'entreprise a participé à l'audience, a contre-interrogé les témoins et a énoncé ses conclusions finales. Elle ne s'est pas opposée à l'approbation du projet, mais s'est dite inquiète des effets que le projet pourrait avoir sur les activités et les plans de l'entreprise.

[71] Northland Forest Products Limited a indiqué qu'elle était préoccupée par les effets négatifs que le projet pourrait avoir sur la pérennité de son unité de gestion des forêts, mais l'entreprise n'a pas participé à l'audience.

Municipalité régionale de Wood Buffalo

[72] La municipalité régionale de Wood Buffalo (MRWB) a participé au processus d'examen, et elle a fait des commentaires sur le projet d'entente, sur l'exhaustivité de l'information présentée par Shell et sur les réponses aux demandes de renseignements additionnels (DRA). Elle a pris part à l'audience en tant que membre d'un groupe de témoins, en contre-interrogeant d'autres parties intéressées et en présentant ses conclusions finales. Le 18 octobre 2012, la MRWB a retiré son énoncé de préoccupations, et a déclaré qu'elle ne s'opposait pas au projet, mais demeurait préoccupée par les répercussions socioéconomiques sur la région en raison de l'exploitation des sables bitumineux.

Groupes autochtones

[73] En 2008, la PNCA a présenté un énoncé de préoccupations au MEDDRA, des exposés écrits à la commission et des commentaires sur le projet d'entente et sur la réponse de Shell aux DRA, dont certains conjointement avec la PNCM. La PNCA a déposé le rapport intitulé *Integrated Knowledge and Land Use Report and Assessment for Shell Canada's Proposed Jackpine Mine and Pierre River Mine* (le rapport IKLU) qui a conclu que les projets auraient des effets négatifs résiduels importants sur les connaissances traditionnelles et les utilisations des terres de la PNCA. La PNCA a demandé à la commission de ne pas approuver le projet et d'imposer un moratoire de cinq ans sur d'autres projets d'exploitation des sables bitumineux afin d'établir des plans appropriés et de les mettre en œuvre. La PNCA a participé à l'audience, a été membre de groupes de témoins, a contre interrogé Shell et d'autres parties et a présenté ses conclusions finales. La PNCA a exprimé des préoccupations au sujet du projet et des effets cumulatifs dans la région des sables bitumineux sur son mode de vie traditionnel, sur les droits ancestraux et issus de traités et sur la culture. Elle s'est dite inquiète en particulier des effets du projet sur la rivière Muskeg et s'est interrogée sur le caractère adéquat de la consultation menée par la Couronne.

[74] La Première Nation de Fort McKay (PNFM) et l'Association communautaire des Métis de Fort McKay ([ACMFM] aussi connue sous le nom de l'association locale des Métis n^{o} 63). Lorsqu'il est question des deux parties ensemble, elles sont appelées Fort McKay. Fort McKay a participé au processus d'examen, et a aussi fait des commentaires sur le projet d'entente. Le 1er octobre 2012, Fort McKay a présenté un mémoire afin de prendre part à l'audience et a demandé à la commission d'établir que le projet était, à ce moment-là, préjudiciable à l'intérêt du public en vertu de l'ERCA et de recommander au gouverneur en conseil de ne pas accorder les approbations requises à la mise en œuvre du projet, parce que les effets négatifs et importants du projet, y compris ceux qui contribueraient en outre à la perte ou au non-respect des droits ancestraux et issus de traités de Fort McKay, ne sont pas justifiés dans les circonstances au titre des articles 52 et 7 de la LCEE 2012.

[75] Les 26 et 29 octobre 2012, la commission a reçu des lettres de la PNFM et de l'ACMFM dans lesquelles ces dernières affirmaient leur intention de retirer leurs objections au projet en raison de l'entente qu'elles avaient conclue avec Shell en ce qui a trait aux effets du projet propres au site. L'ACMFM a indiqué qu'elle retirait l'ensemble des recommandations mentionnées dans son mémoire daté du 1er octobre 2012, à l'exception de celles portant sur la gestion des effets cumulatifs et la consultation de la Couronne ainsi que les mesures d'accommodement. Les lettres mentionnaient également que la PNFM et l'ACMFM étaient préoccupées par les effets cumulatifs de l'exploitation régionale et par l'absence de consultation et de mesures d'accommodement proposées par les gouvernements de l'Alberta et du Canada concernant les répercussions du projet sur leurs terres et sur les droits ancestraux et issus de traités. La PNFM et l'ACMFM ont affirmé qu'elles avaient l'intention de participer conjointement à l'audience en étant représentées par un avocat et de présenter des conclusions finales et qu'elles se réservaient le droit de présenter des mémoires, de contre-interroger les parties et d'appeler des témoins. Fort McKay n'a pas mis en place de groupe de témoins lors de l'audience, mais les parties étaient représentées par un avocat qui a contre-interrogé les parties intéressées et a présenté les conclusions finales.

[76] Le 2 octobre 2008, la PNFMM no 468 a déposé une lettre d'opposition au projet et elle a participé à tout le processus d'examen, en plus de présenter des mémoires sur l'exhaustivité des renseignements fournis par Shell et des réponses aux DRA de la commission. L'avocat de la PNFMM a contre-interrogé les parties intéressées et présenté les conclusions finales. Toutefois, la PNFMM n'a pas agi en tant que membre d'un groupe de témoins. La PNFMM no 468 a exprimé des préoccupations quant au fait que Shell n'avait pas accordé de fonds pour qu'elle puisse mener à terme un examen technique ou une étude de l'utilisation traditionnelle des terres (UTT) par les Autochtones. La PNFMM était en outre préoccupée par le projet et les effets cumulatifs du projet sur les ressources terrestres et sur la façon dont ces effets nuiraient aux droits issus de traités et à l'utilisation actuelle des terres pour des activités traditionnelles et ainsi que par les effets du projet sur la quantité d'eau et la qualité de l'eau.

[77] La NMA représentait des membres de la région allant de Lac La Biche à Fort Chipewyan, en Alberta, les associations locales des Métis 1935 et 125 et des membres individuels du peuple des Métis. La NMA a participé au processus d'examen, en plus de faire des commentaires sur l'exhaustivité des renseignements fournis par Shell et des réponses aux DRA de la commission. La NMA a également participé à l'audience en contre-interrogeant les parties intéressées, en constituant des groupes de témoins et en présentant des conclusions finales. La NMA a affirmé que l'étude d'impact environnemental de Shell ne comportait aucun renseignement sur l'utilisation traditionnelle des terres par les Métis. Elle a exprimé des préoccupations au sujet des effets du projet sur son utilisation des terres et des ressources, des répercussions socioéconomiques et des consultations menées par Shell et la Couronne à propos du projet. Elle a également soulevé des questions quant au financement de la capacité.

[78] En septembre 2008, la PNCM a présenté un énoncé de préoccupations au MEDDRA. Elle a également participé au processus d'examen en présentant des mémoires et des commentaires à la commission et en formulant des commentaires sur le projet d'entente et la réponse de Shell aux DRA, dont certains ont été soumis conjointement avec la PNCA. La PNCM a déposé les rapports suivants : *Indigenous Knowledge and Traditional Use Report and Assessment for the Jackpine Mine Expansion Project and Pierre River Mine Project*, qui arrivent à la conclusion que les projets auraient des effets négatifs résiduels importants sur les droits de la

PNCM et sur le savoir traditionnel autochtone. Le 2 octobre 2012, la PNCM a présenté un mémoire lors des audiences, mais a retiré son énoncé de préoccupations, en déclarant qu'elle ne s'opposait pas à l'approbation du projet, mais qu'elle restait préoccupée par les effets cumulatifs du projet dans la région d'Athabasca et au sujet des consultations menées par la Couronne. La PNCM a contre interrogé le gouvernement du Canada et a présenté ses conclusions finales lors de l'audience. Elle n'a toutefois pas appelé de témoins pour corroborer les éléments de preuve qu'elle a présentés, et n'a pas été contre interrogée sur ces éléments de preuve ni interrogée par Shell ou la commission.

[79] Le 23 février 2011, les membres non-inscrits des Premières Nations de Fort McMurray et de Fort McKay (MNIFMFMM) et la bande crie de Paul n^{o} 175 de la rivière Clearwater (bande de Clearwater) ont présenté un avis d'opposition au projet au MEDDRA. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater se sont opposés au projet parce qu'ils soutiennent que le projet aurait des effets négatifs sur leurs droits en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. John Malcolm a affirmé qu'en tant que chef par intérim des MNIFMFMM et administrateur de la bande de Clearwater, il était autorisé à représenter les intérêts des MNIFMFMM et de la bande de Clearwater en ce qui concerne les consultations et l'évaluation environnementale du projet. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont participé à l'audience en contre interrogeant les parties intéressées, en faisant partie d'un groupe de témoins issus des collectivités, en contre interrogeant Shell et d'autres parties et en présentant leurs conclusions finales. Ils ont exprimé des préoccupations quant aux effets du projet sur les UTT, leur culture, leurs conditions socioéconomiques, la qualité de l'air et les aliments traditionnels.

Participation du public à l'audience

[80] M^{me} Anna Zalik (Ph.D.) et M. Isaac Osuoka ont présenté un exposé oral lors de l'audience. M^{me} Zalik a participé à l'audience afin de présenter des éléments de preuve et de contre-interroger Shell. M^{me} Zalik et M. Osuoka sont d'avis que le projet ne devrait pas être approuvé parce qu'il viole les droits issus de traités de la PNCA et d'autres peuples autochtones ainsi que les droits à long terme des membres des collectivités de la région. Ils ont également affirmé que le projet aurait des conséquences négatives sur l'environnement régional et mondial et qu'il serait préjudiciable aux meilleurs intérêts des Albertains et des Canadiens.

[81] M^{me} Donna Deranger s'est présentée comme étant une aînée de la PNCA. Elle a fait une déclaration concernant la qualité de l'eau, les utilisations traditionnelles et les aspects socioéconomiques et culturels. Elle n'a pas voulu être contre-interrogée.

[82] M^{me} Mary Tourangeau a déclaré être membre de la PNFM. Elle a participé à l'audience pour présenter des éléments de preuve en réponse à des éléments de preuve présentés par un autre participant au sujet de l'utilisation par M. Laviolette de son territoire de piégeage. Elle était disponible pour un contre-interrogatoire.

Participation des organismes non gouvernementaux à l'audience

[83] M. Keith Stewart, de Greenpeace, a présenté un exposé oral et a participé à l'audience en fournissant des renseignements et en étant contre-interrogé. Il a exprimé des préoccupations concernant les émissions cumulatives de gaz à effet de serre des projets de sables bitumineux.

[84] L'OSEC a présenté un énoncé de préoccupations au MEDDRA. La coalition a également participé à tout le processus d'examen, en plus de formuler des commentaires sur le caractère adéquat des renseignements fournis par Shell. Elle a pris part à l'audience en présentant des mémoires, en tant que membre d'un groupe de témoins, en étant contre-interrogée ou en contre-interrogeant et en présentant ses conclusions finales. La coalition était d'avis que le projet aurait des effets négatifs importants qui ne seraient pas atténués et qu'il était préjudiciable à l'intérêt du public.

[85] Sierra Club Prairie a participé à l'audience en présentant des éléments de preuve et en contre-interrogeant les témoins assignés par Shell. Les préoccupations exprimées par cet organisme concernaient la possibilité de défaillance de l'installation de confinement des résidus.

Organismes non gouvernementaux n'ayant pas participé à l'audience

[86] Plusieurs organismes non gouvernementaux ont envoyé des lettres ou des mémoires à la commission, dont Alberta Wilderness Association, le groupe Keepers of the Athabasca, Sierra Club[3], ForestEthics Advocacy, Environmental Defence, Nature Canada, Fonds mondial pour la nature, Earthjustice and Ecojustice, Natural Resources Defense Council et le groupe Keepers of the Athabasca.

[87] Les principales préoccupations du Sierra Club concernaient les effets sur les changements climatiques de l'extraction et du traitement des sables bitumineux ainsi que de la combustion du pétrole et les effets en aval du transport par pipeline et du raffinage du pétrole. L'organisme ForestEthics Advocacy s'est dit préoccupé par les effets sur la forêt boréale et la rivière Athabasca, ainsi que par les réservoirs de résidus et les effets cumulatifs sur les pluies acides et les espèces sauvages. L'organisme était également inquiet du nombre grandissant de pipelines et des consultations menées par Shell et le gouvernement fédéral auprès des Premières Nations. Le groupe Environmental Defence s'est opposé au projet en raison des préoccupations qu'il suscite concernant les effets négatifs sur l'environnement, et en particulier sur les espèces sauvages, notamment le caribou et les oiseaux migrateurs, sur la qualité de l'eau et de l'air et sur le réchauffement planétaire. Nature Canada a fait état de ses préoccupations au sujet des effets à long terme sur des populations d'oiseaux spécifiques, et a remis en question le caractère adéquat des renseignements fournis par Shell. Le Fonds mondial pour la nature (Canada) a présenté des renseignements sur l'absence d'un seuil pour le débit de base à l'échelle de l'écosystème (DBE) et sur la nécessité d'un tel seuil pour le débit de base[4] dans le tronçon inférieur de la rivière Athabasca. Earthjustice and Ecojustice a présenté un mémoire au nom des organismes suivants : Center for Biological Diversity, the Council of Canadians, Environmental Defence, ForestEthics, Friends of the Earth, the National Wildlife Federation, the Natural Resources Defense Council et le Sierra Club. Le mémoire portait sur les effets cumulatifs des sables bitumineux sur les oiseaux migrateurs et les caribous. Le Natural Resources Defense Council a présenté une lettre dans laquelle il indiquait son opposition au projet et a fourni des renseignements sur les émissions cumulatives des gaz à effet de serre générées par le projet et les effets de l'exploitation des sables

[3] Le Sierra Club dont il est question ici est un organisme national dont le siège social se trouve aux États-Unis. Cet organisme a présenté des mémoires indépendamment du Sierra Club Prairie.

[4] Le débit de base de l'écosystème renvoie à une valeur seuil du débit. Toute condition inférieure à ce seuil suppose qu'un stress accru sera imposé à un composant de l'écosystème aquatique. (ministère de l'Environnement de l'Alberta et Pêches et Océans Canada. *Water Management Framework: Instream Flow Needs and Water Management System for the Lower Athabasca River*, février 2007.)

bitumineux sur les oiseaux migrateurs. L'organisme Keepers of the Athabasca a également présenté un mémoire sur les effets cumulatifs de l'exploitation des sables bitumineux. L'avocat de la commission a communiqué avec ces groupes pour savoir s'ils avaient l'intention de participer en personne à l'audience, mais aucune partie n'a indiqué son intention de poursuivre sa participation dans le processus.

Commentaires du public

[88] De nombreuses personnes ont envoyé une lettre type à la commission lui demandant avec insistance de rejeter le projet en raison principalement des effets des émissions atmosphériques et des résidus.

[89] L'Agence a reçu un grand nombre de courriels intitulés « No tar sands expansion » (Non au projet d'expansion des sables bitumineux) montrant une opposition au projet, en raison surtout de la perturbation des terres et des cours d'eau et des émissions de gaz à effet de serre.

[90] De nombreuses personnes ont envoyé des courriels dans une forme qui n'a pas été précisée ni fournie par la commission, exprimant diverses préoccupations concernant le projet. Parmi ces personnes, quelques-unes ont continué de participer au processus (voir l'annexe 1).

[91] D'autres personnes ont envoyé des lettres ou des courriels à la commission au cours du processus d'examen; la plupart s'opposaient au projet.

[92] M. Clinton Westman a présenté un mémoire lors des audiences, mais n'a pas pu assister à l'audience. Son mémoire portait sur l'évaluation des effets de l'exploitation des sables bitumineux sur les peuples autochtones.

Gouvernement du Canada

[93] Le gouvernement du Canada a participé à tout le processus d'examen, a formulé des commentaires sur le projet d'entente, l'exhaustivité des renseignements et la réponse de Shell aux DRA. Au nombre des ministères participants figurent le ministère des Pêches et des Océans du Canada (MPO), Transports Canada (TC), Environnement Canada (EC), Ressources naturelles Canada (RNCan), Santé Canada (SC) et l'agence Parcs Canada (Parcs Canada). Le MPO, TC, RNCan et EC ont présenté des mémoires, assisté à l'audience et fait partie d'un groupe de témoins. Le gouvernement a contre-interrogé d'autres participants et présenté ses conclusions finales.

[94] Parcs Canada a affirmé que l'agence était chargée de la gestion et de l'administration du patrimoine national du Canada ainsi que de la conservation et de la mise en valeur de la riche diversité du patrimoine naturel et culturel du Canada au profit des Canadiens et des visiteurs étrangers. Le 16 décembre 2011, Parcs Canada a commenté dans une lettre l'exhaustivité de l'EIE, en précisant que les renseignements contenus dans cette étude n'étaient pas suffisants pour tenir des audiences et a mis en évidence les lacunes de l'étude, notamment l'absence d'un scénario préindustriel, l'exclusion de la portion du delta de la rivière de la Paix et Athabasca (DPA) de la zone d'étude régionale (ZER) et l'omission de tenir compte de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*. Parcs Canada n'a pas assisté à l'audience.

[95] SC a déclaré qu'il était le ministère chargé d'aider les Canadiens à maintenir et à améliorer leur état de santé. SC a participé au processus en examinant l'étude d'impact environnemental (EIE) et en formulant des commentaires techniques sur les renseignements additionnels que Shell a fournis sur le projet et est arrivé à la conclusion que les renseignements n'étaient pas suffisants pour tenir des audiences publiques. Santé Canada n'a pas assisté à l'audience.

[96] Le MPO a précisé qu'il lui incombait d'administrer et d'appliquer la *Loi sur les pêches* et les règlements qui en découlent pour assurer la protection des poissons et des habitats du poisson. Le Ministère a indiqué que les répercussions sur les ressources halieutiques seront réduites au minimum si l'on donne suite à ses recommandations d'adopter des mesures d'atténuation, de suivi et de surveillance ainsi que des mesures de compensation de l'habitat du poisson. Ces recommandations figurent à l'annexe 7. Le MPO a affirmé que les effets cumulatifs du projet sur les poissons et l'habitat du poisson continuaient de susciter des préoccupations.

[97] EC a indiqué que son mandat était de préserver et d'améliorer la qualité du milieu naturel, y compris l'eau, l'air, le sol, les sédiments et le biote, et qu'il possède une expertise de la réglementation relative aux oiseaux migrateurs, des espèces figurant sur la liste fédérale des espèces en péril et de la prévention de la pollution, en plus d'exercer des responsabilités dans ces domaines et d'administrer la réglementation. EC a exprimé ses inquiétudes concernant les effets locaux et cumulatifs sur les espèces en péril et sur l'habitat des oiseaux migrateurs. Le Ministère a donné des renseignements sur des mesures d'atténuation qui permettraient de réduire les effets sur l'habitat de ces espèces. EC a commenté la mortalité des oiseaux migrateurs dans les réservoirs de résidus, ainsi que la qualité de l'eau, les changements climatiques, la santé des cours d'eau, la qualité de l'air, les émissions de gaz à effet de serre et les urgences environnementales. On trouve à l'annexe 7 les recommandations d'EC.

[98] RNCan a fait état de son expertise dans les domaines de l'hydrogéologie physique, de la stabilité géotechnique des pentes, des risques géologiques et des sciences géotechniques, de la foresterie et de la gestion des résidus. RNCan a présenté des commentaires sur la quantité des eaux souterraines, la stabilité des pentes de la mine et les installations d'élimination des résidus, la gestion des résidus et l'estimation des émissions de composés organiques volatils (COV) provenant des résidus. On trouve à l'annexe 7 les recommandations de RNCan.

[99] TC a affirmé qu'il est le ministère fédéral responsable des programmes et des politiques en matière de transport et qu'il veille à ce que les modes de transport aérien, maritime, routier et ferroviaire soient sûrs, sécuritaires, efficaces et respectueux de l'environnement. TC a précisé que son mandat à l'égard du projet est de protéger le droit de navigation du public en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables* (LPEN). TC a fait part de ses commentaires sur les effets possibles du plan de mesures de rechange pour la dérivation de la rivière Muskeg (MRDRM), sur le projet de pont qui enjambera la rivière Muskeg pour donner accès à la partie nord de la décharge de morts-terrains et sur les modifications proposées à l'ouvrage de prise d'eau du projet minier de la rivière Muskeg (MRM). On trouve à l'annexe 7 les recommandations de TC.

Gouvernement de l'Alberta

[100] Le gouvernement de l'Alberta a terminé son examen et a déclaré que l'EIE a été menée à terme en octobre 2010. L'Alberta a choisi de ne pas participer à l'audience ni de présenter de

mémoire à la commission, mais a informé la commission qu'il était disposé à répondre par écrit à toute question qu'elle pourrait avoir concernant des aspects environnementaux. Le gouvernement de l'Alberta était représenté à la session sur les questions de droit constitutionnel tenue lors de l'audience.

Audience

[101] Le 23 octobre 2012, à Fort McMurray, en Alberta, la commission a ouvert l'audience avec les questions de droit constitutionnel, et a ajourné l'audience la même journée.

[102] La commission a poursuivi l'audience à Fort McMurray, en Alberta, du 29 octobre au 16 novembre 2012, et à Edmonton, en Alberta, du 20 au 21 novembre 2012. On trouve à l'annexe 1 le nom des personnes qui ont témoigné lors de l'audience.

[103] À la clôture de l'audience, un certain nombre d'activités sont restées en suspens. Elles ont ensuite été menées à terme, et la commission a mis fin à l'audience le 7 janvier 2013.

ENJEUX

[104] La commission prend en compte les enjeux suivants :

- Raisons d'être
- Nécessité du projet
- Solutions de rechange au projet
- Autres moyens de réaliser le projet
- Aménagement minier et conservation des ressources
- Assèchement des dépôts de surface et dépressurisation de l'aquifère basal de la Formation de McMurray
- Géorisques associés au Dévonien
- Récupération du bitume et critères d'exploitation
- Rejet d'asphaltènes
- Perte de solvant et libération des résidus du traitement des mousses non traités
- Gestion des résidus
- Accidents et défaillances
- Bruit
- Qualité de l'air
- Émissions de gaz à effet de serre
- Considérations liées au changement climatique dans l'évaluation environnementale

- Changements au projet causés par l'environnement
- Prélèvement d'eau de la rivière Athabasca
- Effets éventuels des eaux de procédé sur les eaux souterraines
- Dérivation de la rivière Muskeg
- Utilisation des lacs de kettle
- Effets sur la qualité des eaux de surface
- Plan à perte nette nulle
- Effets des bassins de résidus sur les oiseaux migrateurs
- Méthodes utilisées pour évaluer les effets sur les ressources terrestres
- Effets sur les milieux humides
- Effets sur les vieilles forêts
- Effets sur les zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles
- Effets sur les espèces sauvages et leur habitat
- Effets sur la biodiversité
- Remise en état
- Santé humaine
- Ressources du patrimoine physique et culturel
- Effets sociaux et économiques
- Capacité de ressources renouvelables
- Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones
- Effets régionaux

[105] Au moment d'établir les conclusions contenues dans le présent rapport, la commission a pris en compte tous les documents pertinents formant le compte rendu des présentes délibérations, y compris les éléments de preuve et les observations fournies par chaque partie. Par conséquent, les références incluses dans la décision qui se rapportent à des parties précises du compte rendu visent à aider le lecteur à comprendre le raisonnement de la commission sur un point en particulier; elles ne signifient pas que la commission n'a pas tenu compte de toutes les portions pertinentes du compte rendu pour ce même point. La commission indique également que, comme principe général, lorsque des documents écrits ont été déposés dans le cadre des délibérations, mais que le rapporteur n'a pas participé à l'audience permettant ainsi que les documents soient vérifiés, elle accorde une valeur probante moins grande à ces documents écrits qu'à d'autres documents écrits qui ont pu faire l'objet de vérification pendant l'audience.

RAISONS D'ÊTRE

Éléments de preuve

[106] Shell a déclaré que ce projet a été proposé en vue de développer pleinement les terres exploitables de sa concession du côté est de la rivière Athabasca. Shell a indiqué que le projet lui permettrait ainsi qu'aux gouvernements du Canada et de l'Alberta de profiter des importants avantages économiques qui résulteraient de l'investissement dans l'exploitation de ces ressources. Shell a fait savoir que l'approbation du projet, parallèlement au projet de la mine de la rivière Muskeg (MRM) et au projet de la phase 1 qui ont été approuvés antérieurement, complèterait l'exploitation des terres de sa concession situées du côté est de la rivière Athabasca.

[107] Les parties intéressées n'ont soulevé aucun problème lié spécialement à la description par Shell des raisons d'être du projet.

Analyse et constatations

[108] Conformément à l'énoncé de politique opérationnelle de l'Agence sur les questions liées à la « nécessité du projet », aux « raisons d'être », aux « solutions de rechange » et aux « autres moyens de réaliser un projet », Shell devait décrire les raisons d'être du projet de son point de vue. Les « raisons d'être » du projet sont définies comme étant ce qu'on désire réaliser par la mise en œuvre du projet.

[109] Le Comité conclut que Shell a respecté les exigences de l'énoncé de politique opérationnelle de l'Agence ainsi que la LCEE 2012, car une description claire des raisons d'être du projet a été fournie.

NÉCESSITÉ DU PROJET

Éléments de preuve

[110] Shell a fait savoir qu'elle a une obligation vis-à-vis de ses actionnaires qui consiste à définir et à faire avancer l'exploitation des terres de sa concession de façons économiquement viables. Shell a aussi fait savoir qu'elle est responsable vis-à-vis de la population de l'Alberta de l'exploitation de ces ressources en temps opportun et d'une manière efficace. Shell a indiqué que l'exploitation continue des sables bitumineux de l'Athabasca serait une source canadienne sûre de pétrole brut, pouvant remplacer les sources classiques en baisse et répondre à la demande croissante. Shell soutient que le projet est requis pour répondre à ces besoins et pour lui permettre d'accroître la durée de vie de ses activités et d'intégrer et d'optimiser ses activités de façon efficiente, économique et acceptable sur le plan de l'environnement. Shell a aussi conclu que le projet permettrait de maximiser la valeur des ressources et de fournir un approvisionnement en bitume en tant que source de produits énergétiques, à l'avantage des actionnaires de Shell, des Albertains et du grand public.

[111] Shell a indiqué que son investissement dans les sables bitumineux entraînerait l'augmentation des emplois, des revenus des particuliers et des entreprises et des recettes publiques. Shell a aussi déclaré qu'il n'y avait pas de solutions de rechange ou de moyens fonctionnellement différents de répondre à la nécessité du projet.

[112] L'OSEC a avancé que, pour déterminer si le projet était dans l'intérêt public, il était important de tenir compte du fait que le bitume qui sera produit est destiné principalement à l'exportation. Elle allègue que le bitume ne sera pas utilisé pour répondre aux besoins des Albertains ni des Canadiens.

Analyse et constatations

[113] Conformément à l'énoncé de politique opérationnelle de l'Agence, Shell se doit de décrire la nécessité du projet de son point de vue. La nécessité du projet se définit comme le problème que le projet proposé vise à résoudre ou l'occasion qu'il vise à saisir et permet donc d'établir la justification fondamentale du projet.

[114] La commission reconnaît que l'OSEC semble penser que la production à des fins d'exportation est moins désirable que celle pour répondre à des besoins nationaux.

[115] La commission indique que les avantages liés à la production, comme les redevances, les taxes et l'emploi, sont d'importants facteurs ayant une incidence sur l'économie de l'Alberta et du Canada, peu importe l'endroit où le produit sera utilisé.

[116] La commission conclut que Shell a fourni une description adéquate de la nécessité du projet, selon la définition contenue dans l'énoncé de politique opérationnelle de l'Agence.

[117] La commission conclut aussi que, du point de vue de l'AER, la réalisation du projet est nécessaire, afin de permettre à Shell de récupérer les ressources qui appartiennent à la population de l'Alberta, pour que les populations de l'Alberta et du Canada puissent tirer parti des avantages connexes.

SOLUTIONS DE RECHANGE AU PROJET

Éléments de preuve

[118] Shell a indiqué qu'elle a envisagé des solutions de rechange au projet conformément à l'énoncé de politique opérationnelle de l'Agence, selon lequel toute solution de rechange doit être en mesure de satisfaire à la nécessité du projet et à ses raisons d'être, telles qu'elles ont été définies par le promoteur. Shell a fait remarquer que l'énoncé de politique opérationnelle confirme aussi que le niveau de détail fourni pour les solutions de rechange doit tenir compte de la nature conceptuelle du projet à ce stade du processus.

[119] Shell a conclu que le plan de développement décrit dans sa demande représente le moyen le plus pratique, économique et durable d'extraire les ressources. Shell a, en outre, conclu qu'il n'y avait pas de solutions de rechange ou de moyens fonctionnellement différents de répondre à la nécessité du projet et de satisfaire à ses raisons d'être. Shell est d'avis qu'une option de non-exploitation n'est pas compatible avec la nécessité et les raisons d'être du projet et, par conséquent, ne peut pas être considérée comme une solution de rechange.

Analyse et constatations

[120] Selon l'énoncé de politique opérationnelle de l'Agence, Shell doit décrire des solutions de rechange au projet, ces dernières solutions étant « des moyens fonctionnellement différents de répondre à la nécessité du projet et de mettre en œuvre les raisons d'être du projet ». L'analyse de solutions de rechange au projet devrait décrire le processus par lequel le promoteur a déterminé la viabilité du projet, sur les plans technique, économique et environnemental.

[121] La commission est d'avis, tant du point de vue de l'AER que de celui de l'Agence, que Shell a fourni une justification et des détails satisfaisants concernant les solutions de rechange viables sur les plans technique, économique et environnemental.

[122] La commission accepte le point de vue de Shell selon lequel une option de non-exploitation n'est pas compatible avec la nécessité et les raisons d'être du projet. La commission fait observer que Shell n'a pas décrit les critères utilisés pour en arriver à sa conclusion sur la non-exploitation. Cependant, la commission est d'avis que, malgré le manque de détails précis sur la façon dont Shell a évalué les solutions de rechange, Shell a fourni des renseignements suffisants démontrant qu'elle a évalué adéquatement des solutions de rechange au projet.

[123] La commission est d'avis que Shell a fourni une justification pour le calendrier de son projet, qui est conforme aux exigences de l'énoncé de politique opérationnelle de l'Agence.

AUTRES MOYENS DE RÉALISER LE PROJET

Éléments de preuve

[124] Shell a fourni une analyse des autres moyens de réaliser le projet relativement à des aspects sélectionnés, y compris la dérivation de la rivière Muskeg, l'utilisation de lacs de kettle et la compensation selon un plan à perte nette nulle (PPNN). Ces moyens sont présentés avec plus de détails dans d'autres sections de ce document.

[125] Shell a affirmé qu'il n'est pas techniquement faisable d'utiliser des méthodes *in situ* de récupération du bitume, comme le drainage par gravité au moyen de vapeur (SAGD), la combustion (*fireflood*) et la valorisation. Shell a précisé que les ressources du projet étaient trop peu profondes et qu'elles ne se prêtaient pas au SAGD. Shell a évalué d'autres technologies *in situ* et a conclu qu'elles n'étaient pas suffisamment développées et comportaient un niveau de risque inacceptable. Shell a souligné que le projet est une modification d'une exploitation existante et que l'introduction d'une plateforme technologique différente ne serait pas compatible et réduirait les possibilités de tirer parti de synergies avec les autres exploitations existantes. Par conséquent, Shell n'a pas considéré ces méthodes *in situ* comme d'autres moyens de réaliser le projet, parce que les techniques existantes ne constitueraient pas une façon opportune, efficace et économiquement viable d'exploiter les ressources et qu'elles ne maximiseraient pas non plus leur valeur. Shell a indiqué que, selon son évaluation, il n'y a pas d'autres moyens possibles de réaliser le projet.

[126] Shell a mentionné qu'un des autres moyens de réaliser le projet est lié à son calendrier de développement potentiel futur. Shell a précisé qu'elle a envisagé de reporter la réalisation de ses

plans d'exploitation et d'augmenter les écarts de temps entre les expansions possibles. Shell a rejeté cette approche au profit d'une approche d'expansion étroitement synchronisée, parce qu'elle a conclu que le report du projet réduirait les possibilités économiques créées par le calendrier d'exploitation et ne permettrait pas l'utilisation interrompue des ressources. Shell a indiqué qu'un écart de temps entre les phases d'exploitation du projet au site de la MJP réduirait la valeur associée aux possibilités, car on ne pourrait pas transférer les ressources responsables des activités de génie et de construction, des activités préalables à la mise en service et de mise en service ainsi que des activités démarrage d'un projet au projet suivant. Shell a fait savoir qu'elle n'avait pas examiné les impacts environnementaux du report du projet pendant plusieurs années, dans le cadre des différents scénarios des autres moyens de réaliser le projet.

[127] La Première Nation n° 468 de Fort McMurray (PNFMM n° 468) a fait valoir que le report du projet de 10 ans aurait des avantages environnementaux et que l'augmentation future probable du prix du pétrole, combinée aux incertitudes quant à la capacité des pipelines pour les années à venir, appuierait le report du projet. La PNFMM n° 468 a expliqué que, si le projet était reporté, Shell pourrait toujours partager ses ressources minières (effectifs, génie, etc.) avec le projet de la MRM, qui ferait encore l'objet d'exploitation à ce moment-là.

[128] Pour tenter de résoudre les problèmes de qualité de l'air et de dépôts acides, l'OSEC a recommandé que le démarrage de l'exploitation soit reporté jusqu'en 2033, lorsque les émissions estimées de dioxyde d'azote (NO_2) produites par les projets existants et approuvés dans la région ne dépasseraient plus les limites réglementaires relatives à la qualité de l'air.

[129] Shell n'est pas d'avis que le projet doive être reporté jusqu'en 2033, compte tenu de la prévision du NO_2 fournie dans l'EIE. Shell a fait savoir que les concentrations de NO_2 prévues dans la zone d'étude locale (ZEL) dépassaient les concentrations indiquées dans les Objectifs sur la qualité de l'air ambiant de l'Alberta (OQAAA). En ce qui concerne la zone d'étude régionale (ZER), Shell a indiqué, dans le dossier de demande, qu'elle prévoyait des dépassements, mais que ces dépassements étaient le résultat de projets approuvés dans la région. Shell a affirmé que ses résultats modélisés étaient conservateurs. Elle a mentionné que le cadre de gestion de la qualité de l'air du Plan régional pour le cours inférieur de l'Athabasca (LARP) indique que les résultats modélisés ne doivent être utilisés qu'à des fins de recherche et de planification. Shell a fait remarquer que le gouvernement de l'Alberta a conçu ce cadre afin de s'assurer que les concentrations ambiantes réelles demeurent en-deçà de ces niveaux dans la région et a précisé que l'Alberta demanderait à l'industrie d'adapter ses plans, au besoin, dans le but de protéger la qualité de l'air dans la région.

Analyse et constatations

[130] Conformément à l'énoncé de politique opérationnelle de l'Agence, Shell se doit de décrire d'autres moyens de réaliser le projet. Les autres moyens de réaliser le projet sont les « les autres moyens, réalisables sur les plans technique et économique, de mettre en œuvre ou de réaliser le projet. Ces moyens comprennent, par exemple, des emplacements et des routes, ainsi que des méthodes d'exploitation, de mise en œuvre et d'atténuation différents ».

[131] La commission conclut que Shell a fourni une justification pour le calendrier de son projet, qui est conforme aux exigences de l'énoncé de politique opérationnelle de l'Agence et à celles de la LCEE 2012. La commission conclut que la justification de Shell pour ne pas reporter le projet, à la lumière des coûts supplémentaires d'exploitation encourus par Shell, est solide.

[132] La commission en est venue à la conclusion que Shell a fourni des renseignements suffisants sur les autres moyens de réaliser le projet et qu'elle a fait les choix appropriés.

[133] La commission est d'avis que le fait de reporter l'approbation du projet ne contribuera pas de façon significative à la protection de l'environnement, parce que les émissions atmosphériques ne pourront pas, en vertu du LARP, dépasser les concentrations maximales définies dans le cadre de gestion de la qualité de l'air et que, par conséquent, le projet ne devrait pas être reporté s'il est approuvé.

AMÉNAGEMENT MINIER ET CONSERVATION DES RESSOURCES

Éléments de preuve

[134] Shell a fait savoir qu'elle a une limite de concession commune avec deux projets de sables bitumineux approuvés – la mine Aurora sud de Syncrude et le projet d'exploitation des sables bitumineux de Kearl (PESBK) de l'Impériale.

[135] Shell a affirmé qu'elle a conclu un accord de collaboration avec l'Impériale en date du 4 mars 2009. Selon cet accord, Shell et l'Impériale utiliseront la solution d'exploitation à mi-hauteur du gisement le long de leur limite de concession commune, que l'on peut voir à la figure 1. D'après l'échéancier présenté, Shell s'approchera de la limite de concession avant l'Impériale. Conformément à la solution utilisée, Shell enlèvera tous les morts-terrains de son côté de la limite de concession, puis enlèvera une quantité suffisante de morts-terrains du côté de l'Impériale afin de pouvoir exploiter le gisement jusqu'à la mi-hauteur, à l'emplacement de la limite de concession. Une paroi de fosse sera ainsi établie, chevauchant la limite de concession, et une partie du gisement restera du côté de Shell, au pied de la paroi. Shell construira ensuite une berme le long du pied de la paroi et laissera toute la partie restante du gisement à l'Impériale.

[136] Shell a mentionné qu'elle a aussi conclu un accord de collaboration avec Syncrude en date du 20 mars 1997, pour les secteurs que Shell planifie d'exploiter le long de la limite de concession commune avec Syncrude, que l'on peut voir à la figure 1. Cet accord stipule que Shell utilisera la solution d'exploitation à mi-hauteur du gisement le long de la limite de concession commune. Le gisement restant demeurera en place, étant donné que Syncrude ne prévoit pas d'exploiter ce secteur. Shell a également mentionné qu'elle travaille afin de conclure un accord avec Syncrude concernant le site externe d'élimination des résidus (SEER) à l'extrémité sud, où Shell prévoit qu'il y a aura perturbation de la surface. Cependant, aucune exploitation du gisement n'est prévue du côté de la limite de concession appartenant à Shell dans la zone du SEER sud.

[137] Shell a indiqué qu'elle n'a aucun accord commercial avec la Première Nation de Fort McKay (PNFM) pour l'exploitation minière à proximité de leur limite de concession commune, que l'on peut voir à la figure 1. Étant donné qu'il n'y a pas d'accord de collaboration le long de la limite de concession, toutes les activités d'exploitation de Shell doivent être menées du côté de la limite de concession appartenant à Shell. Le chenal de dérivation de la rivière Muskeg (MRDC) imposerait l'emplacement de la limite de la fosse à l'extrémité nord de la limite de concession commune. Shell laisserait un stot de protection en place entre la crête de la fosse et la limite de la concession, à l'extrémité sud de la limite de concession commune.

[138] Dans ses conclusions finales, Shell s'est engagée à collaborer avec tous les détenteurs des concessions adjacentes pour régler tout problème potentiel ayant trait à la limite de concession.

[139] Shell a ajouté qu'elle travaillerait avec Syncrude et l'Impériale afin de coordonner la réhabilitation et le drainage du bassin. Elle a aussi indiqué que, si des problèmes ne peuvent pas être réglés entre les parties, ces problèmes seront soumis à l'AER pour que ce dernier tranche sur la question.

[140] Shell a identifié les mécanismes de défaillance possibles pour les talus de mine, y compris l'effondrement de matériaux glaciaires saturés, le glissement des couches faibles en termes de résistance résiduelle ainsi que l'écoulement de sables bitumineux abondants. Shell a affirmé que la présence de couches faibles dans la séquence minière constituait la question la plus importante en matière de stabilité. Shell a intégré une distance d'éloignement préliminaire de 150 mètres (m) de la crête de la fosse au pied du site d'élimination des morts-terrains, compte tenu des pratiques de l'industrie et de l'expérience acquise à la MRM. Shell a appliqué un coefficient de sécurité relatif à la conception de 1,1, ce qui, Shell en convient, est près de la condition critique de 1,0. Shell a indiqué que la distance d'éloignement du site d'élimination des morts-terrains par rapport à une paroi de la fosse était propre à chaque site d'exploitation et a précisé qu'elle effectuerait une analyse géotechnique détaillée pour chaque interaction entre le site d'élimination des morts-terrains et la paroi de la fosse.

[141] Le SEER nord sera entouré de fosses à mesure que l'exploitation minière progresse, dans les concessions de Shell et de l'Impériale. Shell a établi une distance d'éloignement de 200 m par rapport au SEER nord afin de composer avec les activités minières alentour, compte tenu d'une évaluation des matériaux de fondation se trouvant sous les digues du SEER sud. Shell a également fourni une évaluation préliminaire de la stabilité des interactions digue-paroi de la fosse afin de montrer que la distance d'éloignement était adéquate.

[142] Shell a indiqué que le plan de la mine comporterait des travaux dans une partie de la rivière Muskeg et le détournement de la rivière par un canal ouvert dans la partie touchée. Là où la rivière Muskeg ne fera pas l'objet de travaux, Shell a proposé une distance d'éloignement minimale de 100 m entre les tronçons non perturbés de la rivière Muskeg et la crête de la fosse. Dans les endroits où la paroi de la fosse n'est pas limitée par un site d'élimination des morts-terrains ou un SEER, Shell a proposé des distances d'éloignement opérationnelles de 60 m.

[143] Shell a fait savoir qu'au lieu d'un pipeline, elle avait choisi un canal ouvert pour détourner la rivière Muskeg. Shell a aussi indiqué que, au stade conceptuel, la pose d'un revêtement pour le canal n'avait pas été envisagée. Cependant, Shell a affirmé qu'elle déterminerait si un revêtement était nécessaire dans le cadre de son programme d'enquête détaillé.

[144] RNCan a affirmé que Shell n'avait pas justifié sa proposition d'une condition de pente quasi critique de 1,1 pour la stabilité du terril et des pentes proposés. RNCan a aussi indiqué que la stabilité des pentes était une préoccupation potentielle en ce qui concerne l'environnement et la sécurité, tant pour les fosses que pour les installations d'élimination des résidus/déchets. RNCan a aussi reconnu que certaines de ces questions techniques détaillées pourraient être réglées par le promoteur pendant le processus de délivrance de permis réglementaires. RNCan a

recommandé que la commission envisage d'exiger que Shell informe l'AER de la façon selon laquelle elle prévoit s'occuper de toute condition de pente non favorable.

[145] Shell a déclaré que ses critères de conception étaient fondés sur les données provenant d'essais de laboratoire géotechnique effectués dans le cadre du projet de la MRM et de la phase 1, sur les données régionales ainsi que sur l'expérience acquise. Shell comprenait la nécessité des renseignements propres aux sites et d'analyses géotechniques détaillées tant pour la phase de construction que pour la phase d'exploitation.

Analyse et constatations

[146] La commission accepte l'accord conclu entre Shell et l'Impériale pour utiliser la solution d'exploitation à mi-hauteur du gisement pour éliminer la stérilisation des ressources le long de leur limite de concession commune.

[147] La commission accepte l'engagement pris par Shell en vue de travailler avec Syncrude afin de mettre à jour l'accord de collaboration visant les zones où Shell planifie d'effectuer des activités minières le long de la limite de concession commune. La commission accepte aussi l'engagement pris par Shell en vue de conclure un accord avec Syncrude sur le SEER sud, où seule la mise en place en surface sera effectuée.

[148] La commission demande que Shell présente une mise à jour des limites de concession cinq ans avant toute perturbation le long d'une limite de concession commune particulière, à moins qu'une autre période ne soit stipulée par l'AER au moment de la demande faite par Shell. La mise à jour des limites de concession devrait comprendre toute mise à jour apportée à l'accord entre les détenteurs de concession ayant une limite commune ou au plan d'exploitation minière ou de perturbation le long de la limite ainsi que tout changement par rapport aux éléments de preuve fournis par Shell au cours de ces délibérations relativement aux limites.

[149] La commission est d'avis que l'évaluation de Shell en ce qui concerne les modèles préliminaires de paroi de la fosse et les distances d'éloignement est satisfaisante à des fins de planification dans une perspective conceptuelle. La commission comprend que Shell planifie d'effectuer un travail d'enquête et d'analyse du site détaillé avant que toute activité de terrassement ne commence. La commission indique que, en vertu de l'article 24 de l'*Oil Sands Conservation Regulation* (OSCR 24), Shell est censée fournir un document de conception géotechnique détaillé à l'AER.

[150] La commission est préoccupée en ce qui concerne la stabilité de la paroi de la fosse pour le chenal de dérivation de la rivière Muskeg (MRDC) entre le pied du site d'élimination des morts-terrains nord et la crête de la fosse, étant donné que les critères de conception de Shell tiennent compte de conditions de stabilité quasi critiques. Le chenal ajoute une charge et une pression interstitielle qui pourrait causer de l'instabilité. La commission demande à Shell de fournir, aux fins d'approbation par l'AER, une évaluation des interactions géotechniques entre le site d'élimination des morts-terrains nord, le MRDC et la paroi de la fosse avant le début de toute activité de terrassement dans la zone d'interaction du site d'élimination des morts-terrains nord, du MRDC et de la paroi de la fosse.

ASSÈCHEMENT DES DÉPÔTS SUPERFICIELS ET DÉPRESSURISATION DE L'AQUIFÈRE BASAL DE LA FORMATION DE MCMURRAY

Éléments de preuve

[151] Shell a affirmé que, avant de procéder aux activités d'enlèvement des morts-terrains et d'exploitation minière, elle doit assécher les dépôts superficiels présents, y compris les morts-terrains et l'aquifère du chenal datant du Pléistocène (ACP). Shell a proposé de le faire en canalisant les eaux souterraines peu profondes au moyen de tranchées de surface et en enlevant l'eau par pompage dans les puits d'eau. L'assèchement opérationnel des dépôts superficiels sera également nécessaire à côté des zones actives de la mine afin de limiter les apports d'eau de surface à partir des terres adjacentes non perturbées. Shell a indiqué qu'elle assurerait la gestion de l'eau contenue dans les dépôts superficiels enlevée ainsi dans un circuit ouvert, la retournant dans l'environnement dans le but de conserver, voire d'augmenter, l'écoulement des eaux de surface.

[152] Shell a précisé qu'elle doit aussi dépressuriser l'aquifère basal de la Formation de McMurray sous la zone de minerai pour veiller à ce que les activités minières soient sécuritaires et limiter l'infiltration de l'eau dans les zones actives de la mine. Shell a indiqué que le pompage des eaux souterraines au moyen des puits abaissera la nappe phréatique à un niveau sécuritaire au-dessous de la base de la mine. L'eau de l'aquifère basal de la Formation de McMurray pourrait naturellement être de mauvaise qualité et, par conséquent, sera traitée dans un système en « boucle fermée » afin d'éviter qu'elle n'ait un impact sur le milieu ambiant.

[153] Dans la zone proche du projet, durant l'exploitation et jusque dans la période après la fermeture de la mine, les niveaux de la nappe d'eau souterraine seront réduits et le régime d'écoulement souterrain sera altéré en raison de l'assèchement et de la dépressurisation. Les effets potentiels du rabattement de la nappe d'eau souterraine comprennent, entre autres, une réduction du débit des eaux souterraines affluant dans les plans d'eau de surface, y compris les milieux humides et la rivière Muskeg ainsi que ses tributaires. Plus précisément, Shell s'attend à ce que les marais lenticulaires et structurés situés à l'extrémité nord de l'aménagement proposé subissent un rabattement de la nappe d'eau allant de 0,1 m à plus de 1,0 m, comme conséquence de l'assèchement, ce qui est abordé plus en détail à la section « Effets sur les milieux humides ». Le débit réduit des eaux souterraines et le rabattement de la nappe d'eau souterraine pourraient avoir une incidence sur l'écoulement de l'eau en surface et la végétation. La Première Nation crie Mikisew (PNCM), la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca (PNCA) et la Première Nation de Fort McKay (PNFM) ont exprimé une inquiétude particulière en ce qui concerne ces effets et leur capacité de poursuivre leurs modes de vie traditionnels.

[154] Shell a indiqué qu'elle a terminé la modélisation conventionnelle de l'écoulement des eaux souterraines à l'échelle régionale et à l'échelle locale en vue d'évaluer les effets potentiels de l'assèchement et de la dépressurisation. Les modèles utilisés ont été élaborés à partir de données régionales, de données disponibles propres au site et de valeurs communément acceptées présentées dans les ouvrages scientifiques. L'hypothèse selon laquelle toutes les activités d'assèchement et de dépressurisation se dérouleront simultanément a été intégrée dans les modèles, même si Shell a précisé que, dans les faits, ces activités seront progressives, précédant le front d'avancement et s'arrêtant après la fin de l'exploitation et du remblayage de la mine.

[155] Shell a affirmé que sa modélisation de l'écoulement des eaux souterraines démontrait que les rabattements de nappe d'eau souterraine de plus de 0,1 m dans les dépôts superficiels seront principalement confinés à l'intérieur de la ZEL. Cependant, il est possible que ce niveau de rabattement s'étende au-delà de la ZEL vers l'ouest et le nord. Un abaissement nettement plus important de la nappe se produira près des emplacements de pompage. Shell prévoit une réduction de l'écoulement vers les plans d'eau de surface à proximité de la zone du projet. Afin d'atténuer cette réduction, de l'eau provenant du système de collecte des eaux en circuit ouvert sera libérée dans le système d'eau de surface afin de maintenir les niveaux de débit minimaux.

[156] Shell a indiqué que l'assèchement de l'ACP par les activités adjacentes pourrait aussi avoir une incidence sur les niveaux de la nappe d'eau souterraine dans la ZEL. Shell a précisé que l'assèchement de l'ACP, dans la phase 1 et le PESBK, entraînerait des rabattements de la nappe de moins de 20 m dans une zone s'étendant jusqu'à 2 km de la limite sud-est de la ZEL. Shell a mentionné qu'elle ne prévoit aucun effet résiduel de l'assèchement des morts-terrains dans la ZEL, une fois que l'assèchement aura cessé dans les zones des mines Aurora sud et du PESBK, d'ici 2065.

[157] Shell a expliqué que, selon la modélisation de l'écoulement souterrain, le niveau de la nappe d'eau souterraine baisserait probablement de 0,01 m près du complexe de terres humides du lac McClelland (MLWC); il s'agit d'un impact minimal dans la plage de variabilité naturelle, qui ne nécessite pas de mesures d'atténuation. La FHEC s'est dite inquiète, car le projet pourrait avoir une incidence directe sur son plan de protection pour le MLWC, ce plan étant requis en vertu de la décision 2002-089 de l'AER (*AER Decision 2002-089*) concernant le projet d'exploitation des sables bitumineux de Fort Hill (FHOSP). Shell ne croit pas que le projet proposé aura une incidence sur le plan de la FHEC, et s'est engagée, auprès du MEDDRA, à établir un programme de surveillance avant d'exploiter les portions nord de la zone du projet. La surveillance permettra à Shell de mettre au point des plans d'atténuation, au besoin, avant que les activités d'exploitation ne débutent dans cette zone. Shell a précisé que des piézomètres de surveillance des eaux souterraines sont installés actuellement dans l'extrémité nord de la zone d'exploitation du projet.

[158] Shell a fait savoir que ses modèles montraient que le rabattement de la nappe dans l'aquifère basal de la Formation de McMurray demeurera en grande partie à l'intérieur de la zone de la concession, mais qu'il s'étendra au-delà de cette limite vers l'ouest et le sud, en raison de la continuité de l'aquifère dans ces directions. Cependant, d'après les prévisions de Shell, la dépressurisation de l'aquifère basal de la Formation de McMurray n'est pas censée entraîner un débit réduit dans la rivière Athabasca, située plus de 10 km à l'ouest.

[159] En se fondant sur les résultats de ses modèles d'écoulement souterrain, Shell a prévu que les niveaux de la nappe et les régimes d'écoulement souterrain dans les zones qui ne sont pas directement perturbées par l'exploitation minière reviendront, en grande partie, aux conditions d'avant le début de l'exploitation, après que les activités d'assèchement et de dépressurisation auront cessé. Shell a précisé que la gestion des niveaux de la nappe et des régimes d'écoulement souterrain dans les zones perturbées sera intégrée à la conception du paysage après la fermeture. Dans ces zones, Shell contrôlera les conditions des eaux souterraines en gérant les niveaux de la nappe et en dirigeant l'écoulement vers les lacs de kettle.

[160] RNCan a indiqué que Shell a effectué la modélisation numérique et les études d'impact de façon appropriée et que les résultats semblent prévoir raisonnablement les conditions futures. Cependant, RNCan a conclu qu'il manque des données/preuves recueillies sur le terrain à l'appui des prévisions simulées. RNCan a fait observer que Shell a utilisé peu de sources de données hydrogéologiques locales pour élaborer les modèles, a attribué des valeurs uniques à des unités géologiques qui ont une grande superficie et a utilisé des valeurs tirées d'ouvrages scientifiques dans certains cas. Selon RNCan, la possibilité de grandes erreurs, de l'ordre de quelques mètres, existe en ce qui concerne les niveaux de la nappe d'eau souterraine, ce qui pourrait être acceptable à l'échelle régionale, mais pourrait entraîner d'importants impacts à l'échelle locale.

[161] RNCan a recommandé que Shell assure une surveillance des eaux souterraines afin de confirmer les prévisions de ses modèles d'écoulement. RNCan a aussi recommandé qu'il soit demandé à Shell de revoir régulièrement ses modèles d'écoulement souterrain et de les mettre à jour lorsque d'autres données de surveillance propres au site sont disponibles, pour vérifier les prévisions des modèles actuels et accroître la confiance dans les résultats des prochains modèles actualisés.

[162] Shell est d'accord avec la recommandation de RNCan et mettra à jour régulièrement les modèles hydrogéologiques en utilisant les données recueillies sur le terrain et a indiqué qu'elle intégrera la zone du projet aux modèles de la phase 1, lorsque des données justificatives seront disponibles.

[163] Shell a indiqué qu'elle a un programme de forage en cours afin de mieux comprendre l'étendue de l'ACP. Elle a fait savoir qu'elle aurait besoin de données supplémentaires sur l'ACP pour concevoir un programme d'assèchement approprié et efficace. Shell a ajouté qu'elle mettrait en œuvre un programme de surveillance des eaux souterraines avant d'entreprendre la phase d'exploitation afin d'établir des conditions de base et de pouvoir prévoir des mesures éclairées pour atténuer les effets liés à l'assèchement. Shell a affirmé qu'elle continuera à collaborer avec Syncrude et l'Impériale dans le but de s'assurer que les mesures d'atténuation proposées pour l'ACP sont toujours convenables.

Analyse et constatations

[164] En ce qui concerne la modélisation de l'écoulement souterrain, la commission constate que, même si les données propres au site à la disposition de Shell pour l'élaboration des modèles étaient limitées, Shell a adéquatement utilisé les données disponibles, a fait preuve de jugement professionnel et a utilisé des données tirées d'ouvrages scientifiques à la place des données propres au site manquantes. La commission comprend que la collecte de données propres au site est difficile au stade préliminaire de la planification du projet, mais elle précise aussi que de telles données sont essentielles pour s'assurer que l'aménagement minier est adéquat et que plus de données propres au site seront recueillies sur le terrain à l'avenir. La mise à jour régulière des modèles au moyen de données de terrain permettra de confirmer la validité des résultats simulés et de vérifier les prévisions des modèles actuels. La commission accepte l'engagement pris par Shell en vue d'intégrer le projet aux modèles existants de la phase 1, lorsque d'autres données propres au site seront disponibles.

[165] La commission recommande que le MEDDRA exige de Shell qu'elle mette à jour ses modèles d'écoulement souterrain lorsque des données de terrain seront disponibles et d'informer

les intervenants touchés de tout changement significatif des prévisions des modèles, découlant de l'intégration de données propres au site.

[166] Compte tenu des preuves qui lui ont été présentées, la commission conclut que les effets potentiels de l'assèchement et de la dépressurisation seraient, en grande partie, limités en ampleur et en durée, exception faite des effets potentiels sur les marais lenticulaires et structurés immédiatement au nord de l'aménagement proposé (abordé plus en détail à la section « Effets sur les milieux humides »). Mis à part les effets sur les marais lenticulaires et structurés, la commission croit que Shell a proposé des techniques d'atténuation appropriées afin de maintenir les débits d'eau de surface, de façon à ce qu'ils ne soient pas touchés de façon négative par les activités d'assèchement. La commission reconnaît que toutes les activités d'assèchement, y compris la dépressurisation de l'aquifère basal de la Formation de McMurray, devront être autorisées en vertu d'une licence accordée conformément à la *Water Act*, qui est assortie d'exigences connexes relatives à la surveillance et à la production de rapports. La commission convient que les activités de dépressurisation de l'aquifère basal de la Formation de McMurray, proposées par Shell dans son projet, n'auront probablement pas d'incidence sur la rivière Athabasca.

[167] La commission comprend qu'il n'existe aucune expérience antérieure de l'industrie en ce qui concerne l'exploitation minière dans l'ACP. Elle constate que Shell prépare actuellement des plans d'assèchement et d'exploitation minière touchant l'ACP, étant donné que la Phase 1 comprendra la première mine où l'on entreprendra des activités d'exploitation dans les chenaux d'aquifère enfouis. La commission croit que le rabattement de la nappe dans l'ACP et l'exploitation minière pourraient s'étendre au-delà des limites de la concession et aussi entraîner des changements du régime d'écoulement souterrain et des problèmes relatifs à la sécurité dans les mines. La commission prend note de l'engagement de Shell à collaborer avec les détenteurs des concessions adjacentes en ce qui a trait à la connectivité de l'ACP dans la zone limitrophe des concessions et aux activités minières connexes. La commission exige que Shell fournisse une mise à jour de ses plans d'assèchement et d'exploitation minière dans l'ACP cinq ans avant que les activités ne commencent dans l'ACP. La mise à jour doit comprendre une description de tout changement que Shell a l'intention de faire en ce qui concerne les activités d'assèchement et d'exploitation minière dans l'ACP, résultant de l'expérience qu'elle aura acquise dans le cadre de la phase 1.

RISQUES GÉOLOGIQUES ASSOCIÉS AU DÉVONIEN

Éléments de preuve

[168] En octobre 2010, il y a eu une infiltration d'eau de l'aquifère salin profond dans la cellule 2A du site du MRM de Shell, pendant les activités de nettoyage à la base du minerai de charge. L'infiltration d'eau saline était confinée à la cellule 2A. Shell a précisé que cette infiltration s'est arrêtée après qu'un équilibre entre de la charge hydraulique et la pression interstitielle a été atteint dans l'aquifère profond. L'incident a soustrait le minerai dans une certaine mesure de l'exploitation et a entraîné une perte de l'espace de stockage pour les résidus. Par conséquent, Shell a dû modifier ses plans d'exploitation minière et de gestion des résidus, compte tenu de l'incident qui s'est produit à la cellule 2A. Shell n'a pas encore déterminé la cause de la défaillance ayant entraîné l'infiltration d'eau saline.

[169] La PNCA s'est dite inquiète, car elle craint que le projet n'ait un impact négatif sur la qualité de l'eau dans la rivière Athabasca s'il se produisait une rupture du calcaire dévonien ou un dépôt de substances nocives dans la rivière et ses tributaires. La PNCA est aussi préoccupée par la possibilité d'une contamination due à rupture dans l'aquifère dévonien profond n'affecte la qualité de l'eau des lacs de kettle.

[170] Shell a indiqué que l'incident de la cellule 2A du MRM lui a permis d'acquérir des connaissances utiles pour se préparer à intervenir et à gérer les incidents futurs dans le cas peu probable où ils se produiraient. Shell a précisé qu'une infiltration d'eau comme celle qui s'est produite dans la cellule 2A risquerait de soustraire le minerai de l'exploitation, d'entraîner la modification du plan de mine ou du plan de gestion des résidus et l'obligerait à prévoir des mesures d'atténuation pour empêcher de telles infiltrations.

[171] Shell est d'avis que les effets environnementaux sur les réserves d'eau douce et la végétation locales, causés par l'infiltration d'eau saline dans les fosses, seraient négligeables, parce que les niveaux d'eau stabilisés prévus seraient plus bas que le sommet de la Formation de McMurray. Les sables bitumineux de faible perméabilité dans cette formation confineraient efficacement toute eau saline qui pourrait entrer dans une fosse. Shell a aussi affirmé qu'elle avait conclu des accords avec plusieurs intervenants de l'industrie en vue de partager les données pour mieux comprendre la géologie du Dévonien dans la région.

[172] Shell a déclaré qu'elle effectuerait une évaluation des risques propres au site du projet, conformément à ses protocoles relatifs aux géorisques. Shell a cerné plusieurs activités de gestion des risques potentiels qui pourraient permettre de réduire les éventuels problèmes liés à l'infiltration d'eau salée, p. ex. établir le fond absolu de la fosse ou une zone tampon où du minerai serait laissé en place ou remplir et sceller les fractures ou les voies d'écoulement avant d'entreprendre l'exploitation du minerai.

[173] Par suite de l'incident dans la cellule 2A, Shell a mis sur pied un programme de géoscience du Dévonien. Dans le cadre de ce programme, Shell a élaboré un protocole de gestion des géorisques pour les projets du MRM et de la phase 1. Le protocole comprend l'identification des géorisques, l'évaluation du potentiel de risque et l'exécution de plans assortis de mesures pendant la phase d'exploitation, au besoin. Le protocole a permis de déterminer une hauteur absolue au-dessous de laquelle aucune activité minière n'est effectuée. En outre, il y est recommandé de laisser une zone tampon de minerai dans les zones à risque élevé.

[174] S'il se produit un apport d'eau à partir de l'aquifère salin profond, le programme de gestion des géorisques de Shell permettrait de mettre en œuvre des mesures de contrôle, comme le scellage ou le remplissage des voies d'écoulement d'eau et la séquestration par le sable de l'eau saline dans la cellule/le bassin de retenue.

[175] Shell a précisé qu'elle terminerait son évaluation de la gestion des géorisques du projet un à deux ans après l'approbation de celui-ci.

Analyse et constatations

[176] La commission constate que l'incident de la cellule 2A est le premier de ce genre à se produire dans une mine de sables bitumineux et qu'il n'existe pas de procédure établie pour gérer les infiltrations d'eau provenant d'un aquifère salin profond.

[177] La commission constate que, même si Shell possède une certaine connaissance de géologie du Dévonien et des conditions de l'aquifère profond, elle n'a pas une connaissance approfondie des conditions locales propres au site. La commission comprend, d'une part, qu'il est difficile de justifier une étude détaillée lorsque cette dernière est très coûteuse et, d'autre part, qu'un incident de nature semblable ne s'était jamais produit. L'incident de la cellule 2A montre qu'il est nécessaire de posséder des connaissances approfondies, à l'échelle locale, de la géologie du socle rocheux (Dévonien) et des conditions de l'aquifère profond. La commission félicite Shell pour les accords établis avec d'autres exploitants en vue de partager les données sur la géologie du Dévonien.

[178] La commission fait observer que toute situation entraînant l'infiltration d'eau provenant de l'aquifère salin pourrait avoir une incidence sur la récupération des ressources, la sécurité opérationnelle et l'environnement. Par conséquent, des mesures proactives appropriées devraient être en place.

[179] La commission est d'avis que l'intention déclarée de Shell de terminer une évaluation de la gestion des géorisques dans un délai d'un à deux ans suivant l'approbation du projet est peut-être optimiste. Cependant, elle accepte l'approche progressive de Shell en ce qui concerne l'évaluation des géorisques associés au Dévonien avant le début de l'exploitation minière. Selon la commission, l'évaluation des géorisques devrait être un processus continu, nécessitant une étude propre au site dans le cadre du programme d'aménagement et d'exploitation de la mine. La commission pense aussi que le niveau de compréhension pourrait être amélioré et que, par conséquent, on pourrait procéder à la mise en œuvre adaptative d'une évaluation des risques si l'on met en place la caractérisation géologique du Dévonien propre au site. La commission demande à Shell de fournir un plan de gestion des géorisques à jour, lorsqu'elle présente son plan annuel d'exploitation de la mine et ce, dès que les activités d'expansion de la mine seront entreprises.

RÉCUPÉRATION DU BITUME ET CRITÈRES D'EXPLOITATION

Éléments de preuve

[180] Shell a précisé que le procédé d'exploitation et d'extraction du bitume a été choisi compte tenu du besoin d'obtenir un produit de bitume dilué respectant les spécifications des pipelines et les exigences relatives au traitement en aval et à la commercialisation. Le procédé sélectionné permet à Shell d'intégrer ses activités élargies avec celles d'installations existantes. Shell a affirmé que le procédé et les installations respecteront, voire dépasseront, les exigences de récupération du bitume de la *Directive 082* de l'AER : *Operating Criteria: Resource Recovery Requirements for Oil Sands Mine and Processing Plant Operations*[5].

[181] Shell a indiqué que, depuis le démarrage du MRM en 2002, elle avait respecté les exigences de récupération du bitume de la *Directive 082* au MRM, pendant deux ans (2005 et 2006). Shell a expliqué qu'elle a mis en œuvre plusieurs améliorations pour la récupération du bitume à cet endroit, mais qu'elle ne croit pas que ces changements seront suffisants pour répondre aux exigences de récupération du bitume. Shell a précisé qu'elle évaluait actuellement

[5] Cette directive annule et remplace la Directive provisoire 2001-07 *Operating Criteria : Resource Recovery Requirements for Oil Sands Mine and Processing Plant Sites.*

d'autres modifications en vue d'améliorer la récupération du bitume à la mine de la rivière Muskeg.

[182] Shell a indiqué que la phase 1 avait démarré en août 2010 et que le plan d'extraction pendant cette phase comprenait des améliorations par rapport au MRM, notamment une ligne de traitement des boues plus longue, une conception améliorée des cellules de séparation primaires et une capacité de flottation supplémentaire. Shell a mentionné que la phase 1 n'avait pas été conforme aux exigences de récupération du bitume de la *Directive 082* en 2011, en raison d'instabilité au cours des douze premiers mois d'exploitation. Shell s'attendait à ce que la phase 1 soit conforme aux exigences de récupération du bitume de la *Directive 082* pour l'année 2012.

[183] Shell a précisé que le plan d'extraction dans le cadre du projet était semblable à celui de la phase 1. Shell a fait savoir qu'elle intégrera les améliorations apportées actuellement au MRM et à la phase 1 afin d'augmenter le rendement en matière de récupération du bitume pour tous les niveaux de qualité des sables bitumineux. Elle a aussi fait savoir qu'elle appliquera les connaissances acquises dans ces deux mines en vue d'augmenter le rendement des installations du projet.

[184] Shell a indiqué qu'il existe une relation entre la récupération du bitume et le mélange de minerai, notamment pour ce qui est de la teneur, de la granulométrie de l'argile (ultrargile) et de la concentration d'ions dans le minerai. Shell croit qu'elle possède suffisamment de données pour élaborer et mettre en œuvre un plan de mine qui fournira un approvisionnement acceptable aux installations, lui permettant de respecter les exigences de récupération du bitume.

[185] Shell s'est engagée à présenter à l'AER, deux ans avant la construction, les détails des améliorations en matière de récupération du bitume qu'elle mettra en œuvre dans le cadre du projet.

[186] Shell a affirmé qu'elle fournira des plans de mesure à l'AER un an avant le démarrage des installations. Shell prévoit que les plans de mise en service et de mise en exploitation du projet seront requis par l'AER au moins un an avant le démarrage des installations.

[187] Shell a déclaré qu'elle poursuivra l'optimisation des installations existantes et l'intégration des nouvelles installations. Elle a de plus indiqué que l'approbation réglementaire du plan de développement global ainsi qu'une mise en œuvre souple des composantes de l'expansion seraient un préalable à un développement efficace optimal.

Analyse et constatations

[188] La commission prend note que Shell n'a pas satisfait, certaines années aux sites du MRM et de la phase 1, aux exigences de récupération du bitume de la *Directive 082* et qu'elle ne s'attendait pas à les satisfaire au site du MRM compte tenu des installations existantes, mais qu'elle prévoyait y parvenir au site de la phase 1 en 2012. La commission rappelle à Shell que ces critères représentent le niveau minimal acceptable de rendement et qu'elle s'attend à ce que les exploitants conçoivent leurs installations et activités d'exploitation minière de façon à les respecter.

[189] Le procédé d'extraction proposé par Shell dans le cadre du projet est semblable à celui utilisé par Shell à la phase 1. La commission comprend que Shell évalue actuellement une série d'initiatives de récupération et que Shell appliquera les connaissances acquises dans la phase 1 à la conception du projet. La commission demande à Shell de fournir un plan d'amélioration de la récupération du bitume aux fins d'approbation par l'AER, deux ans avant la construction. Ce plan doit décrire en détail toutes les améliorations relatives à la récupération du bitume que Shell entend intégrer à la conception et au plan d'agrandissement de la mine Jackpine (c.-à-d. à la phase 1 et au présent projet).

[190] La commission demande à Shell de fournir des plans de mesure aux fins d'approbation par l'AER un an avant d'entreprendre l'expansion de la mine Jackpine. Ces plans doivent comprendre les schémas de procédé et d'instrumentation, les méthodes de mesurage et d'échantillonnage, les méthodes d'analyse et les méthodes de calcul des bilans matières conformes aux exigences de mesure de l'AER.

[191] La commission demande à Shell de fournir un plan de mise en service et de démarrage aux fins d'approbation par l'AER un an avant d'entreprendre l'agrandissement de la mine Jackpine.

[192] Shell a abordé la nécessité de faire preuve de souplesse dans la façon d'intégrer les composantes approuvées et de mettre en place une approche intégrée. La commission accepte cette démarche, étant entendu que le MRM, la phase 1 et le présent projet sont tous interreliés. Le MRM et la phase 1 font actuellement l'objet de mesures d'application de la loi à cause du niveau de risque élevé et du non-respect des exigences de récupération du bitume. Les mesures d'application de 2012 suspendent tous les plans d'expansion approuvés actuellement liés à l'augmentation de la capacité de production de bitume, ou qui visent cet objectif, aux sites du MRM et de la phase 1. Les mesures d'application de la loi stipulent que, dans la mesure où Shell est capable de prouver, d'une manière satisfaisant l'AER, que le MRM et la phase 1 respectent systématiquement les exigences de récupération du bitume de la *Directive 082*, l'AER est prête à envisager d'annuler la suspension décrite ci-dessus. Par conséquent, la commission décide que le présent projet soit assujetti aux mêmes mesures d'application de la loi que celles actuellement appliquées à l'approbation du MRM et de la phase 1.

REJET D'ASPHALTÈNES

Éléments de preuve

[193] Shell a indiqué qu'elle traitera les mousses de bitume au moyen d'un procédé de traitement des mousses paraffiniques à haute température. Shell a expliqué que le bitume contient normalement un pourcentage massique d'environ 17 pour cent d'asphaltènes et que le mélange des mousses de bitume et du solvant selon un rapport solvant:bitume précis cause la précipitation des asphaltènes. Le produit final est du bitume partiellement désasphalté contenant de petites quantités de solides et d'eau. Les asphaltènes précipités seront rejetés avec les résidus de l'unité de récupération des solvants de résidus (URSR), dans les bassins de résidus ou les aires de dépôt.

[194] Shell a mentionné que le procédé de traitement des mousses paraffiniques à haute température est actuellement conçu pour limiter les rejets à un pourcentage massique inférieur à

un pourcentage massique de 10 pour cent d'asphaltènes, selon la production de bitume. Shell a expliqué que le niveau de rejet d'asphaltènes est un compromis entre la récupération du bitume en amont et la qualité finale du bitume. Plus le rejet d'asphaltènes est élevé, plus grande sera la qualité du bitume produit et plus faible sera la quantité de bitume récupéré. Shell a précisé qu'elle doit être en mesure de livrer un bitume d'une qualité correspondant aux critères d'une vaste gamme d'usines de traitement, spécialement celles utilisant des procédés d'hydroconversion ou des procédés catalytiques.

[195] Shell s'est engagée à limiter le rejet d'asphaltènes au pourcentage massique de 10 pour cent en fonction de la production de bitume sur une base annuelle moyenne, conformément à l'approbation accordée pour la phase 1. Shell a indiqué qu'elle discuterait de changements à la limite de rejet avec l'AER si une occasion d'optimiser la valeur se présentait.

Analyse et constatations

[196] La commission fait observer que Shell a proposé un procédé permettant de limiter le rejet d'asphaltènes et d'éliminer cette substance comme composante du flux de résidus de l'URSR. La commission reconnaît qu'un bitume de grande qualité est un produit qui se vend mieux, mais s'inquiète à propos du rejet d'asphaltènes, qui constituent une ressource potentiellement utilisable. La commission croit que le rejet d'asphaltènes doit être limité le plus possible dans le but de maximiser la récupération et l'utilisation de cette ressource et de réduire le plus possible la quantité d'asphaltènes dans les bassins de résidus.

[197] La commission accepte l'engagement pris par Shell de limiter le taux de rejet d'asphaltènes à un pourcentage massique de 10 pour cent en fonction du bitume produit sur une base annuelle moyenne. La commission exige, comme condition d'approbation, que Shell fournisse à l'AER annuellement, au plus tard le 28 février, un calcul montrant les rejets d'asphaltènes en fonction du bitume produit, pour l'année d'exploitation précédente. En outre, la commission exige que, sur une base annuelle moyenne, les rejets d'asphaltènes soient limités à un pourcentage massique de 10 pour cent en fonction du bitume produit.

PERTE DE SOLVANT ET REJET DES RÉSIDUS DU TRAITEMENT DES MOUSSES NON TRAITÉS

Éléments de preuve

[198] Shell a affirmé que son usine de traitement des mousses comprendrait un procédé de décantation contre-courant à haute température et à deux phases, une unité de récupération des solvants et une unité de récupération des solvants de résidus (URSR) à deux phases. L'URSR permettrait de récupérer les solvants dans les résidus du traitement des mousses avant de rejeter les résidus dans les bassins de résidus ou les aires de dépôt. Shell s'est engagée à limiter les pertes de solvants de toutes les sources à un maximum de quatre volumes de solvants par 1 000 volumes de bitume produits sur une base annuelle moyenne. Shell s'est engagée à ne pas rejeter de résidus du traitement des mousses non traités dans les bassins de résidus ou les aires de dépôt pendant l'exploitation normale.

Analyse et constatations

[199] La commission souligne qu'il est important de récupérer le solvant utilisé dans le procédé d'extraction du bitume pour des raisons de santé et de sécurité, pour réutiliser la ressource et pour protéger l'environnement.

[200] La commission constate que, sur une base mensuelle, les exploitants ont été en mesure de démontrer des pertes de solvants inférieures à quatre volumes par 1 000 volumes de bitume produits. Cependant, rien ne prouve que ce résultat soit nécessairement le même sur une base annuelle moyenne. La commission constate aussi qu'on ne s'attend pas à ce que les émissions estimées résultant des pertes de solvants inférieures à quatre volumes par 1 000 volumes de bitume produits entraînent le dépassement des OQAAA ou des effets négatifs sur la santé.

[201] La commission accepte l'engagement pris par Shell de limiter les pertes de solvants à un maximum de quatre volumes de solvants par 1 000 volumes de bitume produits, sur une base annuelle moyenne, comme il est exigé actuellement par l'AER pour le MRM et la phase 1. Par conséquent, la commission exige comme condition d'approbation que Shell limite, sur une base annuelle moyenne, les pertes de solvants pour l'ensemble du site à tout au plus quatre volumes de solvants par 1 000 volumes de bitume produits. Ce calcul doit être fondé sur les pertes à l'échelle du site et comprendre toutes les pertes de solvants pour l'ensemble des conditions d'exploitation.

[202] La commission accepte l'engagement pris par Shell de ne pas rejeter de résidus du traitement des mousses non traités, tel qu'il est exigé actuellement pour la phase 1 et le MRM. Par conséquent, la commission exige comme condition d'approbation que Shell ne rejette pas de résidus du traitement des mousses non traités dans les bassins de résidus ou les aires de dépôt.

GESTION DES RÉSIDUS

Éléments de preuve

[203] Shell a fait savoir qu'elle avait élargi son plan de gestion des résidus de la phase 1 afin d'inclure le présent projet. Le plan vise :

- à mettre en œuvre trois technologies de capture des fines : épaississement des résidus, résidus non séparés (RNS) et centrifugation des résidus fins mûrs (RFM);
- à placer le gâteau de RFM centrifugés dans les sites de dépôt réservés (SDR) de résidus épaissis et de RNS;
- à assurer la conformité chaque année et de façon cumulative avec la *Directive 074 : Tailings Performance Criteria and Requirements for Oil Sands Mining Schemes*.

[204] Shell a mentionné qu'elle avait besoin d'un nouveau site externe d'élimination des résidus (SEER) compte tenu de la production accrue. Elle a indiqué qu'elle exploitera le nouveau SEER comme une aire de rejets des sables avec un volume minimal de résidus liquides.

[205] Shell a indiqué qu'elle procéderait au confinement subaquatique des résidus de l'URSR sur le site de la MJP, après le démarrage du projet. De plus, Shell a précisé qu'il n'y aurait pas de

transfert de résidus entre les sites des mines MJP et du MRM. Shell s'est engagée à respecter un volume nul de résidus liquides à la fermeture de la mine. Par conséquent, aucun résidu liquide ne sera envoyé dans les lacs de kettle.

[206] Shell a indiqué que la conception de l'épaississeur pour le projet était semblable à celle de l'épaississeur utilisé dans la phase 1. Shell a expliqué que la teneur en matières solides de la sousverse de l'épaississeur de la phase 1 était inférieure à ce qui avait été prévu à cause d'une plus faible teneur en fines dans le corps de minerai. Shell a indiqué qu'elle avait accordé une grande priorité à la modification de l'épaississeur de la phase 1 afin de produire une sousverse avec une teneur en solides plus élevée. Shell continuera à approfondir ses connaissances sur les fines de minerai, ce qui sera utile non seulement pour la conception et le rendement de l'épaississeur, mais aussi pour l'ensemble des activités, comme le mélange de minerai, l'extraction du bitume et la planification de la gestion des résidus. Shell a aussi précisé qu'elle appliquerait les connaissances acquises dans les utilisations courantes d'un épaississeur à la conception et à l'exploitation d'un éventuel épaississeur pour le présent projet.

[207] Shell a indiqué qu'elle poursuivra sa collaboration avec l'industrie par l'entremise de l'Alliance canadienne pour l'innovation dans les sables bitumineux (COSIA) afin d'évaluer d'autres technologies d'élimination des résidus et d'optimiser leur utilisation. Cependant, Shell a fait savoir que le développement d'une nouvelle technologie pourrait nécessiter près d'une dizaine d'années, de l'idée conceptuelle à la commercialisation.

[208] Shell a fondé l'étude d'impact environnemental du projet sur l'enfouissement subaquatique des résidus de l'URSR. Cependant, Shell a précisé qu'elle traitait les mousses de la phase 1 sur le site du MRM et qu'elle plaçait les résidus de l'URSR dans des dépôts subaériens, plutôt que subaquatiques, sur la plage de l'aire de résidus externe du MRM.

[209] Shell a indiqué que, même si l'approbation du MRM par l'ERCB était initialement conditionnelle à l'enfouissement subaquatique des résidus, lorsqu'elle avait fait face à des difficultés opérationnelles par la suite, l'AER avait accordé une modification permettant le confinement subaérien. Shell a précisé qu'elle a mis en place un programme de surveillance de l'aire de résidus externe du MRM afin de s'assurer que le confinement subaérien ne causait pas de problèmes d'odeurs. Shell a indiqué qu'elle présenterait une demande d'approbation pour le confinement subaérien sur le site de la MJP si cette méthode s'avérait efficace sur le site du MRM.

Analyse et constatations

[210] La commission s'inquiète à propos de la viabilité du plan de gestion des résidus du projet, étant donné que Shell n'a pas été en mesure de démontrer l'efficacité de la technologie de l'épaississeur au cours de l'exploitation de la phase 1. Les trois technologies de captage des fines mentionnées par Shell dépendent de l'efficacité de la technologie de l'épaississeur. La commission craint que le sous-rendement de l'épaississeur ne nuise au taux de captage des fines dans les résidus épaissis. Compte tenu de l'expérience de Shell à ce jour, le dépôt de résidus épaissis issu d'une sousverse de l'épaississeur à faible teneur en matières solides n'a pas satisfait aux exigences de résistance de la *Directive 074*. La commission s'inquiète également du taux de captage des fines au moyen de la technologie des RNS (résidus non séparés) utilisée par Shell, parce que les RNS hors normes issus de la sousverse de l'épaississeur à faible teneur en matières solides n'atteindront pas le niveau d'exigence de résistance de la *Directive 074*. Par conséquent,

le captage des fines par centrifugation des RFM serait limité par le manque de zones de dépôt, parce que seules les zones de plage comprenant des dépôts de résidus épaissis et de RNS présenteraient une résistance adéquate pour le gâteau centrifugé, plutôt que la superficie entière prévue par ces dépôts.

[211] Pour pouvoir respecter ses engagements si l'épaississeur ne permet pas d'obtenir un produit convenable, Shell devra mettre en œuvre, en temps utile, d'autres technologies ayant une capacité de captage des fines suffisante. La commission s'inquiète du retard possible que pourrait accuser la conformité avec la *Directive 074*, parce que, d'après Shell, la mise au point et la commercialisation à grande échelle d'une technologie pourrait prendre une dizaine d'années.

[212] La commission s'inquiète aussi du fait que le sous-rendement de l'épaississeur de Shell pourrait empêcher l'aménagement en temps utile d'une surface praticable composée des résidus épaissis. Le cas échéant, le dépôt pourrait être laissé comme un dépôt mou dans une structure en surface, à la fin des activités d'exploitation minière, et ce dépôt ne serait pas exempt d'entretien.

[213] La commission conclut que le plan de gestion des résidus du projet de Shell est trop optimiste et pourrait ne pas être réalisable. Cependant, la commission reconnaît que Shell a fait une priorité de l'amélioration du rendement de l'épaississeur de la phase 1. Shell a l'intention de continuer à approfondir ses connaissances sur les fines dans le minerai et intégrera les connaissances issues des activités en cours à la conception de l'épaississeur du projet. Shell continuera également à développer d'autres technologies en vue d'améliorer sa gestion des résidus. La commission demande à Shell de présenter un plan de gestion des résidus aux fins d'approbation par l'AER, deux ans avant le démarrage du projet d'expansion. Il doit être indiqué dans le plan que Shell respectera la *Directive 074* dès le démarrage.

[214] La commission reconnaît que Shell a présenté une demande relativement à l'enfouissement subaquatique des résidus de l'URSR. La commission craint que, si Shell propose d'utiliser plutôt un dépôt subaérien semblable à ce qui est fait dans le MRM, le solvant présent dans les résidus de l'URSR ne soit directement exposé à l'air, ce qui pourrait changer les conclusions de l'EIE. La commission est d'avis que la surveillance du dépôt subaérien des résidus de l'URSR au site du MRM devrait viser non seulement les odeurs, mais aussi les émissions de COV. La commission précise que Shell devra présenter une demande si elle désire passer au dépôt subaérien des résidus de l'URSR sur le site de la MJP et, ce faisant, elle devra déterminer si ce changement modifie les conclusions de l'EIE.

[215] La *Directive 074* fait partie d'une initiative plus vaste visant à réglementer les résidus des sables bitumineux exploitables. Il s'agit de la première étape en vue de réduire les résidus liquides et d'accélérer la formation de dépôts praticables. Des politiques futures, particulièrement le cadre de gestion des résidus élaboré par le gouvernement de l'Alberta, fourniront aux exploitants d'autres directives pour la gestion et la remise en état des résidus des sables bitumineux.

[216] Malgré ses inquiétudes concernant le retard de conformité possible du plan de gestion des résidus du projet à la *Directive 074*, la commission reconnaît que l'engagement de Shell qui vise à ce qu'il n'y ait aucun résidu liquide à la fermeture de la mine dépasse les exigences de la *Directive 074* à long terme. L'engagement de Shell concorde avec les engagements pris dans le cadre d'autres projets de sables bitumineux exploitables approuvés récemment. Des engagements ont été pris dans le cadre du projet de la mine Joslyn North et du projet d'exploitation des sables

bitumineux de Fort Hill (FHOSP) en vue d'éliminer complètement les résidus liquides à la fin de la durée de vie de la mine, et l'AER a accordé des approbations exigeant l'élimination de ces résidus. L'engagement de Shell devrait permettre d'atteindre un des objectifs à long terme de la gestion des résidus : réduire et éliminer en définitive le stockage à long terme des résidus liquides dans le paysage remis en état. Dans cette optique, la commission demande à Shell de n'avoir aucun résidu liquide à la fin de la durée de vie de la mine.

ACCIDENTS ET DÉFAILLANCES

Éléments de preuve

[217] Shell a évalué les effets potentiels sur l'environnement des accidents et des défaillances liés aux activités et aux installations du projet, y compris les déversements d'hydrocarbures, les activités minières, les incidents à la surface de l'eau, le contrôle de la qualité de l'air et les oiseaux migrateurs se posant dans les zones de résidus. Pour plus d'information sur ce dernier sujet, voir la section Effets des bassins de résidus sur les oiseuax migrateurs. Sur les scénarios d'accidents évalués par Shell, seul un rejet accidentel de solvant dans l'installation de résidus et une perturbation de procédé causant un torchage d'urgence étaient considérés comme probables, mais, selon Shell, ces deux scénarios auraient une faible incidence sur le plan environnemental. Shell a indiqué que les scénarios suivants auraient des répercussions importantes sur l'environnement : une perte de l'étanchéité des pipelines d'hydrocarbures et un déversement dans un cours d'eau, un bris de digue dans le site externe d'élimination des résidus (SEER), une fuite du site d'élimination des morts-terrains dans la rivière Muskeg et une rupture de pipeline de résidus au-dessus d'un cours d'eau. Toutefois, Shell a précisé que les probabilités que de tels accidents se produisent étaient de faibles à très faibles.

[218] Sierra Club Prairie admet que le risque de défaillance des installations de confinement des résidus des sables bitumineux est peu élevé, mais qu'il existe tout de même. Selon Sierra Club Prairie, le scénario le plus dommageable pour l'environnement serait le bris d'une digue de rétention de résidus et le déversement résultant de résidus toxiques dans la rivière Athabasca ou ses tributaires. Sierra Club Prairie a affirmé qu'un grand nombre de bassins de résidus étaient situés à proximité de plans d'eau, ce qui suscite des inquiétudes à la fois en ce qui concerne les défaillances graves et les fuites légères des bassins de résidus existants et des installations futures de résidus assainis ou enfouis.

[219] Shell a indiqué qu'elle avait modélisé un scénario de la pire éventualité montrant qu'une défaillance entraînerait une hausse de 1,65 m du niveau de la rivière Athabasca à Fort McKay, environ six heures après la rupture, ce qui est en deçà de la plage des niveaux des crues de la rivière Athabasca. Shell a ajouté que, dans ce scénario de la pire éventualité, une telle défaillance n'aurait donc pas d'incidence sur la santé et la sécurité du public.

[220] Shell a effectué une analyse afin de déterminer si une telle défaillance aurait une incidence sur les collectivités, les plans d'eau et les sites récréatifs et, le cas échéant, dans quelle mesure. Shell a relevé des liens entre les concessions de Fort Chipewyan et de Fort McKay, le lac Kearl, le ruisseau Jackpine, la rivière Muskeg, la rivière Athabasca, le delta des rivières de la Paix et Athabasca (DPA), le parc national du Canada Wood Buffalo et tous les récepteurs fauniques. Shell a déterminé que Fort McKay, Fort McMurray, les cabanes de trappeurs, la rivière Namur, Poplar Point, les campements de travailleurs, le complexe de terres humides du

lac McClelland (MLWC), le lac Isadore et la carrière des Ancêtres (Quarry of the Ancestors) ne seraient pas touchés s'il se produisait un bris de la digue. Shell a précisé que la direction dans laquelle se produirait le bris de la digue déterminerait quels récepteurs seraient touchés. Shell a relevé que cela aurait peu d'effet, voire pas d'effet du tout, sur les gens mais que les effets sur les composantes environnementales et l'habitat des espèces sauvages seraient modérés à importants, sans toutefois qu'aucun de ces effets n'ait un impact à l'échelle d'une population de quelque espèce sauvage que ce soit.

[221] Sierra Club Prairie ne croit pas que Shell ait examiné de façon appropriée les éléments sensibles de l'environnement, comme la commission lui a enjoint de faire dans ses demandes de renseignements additionnels (DRA). En outre, Sierra Club Prairie est d'avis que le scénario de la pire éventualité aurait une incidence plus négative que Shell ne le prévoit sur la collectivité de Fort Chipewyan et les espèces sauvages des environs.

[222] Shell a indiqué qu'elle consacre beaucoup de temps et d'argent pour s'assurer que des mesures préventives sont en place. Elle a ajouté qu'elle a établi une commission d'examen géotechnique indépendante afin d'évaluer les risques relatifs à la conception et à l'exploitation du bassin de retenue des résidus. Voici d'autres mesures liées à la conception que Shell s'est engagée à mettre en œuvre :

- concevoir le bassin de retenue conformément aux lignes directrices de l'Association canadienne des barrages (ACB);
- faire approuver la conception par le MEDDRA;
- construire le bassin de retenue en tenant compte des répercussions que pourrait avoir une pluie forte;
- faire construire et assurer le bassin de retenue par un groupe d'experts indépendant;
- exploiter, entretenir et effectuer la surveillance du bassin de retenue conformément au guide de gestion des installations de traitement des résidus miniers (*Guide to the Management of Tailings Facilities*) de l'Association minière du Canada (AMC);
- faire examiner le bassin de retenue annuellement par l'AER;
- effectuer des vérifications régulières.

[223] Shell s'est engagée à mettre en œuvre un programme de surveillance afin de s'assurer que les conditions nominales de fonctionnement sont respectées et qu'elles sont corrigées au besoin. Shell a précisé qu'elle surveillera :

- la surface de la nappe pour confirmer la stabilité de la digue;
- les mesures d'inclinomètres pour confirmer la stabilité;
- l'état général de la digue;
- les niveaux d'eau dans les bassins pour déterminer les possibilités de débordement;
- les débits sortants des canalisations d'écoulement pour déterminer les volumes, la qualité de l'eau, la présence de sédiments en suspension et les propriétés chimiques de l'eau.

[224] Shell a affirmé que, en cas de défaillance, les mesures suivantes seront prises immédiatement :

- mettre en œuvre le système d'intervention d'urgence;
- sécuriser la zone immédiate et s'assurer que tous les travailleurs sont en sécurité et que personne ne manque à l'appel;
- éloigner l'écoulement du SEER ou arrêter la production de résidus;
- demander de l'aide/du soutien, s'il y a lieu;
- prendre des mesures correctives, au besoin.

[225] Shell a fait observer qu'aucune défaillance d'un bassin de retenue ne s'est jamais produite dans les mines de sables bitumineux. Sierra Club Prairie a réfuté cette observation, car des données recueillies par la commission internationale des grands barrages indiquent qu'il y a eu trois accidents majeurs dans les exploitations de sables bitumineux du Canada. Shell a expliqué que ces accidents n'avaient pas été causés par une rupture de la digue de rétention de résidus et qu'ils devraient être considérés comme des « incidents mineurs ».

[226] Sierra Club Prairie souhaiterait que les rapports soient plus accessibles, tels que les plans de préparation aux situations d'urgence; les plans d'intervention d'urgence; les manuels d'exploitation, d'entretien et de surveillance; les rapports annuels sur le rendement des bassins de retenue des résidus et les rapports d'examens quinquennaux sur la sécurité des bassins de retenue. Sierra Club Prairie a précisé qu'il ne lui était pas possible de vérifier l'allégation de Shell selon laquelle il n'y aurait aucun effet négatif, parce que ces documents ne pouvaient pas être examinés. Shell a répondu que l'information contenue dans les plans d'intervention d'urgence et les vérifications de sécurité n'était pas divulguée publiquement, parce qu'elle pourrait être utilisée à mauvais escient.

[227] Sierra Club Prairie a fait observer que Shell n'avait réalisé d'évaluation des effets cumulatifs (EEC) qui tenait compte d'une rupture du bassin de retenue des résidus. Sierra Club Prairie a recommandé que l'Alberta et le gouvernement fédéral, avec la participation de l'industrie, des Premières Nations et des intervenants, entreprennent une EEC rigoureuse comprenant une analyse quantitative du risque de défaillance des installations de confinement des résidus des sables bitumineux pour l'ensemble du bassin versant de la rivière Athabasca, avec une analyse des effets sur l'environnement et des mesures d'atténuation appropriées.

Analyse et constatations

[228] La commission estime que Shell a évalué les scénarios pertinents d'accidents et de défaillances et a préparé des plans de prévention et d'intervention d'urgence raisonnables en cas d'accident et de défaillance. Elle est aussi d'avis que Shell a prévu des mesures d'atténuation appropriées en cas d'accident ou de défaillance. La commission conclut que Shell a fourni des renseignements sur les éléments sensibles de l'environnement et qu'elle en a tenu compte dans son évaluation des effets des accidents et des défaillances potentiels.

[229] La commission reconnaît que, si une défaillance du bassin de retenue des résidus venait à se produire, les effets seraient catastrophiques, se prolongeraient à long terme et s'étendraient au-delà de l'échelle régionale; il s'agirait donc d'effets importants. Toutefois, la commission

reconnaît aussi que la probabilité d'une défaillance est extrêmement faible. De plus, elle conclut que la probabilité de multiples défaillances touchant plusieurs mines de sables bitumineux et entraînant un impact cumulatif est extrêmement faible. Par conséquent, la commission juge qu'une EEC, telle qu'elle a été proposée par Sierra Club Prairie, n'est pas nécessaire. La commission est convaincue du bien-fondé de ces conclusions, parce que les bassins de retenue des résidus sont conçus, construits et exploités conformément aux lignes directrices de l'ACB et au manuel de l'AMC intitulé *Operation, Maintenance and Surveillance Manual for Tailings and Water Management Facilities*, et parce que les organismes de réglementation provinciaux examinent et approuvent les plans géotechniques détaillés des bassins de retenue des résidus, les plans de préparation aux situations d'urgence et les plans d'intervention d'urgence ainsi que les rapports de rendement annuels, et qu'ils exigent un rapport d'examen quinquennal indépendant sur la sécurité pour chaque bassin de retenue. La commission convient que les défaillances des ouvrages de confinement qui ont été signalées dans les sables bitumineux sont des incidents mineurs et reconnaît que le dossier concluant en matière d'exploitation sécuritaire des bassins de retenue des résidus révèle une approche robuste de conception et d'exploitation et des méthodes de surveillance réglementaire gouvernementales et que, par conséquent, le risque pour la sécurité du public est extrêmement faible.

BRUIT

Éléments de preuve

[230] Shell a présenté une évaluation des effets du bruit (EEB) qui a conclu que le projet satisferait aux exigences de la *Directive 038: Noise Control* et que les effets de la circulation et de la construction seraient négligeables. Selon l'EEB, les espèces fauniques évaluées touchées par le bruit s'habitueraient aux effets perturbateurs du projet et ces effets devraient être négligeables. Dans son évaluation, Shell ne s'attend pas à ce que le niveau de bruit extérieur des trois vols d'aéronefs quotidiens n'entraîne d'importantes fluctuations du bruit intérieur qui perturberait le sommeil humain.

[231] La plupart des données de puissance sonore présentées dans l'EEB de Shell ont été obtenues par des calculs théoriques. Shell a indiqué que les équipements et leurs emplacements pourraient être un peu différents de ce qu'indique l'EEB, selon la version finale de la conception technique et du plan détaillé de la mine. Shell a également mentionné qu'elle mettrait à jour l'EEB pour tenir compte des changements apportés au dispositif d'effarouchement des oiseaux et de l'utilisation future de camions de niveau IV. Les équipements fixes comprendront tout dispositif antibruit nécessaire pour respecter l'*Alberta Occupational Health and Safety Act* (*OHSA*).

[232] Shell a précisé qu'elle n'avait pas encore pris de mesures du niveau de bruit causé par les activités de la phase 1 qui ont débuté en août 2010. Shell s'est engagée à produire, en 2013, un rapport de surveillance après la construction pour la phase 1 et a déclaré qu'elle accepterait qu'il s'agisse d'une condition d'approbation. Shell s'est également engagée à réaliser un relevé après la construction pour le projet.

[233] La PNCA a indiqué que les effets du bruit causé par le projet comprennent la perte de jouissance des terres de ses membres, la limitation de l'exercice des droits issus de traités, la

perturbation du bison par le bruit chronique et la perturbation intentionnelle des oiseaux migrateurs et de leurs voies de migration par les canons effaroucheurs d'oiseaux.

[234] Fort McKay a affirmé que l'impact cumulatif du bruit des exploitations minières actuelles et futures continue de le préoccuper.

[235] Les membres non inscrits des Premières Nations de Fort McMurray et de Fort McKay et la bande de Clearwater ont exprimé leur préoccupation concernant la faune et les effets du bruit des canons effaroucheurs d'oiseaux sur les voies de migration.

[236] EC a demandé à la commission de recommander que Shell évalue les niveaux de bruit en milieu résidentiel et mette en œuvre des mesures d'atténuation pour réduire le bruit au seuil moyen de perturbation sonore de 48 décibels A (dBA).

Analyse et constatations

[237] La commission estime que l'EEB présentée par Shell est complète au plan technique. La commission reconnaît que le projet accroîtra le bruit dans la région, mais elle estime que les mesures d'atténuation du bruit proposées par Shell sont suffisantes.

[238] La commission exige que Shell présente, au plus tard un an après le début de l'expansion, un relevé détaillé de surveillance du bruit, comprenant des mesures du bruit produit par les équipements installés durant l'expansion, pour vérifier la conformité avec la *Directive 038*.

[239] La commission exige que Shell présente une mise à jour de son EEB ou réalise un relevé détaillé de surveillance du bruit pour montrer sa conformité avec la *Directive 038* après qu'elle se sera procuré de nouveaux camions miniers de niveau IV.

QUALITÉ DE L'AIR

Effets du projet

Éléments de preuve

[240] Shell a indiqué que les sources d'émissions de polluants atmosphériques du projet comprennent des unités et chaudières de cogénération au gaz naturel, des équipements mobiles fonctionnant au diesel et les émissions fugitives. Shell a confirmé qu'elle demandait l'autorisation d'utiliser une centrale de cogénération au gaz naturel pour fournir la vapeur et l'électricité pour le projet et qu'elle ne demandait pas l'autorisation de tirer de l'énergie de l'asphaltène.

[241] Shell a fait savoir que l'équipement de combustion fixe sera muni du meilleur dispositif de réduction des émissions des oxydes d'azote (NO_X) d'application rentable. Shell a indiqué que son parc de véhicules miniers fonctionnera au diesel à très faible teneur en soufre et qu'elle s'engageait à acheter des équipements mobiles respectant la norme d'émission de NO_X applicable au moment de l'achat.

[242] Shell a caractérisé les 129 paramètres de qualité de l'air ambiant qu'elle a évalués comme n'ayant qu'un effet négligeable à faible sur l'environnement (aucun effet néfaste important).

[243] Shell a prévu que les opérations prévues dans la situation de référence et le dossier de demande entraîneraient des dépassements de l'OQAAA pour le NO_2 dans la ZEL, la ZER et aux limites de son terrain. Shell a soutenu que les dépassements prévus ne seraient pas causés par les émissions du projet, mais par les effets cumulatifs des multiples exploitations dans la région. Shell a fait remarquer que les concentrations de NO_2 auxquelles seraient exposés les récepteurs communautaires seraient inférieures à l'objectif pour ce polluant.

[244] L'OSEC a affirmé que le projet constituerait une importante source d'émission de NO_2. Elle a fait remarquer que Shell avait modélisé les émissions de NO_X en présumant que son parc de véhicules miniers et ceux des autres mines de la région seraient remplacés par des parcs de véhicules respectant les normes d'émissions de niveau IV au plus tard à la fin de 2024. Selon l'OSEC, les prévisions des concentrations de NO_X dans l'air ambiant faites par Shell ne sont pas prudentes puisque Shell a indiqué qu'elle ne s'engageait pas à s'assurer que son parc de véhicules miniers respectera les normes de niveau IV d'ici 2025. EC a affirmé que le parc de véhicules miniers constituerait une importante source d'émissions de NO_X du projet et que, selon la disponibilité de camions de niveau IV, Shell pourrait avoir sous-estimé les émissions de NO_X du parc de véhicules miniers du projet. EC a recommandé que Shell envisage d'inclure des essais d'émission des véhicules dans son plan de gestion du parc de véhicules miniers.

[245] Shell a affirmé que son évaluation des émissions du parc de véhicules miniers était raisonnable et prudente parce qu'elle présume que les plus fortes émissions annuelles du parc de véhicules miniers se produiraient chaque année de la vie du projet.

[246] Shell a indiqué que la transition aux camions de niveau IV se produirait probablement au plus tard en 2025. Shell a reconnu que, si ces camions n'étaient pas encore disponibles en 2025, comme elle l'avait présumé, les émissions de son parc de véhicules miniers et les concentrations de polluants au sol qui en résulteraient seraient plus importantes que ce qu'elle a prévu. Shell a soutenu que, bien qu'elle ne puisse pas prendre un engagement qui la lierait au développement technologique d'un fournisseur, elle s'engagerait à poursuivre son étroite collaboration avec ses fournisseurs d'équipement pour mettre au point des équipements plus énergétiques et moins polluants. Shell a également indiqué qu'elle n'envisageait pas de modifier ses véhicules miniers pour réduire les émissions de NO_x, mais qu'elle cherchera à réduire la taille de son parc de camions, les besoins d'entretien et les coûts de carburant et à accroître le plus possible la fiabilité et la durée de vie pour maximiser l'efficacité des équipements et réduire les émissions.

[247] L'OSEC a soutenu que Shell n'avait pas fourni de renseignements sur les mesures qu'elle prendrait pour réduire les émissions de son parc de véhicules miniers si la surveillance de la qualité de l'air montrait des dépassements des seuils. Selon l'OSEC, comme Shell n'a pas présenté de mesures d'atténuation, l'approbation du projet contreviendrait au cadre de gestion de la qualité de l'air du LARP. L'OSEC a recommandé que l'on exige au moins de Shell qu'elle mesure les émissions de son parc de véhicules miniers et qu'elle en fasse rapport chaque année.

[248] Shell a affirmé que la région était déjà touchée par des problèmes d'odeur attribuables aux exploitations existantes et a prévu que le projet entraînerait une hausse du nombre d'heures durant lesquelles les intensités d'odeur maximales dépasseraient les seuils. Shell a affirmé qu'étant donné que cette hausse serait minime, les résidants de la région ne remarqueraient probablement pas de changement dans l'intensité des odeurs.

[249] Fort McKay a dit craindre une hausse de l'intensité des odeurs, une détérioration générale de la qualité de l'air et des effets connexes néfastes sur la santé de ses résidants. Fort McKay a affirmé que la réglementation et les normes de gestion des odeurs présentent des lacunes et a demandé à la commission de recommander aux gouvernements concernés de mettre en œuvre sans délai des règlements et des normes sur les odeurs. Shell a indiqué qu'elle continuerait de soutenir la surveillance de l'air à Fort McKay.

[250] Les membres non inscrits des Premières Nations de Fort McMurray et de Fort McKay et la bande de Clearwater se sont dits préoccupés par la poussière qui sera émise à partir du front d'abattage et du bassin de résidus de la mine. Shell a indiqué qu'il était pratique courante pour elle d'arroser ses chemins au printemps, à l'été et à l'automne et que les résultats de surveillance obtenus à la station 9 de la Wood Buffalo Environmental Association (WBEA) montraient que la poussière était réduite au minimum.

[251] Shell a affirmé que, même si la contribution du projet aux émissions atmosphériques dans la région était petite, l'entreprise aiderait à gérer la qualité de l'air de la région et s'engagerait à respecter plusieurs normes opérationnelles dans le cadre du projet. Elle s'engagerait ainsi :

- à satisfaire aux meilleures normes réglementaires pour les unités et chaudières de cogénération;
- à se conformer aux *Lignes directrices environnementales sur la réduction des émissions de composés organiques volatils par les réservoirs de stockage hors sol* du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME);
- à déterminer et à limiter les émissions fugitives à partir de ses installations selon le protocole recommandé par l'Association canadienne des producteurs pétroliers dans son document intitulé *Management of Fugitive Emissions at Upstream Oil and Gas Facilities*;
- à réduire au minimum le torchage de gaz et à se conformer à la Directive 060 de l'AER (*Upstream Petroleum Industry Flaring, Incinerating, and Venting*);
- à respecter les normes d'émission qui s'appliquent au moment de l'achat de véhicules miniers et à effectuer l'entretien régulier de ces véhicules;
- à surveiller la marche au ralenti des camions et à la réduire au minimum pendant les changements de quarts de travail;
- à surveiller l'état des véhicules et à les entretenir en fonction de leur état plutôt que selon un calendrier préétabli, de façon à assurer une performance optimale du parc de véhicules;
- à gérer les dépôts de résidus de l'URSR de façon à maintenir un taux annuel moyen de quatre volumes de solvant pour 1000 volumes de bitume produit;
- à gérer le brûlage des résidus de coupe d'arbres selon la procédure du système de gestion environnementale de Shell;
- à arroser d'eau les chemins durant les périodes sèches pour abattre la poussière.

[252] Shell a prévu que les concentrations de tous les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) et métaux seraient inférieures aux limites des OQAAA ou à tout autre critère applicable.

Shell a affirmé avoir effectué une analyse de modélisation assez complète pour comprendre les effets du dépôt d'HAP et de métaux atmosphériques sur les plans d'eau. Shell a conclu que les émissions atmosphériques du projet ne causeraient pas de changement mesurable de la qualité de l'eau dans la région.

[253] Shell a estimé que l'apport acide de fond dépassait déjà la charge critique dans 18 lacs avant l'industrialisation de la région. Elle a indiqué que, dans la situation de référence, la charge critique est dépassée dans 21 lacs, et a soutenu que le projet ne ferait pas augmenter ce nombre de lacs. Shell a prévu qu'il y aurait des effets d'acidification négligeables sur le sol, la végétation et les eaux réceptrices et qu'aucun des 414 lacs modélisés ne serait acidifié par le projet.

[254] Shell a soutenu qu'elle avait conçu le projet de façon à en réduire les émissions acidifiantes et que son évaluation environnementale était conforme aux orientations régionales et prudente, puisqu'elle présumait que toutes les activités se dérouleraient à pleine capacité en même temps, ce qui ne sera probablement pas le cas.

[255] L'OSEC a fait remarquer que Shell n'avait pas indiqué comment le projet éviterait d'accroître les dépôts acides, ce qui contrevient au cadre de gestion des dépôts acides (*Acid Deposition Management Framework*) de l'Alberta. Selon l'OSEC, le projet causerait des dépassements des limites prévues par ce cadre, et il ne serait pas dans l'intérêt du public de l'autoriser. L'OSEC est d'avis que le projet ne doit être autorisé que si sa contribution nette à l'apport acide possible (AAP) est nulle.

Analyse et constatations

[256] La commission constate que Shell a prévu que les concentrations de tous les HAP et métaux seraient inférieures aux OQAAA ou à tout autre critère applicable.

[257] La commission constate que des dépassements de l'OQAAA pour les particules fines ($PM_{2,5}$) sont prévus dans la situation de référence et dans le scénario du projet (dossier de demande). Elle prend note de l'argument de Shell à savoir que ces dépassements sont attribuables aux exploitations existantes ou aux projets approuvés et que les émissions du projet n'entraînaient aucune hausse des concentrations prévues.

[258] La commission souligne que les émissions de polluants dans l'atmosphère inquiètent beaucoup un certain nombre d'intervenants et elle reconnaît les préoccupations de Fort McKay au sujet des odeurs. Elle fait remarquer que, malgré l'absence de règlement ou de norme visant expressément les odeurs, Shell s'est engagée à limiter ses émissions de produits odorants ainsi qu'à réagir et à donner suite aux plaintes concernant des odeurs. La commission s'attend à ce que Shell tienne diligemment ses engagements en matière de normes opérationnelles.

[259] La commission estime que les promoteurs de projets d'exploitation de sables bitumineux en Alberta doivent raisonnablement s'attendre à ce que des changements soient apportés aux normes d'émissions actuelles et à ce que de nouveaux cadres de gestion de l'environnement soient adoptés et que, dans la conception de leurs projets, ils doivent donc prévoir suffisamment de marge de manœuvre pour faciliter l'application des mesures de contrôle améliorées. La commission s'attend à ce que Shell, comme tout autre promoteur de projet d'exploitation de sables bitumineux, conçoive son projet avec la marge de manœuvre lui permettant de se conformer aux futures normes dans un délai raisonnable.

[260] La commission conclut que le projet ne risque pas d'entraîner d'effet néfaste important sur la qualité de l'air si les mesures d'atténuation et les recommandations de la commission sont mises en œuvre.

Effets cumulatifs

Éléments de preuve

[261] Shell a indiqué que les émissions de NO_X et d'oxyde de soufre (SO_X) du projet représenteraient moins d'un pour cent des émissions de la région. Shell prévoit que les activités prévues dans le scénario de développement futur causeraient des dépassements de l'OQAAA pour le NO_2 dans la ZEL et la ZER. Shell a soutenu que ces dépassements ne seraient pas causés par les émissions du projet, mais par les effets cumulatifs des nombreuses activités industrielles dans la région.

[262] Shell a indiqué que ses travaux de modélisation montraient que, dans la situation de référence, les concentrations de NO_2 dépasseraient les limites établies dans le LARP et donc qu'aucun dépassement ne résulterait du projet. L'OSEC a fait remarquer que Shell avait prévu des dépassements des seuils de niveau 4[6] pour le NO_2 établis dans le LARP, les limites annuelles étant déjà dépassées dans la situation de référence. Selon Shell, le LARP indique clairement que les résultats de modélisation doivent servir à des fins de planification régionale et non pour prévoir des dépassements. Selon l'OSEC, le LARP vise à éclairer les décideurs dans leur détermination des activités à autoriser dans la région.

[263] L'OSEC a affirmé que les émissions de NO_X augmentent constamment dans la région, ce qui est confirmé par les mesures faites aux stations de surveillance de la WBEA. L'OSEC a indiqué qu'en 2011, les émissions annuelles de NO_2 mesurées à la station de surveillance Millennium de la WBEA se chiffraient aux deux tiers de la limite établie dans le LARP (30 microgrammes par mètre cube [$\mu g/m^3$]), niveau auquel des mesures de gestion immédiate doivent être prises. L'OSEC a souligné que ces mesures ont été faites à un moment où la production variait entre 500 000 et 1 500 000 barils/jour, ce qui correspond à environ la moitié de tous les projets approuvés dans la région. Shell a fait remarquer que les mesures faites à la station Millennium de la WBEA montraient une tendance constante à la baisse des émissions de NO_2 depuis 2007 et que les concentrations de NO_2 mesurées à toutes les stations de la WBEA étaient bien inférieures aux limites de l'OQAAA et du LARP.

[264] Shell a prévu que, selon le scénario de développement futur, la concentration de dioxyde de soufre (SO_2) dépasserait l'OQAAA annuel correspondant dans la ZER. Shell a soutenu que ce dépassement serait lié à la croissance de la population à Fort McMurray. Selon Shell, pour tous les autres scénarios évalués, les concentrations de SO_2, y compris celles auxquelles les récepteurs communautaires seraient exposés, seraient inférieures aux limites de l'OQAAA et du LARP. Shell a également fait remarquer que les émissions de soufre dans la région avaient diminué en raison de l'installation d'épurateur des gaz de combustion aux usines de Suncor et de Syncrude.

[265] Shell a indiqué que, dans les trois scénarios évalués, les concentrations de $PM_{2,5}$ sur 24 heures dépassaient l'OQAAA à la limite de son terrain, ainsi qu'à Fort McKay, à Fort McMurray, à la cabane J, à la cabane K et au Oil Sands Lodge. Shell a ajouté que ces

[6] Dans le LARP, le niveau 4 est la limite à laquelle la qualité de l'air ambiant dépasse la limite de qualité de l'air.

dépassements étaient attribuables aux installations actuelles et aux projets approuvés dans la région, mais que son projet n'augmentait pas les concentrations prévues. Shell a aussi affirmé que son évaluation montrait que la concentration de $PM_{2,5}$ de fond à Fort McMurray dépasserait déjà l'OQAAA. Selon Shell, le dépassement à la limite de son terrain serait principalement attribuable aux véhicules miniers des exploitations adjacentes, et le public n'aura sans doute que peu ou pas accès à la zone.

[266] L'OSEC a affirmé que Shell a exclu sans raison valable les zones d'exploitation de son évaluation régionale. Shell a indiqué que les lignes directrices de l'Alberta en matière de modélisation de la qualité de l'air (*Alberta Air Quality Model Guideline*) permettent d'exclure les zones d'exploitation de la modélisation de la dispersion et que les limites de qualité de l'air ne s'appliquent pas dans les zones perturbées parce qu'elles sont régies par les lignes directrices de l'OHSA (*OHSA Guidelines*) à l'intérieur des limites du terrain.

[267] Fort McKay a affirmé qu'il fallait améliorer le contrôle des émissions afin de limiter l'impact du développement industriel sur la qualité de l'air dans la région. Fort McKay a indiqué qu'il continuerait de se fier aux autorités de réglementation pour qu'elles gèrent et surveillent avec diligence les émissions atmosphériques afin de s'assurer que celles-ci ne continuent pas d'augmenter au rythme actuel.

[268] L'OSEC a indiqué que de récentes études avaient montré de fortes concentrations de mercure dans la neige au sol près des installations d'exploitation des sables bitumineux et que les émissions fugitives des véhicules miniers constituaient probablement la source des dépôts de mercure et d'autres métaux dans la région. Shell a indiqué que son projet entraînerait des émissions négligeables de métaux, comme le confirment les tendances de ses émissions déclarées dans la base de données de l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP). L'OSEC a affirmé que des études avaient montré que les installations d'exploitation des sables bitumineux émettaient beaucoup plus de particules et de métaux traces que ce qui était déclaré à l'INRP et que les émissions des véhicules miniers n'ont pas à être déclarées à l'INRP. Shell a affirmé que, selon certaines études, 99 pour cent du mercure rejeté dans l'environnement était retenu dans le bassin versant et ne contribuait donc pas à la variation des concentrations de mercure dans l'eau. Shell a indiqué que son évaluation était très prudente puisqu'elle a réalisé sa modélisation en supposant que presque la totalité des dépôts atmosphériques de métaux atteindrait les plans d'eau.

[269] L'OSEC a indiqué que, selon des résumés d'études en cours récemment publiés, on avait trouvé des concentrations d'HAP et de métaux à proximité de mines existantes. Shell a soutenu que ces résumés portaient sur des résultats préliminaires qui n'avaient pas encore été approuvés par la communauté scientifique. Elle a aussi fait remarquer que des articles scientifiques récemment publiés avaient confirmé que le taux de dépôt d'HAP dans le delta des rivières de la Paix et Athabasca n'avait pas augmenté depuis les années 1950 malgré l'exploitation des sables bitumineux et que la majeure partie des HAP était d'origine naturelle.

[270] L'OSEC a indiqué que, selon l'EIE de Shell, l'apport acide possible dépassait déjà les niveaux critiques du cadre de gestion des dépôts acides (*Acid Deposition Management Framework*) de l'Alberta dans deux mailles de grille et 21 lacs dans la situation de référence. L'OSEC a fait remarquer que Shell avait prévu que le nombre de lacs dans lesquels ces niveaux critiques seraient dépassés passerait à 23 dans le scénario de développement futur.

[271] Shell a soutenu que son évaluation montrait que ces niveaux critiques seraient dépassés dans 23 lacs dans le scénario de développement futur, mais qu'un dépassement prévu d'une charge critique dans un lac ne signifie pas que le dépôt acide lui causerait des effets néfastes, mais plutôt qu'il faudrait surveiller le lac par précaution.

[272] Shell a affirmé que les travaux effectués par la Cumulative Environmental Management Association (CEMA) indiquent que l'apport acide possible dans la région est bien inférieur aux critères du cadre de gestion des dépôts acides et que des documents publiés par la WBEA ont montré que les concentrations de NO_2 dans la région avaient peu changé depuis 1998. Shell a affirmé qu'elle continuerait de jouer un rôle de chef de file dans les initiatives régionales axées sur le problème des dépôts acides, notamment en soutenant la surveillance des dépôts d'azote par le programme de surveillance des effets environnementaux terrestres de la WBEA.

Analyse et constatations

[273] La commission comprend que les projections du modèle de Shell indiquent que les apports acides possibles dépasseront dans un certain nombre de lacs les charges critiques établies par le cadre de gestion des dépôts acides. La commission remarque que les apports acides possibles dépassent déjà les limites recommandées dans la situation de référence et que, si le projet fera augmenter davantage ces apports dans les scénarios du projet et du développement futur, il n'entraînera pas de dépassement des limites. La commission remarque que Shell n'a pas présenté de stratégie d'atténuation précise parce que, selon Shell, le projet n'aurait que des effets d'acidification négligeables. La commission s'attend à ce que le modèle projette d'autres hausses des apports acides possibles à mesure que d'autres projets d'exploitation de sables bitumineux seront proposés. La commission estime qu'étant donné que l'apport acide possible dans la région est bien inférieur aux critères du cadre de gestion des dépôts acides, il n'y aura pas d'effet néfaste important. La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta effectue une surveillance à l'échelle régionale pour vérifier les projections du modèle. Elle croit que la surveillance régionale fournira des données permettant de prendre des mesures pour s'assurer qu'il n'y aura pas d'effets néfastes attribuables aux dépôts acides.

[274] La commission remarque que Shell a prévu que les concentrations de $PM_{2,5}$ dépasseraient l'OQAAA correspondant dans le scénario de développement futur en raison des exploitations en cours et des projets approuvés dans la région et que les émissions du projet n'entraîneraient aucune hausse de ces concentrations. La commission prend également note de l'argument de Shell selon lequel la concentration de $PM_{2,5}$ de fond dépasserait déjà l'OQAAA. La commission estime qu'il y a déjà des dépassements dans la situation de référence en raison des hypothèses prudentes de la modélisation et que la réalisation du projet ne modifierait pas la fréquence des dépassements.

[275] La commission remarque que le modèle de Shell prévoit que, dans le scénario de développement futur, les concentrations de SO_2 dépasseraient les limites de l'OQAAA et du LARP dans la ZER. La commission estime que, s'il se réalisait, le projet ne constituerait pas une source majeure d'émissions de soufre.

[276] La commission remarque que, dans la situation de référence, le dossier de demande et le scénario de développement futur, le modèle de Shell prévoit que les concentrations de NO_2 dépasseraient les limites du LARP dans la ZER et la ZEL. La commission reconnaît que les

récents travaux de modélisation montrent tous ces dépassements des concentrations limites de NO_2 de l'OQAAA et du LARP, mais que la surveillance actuelle n'en montre pas.

[277] La commission note que de nombreuses installations d'exploitation des sables bitumineux ont été approuvées, mais pas encore construites, et estime que les projections des modèles servent à avertir que les limites de l'OQAAA et du LARP pourraient être dépassées lorsque toutes les installations approuvées seront en exploitation. La commission estime toutefois que le cadre de gestion de la qualité de l'air du LARP constitue un mécanisme approprié pour gérer les émissions de NO_2 et de SO_2 de façon à éviter tout dépassement des limites de l'OQAAA et du LARP.

[278] La commission reconnaît également que, selon le LARP, la modélisation devrait servir à comprendre l'effet relatif du développement prévu sur les tendances des concentrations ambiantes de polluants. À cet égard, la commission croit que les dépassements prévus s'expliquent surtout par les hypothèses prudentes de la modélisation et qu'en fait, il est peu probable que les dépassements aient la fréquence et l'ampleur prévues. La commission note aussi qu'il y aura des résultats de surveillance et du temps permettant d'apporter au besoin des ajustements de gestion adaptative et que les éléments déclencheurs et les limites pour le NO_2 et le SO_2 visent à prévoir et à prévenir les dépassements de seuils critiques avant qu'ils ne se produisent.

[279] Pour les raisons susmentionnées, la commission est d'avis que le projet ne devrait pas entraîner d'effets cumulatifs néfastes importants sur la qualité de l'air si les mesures d'atténuation et les recommandations de la commission sont mises en œuvre.

ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

Effets du projet

Éléments de preuve

[280] Shell a affirmé qu'elle appliquerait les principes suivants pour gérer ses émissions de gaz à effet de serre (GES) :

- être un chef de file en matière de réduction des émissions de dioxyde de carbone (CO_2);
- s'occuper des émissions directes de ses installations;
- inclure le coût du CO_2 dans l'évaluation de tous ses projets de croissance importants;
- optimiser et améliorer constamment l'efficacité énergétique dans ses activités actuelles et dans la conception de nouvelles installations;

[281] Shell a affirmé que le projet comporte des sources directes d'émissions de GES sur le site, notamment les unités et chaudières de cogénération au gaz naturel et le parc de véhicules de la mine. Les émissions indirectes du projet seraient liées à la consommation d'électricité du réseau et ne se produiraient que lorsque les unités de cogénérations seraient mises hors service.

[282] Shell a indiqué que les émissions de GES du projet atteindraient environ 1,2 million de tonnes d'équivalent CO_2 par année (Mt d'éq. CO_2/an) et que son intensité d'émission de GES se chiffrerait à 32,3 kilogrammes (kg) d'équivalent CO_2 par baril de bitume produit (éq. CO_2/baril).

[283] Shell a soutenu que les gouvernements doivent établir des politiques qui encouragent la hausse de l'efficacité énergétique et la réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie. Shell a affirmé que le projet se conformerait aux exigences du *Specified Gas Emitters Regulation* de l'Alberta et à toute future réglementation fédérale.

[284] Shell a indiqué qu'elle irait de l'avant avec son projet de piégeage et de stockage de carbone, le Quality Urban Energy Systems of Tomorrow (QUEST). Selon Shell, le projet QUEST devrait piéger plus d'un million de tonnes de CO_2 par année à compter de 2015. Shell a précisé que QUEST ne constitue pas une mesure d'atténuation propre à un projet, mais qu'il servirait à la compensation de ses émissions répartie sur toutes ses activités d'exploitation de pétrole lourd et de sables bitumineux.

[285] L'OSEC a soutenu que les émissions de 1,2 mégatonne par année du projet accroîtraient les émissions de l'Alberta de 2,5 pour cent par rapport aux émissions de 2010. L'OSEC a fait remarquer que Shell a estimé les émissions de GES sans tenir compte de l'ensemble du cycle de vie. L'OSEC a aussi noté que le projet ne présenterait pas d'amélioration de l'intensité d'émission de GES par rapport à la phase 1.

[286] L'OSEC a affirmé que Shell n'avait pas montré comment elle comptait atténuer les émissions de GES du projet, car la plupart des mesures d'atténuation qu'elle a proposées sont vagues, relèvent du statu quo ou ne visent pas expressément le projet.

[287] EC a noté que Shell avait présenté des mesures générales d'atténuation sans donner de précisions, en particulier à savoir comment les mesures proposées atténueraient les émissions de GES du projet. EC a conclu que Shell n'avait pas montré clairement comment ces éventuelles mesures atténueraient complètement les effets des émissions de GES du projet.

[288] L'OSEC a recommandé à la commission de différer l'approbation du projet jusqu'à ce que Shell présente un plan détaillé montrant comment elle compenserait les émissions de GES du projet et comment elle réduirait les émissions par rapport à celles d'une exploitation pétrolière classique équivalente. L'OSEC a également recommandé à la commission d'obliger Shell à mettre en service un système de piégeage et de stockage de carbone d'ici 2020 pour compenser les émissions du projet.

Analyse et constatations

[289] La commission reconnaît que Shell s'est engagée à investir dans des projets d'efficacité énergétique, des carburants de remplacement et des sources d'énergie à faible émission de carbone pour réduire son intensité d'émission de GES.

[290] La commission reconnaît l'intention de Shell d'aller de l'avant avec son projet de piégeage et de stockage de carbone QUEST à Fort Saskatchewan (Alberta), lequel, selon Shell, piégera plus d'un million de tonnes de dioxyde de carbone par année à compter de 2015. La commission note que Shell prévoit assigner une partie de ce CO_2 piégé à la compensation des

émissions de GES du projet. La commission encourage Shell à compenser davantage ses émissions de GES en prenant des mesures supplémentaires ailleurs.

[291] La commission estime que le projet satisfait aux exigences réglementaires actuelles en matière de GES et que ses émissions de GES ne devraient pas entraîner d'effet néfaste important sur l'environnement si les mesures d'atténuation proposées sont mises en œuvre.

Effets cumulatifs

Éléments de preuve

[292] Shell a indiqué que les émissions d'environ 1,2 Mt d'éq. CO_2/an du projet représenteraient environ 0,5 pour cent des émissions de GES de l'Alberta et 0,2 pour cent de celles du Canada. Faisant remarquer que les émissions de GES et le changement climatique sont des enjeux mondiaux et devraient être considérés dans ce contexte, Shell a affirmé que la contribution du projet aux émissions mondiales de GES, soit de 0,004 pour cent, serait négligeable.

[293] L'OSEC n'était pas d'accord avec l'opinion de Shell et a indiqué qu'une évaluation de l'impact du projet à l'échelle mondiale signifiait que ses effets ne seraient pratiquement jamais jugés importants.

[294] L'OSEC a affirmé que Shell n'avait pas tenu ses engagements de réduire les émissions de GES de sa mine Jackpine et de sa mine de la rivière Muskeg à des niveaux inférieurs à celui associé au pétrole importé. Greenpeace s'est dit d'avis que Shell avait pris des engagements de réduire les émissions de GES de ses activités d'exploitation de sables bitumineux, mais que l'entreprise avait depuis renoncé à ces engagements. Shell a affirmé qu'elle avait l'objectif ambitieux de réduire les émissions de GES de ses activités d'exploitation de sables bitumineux au même niveau que celles associées au pétrole brut importé en Amérique du Nord.

[295] L'OSEC a indiqué que l'Alberta et le Canada ne tenaient pas leurs engagements en matière de changement climatique et qu'il fallait prendre des mesures immédiates pour limiter les répercussions mondiales du changement climatique. L'OSEC a affirmé que le projet éloignerait davantage le Canada de son objectif, d'ici 2020, de réduire ses émissions de GES de 17 pour cent par rapport au niveau de 2005. Le projet éloignerait également l'Alberta de son objectif de réduire de 50 mégatonnes ses émissions de GES d'ici 2020. Selon Greenpeace, le Canada n'est pas en voie d'atteindre ses objectifs de réduction des émissions de GES.

[296] EC a indiqué que le gouvernement du Canada était toujours déterminé à atteindre son objectif, d'ici 2020, de réduire de 17 pour cent ses émissions de GES par rapport au niveau de 2005. EC a reconnu que le gouvernement fédéral avait encore du travail à faire à cet égard. EC a indiqué qu'il avait l'intention de rédiger une réglementation en 2013 pour réduire les émissions de GES, y compris celles du secteur de l'exploitation des sables bitumineux.

[297] L'OSEC a affirmé qu'en 2020, les émissions de l'industrie des sables bitumineux représenteraient environ 14 et 36 pour cent des émissions de GES du Canada et de l'Alberta, respectivement. L'OSEC a indiqué que les politiques établies pour réduire les émissions de GES ne sont pas assez strictes et que tous les secteurs de l'économie, y compris celui de l'exploitation des sables bitumineux, doivent réduire considérablement leurs émissions. Greenpeace a conclu

qu'en l'absence de politiques et de mesures fédérales efficaces, aucune nouvelle source d'émission de GES à long terme ne devrait être approuvée.

Analyse et constatations

[298] La commission estime que les émissions d'environ 1,2 Mt d'éq. CO_2/an du projet accroîtraient les émissions de GES de l'industrie des sables bitumineux et rendraient plus difficile l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES de l'Alberta et du Canada. La commission note que Shell a affirmé qu'elle se conformerait aux exigences du *Specified Gas Emitters Regulation* de l'Alberta, la seule exigence réglementaire actuelle en matière d'émissions de GES. La commission note également que Shell s'est engagée à respecter toute future exigence réglementaire fédérale. Ainsi, la commission s'attend à ce que Shell conçoive son projet en prévoyant suffisamment de marge de manœuvre pour faciliter l'application de toute mesure de contrôle qui serait nécessaire pour se conformer à la future réglementation en matière de changement climatique.

[299] La commission note que Shell a l'objectif de réduire les émissions de GES de ses activités d'exploitation de sables bitumineux au même niveau que celui associé au pétrole brut importé en Amérique du Nord. La commission estime que les émissions de GES constituent une importante préoccupation pour un certain nombre d'intervenants et s'attend à ce que Shell tienne ses engagements.

[300] Pour les raisons susmentionnées, la commission est d'avis que le projet satisfait aux exigences réglementaires actuelles en matière de GES et que les émissions de GES du projet ne devraient pas entraîner d'effets cumulatifs néfastes importants sur l'environnement si les mesures d'atténuation proposées sont mises en œuvre.

CONSIDÉRATIONS LIÉES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Éléments de preuve

[301] Dans son évaluation des effets environnementaux, Shell a évalué divers scénarios de changement climatique au moyen du modèle climatique mondial de 2001 (troisième évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat : modèle GIEC3). Shell a constaté que la hausse prévue de la température moyenne annuelle par rapport à la période de référence 1961-1990 varie de 1,6 à 6,3 degrés Celsius pour les 26 combinaisons de modèles et de scénarios de prévision. Shell a constaté que le changement prévu dans les précipitations annuelles varie de -5,4 à 18,4 pour cent. Shell a affirmé que la hausse de la température moyenne annuelle et le changement dans les limites inférieures et supérieures des précipitations pourraient avoir un effet sur les ressources en eau de surface en raison de la hausse des débits hivernaux et des baisses des débits moyens annuels et des débits de pointe.

[302] Dans son évaluation, Shell a analysé des variables de débit fluvial pour déterminer leurs liens avec les tendances climatiques et prévoir les effets qui pourraient en résulter. Shell a constaté une tendance à la baisse du débit de la rivière Athabasca à diverses stations durant la période pour laquelle des données sont disponibles (de 1958 à 2006) et une tendance semblable pour la rivière Bow à Banff et à Calgary durant la même période. Toutefois, la série

chronologique des données de débit est plus longue pour la rivière Bow (de 1911 à 2006), et la baisse du débit durant cette période est moins importante que celle observée dans la série chronologique des données de débit de la rivière Athabasca. Selon Shell, la série chronologique de presque cinquante ans pour la rivière Athabasca ne représente peut-être pas bien la tendance à long terme en raison de la variabilité du climat, du changement climatique ou des deux. Citant une étude qui indique que le climat peut varier selon des cycles de 45 à 60 ans, Shell a affirmé qu'il faut être prudent lorsqu'on analyse les tendances sur des périodes de moins de 60 ans. Par conséquent, Shell a déterminé qu'il serait mieux d'analyser la tendance du débit au moyen d'un modèle de débit extrapolé fondé sur les données pour la rivière Bow qu'au moyen du modèle fondé sur la série chronologique plus courte des débits mesurés pour la rivière Athabasca.

[303] Shell a cité un article du *Journal of Hydrology*[7] : « Comme le montrent les données de débit de la rivière Bow, les taux de tendance estimés se stabilisent lorsque la série chronologique atteint 70-80 ans. Il devrait être évident que cette stabilisation ne résulte pas simplement du fait que la qualité des résultats statistiques augmente avec la quantité de données, mais que le facteur essentiel est la longueur de la série chronologique par rapport à la durée du cycle. » [traduction libre] Shell a également cité un autre passage de cet article : « Étant donné la prédominance des cycles climatiques de 45 à 60 ans observés dans les séries chronologiques de relevés instrumentaux, il faut être prudent lorsqu'on analyse les tendances de séries chronologiques de moins de 60 ans. Les tendances estimées par de telles analyses pourraient être peu efficaces pour l'estimation des tendances futures. » [traduction libre]

[304] Shell a expliqué que, puisqu'elle ne disposait que de 50 ans de données sur la rivière Athabasca, il a fallu se servir de la série chronologique plus longue des données sur la rivière Bow pour bien déterminer la tendance hydrogéologique. Shell a indiqué que son explication cadre bien avec le document de RNCan intitulé *Assessing Climate Change Impacts on Water Availability for Oil Sands Development in the Athabasca River Basin*, où l'on peut lire le passage suivant : « Les débits de la rivière Athabasca fluctuent selon des cycles d'échelles décennale et séculaire, mais comme les données sur cette rivière ne remontent qu'à 50 ans, elles ne rendraient pas compte de certains cycles et ne donneraient donc que des estimations inexactes des tendances. Des scientifiques élaborent des modèles intégrant plusieurs cycles observés de débit de rivières. » [traduction libre] Shell a ajouté que sa décision d'utiliser une série chronologique plus longue est conforme au raisonnement de RNCan à savoir qu'une tendance à la baisse sur une partie d'un cycle paraît plus prononcée que si on la considère sur l'ensemble du cycle.

[305] Shell a affirmé que, selon cette méthode, elle prévoyait une diminution d'environ 7,8 pour cent du débit moyen annuel de la rivière Athabasca d'ici 2050. Par contre, si on utilisait la série chronologique plus courte de la rivière Athabasca, la baisse du débit moyen annuel serait d'environ 21,1 pour cent. Shell, ayant déterminé qu'une longue série chronologique donnait une meilleure idée des tendances à long terme, estime que cette forte baisse pour la série chronologique courte n'est pas représentative. Shell a affirmé que la baisse de 7,8 pour cent du débit moyen annuel n'entraînerait pas de modification importante au projet ni aux prévisions faites dans l'EIE. Shell considère ces prévisions de débit comme prudentes parce que son travail de modélisation et son analyse de données locales et régionales indiquent plutôt une tendance à

[7] Chen, Z., et S.E. Grasby, 2009. Impact of decadal and century-scale oscillations on hydroclimate trend analyses. *Journal of Hydrology* 365, 122-133.

la hausse. En ce qui concerne les prévisions du régime d'étiage sur sept jours, Shell a déterminé que le régime ne changerait pas de manière significative selon le modèle de la longue série chronologique, alors qu'il diminuerait selon le modèle de la courte série chronologique.

[306] M. Carver (Ph.D.), au nom de la PNCA, a affirmé que les méthodes, les données et les interprétations de Shell étaient erronées et trompeuses, et que ses conclusions n'étaient pas étayées par les documents présentés. De plus, selon M. Carver, il est incorrect d'utiliser les données sur le débit de la rivière Bow pour les extrapoler à la rivière Athabasca, car la période plus récente pourrait bien être plus représentative du changement climatique anthropique. Il a opposé au raisonnement de Shell, à savoir que le passé est un bon prédicteur de l'avenir, que ce n'est pas nécessairement le cas pour le changement climatique causé par les humains.

[307] M. Carver a indiqué que les failles méthodologiques comprenaient également le recours à des comparaisons subjectives dans l'interprétation de la modélisation ainsi que des hypothèses non prudentes. Il a affirmé qu'une série de considérations subjectives a mené Shell à conclure que le changement climatique futur ne modifiera pas le débit hivernal minimal de la rivière Athabasca en aval de Fort McMurray. Il a ajouté que les conclusions de Shell n'étaient pas fondées en raison de la subjectivité imbriquée et systémique et des méthodes non scientifiques utilisées par Shell.

[308] M. Carver a affirmé que le changement climatique ajoute des incertitudes dans l'EIE, qui, si elles ne sont pas traitées de façon appropriée, nuisent à la capacité de Shell d'obtenir les résultats prévus dans son EIE. Selon M. Carver, une évaluation objective d'éventuelles baisses du débit de la rivière Athabasca est essentielle pour évaluer les prélèvements d'eau totaux dans le cadre des restrictions du *Lower Athabasca River Water Management Framework* pour de nombreux projets dans la région des sables bitumineux. Il a affirmé que des erreurs dans ce travail d'évaluation pourraient avoir de lourdes conséquences pour la viabilité des mines dans les décennies à venir. Il a expliqué que les périodes d'étiage de la rivière pourraient être exacerbées par d'autres facteurs qui devraient faire baisser le régime hydrographique au fil du temps. Ces facteurs comprennent l'avis de certains spécialistes qui s'attendent à ce que le changement climatique réduise davantage le débit de la rivière d'après l'analyse du comité de la phase 2 du *Lower Athabasca River Water Management Framework*, l'augmentation des prélèvements d'eau pour l'exploitation des sables bitumineux et l'autorisation de prélèvements considérables par le cadre de gestion des autorités de réglementation. La combinaison de ces pressions menace les débits de la rivière Athabasca et donc la valeur de son eau et la fonction de la rivière. M. Carver a également indiqué que l'utilisation d'une longue série chronologique de données de débit pourrait avoir d'importantes répercussions sur l'évaluation des effets cumulatifs sur la rivière Athabasca et le delta des rivières de la Paix et Athabasca dans l'EIE.

[309] EC a indiqué que, puisque Shell n'a pas utilisé le pire scénario possible de changement climatique, les effets sur les milieux humides (qui préoccupent les Autochtones), les débits des cours d'eau, la qualité de l'eau et l'utilisation des ressources aquatiques pourraient être différents de ce que Shell a prévu. EC a affirmé que si l'on n'utilise pas systématiquement un ensemble représentatif d'hypothèses concernant les précipitations et les températures saisonnières, il est difficile d'évaluer l'importance possible à long terme des effets sur le milieu aquatique qui dépendent des précipitations et de la température.

[310] La PNCA a fait remarquer que, dans une récente EIE du projet Frontier de Teck dans la région des sables bitumineux, les effets du changement climatique ont été évalués au moyen du modèle climatique mis à jour par le GIEC en 2007 (GIEC4). La PNCA a souligné que les effets sur les débits de la rivière Athabasca prévus par ce modèle plus récent étaient contraires à ceux prévus par le modèle utilisé par Shell. La PNCA a demandé comment Shell pouvait affirmer que les résultats de l'EIE auraient été les mêmes si le modèle plus récent avait été utilisé.

[311] Shell a répondu qu'aucune approche à l'égard de cette question ne satisferait tous les examinateurs et qu'elle croit que les méthodes qu'elle a utilisées ont permis de bien caractériser les effets du changement climatique. Faisant remarquer que l'EIE du projet Frontier de Teck prévoyait une hausse significative des débits de la rivière Athabasca d'ici 2050, Shell a affirmé que son EIE devrait être considérée comme suffisamment prudente puisqu'elle prévoit une baisse des débits de la rivière.

[312] EC a indiqué que le modèle de changement climatique et les hypothèses connexes utilisés par Shell avaient réduit l'étendue et l'ampleur des effets environnementaux prévus tout en accroissant l'incertitude de ces prévisions et de la détermination de leur importance. EC a remarqué que Shell n'avait pas utilisé la même méthode pour les tributaires et le cours principal de la rivière Athabasca et qu'elle s'était servie d'une plage restreinte de résultats de précipitations du modèle climatique fondés sur des valeurs annuelles (de -3,9 à +4,6 pour cent), ce qui a probablement mené à une sous-estimation des effets du changement climatique dans la région. EC a affirmé que les prévisions des effets biologiques faites dans l'EIE pouvaient ne pas s'avérer, car l'analyse de sensibilité de Shell indiquait qu'un résultat plus élevé, p. ex. un changement de 10 pour cent des précipitations, pourrait modifier considérablement les débits des cours d'eau. EC a conclu, en particulier, que les concentrations de polluants dans les rivières pourraient être plus fortes que ce que Shell a prévu d'après ses travaux de modélisation et que, par conséquent, les incidences prévues sur les poissons pourraient avoir été sous-estimées.

[313] Shell a affirmé qu'elle avait la capacité d'adapter sa gestion si les effets du changement climatique sur la rivière Athabasca étaient différents de ce qu'elle a prévu (selon la phase 2 du *Lower Athabasca River Water Management Framework*) et qu'elle avait d'autres moyens de stocker de l'eau.

Analyse et constatations

[314] La commission reconnaît qu'une grande incertitude est associée aux prévisions des effets du changement climatique. Elle estime que le modèle de changement climatique utilisé par Shell n'est peut-être pas le plus prudent, mais elle est satisfaite de l'approche de Shell puisqu'il s'agissait du meilleur modèle disponible lorsque Shell a réalisé son EIE. La commission remarque que, depuis, on a apporté à la modélisation du changement climatique des améliorations dont Shell devrait se servir dans ses activités de suivi et de surveillance visant à s'assurer que ses prévisions sont exactes.

[315] La commission est d'accord avec le raisonnement de RNCan à savoir que l'utilisation de cycles entiers de données permet d'estimer avec plus d'exactitude les tendances des débits. La commission est d'accord avec la méthode utilisée par Shell pour prévoir les tendances des débits de la rivière Athabasca. Estimant que la méthode utilisée par Shell cadre bien avec les travaux effectués par d'autres pour déterminer les effets du changement climatique sur les débits des cours d'eau, la commission est satisfaite de cette approche.

[316] Compte tenu de ce qui précède, la commission estime que la prise en compte par Shell du changement climatique dans ses prévisions des effets environnementaux du projet est raisonnable.

[317] La commission est d'avis que des baisses prévues du débit fluvial semblent plus problématiques pour l'environnement que des hausses du débit, parce qu'un débit plus faible que prévu nuirait aux poissons et à leur habitat, à la santé humaine (en raison d'une contamination accrue de l'eau), à la navigation et à l'utilisation des terres et des ressources à des fins traditionnelles. La commission estime donc que la détermination par Shell du régime d'étiage sur sept jours est suffisamment prudente pour prévoir l'importance des effets environnementaux.

[318] En ce qui concerne l'évaluation du débit annuel faite par Shell, la commission comprend que la baisse du débit prévue par les modèles de changement climatique ne résulterait pas du projet, mais que le projet et d'autres dans la région pourraient agir de façon cumulative avec le changement climatique pour exacerber les effets sur la rivière Athabasca et d'autres aspects de l'environnement. Si les prévisions faites dans l'EIE en fonction du changement climatique et celles faites en fonction des effets du projet étaient incertaines, les prévisions des effets du projet sur l'environnement faites par Shell pourraient ne pas être fiables. La commission convient que la gestion adaptative constitue une façon appropriée de composer avec l'incertitude et recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta s'assurent que Shell effectue une surveillance et un suivi rigoureux des effets environnementaux du projet liés aux prévisions de changement climatique et qu'elle adapte sa gestion en conséquence si ces prévisions se révélaient incorrectes. Plus précisément, la commission recommande au gouvernement du Canada de s'assurer que Shell effectue un suivi et une surveillance des effets énumérés à l'article 5 de la LCEE 2012. La commission estime qu'il est important de gérer les effets environnementaux du changement climatique sur le projet.

CHANGEMENTS AU PROJET CAUSÉS PAR L'ENVIRONNEMENT

Éléments de preuve

[319] Shell a évalué divers phénomènes environnementaux qui pourraient avoir un effet sur le projet, notamment le changement climatique, les feux de forêt, les phénomènes météorologiques extrêmes et l'activité sismique. Pour lire une analyse des effets environnementaux du changement climatique qui pourraient être exacerbés par les effets du projet, voir la section Considérations liées au changement climatique dans l'évaluation environnementale. Pour l'analyse de la contribution du projet au changement climatique, voir la section Émissions de gaz à effet de serre.

[320] Shell a affirmé qu'elle a conçu le projet pour qu'il soit protégé contre les inondations, la sécheresse, les feux de forêt et l'activité sismique. Shell a proposé des mesures d'atténuation des inondations, notamment de construire les installations hors des zones à risque d'inondation, d'aménager le paysage à la fermeture de la mine en créant des plaines d'inondation pour gérer les inondations, de créer des installations de traitement de l'eau et des bassins de sédimentation, de construire des digues de périmètre et d'installer des ouvrages de protection des parois des fosses et des berges des cours d'eau contre l'érosion. Shell a affirmé avoir conçu le projet pour qu'il utilise moins d'eau de la rivière Athabasca. Quant aux feux de forêt, Shell a proposé les mesures d'atténuation suivantes : établir des stratégies de prévention et d'intervention,

déterminer les sources d'inflammation possibles et donner de la formation en prévention des feux. Selon Shell, l'activité sismique dans la région serait faible, mais le projet a été conçu selon des critères qui tiennent compte de l'éventualité de séismes durant sa vie utile.

[321] Shell s'est servie du modèle climatique mondial de 2001 (GIEC3) pour évaluer les effets du changement climatique durant la vie utile du projet. Shell a indiqué qu'elle avait réalisé l'EIE en 2007 avant que les résultats du modèle GIEC4 plus récent soient disponibles, et que, même si ce modèle représente mieux les tendances actuelles, il n'aurait rien changé aux résultats de l'EIE.

[322] Shell a affirmé qu'un scénario climatique probable selon le modèle serait une hausse de la température moyenne annuelle et une modification des limites inférieures et supérieures des précipitations. Shell a déterminé qu'il était peu probable qu'un changement climatique décrit par le modèle ait un effet important sur le projet. Selon Shell, les effets possibles seraient mineurs et pourraient comprendre une hausse des températures hivernales, ce qui pourrait ralentir légèrement l'exploitation, une hausse des précipitations, qui pourrait nuire à la stabilité de la mine, et une baisse de la quantité d'eau disponible, qui pourrait nuire à l'exploitation de la mine.

[323] Shell a proposé une meilleure construction de routes et plus de drainage comme mesures d'atténuation. Shell a également indiqué avoir conçu le projet en tenant compte de faibles niveaux d'eau en prévoyant le captage d'eaux souterraines et d'eau de ruissellement pour le procédé d'extraction. Shell s'est également engagée à se conformer à la phase 1 du *Water Management Framework for the Lower Athabasca River*, c'est-à-dire à réduire davantage ses prélèvements d'eau dans la rivière en période d'étiage.

Analyse et constatations

[324] La commission a déterminé que l'évaluation faite par Shell des effets d'éventuels feux de forêt, sécheresses et inondations est suffisante et que la conception du projet et les mesures d'atténuation proposées sont raisonnables. La commission recommande aux gouvernements du Canada et de l'Alberta de s'assurer que Shell surveille les changements environnementaux provoqués par le changement climatique et qu'elle prend, au besoin, des mesures de gestion adaptative à l'égard de tout effet environnemental imprévu qui pourrait toucher le projet.

PRÉLÈVEMENT D'EAU DE LA RIVIÈRE ATHABASCA

Éléments de preuve

[325] Shell a proposé quatre objectifs pour son plan de gestion de l'eau du projet :

- veiller à disposer de suffisamment d'eau pour répondre aux besoins du projet;
- réduire au minimum les effets du projet sur les ressources aquatiques;
- réduire au minimum la consommation d'eau douce;
- maximiser le recyclage et la réutilisation des eaux de procédé.

[326] Shell a présenté des stratégies de gestion de l'eau du site pour réaliser ces objectifs :

- bien séparer les flux d'eau propre et d'eau de procédé;

- recycler les eaux de procédé;
- prévoir un stockage d'eau brute de 30 jours pour soutenir l'exploitation en période d'étiage;
- capter les eaux souterraines et les eaux de ruissellement du site pour emploi dans le procédé d'extraction, afin de limiter les prélèvements dans la rivière.

[327] Shell a signalé que la principale source d'eau d'appoint du projet sera la rivière Athabasca. Le complément d'eau nécessaire à l'exploitation viendra des eaux de ruissellement et d'infiltration recueillies dans le système en circuit fermé, de l'aquifère de fond McMurray et de l'ACP.

[328] Conformément à la *Water Act*, Shell a demandé pour le projet une allocation de 18 millions de mètres cubes (Mm^3) d'eau par an de la rivière Athabasca, soit environ 0,09 pour cent du débit annuel moyen de celle-ci. Shell a fait observer que les prélèvements cumulés dans le cours inférieur de l'Athabasca pour la phase 1 et pour le projet s'élevaient à 53,3 Mm^3 par an (Mm^3/an), soit environ 0,27 pour cent du débit annuel de la rivière. Le projet utiliserait l'actuelle prise d'eau de la mine de la rivière Muskeg. Toujours conformément à la *Water Act*, Shell a demandé l'approbation de dériver 24,5 Mm^3/an du ruissellement sur le site et 26 Mm^3/an des eaux souterraines.

[329] Shell a signalé que la réduction du débit saisonnier moyen dans le tronçon 4 du cours inférieur de l'Athabasca (entre la jauge de la rivière en aval de Fort McMurray et la jauge à l'embouchure de la rivière Steepbank) imputable aux prélèvements d'eau dans le scénario du dossier de demande par comparaison au scénario préindustriel varierait entre 1,9 pour cent l'été et 12,9 pour cent l'hiver. Shell a signalé que la réduction imputable aux prélèvements du débit saisonnier moyen dans le cours inférieur de l'Athabasca selon le scénario du dossier de demande par comparaison au scénario de référence varierait entre 0,04 pour cent l'été et 0,3 pour cent l'hiver. Shell a prévu que la modification du niveau d'eau à la station S24 (en aval de la rivière Pierre) serait inférieure à 5 centimètres (cm) dans le scénario du dossier de demande (moins de 1 pour cent de la profondeur d'écoulement maximale) et que le projet en expliquerait 0,1 cm. Shell a conclu que les modifications prévues de débit et de niveau dans le cours inférieur de l'Athabasca n'auraient pas d'effet perceptible sur la rivière ni sur le DPA.

[330] Shell s'est engagée à respecter les limites prescrites par le *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1* de sorte que les prélèvements d'eau soient réduits selon les besoins en période d'étiage. Shell s'est engagée à réduire les prélèvements d'eau de tous ses projets de sables bitumineux exploitables, pour les faire passer à 0,2 mètre cube par seconde (m^3/s) si le débit total de la rivière tombe à 87 m^3/s ou moins. Shell était convaincue que son respect du *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1* garantirait l'intégrité du cours inférieur de l'Athabasca, y compris du DPA. Shell a fait observer que le *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1* serait adaptatif et, donc, alimenté en permanence par les résultats de la recherche scientifique et modifié au besoin pour protéger la rivière. Shell s'est engagée à respecter la phase 2 du *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca* et les mises à jour qui suivront.

[331] Le MPO a affirmé que le MEDDRA et lui en étaient aux dernières étapes de l'élaboration de la phase 2 du *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca* touchant les prélèvements d'eau cumulatifs du cours inférieur de l'Athabasca. Le MPO a mentionné que, dans les prochains mois, le MEDDRA et lui comptaient consulter toutes les Premières Nations

qui risqueraient d'être touchées, les groupes métis, les entreprises ayant participé à l'établissement du rapport du comité du cadre de gestion de la phase 2 (P2FC)[8] et d'autres organisations non gouvernementales. Le MPO a indiqué que la phase 1 demeurerait en vigueur jusqu'à la parution officielle de la phase 2. Le MPO a précisé que le projet nécessiterait de prélever de l'eau dans le cours inférieur de l'Athabasca et que les prélèvements modifieraient le débit de la rivière. Le MPO a indiqué que les conditions d'autorisation établies pour le projet conformément à l'alinéa 35(2)*b*) de la *Loi sur les pêches* exigeront que Shell respecte le *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1*.

[332] Le MPO a reconnu que le P2FC n'était pas parvenu à un consensus sur un ensemble définitif de règles de gestion de l'eau, surtout parce qu'on ne s'entendait pas sur les spécifications d'exemption du DBE. Le MPO et l'Alberta ont pris en considération les rapports de la PNCA et d'autres groupes autochtones pour rédiger la phase 2 du *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca.* Le MPO a indiqué que les valeurs présentées de débit de base pour les activités autochtones (DBAA) ne reflétaient pas la nature générale des niveaux historiques de la rivière et que d'autres facteurs (p. ex. le barrage Bennett ou le dragage) avaient joué sur la navigation dans la rivière Athabasca au fil du temps. Le MPO a recommandé que Shell continue de soutenir l'élaboration d'un programme de surveillance centré sur l'EEC des prélèvements d'eau.

[333] EC a dit que l'hydrogramme de la rivière de la Paix s'est aplati en raison de la présence du barrage Bennett. EC a expliqué que le barrage avait été érigé à la fin des années 1960 et qu'au milieu des années 1970, une modification climatique ou hydroclimatique a créé des conditions plus sèches et amincit le manteau neigeux, contribuant assurément à abaisser le niveau d'eau dans le DPA.

[334] La NMA a affirmé que lorsque le barrage Bennett a été mis en exploitation, le DPA a cessé d'être inondé.

[335] La PNCA a soutenu que les effets cumulatifs sur le DPA ont surtout été influencés par les modifications de débit de la rivière de la Paix amenées dans le passé par le barrage Bennett. Selon la PNCA, le barrage Bennett avait modifié les débits d'eau acheminés au DPA, ce qui avait obligé ses membres à modifier leur mode traditionnel d'utilisation des terres.

[336] Le MPO a affirmé être en faveur du DBE de 87 m^3/s et considérait que les travaux effectués pour proposer ce DBE et les discussions qui avaient eu lieu avaient été substantiels. Le MPO a précisé que, si le débit de la rivière Athabasca était égal ou inférieur à 87 m^3/s, la phase 2 permettrait encore de prélever jusqu'à 4,4 m^3/s d'eau, soit 2 m^3/s pour Syncrude, 2 m^3/s pour Suncor, 0,2 m^3/s pour la mine de la rivière Muskeg de Shell et 0,2 m^3/s pour Canadian Natural Resources Limited (CNRL). Le MPO a soutenu que 0,2 m^3/s semblait raisonnable pour protéger les installations contre le gel.

[8]Le comité du cadre de gestion de la phase 2 (P2FC) était un comité d'intervenants créé en 2008 pour formuler des recommandations en vue de l'établissement de la phase 2 du cadre de gestion de l'eau qui fixera quand et en quelles quantités l'eau peut être prélevée du cours inférieur de l'Athabasca pour les besoins cumulés de l'exploitation des sables bitumineux.

[337] La PNCA et l'OSEC se sont souciées de ce que ni le *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1* ni les recommandations du P2FC pour la phase 2 ne tenaient adéquatement compte du DBE.

[338] L'OSEC a souligné que ni l'Alberta ni le Canada n'avaient suivi les recommandations de commissions antérieures de mettre à exécution une phase 2 du *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca* qui prévoirait un DBE au-delà duquel les prélèvements d'eau seraient interdits. En l'absence d'un DBE, l'OSEC a recommandé que tous prélèvements soient interdits pendant les périodes où le débit est égal ou inférieur à 87 m^3/s de sorte que le projet ne dégrade pas la rivière en période d'étiage.

[339] La PNCA a avancé que les recommandations non consensuelles du rapport du P2FC protégeraient mieux les débits fluviaux que les règles actuelles du *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1*. La phase 2 du *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1* ne comprenait pas le DBAA. La PNCA a recommandé que l'Alberta et le Canada prennent immédiatement les mesures qui suivent afin d'empêcher que la situation n'empire :

- fixer, par précaution, un débit (seuil) provisoire de 100 m^3/s jusqu'à ce qu'un DBE puisse être déterminé scientifiquement. Lorsque le débit tombe sous les 100 m^3/s, permettre des prélèvements minimes (moins de 1 m^3/s au total) pour empêcher le gel;
- par précaution, fixer temporairement le DBAA à 1 600 m^3/s et le débit extrême pour les activités autochtones (DEAA) à 400 m^3/s, durant les mois de navigation en rivière.

[340] Fort McKay a souligné que ni l'Alberta ni le Canada n'avaient fixé un DBE pour le cours inférieur de l'Athabasca et qu'une augmentation des prélèvements d'eau mettrait la rivière en péril. Le projet y compris, la quantité totale d'eau qu'il serait permis de prélever du cours inférieur de l'Athabasca serait d'environ 4 pour cent du débit annuel moyen de la rivière. Fort McKay a fait observer que le *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1* ne précisait pas de débit seuil et que la date où un débit seuil pourrait être imposé continuait d'être reportée.

[341] L'OSEC a mentionné que l'Oil Sands Developer Group avait convenu que les exploitants pouvaient réaffecter au sein du groupe les quantités d'eau inutilisées dont le prélèvement avait été alloué par permis pour l'hiver 2011–2012. L'OSEC a indiqué que cela pouvait permettre d'effectuer des ponctions plus grandes que ne le permettrait le *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1*. L'OSEC a recommandé d'assortir toute approbation de conditions visant à limiter les prélèvements d'eau par Shell en période d'étiage à 0,2 m^3/s pour la phase 1 et le projet, et de le faire sans permettre à Shell d'acheter des quantités d'eau à prélever d'autres exploitants. L'OSEC a en outre recommandé que Shell soit tenue de moderniser son infrastructure de dérivation de l'eau, de sorte que les prélèvements en période d'étiage pourraient être nuls à l'avenir.

[342] L'OSEC a soutenu que le stockage de 30 jours proposé par Shell pourrait ne pas suffire à répondre aux besoins du projet en période d'étiage dans le cours inférieur de l'Athabasca. L'OSEC a avancé que le volume proposé d'eau stockée ne permettrait ni à la phase 1 ni au projet de maintenir une exploitation normale et qu'il ne correspondrait pas à la capacité de stockage des projets plus récents, comme la mine Joslyn de Total, projets pour lesquels on a planifié de

manière responsable un stockage de 90 jours et où les prélèvements pourraient être interrompus ou limités en période d'étiage.

[343] Shell a précisé que son plan de gestion de l'eau pour le projet prévoit actuellement un stockage de 30 jours *in situ* de l'eau de la rivière, mais qu'elle serait en mesure de tirer l'eau d'autres sources *in situ* si la période d'étiage se prolongeait dans l'Athabasca. Shell a indiqué que, pour le projet, elle compte limiter la quantité d'eau prélevée de la rivière en captant les eaux souterraines et le ruissellement de surface *in situ*, et en jouant sur la revanche dans ses installations et bassins de résidus. Shell a signalé que le traitement *in situ* des eaux de procédé constitue un des moyens possibles de restreindre l'empreinte du stockage d'eau brute et l'utilisation de l'eau de la rivière. Shell a réaffirmé son engagement de respecter la phase 2 du *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1*, et soutenu qu'elle s'adapterait à ce que prévoit ce cadre en matière d'exigences de stockage de l'eau *in situ*.

[344] La PNCA a allégué que le projet modifierait le régime hydrologique régional. Les prélèvements d'eau réduiraient le débit du cours inférieur de l'Athabasca, qui est déjà trop faible pour que les droits issus de traités puissent être exercés. La PNCA a prétendu que Shell a tenu compte des prélèvements directs uniquement et non des ponctions indirectes découlant des modifications des eaux souterraines et des prélèvements dans les affluents. La PNCA a soutenu que ces ponctions supplémentaires mettraient en péril la viabilité de la navigation dans le cours inférieur de l'Athabasca, en aval.

[345] L'OSEC a fait observer que, jusqu'ici, les rapports d'évaluation ont indiqué que la surveillance de l'eau était inadéquate dans la région d'Athabasca. L'OSEC a indiqué qu'il serait inopportun de tirer des conclusions au sujet de nouveaux projets ou effets en se fondant sur les données du programme de surveillance aquatique régional (RAMP).

[346] Shell a précisé avoir utilisé, pour l'évaluation des eaux de surface, les données du RAMP et de la Division des relevés hydrologiques d'EC, les données du ministère du Développement durable des ressources de l'Alberta, celles de la Water Rights Branch du ministère de l'Environnement de l'Alberta et celles fournies par les stations de surveillance installées dans la ZEL dans le contexte des études du cadre environnemental. Shell a souligné qu'elle avait appuyé la surveillance de la quantité et de la qualité des eaux de surface dans le contexte du RAMP et qu'elle appuierait le *Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux.*

[347] EC a affirmé qu'après l'annonce du *Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux*, le Canada et l'Alberta avaient bien avancé la mise en œuvre de la surveillance accrue des sables bitumineux. EC a signalé que les deux gouvernements avaient, en outre, bien avancé l'implantation des dispositions de gouvernance nécessaires pour exécuter ensemble le programme et gérer le passage à un plan de surveillance sous gestion gouvernementale. EC a ajouté que les deux gouvernements gèreraient cette transition du mode de surveillance actuel à un plan gouvernemental. EC a admis que la conception du RAMP, sa mise en œuvre et le manque de transparence des résultats avaient fait l'objet de critiques à l'issue d'examens scientifiques. EC a conclu que les deux gouvernements ont convenu de mettre fin au RAMP en temps voulu et que ses activités pertinentes seraient réalisées en application du plan gouvernemental de surveillance. Le *Plan de mise en œuvre*

conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux assurera la surveillance de la quantité et de la qualité des eaux de surface.

[348] Shell a dit que ses évaluation des effets cumulatifs (EEC) fondées sur l'actuel *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1* ont indiqué que les modifications prévues de niveau d'eau dans le cours inférieur de l'Athabasca selon le scénario du dossier de demande et selon le scénario de développement prévu seraient négligeables. Shell a fait observer que si la phase 2 du *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca* entre en vigueur, d'autres restrictions seraient imposées aux prélèvements d'eau dans le cours inférieur de l'Athabasca, ce qui réduirait les effets cumulatifs sur le régime hydrologique.

[349] Dans son évaluation de la navigabilité de 2010, Shell a fait remarquer que TC avait désigné les rivières Muskeg et Athabasca comme les deux seuls cours d'eau navigables dans la zone du projet. Shell a indiqué que les modifications de débit dans le cours inférieur de l'Athabasca seraient touchées surtout par les prélèvements aux fins du projet plutôt que par les modifications de la zone de drainage, en raison d'une augmentation de la zone en circuit fermé au cours des travaux préparatoires. Shell a conclu que les prélèvements d'eau de surface de la rivière Athabasca auraient des effets négligeables sur la navigation. TC a affirmé que les effets du projet sur la navigation dans le cours inférieur de l'Athabasca seraient négligeables.

[350] La PNCA a dit que des débits faibles nuiraient à la santé du DPA et à sa capacité d'assurer la subsistance des ressources traditionnelles, et donc à la capacité de la PNCA d'exercer ses droits issus de traités et ses droits ancestraux dans le DPA. La PNCA a souligné que l'EEC de Shell avait exclu le DPA. La PNCA a soutenu que les prélèvements supplémentaires par l'industrie accéléreraient la diminution du débit annuel moyen, et donc de l'écoulement, dans le cours inférieur de l'Athabasca. Cette diminution se répercuterait sur l'alimentation du DPA.

[351] Shell a dit avoir évalué les effets du projet sur le DPA dans sa EEC mise à jour en mai 2012, selon le scénario du dossier de demande et selon le scénario de développement prévu. Shell a conclu que les effets du projet cumulés avec ceux d'aménagements réalisés, approuvés ou prévus sur les variations de niveau d'eau et les inondations dans le DPA seraient négligeables. Comme elle prévoyait des effets négligeables sur la quantité des eaux de surface dans le cours inférieur de l'Athabasca, Shell a conclu que l'étendue spatiale de la ZER aquatique était appropriée.

[352] Shell a fait observer que, dans le contexte du débit fluvial total, la quantité d'eau qu'elle propose de prélever est inférieure à 0,1 pour cent du débit annuel moyen et que la modification prévue du niveau de la rivière Athabasca n'atteindrait pas un millimètre, ce qui n'aurait aucun effet perceptible sur la rivière Athabasca ni sur le DPA.

[353] Shell a avancé que les effets cumulatifs sur le DPA étaient surtout influencés par les changements de débit survenus dans le passé dans la rivière de la Paix, qui ont été amenés par le barrage Bennett. Shell a accepté l'observation de TC que le cours inférieur de l'Athabasca avait été dragué dans le passé et que la rivière retrouvait maintenant ses niveaux d'avant 1940, probablement en raison de la présence accrue de barres de sable.

Analyse et constatations

[354] La commission reconnaît que Shell s'est engagée à faire ce qui suit :

- respecter les conditions énoncées dans le *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1* et dans la phase 2 mise à jour, lorsqu'elle s'appliquera;
- participer aux ententes de gestion de l'eau des mines de sables bitumineux pour que l'industrie respecte les exigences du *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1*, tel que modifié;
- réduire les prélèvements d'eau pour les faire passer à 0,2 m^3/s quand le débit total de la rivière tombe à 87 m^3/s ou moins;
- soutenir les initiatives concernant les effets cumulatifs lancées par les organismes consultatifs chargés de surveiller ceux-ci.

[355] La commission constate que le MPO et le MEDDRA en sont aux dernières étapes de l'élaboration de la phase 2 du *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca*. La commission comprend que, pour déterminer l'acceptabilité de la phase 2, les gouvernements fédéral et provincial mèneront une consultation qui s'adressera à tous les groupes autochtones, à l'industrie et à d'autres organisations non gouvernementales.

[356] La commission accepte le concept d'un seuil de précaution pour protéger la rivière et comprend que la phase 2 prévoira vraisemblablement un DBE de 87 m^3/s qui tienne compte des besoins de l'industrie en période d'étiage. La commission admet qu'il convient de maintenir la limite de prélèvement 0,2 m^3/s pour le MRM et la MJP de Shell lorsque le débit est à 87 m^3/s.

[357] La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta envisagent la précaution d'un débit seuil face aux effets des prélèvements d'eau en période de débit extrêmement faible et face aux effets possibles sur la navigation. La commission recommande que le MPO, le MEDDRA, l'industrie des sables bitumineux et tous les autres intervenants affectent les ressources nécessaires pour que la phase 2 du *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca* soit établie et qu'elle soit mise en œuvre complètement d'ici janvier 2016, comme il est recommandé dans le rapport du P2FC.

[358] La commission considère que le stockage *in situ* de 30 jours de l'eau de la rivière que Shell propose est approprié, compte tenu que Shell s'est engagée à respecter le *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca*, tel que modifié, que Shell dispose d'autres sources d'eau *in situ* pour continuer l'exploitation lorsque le faible débit de la rivière restreint les prélèvements et que Shell, s'il le faut, traitera les eaux de procédé pour les réutiliser dans son procédé d'extraction.

[359] La commission croit que les données utilisées par Shell étaient adéquates compte tenu de ce dont elle disposait, y compris les données du RAMP. La commission reconnaît que le RAMP sera abandonné en temps opportun et que ses activités de surveillance seront assumées par un organisme sous gestion gouvernementale. La commission reconnaît aussi que le *Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux* propose un programme de surveillance plus complet de la quantité et de la qualité des eaux de surface qui remédiera aux défaillances relevées dans les activités actuelles de surveillance. La

commission prend acte que le gouvernement de l'Alberta créera un organisme autonome de surveillance de l'environnement. En attendant, la surveillance environnementale de la quantité et de la qualité des eaux de surface dans la région des sables bitumineux continuera d'être menée par le programme fédéral-provincial.

[360] La commission prend acte des observations d'EC et du MPO que les débits et la navigation dans le DPA sont aussi touchés par l'arrêt du dragage dans le cours inférieur de l'Athabasca, par le barrage Bennett et par les changements du régime de précipitations. La commission accepte la conclusion de TC selon laquelle les effets du projet sur la navigation dans le cours inférieur de l'Athabasca seraient négligeables. La commission accepte aussi la prévision de Shell que les prélèvements d'eau se rattachant au projet n'auraient pas d'effets sur la navigation dans les rivières Muskeg et Athabasca ni dans le DPA.

[361] La commission conclut que, compte tenu des engagements et des mesures d'atténuation que propose Shell, compte tenu des travaux relatifs au *Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux* qui s'effectuent concernant la quantité et la qualité des eaux de surface et compte tenu de la conformité aux attentes et aux recommandations de la commission, il est peu probable que l'utilisation par le projet de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca entraîne des effets importants – propres au projet ou cumulatifs – sur le débit et le niveau de la rivière Athabasca ou du DPA.

EFFETS ÉVENTUELS DES EAUX DE PROCÉDÉ SUR LES EAUX SOUTERRAINES

Éléments de preuve

[362] Shell a dit qu'elle gérera l'eau en circuit fermé afin d'empêcher que les eaux de procédé aient des effets sur les eaux souterraines. Elle a affirmé qu'elle confinera complètement toute eau risquant d'être touchée par l'exploitation (y compris l'eau s'infiltrant dans les fosses) et qu'elle la contrôlera *in situ*. Par conséquent, Shell a conclu que le risque est très faible que les eaux de procédé aient des effets sur les ressources d'eau souterraine durant l'exploitation.

[363] Shell a dit qu'elle construira le SEER sans mettre de revêtement de faible perméabilité sur le fond et que la fondrière de mousse et le till argileux dans le secteur du SEER aideront à ralentir l'écoulement descendant. Toutefois, en cours d'exploitation, il y aura infiltration d'eaux de procédé provoquée par les précipitations ruisselant dans les diverses matières déposées dans le SEER. Shell atténuera cette infiltration en installant un réseau de fossés de collecte sur le périmètre et en donnant à ces fossés une hauteur qui lui permettra de contrôler le gradient hydraulique et de diriger les eaux d'infiltration vers les fossés. Les eaux d'infiltration ainsi recueillies seront retournées au SEER. Shell a signalé que les eaux d'infiltration pourraient avoir une incidence sur les matériaux de surface (y compris l'ACP, qui se trouve sous des parties du SEER) et éventuellement sur l'aquifère de fond McMurray, mais qu'il y aura peu d'infiltration verticale sous les matériaux de surface jusqu'à l'aquifère de fond McMurray, parce que les matières bitumineuses peu perméables se trouvant sous le SEER dévieront latéralement les eaux d'infiltration.

[364] Shell a dit qu'au moment de fermer le SEER, elle le recouvrira de matériaux peu perméables pour réduire le taux d'infiltration de l'eau dans le SEER et donc réduire le suintement hors de celui-ci, et qu'elle dirigera les eaux d'infiltration vers les fosses minières

remblayées, puis, pour finir, vers le lac de kettle dans le paysage après la fermeture. Shell ne prévoit pas d'infiltration latérale ni de rejet dans les eaux de surface, parce que l'exploitation minière s'effectuera sur trois côtés du SEER et qu'elle remblaiera les fosses quand l'exploitation cessera.

[365] Shell a dit qu'elle remblaiera les fosses minières au moyen de matériaux divers, y compris des résidus. Il est possible que de l'eau s'infiltre dans ces matériaux et se dégrade, de sorte qu'elle soit ensuite considérée comme une eau de procédé. Pour atténuer les effets de cette eau d'infiltration éventuellement altérée et en limiter le mouvement vers les aquifères à proximité, Shell a indiqué qu'elle aménagera le paysage après la fermeture de façon que l'eau se trouvant dans les fosses remblayées migre vers les marais artificiels et le lac de kettle, qui serviront de zones d'émergence des eaux souterraines. Une fois que l'eau souterraine éventuellement altérée aura pénétré dans le lac de kettle, elle sera soumise aux mêmes processus d'atténuation que le reste de l'eau du lac.

[366] Shell a indiqué qu'elle placera un matériau de faible perméabilité au voisinage de l'ACP et des matières perméables exposées dans les parois des fosses avant de procéder au remblayage. Ce matériau peu perméable restreindra l'écoulement de l'eau des fosses vers l'ACP et les matières perméables; l'eau va plutôt s'écouler vers les marais artificiels et le lac de kettle, qui seront les zones d'émergence des eaux souterraines.

[367] Shell a signalé avoir réalisé une modélisation prudente des eaux souterraines pour évaluer la possibilité d'infiltration à partir des remblais et du SEER et l'étendue possible de l'infiltration. Elle a aussi modélisé l'efficacité des solutions d'atténuation proposées. D'après les données connues sur lesquelles les modèles ont été bâtis, Shell a jugé que les techniques d'atténuation qu'elle proposait réussiraient à réduire les éventuels effets de l'infiltration à des niveaux acceptables.

[368] RNCan s'est soucié de ce que les données d'entrée de la modélisation des eaux souterraines comportaient peu de données propres au site. Shell a indiqué qu'elle précisera ses modèles prudents des eaux souterraines à mesure qu'elle obtiendra des données, ce qui validera les sorties de modèles et augmentera la confiance dans les résultats.

[369] Shell a dit qu'elle surveillera les conditions réelles des eaux souterraines durant l'exploitation et que les approbations délivrées en application de *l'Environmental Protection and Enhancement Act* (EPEA) exigeront la surveillance de la qualité des eaux souterraines et le signalement des effets possibles des fosses remblayées et du SEER sur les eaux souterraines.

[370] Shell s'est engagée à surveiller l'infiltration latérale des eaux de procédé en provenance du SEER et a affirmé qu'elle aménagera un système en circuit fermé pour intercepter entièrement les eaux d'infiltration dans les dépôts quaternaires. Shell a signalé qu'elle installera un réseau de puits pour surveiller et recueillir l'eau qui s'infiltre en subsurface à partir du SEER jusqu'à l'ACP. Shell a dit qu'elle a conçu un programme théorique de surveillance des eaux souterraines et qu'elle compte rencontrer les organismes de réglementation pour élaborer un programme rigoureux de surveillance si le projet est approuvé.

Analyse et constatations

[371] La commission admet qu'il y a un risque que les eaux de procédé réduisent la qualité des eaux souterraines entourant le projet. Shell a présenté plusieurs stratégies d'atténuation qui, selon elle, vont atténuer les effets de l'infiltration des eaux de procédé dans l'environnement durant l'exploitation et après la fermeture. La commission convient que le recours à un système à circuit fermé bien aménagé et bien géré de circulation de l'eau atténuera grandement le risque d'effets des eaux de procédé sur les eaux souterraines durant les travaux d'exploitation minière. La commission croit que l'atténuation de l'infiltration à partir du SEER et le système de gestion qui sont proposés vont permettre de maîtriser correctement les effets éventuels de l'eau de procédé provenant du SEER sur les matériaux de surface.

[372] L'EPEA prévoit l'obtention d'approbations à l'égard d'installations industrielles. Cette loi exige notamment la surveillance des conditions des eaux souterraines et le signalement de celles-ci. Les exigences s'appliqueront au SEER, aux fosses remblayées et à d'autres zones d'exploitation du projet. Shell doit se conformer pleinement à toutes les exigences réglementaires en la matière et collaborer avec les organismes de réglementation pour élaborer des programmes et systèmes de surveillance solides.

[373] Shell a modélisé les eaux souterraines pour comprendre l'altération possible de leur qualité et les directions probables de leur écoulement en subsurface. La commission estime que, même si Shell disposait d'une quantité limitée de données propres au site pour bâtir ses modèles, elle en a fait un usage adéquat et, faute de données abondantes propres au site, a fait bon usage du jugement professionnel et de la documentation scientifique. L'actualisation régulière des modèles avec des données de terrain permettra de confirmer les résultats simulés et de vérifier les prévisions des modèles actuels. La commission attend de Shell qu'elle mette à jour régulièrement les modèles des eaux souterraines lorsque des données de terrain sont obtenues et qu'elle informe l'AER et les intervenants si des modifications importantes sont introduites dans les prévisions des modèles par l'intégration de données de terrain propres au site.

[374] La commission reconnaît que Shell est obligée de respecter les exigences de signaler la diminution de la quantité ou de la qualité des eaux souterraines à l'organisme de réglementation compétent. Shell devrait envisager sérieusement d'établir un processus de notification pour informer les intervenants susceptibles d'être touchés si une telle diminution survient en cours d'exploitation du projet ou pendant la période post-fermeture.

[375] La commission exige que Shell protège d'un matériau peu perméable toutes les zones aquifères perméables qui sont exposées dans les fosses (y compris l'ACP) afin de véritablement réduire le risque que les eaux de procédé s'échappent du remblai pour s'infiltrer dans ces zones perméables. Shell doit assurer une perméabilité égale ou inférieure à celle des matières peu perméables dans les parois des fosses minières adjacentes à l'ACP et à d'autres zones aquifères exposées.

[376] D'après les éléments de preuve et sous réserve de la condition prévue plus haut, la commission ne croit pas que le projet soit susceptible d'entraîner des effets négatifs importants sur la qualité des eaux souterraines.

DÉRIVATION DE LA RIVIÈRE MUSKEG

Éléments de preuve

[377] En 2007, Shell a proposé un plan de mine qui prévoyait la dérivation des tronçons supérieurs de la rivière Muskeg par une canalisation à circulation naturelle pour maximiser la récupération du bitume tout en réduisant au minimum les effets environnementaux. En 2011, après quatre années de consultation avec des groupes des Premières Nations, Shell a élaboré un plan de rechange, le plan de mine avec MRDRM, pour répondre aux préoccupations des Premières Nations au sujet de l'emploi d'une canalisation pour dériver la rivière. Le plan de mine avec MRDRM prévoit un chenal à écoulement libre pour dériver environ 21 km du cours supérieur de la rivière Muskeg sur la partie nord de la zone d'exploitation, permettant à Shell de récupérer environ 64 Mm^3 de ressources. Shell a calculé que le chenal de dérivation soustrairait de l'exploitation environ 4 Mm^3 de ressources.

[378] Shell a envisagé deux autres scénarios de mine qui laisseraient la rivière Muskeg intacte. Le premier prévoyait une exploitation des deux côtés de la rivière, avec une marge de recul de 200 m. Ce scénario soustrairait de l'exploitation environ 27,5 Mm^3 de bitume récupérable à teneur moyenne de 11,2 pour cent de bitume en poids (% pds) et comprendrait deux petites fosses satellites du côté nord de la rivière. Shell a indiqué ne pas avoir évalué la faisabilité de ce scénario de rechange, car il exigerait de multiples franchissements de la rivière Muskeg et des digues ou des bermes de faible perméabilité au voisinage du pilier de la rivière Muskeg, solution limitée par le manque de matériaux qui conviennent. Le second scénario de rechange, qui prévoyait une exploitation du côté sud de la rivière, avec une marge de recul de 200 m, soustrairait de l'exploitation environ 65,5 Mm^3 de bitume récupérable à teneur moyenne de 11,4 pour cent en poids (% pds).

[379] Shell a dit s'attendre à ce que la modification proposée d'opter pour un chenal permettrait la navigation dans la rivière durant les étapes de la construction et de l'exploitation. Shell a observé qu'il y aurait une très brève période de transition quand les eaux de la rivière Muskeg seraient retournées du chenal limitrophe temporaire au chenal nouvellement aménagé et aux lacs de kettle après la fermeture. Shell a dit que la dérivation de la rivière Muskeg serait soumise à l'approbation du MPO et de TC.

[380] La PNCA a affirmé que de dériver la rivière modifierait en permanence le débit de celle-ci, la qualité de l'eau et les ressources halieutiques. Ces effets se répercuteraient sur les terres ancestrales, réduisant les possibilités d'utiliser les ressources dans la région et portant sérieusement atteinte aux valeurs spirituelles du bassin versant. La PNCA a dit ne pas avoir l'assurance, vu le manque d'analyse de l'UTT dans la version révisée du plan de mine avec MRDRM de Shell, que cette réévaluation protégerait ses droits issus de traités et ses droits ancestraux ni ses utilisations traditionnelles.

[381] La PNCA a soutenu qu'il lui était impossible d'évaluer les effets sur la rivière Muskeg du plan de mine avec MRDRM, parce que Shell a fourni peu d'informations quantitatives concernant le plan. La PNCA trouvait que le plan de mine avec MRDRM de Shell n'atténuait pas réellement les effets perturbants qui l'inquiètent sur la rivière Muskeg. La PNCA a affirmé que la rivière revêt une importance culturelle et spirituelle pour elle, qui utilise son bassin depuis des millénaires et qui continue d'utiliser la rivière et d'accéder aux terres dans le bassin. La solution préférée par la PNCA serait de ne pas dériver la rivière. La PNCA est d'avis que le

minerai sous la rivière Muskeg et sa zone riveraine devrait être soustrait de l'exploitation et qu'une protection pleine et entière devrait être assurée à la rivière. La PNCA a dit recommander vivement à la commission, si le projet devait être approuvé, qu'il le soit uniquement à la condition que la rivière Muskeg soit laissée à l'état naturel et ne soit pas dérivée.

[382] Shell a reconnu que la PNCA préférerait qu'elle laisse la rivière en place. Toutefois, Shell a maintenu que le plan de rechange cherchait à aborder sur le fond les préoccupations soulevées par plusieurs intervenants au sujet de la dérivation. Shell a soutenu que ses informations montraient que le cours supérieur de la rivière Muskeg qui traverse la zone de concession du projet est peu utilisé par les groupes autochtones; par conséquent, Shell a cherché à protéger les tronçons inférieurs de la rivière, qu'elle jugeait plus importants pour les utilisations autochtones (p. ex. la pêche). Shell a observé que le plan de mine avec MRDRM permet encore l'accès permanent par embarcation à la rivière et qu'il aborde certaines questions entourant la perte de l'esprit de la rivière. Par ailleurs, Shell a souligné que le voisin autochtone le plus près, Fort McKay, ne s'était pas opposé à la proposition.

[383] L'OSEC a affirmé que le projet de Shell d'extraire le minerai des tronçons supérieurs de la rivière Muskeg et de remplacer ces tronçons par un chenal de dérivation aurait des répercussions négatives et permanentes sur la rivière et son bassin versant. L'OSEC a fait ressortir que le projet supprimerait environ 21 km du cours principal de la rivière Muskeg et perturberait 40 pour cent du bassin versant de la rivière. L'OSEC a déclaré que le projet entraînerait des dommages inacceptables au bassin de la rivière Muskeg et que la piètre modélisation et le manque de données de surveillance crédibles avaient minimisé les incidences considérables sur le poisson, l'habitat du poisson et la rivière Muskeg.

[384] L'OSEC a dit s'inquiéter de ce que, bien que l'AER et les commissions d'examen conjoint passées aient demandé au MEDDRA d'élaborer un plan de gestion du bassin de la rivière Muskeg, le *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg* s'intéresse à la quantité d'eau uniquement dans les tronçons inférieurs de la rivière et ne précise que certains paramètres de qualité de l'eau.

[385] D'après l'évaluation qu'en a faite l'OSEC, le *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg* :

- ne tient pas compte de paramètres de qualité de l'eau comme les acides naphténiques et les HAP ni d'aucun élément de la santé du milieu aquatique;
- comprend un objectif de quantité d'eau pour garantir qu'aucune dérivation ni aucun détournement du cours principal de la rivière Muskeg ne se feront tandis que le *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg* est en vigueur;
- indique que la décision au sujet de la demande devrait être guidée par l'intérêt public, compte tenu des valeurs économiques, sociales et environnementales.

[386] L'OSEC a par ailleurs relevé que, dans le *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg*, le MEDDRA a laissé à l'AER la responsabilité de déterminer si l'exploitation minière de la rivière est dans l'intérêt public.

[387] La PNCA a souligné que le *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg* comprenait l'objectif de ne pas dériver le cours principal de la rivière Muskeg et qu'il a été établi en réponse aux recommandations de commissions d'examen conjoint passées en vue de gérer les effets environnementaux cumulatifs et de protéger l'intégrité de la rivière.

[388] Fort McKay a allégué que le MEDDRA n'a pas établi de plan détaillé de gestion de la rivière Muskeg, mais a plutôt fixé à l'égard de la rivière des paramètres arbitraires de qualité et de quantité d'eau. Selon Fort McKay, le *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg* est incomplet et met la rivière Muskeg en péril. De l'avis de Fort McKay, si les zones en dessous ou à côté de la rivière doivent être exploitées, le plan de mine avec MRDRM offre une approche acceptable. Fort McKay a dit ne pas s'opposer au projet, parce qu'il a une entente avec Shell au sujet des effets propres au site.

[389] L'OSEC a fait observer que, même si Shell affirme pouvoir préserver l'intégrité des tronçons inférieurs de la rivière, ce n'est pas la même chose que de préserver l'intégrité écologique du bassin versant.

[390] Shell a conclu que d'intégrer des plans de drainage pour les phases d'exploitation et de fermeture entraînerait des modifications négligeables du débit annuel moyen dans le ruisseau Jackpine et du niveau d'eau du lac Kearl. Shell a prévu que les modifications médianes et moyennes de niveau du lac (niveau en eau libre, niveau en présence d'un couvert de glace) seraient inférieures à 0,3 m. Shell a prévu que, dans le scénario du dossier de demande, par comparaison au scénario préindustriel, le débit annuel moyen de la rivière Muskeg, à l'embouchure, serait réduit de 20,5 pour cent durant l'exploitation de la mine (2050) et gagnerait 8,7 pour cent à la fermeture (2065 et dans l'avenir lointain).

[391] Le MPO a affirmé que le projet aurait des incidences sur l'habitat du poisson dans deux tronçons supérieurs de la rivière Muskeg qui seraient dérivés, les tronçons inférieurs du ruisseau Wapasu, quatre plans d'eau non identifiés, plusieurs affluents sans nom de la rivière Muskeg et le plan d'eau non identifié 4 dans le bassin versant du lac McClelland. Les tronçons inférieurs de la rivière Muskeg perdraient aussi l'habitat du poisson, en conséquence des modifications de débit amenées par la dérivation de la rivière Muskeg et l'aménagement de la mine.

[392] TC a dit que les répercussions sur la navigation de la dérivation de la rivière Muskeg pourraient être atténuées au moyen des conditions d'approbation sous le régime de la LPEN.

[393] La PNCA a affirmé que, jusqu'à ce que Shell fournisse des précisions sur le paysage après la fermeture, Shell ne pouvait conclure à un risque limité que les travaux de remise en état proposés nuisent à la navigabilité de la rivière Muskeg en aval. La PNCA a allégué que Shell n'a pas bien précisé le taux de remplissage du lac de kettle, le délai avant que le lac de kettle alimente la rivière Muskeg et combien de temps il faudrait avant que le chenal de dérivation soit fermé et les lieux qu'il occupe, remis en état. La PNCA a considéré que Shell ne donnait pas suffisamment de renseignements sur la façon dont elle dirigerait la rivière Muskeg à travers les lacs de kettle au nord avant de la retourner dans son lit d'origine.

[394] Shell a répondu qu'elle s'attendait à ce que la période de transition où la navigation pourrait être touchée se compte en jours ou en semaines.

[395] Shell a dit être convaincue que les mesures d'atténuation qu'elle proposait préserveraient l'intégrité des tronçons productifs du cours inférieur de la rivière et que la dérivation à écoulement libre proposée soit n'entraînerait pas de modification, soit aurait des effets positifs sur la qualité de l'eau, par rapport à la dérivation prévue à l'origine.

[396] Shell a indiqué que le chenal de dérivation ne s'éroderait qu'au cours de la période d'ouverture de chenal, où les concentrations du total des solides en suspension (TSS) pourraient dépasser les valeurs réglementaires recommandées. Pour limiter au minimum la formation de sédiments dans le chenal, Shell a proposé la végétalisation des berges, des zones de débordement et des bermes, ainsi que le cuirassement du chenal aux endroits nécessaires.

[397] Shell s'est engagée à préserver la qualité de l'eau dans la rivière Muskeg conformément au *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg* et au cadre global, une fois que celui-ci aura été élaboré. Shell s'est engagée à collaborer avec les organismes de réglementation pour finaliser un cadre global pour la rivière Muskeg.

[398] Shell a dit qu'elle surveillerait régulièrement la qualité de l'eau dans la rivière Muskeg et le lac Kearl. Si les activités du projet avaient des effets négatifs sur la qualité de l'eau, Shell élaborerait et exécuterait un plan d'intervention propre à un incident particulier. Shell a conclu que le projet aurait un effet faible ou négligeable sur les éléments importants de qualité de l'eau dans le ruisseau Jackpine, le lac Kearl et la rivière Muskeg.

Analyse et constatations

[399] La commission constate que la dérivation de la rivière Muskeg a des incidences sur la soustraction des ressources à l'exploitation, sur la qualité de l'eau et sur l'utilisation de la rivière, pendant et après l'exploitation de la mine.

[400] La commission constate que Shell s'est engagée à ce qui suit :

- préserver la qualité de l'eau dans la rivière Muskeg conformément au *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg*;
- lutter contre l'érosion et la formation de sédiments dans le chenal de dérivation et gérer l'eau de procédé dans un système à circuit fermé;
- surveiller la qualité de l'eau dans la rivière Muskeg et le lac Kearl et appliquer des plans d'intervention propres à un incident particulier et des mesures d'atténuation au besoin;
- collaborer avec les organismes de réglementation pour finaliser un cadre global de gestion pour le bassin versant de la rivière Muskeg.

[401] La commission prend acte que l'EEC sur le régime hydrologique présentée par Shell conclut à des effets négligeables du projet sur les débits des rivières Muskeg et Athabasca. La commission considère que le plan de mine avec MRDRM fournit suffisamment de précisions au sujet de l'approche que Shell compte prendre pour extraire les ressources sous la rivière Muskeg et des effets éventuels du projet sur la navigation.

[402] La commission note l'observation de TC que Shell a fourni suffisamment d'informations pour satisfaire aux exigences de la LPEN. La commission prend acte de la conclusion de TC que

la période de transition entre l'utilisation de chenal temporaire et la création du nouveau secteur de navigation serait de courte durée et que, selon les discussions que TC a eues avec Shell, la navigabilité ne serait pas compromise. La commission est d'avis que le plan de mine avec MRDRM que propose Shell permettra une navigation adéquate dans la voie navigable du cours supérieur de la rivière Muskeg.

[403] La commission a examiné les estimations faites par Shell des quantités de bitume soustraites à l'exploitation dans chaque scénario de rechange se rapportant à la préservation de la rivière Muskeg, en appliquant les critères qu'elle propose pour la marge de recul. Dans le cas du scénario d'exploitation de part et d'autre de la rivière avec une marge de recul de 200 m, la commission estime qu'environ 23,05 Mm^3 de bitume récupérable à une teneur moyenne de 11,0 (% pds) seraient soustraits de l'exploitation, ce qui correspond à environ 84 pour cent de la quantité estimée par Shell. Dans le cas du scénario d'exploitation du côté sud de la rivière uniquement, avec une marge de recul de 200 m, la commission estime qu'environ 51,11 Mm^3 de bitume récupérable à une teneur moyenne de 11,3 (% pds) seraient soustraits de l'exploitation, soit quelque 78 pour cent de la quantité estimée par Shell. Ainsi, la commission pense que Shell a un peu exagéré la quantité de bitume qui serait soustraite de l'exploitation, mais concède que le volume soustrait serait tout de même très important dans les deux scénarios de rechange. La commission croit que si l'un ou l'autre était retenu, il exigerait des travaux considérables de faisabilité et de planification de la fermeture.

[404] La commission reconnaît l'incohérence qu'il y a entre la dérivation prévue de la rivière Muskeg et l'objectif du *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg* de garantir « qu'aucune dérivation ni aucun détournement du cours principal de la rivière Muskeg ne se fera tandis que le cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg est en vigueur », parce que le projet n'est pas compris et qu'il n'est donc pas tenu compte de sa participation aux effets cumulatifs.

[405] La commission reconnaît que les organismes provinciaux compétents n'étaient pas présents à l'audience pour aborder les questions entourant l'absence d'intégration du projet dans le *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg*.

[406] La commission considère, malgré que Shell ait fourni une quantité acceptable d'informations relatives au projet, que l'actuel *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg* ne traite pas entièrement des effets cumulatifs des projets d'exploitation de sables bitumineux sur la rivière Muskeg. La commission trouve que la province n'a pas envisagé avec prudence les effets du projet sur la rivière Muskeg.

[407] La commission conclut que la dérivation de la rivière Muskeg est d'intérêt public. La commission observe que Shell a prévu que la dérivation aura peu d'incidence sur la qualité de l'eau et le débit dans les tronçons inférieurs de la rivière Muskeg. De plus, les tronçons supérieurs de la rivière Muskeg qui seront dérivés présentent peu de valeur comme habitat du poisson, une compensation est proposée et les éléments d'information montrent que les Autochtones font peu usage de la zone touchée par la dérivation. La commission considère que, sans la dérivation, une quantité importante et inacceptable de sables bitumineux serait soustraite de l'exploitation.

[408] La commission reconnaît que, pour la PNCA, d'importantes préoccupations subsistent concernant la dérivation proposée de la rivière Muskeg, y compris les répercussions possibles sur son UTT, sur l'exercice des droits ancestraux et sur l'esprit de la rivière.

[409] La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta prenne immédiatement des mesures pour que le plan global de gestion de l'eau de la rivière Muskeg soit établi et approuvé de façon à coïncider avec le *Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux*, qui devrait être mis en application en 2015. Ce plan de gestion devrait intégrer le projet.

UTILISATION DES LACS DE KETTLE

Éléments de preuve

[410] En 2007, Shell a proposé trois lacs de kettle contenant des résidus fins mûrs (RFM) dans son plan de fermeture et de remise en état de la phase 1 et du projet. En 2011, après avoir consulté les groupes autochtones et d'autres, Shell a proposé d'employer quatre lacs de kettle ne contenant pas de RFM dans le contexte de la gestion de la fermeture de la phase 1 et du projet. Shell a dit que l'élimination des RFM des lacs de kettle donnerait globalement une meilleure qualité d'eau dans ces lacs. Shell a indiqué que le flux à long terme d'eau de procédé provenant des RFM ne passerait pas par les lacs de kettle et qu'elle remplirait le vide laissé par l'enlèvement des RFM avec de l'eau de la rivière Athabasca.

[411] Les quatre lacs proposés auraient une superficie totale d'environ 40 km^2. Outre l'eau de la rivière Athabasca, l'eau qui remplirait les lacs de kettle aurait notamment comme sources les effluents des lacs de kettle de l'Impériale, le ruissellement dans le paysage remis en état, le suintement provenant des résidus et le flux de consolidation, ainsi que les précipitations. Shell a dit que, d'ici 2065, Shell et l'Impériale auraient intégré le drainage après fermeture et qu'une fois que l'eau des lacs de kettle de l'Impériale respecterait les critères de qualité, l'Impériale la libérerait dans le lac de kettle nord-est de Shell.

[412] Selon Shell, l'élimination des RFM des lacs de kettle exigerait deux modifications qui pourraient toucher la qualité de l'eau : la création et l'exploitation du site de dépôt réservé 2 pour retirer l'eau de procédé des résidus fins et la création de lacs de kettle plus profonds, ce qui nécessiterait de réévaluer la méromixie et l'aération. Shell a dit qu'elle gérerait l'eau de procédé du site de dépôt réservé (SDR) dans le système à circuit fermé, conformément aux méthodes et aux mesures d'atténuation courantes. Shell a conclu que les effets de la construction et de l'exploitation du SDR sur la qualité de l'eau seraient négligeables. Shell a intégré les modifications pour tenir compte des lacs de kettle libres de RFM et a exécuté à nouveau son modèle des lacs de kettle. Selon les résultats, les lacs de kettle seraient dimictiques et, en raison de la réoxygénation provoquée par le mélange vertical dans la colonne d'eau se produisant une fois par an ou par six mois, les concentrations d'oxygène dissous (O.D.) seraient supérieures aux concentrations recommandées concernant les effets chroniques sur la vie aquatique et seraient suffisantes pour la dégradation aérobie des constituants organiques.

[413] RNCan a fait observer que Shell capterait tous les RFM comme résidus non séparés (RNS) pour former un dépôt sec. RNCan a estimé que la centrifugation des RFM produirait environ 16 Mm^3 d'eaux de procédé salines et toxiques à la fin de vie de la mine. RNCan a noté

que Shell ne recyclerait pas le reste des eaux de procédé dans l'extraction; elle mettrait plutôt les dernières quantités restantes dans les lacs de kettle. De l'avis de RNCan, il serait moins risqué pour l'environnement de faire un traitement actif de l'eau que de mettre l'eau dans les lacs de kettle pour laisser les processus naturels faire leur œuvre.

[414] Shell a indiqué que, parce que le gisement à exploiter se trouve à une moindre profondeur que d'autres zones exploitables, ces lacs seraient moins profonds et de plus grande superficie que d'autres lacs de kettle dans la région des sables bitumineux.

[415] De l'avis de la PNCA, les zones littorales des lacs de kettle envisagés sont trop petites. Shell a dit qu'elle travaillait à optimiser la conception du littoral, en ayant en tête le souhait de la PNCA d'augmenter les zones littorales des lacs de kettle.

[416] La PNCA a avancé que Shell n'avait pas pris en considération les effets cumulatifs du déversement des effluents de multiples lacs de kettle dans les eaux douces de la région. La PNCA a indiqué que le cumul des effluents en provenance des lacs de kettle aurait un effet négatif important sur la qualité des eaux de surface de la rivière Athabasca.

[417] Shell a indiqué s'être servie des valeurs recommandées pour la protection de la vie aquatique dans les recommandations réglementaires de qualité de l'eau (MEA, 1999; CCME 1999, 2007; United States Environmental Protection Agency [USEPA], 2002) pour évaluer les effets du projet sur la qualité des eaux de surface. Shell a dit s'être inspirée de diverses prévisions d'effluents de mine d'autres exploitants pour modéliser la qualité de l'eau dans la zone du projet au moment de la fermeture et dans l'avenir lointain, y compris les prévisions concernant les eaux des lacs de kettle du projet d'exploitation des sables bitumineux de Kearl (PESBK) d'Impériale, du MRM de Shell, de la mine Aurora nord de Syncrude et de la phase 1 de la MJP de Shell.

[418] Shell a calculé que les concentrations de la plupart des contaminants dans les lacs de kettle demeureraient sous les valeurs recommandées pour la protection de la vie aquatique ou dans les limites de variation naturelle des cours d'eau récepteurs au moment du rejet initial (2065) et dans un avenir éloigné (2165). Shell a indiqué qu'étant donné l'assimilation des eaux de procédé du paysage remis en état dans les lacs de kettle une fois la mine fermée, les concentrations de baryum, molybdène, HAP du groupe 6, sodium, strontium, sulfates, matières dissoutes totales (MDT), azote total et vanadium dépasseraient les valeurs recommandées et les limites des variations naturelles.

[419] Shell a dit, vu le retrait des RFM des lacs de kettle, qu'elle prendrait une plus grande quantité d'eau de la rivière Athabasca pour remplir les lacs. Shell a observé que les concentrations d'aluminium, de cuivre, de fer, de plomb, de manganèse et de phosphore dans la rivière Athabasca sont élevées, par comparaison aux valeurs réglementaires recommandées pour la qualité de l'eau, ce qui pousserait les concentrations de ces contaminants dans l'eau des lacs de kettle en 2065 au-delà des valeurs recommandées. En revanche, l'utilisation d'eau de la rivière Athabasca amènerait les concentrations de MDT, de métaux totaux, d'ions majeurs et de contaminants organiques dans les lacs de kettle dans les limites de variation naturelle de la qualité de l'eau de la rivière à la fermeture et dans un avenir éloigné (2165).

[420] Shell a indiqué que les valeurs de référence pour les effets chroniques (VREC) employées dans l'étude d'impact environnemental (EIE) constituent des seuils prudents par

rapport auxquels il est possible d'évaluer les effets éventuels du projet sur la santé du milieu aquatique. Shell a élaboré les VREC pour le projet conformément au protocole du CCME (2007). Shell a conclu que le projet aurait des effets négligeables sur la qualité de l'eau des rivières Athabasca et Muskeg et n'aurait pas d'effet important sur les poissons, ni sur leur santé, ni sur la santé humaine.

[421] Shell a employé les VREC pour l'évaluation des effets cumulatifs sur la santé des poissons dans le scénario du dossier de demande et dans le scénario de développement prévu. Shell a observé que les quantités de métaux totaux et de nutriments dépassaient souvent les valeurs recommandées pour la protection de la vie aquatique dans son scénario préindustriel. Shell a dit que les paramètres calculés dépasseraient les valeurs recommandées dans le scénario de référence (instantanés) et aussi dans le scénario préindustriel. Shell a conclu que les aménagements en exploitation et les projets approuvés dans la région des sables bitumineux ne modifieraient pas sensiblement le degré de toxicité aiguë et chronique, ni le risque d'altération, ni les quantités d'acides naphténiques labiles (biodégradables et plus toxiques) ou réfractaires (moins toxiques et non biodégradables) dans la rivière Athabasca. Elle a calculé que le degré de toxicité aiguë et chronique et le risque d'altération dans le bassin versant de la rivière Muskeg seraient sensiblement inférieurs aux valeurs recommandées pour la protection de la vie aquatique, et que les concentrations d'acides naphténiques labiles seraient inférieures à 1 milligramme par litre (mg/L) dans le scénario du dossier de demande et dans le scénario de développement prévu.

[422] Shell a indiqué que les lacs de kettle contiendraient peu des principaux contaminants comme ceux qui provoquent des intoxications aiguës et chroniques et altèrent les poissons. Shell a calculé que la concentration d'acides naphténiques labiles serait inférieure à 1 mg/L au moment de la fermeture et dans un avenir éloigné et, donc, inférieure aux VREC ou dans les limites de variation naturelle des eaux de surface locales. Shell a observé que les concentrations d'acides naphténiques réfractaires dans l'eau des lacs de kettle dépasseraient les VREC correspondantes pour les eaux de surface dans la région des sables bitumineux. Shell a observé que les mesures d'atténuation actuelles et proposées garantiraient que la toxicité aiguë et chronique et le risque d'altération seraient sensiblement plus faibles que les VREC définies dans la demande. Shell s'est engagée à continuer de surveiller la qualité de l'eau durant l'exploitation et après la fermeture.

[423] Shell a dit que les lacs de kettle qu'elle propose assureraient la biodécontamination de l'eau et aideraient à atténuer les écoulements de crue une fois la mine fermée. Shell a indiqué que même si ses lacs de kettle ne seraient pas nécessairement semblables aux lacs naturels, ils deviendraient des écosystèmes aquatiques autosuffisants et accueilleraient des poissons et d'autres organismes aquatiques. Shell a observé qu'on ne sait pas au juste quand les poissons des les lacs de kettle seront propres à la consommation. Shell a dit que, d'après la documentation, ils devraient l'être vingt ou trente ans après la fermeture.

[424] L'OSEC a affirmé que les acides naphténiques étaient à l'origine de la plus grande partie de la toxicité de l'eau des lacs de kettle pour les organismes aquatiques et qu'ils pourraient s'accumuler dans les tissus des organismes aquatiques et remonter la chaîne alimentaire. L'OSEC a fait observer que les acides naphténiques sont susceptibles d'altérer le goût ou l'odeur des poissons.

[425] Les membres non inscrits des Premières Nations de Fort McMurray et de Fort McKay (MNIFMFMM) et la bande de Clearwater ont souligné que Shell s'était engagée à veiller à ce que les lacs de kettle, avec le temps, contiennent des poissons, mais qu'elle ne s'était pas engagée à veiller à ce que les lacs de kettle contiennent les mêmes espèces de poisson vivant maintenant dans la zone du projet et qu'elle ne pouvait dire quand les poissons seraient bons à manger. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater se sont inquiétés du temps requis pour que les lacs de kettle offrent un milieu de vie adéquat pour les poissons, de la qualité des poissons qu'ils contiendraient et des répercussions sur la santé des utilisateurs des terres traditionnelles qui consommeraient les poissons.

[426] Le MPO a exposé que les chances de succès des lacs de kettle étaient incertaines et qu'il ne considérait pas actuellement les lacs de kettle comme une solution viable de compensation de l'habitat du poisson. Le MPO a observé que les lacs de kettle finiraient par offrir un certain milieu de vie et que la compensation requise de l'habitat proviendrait du lac de compensation Redclay de Shell.

[427] Shell a confirmé qu'elle n'aménagerait pas son propre lac de kettle de démonstration. Shell a affirmé avoir grande confiance dans les lacs de kettle qu'elle propose, d'après les recherches en cours du Réseau canadien pour la recherche et le développement sur les sables pétrolifères (CONRAD) et de la Cumulative Environmental Management Association (CEMA), le projet de démonstration du lac Base Mine (LBM) de Syncrude, les prévisions fournies par les modèles qu'elle a employés dans son EIE, ainsi que les mesures d'atténuation et les solutions d'urgence qu'elle a projetées. Shell s'est engagée à respecter les recommandations actuelles pour la qualité de l'eau, à continuer de collaborer avec les organismes de réglementation pour mieux comprendre les effets des contaminants et à suivre les orientations du *End Pit Lake Guidance Document* (EPLGD) (2012) de la CEMA.

[428] Syncrude et d'autres ont élaboré des modèles qu'ils comptent valider par la démonstration du LBM. De l'avis de Syncrude, il était important que les recherches et les validations se poursuivent jusqu'à la fin; ainsi, Syncrude aurait besoin de données sur une vingtaine d'années pour confirmer le succès de son lac de démonstration. Syncrude a affirmé que chaque lac de kettle aurait ses particularités et qu'il devra réussir et que, même si l'AER a approuvé le concept des lacs de kettle, il reviendrait au MEDDRA d'approuver toute forme de remise en état, y compris les lacs de kettle.

[429] Shell a dit avoir conçu le paysage après la fermeture, conformément à la réglementation en vigueur, pour que les eaux s'y écoulent vers les milieux humides et les lacs de kettle, et ainsi assurer un traitement passif suffisant des effluents et protéger la qualité de l'eau des cours d'eau récepteurs. Shell a aussi affirmé qu'elle surveillerait de près le rendement des lacs de kettle et qu'elle n'en rejetterait pas les effluents dans l'environnement tant que le public et elle n'auraient pas l'assurance que la qualité de l'eau respecte les critères qui s'appliquent.

[430] L'OSEC a fait observer qu'il était possible de diluer les concentrations élevées de sel, mais que le sel demeurerait dans le milieu récepteur. L'OSEC a rappelé qu'on n'avait encore établi aucun critère de qualité de l'eau pour les lacs de kettle, malgré que la CEMA ait entrepris de le faire en 2003.

[431] Shell a dit que le MEDDRA n'avait pas élaboré de critère pour les effluents des lacs de kettle. Lorsqu'on lui a demandé si, en l'absence de critères de rejet, elle s'engagerait à respecter

les valeurs recommandées pour la protection de la vie aquatique du CCME et du MEDDRA dans les effluents des lacs de kettle, Shell a répondu qu'elle était peu disposée à se contenter d'accepter, parce qu'il se produisait actuellement des dépassements naturels des critères du CCME dans le bassin versant de la rivière Muskeg. Shell a indiqué qu'il lui fallait savoir quelle qualité de fond l'eau avait dans la région où se déverseraient les effluents de ses lacs de kettle. Shell a dit qu'en l'absence de recommandations de la CEMA, elle accepterait d'établir un ensemble de critères et demanderait le consentement du MEDDRA de rejeter les effluents d'après ces critères, de sorte que les tronçons inférieurs de la rivière Muskeg soient protégés.

[432] Shell a indiqué ne pas avoir fourni, ni avoir l'intention de fournir, une évaluation de la faisabilité technique ou économique de traiter activement l'eau des lacs de kettle si les lacs ne donnent pas les résultats escomptés, parce qu'elle considérait que le besoin de ce traitement n'était pas indiqué actuellement. Toutefois, Shell a dit que si l'eau des lacs de kettle ne respectait pas les critères relatifs aux eaux de surface, elle pourrait tabler sur sa propre expérience pour intégrer le traitement de l'eau dans ses plans d'atténuation et traiter l'eau des lacs de kettle pour en rendre la qualité acceptable. Shell a dit qu'elle avait toute confiance dans le fonctionnement global des lacs de kettle et qu'elle disposait de beaucoup de temps pour mettre en œuvre une gestion adaptative conformément à l'EPLGD de la CEMA si la surveillance révélait qu'un autre traitement de l'eau était nécessaire.

[433] De l'avis de Shell, la gestion adaptative ne consiste pas à disposer en tout temps de listes complètes de solutions de rechange, mais plutôt d'avoir un plan à exécuter et un moyen de suivre et de mesurer les progrès dans l'atteinte des objectifs de l'entreprise. Shell a indiqué s'intéresser beaucoup aux résultats des activités auxquelles elle participe avec Syncrude concernant le LBM de celle-ci. Shell a dit que les plans de surveillance et de mesure allaient permettre de déterminer l'élément déclencheur qui lui indiquerait qu'il est temps d'approfondir l'étude des solutions de rechange. Shell a indiqué qu'elle commencerait à remplir les lacs de kettle en 2050, ce qui lui donnerait 38 ans pour évaluer les progrès du LBM et établir des plans de rechange si la surveillance montrait que l'assainissement des lacs de kettle pouvait présenter des difficultés. Shell a dit que sa collaboration avec les organismes de réglementation permettra de suivre et de surveiller très étroitement ses progrès. Shell a confiance en ce qu'elle peut accomplir et elle est déterminée à faire le nécessaire pour que, à la fermeture de la mine, elle puisse remettre en état le paysage et le laisser dans l'état voulu.

[434] Shell a dit que d'autres types d'entreprises minières avaient employé des installations de traitement de l'eau pour réduire ou éliminer les contaminants dans les lacs de kettle; c'est une solution coûteuse, mais techniquement réalisable. Shell a observé que, par le Mine Financial Security Program (MFSP), l'Alberta veille à ce que des fonds soient disponibles pour la remise en état et que des mesures seraient prises pour garantir que les exploitants respectent les obligations de remise en état progressive.

[435] L'OSEC a affirmé que les lacs de kettle entraîneraient des effets négatifs importants à long terme et que Shell n'avait pas fait la démonstration de la faisabilité technique et économique des lacs de kettle. De l'avis de l'OSEC, les lacs de kettle de Shell ne deviendraient pas des écosystèmes autosuffisants. L'OSEC a indiqué que, pour faire la preuve de l'efficacité des lacs de kettle qu'elle propose, Shell s'appuierait essentiellement sur les résultats des analyses du LBM de Syncrude et sur les recherches du CONRAD et de la CEMA. L'OSEC a conclu que les résultats actuels de modélisation des lacs de kettle sont insuffisants pour justifier

l'approbation du projet et que l'efficacité des lacs de kettle pour traiter ou diluer les eaux de procédé demeurait inconnue et inéprouvée. L'OSEC a indiqué que Shell n'avait pas mené d'évaluation détaillée d'autres solutions de traitement de l'eau qui pourraient être retenues si les lacs de kettle ne produisaient pas les résultats attendus.

[436] L'OSEC a observé que, même si sa modélisation prévoyait que la qualité de l'eau des lacs de kettle serait supérieure à celle recommandée par l'Alberta et que ses valeurs seraient meilleures que plusieurs à la fermeture et dans un avenir éloigné, Shell a conclu que les impacts sur la qualité de l'eau seraient négligeables. L'OSEC a aussi fait remarquer que Shell s'en remettrait à la gestion adaptative, en particulier en ce qui touche les défaillances des lacs de kettle, à l'égard desquelles Shell n'avait pas de plan d'urgence.

[437] L'OSEC conteste le point de vue de Shell que la surveillance et la gestion adaptative apporteront la solution en cas d'un éventuel effet négatif important, en particulier en ce qui concerne les lacs de kettle. De l'avis de l'OSEC, la gestion adaptative s'est révélée être un échec. Pour étayer sa position, l'OSEC a souligné ce qui suit :

- L'EPLGD de la CEMA indique que la gestion adaptative affiche un piètre bilan dans le monde entier et fait ressortir le besoin d'un plan concret dans l'éventualité des diverses défaillances pouvant survenir.
- Le Groupe consultatif sur les sables bitumineux du ministre fédéral de l'Environnement a constaté qu'il n'existe pas d'ensemble bien précisé d'objectifs ni de processus décisionnel statistique fiable pour permettre la gestion adaptative dans le contexte en rapide évolution des sables bitumineux;
- Le Canada a recommandé d'élaborer des plans d'urgence, parce qu'il doutait de la capacité de Shell de prévoir et de contrôler la qualité des effluents des lacs de kettle.

[438] EC a expliqué que, si les choses ne marchent pas comme prévu, la gestion adaptative permet d'apporter des ajustements au fil du temps, de façon à obtenir le résultat voulu. EC accueille favorablement la gestion adaptative proposée par Shell afin de composer avec les éventuels effets négatifs que la surveillance pourrait révéler et d'appliquer les mesures d'atténuation qui conviennent.

[439] Shell a affirmé avoir fourni un ensemble complet de preuves sur les effets éventuels du projet, sur les mesures d'atténuation qu'elle propose et sur la façon dont elle compte prendre celle-ci. Les programmes de suivi et de gestion adaptative que prévoit Shell visent à montrer que ses prévisions sont exactes et, dans la mesure où elles ne le seront pas, à mettre en œuvre le programme de gestion adaptative.

[440] L'OSEC a affirmé que le projet aura des effets négatifs importants qui ne pourront être atténués et ne seront pas dans l'intérêt public, et que la commission ne devrait pas accepter la gestion adaptative comme solution face aux effets négatifs éventuels du projet. L'OSEC a soutenu que Shell devait faire la démonstration que les lacs de kettle sont viables à la date de sa décision d'investissement, ou produire un plan d'urgence complet, avant de pouvoir obtenir l'approbation.

[441] M. Schindler (Ph.D.) parlant au nom de l'OSEC, a affirmé que Shell n'avait pas pleinement évalué les possibles effets synergiques ou additifs des contaminants du projet. L'OSEC a soutenu que les objectifs fixés pour des contaminants seuls n'ont aucun sens quand il s'agit de mélanges de contaminants et que Shell s'est appuyée sur les recommandations établies pour des contaminants uniques dans le cas des métaux, recommandations qui ne tiennent pas compte des interactions possibles des effets des divers contaminants. M. Schindler a recommandé les travaux d'EC, de Kelly et coll. et de Parrott et coll. pour mieux évaluer les effets aggravants. Shell a répondu avoir tenu compte des effets dont elle connaissait les mécanismes pour établir ses VREC. Lorsqu'elle ne connaissait pas les mécanismes, Shell a dit avoir fait preuve d'une prudence raisonnable. Shell a indiqué que les critères canadiens et américains en vigueur d'analyse de substance chimique simple constituaient les normes acceptées de l'industrie.

[442] La PNCA a demandé de subordonner toute approbation ou recommandation en faveur du projet à la condition que soient effectuées une évaluation et une vérification indépendantes et scientifiquement rigoureuses de l'exactitude des modèles employés pour prévoir le fonctionnement des lacs de kettle. Elle a ajouté que cette évaluation devait se faire avant que l'AER ou une commission d'examen conjoint à venir prenne toute autre décision concernant des projets de sables bitumineux dans les terres ancestrales de la PNCA.

[443] M. Schindler parlant au nom de l'OSEC, a rappelé que plus de 25 lacs de kettle seront créés dans le bassin versant de la rivière Athabasca et que chacun participera à la charge totale de contaminants dans l'hydrosystème. L'OSEC a soutenu que chacun de ces lacs pourrait respecter les valeurs recommandées pour la protection de la vie aquatique, mais que Shell généralisait de façon erronée la façon dont les effets aggravants de chaque lac pourraient se répercuter sur l'écosystème aquatique régional. Le problème est compliqué par l'absence de recommandations pour la qualité de l'eau concernant les acides naphténiques et certains groupes de HAP. L'OSEC a prévenu que le rejet de sels d'un lac de kettle n'aurait peut-être pas d'effet grave sur un réseau fluvial, mais que l'impact cumulatif pourrait finir par altérer la qualité de l'eau dans un avenir éloigné. L'OSEC a conclu que Shell n'avait pas pleinement examiné les effluents cumulés des lacs de kettle.

[444] L'OSEC a fait remarquer que Shell semblait trouver comparables les lacs de kettle creusés dans la roche dure et ceux établis dans les sables bitumineux quand ils fonctionnaient bien, mais non quand ils fonctionnaient mal. L'OSEC a observé ne pas être une experte, non plus que Shell, des lacs de kettle, puisqu'il n'existe pas encore d'experts dans le domaine, étant donné qu'aucun lac de kettle n'avait encore été réalisé pour des sables bitumineux.

[445] Syncrude a affirmé ne pas soutenir l'EPLGD de la CEMA, parce que le document n'orienterait pas les organismes de réglementation ni les exploitants quant à la conception et à l'exploitation des lacs de kettle. Selon Syncrude, le fait qu'elle ait des réserves au sujet de l'EPLGD de la CEMA ne devrait pas entamer la confiance en la technologie des lacs de kettle. Syncrude a signalé avoir beaucoup investi pour continuer l'exploitation sur les décennies à venir. Ces investissements permettront d'effectuer la remise en état progressive au moyen des lacs de kettle et assureront la capacité financière de la mener à bien. Syncrude a ajouté qu'une remise en état réussie, qui est au cœur du MFSP, s'appuie sur une réserve valorisable de sables bitumineux.

[446] Shell a affirmé que sa divergence d'opinions avec Syncrude au sujet de l'EPLGD ne l'empêcherait pas de se fier au LBM pour faire la démonstration de l'efficacité de son lac de kettle. Shell considérait le travail effectué par Syncrude comme très instructif pour toute l'industrie. Shell a dit appuyer l'EPLGD, parce que le document vise à faire évoluer la science afin d'aider l'industrie à comprendre les lacs de kettle et afin qu'on crée des lacs de kettle réussis dans le contexte de la fermeture des mines. La gestion adaptative est un thème récurrent de l'EPLGD, et Shell l'appliquera au projet en général et aux lacs de kettle en particulier.

Analyse et constatations

[447] La commission reconnaît que la proposition de Shell d'éliminer les RFM des lacs de kettle du projet améliorerait le mode actuel de gestion des résidus et pourrait réduire l'altération des poissons et le risque toxique dans les eaux réceptrices.

[448] La commission prend acte que RNCan trouve préoccupante l'intention de Shell de mettre dans les lacs de kettle les dernières quantités (16 Mm^3) d'eaux de procédé salines et toxiques. La commission note que le suintement provenant des résidus et le flux de consolidation apporteraient aussi aux lacs de kettle quelque 52 Mm^3 entre 2050 et 2065, ce que la commission considère comme un volume très important. La commission recommande que le MEDDRA assortisse toute approbation sous le régime de l'EPEA des exigences suivantes à respecter par Shell :

- produire des plans d'urgence si l'eau des lacs de kettle ne respecte pas les critères relatifs aux effluents des lacs de kettle, y compris les solutions de traitement actif que Shell appliquerait pour réduire au minimum les effets sur les cours d'eau récepteurs;
- valider les modèles employés pour prévoir la qualité de l'eau dans les lacs de kettle et actualiser les plans d'atténuation en conséquence, à mesure que les informations sur les eaux de procédé issues des activités de Shell seront obtenues;
- produire un calendrier de recherche pour vérifier les prévisions concernant les lacs de kettle et les caractéristiques de conception de ceux-ci;
- traiter tout le volume d'eau de procédé issu du séchage des RFM à la fin de la vie utile de la mine. Cette eau de procédé traitée devra respecter les critères de rejet avant d'être mise dans les lacs de kettle.

[449] La commission sait que les organismes de réglementation ont approuvé le concept des lacs de kettle pour plusieurs projets d'exploitation des sables bitumineux, sous réserve de la démonstration réussie pleine grandeur dans les quinze ans après 2003, délai qui tombe dans cinq ans. La commission sait que Shell mise sur l'essai du LBM de Syncrude pour faire la démonstration que les lacs de kettle deviendraient des écosystèmes aquatiques fonctionnels et autosuffisants, essai qui ne sera pas terminé avant encore une vingtaine d'années. La commission reconnaît que les exploitants de sables bitumineux ne pourront faire la démonstration de l'efficacité des lacs de kettle d'ici 2018, comme s'y attendaient des commissions d'examen conjoint antérieures.

[450] La commission est consciente que Shell compte commencer à remplir les lacs de kettle en 2050 et que les résultats d'essai du LBM de Syncrude seront dévoilés au début des années 2030. La commission comprend que si ces résultats d'essai révèlent que les lacs de kettle comportent

des failles importantes comme solutions de remise en état, Shell disposerait encore de près de 20 ans pour remplacer les lacs de kettle proposés par des solutions de rechange réalisables.

[451] La commission exige que Shell présente à l'AER un rapport annuel décrivant : la recherche et le développement sur les lacs de kettle qu'elle a effectués au cours de l'année écoulée, ses plans et échéanciers pour faire la démonstration de l'efficacité des lacs de kettle dans les vingt prochaines années et les solutions de rechange au traitement passif de l'eau dans les lacs de kettle. Le rapport doit comprendre les efforts et les contributions de Shell dans sa collaboration à la démonstration pleine échelle d'un lac de kettle. Le rapport doit être présenté la première fois deux ans avant le démarrage des installations de la mine Jackpine agrandie.

[452] Selon la LCEE 2012, l'évaluation environnementale doit tenir compte des mesures d'atténuation réalisables, sur les plans technique et économique, des effets environnementaux négatifs importants du projet. La commission observe que Shell a décidé de ne pas fournir d'évaluation des solutions de rechange pour traiter activement l'eau des lacs de kettle qui ne respecterait pas les critères de rejet si les lacs ne fonctionnent pas comme prévu. La commission exige que Shell fournisse, avant le début des travaux d'exploitation minière, une évaluation économique exhaustive des solutions réalisables de traitement de l'eau que Shell pourrait mettre en œuvre de sorte que les lacs de kettle respectent les critères de rejet de l'eau à la fermeture.

[453] La commission sait qu'il y a de l'incertitude quant à la capacité de créer, de manière fonctionnelle et opportune, un lac de kettle où pourraient vivre des poissons qui seraient bons à manger. La commission constate que Shell a proposé que le plan à perte nette nulle (PPNN) compense la perte du poisson et de l'habitat du poisson et que les lacs de kettle ne font pas partie de la proposition de compensation, mais que, néanmoins, il se peut que les poissons des lacs de kettle soient consommés par des humains dans l'avenir. La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta assortissent toute approbation de l'obligation pour Shell de surveiller les tissus des poissons dans les lacs de kettle et, si les poissons dans un lac de kettle montrent des concentrations élevées de contaminants, de mettre en œuvre des mesures d'atténuation approuvées par les autorités gouvernementales pour empêcher que les poissons soient consommés tant qu'ils ne seront pas bons à manger.

[454] La commission comprend que, par le MFSP, l'Alberta veillera à ce qu'il y ait des fonds pour une remise en état complète. La commission comprend aussi que le calcul de la responsabilité du MFSP se fonde sur les plans approuvés de fermeture et de remise en état et qu'il englobe des activités comme le traitement des sols et des eaux contaminés, la gestion des résidus et des ouvrages se rapportant aux résidus, ainsi que l'aménagement de lacs, de cours d'eau et de milieux humides, y compris le remplissage des plans d'eau. La commission recommande que le MEDDRA examine le calcul de la responsabilité du MFSP et, au besoin, qu'il fasse les ajustements pour que les coûts totaux attribués au traitement des sols et des eaux contaminés soient entièrement récupérés si les lacs de kettle ne fonctionnent pas comme prévu.

[455] La commission reconnaît les inquiétudes des intervenants au sujet du manque de preuves de la faisabilité technique et économique des lacs de kettle et du recours par Shell à la gestion adaptative face au risque que les lacs de kettle ne fonctionnent pas comme prévu. La commission reconnaît que le travail accompli par l'industrie et d'autres par l'intermédiaire de la CEMA pour actualiser l'EPLGD constitue une démarche positive en vue d'améliorer la conception des lacs de kettle. La commission considère que ce document d'orientation renferme des résultats de

recherche fiables au sujet de la conception des lacs de kettle, mais que, tant qu'on ne disposera pas de plus d'informations (en l'occurrence, des résultats d'essai du LBM de Syncrude), la commission ne peut envisager l'EPLGD que comme un document d'orientation et non comme un outil de réglementation. La commission attend de Shell qu'elle continue à participer aux travaux de la CEMA et d'autres groupes multi-intervenants pour étudier et préciser les hypothèses au sujet de l'aménagement des lacs de kettle.

[456] La commission prend acte des préoccupations des parties intéressées au sujet de la gestion adaptative; cela dit, la commission convient avec EC et Shell que la surveillance et la gestion adaptative constituent des stratégies appropriées pour composer avec les incertitudes entourant les lacs de kettle. La commission recommande que le MEDDRA assortisse toute approbation sous le régime de l'EPEA de l'exigence que Shell signale les effets négatifs relevés par la surveillance et qu'elle mette en œuvre les mesures d'atténuation qui s'imposent conformément à ses plans de gestion adaptative.

[457] La commission prend acte des préoccupations des parties intéressées au sujet de la prévision faite par Shell que la qualité de l'eau des lacs de kettle dépasserait les valeurs seuils recommandées par l'Alberta pour la qualité de l'eau et plusieurs VREC à la fermeture et dans un avenir éloigné. La commission observe aussi que Shell a indiqué qu'en l'absence de critères de rejet de l'eau des lacs de kettle, Shell établirait un ensemble de critères qu'elle soumettrait à l'approbation du MEDDRA.

[458] La commission recommande que le MEDDRA tienne compte de ce qui suit pour l'élaboration des critères de rejet de l'eau des lacs de kettle :

- Les critères devraient s'accorder avec les limites pour la qualité de l'eau du Plan régional pour le cours inférieur de l'Athabasca (LARP ou *Lower Athabasca Regional Plan*), qui se fondent sur les recommandations provinciales pour la qualité de l'eau.
- Il n'existe pas de recommandations provinciales pour la qualité de l'eau concernant les substances chimiques préoccupantes, dont les acides naphténiques et les HAP.
- Les gouvernements de l'Alberta et du Canada devraient collaborer pour que les effluents des lacs de kettle n'aient aucun effet environnemental important sur le poisson et son habitat.

[459] La commission recommande que le MEDDRA finalise les critères de rejet de l'eau des lacs de kettle et les diffuse aux premières étapes de l'essai de démonstration du LBM de Syncrude, de sorte que les critères puissent être intégrés dans les objectifs de qualité de l'eau nécessaires pour déterminer la réussite des lacs de kettle.

[460] La commission convient que Shell a respecté les exigences de la LCEE 2012 en analysant les effets environnementaux à prendre en compte à l'égard d'une éventuelle modification du poisson et de son habitat, au sens de la *Loi sur les pêches*. La commission reconnaît l'évaluation faite par Shell des effets du projet sur la santé du milieu aquatique, par l'analyse du risque de toxicité aiguë ou chronique et du stress accru pour les populations de poissons qu'apporterait le rejet de contaminants. La commission accepte la conclusion de Shell que les effets du projet seraient négligeables sur les rivières Muskeg et Athabasca, y compris le delta des rivières de la Paix et Athabasca (DPA).

[461] La commission est d'avis que le plan de Shell pour gérer les eaux de surface et les eaux de procédé aiderait à prévenir les effets éventuels sur les eaux réceptrices. La commission considère que les lacs de kettle ne sont pas susceptibles de causer un effet important, pourvu que Shell veille à ce que l'eau des lacs de kettle ne soit pas rejetée dans les eaux de surface tant qu'elle ne respectera pas les recommandations réglementaires pour la qualité de ces eaux.

[462] La commission accepte le concept de gestion adaptative et conclut, compte tenu de l'application des mesures d'atténuation que Shell propose et des engagements qu'elle prend et compte tenu des exigences, attentes et recommandations de la commission, qu'il est peu probable que le recours aux lacs de kettle libres de RFM cause des effets environnementaux importants.

EFFETS SUR LA QUALITÉ DES EAUX DE SURFACE

[463] Vu la nature du sujet traité, la présente section du rapport reprend des éléments déjà vus dans la section sur l'utilisation des lacs de kettle.

Éléments de preuve

[464] Shell a dit que la qualité de l'eau des cours d'eau exploités serait surveillée régulièrement tout au long de l'exploitation, pour assurer le respect des exigences réglementaires. Shell a indiqué que les contrôles environnementaux du projet pour la qualité des eaux de surface durant l'exploitation comprennent ce qui suit :

- séparation des flux d'eau propre et d'eau de procédé : les eaux de surface propres provenant de zones non aménagées continueraient de s'écouler jusqu'aux cours d'eau à proximité, tandis que les eaux de procédé seraient recueillies dans un système à circuit fermé et utilisées dans le processus;
- collecte du ruissellement de l'aire de stockage des matériaux valorisés (ASMV), des sites d'élimination des morts-terrains et des routes hors site et assèchement et drainage de la fondrière de mousse et des morts-terrains dans les lagunes tertiaires;
- acheminement de l'eau des puits de dépressurisation au SEER;
- collecte du suintement et du ruissellement du SEER par des fossés périphériques et des puits d'interception.

[465] Shell a indiqué avoir utilisé les valeurs recommandées pour la protection de la vie aquatique dans les recommandations réglementaires pour la qualité de l'eau (MEA, 1999; CCME, 1999, 2007; United States Environmental Protection Agency [USEPA], 2002) et dans le *Water Quality Based Effluent Limits Procedures Manual* (MEA, 1995) pour évaluer les effets du projet sur la qualité des eaux de surface.

[466] Shell a indiqué que les VREC employées dans l'EIE constituent des seuils prudents pour évaluer les effets éventuels du projet sur la santé du milieu aquatique. Shell a établi les VREC pour le projet conformément au protocole du CCME (2007).

[467] Shell s'est servie des VREC pour mener son évaluation des effets cumulatifs du dossier de demande et du scénario de développement prévu. Shell a observé que les métaux totaux et les nutriments ont souvent dépassé les valeurs recommandées pour la protection de la vie aquatique dans le scénario préindustriel. Shell a conclu que les aménagements en exploitation et les projets approuvés dans la région des sables bitumineux ne modifieraient pas sensiblement le degré de toxicité aiguë et chronique, ni le risque d'altération, ni les quantités d'acides naphténiques labiles (biodégradables et plus toxiques) ou réfractaires (moins toxiques et non biodégradables) dans la rivière Athabasca.

[468] Shell a calculé que le degré de toxicité aiguë et chronique et le risque d'altération dans le bassin versant de la rivière Muskeg seraient sensiblement inférieurs aux valeurs recommandées pour la protection de la vie aquatique, et que les concentrations d'acides naphténiques labiles seraient inférieures à 1 milligramme par litre (mg/L) dans le dossier de demande et dans le scénario de développement prévu. Shell a observé que les mesures d'atténuation actuelles et proposées garantiraient que la toxicité aiguë et chronique et le risque d'altération seraient sensiblement plus faibles que les VREC correspondantes définies dans la demande. Shell s'est engagée à continuer de surveiller la qualité de l'eau durant l'exploitation et après la fermeture.

[469] Shell a dit que les concentrations de nombreux contaminants dans la rivière Athabasca dans le scénario de référence sont supérieures aux valeurs recommandées pour la protection de la vie aquatique, surtout en conséquence des charges de fond dans le bassin versant en amont de la région des sables bitumineux; aluminium, arsenic, cadmium, chrome, cuivre, fer, plomb, argent, zinc, azote total, composés phénoliques totaux et phosphore total étaient parmi les contaminants en fortes concentrations. Shell a indiqué que des concentrations élevées surviennent habituellement au printemps et à l'été et que ces contaminants sont normalement présents en concentrations élevées dans les cours d'eau dans la zone de projet dans les conditions du scénario de référence.

[470] Shell a prévu que les activités du projet auraient des effets négligeables sur la qualité de l'eau dans la rivière Athabasca et que les contaminants comme les acides naphténiques labiles, la toxicité aiguë et chronique, le risque d'altération et le total des solides en suspension (TSS) n'augmenteraient que légèrement dans la rivière Athabasca dans le scénario du dossier de demande. Shell a aussi calculé que les concentrations de bore et d'acides naphténiques réfractaires dans la rivière Athabasca augmenteraient en aval de la rivière Muskeg à la fin de la désaffectation et dans un avenir éloigné, avec des effets négligeables sur les poissons et autres espèces sauvages et sur la santé humaine.

[471] Shell a calculé que toutes les concentrations des paramètres pour la rivière Athabasca s'établiraient à moins de 10 pour cent des concentrations de fond ou sous les valeurs recommandées pour la protection de la vie aquatique. Les concentrations de contaminants dans les tissus des poissons devraient demeurer sous les VREC. Shell a conclu que les activités du projet dans le scénario du dossier de demande et dans le scénario de développement prévu auraient des effets négligeables sur la santé du milieu aquatique de la rivière Athabasca.

[472] EC a fait observer que la qualité de l'eau en aval des aménagements proposés dépasserait certaines des VREC que Shell a établies pour le projet. EC a reconnu que les VREC représentaient des réactions sensibles déterminées par des essais en laboratoire et qu'il serait difficile d'extrapoler les résultats au milieu récepteur. EC a expliqué que l'emploi d'une gamme

restreinte de précipitations modélisées entraînait une sous-estimation de la plage des concentrations de contaminants dans les cours d'eau récepteurs et des effets biologiques. EC a mentionné que l'approche des VREC se fondait sur l'évaluation de la réaction à une substance chimique unique et ne jetait donc pas d'éclairage sur les éventuelles interactions synergiques entre les contaminants dans les mélanges complexes trouvés dans l'environnement.

[473] EC a recommandé que Shell réétalonne ses modèles aquatiques tous les cinq ans au moyen des meilleures informations disponibles et exécute de nouveau les simulations destinées à l'estimation des incidences prévues sur le milieu aquatique et qu'elle publie les résultats.

[474] EC a rappelé que des commissions antérieures chargées d'évaluer des projets d'exploitation des sables bitumineux avaient recommandé que des objectifs précis soient établis pour la qualité de l'eau à l'égard des acides naphténiques. EC a remarqué que ces objectifs n'avaient toujours pas été établis et qu'ils ne le seraient pas avant environ cinq ans.

[475] Shell a dit que, dans les conditions de référence dans la rivière Muskeg et le ruisseau Jackpine, les concentrations mesurées des contaminants suivants étaient plus élevées que les valeurs recommandées pour la protection de la vie aquatique : aluminium, baryum, béryllium, bore, chrome, cobalt, cuivre, fer, molybdène, groupes 1, 3, 5, 6 et 7 d'HAP, argent, strontium et vanadium. Shell a dit que dans le scénario du dossier de demande, les concentrations maximales prévues des contaminants précités seraient moindres que les VREC correspondantes et entraîneraient des effets négligeables sur la santé du milieu aquatique dans la rivière Muskeg, à la fermeture et dans un avenir éloigné.

[476] Shell a indiqué que les effets des activités en cours et des projets approuvés sur la température, l'oxygène dissous (O.D.) et la qualité des sédiments seraient négligeables. Shell a dit que les lagunes tertiaires dans les aménagements existants constituent un moyen d'atténuation efficace pour les rejets d'eau provenant du ruissellement, du drainage de la fondrière et de l'assèchement des morts-terrains. Shell a expliqué qu'aucun effet n'avait été observé sur la concentration d'O.D. ni sur la qualité des sédiments dans les eaux de surface réceptrices; par conséquent, les modifications de ces paramètres ne sont pas importantes pour le scénario de référence.

[477] Shell a indiqué que le drainage de la fondrière et des morts-terrains de la zone du projet n'aurait pas d'effet sur la concentration d'O.D. dans les cours d'eau récepteurs. Shell a dit que les données obtenues de l'exploitation des lagunes tertiaires existantes font croire que les contaminants consommant de l'oxygène seraient ramenés à des concentrations semblables aux concentrations de fond observées dans la rivière Muskeg. Shell a observé que la concentration d'O.D. dans l'eau des lagunes tertiaires est souvent plus élevée que la concentration de fond dans les petits cours d'eau récepteurs, en particulier en hiver.

[478] Shell a dit que l'eau de drainage de la fondrière et des morts-terrains s'asséchant qui s'écoule dans les lagunes tertiaires parviendrait normalement à un équilibre et atteindrait une température analogue à celle des cours d'eau récepteurs. Shell a indiqué que, sporadiquement, la température de l'eau de certaines lagunes pourrait dépasser celle des cours d'eau récepteurs; cela dit, dans les cas les plus extrêmes, la température des eaux réceptrices serait haussée de moins de 1 °C, ce qui aurait des effets négligeables sur le cours d'eau.

[479] Shell a dit que la température, l'O.D. et la qualité des sédiments dans la rivière Athabasca ne seraient pas modifiés par les activités en cours ni les aménagements approuvés. Shell a dit que la température de l'eau et l'O.D. dans la rivière Athabasca ne seraient pas modifiés par le projet, en raison des mesures d'atténuation proposées par Shell et le volume plutôt petit des rejets d'eau par comparaison aux volumes d'écoulement dans la rivière.

[480] Shell a prévu que le projet modifierait de façon négligeable les quantités de HAP et de métaux dans les sédiments des cours d'eau et les plans d'eau récepteurs. Le paysage remis en état et les systèmes de drainage en cours d'exploitation et à la fermeture seraient stables sur le plan géotechnique et s'éroderaient peu. Shell a indiqué que les lagunes tertiaires, les milieux humides, et les lacs de kettle piègeraient les sols emportés par l'érosion et les contaminants particulaires dans les eaux de surface, et réduiraient ainsi la concentration de HAP et de métaux dans les cours d'eau récepteurs.

[481] Shell a dit qu'elle avait validé le modèle de qualité des eaux de surface utilisé pour le projet et que les résultats de la validation indiquaient que le modèle surestimait les concentrations de la plupart des contaminants par comparaison aux données d'observation, et les sous-estimait légèrement pour quelques-uns. Malgré ces différences, les prévisions pour la plupart des concentrations correspondaient bien aux données observées. Dans l'EIE, Shell a dit avoir appliqué l'approche de la toxicité globale de l'effluent[9] pour mesurer la toxicité de l'eau suintant de l'installation externe de gestion des résidus (IEGR). Les résultats de Shell ont aussi indiqué que les concentrations d'acides naphténiques, de métaux totaux et de métaux dissous étaient inférieures aux valeurs maximales utilisées pour décrire le suintement du bassin de résidus.

[482] L'OSEC a signalé que, sur une période hivernale de quatre mois en 2008, 11 400 tonnes de particules en suspension dans l'air, la plupart des particules de bitume, se sont déposées dans un rayon de 50 km des principales installations de valorisation. L'OSEC a indiqué que les données de l'INRP ont montré que les émissions de mercure provenant des installations de valorisation dans le secteur s'étaient multipliées dans la décennie précédant 2010. L'OSEC a remarqué qu'il est peu fait mention de sources atmosphériques dans l'eau et de certains groupes de composés apparentés aux HAP, dont on sait qu'ils augmentent dans les émissions atmosphériques. L'OSEC a aussi fait observer qu'on sait maintenant que les HAP se transportent au moins à 90 km des installations de valorisation dans le secteur et qu'ils ont augmenté la charge de fond dans les lacs entre 2,5 et 50 fois.

[483] Shell a observé que l'OSEC avait exprimé des préoccupations au sujet des quantités de mercure, de HAP et d'autres composés dans le bassin versant de la rivière Muskeg provenant des émissions dans l'air et dans l'eau provoquée par la mise en valeur des sables bitumineux dans la région. Shell a dit que ses éléments d'information montraient clairement que les émissions atmosphériques du projet ne modifieraient pas de façon mesurable la qualité de l'eau dans la région et elle a réaffirmé que le projet ne comprendrait pas d'installations de valorisation.

[484] Shell a dit que vu le retrait des RFM des lacs de kettle, elle prendrait d'autre eau de la rivière Athabasca pour remplir les lacs. Shell a observé que les concentrations d'aluminium, de cuivre, de fer, de plomb, de manganèse et de phosphore dans la rivière Athabasca, déjà fortes par comparaison aux valeurs des recommandations réglementaires pour la qualité de l'eau,

[9] *Water Quality Based Effluent Limits Procedures Manual*, MEDDRA, 1995.

pousseraient l'eau des lacs de kettle à dépasser, en 2065, les valeurs recommandées pour ces contaminants. Shell a expliqué que, par contraste, l'emploi de l'eau de la rivière Athabasca ramènerait les concentrations de matières dissoutes totales, de métaux totaux, d'ions majeurs et de contaminants organiques dans les lacs de kettle dans la plage de variation naturelle de la qualité de l'eau de la rivière, à la fermeture et dans un avenir éloigné.

[485] Shell a dit que la chimie de l'eau des lacs de kettle serait surveillée durant la période de remplissage avant le rejet. Si les données de surveillance indiquent que l'effluent sera toxique ou causera des effets indésirables sur les cours d'eau récepteurs, la vitesse de remplissage pourrait être réduite pour laisser plus de temps pour la biodégradation des contaminants toxiques. Shell a aussi expliqué qu'au besoin, le traitement passif dans les lacs pourrait aussi être amélioré, ou l'effluent dirigé vers les milieux humides traitants, pour lui donner une qualité satisfaisante avant son rejet dans les eaux de surface réceptrices.

[486] Shell a dit que l'effluent des lacs de kettle proviendrait des couches superficielles et, donc, aurait une température analogue à celle des plans d'eau de la région des sables bitumineux, ou atteindrait rapidement l'équilibre thermique avec les cours d'eau récepteurs. Shell a indiqué qu'en cas de modification nuisible du régime thermique des cours d'eau récepteurs, l'effluent des lacs de kettle serait dirigé vers des lagunes ou des milieux humides où il demeurerait suffisamment longtemps pour atteindre l'équilibre thermique avec l'atmosphère avant d'être rejeté.

[487] Shell a dit qu'elle appliquerait un plan de surveillance, conformément aux exigences du MEDDRA et du MPO, pour mesurer les effets du projet et pour confirmer l'efficacité des systèmes d'atténuation proposés.

[488] Shell a dit s'engager à préserver la qualité de l'eau de la rivière Muskeg conformément au *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg* et au cadre global une fois celui-ci établi. Shell respecterait aussi les limites indiquées dans le LARP à l'égard des effets cumulatifs pour la qualité de l'eau de la rivière Athabasca. Shell a dit qu'elle surveillerait de près le rendement des installations de traitement et qu'elle ne rejetterait aucun effluent dans l'environnement tant qu'il ne respecterait pas les normes acceptées de qualité de l'eau.

[489] Shell a dit qu'elle continuerait de participer aux travaux des organismes multi-intervenants, comme le RAMP et la CEMA, afin de surveiller la qualité de l'eau dans les cours d'eau et plans d'eau récepteurs et de confirmer le succès de l'atténuation. Shell a indiqué qu'elle collaborerait avec les organismes de réglementation et les intervenants pour élaborer un programme détaillé de surveillance du milieu aquatique pour le projet. Shell a dit que ce programme intégrerait des essais de toxicité globale de l'effluent et la surveillance de la santé du milieu aquatique et qu'il permettrait de déceler rapidement les effets cumulatifs, puis de prendre les mesures de gestion adaptative voulues pour atténuer ces effets.

[490] L'OSEC a fait observer que le RAMP et les entreprises d'exploitation des sables bitumineux font fonctionner le réseau de stations de surveillance du niveau et du débit de l'eau dans la région. L'OSEC a signalé que, jusqu'ici, les rapports d'évaluation ont indiqué que la surveillance de l'eau dans la région de l'Athabasca était inadéquate. L'OSEC a indiqué qu'étant donné les problèmes signalés du RAMP concernant les programmes d'échantillonnage, l'ignorance générale des conditions de fond et les capacités limitées d'analyse, il serait

inopportun de tirer des conclusions sur les nouveaux projets ou les impacts en se fondant sur les données du RAMP.

[491] Shell a indiqué qu'en ce qui a trait aux informations employées dans la modélisation de l'eau, elle s'était fiée non seulement aux données du RAMP, mais aussi aux données du MEDDRA, d'EC et de Golder Associates. Shell a dit que l'essentiel des informations réunies ne provenaient pas du RAMP. Shell a mentionné qu'elle avait appuyé la surveillance dans le contexte du RAMP et qu'elle appuierait le *Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux.*

[492] Shell a dit que les modifications que causerait le projet à la qualité des eaux de surface et des sédiments dans le DPA, cumulées à celle d'autres activités en cours, approuvées ou projetées, seraient négligeables et que, donc, les effets sur la santé du milieu aquatique dans le DPA le seraient aussi. Shell fonde sa conclusion sur la revue de la littérature et l'analyse des données des études examinées, ainsi que sur les résultats des modèles de l'EIE.

Analyse et constatations

[493] La commission considère que, pour l'évaluation des effets du projet sur la santé du milieu aquatique, Shell s'est reposée sur les programmes courants de modélisation, les recommandations provinciales et fédérales et les VREC les plus récentes. La commission comprend que Shell a validé le modèle de la qualité des eaux de surface et que les prévisions s'accordaient avec les données d'observation. La commission accepte la recommandation d'EC de réétalonner tous les cinq ans les modèles de qualité des eaux de surface en utilisant les meilleures informations disponibles et d'exécuter à nouveau les simulations pour valider les effets prévus sur l'environnement. La commission comprend que l'approche axée sur la toxicité globale de l'effluent tient compte des effets conjugués du mélange de substances dans l'effluent. La commission accepte la méthode employée par Shell pour évaluer les interactions synergiques entre les contaminants contenus dans l'eau de procédé de l'IEGR. La commission recommande que le MEDDRA assortisse toute approbation donnée sous le régime de l'EPEA de l'exigence pour Shell de réétalonner tous les cinq ans les modèles de qualité des eaux de surface en utilisant les meilleures informations disponibles et d'exécuter à nouveau les simulations pour valider les effets prévus sur l'environnement et de veiller au respect des recommandations réglementaires pour la qualité de l'eau.

[494] La commission trouve que les données utilisées par Shell étaient adéquates compte tenu de ce dont elle disposait, y compris les données du RAMP. La commission reconnaît que le RAMP sera abandonné en temps voulu et que ses activités pertinentes seront réalisées sous la gestion des autorités gouvernementales. La commission reconnaît aussi que le *Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux* propose un programme plus complet de surveillance qui comblera les lacunes qui préoccupent dans les actuelles activités de surveillance. La commission sait que le gouvernement de l'Alberta créera un organisme autonome de surveillance de l'environnement; en attendant, la surveillance dans la région des sables bitumineux continuera dans le cadre du programme fédéral-provincial.

[495] La commission admet que le *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg* ne comprend pas d'objectif de qualité de l'eau ni de limites à l'égard des acides naphténiques et des HAP, et que l'inclusion de ces paramètres faisait partie des recommandations formulées par le MEDDRA dans le cadre provisoire. Le MEDDRA a aussi

fait ressortir dans le cadre provisoire le besoin d'élaborer un plan détaillé de gestion du bassin versant de la rivière Muskeg en temps opportun. En l'absence du plan détaillé de gestion, la commission recommande que le MEDDRA actualise les objectifs de qualité de l'eau et les limites à fixer aux acides naphténiques et aux HAP dans le *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg*, pour qu'il y ait coïncidence avec le *Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux* dont la mise en application complète devrait être faite en 2015.

[496] La commission conclut, compte tenu de l'application des mesures d'atténuation que Shell propose et des engagements qu'elle prend, de l'élaboration par les gouvernements fédéral et provincial du *Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux* et des attentes et recommandations de la commission, qu'il est peu probable que le projet cause des effets importants ou contribue à des effets cumulatifs importants sur la qualité des eaux de surface et la santé du milieu aquatique de la rivière Muskeg, de la rivière Athabasca ou du DPA.

PLAN À PERTE NETTE NULLE (PPNN)

Effets du projet

Éléments de preuve

[497] Shell a déclaré que les altérations du paysage et les dérivations d'eaux de ruissellement associées au projet entraîneront la perte des zones d'habitat du poisson et des zones riveraines des tronçons de cours d'eau et autres plans d'eau suivants :

- cours principal supérieur de la Muskeg;
- tronçons inférieurs du ruisseau Wapasu;
- tributaires et plans d'eau sans nom le long du cours supérieur de la Muskrat et du ruisseau Wapasu;
- plans d'eau sans nom dans le bassin supérieur de la Muskeg.

[498] Selon Shell, la perte d'habitat totaliserait 795 347 m^2, ce qui correspond à la somme des superficies des tronçons de cours d'eau et autres plans d'eau touchés apparaissant sur les cartes numériques existantes.

[499] Conformément aux exigences de la *Loi sur les pêches*, Shell a rédigé une ébauche de PPNN en 2012, dans lequel la société présente en détail ses estimations des pertes et des gains d'habitat du poisson par espèce dans la zone du projet, ainsi que sa stratégie de compensation des pertes. Shell a indiqué qu'elle avait repéré plusieurs sites pouvant être utilisés aux fins de compensation dans son plan conceptuel de compensation (*Conceptual Compensation Plan*) de 2007 fondé sur les politiques du MPO. La société a utilisé les critères décisionnels suivants pour sélectionner les sites présentant un potentiel aux fins de compensation :

- risque que du bitume soit soustrait à l'exploitation,
- conflit avec des aménagements adjacents,

- taille du bassin hydrographique,
- possibilité d'accès et de colonisation pour le poisson,
- commentaires antérieurs des parties intéressées,
- durabilité.

[500] Shell a déclaré que l'option de compensation qu'elle a choisie concerne un site se trouvant à l'extérieur du périmètre du projet et comprendrait la construction du lac Redclay Sud avec canaux d'entrée et de sortie, dans les bassins des ruisseaux Big Creek et Redclay. Selon Shell, les facteurs qui font de l'aménagement du lac Redclay Sud son option préférée comprennent les suivants :

- Le site permet un dimensionnement du lac bien adapté à la compensation requise.
- Le site permet un aménagement progressif du lac, selon les besoins de compensation.
- Le site permet l'intégration d'autres aménagements de compensation et un agrandissement futur du lac, au besoin.
- L'aménagement du site ne soustrairait pas de minerai à l'exploitation.
- Le site se trouve près d'une bonne partie de la zone de perturbation et pourrait donc abriter les mêmes espèces de poissons que celles présentes dans les zones d'habitat touchées par le projet.
- Le site se trouve dans une concession de Shell.
- Les méthodes de construction qui seraient utilisées à ce site donneraient lieu à la plus petite empreinte de perturbation par unité de superficie de lac créée.

[501] Shell a confirmé que, peu importe que le PMRP soit mis à exécution ou non, elle continuerait de mettre en œuvre son option de compensation préférée en ajustant l'ampleur et la portée finales des travaux de compensation selon qu'un seul des deux projets ou les deux seront approuvés.

[502] Shell a déclaré que la décision finale concernant l'endroit approprié de l'habitat de compensation pour le poisson serait tributaire de divers facteurs, dont le coût, la conformité à la réglementation, la faisabilité technique, la constructibilité et l'acceptabilité pour les parties intéressées. Cependant, Shell a fait savoir que si l'un ou l'autre de ces facteurs ou tout autre facteur empêchait l'aménagement de l'habitat de compensation à l'endroit qu'elle aura choisi, elle s'engagerait à suivre le processus réglementaire approprié pour obtenir l'approbation requise pour un autre endroit.

[503] Shell a fait remarquer que durant le processus de consultation, les Premières Nations ont indiqué que l'aménagement de l'habitat de compensation dans le DPA serait une option acceptable. Shell a envisagé cette option, mais elle a soutenu que son choix offrirait au poisson des avantages plus sûrs. La société a affirmé que la raison pour laquelle elle n'a pas retenu l'option du DPA est que, selon elle, un aménagement réalisé à cet endroit ne pourrait être laissé à lui-même une fois terminé et nécessiterait des activités régulières d'entretien, à perpétuité.

[504] Shell a déclaré que le lac de compensation Redclay Sud serait parallèle à la rivière Athabasca et n'entraverait pas les déplacements de la faune le long de la rivière. La société a aussi affirmé qu'elle allait remettre en bon état les zones touchées par l'aménagement du lac de compensation, qu'on pense aux voies d'accès, aux bermes, aux aires de stockage, aux aires de déchargement, aux sites d'emprunt et aux digues. Shell prévoyait donc que cet aménagement aurait un effet résiduel négligeable sur les populations d'espèces sauvages de la région.

[505] La PNCA a fait remarquer que la harde de bisons des bois du lac Ronald, seule harde non protégée qui constitue de ce fait une importante ressource traditionnelle à l'extérieur du parc national du Canada Wood Buffalo, vit près du lac de compensation Redclay proposé. La PNCA a déclaré qu'elle prévoyait que le lac de compensation se trouverait à inonder et à détruire de l'habitat connu pour être de première importance pour cette harde, plus particulièrement un type d'habitat appelé localement « prairie à bisons » (*buffalo prairie*).

[506] Étant donné que Shell a montré que l'habitat terrestre à l'endroit du lac de compensation Redclay présente un fort potentiel de biodiversité, EC a exigé que Shell compare les valeurs relatives pour les espèces en péril de l'habitat de ces espèces à l'endroit du lac de compensation Redclay et à des endroits de rechange pour l'aménagement d'un lac de compensation. Selon EC, l'information ainsi recueillie permettrait d'éliminer ou de réduire le plus possible les effets du projet sur les espèces en péril, comme l'exige la *Loi sur les espèces en péril* (LEP). Shell a jugé irrecevable cette demande d'EC en affirmant que, puisque l'aménagement du lac de compensation Redclay est une mesure d'atténuation proposée pour satisfaire aux exigences de la *Loi sur les pêches*, les questions entourant les espèces en péril doivent être considérées aussi bien par le MPO que par EC, étant donné que c'est le MPO qui prendra la décision finale quant à l'emplacement du lac de compensation.

[507] Shell a déclaré que les mesures d'atténuation et de compensation feront en sorte que le projet n'ait sur l'environnement aucun effet affectant les poissons et la diversité de leur habitat.

[508] Certains groupes autochtones ont demandé si Shell avait adéquatement pris en compte les premiers stades de vie des poissons et les espèces qui en profitent dans la conception de ses plans d'atténuation et de compensation.

[509] Shell a déclaré qu'elle avait fourni une description détaillée des diverses frayères trouvées et de la manière dont elle entendait compenser avec son PPNN les frayères et aires de grossissement du poisson perdues. Shell a ajouté que son PPNN comprend une description et un classement qualitatif de chaque unité d'habitat en fonction des besoins en matière d'habitat des poissons et des divers stades de leur cycle de vie (fraye, grossissement, alimentation et hivernage). Shell a déclaré que très peu d'espèces de poissons sont présentes dans le bassin du cours supérieur de la Muskeg, et, selon le MPO, ces espèces présentent moins d'intérêt dans une perspective de gestion. Shell a ajouté que ces espèces toléraient aussi très bien les fluctuations de la qualité et du débit des eaux. Elle a aussi déclaré que les castors exercent une grande influence dans cette zone, notamment en modifiant les débits de la Muskeg, ce qui a un impact négatif sur l'habitat de prédilection des ombres.

[510] M. Schindler (Ph.D.) a rejeté les conclusions de Shell concernant les poissons présents dans la Muskeg et leur habitat. M. Schindler a déclaré que Shell a minimisé les dommages subis par le poisson dans la Muskeg. Il a indiqué que la production de poisson a chuté de 86 pour cent depuis que les activités de développement ont commencé dans la région. Il a cité une étude de

Bond et Machniak (1979) dans laquelle ont été dénombrés plus de 6 000 poissons de 19 espèces. Les auteurs concluaient que le meunier noir, le meunier rouge et l'ombre arctique frayaient dans la rivière et que d'autres espèces fréquentaient ses tronçons inférieurs pour se reposer ou comme aires de croissance pour les jeunes. M. Schindler a aussi trouvé absurde l'affirmation de Shell que les castors détérioraient l'habitat des ombres dans la Muskeg, et a affirmé que les castors et les poissons cohabitent dans le bassin de la Muskeg depuis des millénaires. Il a aussi souligné que de nombreux articles montrent que les castors créent de l'habitat pour le poisson et accroissent les étendues de milieux humides.

[511] Shell a affirmé qu'elle a consulté les Premières Nations et pris en compte leurs préoccupations dans son PPNN. Elle a souligné qu'elle a utilisé de l'information concernant l'utilisation des terres pour des activités traditionnelles (UTT) relative aux espèces de poissons qui pourraient être touchées par le projet pour l'établissement des répartitions des poissons dans son PPNN aux fins de compensation. Shell a noté que les groupes autochtones ont indiqué que les espèces à prendre en considération en priorité dans la planification de la compensation sont le doré jaune, le grand brochet, l'ombre arctique et le grand corégone.

[512] M. Carver (Ph.D.), au nom de la PNCA, a déclaré que le PPNN de Shell n'était que descriptif, reposait en grande partie sur des opinions professionnelles non vérifiées et ne comportait pas de seuils ni de tests qui permettraient de déterminer l'importance des effets. L'OSEC a reproché à Shell son approche en ce qui concerne l'incertitude, approche suivant laquelle la société a compensé les lacunes scientifiques en utilisant des calculs indiquant des pertes d'habitat du poisson bien trop faibles. La PNCA a présenté les recommandations suivantes concernant ce que devrait faire Shell pour améliorer son PPNN :

- Réaliser, avant la pleine mise en œuvre du PPNN, une étude sur les utilisations traditionnelles pour établir ce que deviendraient les possibilités en matière d'UTT sous le régime du PPNN et au cours des décennies d'exploitation minière.
- Intégrer les prévisions de changement climatique dans la modélisation hydrologique et géomorphologique ainsi que dans la modélisation de l'habitat du poisson, et communiquer les méthodes et les résultats.
- Fournir les critères de sélection ou pondérations pour les sites de lac de compensation envisagés dans le PPNN.
- Fournir l'information concernant les entrées et sorties de la modélisation hydrologique, ainsi que l'ensemble des étapes suivies pour l'étalonnage.
- Fournir de l'information additionnelle en ce qui concerne les cours d'eau de remplacement et les évaluations géomorphologiques.
- Présenter aux responsables de la réglementation l'incertitude dans les estimations de l'habitat de compensation, et expliquer les implications de l'incertitude combinée pour ce qui est des objectifs de l'ébauche du PPNN.
- Ralentir le développement minier pour assurer le succès de la surveillance et de la gestion adaptative.
- Choisir pour la mise en œuvre du PPNN des entrepreneurs en surveillance dans une liste indépendante d'entrepreneurs en surveillance certifiés admissibles établie par le MPO.

[513] Le MPO a donné son accord de principe aux recommandations de M. Carver d'intégrer les prévisions de changement climatique dans la modélisation hydrologique du lac et de l'habitat du poisson, de fournir les critères de sélection ou pondérations pour les sites évalués aux fins d'aménagement du lac de compensation dans le cadre du PPNN, de fournir les entrées et sorties de la modélisation hydrologique et d'évaluer l'incertitude concernant les composantes clés du PPNN.

[514] Le MPO a fait remarquer que, dans son PPNN, Shell prévoyait une compensation pour les espèces récréatives, commerciales ou exploitées par les Autochtones sans remplacement direct de l'habitat perdu espèce par espèce. Le MPO a indiqué qu'il a demandé à Shell d'assurer un remplacement d'habitat suivant un ratio d'au moins 2:1 et d'effectuer une surveillance visant à évaluer si ce ratio devrait être modifié au fil du temps. Le MPO a fait savoir que les espèces visées ont été choisies sur la base des objectifs de gestion locaux et régionaux du Ministère, avec prise en compte des contraintes géographiques et logistiques. Le Ministère a déclaré qu'il avait l'intention de continuer à travailler avec Shell à l'établissement de la version définitive du PPNN.

[515] En ce qui concerne les effets directs du projet sur le poisson, Shell a affirmé que la communauté de poissons vivant dans l'empreinte immédiate du projet comprend assez peu d'espèces, et que l'ensemble du cours supérieur de la Muskeg n'offre pas d'habitat aux espèces migratrices provenant de la rivière Athabasca. C'est pourquoi les travaux de compensation cibleraient des espèces précises pour accroître la diversité de poissons et la complexité trophique. Ils cibleraient notamment des poissons de sport, comme l'ombre arctique.

[516] Shell a déclaré que, dans son PPNN, la modélisation de l'habitat du lac de compensation Redclay Sud était fondée sur l'état du lac une fois parvenu à maturité, ce qui pourrait prendre de 20 à 30 ans après son remplissage initial. Shell a affirmé que le lac de compensation serait accessible au public une fois que la salubrité de ses poissons aux fins de consommation aura été établie. Aux fins de calcul des gains d'habitat à long terme offerts par le lac, Shell a considéré les caractéristiques physiques de l'habitat (p. ex. conditions du substrat, végétation riveraine, couverture à l'intérieur du plan d'eau), la production primaire et les caractéristiques de qualité de l'eau (incluant les accroissements de la concentration de mercure à court terme) une fois stables et parvenues à maturité. Shell a déclaré qu'elle n'a modélisé en propre ni la durée de la maturation du lac ni les conditions transitoires, ce qui explique en partie la raison d'être du ratio de compensation de 2:1.

[517] Shell a indiqué qu'elle s'attendait à ce que la création du lac de compensation donne lieu à un accroissement de la teneur en mercure des tissus des poissons, semblable à celui observé dans d'autres réservoirs créés au Canada. Shell a affirmé que les concentrations de mercure sont généralement plus élevées dans les espèces de poissons se trouvant au sommet du réseau trophique. Dans le lac Redclay Sud, il s'agirait du grand brochet et du doré jaune.

[518] Shell s'est engagée à mettre en œuvre les mesures d'atténuation suivantes, décrites dans son PPNN, pour réduire les concentrations de méthylmercure :

- enlever les arbustes de grande taille et les arbres qui autrement se trouveraient submergés dans le réservoir;

- informer les parties intéressées des résultats annuels des analyses du mercure et des poissons (espèces et tailles) dont les teneurs en mercure excèdent les plafonds fixés pour la consommation humaine;
- appliquer des mesures additionnelles si les concentrations de mercure excèdent les plafonds fixés par Santé Canada et les concentrations de fond pour quelque espèce que ce soit, comme interdire la pêche domestique dans le réservoir, afficher des avertissements au site du lac et dans l'*Alberta Fishing Guide* (guide de pêche de l'Alberta) pour les espèces posant problème, informer les parties intéressées locales de la salubrité des poissons du lac et pratiquer une pêche intensive visant à éliminer les poissons dont les teneurs en mercure excèdent les plafonds fixés;
- aménager une chute temporaire pour empêcher les poissons de la rivière Athabasca d'entrer dans le lac dans les années où de fortes concentrations de mercure sont prévues.

[519] Shell a indiqué qu'elle avait amendé son PPNN en y donnant une place aux préoccupations de la PNCA concernant la production de méthylmercure dans le lac de compensation et le temps requis pour la pleine compensation des effets. La PNCA a exprimé son inquiétude que le lac de compensation ne pourrait produire de poissons récoltables avant un certain nombre d'années.

[520] L'OSEC a remis en question l'efficacité des mesures d'atténuation visant le mercure et d'autres substances dans le lac Redclay et a aussi soutenu que, malgré ces mesures, du mercure demeurerait présent dans le lac durant 20 à 30 ans.

[521] Le MPO a confirmé que les concentrations de mercure pourraient prendre de 20 à 30 ans avant d'atteindre des niveaux suffisamment bas pour que les poissons puissent être consommés sans danger. Le Ministère a fait remarquer que la proposition de Shell d'enlever la végétation de même que les poissons de grande taille pourrait raccourcir la période durant laquelle les concentrations de mercure seraient élevées.

[522] Shell a déclaré qu'elle s'est engagée à surveiller les concentrations accrues de méthylmercure dans le lac de compensation. À la question de savoir comment Shell entendait s'y prendre pour empêcher que les poissons du lac de compensation ne fassent l'objet d'une pêche autochtone, récréative ou commerciale dans les périodes de forte charge en méthylmercure, la société a répondu qu'elle a proposé la mise en œuvre d'un programme de capture intensive des poissons visant à enlever du lac les espèces des niveaux trophiques supérieurs.

[523] Parmi les autres mesures de réduction des concentrations de méthylmercure qui pourraient être prises, Shell a mentionné que les sédiments de fond contaminés pourraient être enlevés ou recouverts, mais que ces mesures accroîtraient de façon importante l'empreinte du lac parce qu'elles impliqueraient l'aménagement de sites de stockage des morts-terrains. Cet accroissement de l'empreinte ferait que ces mesures offriraient, par rapport à celles visant la limitation de la production de méthylmercure, un avantage additionnel peu important.

[524] Shell a déclaré qu'avec une mise en œuvre efficace des mesures d'atténuation prévues dans son PPNN, l'accumulation de mercure dans le poisson du lac Redclay Sud présenterait un faible risque résiduel pour la santé humaine. Shell a indiqué que les concentrations tissulaires de mercure dans les dorés jaunes et les grands brochets du lac de compensation pourraient excéder

les plafonds établis par Santé Canada relatifs à la consommation des poissons commerciaux et que les consommateurs pourraient devoir limiter leur consommation de ces poissons. Selon Shell, les concentrations dans les tissus des corégones ne devraient pas excéder les plafonds.

[525] La PNCA a fait remarquer que les mesures d'atténuation proposées par Shell étaient largement fondées sur des avis concernant la consommation du poisson. Elle a déclaré que des avis sur la consommation sont utilisés pour les poissons de la rivière Athabasca depuis 2003 et que des avis additionnels auraient peu d'utilité et ne régleraient pas le problème de l'accroissement des concentrations de mercure. La PNCA a de plus expliqué que, même si les mesures d'atténuation rendaient possible la récolte de poissons, les Dénés pourraient demeurer réticents à l'idée de pêcher dans un lac de compensation plutôt que dans leurs lieux de pêche traditionnels. La PNCA a affirmé son opposition à la destruction de l'habitat naturel du poisson et à son remplacement par un lac de compensation constituant à ses yeux une mesure d'atténuation non éprouvée. Elle a rappelé que le MPO n'est pas sûr que les travaux de compensation proposés par Shell pourraient donner les résultats souhaités.

[526] Au nom de l'OSEC, M. Schindler a affirmé que le lac de compensation pourrait faire l'objet d'une contamination additionnelle par l'entremise du ruissellement, de la fonte des neiges, de déversements et de dépôts atmosphériques. Il a déclaré que les émissions fugitives constituaient probablement une source importante de dépôt local de mercure et de HAP, et que le Comité d'examen sur les données de surveillance des eaux (ministère de l'Environnement de l'Alberta) était parvenu à une conclusion similaire. EC était est aussi d'avis que du mercure pouvait être émis par diverses sources de combustion, comme des cheminées, des chaudières et un parc de véhicules miniers, sous forme particulaire ou gazeuse. L'OSEC a indiqué que certains des métaux traces toxiques évalués dans l'étude de Kelly *et al*. provenaient de poussières atmosphériques issues de sites miniers, et que les cheminées, en particulier, pouvaient constituer une source importante de ce type de pollution.

[527] L'OSEC a affirmé que l'étude de Kelly *et al*. a conclu que les quantités de particules et de métaux traces émises par les installations d'exploitation des sables bitumineux étaient beaucoup plus élevées que celles rapportées dans l'INRP. Cette étude a aussi révélé que le dépôt de particules diminuait exponentiellement selon la distance depuis les sources d'émission, mais que des dépôts étaient quand même observés à plus de 50 km des installations pétrolières. L'OSEC a déclaré que des travaux de recherche réalisés récemment par EC ont confirmé ces observations.

[528] Le MPO a fait remarquer que même si le projet ne comporte pas d'usine de traitement, le lac de compensation se trouverait à moins de 50 km de l'usine de traitement d'une autre exploitation pétrolière. De plus, EC a soutenu que les émissions des véhicules miniers se déposeraient près de leur source. L'OSEC a indiqué que cela pourrait signifier que le lac de compensation pourrait être exposé aux polluants issus des cheminées du projet et des véhicules miniers ainsi que des usines de traitement d'autres exploitations pétrolières de la région.

[529] M. Schindler a déclaré que certaines mesures d'atténuation actuellement appliquées partout aux États-Unis aux sources de pollution que constituent la combustion de combustibles fossiles et la fusion des minerais devraient être intégrées au projet. Shell a répondu qu'il n'y a pas nécessairement de correspondance entre le mercure atmosphérique et la présence de mercure dans les tissus des poissons parce que la majeure partie du mercure présent dans l'environnement

n'est pas associée à des changements des concentrations de mercure dans les poissons ou dans l'eau. Shell a aussi signalé certaines études montrant l'existence de tendances à la baisse des concentrations de mercure dans les tissus des poissons de la région. M. Schindler a rejeté la conclusion de Shell, en déclarant que l'étude de Harris *et al*. a révélé l'existence d'un accroissement des concentrations de mercure dans les poissons par suite d'un apport de mercure dans l'environnement. M. Schindler a recommandé que soient interdites les activités liées aux sables bitumineux qui introduisent du mercure dans l'environnement. Il a aussi recommandé que soient prises des mesures de réduction des émissions d'éléments et de composés toxiques issues des usines de traitement, et que soient exigées des mesures visant à prévenir le transport des émissions depuis les sites et infrastructures miniers jusque dans les plans d'eau.

[530] Shell a déclaré que la compensation serait réalisée de manière progressive suivant la chronologie des perturbations de l'habitat. Elle a affirmé que la compensation pourrait être effectuée selon un ratio de 2:1 et que le calendrier de compensation serait fonction du moment où débuterait l'impact sur le poisson et son habitat. La société a indiqué qu'elle pourrait offrir la compensation avant le moment requis, auquel cas elle n'aurait pas à respecter le ratio de 2:1, mais elle n'a pas fourni de précisions sur le calendrier de compensation. Elle a déclaré qu'elle construirait des canaux d'entrée et de sortie permanents à la fin des travaux, une fois connue et bien comprise la pleine ampleur de l'aménagement du lac de compensation dans le contexte de la région du ruisseau Redclay. Cependant, sur la base du débit annuel moyen des ruisseaux Redclay et Big, Shell a évalué qu'une fois la construction terminée, il faudrait de deux à quatre ans pour remplir le lac.

[531] Shell a indiqué qu'elle croyait qu'il était possible d'aménager les futurs lacs de kettle de manière à ce qu'ils donnent d'aussi bons résultats que le lac de compensation existant de la phase 1, et que les problèmes de qualité de l'eau liés au ruissellement issu du paysage après fermeture peuvent être réglés. Shell a fait remarquer que dans son PPNN, l'habitat du poisson créé dans les futurs lacs de kettle ou le paysage après fermeture n'est nullement comptabilisé dans la compensation alors que leur prise en compte pourrait donner un ratio de compensation bien supérieur à 2:1. Shell a recommandé que les responsables de la réglementation considèrent l'utilisation de lacs de kettle exempts de RFM et d'autres types d'habitat du poisson dans le paysage après fermeture comme une mesure de compensation admissible, et présentent aux promoteurs des lignes directrices appropriées qu'ils pourront suivre pour atteindre les objectifs de compensation de l'habitat du poisson.

[532] Shell a indiqué qu'il comprenait qu'un ratio de compensation supérieur à 1:1 est demandé pour tenir compte de facteurs comme le temps qu'il faut pour que l'habitat perturbé devienne pleinement fonctionnel. Shell s'est montrée en désaccord avec l'exigence d'un ratio minimum de 2:1. Elle a soutenu que cette exigence ne tient pas compte de la possibilité que la compensation puisse devenir effective en peu de temps. La société a proposé que le MPO ajuste le ratio de compensation au temps réel pris pour que l'habitat de compensation devienne fonctionnel.

[533] L'OSEC a demandé au MPO ce qui pourrait être fait en cas d'échec du lac de compensation. Le MPO a répondu qu'il croyait que le problème du mercure pourrait être réglé. Le Ministère a aussi affirmé qu'il s'attendait à ce que la durée de la présence de concentrations élevées de mercure soit inférieure au temps que prendraient les travaux et études de détermination de la productivité réelle du lac menés avant que les poissons du lac soient

disponibles pour consommation. Le MPO a indiqué que si la consultation débouchait sur le rejet du lac de compensation, il pourrait envisager d'autres options de compensation.

[534] L'OSEC a aussi demandé si le lac serait considéré en tant que compensation d'habitat durant la période où ses concentrations de mercure seraient élevées. Le MPO a répondu que si une période d'isolement des poissons était nécessaire pour veiller à ce qu'ils ne soient pas pêchés, cette période ne compterait pas dans la compensation, ce qui explique pourquoi les ratios de compensation sont généralement de plus de 1:1.

Analyse et constatations

[535] La commission reconnaît que Shell a fourni une description des pertes et gains d'habitat du poisson associés au projet dans son EIE et son ébauche de PPNN, conformément aux exigences de la LCEE 2012 et de la *Loi sur les pêches*.

[536] La commission prend acte du fait que la compensation proposée pour les effets liés au projet sera réalisée à l'extérieur du site (lac de compensation Redclay et ouvrages associés) conformément à la hiérarchie de préférences en matière d'habitat établie dans la Politique de gestion de l'habitat du poisson du ministère des Pêches et des Océans.

[537] La commission estime que Shell n'a pas bien étayé son choix des sites de lac de compensation envisagés dans son PPNN. La commission observe que Shell n'a pas indiqué les critères utilisés, les paramètres précis considérés, ou comment elle aurait pondéré ces paramètres dans son processus de prise de décision. La commission estime aussi que Shell n'a pas précisé comment elle a intégré les connaissances traditionnelles dans son évaluation.

[538] La commission prend acte du fait que Shell a fourni une description générale des facteurs qu'elle a pris en compte pour choisir le site de compensation de l'habitat du poisson. La commission reconnaît l'énoncé de Shell selon lequel la société a considéré les effets sur les ressources terrestres dans son évaluation des sites de compensation. Cependant, la commission souligne que l'étude de Shell visant la détermination du site de compensation ne précise aucune méthodologie ni aucun critère quant à la manière dont les effets potentiels sur les espèces terrestres ont été considérés dans la prise de décision.

[539] La commission reconnaît, comme l'affirme Shell, qu'il n'y a pas de bisons dans la ZEL. Cependant, la commission fait remarquer que la ZEL n'incluait pas l'habitat de compensation établi dans le PPNN se trouvant du côté ouest de la rivière Athabasca. Or, la commission croit que des bisons pourraient utiliser de l'habitat se trouvant du côté ouest de la rivière, où se serait situé le lac de compensation proposé. La commission estime qu'une certaine incertitude demeure quant aux effets environnementaux potentiels sur le bison des bois, et comme aucun programme de rétablissement du bison des bois n'a encore été établi aux termes de la LEP, il est difficile de déterminer l'importance de ces effets.

[540] La commission reconnaît que le PPNN présente de façon détaillée comment Shell a calculé les exigences en matière d'habitat du poisson espèce par espèce, les superficies d'habitat perdues, et les gains d'habitat obtenus grâce à la compensation proposée. La commission reconnaît que la méthodologie appliquée par Shell dans son PPNN est du même type que celle employée pour d'autres programmes de compensation aux échelles régionale ou nationale et qu'elle peut être acceptée par le MPO.

[541] La commission prend aussi acte du fait que le MPO exige de Shell qu'elle fournisse par l'entremise de son PPNN une quantité d'habitat de compensation (suivant un ratio de 2:1) établie sur la base des pertes prévues actuellement et dans le futur. La commission comprend que la quantité et le type de compensation seront surveillés et ajustés par l'entremise d'une gestion adaptative, au besoin. La commission prend aussi acte du fait que la compensation choisie ne fournit pas le même habitat ou les mêmes espèces que l'habitat ou les espèces perdues dans la rivière Muskeg, mais qu'elle cible des espèces désirables, comme l'ombre arctique, et leur habitat.

[542] La commission observe que le PPNN de Shell n'a pas fourni de points de référence ni de seuils quantifiables pour évaluer les effets importants sur les diverses espèces ou sur la diversité et l'abondance des populations. La commission observe aussi que Shell n'a fourni aucun point de référence ni déclencheurs quantifiables pour la gestion adaptative.

[543] La commission reconnaît que le ratio de compensation proposé de 2:1 pour l'habitat du poisson tient compte du temps qu'il faudra pour que la compensation devienne pleinement effective et que le public puisse en profiter. La commission comprend qu'une longue période (plus de 20 ans) devra s'écouler avant que des poissons puissent être consommés par l'homme.

[544] La commission est d'avis que les fortes concentrations de méthylmercure dans les eaux de surface peuvent donner lieu à la bioaccumulation de mercure dans les poissons, lesquels pourraient être consommés par des habitants de la région. La commission reconnaît que Shell a proposé certaines mesures d'atténuation des apports de mercure dans le lac de compensation, ainsi que des mesures visant à prévenir la consommation de poissons du lac en cas de concentrations élevées de méthylmercure dans le lac. La commission convient qu'il est essentiel de prévenir la consommation humaine des poissons qui sont insalubres du fait d'une trop forte teneur en mercure.

[545] La commission comprend que les HAP et le mercure sont des substances présentes partout dans l'environnement et que les incendies de forêt et certaines perturbations anthropiques en sont des sources importantes. Cependant, la commission est d'avis qu'une grande partie des HAP présents dans l'environnement pourrait être issue d'une combustion inefficace ou d'émissions fugitives provenant d'activités d'exploitation des sables bitumineux. Sur la base d'études récentes, (Schindler, Kelly et Kirk), la commission pense que le lac de compensation proposé par Shell pourrait aussi recevoir des émissions atmosphériques provenant d'installations et d'usines de traitement existantes. La commission n'a pas l'assurance que Shell a pris en compte dans sa modélisation le dépôt atmosphérique de HAP et de mercure. La commission estime que ces émissions contribueraient de façon importante à la charge totale de contaminants dans le lac de compensation. La commission recommande que le gouvernement du Canada veille à ce que Shell mette à jour ses modèles de façon à ce qu'ils tiennent compte des sources de dépôt atmosphérique de mercure et de HAP. Shell devrait fournir les résultats au gouvernement du Canada et déterminer les mesures d'atténuation appropriées en consultation avec les ministères concernés, les groupes autochtones et les autres parties intéressées dans le cas où les prévisions des modèles mis à jour seraient différentes de celles présentées à la commission.

[546] La commission est d'avis que les prévisions de Shell concernant les concentrations de méthylmercure dans le lac de compensation comportent un certain degré d'incertitude. De plus,

la commission observe qu'il existe encore des lacunes dans l'information concernant les effets sur la santé humaine de l'exposition à diverses concentrations de HAP.

[547] La commission recommande que le gouvernement du Canada exige que Shell mette en œuvre un plan de surveillance visant à déterminer les concentrations de mercure et d'autres contaminants dans le lac de compensation après sa construction et à repérer tout accroissement associé des concentrations de contaminants dans les tissus des poissons. Advenant que des concentrations de contaminants dans les tissus de poissons excèdent les plafonds établis par SC, la commission recommande que le MPO exige que Shell mette en œuvre le programme de gestion adaptative décrit dans son PPNN.

[548] La commission recommande que le gouvernement du Canada veille à ce que Shell élabore un échéancier précis, incluant des jalons, concernant le moment où les ressources halieutiques fournies par les ouvrages de compensation seront accessibles au public. L'échéancier proposé devrait figurer dans toute autorisation émise en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les pêches*.

[549] La commission prend acte des préoccupations des Autochtones concernant la possibilité que la stratégie de compensation de Shell ne puisse compenser dans l'immédiat les pertes de ressources halieutiques liées au projet. La commission estime que Shell n'a pas présenté beaucoup de solutions de rechange au cas où les travaux de compensation proposés ne permettraient pas d'atteindre le ratio de 2:1 prescrit.

[550] La commission estime qu'une incertitude demeure quant au moment où le plan de compensation de Shell pourra effectivement offrir au public des ressources halieutiques exploitables. La commission estime aussi que Shell n'a pas pleinement examiné les options possibles dans le cas où elle ne pourrait satisfaire aux exigences en matière de compensation que lui impose la *Loi sur les pêches*.

[551] La commission recommande que le MPO exige que Shell procède aux amendements suivants dans son PPNN final, et que le Ministère s'assure que ce travail est réalisé à sa satisfaction avant la délivrance de toute autorisation en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* :

- prendre en considération les effets des changements climatiques dans les calculs des pertes et gains d'habitat du poisson;
- fournir les facteurs de pondération pour les critères de sélection employés dans l'évaluation des sites de lac de compensation envisagés dans le PPNN;
- fournir les entrées et les sorties de la modélisation hydrologique;
- évaluer l'incertitude touchant les éléments clés du PPNN.

[552] La commission recommande que le gouvernement du Canada fournisse des valeurs de référence ou des seuils spécifiques pour l'évaluation des effets importants sur les espèces de poissons cibles prises individuellement et sur la diversité et l'abondance des populations. La commission recommande aussi que le gouvernement du Canada veille à ce que Shell intègre ces valeurs de référence ou seuils à la stratégie de gestion adaptative qu'elle propose.

[553] La commission est d'avis qu'il n'y aura pas d'effet néfaste important sur le poisson ou son habitat si Shell réalise les travaux de compensation qu'elle propose et si les recommandations de la commission sont suivies.

Effets cumulatifs

Éléments de preuve

[554] Shell a déclaré qu'elle a considéré les effets potentiels sur l'habitat et l'abondance du poisson qui ne pouvaient être atténués comme étant des effets résiduels. En tenant compte des mesures d'atténuation et de compensation qu'elle propose, Shell a conclu que son projet n'aurait pas d'impacts résiduels sur les rivières Muskeg et Athabasca. Shell a conclu que, comme les effets étaient d'ampleur négligeable, elle n'avait pas à en déterminer l'étendue géographique, la durée, la réversibilité et la fréquence. Shell a ainsi conclu dans son dossier de demande et dans son scénario de développement futur que les effets sur l'habitat, l'abondance et la diversité des poissons seraient négligeables.

[555] M. Schindler, au nom de l'OSEC, a déclaré qu'il n'était pas réaliste de supposer que les 10 mines en exploitation ou en développement dans la région n'auraient aucun impact biologique permanent sur la Muskeg, notamment sur les espèces de poissons qui y vivent. L'OSEC a déclaré qu'il serait difficile d'établir si les objectifs de la politique de perte nette nulle seraient atteints parce que Shell a évalué séparément les composantes des impacts et n'a donc pas procédé à une évaluation intégrée.

[556] Le MPO s'est dit encore préoccupé par le fait que Shell n'a pas évalué les effets cumulatifs potentiels de la mise en valeur des sables bitumineux sur les poissons du delta de l'Athabasca et leur habitat, et que les effets cumulatifs potentiels en aval dans les bassins de la Muskeg et du cours inférieur de l'Athabasca demeurent incertains. Le MPO a recommandé que la commission recommande à Shell d'effectuer une EEC concernant les habitats du poisson situés en aval, couvrant des tronçons moyens de la Muskeg, la mine Jackpine, les habitats du poisson de compensation du PESBK, le lac Kearl, le cours inférieur de la Muskeg et la rivière Athabasca, dont son delta. Le MPO a déclaré que même si un exploitant seul pouvait réaliser cette évaluation, il pourrait aussi la mener en collaboration avec d'autres exploitants de sables bitumineux et des parties intéressées de la région.

[557] Shell a rejeté la recommandation du MPO suivant laquelle l'évaluation devrait être étendue à d'autres habitats du poisson situés en aval. Shell a déclaré qu'elle avait fourni dans le cadre de l'EIE du projet une EEC concernant divers éléments du bassin de la Muskeg et des tronçons de l'Athabasca situés en aval de sa confluence avec la Muskeg. Shell a conclu que l'EEC qu'elle a effectuée renferme l'information nécessaire pour déterminer si le projet est conforme à l'intérêt public. Shell a aussi déclaré qu'elle est toujours prête à participer à des initiatives régionales et à les alimenter en données, selon les demandes.

[558] Le MPO a aussi recommandé que soit demandé à Shell d'élaborer, en collaboration avec des groupes autochtones, l'industrie et le gouvernement, des initiatives visant à détecter, surveiller et gérer de façon adaptative les effets cumulatifs sur l'habitat du poisson dans le bassin du cours inférieur de l'Athabasca, et, dans le cas où des effets seraient détectés, de les atténuer ou de les compenser.

[559] La PNCA a fait remarquer que les plans à perte nette nulle n'ont pas à ce jour donné de bons résultats en général, et a cité à cet effet le rapport final de la commission Cohen, dans lequel il est dit que plus de la moitié des projets examinés par cette commission ont présenté une superficie de compensation écologique inférieure à celle de la détérioration, destruction ou perturbation (DDP) de l'habitat et plus du tiers n'ont clairement pas atteint l'objectif de perte nette nulle, et que, sur le plan opérationnel, tout indique que le Canada ne satisfait pas à ses obligations en matière de perte nette nulle.

[560] À la question de la PNCA demandant quelle méthodologie le MPO utilise-t-il pour évaluer les impacts cumulatifs, le Ministère a répondu que, au cas par cas, il s'efforce de compenser les effets résiduels de chaque projet et prévient ainsi les effets cumulatifs sur l'habitat du poisson. Le MPO a déclaré qu'en raison de l'incertitude quant au fonctionnement des lacs de compensation et à leur contribution à l'écosystème naturel, les effets cumulatifs associés sont aussi incertains.

[561] À la question de la PNCA demandant si le MPO a élaboré une méthodologie pour évaluer les impacts cumulatifs dans la région, le MPO a répondu en faisant remarquer que toute méthodologie appliquée à cet effet devrait consister très probablement en des évaluations concernant les populations. Le MPO a expliqué qu'il existe des méthodes pour évaluer les caractéristiques des populations de différentes espèces de poissons de la région, et que si un changement dans les populations est détecté, alors un effet cumulatif pourrait aussi être déterminé. Le MPO a confirmé qu'il n'avait considéré aucune autre solution de rechange dans le cas où le plan de compensation proposé par Shell ne parviendrait pas à compenser pleinement la perte d'habitat du poisson au moyen de la gestion adaptative.

[562] Dans son PPNN, Shell a déclaré que les cotes des conséquences environnementales pour ce qui est des impacts du projet sur les espèces sauvages ont varié de « négligeable » à « faible », et que ces cotes ne changeraient pas par suite de la construction du lac de compensation Redclay Sud. Shell a fait remarquer que le lac Redclay Sud inonderait un paléochenal long et étroit caractérisé par la présence de milieux humides et d'étangs de castors. Shell a souligné que le lac et l'infrastructure associée seraient parallèles à l'Athabasca et ne devraient donc pas entraver les déplacements de la faune le long de cette rivière. Shell a affirmé que les zones où serait installée l'infrastructure du lac de compensation seraient remises en état, d'où un effet résiduel associé sur les populations d'espèces sauvages de la région jugé négligeable.

[563] Shell a déclaré que les experts de la PNCA ont convenu avec Shell que les bisons ne souffrent pas d'un manque d'habitat dans le nord-est de l'Alberta et que la maladie est l'un des facteurs responsables des baisses passées de leurs effectifs. Shell a fait référence au témoignage d'EC suivant lequel certaines populations de bisons des bois de la région ont été récemment multipliées par trois. Shell a déclaré que si les effectifs d'une espèce diminuent en Alberta ou dans l'ensemble de son aire de répartition nord-américaine, mais que la cause de cette baisse n'est pas associée au projet ou aux effets cumulatifs se produisant dans la ZER, elle ne peut que conclure dans son EEC que les effets sur l'espèce dans la ZER ne sont pas importants.

[564] M. Jones (Ph.D.), au nom de la PNCA, a présenté des données d'une étude qu'il est en train de terminer portant sur les concentrations de HAP dans la bile de poissons capturés dans la rivière Athabasca et la rivière des Esclaves à des endroits situés en amont et en aval d'exploitations de sables bitumineux existantes. Selon M. Jones, les données indiqueraient que

les contaminants issus des exploitations de sables bitumineux entrent dans les réseaux trophiques aquatiques des deux rivières. Cependant, M. Jones a affirmé que, selon les données, il ne semble pas que l'accroissement des concentrations de HAP dans la bile soit corrélé avec des incidences de lésions et d'autres anomalies dans les poissons récoltés ou avec d'autres impacts sanitaires sur la vie aquatique. M. Jones a aussi indiqué que les concentrations accrues de HAP dans la bile des poissons ne représentent pas une mesure directe du risque pour la santé humaine parce que les humains ne consomment pas la bile des poissons, ou en consomment très peu, la relation entre les concentrations de HAP dans la bile et dans les tissus musculaires des poissons n'étant par ailleurs pas pleinement comprise. M. Jones a déclaré que le risque pour la santé humaine ne peut être estimé que sur la base des concentrations de HAP présentes dans les tissus consommés par les humains, et que les analyses à ce sujet sont en cours.

Analyse et constatations

[565] La commission prend acte que Shell a conclu que les effets cumulatifs sur l'habitat du poisson seraient négligeables aux échelles locale et régionale du fait des mesures d'atténuation qu'elle propose et des travaux de compensation présentés dans son PPNN.

[566] La commission comprend que le MPO a convenu avec Shell que les espèces touchées dans le cours supérieur de la Muskeg ne sont pas des espèces cibles importantes et que toute perte de poissons ou d'habitat du poisson dans ce tronçon de la rivière peut être adéquatement compensée grâce à des aménagements hors site.

[567] La commission note que le MPO a demandé à la commission de recommander à Shell d'effectuer une EEC concernant des habitats du poisson situés en aval et d'élaborer et de mettre en œuvre, en collaboration avec des groupes autochtones, l'industrie et le gouvernement, des initiatives visant à détecter, surveiller et gérer de façon adaptative les effets cumulatifs sur l'habitat du poisson dans le bassin du cours inférieur de l'Athabasca, et, dans le cas où des effets néfastes continueraient d'être observés, de les atténuer ou de les compenser. La commission ne croit pas qu'un seul promoteur devrait avoir à effectuer cette EEC ou cette surveillance, et elle recommande plutôt que le MPO dirige l'EEC sur les habitats du poisson situés en aval ainsi que la surveillance. La commission renvoie à la section du présent rapport intitulée « Effets régionaux » pour des précisions sur cette question.

[568] La commission estime qu'aucun effet cumulatif important n'est attendu parce que, pour aucune espèce cible présentant un intérêt direct repérée dans le cours supérieur de la Muskeg, il n'y aurait d'impact négatif sur la productivité en aval dans la rivière Athabasca.

[569] La commission note que Shell se fonde sur le fait que les ouvrages de compensation de l'habitat du poisson seront parallèles à l'Athabasca pour prévoir que les déplacements de la faune le long de cette rivière ne seront pas entravés.

[570] La commission estime que peu d'éléments de preuve concernant l'importance de l'habitat du bison au site du lac de compensation proposé ont été fournis. La commission est toutefois d'avis que les ouvrages de compensation pourraient affecter l'habitat de la harde du lac Ronald, seuls bisons de la ZER que les Autochtones sont autorisés à chasser. Comme il n'y a pas encore eu désignation de l'habitat essentiel de cette harde dans le cadre d'un programme de rétablissement, il est difficile pour la commission d'évaluer l'importance du secteur du lac de compensation Redclay pour l'atteinte des objectifs de rétablissement de la population de bisons

des bois, et donc l'importance des effets environnementaux. Par conséquent, la commission recommande au gouvernement du Canada de déterminer si l'habitat présent dans le secteur où est proposé l'aménagement du lac de compensation Redclay est essentiel à la survie de la harde de bisons du lac Ronald. Dans le cas où le programme de rétablissement du bison des bois du gouvernement fédéral désignait de l'habitat essentiel dans le secteur touché par le PPNN, la commission recommande au gouvernement du Canada et à Shell de collaborer avec d'autres intervenants clés, dont le gouvernement de l'Alberta et les groupes autochtones qui chassent le bison des bois dans le secteur, afin de modifier le PPNN pour éviter ou réduire au minimum les effets sur l'habitat du bison.

[571] La commission comprend que l'étude entreprise par M. Jones n'est pas encore terminée et que l'analyse des résultats obtenus est toujours en cours. La commission estime que les résultats présentés ne sont pas très parlants ou concluants à ce stade. Il semble bien qu'il y ait accroissement des concentrations de HAP dans la bile des poissons capturés immédiatement en aval des zones d'exploitation des sables bitumineux, mais on ne voit pas bien comment l'étude peut distinguer les HAP qui peuvent provenir des exploitations de sables bitumineux de ceux pouvant provenir des affleurements naturels de bitume du lit et des berges de l'Athabasca ou d'autres sources, ou si l'étude peut seulement parvenir à faire cette distinction. La commission note que les données ne semblent pas indiquer l'existence d'une corrélation entre les concentrations de HAP dans la bile des poissons et des lésions ou autres anomalies chez les poissons. Par ailleurs, on ne sait pas s'il existe une corrélation entre les concentrations de HAP dans la bile des poissons et dans les tissus musculaires, et donc s'il existe un lien entre les concentrations de HAP dans la bile des poissons et le risque pour la santé humaine. La commission croit que l'Alberta devrait porter attention aux préoccupations concernant les HAP et la bile des poissons quand les travaux de M. Jones sur le sujet seront terminés.

EFFETS DES BASSINS DE RÉSIDUS SUR LES OISEAUX MIGRATEURS

Éléments de preuve

[572] Shell a indiqué que des oiseaux migrateurs se posent dans les bassins de résidus des zones d'exploitation des sables bitumineux, et que ce problème pourrait se poser dans le cadre du projet. Elle a fait remarquer que ce phénomène se produit surtout par mauvais temps. Shell a déclaré que pour empêcher les oiseaux de se poser dans les bassins, elle utilise un dispositif d'effarouchement qui détecte les oiseaux qui s'approchent, et s'active alors pour les éloigner du secteur. Shell a affirmé que l'efficacité de ce dispositif est de 96,9 à 99 pour cent, selon des essais menés par le fabricant. Shell a affirmé que cette technologie est plus efficace que les systèmes radar aléatoires, dont les dispositifs d'effarouchement sont activés à des intervalles aléatoires, parce qu'elle prévient l'habituation.

[573] Shell a déclaré que le dispositif d'effarouchement est pleinement opérationnel et qu'en cas de panne d'électricité, il se met automatiquement à émettre des détonations de façon continue. Shell a dit qu'elle n'avait prévu aucune autre mesure de gestion adaptative concernant ce problème des oiseaux migrateurs. La PNCA a fait remarquer que le mécanisme d'activation en cas de panne d'électricité n'a pas fonctionné à une occasion en 2007, où 16 oiseaux sont morts dans l'un des bassins de résidus de Shell. Shell a déclaré que cet incident a été causé par une défaillance d'une carte de communication radio et non par un dysfonctionnement d'un dispositif d'effarouchement.

[574] En ce qui concerne la détermination des effets des bassins de résidus sur les oiseaux migrateurs, Shell a affirmé que l'ampleur de l'effet pour les cas typiques de groupe d'oiseaux se posant dans un bassin serait habituellement très faible pour la plupart des populations d'espèces en péril, et mineure pour la grue blanche. Shell a déclaré qu'en 2011, un total de 70 oiseaux, surtout des canards, ont été trouvés dans l'ensemble des bassins de résidus de la région des sables bitumineux. Shell a affirmé que les mortalités d'oiseaux sont toujours déplorables, et qu'elle s'efforçait de les prévenir. Elle a cependant conclu que le nombre d'oiseaux touchés par les bassins de résidus est peu important si on le compare au nombre d'oiseaux tués par les éoliennes et les chasseurs.

[575] La PNCA a déclaré que les exploitants n'ont pas géré efficacement les cas de mazoutage d'oiseaux dans le passé, et que la capacité de gérer les risques que présentent les bassins de résidus pour les oiseaux est encore insuffisante, particulièrement par mauvais temps.

[576] La PNCA a indiqué que la région des sables bitumineux se trouve dans une voie migratoire d'oiseaux. Elle a exprimé son inquiétude face à l'accroissement du nombre de bassins de résidus dans le paysage. Elle a fait remarquer que les masses d'eau industrielles visibles occupaient un total de 22 km^2 en 1992 et de 80 km^2 en 2008, et que cette superficie augmenterait à 121 km^2 avec les aménagements prévus dans le cadre du projet.

[577] La PNCA a déclaré que l'ajout de bassins de résidus combiné à une réduction des superficies de milieux humides naturels pourrait se solder par une utilisation accrue des bassins de résidus par les oiseaux migrateurs, ce qui pourrait avoir des effets sur la santé humaine si les oiseaux fréquentant ces bassins étaient consommés par les habitants de la région.

[578] La PNCA a fait état de cas de mortalité pour plus de 40 espèces d'oiseaux, en soulignant que certaines de ces espèces figurent sur des listes d'espèces en péril ou constituent des ressources importantes pour les Premières Nations de la région. La PNCA a aussi mentionné une étude réalisée par Mme Cassidy-St. Clair (Ph.D.) démontrant qu'en 2011, 3 565 oiseaux se sont posés dans des bassins d'eau de procédé (comprenant des résidus miniers, de l'eau recyclée, des rejets d'urgence, ou toute autre eau pouvant contenir des matières nocives ou dangereuses) à cinq exploitations de sables bitumineux, dont 2 408 appartenaient au groupe des canards. Le nombre total pour la mine Jackpine et le projet minier de la rivière Muskeg a été de 767 oiseaux. Selon la PNCA, même si bon nombre des oiseaux ont pu quitter les bassins, la capacité de reproduction des oiseaux exposés à de l'eau de procédé pourrait être réduite. La PNCA a déclaré que la mortalité indirecte d'oiseaux touchés par les sables bitumineux est inconnue parce que les oiseaux qui parviennent à quitter les bassins ne font pas l'objet d'un suivi. Shell a affirmé que le suivi des oiseaux qui entrent en contact avec les bassins de résidus est très difficile à réaliser. EC a convenu que le suivi de la mortalité hors site serait difficile mais s'avère tout de même important pour bien comprendre l'impact des bassins de résidus sur les oiseaux migrateurs.

[579] La NMA et la PNCA ont déclaré que les voies migratoires des espèces d'oiseaux pourraient changer en raison de la mise en valeur des sables bitumineux, et que la pollution atmosphérique issue des cheminées, la perte de végétation, la présence de métal réfléchissant et le bruit pourraient contribuer à ces changements. EC a confirmé que les habitudes migratoires des oiseaux pourraient être en train de changer, mais le Ministère ne l'a pas prouvé de façon formelle. Il a indiqué qu'on se propose d'évaluer la question dans le cadre du Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux.

[580] EC a rappelé que la grue blanche est l'une des espèces les plus en péril d'Amérique du Nord. Le Ministère a indiqué qu'environ 48 pour cent de la population pourrait migrer par la région des sables bitumineux. Shell a fait remarquer qu'il est peu probable que des grues blanches se posent dans des bassins de résidus parce que l'espèce préfère se poser sur la terre ferme plutôt qu'en eau libre, et a signalé qu'aucune grue blanche n'a été trouvée à ce jour dans un bassin de résidus. EC a indiqué qu'on a toutefois déjà vu des grues blanches voler au-dessus de la ZEL du projet et se poser à proximité. EC a déclaré que si des grues blanches mouraient, la population de l'espèce pourrait en souffrir grandement vu sa petite taille. Dans le cadre d'une analyse modélisée de la viabilité de la population, EC a estimé que sur une période de 100 ans, la population de grues blanches doit compter au moins 40 couples nicheurs pour demeurer viable. Le Ministère a indiqué qu'en 2012, il a dénombré 66 couples, comparativement à 75 en 2011.

[581] EC a convenu qu'en elles-mêmes, les activités et l'infrastructure du projet ne causeraient probablement pas une mortalité suffisamment importante pour avoir des conséquences sur les populations de la plupart des espèces d'oiseaux migrateurs à l'échelle de la ZER, vu les faibles taux de mortalité rapportés aux bassins de résidus dans le cadre des programmes de surveillance récents. Cependant, EC a fait remarquer qu'on doit éviter les effets sur les oiseaux migrateurs pour respecter les exigences de la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* (LCOM), et qu'il est particulièrement important d'éviter qu'il y ait mortalité chez les espèces en péril, comme la grue blanche. Par conséquent, EC a recommandé que Shell mette en œuvre toutes les mesures possibles pour faire en sorte que le projet ne cause pas la mort d'oiseaux migrateurs, notamment qu'elle enlève dans la mesure du possible les hydrocarbures flottant à la surface des bassins de résidus.

[582] EC a affirmé que le dispositif d'effarouchement ne fonctionne pas toujours bien ou a des limites, car on sait que des oiseaux migrateurs continuent de se poser dans des bassins de résidus, habituellement par mauvais temps. Le Ministère a déclaré qu'il ne connaissait pas de système pouvant empêcher complètement ce type d'impact, et il a fortement suggéré que Shell assure le confinement des hydrocarbures présents dans ses bassins de résidus à titre de mesure d'atténuation additionnelle pour prévenir le mazoutage des oiseaux. Shell a déclaré qu'elle convient que des efforts devraient être déployés pour réduire au minimum le contact potentiel des oiseaux avec les hydrocarbures résiduels présents dans les aires de stockage des résidus, et elle examinera la faisabilité de l'élimination des hydrocarbures résiduels dans ses installations. Dans la foulée, elle a déclaré qu'elle ferait part à EC et au MEDDRA de ses conclusions en proposant une marche à suivre à ce sujet.

[583] Shell a élaboré un programme de surveillance visant à noter les oiseaux qui survolent les terres et se posent sur divers plans d'eau dans la région, et collabore avec l'Université de l'Alberta pour réaliser une évaluation des risques fondée sur les données du programme. Shell a exprimé son espoir que l'information recueillie aidera à déterminer les zones présentant le plus de risque pour les oiseaux, et lui permettra d'accroître ses efforts d'effarouchement et d'observation des oiseaux à ces sites. Shell s'est engagée à suivre toutes les recommandations en matière de surveillance qui seront issues de cette étude.

[584] Shell a déclaré que ses employés passent chaque année des milliers d'heures à chercher des oiseaux morts. La PNCA a fait remarquer que Shell a rapporté que plus de 5 000 employés ont participé à ces recherches durant ses opérations régulières, mais que seulement 160,4 heures y ont été consacrées. La PNCA a indiqué qu'il y a parmi les exploitants une forte variation du

taux de détection d'oiseaux morts, et a recommandé que ces recherches soient effectuées par des observateurs indépendants.

Analyse et constatations

[585] La commission reconnaît que la présence de plus en plus marquée de bassins de résidus dans le paysage du nord-est de l'Alberta, combinée à la baisse des superficies de milieux humides naturels, expose les oiseaux migrateurs à des risques accrus. La commission note que ce problème est particulièrement préoccupant pour les espèces à faibles effectifs ou jugées en péril.

[586] La commission estime que, en général, le dispositif d'effarouchement a été très fiable et efficace. Les mortalités sont certes regrettables, mais la commission note qu'elles représentent un pourcentage extrêmement faible du nombre total d'oiseaux migrateurs qui passeraient par la région, et juge donc que cet effet n'est pas important. La commission estime que le risque que des oiseaux se posent dans des bassins de résidus est adéquatement prévenu et atténué par l'utilisation du dispositif d'effarouchement.

[587] La commission note que les oiseaux se posent dans les bassins de résidus par mauvais temps malgré la présence de dispositifs d'effarouchement. La commission a déterminé que pour ces cas, la recommandation d'EC de confiner et d'enlever les hydrocarbures présents à la surface des bassins de résidus de façon continue réduirait les mortalités immédiates et aiderait à atténuer d'autres types d'effets découlant du contact des oiseaux avec des hydrocarbures. La commission reconnaît la validité de l'approche proposée par Shell et recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à ce que Shell évalue la faisabilité technique et économique de l'enlèvement des hydrocarbures présents à la surface des bassins de résidus.

[588] Bien que la commission note que le nombre d'oiseaux qui se posent dans les bassins de résidus est plutôt faible et que ces oiseaux n'appartiennent généralement pas à des espèces en péril, elle est d'avis que tout effet de ce problème sur des espèces en péril serait important. La commission note que la marge de sécurité entre la population de grues blanches de 2012 et la population viable minimale estimée est de 22 couples. La commission note aussi que la population a perdu neuf couples de 2011 à 2012. La marge de sécurité est très petite et l'espèce semble en déclin, de sorte que la mort d'un individu liée à la présence des bassins de résidus, en réduisant la marge de sécurité, accroîtrait le risque d'atteindre le seuil que représente la population viable minimale, à moins qu'il y ait par ailleurs accroissement de la population. Qu'un oiseau appartenant à une espèce en péril se pose dans un bassin de résidus est considéré par la commission comme un effet important. La commission note qu'aucun cas de grue blanche s'étant posée dans un bassin de résidus n'a été rapporté, et elle pense qu'il est peu probable que les bassins de résidus aient un effet sur cette espèce.

[589] La commission estime que, de façon générale, l'industrie doit disposer de plus d'information sur les effets des bassins de résidus et autres eaux de procédé sur les oiseaux dans le cas où la mortalité n'est pas immédiate. Il existe peu d'information, voire aucune, concernant les effets potentiels à long terme sur le taux de reproduction ou le comportement de l'exposition des oiseaux migrateurs aux bassins de résidus dans les voies migratoires, ainsi que les effets possibles de cette exposition sur la santé des habitants de la région qui consomment des oiseaux exposés. Par conséquent, la commission recommande que le gouvernement du Canada évalue si davantage d'information est nécessaire concernant les effets potentiels à long terme de l'exposition des oiseaux migrateurs aux bassins de résidus dans les voies migratoires sur leur

taux de reproduction ou leur comportement. Le gouvernement de l'Alberta devrait de son côté évaluer si davantage d'information est nécessaire concernant les effets sanitaires que pourraient subir les habitants de la région qui consomment du gibier à plumes. Les gouvernements du Canada et de l'Alberta, en collaboration avec les intervenants clés, devraient déterminer si des études doivent être menées pour examiner ces questions.

[590] En outre, la commission note que, dans le Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux, on a proposé d'évaluer le changement possible des habitudes migratoires des oiseaux dans la région. La commission juge que ce travail serait utile. S'il était démontré que les voies migratoires des oiseaux sont en train de changer, la commission est d'avis que les bassins de résidus pourraient à l'avenir ne plus constituer le même danger permanent. Cependant, comme il est mentionné plus haut, on doit continuer de considérer les bassins de résidus comme un danger pour les oiseaux migrateurs et d'en atténuer les effets sur ceux-ci tel que recommandé, jusqu'à ce que la question du changement des voies migratoires soit élucidée.

MÉTHODES UTILISÉES POUR ÉVALUER LES EFFETS SUR LES RESSOURCES TERRESTRES

Estimation de la composition de la couverture terrestre et de la disponibilité d'habitat pour les espèces sauvages

Éléments de preuve

[591] Pour évaluer la composition de la couverture terrestre, Shell a utilisé des images satellitaires Landsat pour quantifier les types de couverture terrestre (p. ex. pourcentage de vieilles forêts et de milieux humides) présents dans la ZER. Shell a affirmé que l'imagerie Landsat utilisée pour la partie terrestre de la ZER a fourni les meilleures données existantes pour cette évaluation parce que l'indice de végétation de l'Alberta (IVA) ne comporte pas de données à échelle plus fine pour la ZER, et qu'il est tout simplement impossible de représenter à l'échelle régionale l'habitat à des échelles plus fines. Shell a aussi déclaré que même s'il avait existé des données à échelle plus fine (comme celles de l'IVA), leur utilisation aurait rendu l'analyse trop lourde sur le plan computationnel.

[592] EC a déclaré que la cartographie Landsat ne peut pas décrire avec précision la disponibilité d'habitat dans la ZER, ce qui fait que les prévisions de Shell comportent une incertitude et une possibilité d'erreurs élevées. EC a affirmé que les modèles fondés sur une cartographie de l'habitat à échelle grossière peuvent surestimer la disponibilité d'habitat à l'échelle de la ZER, ce qui peut donner lieu à une sous-estimation des effets du projet et des effets cumulatifs. Par exemple, EC a fait remarquer que la cartographie de la ZER effectuée par Shell ne précise pas l'âge des peuplements forestiers, facteur qui joue un rôle important dans l'utilisation de l'habitat par les espèces sauvages, dont plusieurs espèces en péril. EC a ajouté que les données Landsat n'étaient pas adéquates parce qu'elles groupaient une bonne partie des habitats repérables à échelle fine dans de vastes classes d'habitat, ce qui a pour effet d'occulter les unités fines d'habitat pour donner une représentation plus grossière du paysage. EC a aussi ajouté qu'étant donné que Shell a utilisé des données Landsat à échelle grossière, il considère que le modèle de disponibilité d'habitat pour les espèces sauvages de Shell ne peut qu'être imprécis dans ses prévisions à l'échelle de la ZER. EC a fait remarquer que dans d'autres EIE

réalisées récemment dans la région des sables bitumineux, on a utilisé de l'information sur les habitats plus détaillée à l'échelle de la ZER, mais le Ministère n'a pas précisé de quelles EIE il s'agissait exactement.

[593] EC a recommandé que Shell utilise les données de l'IVA existantes pour la ZER pour augmenter la précision de ces prévisions. EC a de plus affirmé que d'autres sources d'information pourraient être consultées, dont celles de l'inventaire forestier Phase 3 de la province de l'Alberta. EC a indiqué que la combinaison de ces données avec une validation sur le terrain aurait permis d'obtenir de l'information sur les classes d'âge des peuplements forestiers, et ainsi de bien meilleures prévisions que celles fondées sur la cartographie de l'habitat à échelle grossière tirée de l'imagerie Landsat. EC a confirmé qu'avec les données à échelle grossière utilisées par Shell pour son analyse, il serait difficile d'être précis en ce qui concerne le type de couverture terrestre et la disponibilité d'habitat.

[594] Quand on a questionné Shell concernant les niveaux de certitude prévus de la cartographie de la couverture terrestre utilisant les données Landsat, elle a répondu qu'elle estimait que la précision de la cartographie était de 75 à 80 pour cent.

[595] La PNCA a affirmé que la classification fondée sur les images Landsat ne peut permettre de différencier les impacts sur les différentes tourbières structurées ou entre marais et tourbière ouverte. La PNCA a soutenu que Shell aurait dû déterminer des parcelles de végétation précises pour vérifier les milieux humides (dont les tourbières), et que sans vérification sur le terrain, la précision des cartes de végétation préliminaires pouvait être remise en doute. La PNCA a aussi déclaré qu'on ne sait pas très bien si Shell a cartographié la végétation de la ZER en utilisant certaines normes qui auraient assuré une coordination entre ses efforts et d'autres initiatives de cartographie régionale en cours.

[596] La PNCA a aussi fait observer que Shell n'a pas décrit la précision des données de l'IVA utilisées dans les modèles visant la ZEL.

[597] Pour prévoir la disponibilité d'habitat pour les espèces sauvages dans la ZER dans les contextes du scénario préindustriel, de la situation de référence, du dossier de demande et du scénario de développement futur, Shell a utilisé des modèles d'indice de qualité de l'habitat (IQH) reposant sur l'imagerie Landsat pour 11 espèces indicatrices clés (EIC) et espèces en péril. Shell a fourni les résultats de modèles qui variaient entre espèces selon la quantité des données existantes sur les caractéristiques de l'habitat de chacune des espèces. Shell a expliqué qu'elle a élaboré les modèles de chacune des espèces en se basant sur les données publiées, les connaissances de spécialistes et son jugement professionnel, et utilisé toutes ces ressources pour transposer les caractéristiques des habitats des espèces sous forme de valeurs d'indice. Shell a signalé qu'il manquait de données de terrain pour les 11 espèces, de sorte qu'elle n'a pas pu valider les prévisions des modèles. Shell a affirmé qu'elle s'en est plutôt remise à son jugement professionnel pour vérifier la conformité des sorties de modèle avec l'état actuel des connaissances sur l'écologie et les préférences en matière d'habitat de chacune des espèces. EC a déclaré que Shell devrait recueillir des données de référence additionnelles sur la répartition et l'abondance des espèces sauvages pour mieux valider ses prévisions.

[598] Dans son évaluation, la PNFM a conclu que la grande majorité des modèles d'habitat d'espèce sauvage (198 sur 228) utilisés dans les EIE visant les sables bitumineux n'ont pas été validés, reposaient sur de l'information inadéquate, ou n'ont pas donné de bons résultats. La

PNFM a déclaré que, de ce fait, les prévisions des impacts locaux sont probablement imprécises, et donc que les prévisions des effets cumulatifs régionaux sont probablement elles aussi imprécises parce que les modèles d'habitat n'ont pas été validés et que les prévisions n'ont pas été confirmées. LA PNFM a conclu que, pour confirmer les prévisions, il faut que soient réalisés des relevés scientifiques des espèces sauvages pour déterminer les utilisations des habitats et les densités des populations dans la région des sables bitumineux.

Analyse et constatations

[599] Selon le document *Évaluation des effets cumulatifs – Guide du praticien*, dans le cas où l'information est manquante ou peu abondante durant la réalisation d'une EEC, ou si les prévisions issues de l'EEC se trouvent frappées d'incertitude à cause des variations propres aux systèmes naturels, d'un manque d'information ou de l'incapacité des modèles de prévision à représenter avec exactitude des systèmes complexes, toutes les limitations de l'évaluation qui en découlent et toutes les hypothèses considérées doivent être clairement indiquées et l'incertitude résultante expliquée, sinon l'utilité de l'EEC pourrait plus tard être remise en question. Le document *Évaluation des effets cumulatifs – Guide du praticien* précise que, quand il y a incertitude en ce qui concerne les prévisions de l'EEC, on devrait tenir un dossier retraçant toutes les hypothèses, les lacunes dans les données et le degré de fiabilité des données et de l'analyse pour être en mesure de justifier les conclusions.

[600] La commission est d'avis que l'utilisation de l'imagerie Landsat pour estimer les types de couverture terrestre jette des doutes sur la valeur de la modélisation de l'habitat disponible (p. ex. milieux humides et vieilles forêts) dans la ZER, et entache d'une incertitude importante les prévisions de disponibilité d'habitat de Shell dans les dossiers de référence, de demande et de développement futur. La situation se trouve aggravée par le fait que Shell n'a présenté aucune mesure d'erreur pour ces prévisions dans l'EIE. La commission note que le cadre de référence provincial exige que le promoteur présente une « description des lacunes ou des limites des bases de données environnementales existantes, de la manière dont ces lacunes et/ou limites ont été prises en compte, et de leur impact sur l'analyse et toute mesure de suivi appropriée » [Traduction libre].

[601] Durant l'audience, Shell a estimé l'erreur associée à l'utilisation de l'imagerie Landsat à ±20–25 pour cent, sur la base de son jugement professionnel. Comme cette estimation de l'erreur est fondée sur le seul jugement professionnel de Shell, la commission ne peut en déterminer la précision aux fins de son évaluation, mais elle l'a tout de même utilisée pour examiner l'effet potentiel de cette incertitude sur les prévisions de Shell et l'importance possible des effets du projet.

[602] La commission pense que l'utilisation par Shell de l'imagerie Landsat pour prévoir la disponibilité de milieux humides et de vieilles forêts dans la situation de référence entache d'incertitude les modèles actuels de l'EIE concernant la disponibilité de milieux humides et de vieilles forêts dans la ZER. Il apparaît à la commission que cette incertitude dans les modèles actuels s'est subséquemment trouvée introduite dans les prévisions de Shell concernant la disponibilité de milieux humides et de vieilles forêts dans le ZER avant et après la fermeture de l'exploitation, ce qui rend difficile pour la commission d'évaluer l'importance des effets cumulatifs sur les vieilles forêts et les milieux humides. La commission pense que les prévisions de Shell concernant la disponibilité de milieux humides et de vieilles forêts dans la ZER dans

tous les scénarios devraient être frappées d'un niveau d'incertitude/erreur de ±20–25 pour cent. La commission conclut donc qu'il est possible que les prévisions de Shell surestiment l'étendue de milieux humides (particulièrement de tourbière) et de vieilles forêts qui seraient présents dans la ZER dans le contexte du dossier de demande et dans celui du scénario de développement futur. La commission comprend bien que des sous-estimations sont également possibles du fait de l'erreur de ±20–25 pour cent, mais comme la LCEE 2012 exige que les décisions en matière d'évaluation environnementale soient prises avec prudence, ce sont les surestimations possibles de la disponibilité d'habitat qui sont le plus préoccupantes en ce qui concerne la prise de décision.

[603] La commission pense que l'incertitude susmentionnée relative à l'imagerie Landsat s'est aussi trouvée introduite partout dans l'EIE de Shell dans tous ses modèles d'IQH visant à prévoir la disponibilité d'habitat pour les espèces sauvages dans le contexte de la situation de référence. Chacun des modèles d'IQH de Shell comportait l'erreur liée à l'imagerie Landsat pour la situation de référence (±25 pour cent), plus toute erreur additionnelle associée à l'exercice de modélisation (c'est-à-dire qu'aucun modèle d'IQH ne fournira une représentation parfaite des préférences des espèces en matière d'habitat, le degré de certitude étant fonction de la quantité d'information existante et variant grandement d'une espèce à l'autre). La commission note que Shell n'a pas fourni d'estimation de l'erreur associée à la sortie de modèle d'IQH pour chacune des espèces pour la situation de référence. La commission constate que si Shell avait pu valider les modèles au moyen de données de terrain, le degré de certitude des sorties de modèle serait plus élevé. La commission note aussi que, bien qu'EC ait suggéré dans le cadre du processus de DRA que Shell recueille des données de référence additionnelles pour valider les prévisions de son évaluation environnementale, les données de terrain pour chacune des 11 espèces modélisées par Shell étaient insuffisantes pour valider correctement les modèles. Par conséquent, comme l'erreur est additive, la commission conclut que chaque sortie de modèle d'IQH pourrait comporter un niveau global d'erreur associé aux prévisions de Shell concernant la disponibilité d'habitat pour la situation de référence qui est de plus de 25 pour cent. En outre, comme Shell utilise ces mêmes données Landsat dans ses scénarios futurs (dossier de demande et scénario de développement futur), l'incertitude des modèles pourrait augmenter parce que ces scénarios font appel à d'autres prévisions comportant elles aussi une incertitude (p. ex. plans de remise en état, limites des concessions, valeurs marchandes).

[604] La commission note que Shell n'a pas présenté de mesures de l'incertitude pour les données de l'IVA qu'elle a utilisées pour des prévisions concernant l'utilisation des milieux humides dans la ZEL. La commission estime toutefois que cela n'est pas si grave étant donné que ces données, à échelle plus fine que celle des données Landsat, sont plus précises et donc plus fiables.

Détermination de l'importance des effets

Éléments de preuve

Taille et configuration de la zone d'étude

[605] Shell a déclaré que sa ZER est d'une superficie de 2 277 376 ha et que le projet (à l'exclusion de la phase 1) a une empreinte d'environ 13 291 ha. Shell a au départ inclus dans sa ZER le PMRP et le projet. Shell a affirmé que les spécialistes des diverses disciplines pertinentes établissent les ZER en y incluant tout le territoire où les effets des projets peuvent chevaucher les

effets d'autres activités de façon non négligeable. La PNFMM, la PNCA et EC ont dit que la ZER de Shell était trop vaste, ce qui fait que pour bon nombre d'impacts, comme les changements des milieux humides et de la disponibilité d'habitat pour les espèces sauvages, il n'était pas possible d'établir s'ils étaient importants. Ils ont indiqué qu'en raison de la grande taille de la ZER, les effets locaux du projet se trouvaient dilués et donc moins susceptibles d'être jugés importants à l'échelle régionale. La PNCA a avancé que plus la ZER est grande, plus la contribution apparente de chaque action est petite.

[606] Shell a établi la ZER en considérant divers éléments, dont les suivants :

- présence d'au moins deux domaines vitaux d'orignaux,
- les limites des régions naturelles et des classes de végétation,
- les zones définies d'habitat du caribou des bois,
- l'effet mesurable supplémentaire possible lié aux autres projets approuvés et prévus dans la région, et
- l'inclusion de la collectivité de Fort McMurray et d'autres zones dans lesquelles des collectivités pourraient s'étendre dans le futur.

[607] Shell a de façon prédominante présenté les effets du projet sur la disponibilité d'habitat pour les espèces sauvages dans le contexte de la ZER plutôt que de la ZEL. L'OSEC et EC ont déclaré que l'approche de Shell en ce qui concerne l'évaluation de l'importance des effets n'était pas adéquate étant donné qu'il était difficile d'évaluer l'importance des effets dans la zone locale et que l'évaluation de l'importance des effets du projet devrait viser principalement la ZEL. EC a soutenu la position de l'OSEC suivant laquelle les effets du projet devraient avoir été évalués aux échelles tant locale que régionale pour obtenir une connaissance complète des effets du projet et pouvoir ainsi proposer des mesures d'atténuation appropriées. La PNCA a aussi déclaré que Shell n'a pas justifié les méthodes qu'elle a utilisées pour évaluer l'importance des effets.

[608] La ZEL de Shell comprenait la zone d'exploitation de la phase 1 (7 511 ha) et la zone du projet (13 291 ha), pour une zone de développement totale de 20 802 ha. Shell a aussi inclus dans la ZEL une bande tampon de compensation de quelque 500 m de large pour tenir compte des effets indirects du projet, la ZEL se trouvant alors à couvrir en tout 29 624 ha. Shell a précisé que la largeur de la bande tampon variait selon la configuration de la zone du projet. Dans son évaluation des effets du projet sur les ressources terrestres, Shell a pris en considération les effets de la phase 1, du projet et de la bande tampon.

[609] EC a déclaré qu'il n'est pas clair si Shell a combiné les effets du projet avec ceux de la phase 1 dans son évaluation des effets du projet sur l'ensemble des indicateurs terrestres, particulièrement les espèces en péril. EC a ajouté que l'approche de Shell n'a pas permis d'évaluer avec précision la perte d'habitat additionnelle résultant de la seule expansion, ou d'établir des mesures d'atténuation appropriées pour toute perte d'habitat additionnelle.

Seuils

[610] Shell a déclaré qu'elle a considéré comme importants les effets cumulatifs sur les espèces sauvages s'ils compromettaient la résilience de celles-ci au point que leurs populations ne pourraient probablement plus être autosuffisantes ni capables de remplir leur rôle écologique.

[611] EC a affirmé qu'il est très difficile de savoir à quel niveau de perte d'habitat une espèce ne peut plus être autosuffisante ni capable de remplir son rôle écologique, ce qui rend difficile l'utilisation concrète de ce critère. EC a aussi affirmé que l'évaluation de Shell n'était pas conforme au processus habituel de détermination des effets dans les évaluations environnementales, qui est fondé sur le contexte des populations tant locales que régionales des espèces sauvages, comme le précise le cadre de référence. EC a déclaré que l'EIE aurait dû se limiter à la ZEL et à la ZER, alors que Shell a élargi la couverture en faisant intervenir des échelles de référence plus vastes, comme les échelles provinciale et nationale. EC a fait savoir que les déterminations de l'importance des effets résultant de comparaisons avec ces échelles considérablement plus vastes peuvent être très trompeuses, et, de ce fait, le Ministère a déclaré qu'il n'était pas satisfait de la détermination de l'importance des effets réalisée par Shell.

[612] L'OSEC a noté que dans la décision concernant le projet de la mine Joslyn North de TOTAL (décision 2011-005 de l'ERCB), la commission chargée de l'examen de ce projet a utilisé un seuil de perte d'habitat de 20 pour cent pour déterminer les effets importants sur les espèces sauvages. Cette commission a aussi jugé que tout effet sur une espèce en péril était important. L'OSEC a par ailleurs signalé que le cadre de gestion environnementale de l'écosystème terrestre (CGEET) (*Terrestrial Ecosystem Management Framework*) de la CEMA, largement accessible, fournit des lignes directrices concernant les seuils critiques d'habitat et les seuils de perturbation, suivant lesquelles le niveau de perturbation pour les espèces sauvages devrait être de moins de 10 pour cent de la variabilité naturelle (VN). L'OSEC a indiqué que si Shell avait utilisé ce critère du CGEET, elle serait parvenue à la conclusion qu'à l'échelle de la ZER, 13 espèces sur 19 subiraient des effets importants. L'OSEC a aussi déclaré que Shell n'a pas tenu compte dans son évaluation des lignes directrices du PIR de Fort McMurray sur les seuils, qui comprennent un effectif cible d'orignaux. L'OSEC a souligné qu'en dépit de l'existence de ces trois sources proposant des seuils, Shell n'a pas utilisé de seuils pour déterminer l'importance des effets dans son évaluation.

[613] Durant le processus de DRA, EC a demandé à Shell de calculer la VN de l'habitat et des populations d'espèces sauvages dans la ZER et de comparer la disponibilité d'habitat et la taille estimée des populations pour la situation de référence, le dossier de demande et le scénario de développement futur afin d'enrichir les bases de l'analyse des conséquences et de l'importance environnementales des effets cumulatifs. Shell a indiqué qu'elle n'a pas intégré la VN dans son évaluation de l'importance des effets. Shell a plutôt fait appel au concept des seuils critiques d'habitat qu'on retrouve dans la documentation scientifique, suivant lequel il peut falloir une perte d'habitat d'au plus 70 à 90 pour cent pour qu'un seuil critique d'habitat soit atteint. Shell a expliqué que tout changement de plus de 20 pour cent du paramètre de mesure était considéré comme un changement de grande ampleur. Cependant, EC a rappelé que Shell a caractérisé une perte d'habitat du caribou de 40 pour cent comme étant un effet de faible ampleur. L'OSEC a soutenu que l'approche fondée sur les seuils critiques, qui peut amener une espèce au bord de la disparition avant que des mesures correctives ne soient prises, n'est pas conforme aux dispositions de la LCEE 2012 et de la LEP, qui exigent toutes deux l'application du principe de

précaution. EC a déclaré que le seuil de 70 à 90 pour cent n'est pas prudent, et que les seuils peuvent varier en fonction de plusieurs facteurs, notamment selon l'espèce considérée et la zone d'étude. EC a aussi déclaré qu'il existe une grande incertitude en ce qui concerne les seuils, une perte d'habitat de l'ordre de 20 à 40 pour cent pouvant suffire pour modifier la trajectoire d'une population.

Jugement professionnel

[614] Shell a déclaré qu'elle a fait appel au jugement professionnel pour déterminer l'importance des effets sur les ressources terrestres, dont l'habitat des espèces sauvages. Shell a affirmé qu'elle a fondé la méthodologie de son EIE sur le CR du projet, les lignes directrices de l'Agence, des méthodes recommandées par la CEMA et des pratiques standards du domaine de l'évaluation environnementale.

[615] L'OSEC et la PNCA ont exprimé leur désaccord à l'égard de la manière dont Shell a évalué l'importance des effets sur les ressources terrestres, et, en particulier, ont soutenu que Shell s'est trop largement appuyée sur le jugement professionnel de Golder et n'a pas utilisé des seuils précis pour déterminer l'importance de ces effets. L'OSEC a affirmé que si le jugement professionnel du promoteur n'était pas étayé sur des éléments de preuve, il ne devrait pas être pris en compte par la commission. La PNCA a déclaré que Shell n'a pas clairement indiqué quels facteurs elle a considérés dans les jugements professionnels qui ont présidé à la détermination de l'importance des effets, ou comment ces jugements ont éventuellement été revus par des pairs ou vérifiés par différentes parties ou suivant différents processus. La PNCA a aussi soutenu que des seuils précis devraient être utilisés dans les évaluations de l'importance des effets de façon à ce que ces évaluations puissent être mises en balance et améliorées.

[616] En réponse aux critiques précédentes, Shell a déclaré qu'aucun cadre n'est établi dans le LARP, et que l'utilisation de seuils aux fins d'évaluation des effets du projet n'est nullement requise par les politiques et règlements gouvernementaux.

Contexte écologique

[617] L'empreinte du projet est immédiatement adjacente à un certain nombre d'autres mines de sables bitumineux existantes et approuvées, dont le projet minier de la rivière Muskeg de Shell, les mines Aurora sud et nord de Syncrude, le FHOSP et le PESBK de l'Impériale.

[618] L'OSEC et la PNFMM ont affirmé que Shell aurait dû tenir compte du contexte écologique dans son évaluation de l'importance des effets. La PNFMM a dit que Shell n'a pas considéré adéquatement le contexte écologique dans sa méthodologie. De son côté, l'OSEC a affirmé que le contexte écologique pertinent que Shell aurait dû considérer est celui d'une ZEL et d'une ZER qui ont été perturbées par le développement industriel et devraient continuer de l'être, particulièrement étant donné que Shell a déclaré que la ZEL devrait être totalement perturbée sur toute la durée du projet, à l'exception de la bande tampon de 500 m.

[619] Shell a affirmé qu'elle a bel et bien tenu compte du contexte écologique en s'enquérant des meilleures connaissances existantes concernant chaque espèce, par exemple les trajectoires de leurs populations et la quantité de leur habitat encore présente près de la zone d'étude. Shell a indiqué qu'elle a étendu sa recherche de données aux échelles provinciale ou nationale dans les cas où il n'existait pas de données pour les environs de la zone d'étude.

Analyse et constatations

[620] La commission note que Shell a souvent considéré les effets du projet seulement à l'échelle de la ZER, alors que la commission est d'avis que l'importance des effets du projet doit être considérée aux échelles tant de la ZEL que de la ZER.

[621] La commission note que Shell a au départ inclus dans la ZER le PMRP et le projet, mais qu'elle n'a pas changé la taille de la ZER même après avoir évalué le PMRP et le projet séparément. La commission pense que la taille de la ZER n'est pas appropriée pour le seul projet. La très forte différence entre les étendues de la ZEL et de la ZER donne lieu à un « effet de dilution » en vertu duquel les effets du projet ne se font essentiellement plus sentir à l'échelle de la très vaste ZER, ce qui rend difficile la détermination de l'importance des effets (p. ex. perte d'habitat des espèces sauvages) du projet sur la ZER. La commission estime aussi que ce facteur de dilution fait que l'utilisation des résultats de la détermination des effets importants du projet réalisée par Shell est problématique; par conséquent, la commission n'a pu se fier aux déterminations de l'importance des effets effectuées par Shell.

[622] La commission estime notable le fait que Shell n'aurait utilisé aucun des seuils proposés par diverses sources dans sa détermination de l'importance des effets sur les espèces sauvages (p. ex. CGEET, PIR de Fort McMurray, ou seuils utilisés dans la décision 2011-005 de l'ERCB). Shell a plutôt largement fondé ses décisions sur le jugement professionnel et, dans certains cas, sur de l'information sur les tendances de telle ou telle espèce à échelle plus vaste (échelle de la ZER, échelle provinciale ou échelle encore plus vaste). La commission pense que si Shell avait utilisé certains des seuils existants, elle aurait probablement trouvé que certains effets liés à la perte d'habitat d'espèces sauvages étaient négatifs et importants.

[623] La commission reconnaît que le document *Évaluation des effets cumulatifs – Guide du praticien* précise que l'évaluation des effets cumulatifs est souvent entravée par l'absence de seuils, particulièrement pour les éléments terrestres des écosystèmes. La commission note que le Guide indique qu'en l'absence de seuil déterminé, le praticien peut : 1) proposer un seuil convenable, 2) consulter certaines parties intéressées, organismes gouvernementaux et spécialistes techniques (le mieux est de procéder de façon interactive, par exemple, à l'occasion d'ateliers), ou 3) reconnaître l'absence de seuil, déterminer les effets résiduels et leur importance, et laisser l'autorité responsable de l'examen décider s'il y a dépassement d'un seuil.

[624] La commission pense que la manière dont Shell a établi ce qu'elle considère comme un effet important n'est pas claire et est largement fondée sur le jugement professionnel plutôt que sur des seuils qu'on trouve dans des lignes directrices et la documentation scientifique. La commission note que Shell ayant affirmé qu'il n'existait pas de seuils clairs bien établis pour les ressources terrestres, elle aurait décidé de suivre la troisième option décrite dans le Guide, présentée ci-dessus. La commission déterminera donc quels seuils sont appropriés pour évaluer l'importance des effets du projet.

[625] La commission pense que dans les cas où il y a incertitude, les conclusions doivent être prudentes et inspirées du principe de précaution selon les besoins. La LCEE 2012 exige que les projets désignés soient étudiés avec soin et prudence afin qu'ils n'entraînent pas d'effets environnementaux négatifs importants. Par conséquent, dans les cas où il y a absence d'entente sur les seuils appropriés pour l'évaluation de l'importance des effets du projet, la commission a décidé d'utiliser le seuil de perte d'habitat de 20 pour cent adopté par la commission d'examen

conjoint du projet de la mine Joslyn North et recommandé dans le CGEET pour évaluer l'importance potentielle de la perte d'habitat.

[626] Bien que la commission ait utilisé le seuil de perte d'habitat de 20 pour cent comme critère général pour ses décisions concernant l'importance des effets, elle reconnaît que la taille immense de la ZER rend difficile de fonder ces décisions sur les seules prévisions numériques ou autres concernant la ZEL fournies par Shell, étant donné les méthodes que celle-ci a utilisées.

[627] La commission note que le guide de référence de l'Agence *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994) indique que le contexte écologique de la région où l'on prévoit réaliser un projet devrait être considéré comme un critère pour déterminer si le projet a des effets importants. Plus précisément, le guide précise que les effets environnementaux négatifs d'un projet peuvent avoir une grande importance s'ils se font sentir dans des zones ou des régions qui sont dégradées par certaines activités humaines, et/ou qui sont vulnérables au point de vue écologique et peu résilientes à l'égard des pressions exercées sur elles.

[628] Bien que Shell ait soutenu qu'elle a bel et bien tenu compte du contexte écologique, la commission pense que son utilisation du contexte écologique n'était pas en accord avec l'approche décrite dans les lignes directrices de l'Agence parce qu'elle ne tient pas compte explicitement des effets des exploitations existantes et des projets approuvés immédiatement adjacents au projet proposé, ni de la fragilité de la zone qui serait affectée (p. ex. tourbière lenticulaire). La commission est d'avis que si Shell avait considéré correctement le contexte écologique du projet, elle aurait reconnu que le projet concerne une région déjà dégradée par des activités humaines étant donné que son empreinte est presque entièrement entourée de nombreuses mines de sables bitumineux existantes et approuvées, dont le MRM et la phase 1 de la MJP de Shell, les mines Aurora nord et sud de Syncrude, le FHOSP et le PESBK de l'Impériale.

[629] Malgré le fait qu'un certain nombre d'autres projets miniers se trouvent à proximité de l'empreinte du projet ou y sont directement adjacents, Shell n'a pas considéré que ces mines contribuent aux effets sur les ressources terrestres à l'échelle de la ZEL et ne les a prises en compte qu'à l'échelle de la ZER dans le contexte des effets cumulatifs. La commission estime aussi que la bande tampon de 500 m établie autour de l'empreinte du projet qu'a utilisée Shell dans sa définition de la ZEL n'est pas particulièrement pertinente et ne fait que compliquer davantage l'interprétation des effets locaux du projet. En ajoutant une bande tampon de 500 m à l'empreinte du projet pour définir la ZEL, Shell donne l'impression qu'une zone entourant l'empreinte du projet ne sera pas perturbée durant l'exploitation. Cependant, la commission comprend que le projet a des limites communes avec d'autres projets d'exploitation de sables bitumineux et que la bande tampon de 500 m comprend des terres qui ne se trouvent pas dans la concession de Shell. Par conséquent, les terres de la bande tampon pourraient faire l'objet d'une exploitation dans le futur et ainsi ne pas demeurées intactes (p. ex. des milieux humides ou de la vieille forêt) en tant qu'habitat d'espèces sauvages. Le manque de clarté entourant le rôle de la bande tampon de la ZEL durant la phase d'exploitation du projet a accru la difficulté pour la commission d'interpréter et d'évaluer les effets sur les ressources terrestres.

[630] La commission pense que la manière dont Shell a défini la ZEL, en y incluant tant la mine approuvée de la phase 1 de la MJP que l'empreinte du projet, rend difficile l'évaluation des

effets du seul projet à l'échelle de la ZEL. Par exemple, les résultats présentés par Shell indiquent une perte de vieille forêt due au projet de 40 pour cent. Cependant, comme le reste de la ZEL est constitué du site minier de la phase 1, et de la bande tampon de 500 m qu'on ne prévoit pas protéger contre le développement, il est peu probable que l'autre part de vieille forêt se trouvant dans la ZEL, soit 60 pour cent du total, soit maintenue. La prévision que seulement 40 pour cent de la vieille forêt serait détruite ne constitue pas une interprétation réaliste de l'information dont dispose Shell. Un autre exemple se trouve dans le tableau 4.3-1 de l'annexe 1 du mémoire de Shell daté de mai 2012, qui indique que 12 613 ha de milieux humides seraient directement ou indirectement perdus ou altérés à cause du projet d'expansion et de la phase 1, sans distinction entre ces derniers.

[631] La commission pense que les méthodes utilisées par Shell pour déterminer les effets du projet et les effets cumulatifs sur l'habitat des espèces sauvages posent problème étant donné que la société s'est appuyée sur les données Landsat et qu'elle n'a pas fourni de mesures de l'incertitude, et que la ZER était trop vaste. La commission croit que l'interprétation des effets locaux du projet est incorrecte du fait de la taille et de la configuration de la ZEL et de sa bande tampon. La commission pense de plus que la détermination de l'importance des effets sur l'habitat des espèces sauvages réalisée par Shell manque de clarté parce que la société s'est trop appuyée sur le jugement professionnel, n'a pas su utiliser les seuils existants, et n'a pas bien pris en compte le contexte écologique. C'est pourquoi la commission s'est basée sur les éléments de preuve fournis et a mis à l'épreuve et employé sa propre méthode d'analyse pour déterminer l'importance des effets du projet et des effets cumulatifs sur les ressources terrestres. Dans son évaluation des prévisions de Shell concernant l'importance des effets, la commission a pris en considération les prévisions numériques de Shell, le facteur de dilution lié à la ZER et l'incertitude potentielle associée aux prévisions.

EFFETS SUR LES MILIEUX HUMIDES

Effets du projet

Éléments de preuve

[632] Shell a dit que les milieux humides constituent 47 pour cent de la couverture terrestre de la ZEL. Dans ses plans, Shell prévoit éliminer tous les milieux humides qui se trouvent dans la zone d'exploitation proposée. D'après Shell, le dossier de demande implique la perte ou l'altération de 12 613 ha de milieux humides (91 pour cent de la ressource) présents dans la situation de référence, à cause de l'élimination de la végétation et des effets indirects du rabattement de la nappe d'eau souterraine, ce qui laisserait 1 282 ha de milieux humides à la fermeture. Les 12 613 ha de milieux humides qui seraient perdus sont constitués à 85 pour cent de tourbières. Shell a déclaré qu'elle remettrait en état 3 618 ha de milieux humides après la fermeture, et affirmé que les tourbières ne peuvent être remises en état.

[633] Shell a noté la présence d'une grande tourbière lenticulaire (642 ha) dans le coin nord-est de la zone du projet, et déclaré que 16 pour cent de cette tourbière serait touchée par l'aménagement de la mine directement, et le reste (84 pour cent) par le rabattement de la nappe d'eau souterraine. Shell a déclaré que cette tourbière abrite une communauté végétale unique à l'échelle de la ZER. Shell et Impériale ont reconnu que cette tourbière renfermant une

communauté végétale spéciale constitue une ressource indicatrice clé, en raison de ses caractéristiques morphologiques uniques.

[634] Selon l'OSEC, les milieux humides fournissent des services écologiques clés et remplissent diverses fonctions importantes; par exemple, ils accumulent le carbone (séquestration), ralentissent le ruissellement, ce qui permet une alimentation des nappes souterraines étalée dans le temps, et modèrent le ruissellement des eaux d'orage et atténuent donc les impulsions de crue. L'OSEC a aussi fait remarquer que les milieux humides sont importants pour maintenir la qualité de l'eau, et que les communautés microbiennes naturelles de ces milieux peuvent transformer, séquestrer, fixer et isoler de nombreuses substances indésirables (p. ex. des contaminants) présentes dans la colonne d'eau, ce qui contribue à la purification de l'eau. L'OSEC a souligné que les milieux humides sont des écosystèmes de première importance pour les espèces sauvages, car des insectes, des poissons, des oiseaux et des mammifères s'y trouvent concentrés en des chaînes alimentaires étroitement associées. Selon l'OSEC, le projet est préjudiciable à l'intérêt public parce que les pertes de milieux humides se solderaient par des effets importants sur des espèces sauvages, dont plusieurs espèces en péril et oiseaux migrateurs.

[635] EC a déclaré que la perte de tourbières et les limitations en matière de remise en état figurent parmi ses principales inquiétudes. EC a recommandé que Shell mène des expériences en matière de remise en état des tourbières et fasse rapport sur les succès et problèmes rencontrés. Le Ministère s'est dit particulièrement préoccupé par la perte de la tourbière lenticulaire unique, en soulignant que la matrice de plantes graminoïdes qui s'y trouve pourrait offrir un habitat favorable à plusieurs espèces figurant sur les listes fédérales d'espèces en péril, dont le râle jaune. EC a recommandé que Shell établisse et mette en œuvre des mesures empêchant les effets du rabattement de la nappe d'eau souterraine sur la tourbière lenticulaire et, en particulier, sur l'habitat du râle jaune durant les activités de construction et d'exploitation associées au projet.

[636] Shell a décrit de possibles mesures d'atténuation qui pourraient réduire au minimum les effets du rabattement de la nappe d'eau souterraine sur la tourbière lenticulaire, comme l'établissement d'une marge de recul entre la tourbière et la mine, ou la construction d'un ouvrage d'atténuation pouvant consister en une barrière assortie d'un système de pompage, qui permettrait de reproduire les niveaux et écoulements d'eau naturels dans la tourbière. Shell a déclaré qu'elle n'a pas proposé l'application de mesures d'atténuation visant spécifiquement à empêcher les effets du rabattement de la nappe d'eau souterraine sur la tourbière lenticulaire durant la construction et l'exploitation, mais a fait savoir qu'elle s'était déjà engagée à surveiller la tourbière dans le cadre de son programme de suivi des milieux humides. Shell a rejeté l'idée d'aménager une marge de recul étant donné que cela soustrairait à l'exploitation du bitume présent dans la partie nord de la mine. Durant le processus de DRA, Shell a rejeté aussi l'idée de construire un ouvrage d'atténuation en raison d'avis d'experts indépendants selon lesquels cette approche aurait peu de chance de succès en raison du manque de connaissance de la relation complexe entre les niveaux et l'écoulement naturels de l'eau dans la tourbière. Shell a reconnu que la FHEC travaillait à l'élaboration de stratégies d'atténuation des effets de ses activités sur la tourbière du lac McClelland, mais Shell ne croit pas qu'une telle approche était applicable à la tourbière lenticulaire.

[637] Shell a déclaré que le paysage remis en état allait renfermer une plus grande proportion de milieu sec et d'eau libre par rapport à la situation existant avant la perturbation, caractérisée

par une abondance de milieux humides. Shell en a donc conclu qu'il y aurait davantage d'habitat pour certaines espèces (celles qui préfèrent les milieux secs), et moins pour d'autres, particulièrement celles qui sont tributaires des milieux humides. Cependant, Shell a affirmé que les espèces sauvages tributaires des milieux humides disposeraient d'amplement d'habitat dans la ZER, et que la perte d'habitat dans la ZEL ne devrait pas constituer un problème important. EC reconnaît la validité de la conclusion de Shell selon laquelle le projet n'aurait probablement pas à l'échelle de la ZER un effet négatif important sur la disponibilité d'habitat pour les espèces en péril, mais il rappelle en même temps la difficulté d'évaluer les effets se produisant dans la ZEL à l'échelle de la vaste ZER, étant donné que les effets du projet local s'y trouvent dilués et sont donc peu susceptibles d'être en eux-mêmes jugés importants à l'échelle régionale.

[638] EC et l'OSEC ont tous deux déclaré que la remise en état des tourbières est actuellement impossible dans la région des sables bitumineux exploitables, ou sera limitée par la topographie du paysage remis en état après la fermeture, d'où une perte d'habitat permanente pour les espèces de tourbière. EC a affirmé qu'étant donné que les tourbières ne peuvent être remises en état, le paysage remis en état après la fermeture consisterait en un écosystème dominé par des milieux secs alors que le paysage d'avant l'aménagement de la mine était dominé par des terres basses, d'où un changement de la communauté d'espèces sauvages. La PNCA s'est elle aussi dite préoccupée par la perte permanente de la plupart des milieux humides de la ZEL et par la disponibilité d'habitat pour les espèces tributaires de ce type de milieux. EC a ajouté que les effets sur ces dernières espèces, comme le râle jaune, pourraient être permanents étant donné les limitations en matière de remise en état des tourbières. Selon EC, des effets néfastes sont probables dans la ZEL et des mesures visant à les atténuer doivent être prévues en partie à cause des exigences de la LEP. Le Ministère a suggéré que dans le cas où les mesures d'atténuation proposées par Shell ne pouvaient réduire la perte d'habitat, certaines autres mesures, comme des allocations de conservation, pourraient être envisagées pour atténuer les effets résiduels du projet relatifs à la perte d'habitat touchant des espèces en péril et des espèces d'oiseaux migrateurs, particulièrement celles qui utilisent des milieux humides (p. ex. le râle jaune, le grèbe esclavon et le quiscale rouilleux). La PNCA a recommandé que la commission établisse des conditions d'approbation exigeant le rétablissement d'habitats divers semblables à ceux présents avant la perturbation, et que des activités de suivi soient menées pour faire état des progrès réalisés dans l'établissement de ces habitats et de l'utilisation des terres remises en état par les espèces sauvages, poissons compris.

[639] L'OSEC, EC et la PNCA ont dit que Shell devrait mettre en œuvre des allocations de conservation (ou mesures de compensation d'habitat) pour compenser la perte de milieux humides dans la ZEL. L'OSEC a fait remarquer que malgré la perte irréversible de tourbières et la perte d'habitat de nombreuses espèces en péril, et malgré l'observation d'EC que Shell n'a pas prévu une atténuation suffisante de ces effets, Shell a refusé d'envisager la prise de mesures de compensation aux fins de conservation. L'OSEC a recommandé que Shell mette en œuvre une stratégie d'atténuation par compensation en vertu de laquelle la société remettrait en état des milieux humides dégradés ou achèterait et conserverait des milieux humides existants qui autrement seraient dégradés ou détruits. L'OSEC a déclaré que la commission devrait exiger que le projet respecte le ratio de 3:1 entre la superficie de milieux humides de remplacement et la superficie de milieux humides perturbés, exigé dans les lignes directrices de la politique actuelle de l'Alberta en matière de milieux humides pour la zone peuplée (zone blanche) de la province. EC a recommandé que Shell se rapporte aux critères de conception décrits dans le *Cadre opérationnel pour l'utilisation d'allocations de conservation* du Ministère.

[640] Shell a déclaré qu'elle a envisagé des mesures de compensation aux fins de conservation mais rejeté cette option, jugeant que de telles mesures n'étaient pas requises dans le cadre de ses activités d'atténuation parce que les effets de la perte de milieux humides sur les espèces sauvages ne seraient pas importants, sauf pour ce qui est des effets sur le caribou des bois. Shell a de plus déclaré que le projet en lui-même n'aurait probablement aucun effet négatif important, et que, par conséquent, le projet ne nécessitait aucune mesure de compensation. Shell a aussi indiqué qu'elle a vérifié auprès du gouvernement de l'Alberta s'il était nécessaire de mettre en œuvre des mesures de compensation aux fins de conservation, et il en est ressorti que de telles mesures ne sont pas requises aux termes des documents d'orientation stratégique actuels, comme le LARP.

[641] Shell a reconnu que les tourbières ne peuvent être remises en état, mais a affirmé que la perte de milieux humides serait atténuée par la remise en état et la disponibilité de milieux humides dans la ZER. Elle a déclaré qu'elle aménagerait de vastes milieux humides conformément à la *Guideline for Wetland Establishment on Reclaimed Oil Sands Leases* (CEMA, 2007), qui assureraient diverses fonctions importantes dans le paysage après la fermeture, dont la fourniture d'habitat, l'atténuation du ruissellement, la biodégradation et le captage des sédiments. Shell a affirmé que ses plans de remise en état des milieux humides comprennent des stratégies prenant en considération la succession et la durabilité des écosystèmes, et, dans cette optique, Shell a proposé de revégétaliser avec des espèces de milieux humides certaines zones particulières, comme les dépressions et les zones qui se trouveront au voisinage d'éléments de drainage après la fermeture. Shell a indiqué qu'elle prévoit que ces zones deviendront des milieux humides en 10 à 30 ans. Shell a déclaré que la perte de milieux humides n'est pas irréversible. Elle a aussi déclaré qu'elle fournit des fonds et participe actuellement à des études dirigées par Syncrude et Suncor concernant l'aménagement de tourbières dans des zones minières remises en état.

[642] Selon l'OSEC, l'élimination de la végétation des sites et le rabattement de la nappe d'eau souterraine altèrent de façon importante la salinité du sol et l'hydrologie. L'OSEC a aussi déclaré qu'à ce jour, les milieux humides qui ont été le mieux remis en état dans des sites d'exploitation de sables bitumineux miniers affectés par les procédés sont des marais salés présentant une faible biodiversité comparativement aux milieux humides d'eau douce tourbeux, dominants dans le paysage avant perturbation. L'OSEC a présenté un article scientifique de Rooney *et al*. dans lequel les auteurs avancent que les milieux humides tourbeux détruits par l'exploitation minière à ciel ouvert ne seront pas remplacés à cause des contraintes imposées par le paysage reconfiguré par l'exploitation (variation topographique accrue et vastes formes de relief élevées) et de la sensibilité de la végétation de tourbière à la conductivité et à la concentration en ions élevées associées au sel, aux métaux et aux acides naphténiques présents dans le paysage après l'exploitation. L'OSEC a aussi affirmé qu'après la fermeture, il pourrait y avoir accroissement des feux de forêt dans le paysage, rendu plus sec du fait de la perte de tourbières et d'une augmentation de la superficie de terrain élevé.

[643] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater se sont montrés inquiets du fait que l'élimination de tourbières rendrait l'environnement plus sec et les eaux plus chaudes en raison de la perte de l'effet de refroidissement que procure la fonte lente de la tourbe. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont avancé que les eaux plus chaudes auraient un effet négatif sur la vie aquatique.

Analyse et constatations

[644] La commission note que les milieux humides constituent le type de couverture terrestre dominant dans la ZEL, qu'une forte proportion de milieux humides sont des tourbières (85 pour cent), et que le projet affectera 91 pour cent des milieux humides de la ZEL. La commission reconnaît qu'il existe actuellement peu d'éléments de preuve montrant que les tourbières peuvent être adéquatement remises en état.

[645] La commission note tout particulièrement la perte de la tourbière lenticulaire dans le coin nord-est de la ZEL, étant donné sa grande valeur au plan de la biodiversité et son caractère unique à l'échelle de la ZER. La commission reconnaît que Shell a examiné différents moyens visant à atténuer l'assèchement de la tourbière lenticulaire, mais elle pense aussi que des travaux possiblement en cours ailleurs dans la région des sables bitumineux pourraient offrir de nouvelles mesures d'atténuation qui pourraient éventuellement être appliquées. La commission est d'avis que Shell devrait continuer de s'intéresser aux moyens d'atténuer les effets négatifs sur la tourbière lenticulaire.

[646] La commission reconnaît les préoccupations des parties intéressées concernant la perte irréversible de tourbières, dont la tourbière lenticulaire, étant donné les services écologiques essentiels que fournissent ces milieux.

[647] La commission pense que l'élimination de la végétation de la zone du projet entraînerait une perte importante de milieux humides, et particulièrement de tourbières, et que cela ferait qu'après la fermeture, le paysage consisterait en un écosystème dominé par des milieux secs alors qu'il était dominé par des terres humides basses avant la perturbation. La commission note que le fait que Shell n'ait pas proposé de mesures d'atténuation présentant une efficacité démontrée et l'incapacité de remettre en état les milieux humides de façon à en rétablir les fonctions écologiques et la biodiversité contribueraient de façon importante à cette altération du paysage. La commission est particulièrement inquiète de la perte totale et irréversible de la tourbière lenticulaire, type de couverture terrestre présent dans la ZEL et nulle part ailleurs dans la ZER.

[648] La commission comprend aussi que les milieux humides fournissent un habitat à un grand nombre d'espèces en péril et d'oiseaux migrateurs, et que, de ce fait, la perte de milieux humides se traduirait par une perte d'habitat pour nombre de ces espèces, particulièrement le râle jaune mais aussi le grèbe esclavon et le quiscale rouilleux. La commission a pris note de l'assertion de Shell suivant laquelle l'habitat offert aux espèces sauvages par la ZER atténuerait suffisamment la perte d'habitat dans la ZEL; cependant, la commission ne considère pas que Shell a bien démontré son idée que la capacité d'accueil de l'habitat dans la ZER est loin d'être atteinte et qu'il en découlerait une atténuation efficace de la perte d'habitat, question traitée à la section du présent rapport intitulée « Effets sur les espèces sauvages et leur habitat ». De plus, comme il a été établi dans la section « Méthodes utilisées pour évaluer les effets sur les ressources terrestres », la commission note que les projections de Shell concernant les milieux humides disponibles dans la ZER comportent un degré d'incertitude assez élevé, et que la détermination de l'importance des effets du projet réalisée par la société est fondée sur la quantité relative de milieux humides et de tourbières dans la ZER et comporte donc un important facteur de dilution en raison de la grande taille de la ZER.

[649] La commission reconnaît que Shell a pris les engagements suivants :

- remettre en état les milieux humides dans les dépressions et les zones se trouvant au voisinage d'éléments de drainage après la fermeture,
- remettre en état des milieux humides conformément à la *Guideline for Wetland Establishment on Reclaimed Oil Sands Leases* (CEMA, 2007), et
- continuer de participer aux travaux de recherche sur la remise en état des tourbières dans les zones perturbées d'exploitation des sables bitumineux, et de faire état de ses progrès dans des rapports annuels de performance environnementale.

[650] La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à ce que Shell remplisse ses engagements concernant la remise en état des milieux humides, continue de rechercher des stratégies de remise en état des tourbières et mette à jour ses plans de remise en état en conséquence.

[651] La commission s'inquiète aussi du fait que la perte de tourbières pourrait affecter des espèces en péril; en outre, comme le précise le guide de la LEP et de la LCEE (EC et APC, 2010), il y a obligation de déterminer et d'atténuer les effets négatifs sur les espèces sauvages inscrites peu importe que ces effets soient importants ou non. La commission est d'avis que Shell n'a pas proposé de mesures d'atténuation pour la perte de milieux humides qui réduiront les effets sur les espèces inscrites à la LEP.

[652] Pour déterminer l'importance des effets du projet sur les milieux humides dans la ZEL, la commission a appliqué comme suit les critères fournis dans le guide de l'Agence intitulé *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994).

- La perte de milieux humides dans la ZEL est **probable**—la végétation sera éliminée dans l'empreinte du projet, et le paysage après remise en état sera différent de celui existant dans la situation de référence.
- L'ampleur des effets sera **élevée**—étant donné la perte de 10 000 ha de milieux humides, dont 85 pour cent sont des tourbières qui ne peuvent être remises en état.
- L'étendue géographique des effets est **régionale**—étant donné que la tourbière lenticulaire présente dans la ZEL est la seule tourbière de ce type dans la ZER. De plus, les effets du rabattement de la nappe d'eau souterraine dû au projet se feront sentir au-delà de la ZEL, tout comme les effets potentiels sur l'écosystème général de la région des sables bitumineux, comme l'accroissement du risque d'incendie de forêt et la perte d'habitat pour les espèces sauvages qui se déplacent à la grandeur de la ZER.
- Les effets sont **à long terme**—étant donné que la période requise pour que les milieux humides retrouvent leur biodiversité et leur fonctionnement d'origine est de plus de 80 ans, et qu'il n'a pas été démontré que la remise en état des tourbières était possible dans le cas des projets d'exploitation des sables bitumineux.
- Les effets sont largement **irréversibles**—étant donné que rien n'indique que les tourbières peuvent être adéquatement remises en état.
- Le contexte écologique de la région des sables bitumineux où le projet est prévu a déjà été affecté par des activités humaines, et certains milieux humides sont particulièrement

vulnérables du fait qu'ils ne peuvent être remis en état (p. ex. la tourbière lenticulaire). L'empreinte du projet est immédiatement adjacente à d'autres mines de sables bitumineux existantes ou approuvées (p. ex. le projet de la rivière Muskeg de Shell, la mine Aurora nord de Syncrude et la mine Kearl de l'Impériale).

[653] Vu l'analyse précédente, la perte de plus de 20 pour cent de la ressource de milieux humides, l'incapacité de remettre en état les tourbières et les effets sur des espèces en péril et des oiseaux migrateurs (question traitée à la section du présent rapport intitulée « Effets sur les espèces sauvages et leur habitat »), la commission conclut que le projet aura un effet négatif important sur les milieux humides (plus précisément les tourbières) dans la ZEL.

[654] La commission s'attend à ce que Shell se conforme à la nouvelle politique de l'Alberta en matière de milieux humides actuellement en cours d'élaboration et qui, une fois terminée et mise en œuvre, sera intégrée au LARP. La commission comprend que cette politique mettra de l'avant divers outils de gestion des milieux humides, dont un programme de compensation visant à contrebalancer la perte de milieux humides quand des effets négatifs sont inévitables. La commission recommande aussi au MEDDRA d'exiger de Shell qu'elle applique intégralement le cadre de gestion de la biodiversité du LARP quand il sera terminé.

[655] La commission comprend qu'il existe peu d'options pour éviter ou réduire les effets négatifs de l'élimination de la végétation sur de vastes étendues aux fins d'exploitation du bitume en surface. La réduction des effets négatifs peut être difficile ou impossible dans le contexte d'une grande mine parce qu'elle implique généralement que des ressources en bitume soient soustraites à l'exploitation, ou parce qu'elle peut imposer trop de contraintes, compromettant ainsi la possibilité d'exploiter la mine de façon sécuritaire, efficace et rentable. Cependant, la commission est préoccupée par le fait qu'aucune mesure d'atténuation pour la perte de tourbières n'a d'efficacité démontrée, et est d'avis que sans mesures d'atténuation additionnelles, le projet aura des effets négatifs importants.

[656] La commission est aussi préoccupée par le manque de mesures d'atténuation présentant une efficacité démontrée pour la perte de tourbières en rapport avec les espèces en péril, les milieux humides constituant des points chauds de biodiversité favorables à ces dernières. L'article 73 de la LEP dispose que tout effet sur les espèces en péril et leur habitat doit être atténué. La commission croit que des mesures compensatoires pour la conservation (ou allocations de conservation) bien choisies pourraient permettre d'atténuer les effets du projet sur les milieux humides et les espèces en péril sans soustraire à l'exploitation des ressources en bitume ni affecter l'exploitation de la mine. La commission note que l'application de mesures compensatoires pour la conservation est le principal moyen proposé par Shell pour atténuer les effets négatifs du projet sur l'habitat du poisson, en conformité avec la *Loi sur les pêches* du gouvernement fédéral.

[657] La commission reconnaît l'argument de Shell que le LARP et les autres règlements et politiques du gouvernement de l'Alberta n'exigent pas actuellement l'utilisation de mesures compensatoires pour la conservation dans la région des sables bitumineux. Cependant, l'utilisation de telles mesures est envisagée à la section 4 de la partie 3 de l'*Alberta Land Stewardship Act* (ALSA), dans le cadre de gestion de la biodiversité en cours d'élaboration pour les besoins du LARP et dans la nouvelle politique en matière de milieux humides actuellement élaborée par le gouvernement de l'Alberta. Les dates de mise en œuvre de ces initiatives sont

incertaines, mais le gouvernement de l'Alberta a indiqué dans le LARP qu'il allait terminer le cadre de gestion de la biodiversité avant la fin de 2013.

[658] La commission note qu'en plus de l'utilisation d'allocations de conservation aux termes de la *Loi sur les pêches*, de telles allocations pourraient être envisagées dans le cadre d'autres processus fédéraux administrés aux termes de la LCOM, de la LEP, de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* (LESC) et de la LCEE 2012, qui pourraient permettre à EC de considérer les propositions d'allocations de conservation aux fins d'atténuation des effets environnementaux résiduels. La commission sait aussi qu'EC a élaboré un document intitulé *Cadre opérationnel pour l'utilisation d'allocations de conservation*.

[659] La commission reconnaît que l'utilisation d'allocations de conservation est une question complexe, et qu'il faut prendre en considération la disponibilité, la localisation, l'efficacité et le coût des allocations envisagées. Comme les gouvernements n'ont pas émis de directives précises quant aux moments et aux endroits où les allocations de conservation sont requises, il n'est pas étonnant que les promoteurs de projet soient réticents à s'engager à y recourir. Cependant, comme il existe peu d'options pour éviter ou réduire les effets négatifs des grandes mines de surface, des mesures compensatoires pour la conservation devraient être envisagées. La commission recommande qu'avant que toute autre approbation provinciale ou fédérale ne soit émise, les gouvernements du Canada et de l'Alberta examinent conjointement la nécessité de recourir à des mesures compensatoires pour la conservation pour limiter les probables effets négatifs importants du projet sur les milieux humides et les espèces en péril. Dans cet examen, l'Alberta et le Canada devraient tenir compte des objectifs environnementaux qu'ils proposent pour la région des sables bitumineux de l'Athabasca et de leur cadre stratégique actuel et futur, comprenant le cadre de gestion de la biodiversité proposé pour les besoins du LARP, la nouvelle proposition de politique en matière de milieux humides de l'Alberta, et le *Cadre opérationnel pour l'utilisation d'allocations de conservation* d'EC.

[660] La commission s'attend à ce que Shell continue de rechercher des stratégies possibles de remise en état des tourbières.

[661] La commission exige que Shell utilise toutes les stratégies nécessaires, dont la réalisation d'aménagements hydrographiques et de travaux de remodelage du paysage et la planification de la succession végétale et de la revégétalisation, pour veiller à ce que les zones spécifiées par Shell deviennent bel et bien des milieux humides après la fermeture.

[662] La commission exige que Shell décrive chaque stade de la remise en état des milieux humides pour la phase 1 et le projet dans son rapport annuel de fermeture et de remise en état. La commission exige aussi que Shell fasse rapport sur tous les résultats issus de recherches sur la remise en état des milieux humides dans les sites perturbés d'exploitation de sables bitumineux qu'elle aura pu obtenir ou dont elle aura pu prendre connaissance.

Effets cumulatifs

Éléments de preuve

[663] D'après Shell, les milieux humides constituent la plus grande portion des divers types de couverture terrestre dans la ZER (1 015 270 ha, soit presque 50 pour cent). Entre le scénario préindustriel et le scénario du dossier de demande, Shell a estimé que 126 531 ha (12 pour cent)

de milieux humides auront été perdus ou altérés dans la ZER avant les travaux de remise en état, à cause des effets directs et indirects. Shell a estimé que 119 532 ha (12 pour cent) des milieux humides de la ZER auront été perdus après la remise en état.

[664] Shell a prévu qu'entre le scénario préindustriel et le scénario de développement futur, quelque 185 872 ha (18 pour cent) de milieux humides auront été perdus ou altérés dans la ZER avant la remise en état. Shell a aussi prévu que 123 298 ha (12 pour cent) de milieux humides auront été perdus après la remise en état.

[665] Shell a affirmé que les effets de la perte cumulative d'habitat sur nombre d'espèces en péril et oiseaux migrateurs dans le scénario du dossier de demande auront une conséquence environnementale négative importante par rapport au scénario préindustriel. Cependant, Shell a soutenu que les milieux humides, dont les tourbières, demeureront abondants dans la ZER et offriront suffisamment d'habitat aux espèces sauvages tributaires de ce type de milieux. Shell a donc conclu que le projet n'aura pas d'effets cumulatifs négatifs importants sur les milieux humides ou les tourbières dans la ZER.

[666] EC a convenu avec Shell que les effets de la perte cumulative d'habitat sur nombre d'espèces en péril et oiseaux migrateurs dans le scénario du dossier de demande et le scénario de développement futur auront une conséquence environnementale négative importante par rapport au scénario préindustriel. EC a déclaré qu'un certain nombre d'études et d'analyses, dont l'analyse des effets cumulatifs réalisée par Shell, ont montré des niveaux élevés de perte d'habitat réalisée et potentielle future et d'effets négatifs possibles sur des espèces en péril et des oiseaux migrateurs dans la région. EC a affirmé qu'étant donné que la remise en état des tourbières est actuellement impossible dans la région des sables bitumineux, le résultat final sera une perte permanente d'habitat pour les espèces de tourbière. EC a indiqué qu'après la fermeture, le paysage remis en état sera dominé par un écosystème sec de terrain élevé après avoir été dominé, avant le développement, par un écosystème de terres basses, ce qui se soldera par un changement de la communauté d'espèces sauvages.

[667] EC a déclaré que la perte d'habitat est considérée comme un facteur contribuant de façon importante à la baisse des effectifs de nombre d'espèces en péril et oiseaux migrateurs dans la région des sables bitumineux. EC a averti que les effets sur les espèces tributaires des milieux humides, comme le râle jaune, pourraient être permanents étant donné les limitations concernant la remise en état des tourbières. EC a affirmé qu'étant donné le potentiel de perte cumulative d'habitat dans la ZER pour plusieurs espèces en péril et oiseaux migrateurs, des efforts devraient être faits pour mettre en œuvre l'ensemble des mesures prévues par le Ministère pour atténuer les effets du projet sur les milieux humides, ce qui comprend les éviter, les réduire et les compenser. Plus particulièrement, dans le cas où les mesures proposées ne pourraient atténuer la perte directe ou indirecte d'habitat pour les espèces en péril et les oiseaux migrateurs, EC a affirmé que Shell devrait envisager l'utilisation d'allocations de conservation.

[668] L'OSEC a soutenu que les effets cumulatifs du projet sur l'air, les terres et les eaux du nord-est de l'Alberta dépassent les limites ou les seuils scientifiquement fondés au-delà desquels des dommages irréversibles sont prévus dans la région. En particulier, l'OSEC a déclaré que le projet aura des effets cumulatifs négatifs importants sur les milieux humides. Elle a affirmé que le scénario du dossier de demande se soldera probablement par des effets cumulatifs régionaux négatifs sur les milieux humides tellement élevés que la commission devra rejeter le projet.

L'OSEC a aussi fait remarquer que les chiffres fournis par Shell concernant la remise en état des milieux humides dans la ZER (12 pour cent à la fermeture entre le scénario préindustriel et le dossier de demande) paraissaient optimistes étant donné que la biodiversité des milieux humides remis en état ne sera pas aussi élevée que celle associée au scénario préindustriel, et qu'elle s'attendait à ce que les conditions deviennent plus sèches.

[669] L'OSEC a proposé que même si la remise en état parvenait à réduire la superficie de milieux humides perdus, la commission devrait prendre en compte l'hypothèse réaliste que la valeur du paysage pour la biodiversité se trouverait grandement réduite étant donné la sensibilité de la végétation des milieux humides à la conductivité et à la concentration en ions élevées associées au sel, aux métaux et aux acides naphténiques présents dans le paysage après l'exploitation. L'OSEC a aussi soutenu que la perte de milieux humides accroîtra la fréquence des incendies de forêt et réduira donc l'âge moyen des forêts. Elle a présenté des résultats d'une étude de Rooney *et al*. (2012) montrant que le remplacement de tourbières principalement par des milieux secs boisés fait que l'écosystème devient dominé par des plantes qui accumulent beaucoup moins de carbone dans le sol, d'où une réduction de sa capacité de séquestration du carbone.

[670] Selon l'OSEC, si le projet était approuvé, il serait essentiel que soient exigées des allocations de conservation visant à assurer la préservation de tourbières ailleurs. L'OSEC a mentionné un document d'intention provisoire relatif à la politique en matière de milieux humides de l'Alberta (*Wetland – Policy Intent*), publié par le gouvernement de la province en octobre 2010, dans lequel il est énoncé que la politique devrait promouvoir l'évitement des impacts négatifs sur les milieux humides comme mesure principale et de prédilection, et la réduction des impacts négatifs sur les milieux humides si leur évitement n'est pas possible; en dernier recours et si on ne peut appliquer des mesures d'évitement et de réduction des effets négatifs ou si ces mesures s'avéraient inefficaces, des mesures de compensation seraient exigées. L'OSEC a avancé que la perte non compensée de milieux humides dans la ZER associée au dossier de demande va à l'encontre de cette intention de la politique et des attentes des Albertains. L'OSEC a déclaré qu'elle croit que le projet n'est pas conforme à l'intérêt public en raison de la perte accrue de milieux humides associée au projet et de l'intention de la politique de l'Alberta en matière de milieux humides formulée dans le document provisoire susmentionnée.

[671] La PNCA a déclaré que le projet n'était que l'un des nombreux projets susceptibles d'entraîner la destruction et la perte de milieux humides naturels dans la région. La PNCA a souligné que les milieux humides boréaux fournissent de l'habitat essentiel à de nombreuses espèces sauvages importantes et donc que les milieux humides de la région des sables bitumineux sont indélébilement liés au mode de vie traditionnel. La PNCA s'est dite particulièrement préoccupée par les effets sur les tourbières du complexe de terres humides du lac McClelland (MLWC) situé à la limite nord-est du projet, étant donné que les membres des Premières Nations y recueillent des végétaux médicinaux. La PNCA a aussi déclaré que le MLWC renferme plusieurs entités importantes sur le plan environnemental, dont le lac McClelland, sa tourbière et ses dolines, et que le projet affecterait plus de 2 000 ha des tourbières adjacentes pouvant totaliser 2 500 ha. La PNCA a affirmé que Shell n'a pas proposé de nouvelles mesures d'atténuation pour protéger le complexe de terres humides, alors que d'autres sociétés d'exploitation des sables bitumineux (p. ex. FHEC) ont mené des efforts pour réduire l'assèchement de la tourbière lenticulaire. Par conséquent, la PNCA a déclaré que ce projet aurait

des effets cumulatifs environnementaux négatifs et irréversibles qui menaceraient l'intégrité écologique du MLWC.

Analyse et constatations

[672] La commission reconnaît les éléments de preuve indiquant que les effets cumulatifs sur les milieux humides dans les situations du dossier de demande et du scénario de développement futur pourraient limiter grandement la disponibilité d'habitat de milieux humides dans la ZER. La commission convient qu'à ce jour, rien n'indique qu'il soit possible de remettre en état les tourbières, lesquelles ne seront donc pas remises en état après la fermeture, entraînant ainsi des changements irréversibles de l'écosystème dans la ZER. La commission reconnaît la position des parties intéressées selon laquelle les effets cumulatifs de l'élimination de la végétation des sites et du rabattement de la nappe d'eau souterraine associés aux projets proposés altéreront de façon importante la salinité des sols et l'hydrologie, d'où une réduction de la valeur du paysage pour la biodiversité et des effets possibles sur les incendies de forêt et l'âge des forêts. La commission reconnaît que les prévisions concernant les habitats des milieux humides disponibles dans la ZER comportent une incertitude (±20 pour cent), ce qui fait qu'il est difficile de se fier aux seules prévisions de Shell.

[673] La commission note que la perte de milieux humides de 12 pour cent entre le scénario préindustriel et le dossier de demande demeurera à 12 pour cent après la remise en état, ce qui indique en fait une absence de remise en état de milieux humides (tourbières). La commission note que la perte de milieux humides entre le scénario préindustriel et le scénario de développement futur est de 18 pour cent, mais de 12 pour cent après la remise en état, ce qui indique une possibilité de remise en état de certains types de milieux humides. La commission reconnaît aussi que le scénario de développement futur après remise en état représente une estimation grossière des conditions qui existeraient dans un avenir éloigné.

[674] La commission s'inquiète particulièrement de la perte dans l'empreinte du projet de la rare tourbière lenticulaire de 642 ha, type de milieu caractérisé par une forte biodiversité et présent nulle part ailleurs dans la ZER.

[675] La PNCA s'est dite préoccupée par les effets sur le MLWC, mais la commission note que la tourbière du lac McClelland ne sera affectée ni directement ni indirectement par le projet; elle pourrait cependant l'être par d'autres projets d'exploitation des sables bitumineux.

[676] La commission comprend que les plus importants effets cumulatifs associés à la perte de milieux humides seraient probablement la perte d'habitat pour des espèces en péril et des oiseaux migrateurs tributaires de ce type de milieux (question traitée plus avant à la section intitulée « Effets sur les espèces sauvages et leur habitat »). En particulier, la commission note que la perte de milieux humides peut avoir des effets négatifs considérables sur le râle jaune, oiseau inscrit à la LEP. Selon le plan de gestion du râle jaune établi aux termes de la LEP, la principale menace pesant sur l'espèce est la perte d'habitat due au développement.

[677] La commission prend acte du fait que Shell a affirmé qu'il y a amplement de milieux humides dans la ZER. Cependant, la commission est d'avis que Shell n'a pas fait la démonstration que la quantité de milieux humides restants dans la ZER sera suffisante pour les espèces en péril et les oiseaux migrateurs.

[678] La commission reconnaît la nécessité d'atténuer la perte de milieux humides (particulièrement de tourbières) dans la ZER. La commission prend acte de l'opinion des parties intéressées qui ont déclaré que les mesures d'atténuation de la perte d'habitat prévues par Shell sont insuffisantes, et que des mesures compensatoires pour la conservation devraient être envisagées.

[679] La commission note que le document de l'Agence intitulé *Évaluation des effets cumulatifs – Guide du praticien* indique que les effets régionaux ne peuvent habituellement être traités adéquatement dans le cadre d'un examen projet par projet. Pour traiter correctement ce type d'effet cumulatif, la commission est d'avis qu'il faut des plans régionaux qui établissent clairement des seuils de changement régionaux par rapport auxquels peuvent être ajustées les différentes mesures d'atténuation envisagées. La commission soutient les efforts de la province en ce qui concerne la mise en œuvre du LARP, et l'élaboration du cadre de gestion de la biodiversité proposé pour les besoins du LARP ainsi que celle de la politique en matière de milieux humides, questions traitées plus avant à la section du présent rapport intitulé « Effets régionaux ».

[680] La commission note que l'incapacité de remettre en état les tourbières et le fait que Shell n'ait proposé aucune mesure présentant une efficacité démontrée pour atténuer les effets sur les espèces en péril et les oiseaux migrateurs aggravent le problème. En particulier, la commission est préoccupée par la perte d'habitat pour les espèces en péril et les oiseaux migrateurs tributaires des milieux humides tant dans le scénario du dossier de demande que dans le scénario de développement futur.

[681] La commission note que le niveau d'incertitude (±20 pour cent) quant à la quantité de milieux humides qui sera perdue dans la ZER dans le scénario du dossier de demande et le scénario de développement futur vient compliquer les choses. La commission pense qu'étant donné le niveau d'incertitude quant aux milieux humides restants, les nombreuses incertitudes liées aux projets d'exploitation futurs possibles et aux plans de remise en état associés, et le degré auquel les milieux humides peuvent être remis dans l'état où ils se trouvaient dans le scénario préindustriel, le principe de précaution commande que des mesures soient prises pour atténuer ou éviter la perte de milieux humides.

[682] Pour déterminer l'importance des effets cumulatifs sur les milieux humides dans le scénario du dossier de demande et dans le scénario de développement futur, la commission a appliqué comme suit les critères fournis dans le guide de l'Agence intitulé *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994).

- La perte de milieux humides dans la ZER est **probable**—la végétation sera éliminée dans l'empreinte du projet (et dans celle de nombreux autres projets), d'où une perte permanente de tourbières étant donné que rien n'indique actuellement que ces dernières peuvent être remises en état.
- L'ampleur des effets cumulatifs sera **élevée**—étant donné la perte de tourbières s'élevant à 126 531 ha et à 185 872 ha (1 265 km^2 et 1 859 km^2) dans le scénario du dossier de demande et le scénario de développement futur, respectivement.
- L'étendue géographique des effets cumulatifs est **régionale**—c'est-à-dire qu'ils se feront sentir à l'échelle de la ZER.

- Les effets cumulatifs sont **à long terme**—étant donné que la période requise pour remettre en état les milieux humides est de plus de 80 ans, et que la possibilité de remettre en état les tourbières touchées par les projets d'exploitation des sables bitumineux n'est pas encore démontrée.
- Les effets cumulatifs sont **largement irréversibles**— étant donné que rien n'indique à ce jour que les tourbières peuvent être remises en état.
- Le contexte écologique de la région des sables bitumineux où le projet est prévu a déjà été affecté par des activités humaines, et consiste en un paysage dominé par des milieux humides présentant des communautés végétales uniques particulièrement vulnérables au développement (c'est-à-dire qui ne peuvent être remises en état).

[683] Vu les points précédents, l'immensité de la ZER, l'incertitude entourant les prévisions de Shell, le fait qu'aucune mesure présentant une efficacité démontrée n'ait été proposée pour atténuer la perte de tourbières, les changements prévus du paysage qui feraient que ce dernier se trouverait dominé par des écosystèmes secs de terrain élevé, et les effets cumulatifs sur des espèces en péril et des oiseaux migrateurs, traités plus à fond à la section « Effets sur les espèces sauvages et leur habitat », la commission conclut qu'il y aura des effets cumulatifs négatifs importants sur les milieux humides (plus précisément sur les tourbières) dans la ZER. La commission note que les pertes cumulatives de 12 pour cent et de 18 pour cent dans la situation de référence et le scénario de développement futur, respectivement, sont inférieures au seuil de 20 pour cent à partir duquel elle juge un effet important, mais elle souligne que si Shell avait choisi une ZER plus petite ou pris en compte dans son évaluation le niveau d'incertitude entourant ses prévisions, points traités à la section « Méthodes utilisées pour évaluer les effets sur les ressources terrestres », la proportion évaluée de milieux humides perdus dans la ZER aurait été de plus de 20 pour cent.

[684] La commission demande instamment au gouvernement de l'Alberta d'accélérer l'élaboration du cadre de gestion de la biodiversité du LARP ainsi que de la nouvelle politique de la province en matière de milieux humides pour que soient mises en place des lignes directrices en matière de seuils pour les activités de développement menées dans la région des sables bitumineux, qui permettront d'orienter le développement futur du projet et d'autres aménagements.

EFFETS SUR LES VIEILLES FORÊTS

Effets du projet

Éléments de preuve

[685] Selon Shell, la superficie totale de vieille forêt qui serait perdue serait de 390 ha, ce qui représente environ 40 pour cent de la ressource à l'échelle de la ZEL mais seulement 0,1 pour cent à celle de la ZER. Shell a affirmé que compte tenu du très faible pourcentage de vieille forêt qui sera éliminée, les effets du projet sur cette ressource ne seront pas importants.

[686] L'OSEC a déclaré que pratiquement toute la ZEL sera détruite durant le projet, ce qui entraînera la perte presque complète de la végétation importante, particulièrement de la vieille forêt. L'OSEC a affirmé que Shell n'a pas pris en considération le risque accru d'incendie de

forêt dans le paysage après la remise en état, d'où une sous-estimation de la perte possible de vieille forêt. L'OSEC a présenté un article scientifique (Rooney *et al*., 2012) montrant que la perte de tourbières rendra la forêt plus sèche, donc plus vulnérable au feu, ce qui nuira à la formation de vieilles forêts.

[687] Shell a affirmé qu'elle s'efforcera de favoriser le rétablissement de la vieille forêt dans le futur et que le risque d'incendie de forêt ne sera pas nécessairement accru dans la ZEL. Shell a aussi affirmé que si le climat devient plus humide par suite du changement climatique, la fréquence des incendies diminuera probablement. Shell a simulé le risque d'incendie de forêt avec les entrées de modèle utilisées dans le LARP, et a ainsi obtenu selon elle les meilleures connaissances scientifiques possibles sur la question. EC a laissé entendre qu'il y a beaucoup d'incertitude quant aux effets des changements climatiques en ce qui concerne les précipitations et qu'on ne sait pas si la région des sables bitumineux deviendra plus chaude et plus humide, ou plus chaude et plus sèche.

[688] Shell a présenté des mesures d'atténuation de la perte de vieille forêt fondées sur le reboisement et la remise en état, et a estimé qu'il faudrait 100 ans ou plus pour en voir les résultats. La PNCA a fourni des informations montrant que les communautés végétales qui s'établissent dans les sites remis en état ne sont pas comparables aux communautés présentes avant la perturbation. Elle a présenté l'exemple du site de Suncor où après 20 ans, la composition de la couverture végétale dans les zones remises en état était très différente de celle des zones forestières adjacentes, et comportait peu d'espèces indigènes. La PNCA a aussi fait remarquer que la faune utilisait davantage les zones non perturbées que les zones remises en état, et que les animaux comme les orignaux et les animaux à fourrure avaient tendance à ne pas retourner dans les sites remis en état. La PNCA a conclu que dans la forêt boréale, la similitude entre sites remis en état et sites naturels sur les plans de la composition en espèces et de la couverture végétale est très faible.

[689] L'OSEC a proposé que Shell soit tenue d'élaborer une stratégie d'atténuation de la perte de vieille forêt visant la compensation de la biodiversité en vertu de laquelle le pourcentage de vieille forêt présent dans le paysage avant le développement serait à terme entièrement rétabli.

[690] Selon Shell, la perte de vieille forêt dans la ZEL réduirait la disponibilité d'habitat pour certaines espèces en péril importantes tributaires de ce type de milieu, comme la paruline du Canada (perte de 64 pour cent d'habitat de grande qualité et de 87 pour cent d'habitat de qualité moyenne dans la ZEL entre la situation de référence et le scénario du dossier de demande; voir la section Effets sur les espèces sauvages et leur habitat), mais la vieille forêt présente dans la ZER offrirait amplement d'habitat.

[691] EC a fait remarquer qu'il y a déjà eu dans la ZER une importante perte d'habitat pour certaines espèces, comme la paruline du Canada, et que rien n'indique qu'il y aurait suffisamment d'habitat dans la ZER pour accueillir de nouveaux individus. EC a affirmé que le succès de la remise en état des milieux et de la recolonisation des milieux remis en état par les espèces en péril et nombre d'oiseaux migrateurs est incertain, et, en ce qui concerne les espèces tributaires de la vieille forêt, ne peut être attendu qu'après une très longue période. EC a déclaré que la végétation de terrain sec prévue par Shell après la remise en état consisterait principalement en des milieux dominés par le pin gris et l'épinette noire, qui présentent un potentiel de biodiversité relativement faible (selon l'analyse de Shell) et sont relativement peu

utilisés par les oiseaux migrateurs. En conséquence, EC a proposé un ensemble de mesures d'atténuation qui permettraient d'éviter et de réduire les effets du projet sur les oiseaux migrateurs et les espèces en péril; des allocations de conservation pourraient être établies si les autres mesures d'atténuation étaient jugées inefficaces (voir la section « Effets sur les espèces sauvages et leur habitat »).

[692] EC, l'OSEC et la PNCA ont déclaré que même si les espèces tributaires des vieilles forêts recolonisaient ces milieux après leur remise en état, elles ne le feraient qu'après un intervalle considérable, de quelque 100 ans. La PNCA a indiqué que les arbres des forêts de pins gris à lichens peuvent prendre 60 ans ou plus pour parvenir à maturité, et qu'elle ne sait pas combien de temps il faudrait pour que s'établissent les lichens (aliment essentiel des caribous) ou que se rétablisse un sous-étage produisant des bleuets et des pimbinas (pour les animaux et les humains). La PNCA a conclu que le rétablissement de la vieille forêt ne prendrait pas 80 ans, comme l'a prévu Shell, mais plus de 125 ans. L'OSEC a soutenu que Shell n'a pas présenté de mesures d'atténuation pour accommoder dans l'intervalle les espèces tributaires de la vieille forêt.

Analyse et constatations

[693] La commission note que les mesures d'atténuation de Shell pour la perte de vieille forêt sont fondées sur le reboisement et la remise en état. La commission note aussi que les parties intéressées jugent que ces mesures sont insuffisantes et que des mesures compensatoires pour la conservation devraient notamment être envisagées. La commission reconnaît en outre que les parties intéressées se sont montrées très préoccupées par la perte de vieille forêt dans la zone du projet, particulièrement à cause de la longue période requise pour que ce type de milieu se trouve remis en état.

[694] La commission note qu'il n'est pas actuellement démontré que les mesures d'atténuation proposées par Shell permettent de restaurer la complexité et la biodiversité des vieilles forêts. La commission s'inquiète aussi du fait qu'il faudrait plus de 100 ans après la fermeture pour rétablir ce type d'écosystème dans la ZEL, période considérable durant laquelle cet habitat ne sera pas disponible pour les espèces sauvages.

[695] La commission reconnaît que les vieilles forêts abritent un certain nombre d'espèces en péril et de nombreux oiseaux migrateurs, et que l'élimination de la végétation dans la ZEL entraînera une perte localisée d'habitat pour bon nombre de ces espèces. La commission note qu'EC rejette l'argument de Shell suivant lequel les effets négatifs de la perte de vieille forêt sur les espèces sauvages se trouveraient réduits au minimum par la disponibilité de ce type de milieu à l'échelle de la ZER.

[696] Pour déterminer l'importance des effets du projet sur les vieilles forêts dans la ZEL, la commission a appliqué comme suit les critères fournis dans le guide de l'Agence intitulé *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994).

a) La perte de vieille forêt dans la ZEL est **probable**—la végétation sera éliminée dans l'empreinte du projet, dont 390 ha de vieille forêt.

b) L'ampleur des effets sera **faible**—étant donné la superficie totale de vieille forêt (3,9 km^2).

c) L'étendue géographique des effets est **locale**—étant donné la superficie touchée, quoique les effets sur les espèces sauvages dont une partie de l'habitat se trouve dans la ZEL puissent être régionaux.

d) Les effets sont **à long terme**—étant donné que la période requise pour que les vieilles forêts retrouvent leur fonctionnement et leur biodiversité d'avant la perturbation (au moins 100 ans) est d'une durée supérieure à celle prévue par Shell, qui est de 80 ans après la fermeture.

e) Les effets sont potentiellement **réversibles** dans un avenir éloigné. Il pourrait être possible de rétablir la biodiversité dans le long terme (100 ans après les travaux de remise en état); cependant, la commission note que rien n'indique encore que les vieilles forêts puissent retrouver leur complexité et leur biodiversité d'origine dans la région des sables bitumineux.

f) Le contexte écologique de la région des sables bitumineux où le projet est prévu a déjà été affecté par des activités humaines, et les vieilles forêts pourraient être particulièrement vulnérables vu le temps requis pour leur rétablissement. L'empreinte du projet est immédiatement adjacente à d'autres mines de sables bitumineux existantes ou approuvées.

[697] Vu les points précédents, l'incertitude concernant la remise en état proposée comme moyen d'atténuation, la longue période requise pour que les vieilles forêts retrouvent l'état dans lequel elles étaient dans la situation de référence et les effets sur les espèces en péril et les oiseaux migrateurs décrits dans le présent rapport (voir la section « Effets sur les espèces sauvages et leur habitat »), la commission juge que les effets sur les vieilles forêts dans la ZEL sont négatifs mais probablement pas importants du fait de la faible superficie de vieille forêt qui sera éliminée.

[698] Bien qu'elle ait déterminé que la perte de vieille forêt dans la ZEL aura des effets négatifs mais probablement pas importants, la commission demeure préoccupée par toute perte d'habitat pour les espèces en péril et les oiseaux migrateurs se produisant dans la zone du projet, dont bon nombre ont une prédilection pour les vieilles forêts (caribou des bois, engoulevent d'Amérique, paruline du Canada, et paruline à gorge noire). La commission note aussi que l'article 73 de la LEP dispose que tout effet sur les espèces en péril doit être atténué.

[699] Comme il en est question de façon plus détaillée à la section « Effets sur les milieux humides », bien que le LARP et les autres règlements et politiques du gouvernement de l'Alberta n'exigent pas actuellement l'application de mesures compensatoires pour la conservation dans la région des sables bitumineux, de telles mesures pourraient s'avérer nécessaires étant donné qu'il existe peu de façons d'éviter ou de réduire les effets négatifs des grandes mines de surface. La LCOM, la LEP, la LESC et la LCEE 2012 sont toutes des lois en vertu desquelles EC pourraient proposer l'établissement d'allocations de conservation pour atténuer les effets environnementaux résiduels.

[700] La commission pense que sa recommandation suivant laquelle les gouvernements du Canada et de l'Alberta doivent envisager des mesures compensatoires pour la conservation pour aider à atténuer les effets du projet sur les milieux humides pourrait aussi valoir pour aider à atténuer les effets du projet sur les vieilles forêts, si l'Alberta et le Canada jugeaient nécessaire l'adoption de mesures additionnelles d'atténuation des effets sur les espèces en péril et les oiseaux migrateurs tributaires de ce type de milieu.

[701] La commission note que Shell devra suivre les lignes directrices établies dans le futur cadre de gestion de la biodiversité du LARP. La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta s'efforce de terminer rapidement le cadre de gestion de la biodiversité du LARP et qu'il y intègre des seuils de perte de vieille forêt qui permettront d'orienter l'aménagement des futurs projets d'exploitation des sables bitumineux.

Effets cumulatifs

Éléments de preuve

[702] Shell a estimé que le potentiel de vieille forêt de 356 582 ha dans la ZER dans le scénario préindustriel diminuerait de 60 242 ha (17 pour cent de la ressource dans la ZER) dans le scénario du dossier de demande. Shell a prévu une perte additionnelle de 22 061 ha de veille forêt dans la ZER entre le dossier de demande et le scénario de développement futur (perte totale de 23 pour cent).

[703] L'OSEC a affirmé que le seul dossier de demande se solderait probablement par des effets cumulatifs négatifs sur la vieille forêt de la ZER trop élevés. Elle a indiqué de plus que les effets négatifs importants se trouveraient accrus dans le scénario de développement futur.

[704] Dans son EIE, Shell a prévu que la perte de vieille forêt boréale réduirait l'habitat dont sont tributaires certaines espèces en péril, comme la paruline du Canada (perte de 61 pour cent d'habitat de grande qualité entre le scénario préindustriel et le scénario de développement futur) et le caribou des bois (perte de 93 pour cent d'habitat de qualité moyenne entre le scénario préindustriel et le scénario de développement futur) et de nombreux autres oiseaux migrateurs de la zone boréale. L'OSEC a soutenu que cette perte de vieille forêt exacerbera les effets négatifs sur la paruline du Canada, déjà importants dans la région.

[705] Shell a simulé le risque d'incendie de forêt dans la ZER à partir d'un modèle utilisé pour le LARP, qui selon elle fournissait les meilleures connaissances existantes sur le sujet. La PNCA a déclaré que Shell pourrait avoir utilisé dans ses prévisions une échelle temporelle inappropriée (80 ans) pour le cycle des incendies dans la ZER, étant donné que des analyses palynologiques récentes laissent penser que l'intervalle moyen entre les incendies dans la région pourrait être de seulement 34 ans. Par conséquent, la PNCA a soutenu que Shell pourrait avoir surestimé la quantité de vieille forêt actuellement présente dans la ZER.

[706] L'OSEC a indiqué que Shell a sous-estimé la perte de potentiel de vieille forêt dans la ZER parce qu'elle n'a pas tenu compte de l'accroissement du risque d'incendie dans le paysage après la remise en état. L'OSEC a présenté des éléments de preuve montrant que le rabattement de la nappe d'eau souterraine et la perte de tourbières dans la ZER rendraient l'écosystème plus sec et davantage vulnérable aux incendies de forêt, et a indiqué que Shell n'a pas pris en considération ce risque additionnel dans son évaluation. EC a convenu que le risque d'incendie de forêt pourrait se trouver accru dans la ZER. L'OSEC a maintenu que la commission ne devrait pas approuver le projet, en raison des effets cumulatifs négatifs importants sur la vieille forêt tant directs, découlant de l'élimination de la végétation dans l'empreinte du projet, qu'indirects, découlant de l'accroissement des incendies de forêt dû à la perte de milieux humides et à l'assèchement du climat.

[707] Shell a répondu que l'intervalle de 80 ans entre les incendies qu'elle a utilisé est une moyenne prudente qui tient compte de la vaste plage naturelle de variation des quantités de vieille forêt qui pourraient être observées dans la zone d'aménagement forestier d'Alberta-Pacific Forest Industries Inc. Shell a ajouté que certains modèles du changement climatique mondial prévoient que le climat de cette région deviendra plus chaud et plus humide, ce qui va à l'encontre de l'idée suivant laquelle le risque d'incendie pourrait se trouver accru.

[708] EC a soutenu que l'incertitude inhérente aux modèles de changement climatique fait qu'il est difficile de prévoir hors de tout doute que les conditions seront plus humides dans le futur, particulièrement en été.

Analyse et constatations

[709] La commission comprend que les prévisions de la quantité de vieille forêt dans la ZER comprennent un certain degré d'incertitude du fait qu'elles reposent sur l'imagerie Landsat, comme il est signalé dans la section du présent rapport intitulé « Méthodes utilisées pour évaluer les effets sur les ressources terrestres ». La commission prend aussi acte du fait que Shell n'a pas tenu compte dans sa modélisation de l'habitat du risque accru d'incendie de forêt découlant de l'assèchement du paysage, dominé par des écosystèmes de terrain élevé après la perturbation. La commission reconnaît que les changements de l'hydrologie de la région par suite de la remise en état et du changement climatique pourraient influer sur le risque d'incendie de forêt, ce qui accroît l'incertitude des prévisions de Shell concernant la quantité de vieille forêt qui demeurerait dans la ZER.

[710] La commission note que Shell a prévu une perte de vieille forêt de 17 pour cent dans la ZER entre le scénario préindustriel et celui du dossier de demande. La commission croit que même si les effets de l'élimination d'étendues de vieille forêt sont théoriquement réversibles au moyen d'une remise en état bien menée, rien n'indique actuellement que la complexité et la biodiversité des vieilles forêts de la région des sables bitumineux puissent être rétablies dans leur état préindustriel. De plus, la commission reconnaît que vu la longue période requise pour la remise en état des vieilles forêts, il se pourrait que la flore et la faune présentes avant l'exploitation industrielle ne puissent dans leur intégralité recoloniser les vieilles forêts remises en état, certaines espèces actuellement en déclin pouvant disparaître d'ici à ce que ces milieux soient rétablis.

[711] La commission reconnaît que la vieille forêt présente une grande valeur pour la biodiversité et que la perte d'étendues de cet habitat dans la ZER aura des effets négatifs sur les espèces sauvages qui en sont tributaires, dont bon nombre sont des espèces en péril (p. ex. la paruline du Canada et le caribou des bois). La commission est d'avis que l'efficacité non démontrée des mesures d'atténuation visant à contrer les effets négatifs sur la vieille forêt et les espèces en péril et oiseaux migrateurs qui y vivent exacerbe le problème, tout comme le fait qu'il faut beaucoup de temps pour remettre en état ce type de milieu. La commission reconnaît qu'il n'existe pas beaucoup de moyens d'atténuation de la perte de vieille forêt liée à l'exploitation des sables bitumineux qui n'ont pas pour effet de soustraire du bitume à l'exploitation.

[712] La commission note que l'EIE de Shell est l'une des rares EIE réalisées dans la région des sables bitumineux qui a pris en considération les effets d'une perturbation naturelle (nommément le feu).

[713] La commission croit que dans la détermination du caractère important des effets, il serait prudent de considérer que la disponibilité de vieille forêt prévue par Shell dans la ZER est une estimation très grossière, et que la perte de vieille forêt pourrait être plus importante que celle prévue par Shell.

[714] Pour déterminer l'importance des effets cumulatifs sur la perte de vieille forêt dans le scénario du dossier de demande et dans le scénario de développement futur, la commission a appliqué comme suit les critères fournis dans le guide de l'Agence intitulé *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994).

a) La perte de vieille forêt dans la ZER est **probable**—la végétation sera éliminée dans l'empreinte du projet (et dans celle de nombreux autres projets), d'où une perte de vieille forêt.

b) L'ampleur des effets cumulatifs sera **élevée**—étant donné que les pertes de vieille forêt s'élèveront à des dizaines de milliers d'hectares (p. ex. perte de 60 242 ha et de 82 303 ha selon le dossier de demande et le scénario de développement futur, respectivement).

c) L'étendue géographique des effets cumulatifs est **régionale**—ils toucheront les vieilles forêts de la ZER.

d) Les effets cumulatifs sont **à long terme**—étant donné qu'il faut plus de 100 ans pour que les vieilles forêts se rétablissent.

e) Les effets cumulatifs sont **potentiellement réversibles** dans le long terme. Rien n'indique actuellement que la remise en état des vieilles forêts peut leur faire retrouver leurs niveaux préindustriels de complexité et de biodiversité dans la région des sables bitumineux dans l'échéancier du projet (40 ans d'exploitation plus 100 ans). De plus, certaines espèces tributaires de la vieille forêt connaissent un déclin tel qu'elles pourraient disparaître dans l'intervalle (p. ex. le caribou des bois).

f) Le contexte écologique de la région des sables bitumineux où le projet est prévu a déjà été affecté par des activités humaines, la vieille forêt s'y trouvant aussi déjà affectée (p. ex. Shell signale une perte de 16 pour cent de la vieille forêt dans la ZER selon la situation de référence [57 009 ha]).

[715] Vu l'analyse précédente et l'incertitude quant à l'efficacité des mesures d'atténuation proposées, l'immensité de la ZER, le degré d'incertitude dans les prévisions de Shell, et les effets sur les espèces en péril et les oiseaux migrateurs tributaires de la vieille forêt, dont bon nombre sont déjà menacés de disparaître de la région, la commission juge qu'il y aurait d'importants effets cumulatifs négatifs sur la vieille forêt dans la ZER dans le scénario du dossier de demande et dans le scénario de développement futur, comparativement au scénario préindustriel. Même si le pourcentage de perte de vieille forêt prévu est de moins de 20 pour cent pour le dossier de demande, la commission souligne que si Shell avait choisi une ZER plus petite ou pris en compte dans son évaluation le niveau d'incertitude entourant ses prévisions, la proportion évaluée de vieille forêt perdue dans la ZER aurait probablement été de plus de 20 pour cent. En outre, la commission note qu'une perte de 23 pour cent est prévue pour le scénario de développement futur, pourcentage supérieur au seuil de 20 pour cent.

[716] Vu les effets cumulatifs négatifs prévus pour les vieilles forêts de la ZER dans le scénario du dossier de demande et dans le scénario de développement futur, et l'importance de ce type de milieu pour certaines espèces en péril, la commission demande au gouvernement de l'Alberta de terminer le plus tôt possible le cadre de gestion de la biodiversité qu'il propose pour les besoins du LARP. La commission recommande au gouvernement de l'Alberta qu'il fasse en sorte que, dans la mesure du possible, le cadre de gestion de la biodiversité fournisse des orientations claires en ce qui concerne les objectifs de gestion des vieilles forêts dans la région de planification du cours inférieur de l'Athabasca, définisse pour les différentes zones de la région les niveaux acceptables de perturbation (seuils) établissant les utilisations permises des terres et les objectifs de gestion pour ces zones, et fournisse des orientations précises concernant le rôle des mesures compensatoires pour la conservation dans la région de planification.

[717] La recommandation de la commission suivant laquelle le Canada et l'Alberta doivent se pencher sur la nécessité de recourir à des mesures de compensation pour la conservation, question examinée dans d'autres sections du présent rapport, pourrait aussi valoir pour l'atténuation des effets sur les vieilles forêts. Les effets sur les vieilles forêts devraient être pris en compte dans toute détermination de mesures compensatoires.

[718] La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à recourir à la meilleure recherche et développement pour améliorer la remise en état de la vieille forêt dans la région des sables bitumineux de façon à ce que les étendues perdues de ce type d'habitat redeviennent disponibles pour les espèces sauvages le plus rapidement possible.

EFFETS SUR LES ZONES POUVANT ABRITER DES RESSOURCES VÉGÉTALES TRADITIONNELLES

Effets du projet

Éléments de preuve

[719] Shell a déclaré qu'elle s'est basée sur plusieurs études menées dans le cadre de projets antérieurs et sur des études sur l'utilisation des terres pour des activités traditionnelles (UTT) dont les résultats étaient disponibles en 2007 pour déterminer les végétaux à utilisation traditionnelle utilisés dans la région des sables bitumineux. Shell a expliqué qu'elle a tiré des rapports de ces études une liste des espèces pertinentes de la région des sables bitumineux, et déterminé leurs utilisations et leurs niveaux d'utilisation. Shell a expliqué que la majeure partie de l'information trouvée dans ces rapports concernait la Première Nation de Fort McKay, et elle a supposé que l'utilisation des ressources végétales traditionnelles par les autres groupes autochtones était similaire.

[720] Shell a déclaré qu'elle n'avait pas réalisé d'inventaire visant spécifiquement à établir les effectifs et la répartition des espèces végétales à utilisation traditionnelle dans la ZEL. Elle a affirmé qu'elle a bel et bien consigné les occurrences de végétaux à utilisation traditionnelle remarquées sur le terrain.

[721] Shell a déclaré qu'elle a coté le potentiel (potentiel élevé, modéré ou faible) des phases d'écosite et des types de milieux humides comme zones de ressources végétales traditionnelles dans la ZEL et dans la ZER, en utilisant la liste de végétaux à utilisation traditionnelle et leurs

effectifs dans chaque phase d'écosite et type de milieu humide. Shell a fourni des cartes des zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé, modéré et faible dans la ZEL et dans la ZER. Shell a expliqué qu'elle a tiré les phases d'écosite et les types de milieux humides de l'indice de végétation de l'Alberta (IVA) dans le cas de la ZEL, et des données de télédétection/Landsat dans le cas de la ZER. Elle a précisé qu'elle n'a pas évalué les effets du projet sur les effectifs des végétaux à utilisation traditionnelle directement, mais qu'elle a plutôt évalué les effets sur les zones pouvant abriter ces végétaux.

[722] Shell a déclaré que durant les travaux de construction et d'exploitation, le projet altérera 4 584 ha (77 pour cent) de terrain à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé dans la ZEL, ce qui aura une incidence environnementale négative modérée. Elle a ajouté que le projet altérera aussi 8 481 ha (92 pour cent) de terrain à potentiel de ressources végétales traditionnelles modéré, et 10 129 ha (70 pour cent) de terrain à potentiel faible.

[723] Shell a déclaré que dans la ZER, du fait d'effets directs et indirects, le projet altérera 5 749 ha de terrain à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé, 9 623 ha de terrain à potentiel modéré et 10 591 ha de terrain à potentiel faible. Shell a noté que le niveau de perturbation associé à chaque catégorie de potentiel de ressources végétales traditionnelles était de moins de 1 pour cent à l'échelle de la ZER. Shell a déterminé qu'étant donné que moins de 1 pour cent des zones à potentiel élevé et des zones à potentiel modéré de la ZER seraient affectées par le projet, les effets ne seraient pas importants. La commission renvoie le lecteur à la section « Effets sur la biodiversité », qui apporte des précisions sur cette question.

[724] Depuis la situation de référence jusqu'à la fermeture dans le scénario du dossier de demande, Shell a prévu que dans la ZEL, la superficie de terrain à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé diminuerait de 7 pour cent (424 ha), et celle de terrain à potentiel modéré, de 52 pour cent (4 733 ha). Shell a ajouté que la superficie de terrain à potentiel faible augmentera de 36 pour cent. Elle a indiqué que son évaluation de la perturbation résiduelle prend en considération des mesures de remise en état.

[725] Shell a indiqué que quand cela serait possible, la portion terrestre du territoire sera remise en état par recouvrement direct du terrain avec une couche de sous-sol et une couche de terre végétale, Shell a affirmé que dans ce paysage nouvellement préparé, une fois que les graines présentes dans la terre végétale auraient germé et produit une végétation bien établie, des arbres et arbustes additionnels pourraient être plantés pour créer les écosites décrits dans son plan de remise en état et de fermeture. La commission renvoie le lecteur à la section « Remise en état », qui apporte des précisions sur cette question.

[726] Shell a indiqué qu'elle a conçu ses directives en matière de plantation aux fins de la remise en état de façon à créer une gamme de phases d'écosite permettant diverses utilisations traditionnelles des terres. Shell a affirmé que ces directives prévoient la plantation d'espèces fortement utilisées par les Premières Nations : bleuet, pimbina, rosier, raisin d'ours, épinette blanche, épinette noire, peuplier et autres. Les directives prévoient aussi la plantation d'autres espèces végétales visant à fournir de l'habitat aux espèces sauvages traitées dans les études sur les connaissances écologiques traditionnelles (CET) et les études sur l'UTT.

[727] La PNCA a déclaré que le nombre d'espèces végétales que les lignes directrices pour la remise en état révisées (CEMA, 2009) recommandent pour que la revégétalisation puisse être considérée comme un succès est inférieur de deux ordres de grandeur au nombre d'espèces

végétales actuellement présentes dans la ZEL. Par conséquent, la PCNA a dit redouter que les sites remis en état puissent renfermer beaucoup moins de végétaux à utilisation traditionnelle que les écosites indigènes. Elle a aussi dit qu'elle était préoccupée par le fait que les milieux humides seront remplacés par des milieux secs présentant une plus faible biodiversité.

[728] La PNCA a affirmé que les sites remis en état par Shell renfermeront moins de végétaux qu'il ne s'en trouve actuellement, et que Shell n'a pas précisé comment elle entend rétablir la diversité d'espèces végétales au niveau d'avant la perturbation, ou comment elle s'y prendra pour favoriser la diversité dans les zones qui ne peuvent être recouvertes de sol aux fins de remise en état. La PNCA a déclaré qu'à quelques exceptions près, les sites remis en état ne sont pas colonisés par des espèces des forêts indigènes adjacentes, et qu'il y a risque que leur colonisation se fasse par des espèces envahissantes.

[729] La PNCA a produit des preuves montrant que ses membres cueillent des végétaux à des fins médicinales et de subsistance dans la ZEL, et affirmé que le projet affectera directement ces activités de cueillette.

[730] Les MNIFMFMM ont déclaré qu'ils exploitent divers végétaux dans la zone du projet, dont le bleuet et la viorne comestible. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater se sont aussi dits préoccupés par la perte possible dans la zone du projet d'un champignon qui pousse sur des saules (*diamond willow*). Ils ont affirmé que ce champignon, considéré comme sacré, est utilisé à des fins cérémonielles.

[731] La PNFMM s'est dite préoccupée par le fait que certaines espèces de végétaux pourraient être touchées par le projet, dont une vaste gamme de petits fruits et de végétaux médicinaux incluant des racines, des écorces et le foin d'odeur.

[732] Certains groupes autochtones ont affirmé que les zones situées au sud du lac McClelland et autour du lac Kearl sont précieuses parce qu'elles renferment certains végétaux alimentaires et médicinaux recherchés et sont faciles d'accès.

[733] La PNCA a déclaré que les Autochtones cueillent dans les milieux humides des végétaux à utilisation traditionnelle à des fins médicinales et de subsistance et sont préoccupés par le fait que les milieux humides, dont le muskeg, ne peuvent être remis en état.

Analyse et constatations

[734] La commission note que Shell a évalué les effets du projet sur les zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles et non sur les effectifs des végétaux à utilisation traditionnelle présents et utilisés dans la zone du projet. Shell n'a pas réalisé d'inventaire visant spécifiquement à établir les effectifs et la répartition des espèces végétales à utilisation traditionnelle dans la ZEL, et les occurrences de ces végétaux qu'elle a notées n'ont pas été prises en compte dans son EIE. La commission observe que les espèces végétales à utilisation traditionnelle présentes dans la ZEL ainsi que leurs effectifs n'ont pas été déterminés clairement.

[735] La commission note que la plus grande partie des zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé et modéré de la ZEL sera perdue durant la phase de construction et d'exploitation du projet, et qu'après la fermeture et la remise en état, les zones à potentiel

élevé et les zones à potentiel modéré de la ZEL se trouvera à avoir diminué de respectivement 7 pour cent et 52 pour cent.

[736] La commission note que les groupes autochtones font actuellement dans la ZEL la cueillette de divers végétaux à des fins médicinales, spirituelles et de subsistance. La commission note que l'empreinte du projet jouxte plusieurs autres grandes mines et que la cueillette de végétaux à utilisation traditionnelle ne pourra être effectuée dans aucun de ces secteurs pour de nombreuses années. Par conséquent, les Autochtones seraient affectés parce qu'ils n'auraient plus accès aux végétaux à utilisation traditionnelle dans la zone du projet ou à son voisinage, ce qui fait qu'ils auraient à se rendre plus loin pour trouver des ressources équivalentes. La commission note que la majeure partie des travaux de remise en état prévus dans le cadre du projet se déroulera de 2045 à 2060, et il faudra des années ou des décennies après la fermeture pour que certains végétaux à utilisation traditionnelle soient à nouveau bien établis. La perte pour plusieurs décennies de zones de cueillette de végétaux à utilisation traditionnelle a des implications en ce qui concerne le transfert des connaissances traditionnelles entre générations.

[737] La commission reconnaît que certains milieux humides, dont des tourbières, ne seront pas remis en état, et que plusieurs végétaux à utilisation traditionnelle sont fortement associés à ces milieux. Par conséquent, la commission conclut que la ZEL remise en état n'offrira probablement pas les mêmes quantité et diversité de végétaux à utilisation traditionnelle que celles existant actuellement.

[738] Pour déterminer l'importance des effets sur les zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles, la commission a appliqué comme suit les critères fournis dans le guide de l'Agence intitulé *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994).

- La perte de végétaux à utilisation traditionnelle dans la ZEL est **probable**—la végétation sera éliminée dans l'empreinte du projet.
- L'ampleur des effets sera **majeure**—étant donné que Shell a prévu que 4 584 ha, 8 481 ha et 10 129 ha de terrain à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé, modéré et faible, respectivement, seront perdus durant la construction et l'exploitation de la mine.
- L'étendue géographique des effets est **locale**—étant donné la taille de la ZEL.
- Les effets sont **à long terme**—la majeure partie des travaux de remise en état prévus dans le cadre du projet se dérouleront de 2045 à 2060, et il faudra des années ou des décennies après la fermeture pour que certains végétaux à utilisation traditionnelle soient à nouveau bien établis.
- Certains effets pourraient être **irréversibles**—étant donné que les milieux humides abritent plusieurs espèces végétales à utilisation traditionnelle et que bon nombre de ces milieux ne peuvent être remis en état, que les zones remises en état présenteront probablement une biodiversité inférieure à celle existant dans la situation de référence ou le scénario préindustriel, et que, même si la remise en état est réussie, il y aura tout de même une perte de 7 pour cent et de 52 pour cent de terrain à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé et modéré, respectivement, par rapport à la situation de référence dans la ZEL.

[739] Dans son évaluation de l'importance des effets, la commission a pris en considération le fait que l'empreinte du projet jouxte ou avoisine plusieurs autres grandes mines et que la cueillette de végétaux à utilisation traditionnelle ne pourra être effectuée dans aucun de ces secteurs pour de nombreuses années et que, par conséquent, les Autochtones auraient à se rendre plus loin pour trouver des ressources équivalentes.

[740] La commission note que les milieux humides sont de façon générale considérés comme étant des zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles modéré et que, après remise en état, 52 pour cent de la superficie de ces zones demeure perdue en raison de la difficulté de la remise en état des milieux humides. La commission a aussi pris en considération le fait que l'empreinte remise en état renfermera une plus forte proportion de milieux secs, alors que plusieurs végétaux intéressant les Autochtones sont fortement associés aux milieux humides.

[741] Vu les points précédents, le fait qu'une portion importante des zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé de la ZEL sera perdue pour plusieurs générations, et la possibilité de remettre en état seulement moins de 50 pour cent de la superficie des zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles modéré, la commission juge que le projet aura des effets négatifs importants sur les zones pouvant abriter des végétaux à utilisation traditionnelle.

[742] La commission recommande qu'avant remise en état de toute portion de la zone perturbée, les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à ce que Shell produise, en collaboration avec les groupes autochtones, un plan de remise en état visant à optimiser le nombre et la qualité des végétaux à utilisation traditionnelle ainsi que la répartition de ces espèces.

[743] La commission recommande qu'avant le début des travaux de construction, les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à ce que Shell donne aux groupes autochtones plein accès aux terres du projet pour leur permettre d'y cueillir tous les végétaux à utilisation traditionnelle qui les intéressent.

Effets cumulatifs

Éléments de preuve

[744] Shell a déclaré que dans la situation de référence, 23 pour cent (126 817 ha) des zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé et 9 pour cent (107 410 ha) des zones à potentiel modéré de la ZER avaient déjà été perdues par rapport au scénario préindustriel. Shell a aussi expliqué que dans le scénario du dossier de demande, 24 pour cent (132 567 ha) des zones à potentiel élevé et 10 pour cent (117 033 ha) des zones à potentiel modéré de la ZER se trouveront à être perturbées, et après la fermeture et la remise en état, la perte de terrain à potentiel élevé s'y élèvera à 23 pour cent (128 270 ha) et celle de terrain à potentiel modéré, à 9 pour cent (105 879 ha).

[745] Shell a prévu une perte de 32 pour cent (176 716 ha) des zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé et de 14 pour cent (170 205 ha) des zones à potentiel modéré dans la ZER entre le scénario préindustriel et le scénario de développement futur.

[746] Shell a prévu que dans un avenir éloigné, vers 2165, par rapport au scénario préindustriel, la ZER renfermerait une superficie de zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé augmentée de 1 pour cent, et une superficie de zones à potentiel modéré diminuée de 6 pour cent. Shell a expliqué que la hausse prévue de la superficie de zones à potentiel élevé serait due à la remise en état de milieux humides non boisés et à la régénération naturelle des milieux humides.

[747] Shell a fourni de l'information sur les effets du projet sur les écosystèmes qui, selon la Première Nation de Fort MacKay (PNFM), ont une importance culturelle et qui sont utilisés par elle. Shell a déclaré que les zones faiblement, modérément et fortement utilisées à des fins de cueillette traditionnelle dans les écosystèmes ayant une importance culturelle ont connu des hausses de superficies perturbées de 321 280 ha (23 pour cent), 122 586 ha (31 pour cent) et 35 268 ha (47 pour cent), respectivement, entre le scénario préindustriel et la situation de référence.

[748] Shell a déclaré que dans le scénario du dossier de demande, les superficies perturbées des zones faiblement, modérément et fortement utilisées à des fins de cueillette traditionnelle dans les écosystèmes ayant une importance culturelle pour la PNFM seraient de 330 620 ha (24 pour cent), 135 286 ha (34 pour cent) et 35 268 ha (47 pour cent), respectivement. Shell a aussi déclaré que les superficies des zones faiblement, modérément et fortement utilisées qui seraient perturbées entre le scénario préindustriel et le scénario de développement futur seraient de 391 989 ha (28 pour cent), 168 537 ha (42 pour cent) et 41 498 ha (55 pour cent), respectivement.

[749] La PNFM a déclaré que les critères du système de cotation du potentiel de ressources végétales traditionnelles de Shell pourraient ne pas correspondre aux pratiques de cueillette des Autochtones, de sorte que la valeur de certaines zones pourrait ne pas être évaluée correctement. Par exemple, la PNFM a affirmé que des végétaux dont l'incidence et le pourcentage de couverture sont faibles dans le paysage peuvent avoir une grande valeur pour la collectivité et s'être pourtant vu associer à un faible potentiel d'utilisation.

[750] La PNFM a sélectionné une zone d'étude de quarante cantons (FTSA) approximativement centrée sur le hameau de Fort McKay pour évaluer les effets du PMRP et du projet ainsi que les effets cumulatifs de la mise en valeur des sables bitumineux. La PNFM a utilisé la FTSA comme zone d'étude d'échelle régionale dans sa *Fort McKay Specific Assessment*. La PNFM a expliqué que la ZEL de Shell pour le PMRP et le projet représente environ 13,3 pour cent des terres comprises dans la FTSA.

[751] La PNFM a déclaré que sept sites produisant des petits fruits à utilisation traditionnelle seront perdus à cause du projet et d'autres aménagements prévus. La PNFM a expliqué que la perte de 62 sites produisant des petits fruits dans la FTSA représente une perte cumulative de 54 pour cent du total de ce type de sites depuis le début des activités de développement.

[752] La PNFM s'est dite préoccupée par le fait que la perturbation des milieux humides de la FTSA réduira la disponibilité d'espèces ou de groupes d'espèces végétales à utilisation traditionnelle habituellement présents dans les milieux humides. Elle a déclaré qu'environ 18 pour cent des milieux humides présents dans la FTSA dans la situation de référence disparaîtront dans le scénario de développement futur, et qu'en plus, 14 pour cent des milieux secs seront perturbés. La PNFM a affirmé que les effets cumulatifs de tous les aménagements

réalisés depuis la fin des années 1990 et du projet et des autres aménagements prévus se solderont par une baisse d'environ 40 pour cent de la superficie occupée par des milieux humides propices à la cueillette de végétaux à utilisation traditionnelle fortement associés à ces milieux.

[753] Tous les groupes autochtones se sont dits préoccupés par le fait que la qualité et la quantité des végétaux à utilisation traditionnelle diminuent dans la région des sables bitumineux et dans la zone du projet en raison des effets cumulatifs du développement associé aux sables bitumineux. Ils ont déclaré qu'ils sont préoccupés par la contamination des végétaux à utilisation traditionnelle et que, de ce fait, ils ont tendance à éviter de les utiliser. Ils ont ajouté que le projet allait accroître les actuels effets cumulatifs négatifs sur ces végétaux. Ces préoccupations sont traitées plus en détail à la section du présent rapport intitulée « Effets sur l'utilisation traditionnelles des terres, les droits et la culture autochtones ».

Analyse et constatations

[754] La commission note que d'après l'évaluation de Shell, 23 pour cent et 9 pour cent des zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé et modéré, respectivement, se trouvent déjà perdues dans la ZER dans la situation de référence. La commission note en outre que Shell prévoit dans la ZER pour les zones à potentiel élevé et modéré des pertes de 24 pour cent et de 10 pour cent, respectivement, au stade du dossier de demande, et de 32 pour cent et de 14 pour cent, respectivement, au stade du scénario de développement futur.

[755] La commission note que dans un avenir éloigné, d'après Shell, la ZER renfermera une superficie de zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé augmentée de 1 pour cent et une superficie de zones à potentiel modéré diminuée de 6 pour cent par rapport au scénario préindustriel. La commission note que ces prévisions sont fondées sur l'hypothèse que les milieux humides seront remis en état avec succès et que les terres retrouveront un potentiel de ressources végétales traditionnelles équivalent à celui du scénario préindustriel. La commission croit que Shell pourrait avoir surestimé la superficie de la ZER pouvant être remise en état jusqu'à retrouver un potentiel équivalent au potentiel préindustriel, vu particulièrement l'efficacité non démontrée des méthodes de remise en état des tourbières et la longue période requise pour la remise en état des vieilles forêts. La commission pense que Shell n'a pas réussi à bien justifier sa prévision du potentiel de ressources végétales traditionnelles dans le futur lointain, le niveau de succès des exploitants des sables bitumineux en matière de remise en état des ressources végétales traditionnelles demeurant inconnu.

[756] La commission note que, d'après Shell, les zones faiblement, modérément et fortement utilisées à des fins de cueillette traditionnelle dans les écosystèmes ayant une importance culturelle indiqués par la PNFM présentaient déjà des taux de perturbation de 23 pour cent, 31 pour cent et 47 pour cent, respectivement, au stade de la situation de référence. La commission pense que cela indique que les aménagements liés aux sables bitumineux, en combinaison avec d'autres phénomènes, comme l'exploitation forestière et les incendies de forêt, ont déjà eu des effets négatifs d'ampleur élevée dans ces zones de cueillette traditionnelle. La commission note aussi que Shell a déclaré que les pertes de zones faiblement, modérément et fortement utilisées à des fins de cueillette traditionnelle dans les écosystèmes ayant une importance culturelle seraient de 24, 34 et 47 pour cent, respectivement, entre le scénario préindustriel et le scénario du dossier de demande, et de 28, 42 et 55 pour cent, respectivement, entre le scénario préindustriel et le scénario de développement futur. La commission pense que

ce niveau de perturbation est important, et note que les zones les plus touchées sont celles qui sont fortement utilisées à des fins de cueillette traditionnelle.

[757] Pour déterminer l'importance des effets cumulatifs sur les zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles, la commission a appliqué comme suit les critères fournis dans le guide de l'Agence intitulé *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994).

- La perte de zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles dans la ZER est **probable.**
- L'amplitude des effets cumulatifs est **majeure**— par rapport au scénario préindustriel, il y a déjà eu des pertes importantes de zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé et modéré dans la ZER, et des pertes additionnelles sont prévues dans le scénario du dossier de demande et le scénario de développement futur.
- L'étendue géographique des effets cumulatifs est **régionale**—étant donné que ces effets se produisent à l'échelle de la ZER.
- Les effets cumulatifs sont **à long terme**—la plus grande partie des activités de remise en état prévues dans le cadre du projet se dérouleront de 2045 à 2060, et il faudra des années ou des décennies après la fermeture pour que certains végétaux à utilisation traditionnelle soient à nouveau bien établis.
- Certains effets pourraient être **irréversibles**— étant donné que les milieux humides abritent plusieurs espèces végétales à utilisation traditionnelle et que bon nombre de ces milieux ne peuvent être remis en état, et que les zones remises en état présenteront probablement une biodiversité inférieure à celle existant dans la situation de référence ou le scénario préindustriel. La commission note que Shell a indiqué qu'après la fermeture et la remise en état, il y aura encore perte de 23 pour cent de terrain à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé et de 9 pour cent de terrain à potentiel modéré au stade du dossier de demande. La commission note aussi que longtemps après la fermeture et la remise en état, les effets irréversibles sur les zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles dans la ZEL continueront de contribuer aux effets cumulatifs négatifs sur ce type de zones à l'échelle régionale.

[758] La commission note que dans la situation de référence, les écosystèmes présentant une importance culturelle en rapport avec la cueillette traditionnelle et les zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé et modéré de la ZER se trouvent déjà perturbés, et que, d'après Shell, la contribution du scénario du dossier de demande à la perturbation globale est relativement faible. La commission note que le pourcentage de perturbation ne change pas notablement au stade du dossier de demande, ce qui signifie que la perte supplémentaire de végétaux à utilisation traditionnelle due au projet est faible à l'échelle régionale. Cependant, la commission note qu'étant donné que la ZER est beaucoup plus vaste que l'empreinte du projet, le pourcentage des pertes attribuables au projet à l'échelle régionale se trouve limité. La commission note aussi que les prévisions pour le scénario de développement futur indiquent un accroissement supplémentaire de la perturbation globale dans la ZER, et que les effets additifs des divers aménagements réalisés dans la ZER peuvent se solder par des effets cumulatifs négatifs importants à l'échelle régionale.

[759] La commission pense que vu la prévision de pertes importantes de zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles élevé et modéré, le long intervalle entre la perturbation et la remise en état, et l'incertitude en ce qui concerne la remise en état des milieux humides, les effets cumulatifs sur les végétaux à utilisation traditionnelle dans la ZER seront négatifs et importants. L'impact de cela sur l'utilisation des terres pour des activités traditionnelles est traité plus en détail à la section du présent rapport intitulée « Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones ».

[760] La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta se penche sur la nécessité de repérer et de protéger les zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles important durant l'élaboration du cadre de gestion de la biodiversité pour les besoins du LARP. La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta invite les groupes autochtones à participer à l'élaboration de ce cadre de gestion, particulièrement à celle des sections concernant la protection des végétaux à utilisation traditionnelle.

[761] La commission recommande que, si des mesures compensatoires pour la conservation sont requises par les gouvernements de l'Alberta et du Canada pour atténuer les effets du projet sur les milieux humides ou les vieilles forêts, l'Alberta et le Canada envisagent aussi d'inviter les groupes autochtones à participer au choix des sites de compensation pour veiller à ce que, dans la mesure du possible, les sites choisis soient également accessibles et propices à la cueillette de végétaux à utilisation traditionnelle prisés par les Autochtones.

EFFETS SUR LES ESPÈCES SAUVAGES ET LEUR HABITAT

Généralités

Effets du projet

Éléments de preuve

[762] Shell en est arrivé à des conclusions en ce qui concerne l'importance pour la faune d'après un jugement professionnel fondé sur l'évaluation des répercussions sur l'abondance, l'habitat et les déplacements de l'ensemble des espèces en péril et des EIC. Shell a conclu que les répercussions générales du projet sur la faune ne seront probablement pas importantes.

[763] Shell a prévu que les activités associées à la mortalité directe causée par le déboisement du site aux fins du projet auraient des conséquences négligeables sur l'environnement et ce, pour l'ensemble des espèces sauvages en péril durant l'exploitation. Shell a déclaré aussi que la mortalité directe causée par le déboisement du site était bien connue mais qu'elle n'avait pas été quantifiée; par conséquent, Shell a estimé que sa confiance dans la prévision était modérée.

[764] Shell a estimé que l'ampleur des répercussions du projet sur l'abondance générale de la faune serait négligeable à l'échelle de la ZEL après la remise en état.

[765] Shell a mentionné que, durant la construction et l'exploitation, le projet aurait des répercussions négatives et négligeables sur les déplacements de la faune à l'échelle de la ZEL et de la ZER, et que ces répercussions seraient négligeables pour les oiseaux et importantes pour les mammifères terrestres. Il est prévu que les déplacements de la faune aux environs de l'empreinte

du projet seront suffisants pour maintenir la connectivité génétique dans la ZER. Shell a soutenu que la prévision serait vérifiée par la surveillance de la présence, de l'abondance relative et de la répartition de la faune dans la zone de projet, ainsi que par la participation de Shell aux initiatives de surveillance régionales, telles que le comité technique du programme sur l'efficacité de l'habitat faunique et les corridors (*Wildlife Habitat Effectiveness and Corridor Program Technical Committee*) du Réseau canadien pour la recherche-développement sur les sables pétrolifères (CONRAD).

[766] La PNCA était préoccupée par le fait que le projet allait supprimer un corridor de déplacement de la faune connu et utile à l'échelle régionale le long de la rivière Muskeg et que les mesures d'atténuation visant à protéger le corridor seraient inefficaces. La Première Nation était préoccupée aussi par le fait que Shell n'avait présenté aucun élément de preuve de la connectivité génétique dans la zone de projet. L'OSEC a affirmé que la fragmentation de l'habitat actuelle dans la ZER associée à l'exploration pétrolière et gazière contribuerait à l'inefficacité générale des corridors de déplacement.

[767] Shell a mentionné que les conséquences environnementales de la perte d'habitat pour la faune durant la construction et l'exploitation étaient importantes à l'échelle de la ZEL et ce, pour l'ensemble des espèces affectées et qu'il était prévu aussi que le projet entraînerait la perte indirecte d'habitat en raison de perturbations sensorielles et du rabattement de l'aquifère superficiel. Shell a signalé que l'ensemble des EIC et des espèces en péril perdaient 60 pour cent de l'habitat de qualité supérieure durant la construction et l'exploitation (pour obtenir la liste complète des EIC et des espèces en péril, voir les annexes 10a et 10b).

[768] Shell a prévu une perte substantielle d'habitat pour plusieurs espèces en péril qui dépendent des vieilles forêts et des milieux humides dans la ZEL. Par conséquent, Shell a conclu que la perte d'habitat associée au projet aura une répercussion importante sur l'environnement et ce, pour plusieurs espèces qui dépendent de ces milieux (p. ex. le râle jaune, le grèbe esclavon, le quiscale rouilleux et la paruline du Canada). Cependant, Shell a soutenu aussi que les meilleures données disponibles donnent à penser que l'abondance de ces espèces n'est pas limitée par l'habitat dans le nord-est de l'Alberta. EC n'a pas contesté la conclusion de Shell selon laquelle il est peu probable que le projet cause un effet négatif important sur la disponibilité d'habitat pour les espèces en péril et la paruline à gorge noire à l'échelle de la ZER, mais le Ministère s'est montré préoccupé au sujet de l'utilisation de la ZER par Shell pour établir l'importance des répercussions du projet compte tenu de la taille de la ZER (voir la section « Méthodes utilisées pour évaluer les effets sur les ressources terrestres »). EC a affirmé aussi que l'efficacité de l'utilisation de l'habitat restant dans la ZER afin d'atténuer les effets de la perte d'habitat dans la ZEL était incertaine et que les effets cumulatifs d'autres projets proposés réduisaient encore plus la disponibilité d'habitat.

[769] Shell a mentionné que la remise en état de l'habitat constituait la principale mesure d'atténuation que la société comptait prendre en ce qui concerne la perte d'habitat faunique, y compris les espèces en péril et les oiseaux migrateurs. Selon les prévisions de Shell, 8 des 10 EIC et espèces en péril (l'engoulevent d'Amérique, le grèbe esclavon, le moucherolle à côtés olive, le quiscale rouilleux, le hibou des marais, le crapaud de l'Ouest, le bison des bois et le râle jaune) ont connu une perte d'habitat importante ou modérée de plus de 20 pour cent dans la ZEL après la remise en état. Cependant, Shell a allégué qu'il est peu probable que la perte d'habitat associée au projet affecte la viabilité des populations régionales de quelque espèce faunique que

ce soit après la remise en état. Shell a affirmé aussi que certaines espèces (p. ex. l'ours noir, le lynx du Canada, le castor et la paruline du Canada) profiteront de l'augmentation considérable des forêts productives et des hautes terres connexes après la remise en état.

[770] Les parties intéressées ont mentionné que l'utilisation de la remise en état des terres de la ZEL comme mesure d'atténuation de la perte d'habitat pour la faune était insuffisante, en particulier dans le cas des milieux humides et des vieilles forêts. Selon l'OSEC, les terres humides remises en état de meilleure qualité dans les sites d'extraction des sables bitumineux affectés par le processus sont les marais salés à faible biodiversité d'espèces par comparaison aux tourbières d'eau douce dominantes d'avant la perturbation. La PNCA a indiqué que les allégations de Shell au sujet du retour de la faune dans une zone remise en état devaient être soutenues par des données montrant qu'un tel retour s'est produit ailleurs, et que toute allégation relative à un rétablissement de l'habitat et au retour de la faune devra être testée dans l'avenir. La Première Nation a ajouté que la remise en état ne mènerait pas au retour des EIC de la faune en moins de 20 ans comme l'a affirmé Shell, et que les répercussions seraient persistantes.

[771] EC a reconnu que les possibilités étaient limitées pour éviter directement les effets sur l'habitat des espèces en péril et des oiseaux migrateurs dans la zone de projet, compte tenu de l'emplacement des gisements de sables bitumineux. Le Ministère a donc recommandé l'adoption d'autres mesures d'atténuation et a suggéré que, dans le cas des composantes du projet qui se trouvent à l'extérieur de l'empreinte de la zone exploitable (p. ex. le lac de compensation de Redclay et la levée du lac Kearl), Shell évalue l'ensemble des options afin d'éviter ou de réduire au minimum les répercussions sur l'habitat des espèces en péril et des oiseaux migrateurs.

[772] EC a indiqué que Shell avait déterminé certains effets résiduels (c.-à-d. après application des mesures d'atténuation) qui avaient des conséquences négatives importantes sur l'environnement à l'échelle locale pour plusieurs espèces lors de la fermeture, y compris des espèces en péril et des oiseaux migrateurs. Le Ministère a recommandé d'atténuer ces répercussions à l'échelle locale, en se fondant en partie sur les exigences du paragraphe 79(2) de la LEP, qui stipule que si un projet est réalisé, des mesures doivent être prises pour éviter ou amoindrir les effets négatifs sur les espèces en péril et pour assurer la surveillance de ces espèces. EC a fait référence au guide préparé par EC et Parcs Canada, *Considérations relatives à la* Loi sur les espèces en péril *dans le contexte de la* Loi canadienne sur l'évaluation environnementale *concernant les espèces sous la responsabilité du ministre responsable d'Environnement Canada et de Parcs Canada* (2010), qui indique que l'obligation de déterminer et d'atténuer les effets négatifs sur les espèces sauvages inscrites est indépendante de l'importance probable de ces effets.

[773] EC a recommandé l'adoption d'une approche systématique, rigoureuse et hiérarchique en matière d'atténuation des effets qui recommande d'abord l'évitement des effets, suivi de la réduction au minimum des effets et, lorsque toutes les autres mesures ont été prises, la réparation ou la compensation pour tout effet négatif résiduel (p. ex. par des mesures de compensation de l'habitat). Le Ministère a recommandé que les mesures compensatoires pour la conservation soient choisies conformément au Cadre opérationnel pour l'utilisation d'allocations de conservation.

[774] L'OSEC et les groupes autochtones ont affirmé que Shell devrait examiner les mesures de compensation pour la perte d'habitat afin d'atténuer les répercussions du projet sur l'habitat des

espèces sauvages (voir la section « Effets sur les milieux humides » pour une discussion approfondie). L'OSEC a mentionné que la commission devrait demander à Shell d'élaborer et de présenter une stratégie d'atténuation vérifiable en ce qui concerne les mesures de compensation hors site afin d'obtenir un impact positif net sur l'habitat des espèces en péril et d'autres espèces sauvages valorisées.

[775] Shell n'était pas d'avis que des mesures de compensation hors site étaient nécessaires à l'obtention d'un impact positif net pour les espèces en péril et les espèces sauvages valorisées, étant donné que la société avait prévu que le projet n'entraînerait aucun effet négatif important sur les espèces en péril ou les EIC de la faune.

[776] Shell a indiqué avoir été prudente dans la détermination de l'importance des effets, en utilisant une perte d'habitat de 20 pour cent comme indicateur d'une perte d'habitat de grande importance alors que d'autres études ont signalé des seuils beaucoup plus élevés (jusqu'à 70 à 90 pour cent). Cependant, Shell a affirmé que même si la perte d'habitat pour une espèce s'élevait à 20 pour cent, cela ne signifiait pas nécessairement qu'il y aurait un effet négatif important. Shell a indiqué avoir évalué l'importance des effets en se fondant sur un jugement professionnel ainsi que sur les renseignements relatifs à l'espèce à l'échelle régionale ou à plus grande échelle.

[777] L'OSEC a soutenu que Shell aurait dû utiliser le seuil pour la perte d'habitat indiqué dans le CGEET, qui recommande de fixer le seuil déclencheur à 10 pour cent sous la VN, et qu'un déclin de l'habitat de 20 pour cent pour toute espèce est un seuil qui devrait signifier un effet négatif important. L'OSEC a fait référence aussi à la décision 2011-005 de l'ERCB, dans laquelle il a été conclu que « Pour les espèces en péril, la commission estime que tout préjudice net (effet négatif) à un individu de l'espèce, à sa résidence ou à son habitat essentiel constituerait un effet négatif important. »

[778] EC a affirmé qu'il n'était pas prudent de fixer un seuil pour la perte d'habitat de 70 à 90 pour cent, et que les seuils pouvaient varier en fonction de plusieurs facteurs, y compris l'espèce en question et la zone d'étude. Le Ministère a ajouté aussi qu'il existait beaucoup d'incertitude entourant les seuils et qu'une perte d'habitat de l'ordre de 20 à 40 pour cent pouvait être suffisante pour changer la trajectoire d'une population.

Analyse et constatations

[779] La commission n'a pas pu compter sur la détermination des effets importants du projet sur la faune réalisée par Shell en raison des questions soulevées au sujet des méthodes employées par Shell pour l'estimation de la disponibilité d'habitat (voir la section « Méthodes utilisées pour évaluer les effets sur les ressources terrestres »).

[780] La commission souligne que Shell n'a utilisé aucun des seuils disponibles dans la détermination de l'importance des effets (p. ex. le CGEET ou la décision 2011-005 de l'ERCB). Elle souligne que si Shell avait utilisé le seuil pour la perte d'habitat de 20 pour cent, Shell aurait conclu que 7 des 10 espèces ont montré des effets négatifs importants associés au projet et résultant de la perte d'habitat dans la ZEL.

[781] La commission sait que la perte d'habitat pour la faune semble représenter une des grandes questions pour les parties intéressées et qu'il existe d'importantes préoccupations en ce qui

concerne la perte d'habitat d'espèces en péril et d'oiseaux migrateurs. Elle comprend que les groupes autochtones s'intéressent en particulier aux effets sur les espèces d'importance culturelle, comme l'orignal, le caribou, le bison et les oiseaux aquatiques.

[782] La commission est d'avis que la perte d'habitat constitue la plus grande menace pesant sur les espèces en péril que pourrait entraîner le projet, en particulier pour les espèces qui dépendent des milieux humides. Elle souligne que les mesures d'atténuation proposées par Shell ne sont peut-être pas adéquates et que l'incapacité de remettre en état l'habitat de milieux humides dans son ancienne fonction écosystémique aggrave le problème. La commission se préoccupe notamment de la perte d'habitat pour les espèces en péril et les oiseaux migrateurs, une perte d'habitat qui, dans certains cas, se situe à des valeurs supérieures aux seuils établis. Elle souligne que l'obligation de déterminer et d'atténuer les effets négatifs sur les espèces sauvages désignées en vertu de la LEP est indépendante de l'importance probable de ces effets. La commission reconnaît que la commission d'examen conjoint, dans la décision 2011-005 de l'ERCB, a déterminé que tout effet sur une espèce en péril était important. Elle est d'avis que Shell n'a pas présenté des mesures d'atténuation suffisantes pour les espèces en péril ou les oiseaux migrateurs qui dépendent des milieux humides.

[783] La commission comprend que Shell a compté sur la disponibilité d'habitat dans la ZER et la remise en état de l'habitat, dans la ZEL pour réduire ou atténuer les effets de la perte d'habitat sur la faune. Elle estime que le fait de compter sur la remise en état n'est pas fondé, en particulier dans le cas des tourbières. La commission constate aussi que Shell n'a fourni aucun élément de preuve donnant à penser que la ZER puisse offrir un vaste habitat et qu'elle se situe en deçà de la capacité d'accueil et ce, pour la plupart des espèces. La commission constate que Shell n'a pas indiqué de quelle manière elle allait atténuer les effets sur les espèces qui dépendent des tourbières comme le râle jaune.

[784] La commission note que Shell a déterminé que les effets du projet sur les déplacements de la faune seraient importants et négatifs pour les mammifères terrestres durant la construction et l'exploitation, mais que la société a indiqué que les déplacements de la faune aux environs de l'empreinte du projet seront suffisants pour maintenir la connectivité génétique dans la ZER. Elle constate aussi que Shell a proposé de mener une surveillance afin de vérifier si c'est bien le cas et que la société est satisfaite de cette approche.

[785] En se fondant sur les critères présentés dans le guide de l'Agence qui s'intitule *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994), la commission a utilisé l'approche suivante pour déterminer l'importance des effets du projet sur les espèces sauvages de la ZEL :

- La perte d'habitat dans la ZEL est **probable** – l'empreinte du projet sera dégagée, et Shell prévoit une perte d'habitat de plus de 20 pour cent pour 7 des 10 espèces en péril et EIC après la remise en état.
- L'étendue des effets sera **élevée** – étant donné que plus de 10 000 ha de milieux humides seront déboisés et qu'une proportion de 85 pour cent de cette superficie est constituée de tourbières, qui ne peuvent être remises en état.
- L'étendue géographique des effets est **régionale –** parce que le domaine vital de bon nombre des espèces qui seront touchées se situe seulement en partie dans la ZEL et parce que la

superficie immédiatement adjacente au projet consiste en d'autres mines d'extraction de sables bitumineux (p. ex. le MRM, la Mine d'Aurora nord de Syncrude et le PESBK). Par conséquent, la perte d'habitat dans l'aire de répartition peut affecter la viabilité des espèces à l'échelle régionale.

- Les effets sont **persistants** – parce que la remise en état des tourbières n'a pas encore été montrée dans le cas des projets d'exploitation des sables bitumineux. De même, la capacité de certaines espèces à se rétablir après la fermeture sera étroitement liée aux caractéristiques de leur cycle vital.
- Les effets sont **en grande partie irréversibles –** parce qu'il n'existe encore aucun élément de preuve de la remise en état des tourbières et que les tourbières représentent 85 pour cent de l'habitat de milieux humides perdu dont dépendent de nombreuses espèces en péril et oiseaux migrateurs. De même, la perte de nombreuses espèces, compte tenu des caractéristiques de leur cycle vital, peut être irréversible, parce que certaines espèces sont en péril ou qu'elles connaissent déjà un déclin menant à la disparition.
- Le contexte écologique de la région des sables bitumineux où le projet sera réalisé a déjà été touché de manière négative par l'activité humaine, et certains milieux sont peut-être particulièrement fragiles étant donné qu'ils ne peuvent être remis en état. L'empreinte du projet est immédiatement adjacente à d'autres mines de sables bitumineux existantes et approuvées.

[786] Compte tenu de la présente analyse et du manque de mesures d'atténuation proposées s'étant avérées efficaces, de l'incapacité à remettre en état certains milieux aux conditions du scénario préindustriel ou aux conditions de référence, et des effets sur les espèces en péril et les oiseaux migrateurs, la commission juge importants les effets négatifs du projet sur les espèces en péril et les oiseaux migrateurs qui dépendent des milieux humides ainsi que sur l'habitat de ces espèces dans la ZEL.

[787] La commission est préoccupée par le manque de mesures d'atténuation proposées s'étant avérées efficaces compte tenu de la perte d'habitat faunique dans la ZEL, en particulier l'habitat de milieux humides utilisé par les espèces en péril et les oiseaux migrateurs. Elle estime que, s'il n'y pas application d'autres mesures d'atténuation, d'importants effets négatifs se produiront.

[788] Comme il est précisé à la section « Effets sur les milieux humides », la commission recommande que, avant que ne soient délivrées d'autres autorisations provinciales et fédérales, les gouvernements du Canada et de l'Alberta examinent le besoin en matière de mesures de compensation pour la conservation afin d'atténuer davantage les effets du projet. L'utilisation possible de mesures de compensation pour la conservation devrait inclure l'examen du besoin de compenser les effets du projet sur les espèces en péril qui dépendent des milieux humides et sur les oiseaux migrateurs qui dépendent des milieux humides ou qui sont des espèces en péril.

[789] La commission constate que Shell devra respecter les lignes directrices qui seront établies dans le futur LARP. Elle recommande que le gouvernement de l'Alberta poursuive ses travaux afin de terminer en temps opportun le cadre de gestion de la biodiversité du LARP, y compris les seuils pour la perte d'habitat faunique qui orienteront l'élaboration de futurs projets d'exploitation des sables bitumineux.

[790] La commission recommande que le gouvernement du Canada fasse en sorte que Shell élabore et mette en œuvre un programme de suivi nécessitant la collecte de données de référence supplémentaires sur la répartition et l'abondance des espèces en péril et des oiseaux migrateurs dans la ZEL et la zone de rabattement, avant toute perturbation du site, afin de corroborer les projections du modèle IQH de Shell. Le programme de suivi devrait porter aussi sur les changements dans l'utilisation de l'habitat par les populations locales durant la construction et l'exploitation du projet et après la fermeture afin de confirmer les prévisions de Shell.

Effets cumulatifs

Éléments de preuve

[791] Shell a évalué quantitativement l'importance des effets des changements dans la ZER, du scénario préindustriel au dossier de demande et au scénario de développement futur, pour la faune avant la remise en état, en se fondant sur l'hypothèse selon laquelle l'ensemble des futurs projets se réaliseront simultanément. Les prévisions de Shell reposent sur l'hypothèse voulant que l'influx d'espèces sauvages dans le paysage remis en état soit déterminé par la migration possible d'animaux présents dans les paysages avoisinants, l'existence de corridors de déplacement pour la faune et l'âge et le stade de développement du terrain remis en état. Shell a affirmé que les effets présentés étaient prudents et qu'ils correspondaient aux pires scénarios.

[792] L'OSEC a affirmé que les prévisions de Shell n'étaient pas prudentes et ne correspondaient pas aux pires scénarios, parce que la société n'avait pas examiné l'exploration des concessions de sables bitumineux existantes ou le développement futur, conformément aux objectifs d'expansion énoncés par l'industrie. Elle a ajouté que l'évaluation de Shell ne portait pas sur l'étendue réelle complète du développement selon le scénario de développement futur.

[793] Shell a considéré que les effets cumulatifs globaux, du scénario préindustriel au dossier de demande et au scénario de développement futur sur la chouette rayée, le castor, l'ours noir, le lynx, le crapaud de l'Ouest, le pékan, la paruline du Canada, le grèbe esclavon, le moucherolle à côtés olive, le quiscale rouilleux, le bison des bois, le râle jaune, le hibou des marais et le carcajou dans la ZER seraient négatifs mais peu importants. Shell a conclu que même s'il peut y avoir une réduction de l'abondance de ces espèces à la suite du développement, compte tenu de l'étendue géographique de l'habitat restant de qualité supérieure dans la ZER, il était peu probable que la résilience de ces populations fauniques soit compromise dans la ZER. Shell a déclaré que les AVP que la société avait réalisées pour l'orignal et l'ours noir soutenaient cette conclusion.

[794] Étant donné l'existence d'éléments de preuve du déclin menant à la disparition du caribou des bois et de la paruline à gorge noire dans la ZER, Shell a jugé que les effets cumulatifs globaux, du scénario préindustriel au dossier de demande et au scénario de développement futur, pour ces espèces étaient importants et négatifs.

[795] Shell a affirmé que l'importance de la réduction de l'abondance du scénario préindustriel au dossier de demande serait grande pour la chouette rayée, la paruline à gorge noire, la paruline du Canada, le quiscale rouilleux, le caribou des bois et le râle jaune et ce, avant la remise en état. Shell a estimé que l'importance du déclin des populations serait modérée, du scénario préindustriel au dossier de demande, pour le grèbe esclavon, le pékan, l'engoulevent d'Amérique, le moucherolle à côtés olive, le carcajou, le castor, l'ours noir et l'orignal.

[796] Shell a mentionné que l'importance de la réduction de l'abondance du scénario préindustriel au scénario de développement futur serait grande pour la chouette rayée, le lynx du Canada, le grèbe esclavon, le carcajou, la paruline à gorge noire, la paruline du Canada, le quiscale rouilleux, le caribou des bois et le râle jaune et ce, avant la remise en état. Shell a estimé que l'importance du déclin des populations serait modérée pour le castor, l'engoulevent d'Amérique, le moucherolle à côtés olive, l'orignal et l'ours noir et ce, du scénario préindustriel au scénario de développement futur.

[797] EC a précisé que, pour la plupart des espèces en péril et des oiseaux migrateurs, les conséquences à l'échelle des populations de la perte d'habitat dans la ZER n'étaient pas connues; cependant, la perte d'habitat pouvait constituer un des facteurs clés du déclin des populations. En particulier, le Ministère a constaté que les populations de bon nombre d'oiseaux migrateurs et d'espèces en péril connaissaient déjà un déclin en Alberta. Il a affirmé aussi qu'il y avait peu d'informations disponibles sur les tendances des populations, les seuils relatifs à bon nombre d'espèces en péril et d'oiseaux migrateurs dans la région des sables bitumineux et les effets cumulatifs du développement industriel.

[798] Fort McKay est préoccupé par les effets cumulatifs. Plus précisément, Fort McKay a précisé que la modélisation ALCES[10] menée pour l'élaboration du CGEET et pour le gouvernement de l'Alberta qui élaborait le LARP avait indiqué que, au rythme d'exploitation actuel des sables bitumineux, des déclins marqués des populations d'espèces sauvages se produiraient, et pourraient atteindre dans certains cas 60 pour cent de moins que la plage naturelle de variation en 20 ans (p. ex. l'orignal et le pékan). Les simulations ALCES ont montré aussi que la densité des caractéristiques linéaires (p. ex. les emprises de pipeline, les profils sismiques) était l'une des principales causes des déclins. Le CGEET a prévu que les déclins continueraient à moins qu'il y ait des changements dans l'utilisation des terres dans la région des sables bitumineux. Fort McKay a affirmé aussi que les précédents relevés de la faune n'étaient pas utiles à l'évaluation des populations fauniques et des effets cumulatifs dans la région et dans le territoire traditionnel de Fort McKay. Fort McKay a conclu que, essentiellement, aucune tendance significative concernant la population régionale et les effets cumulatifs sur les populations fauniques ne pouvait être déterminée à partir des données existantes.

[799] Shell a affirmé que, du scénario préindustriel au dossier de demande, les conséquences environnementales des effets sur l'habitat durant l'exploitation seraient modérées à importantes pour l'ensemble des EIC et des espèces en péril, à l'exception de la chouette rayée, espèce pour laquelle les effets sur l'habitat ont été considérés comme négligeables. Shell a ajouté que la plupart des effets sur l'habitat, du scénario préindustriel au dossier de demande, étaient causés pas les perturbations qui étaient déjà présentes selon le scénario de référence. Shell a donc affirmé que les conséquences environnementales des effets sur l'habitat de qualité supérieure, du scénario préindustriel au dossier de demande, étaient les mêmes que celles du scénario préindustriel au scénario de référence pour l'ensemble des EIC et des espèces en péril, à l'exception du crapaud de l'Ouest.

[800] Shell a prévu que l'habitat de qualité supérieure pour le crapaud de l'Ouest diminuerait de 19 pour cent du scénario préindustriel au scénario de référence et de 21 pour cent du scénario préindustriel au dossier de demande, ce qui entraînerait d'importantes conséquences

[10] ALCES Group. 2009. Lower Athabasca Regional Plan, ALCES III Scenario Modeling, Summary and technical results for Scenario Package One, préparé pour Worley Parsons par ALCES Group, juin 2009, 179 p.

environnementales. Shell a attribué les déclins du crapaud de l'Ouest à la maladie plutôt qu'à la perte d'habitat et n'a donc pas estimé qu'il y aurait un important effet négatif probable.

[801] Shell a affirmé que la plupart des effets sur l'habitat du scénario préindustriel au scénario de développement futur étaient semblables à ceux du scénario préindustriel au scénario de référence et au dossier de demande.

[802] Shell a mentionné que, parce que l'envergure et l'emplacement précis de certains projets prévus et des plans de remise en état et de végétalisation associés étaient inconnus pour le dossier de demande et le scénario de référence, il était très difficile de prévoir les conditions pour la faune après la remise en état à l'échelle de la ZER. Par conséquent, Shell a présenté des prévisions qualitatives plutôt que quantitatives en ce qui a trait à l'habitat faunique après la remise en état.

[803] EC est d'accord avec Shell que les effets de la perte d'habitat cumulative sur de nombreuses espèces en péril et la paruline à gorge noire, selon le dossier de demande et le scénario de développement futur, ont d'importantes conséquences environnementales négatives par comparaison au scénario préindustriel. Le Ministère a affirmé qu'un certain nombre d'études et d'analyses avaient montré une perte d'habitat d'importance actuelle et future possible ainsi que des effets négatifs possibles sur les espèces en péril et les oiseaux migrateurs dans la région. EC a donc affirmé qu'il se préoccupait de l'importance de la perte d'habitat déterminée par Shell selon le dossier de demande et le scénario de développement futur, pour un certain nombre d'espèces en péril et d'oiseaux migrateurs. Le Ministère a affirmé que ces effets seront persistants, voire permanents, selon l'efficacité de la remise en état, en particulier en ce qui concerne les espèces qui dépendent des milieux humides (basses terres).

[804] Selon l'OSEC, les effets cumulatifs d'après le dossier de demande et le scénario de développement futur dépasseront les seuils établis par la CEMA pour l'habitat faunique et présentés dans le CGEET, qui sont de 10 pour cent inférieurs à la limite de la VN. L'OSEC a affirmé que toute perte d'habitat prévue de plus de 20 à 30 pour cent par rapport aux conditions préindustrielles serait considérée comme incohérente par rapport aux seuils recommandés pour la faune par la CEMA. L'OSEC a conclu que si le projet et d'autres projets proposés étaient approuvés, 11 des 19 espèces évaluées perdraient plus de 20 pour cent de leur habitat de qualité supérieure dans les 2,3 millions d'hectares terrestres de la ZER selon le dossier de demande, comme le feraient aussi 13 des 19 espèces évaluées selon le scénario de développement futur. L'OSEC a affirmé aussi que ces valeurs ne représentaient pas le portrait complet des perturbations dans la ZER parce que Shell n'a pas inclus bon nombre de perturbations envisageables.

[805] L'OSEC a mentionné que les pertes d'habitat prévues de l'ordre de 20 à 60 pour cent sur une superficie beaucoup plus grande que celle du PIR de la sous-région des sables bitumineux de Fort McMurray – Athabasca n'étaient pas cohérentes avec l'orientation du PIR en ce qui concerne le maintien de l'habitat et l'augmentation des populations des espèces rares et en voie de disparition. L'OSEC a constaté aussi que les répercussions prévues dans la région visée par le PIR seraient beaucoup plus importantes que les répercussions prévues dans la ZER de Shell.

[806] L'OSEC a affirmé que les méthodes de Shell en matière d'évaluation de l'importance des effets sur la faune, qui reposaient sur la résilience compromise ou non des populations dans la ZER, étaient non fondées. Elle a conclu que l'EIE de Shell dépassait le seuil utilisé par la

commission pour l'évaluation du projet de la mine Joslyn North de Total (décision 2011-005 de l'ERCB) en ce qui concerne les effets négatifs importants pour les EIC et les espèces en péril évaluées selon le dossier de demande. L'OSEC a affirmé aussi qu'en plus de ne pas tenir compte des décisions antérieures de la commission (p. ex. TOTAL), Shell ne s'est pas souciée de la CEMA ni des directives relatives à l'importance des pertes d'habitat prévues pour la faune dans le nord-est de l'Alberta. Elle a affirmé que la proposition de Shell, selon laquelle la disparition d'une espèce à l'échelle régionale constituait un seuil inapproprié pour un effet négatif important, mettait la barre beaucoup trop basse. EC a mentionné que, compte tenu de la grande importance de la perte d'habitat cumulative établie pour plusieurs espèces en péril dans la ZER par comparaison au scénario préindustriel, toute contribution du projet à la perte d'habitat cumulative pour les espèces en péril devrait être réduite. À cette fin, EC a recommandé l'adoption d'une approche systématique, rigoureuse et hiérarchique qui inclut des mesures de compensation, tel qu'il est décrit à la sous-section Effets du projet.

[807] La *Fort McKay Specific Assessment* a montré qu'une grande quantité d'habitat faunique avait déjà été enlevée du territoire traditionnel de Fort McKay. Les auteurs de l'évaluation ont conclu que les conséquences environnementales des changements dans l'habitat étaient importantes pour l'orignal, le castor, le lynx du Canada et le pékan ou la martre, ce qui donne à penser que l'habitat de ces espèces a été gravement touché par l'exploitation des sables bitumineux.

[808] L'OSEC a affirmé que, compte tenu des retards dans la mise en œuvre du LARP, le CGEET présentait les meilleures lignes directrices pour déterminer si les effets sur les espèces fauniques proposés dans les projets de sables bitumineux étaient d'intérêt public et conformes aux directives plus larges du PIR concernant le maintien de l'habitat faunique. L'OSEC a insisté sur le fait que des commissions précédentes qui s'étaient penchées sur les sables bitumineux avaient signalé l'importance du CGEET dans la détermination de l'importance des effets cumulatifs. Dans la décision 2011-005 de l'ERCB, la commission a affirmé qu'elle estimait que le CGEET présentait des façons utiles de gérer les effets cumulatifs sur la faune dans le territoire de la MRWB. En particulier, l'OSEC a mentionné que le CGEET incluait un seuil limitant la zone intensive[11] (zone des projets de sables bitumineux en exploitation) à moins de 14 pour cent du territoire de la MRWB en tout temps. Selon sa propre analyse, l'OSEC a déterminé que le seuil serait dépassé selon le scénario de développement futur, parce que les projets d'exploitation des sables bitumineux proposés et approuvés occupent actuellement 21 pour cent du territoire de la municipalité. L'OSEC a conclu que l'exploitation simultanée de seulement quelques projets du scénario de développement futur dépasserait le plus haut niveau d'exploitation intensive recommandé par la CEMA. L'OSEC a fait une mise en garde selon laquelle les futurs projets d'exploitation de sables bitumineux accentueraient probablement les effets, parce que 51 pour cent du territoire de la MRWB a été loué à des fins d'exploitation des sables bitumineux.

[809] Shell a réfuté l'analyse de l'OSEC, affirmant qu'elle exagérait les conditions prévues dans la MRWB en raison de sa résolution à l'échelle du quart du canton. Selon l'analyse de Shell, qui utilise des hectares plutôt que des quarts de canton, la zone d'utilisation intensive dans la MRWB est estimée à environ 8 pour cent du territoire de la MRWB.

[11] Le CGEET recommande l'application d'une approche triade en matière de gestion des terres qui nécessite l'identification des trois zones d'utilisation des terres suivantes : zone intensive, zone extensive et zone protégée. La CEMA définit comme zone intensive toute zone qui est caractérisée par l'extraction du bitume et représentant 5 à 14 pour cent du territoire de la MRWB en tout temps.

[810] Selon l'OSEC, les effets cumulatifs sur la faune décrits dans l'EIE, du scénario préindustriel au dossier de demande et au scénario de développement futur, correspondaient aux plus hauts niveaux d'effets sur la faune à l'échelle de la région jamais décrits dans une demande de projet de sables bitumineux, en particulier en ce qui concerne la perte d'habitat faunique. L'OSEC a affirmé aussi que les effets sur la faune établis dans l'EIE étaient incohérents avec les directives du PIR de la sous-région des sables bitumineux de Fort McMurray – Athabasca, du LARP, des politiques réglementaires fédérales et provinciales en matière de développement durable, de l'EPEA, de la LEP et de la LCEE 2012. L'OSEC a signalé que l'un des objectifs du PIR, c'est-à-dire « de protéger les espèces fauniques considérées comme sensibles aux perturbations ou aux changements environnementaux et de favoriser l'augmentation des populations et de l'aire de répartition des espèces considérées comme rares ou en voie de disparition (p. ex. le carcajou et le caribou des bois). » [Traduction libre].

[811] L'OSEC a affirmé qu'il était clair que les effets cumulatifs des perturbations raisonnablement prévisibles sur la faune dépassaient actuellement le seuil utilisé dans une évaluation antérieure de la commission qui visait à déterminer les effets négatifs importants. Elle a affirmé aussi que Shell n'avait présenté aucun plan permettant d'atténuer de manière adéquate les effets négatifs importants et que, par conséquent, le projet n'était pas d'intérêt public et ne devrait pas être approuvé.

[812] L'OSEC a affirmé que si le projet allait de l'avant, Shell devrait être tenue d'élaborer et de présenter une stratégie en matière d'atténuation des effets qui soit vérifiable, qui inclurait notamment une exigence en matière d'achat et de conservation de terrains forestiers boréaux privés d'importance écologique, la remise en état des empreintes des perturbations existantes dans le nord-est de l'Alberta et des stratégies de retrait des droits de récolte sur les terres publiques à raison d'une compensation de trois hectares pour chaque hectare perturbé par le projet. EC et les groupes autochtones ont affirmé aussi que des mesures de compensation pour la conservation devaient être exigées afin d'atténuer la perte d'habitat faunique dans la ZER.

[813] Shell a affirmé que les risques globaux pour la santé de la faune seraient faibles et qu'il n'y aurait aucun effet sur les populations d'espèces fauniques d'après les expositions estimées pour la faune aux concentrations prévues dans l'air, le sol ou les eaux de surface. La PNCA, la PNCM et la Première Nation n^{o} 468 de Fort McMurray (PNFMM) ont fourni de l'information provenant de leurs membres au sujet des changements observés chez plusieurs espèces de poissons et d'autres animaux, comme la décoloration de la chair, des changements dans le goût de la viande d'orignal, des tumeurs et des organes d'apparence anormale. Les membres ont constaté aussi des changements dans le comportement de certains individus.

Analyse et constatations

[814] La commission constate que, bien que Shell ait fondé son analyse des effets cumulatifs sur la faune sur les résultats des changements prévus dans l'abondance, l'habitat et les déplacements de la faune, la plupart des parties intéressées se préoccupent surtout de la perte d'habitat. De plus, la commission estime que les changements dans l'habitat qui seraient associés aux futurs scénarios d'exploitation des sables bitumineux et les possibilités de remise en état sont des mesures plus tangibles que les changements dans l'abondance de la faune ou les déplacements de la faune. Les prévisions concernant les deux derniers facteurs tendraient à être associées à un grand nombre d'hypothèses, parce qu'elles seraient soumises à un nombre d'inconnus beaucoup

plus grand, comme la dynamique des populations, les phénomènes météorologiques violents, les relations trophiques ou prédateurs-proies, les déclins dans d'autres parties de l'aire de répartition, etc. La commission a donc dirigé la majeure partie de son analyse vers les prévisions de Shell en matière de perte d'habitat et a considéré aussi la superficie de la ZER choisie par Shell ainsi que l'incertitude possible entourant les prévisions.

[815] La commission reconnaît que la perte d'habitat faunique associée aux projets d'exploitation en cours et proposés dans la ZER est très importante pour plusieurs espèces (dont certaines espèces en péril) et qu'elle dépasse certains seuils pour l'habitat essentiel proposés dans les publications et les documents réglementaires (p. ex. le PIR et le CGEET). La commission sait que le CGEET recommande que la perte d'habitat faunique soit limitée à un seuil de moins de 20 pour cent, seuil qui a été utilisé par la commission d'examen conjoint pour le projet de la mine Joslyn North. La commission comprend que, si le même seuil était appliqué au dossier de demande, 11 des 19 espèces en péril et EIC de la faune connaîtraient une perte d'habitat de qualité supérieure ou modérée de plus de 20 pour cent et que, si le seuil était appliqué au scénario de développement futur, 13 des 19 espèces en péril et EIC de la faune connaîtraient une perte d'habitat de qualité supérieure ou modérée de plus de 20 pour cent. La commission comprend que Shell a participé à l'élaboration du CGEET et à l'établissement des lignes directrices et des seuils qu'il contient.

[816] La commission constate que Shell n'a pas utilisé les lignes directrices relatives aux perturbations du CGEET (maintenir entre 5 et 14 pour cent le niveau de perturbation dans la MRWB). Elle reconnaît que si le CGEET avait été utilisé, le scénario de développement futur dépasserait la zone intensive désignée dans la MRWB. La commission reconnaît que Shell et l'OSEC ont tenté tous deux d'estimer la zone intensive de la ZER par différents moyens (par hectare et par quart de canton, respectivement). Elle constate que le CGEET précise que la méthode du quart de canton devrait être employée pour estimer la zone intensive.

[817] La commission constate que Shell a prévu les pertes d'habitat les plus importantes (de plus de 40 pour cent selon le scénario de développement futur) pour les espèces dépendantes des vieilles forêts et des milieux humides comme la chouette rayée, la paruline du Canada, le caribou, le bison des bois et la paruline à gorge noire. Elle est consciente du fait que bon nombre des espèces en péril qui seront affectées par la perte d'habitat résultant du projet connaissent déjà une baisse de leurs effectifs à grande échelle dans le nord-est de l'Alberta, et que cette baisse est due le plus souvent aux activités industrielles en cours.

[818] La commission reconnaît que les modèles sur la disponibilité d'habitat de Shell dans la ZER comportent de nombreuses sources d'erreur qui pourraient influer considérablement sur les projections des modèles. Elle reconnaît aussi que Shell n'a présenté aucune mesure de l'erreur associée aux modèles, mais que l'erreur pourrait être supérieure à l'erreur de ± 20-25 pour cent associée aux seules données Landsat. Par conséquent, la commission reconnaît que les estimations de la disponibilité d'habitat faunique dans la ZER après la fermeture pourraient différer considérablement des prévisions de Shell et que l'habitat disponible pourrait être réduit de beaucoup. La perte d'habitat possible pourrait augmenter de manière substantielle si la commission disposait d'un moyen pour estimer le taux d'erreur associé au modèle d'IQH de Shell ainsi que le taux d'erreur associé à l'incertitude entourant l'élaboration du dossier de demande et l'efficacité de la remise en état.

[819] La commission comprend que, en vertu de la LEP, lorsqu'un projet est réalisé, des mesures doivent être prises afin d'éviter ou de réduire les effets négatifs sur les espèces en péril et de surveiller ces effets. Elle est consciente aussi du fait que, dans le document intitulé *Considérations relatives à la* Loi sur les espèces en péril *dans le contexte de la* Loi canadienne sur l'évaluation environnementale *concernant les espèces, sous la responsabilité du ministre responsable d'Environnement Canada et de Parcs Canada* (guide LEP-LCEE), l'obligation de déterminer et d'atténuer les effets négatifs sur les espèces fauniques inscrites est indépendante de l'importance probable de ces effets. La commission reconnaît que, dans la décision 2011-005 de l'ERCB, elle a considéré comme important tout préjudice net aux espèces en péril.

[820] La commission constate que, en ce qui concerne les lignes directrices relatives aux seuils de qualité de l'habitat faunique et à la protection de l'habitat faunique, Shell s'est fondée en grande partie sur le LARP approuvé récemment et sur l'engagement de l'Alberta à élaborer et à mettre en œuvre le cadre de gestion de la diversité biologique du LARP. Elle reconnaît que, lorsque le cadre de gestion de la diversité biologique du LARP sera terminé, il sera utile pour orienter le développement dans la région du cours inférieur de l'Athabasca. Cependant, Shell devrait d'ici là respecter les lignes directrices existantes comme le CGEET pour établir des seuils et évaluer les effets importants sur la faune. La commission reconnaît aussi que le LARP lui-même précise en substance que dans la région du cours inférieur de l'Athabasca, des plans intégrés des ressources ont été élaborés, et ces plans définissent les objectifs à long terme en matière de gestion de paysages spécifiques. Les plans représentent la politique relative à la gestion des ressources visant les terres publiques et les ressources du gouvernement de l'Alberta et sont destinés à servir de lignes directrices pour les décideurs. La commission prend acte que le PIR visant la ZER est en place.

[821] La commission comprend que les effets sur la faune et en particulier sur les espèces en péril selon le dossier de demande et le scénario de développement futur sont incohérents avec les lignes directrices présentées dans le PIR, qui visent à protéger les espèces fauniques considérées comme sensibles aux perturbations ou aux changements environnementaux et à favoriser l'augmentation et la répartition accrue des espèces qui sont considérées comme rares ou en voie de disparition (p. ex. le carcajou, le caribou des bois).

[822] La commission comprend que, pour bon nombre d'espèces en péril et d'oiseaux migrateurs, comme le caribou des bois et la paruline à gorge noire, ce sont les effets cumulatifs des activités industrielles, y compris les activités pétrolières et gazières et les activités forestières qui ont entraîné le déclin prévu menant à la disparition.

[823] La commission comprend que les parties intéressées soutiennent que les mesures d'atténuation tenant compte de la perte d'habitat à cette échelle sont insuffisantes et a recommandé fortement l'adoption de mesures de compensation pour la conservation si le projet va de l'avant.

[824] La commission reconnaît que les effets cumulatifs sur la faune décrits dans l'EIE, du scénario préindustriel au dossier de demande et au scénario de développement futur correspondent aux plus hauts niveaux d'effets sur la faune à l'échelle de la région jamais décrits dans une demande de projet de sables bitumineux, en particulier en ce qui concerne la perte d'habitat faunique. La commission n'est pas surprise d'un tel constat, parce que l'EIE porte sur l'ensemble des projets réalisés à ce jour, l'ensemble des projets approuvés, le projet, certains

projets qui sont planifiés mais dont la demande n'a pas nécessairement été faite et les perturbations associées aux processus naturels (p. ex. les incendies de forêt).

[825] La commission est particulièrement préoccupée par les effets du projet visé par le dossier de demande sur les espèces en péril et les oiseaux migrateurs. Elle reconnaît qu'il existe peu d'options en ce qui concerne la réduction de la perte d'habitat faunique dans le cas des mines de sables bitumineux sans soustraire une quantité du bitume de l'exploitation. L'absence de mesures d'atténuation proposées par Shell dont l'efficacité a été prouvée pour réduire les effets sur la perte d'habitat faunique, l'incapacité de remettre en état les tourbières et le temps qui s'écoulera d'ici le rétablissement des vieilles forêts sont tous des facteurs qui compliquent la situation.

[826] En se fondant sur les critères présentés dans le guide de l'Agence qui s'intitule *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994), la commission a utilisé l'approche suivante afin de déterminer l'importance des effets cumulatifs sur la faune, selon le dossier de demande et le scénario de développement futur :

- La perte d'habitat faunique dans la ZER est **probable** – Shell enlèvera la végétation dans l'empreinte du projet (ainsi que dans celle d'autres projets), ce qui entraînera une perte permanente de certains types d'habitat et un long délai en ce qui concerne la restauration d'autres types d'habitat. De même, pour bon nombre d'espèces en péril dont la perte d'habitat constitue une menace grave à leur rétablissement, la probabilité de déclin de ces espèces est élevée.
- L'ampleur des effets sera **élevée –** étant donné que les pertes d'habitat pour certaines espèces sont de l'ordre de centaines de milliers d'hectares.
- L'étendue géographique des effets est **régionale** – les effets touchent la ZER et au-delà, étant donné que bon nombre d'espèces sont de grande taille et qu'elles sont mobiles, et que leurs domaines vitaux s'étendent bien au-delà de la ZER.
- Les effets sont **à long terme** – étant donné que le délai nécessaire à la remise en état d'une partie de l'habitat de milieux humides, des vieilles forêts et des tourbières n'a pas encore été montré pour les projets d'exploitation des sables bitumineux. De plus, comme bon nombre d'espèces sauvages se développent lentement et sont longévives, il est possible qu'il faille beaucoup de temps avant que les individus retournent dans les zones après la fermeture.
- Les effets sont **irréversibles à moyen et à long terme –** étant donné qu'aucun élément de preuve ne suggère que l'habitat des milieux humides et l'habitat des vieilles forêts puissent être remis en état à moyen ou à long terme, que certaines espèces connaissent déjà un déclin menant à la disparition dans la ZER (p. ex. la paruline à gorge noire et le caribou) et qu'il n'existe aucun élément de preuve du retour éventuel de ces espèces.
- Le contexte écologique de la région des sables bitumineux – la région dans laquelle le projet est situé a déjà été touchée négativement par l'activité humaine, et de nombreuses espèces connaissent donc déjà un déclin à grande échelle en raison des activités industrielles (p. ex. le caribou, la paruline à gorge noire et peut-être d'autres espèces comme le râle jaune).

[827] Compte tenu de la présente analyse et de l'efficacité non prouvée des mesures d'atténuation proposées, du dépassement des seuils existants pour la perte d'habitat faunique par plus de la moitié de l'ensemble des espèces analysées par Shell, des changements à l'écosystème

qui mènent à une perte de milieux humides et à un paysage dominé par les écosystèmes des hautes terres et des effets préexistants sur les espèces en péril et les oiseaux migrateurs dans la région des sables bitumineux, la commission constate qu'il y aurait d'importants effets cumulatifs négatifs sur les espèces en péril et les oiseaux migrateurs dans la ZER, selon le dossier de demande et le scénario de développement futur par comparaison au scénario préindustriel. La commission estime que les effets cumulatifs sur le caribou des bois, la paruline à gorge noire, la paruline du Canada, le grèbe esclavon, le quiscale rouilleux, le crapaud de l'Ouest et le râle jaune sont particulièrement importants, étant donné que la perte d'habitat de qualité supérieure ou modérée est de plus de 20 pour cent et que les espèces sont tributaires de l'habitat des tourbières et des vieilles forêts.

[828] La commission reconnaît que le LARP mentionne que la province s'est engagée dans la remise en état progressive afin de contribuer à l'atteinte des objectifs en matière d'environnement et de gestion des terres. Bien que la remise en état en temps opportun liée à l'exploitation minière doive se poursuivre, la commission comprend que les occasions d'accélérer de façon importante la remise en état des terres soumises à l'activité minière sont limitées d'ici à ce que des améliorations importantes soient apportées à la gestion des résidus fins liquides, ce qui réduira la taille et le nombre des bassins de résidus exigés.

[829] La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à ce que les meilleures données disponibles de recherche et développement soient utilisées pour améliorer la remise en état de l'habitat faunique dans la région des sables bitumineux afin de fournir un habitat aux espèces visées dès que possible.

[830] La commission estime que sa recommandation relative à l'examen du besoin de mesures de compensation pour la conservation par l'Alberta et le Canada devrait aider aussi à atténuer les effets sur les espèces en péril et les oiseaux migrateurs si l'utilisation de mesures de compensation était exigée. Les espèces touchées décrites dans la présente section devraient être considérées dans toute détermination de mesures de compensation.

[831] La commission recommande que, d'ici à ce que le cadre de gestion de la diversité biologique du LARP et tout seuil associé soient élaborés, les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à ce que les promoteurs de projets d'exploitation des sables bitumineux tiennent compte des seuils et des lignes directrices pour évaluer l'importance des effets du projet qui sont décrits dans les documents existants, notamment le CGEET et le PIR de Fort McMurray.

[832] La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta, en collaboration avec les intervenants clés, recueillent des données de référence, et surveillent et signalent tout changement futur de la répartition et de l'effectif des espèces en péril et des oiseaux migrateurs dans la région des sables bitumineux. Les promoteurs devraient rendre accessibles les données aux fins des futures EEC dans la région des sables bitumineux, et Shell devrait pouvoir confirmer les prévisions de l'EIE.

[833] La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta, l'industrie, les groupes autochtones et d'autres intervenants clés collaborent à l'évaluation du retour de la faune dans les paysages touchés par l'exploitation des sables bitumineux et remis en état.

Caribou des bois

Effets du projet

Éléments de preuve

[834] De l'avis de Shell, les espèces en péril, comme le caribou des bois, qui sont tributaires de l'habitat des vieilles forêts et des milieux humides dans la ZEL, verront diminuer l'habitat de qualité supérieure et modérée dans la ZEL après la remise en état. Shell a affirmé que l'empreinte du projet entraînera l'élimination dans la ZEL d'environ 1 300 ha d'habitat de qualité supérieure et 3 000 ha d'habitat de qualité modérée pour le caribou. Cependant, Shell a mentionné aussi que le caribou des bois était pratiquement absent de la ZEL et que, parce que l'aire de répartition désignée du caribou la plus proche était située à plusieurs kilomètres de là, les effets prévus du projet sur le caribou seraient négligeables.

[835] La PNCA a laissé entendre que l'affirmation de Shell équivalait à admettre que les caribous avaient déjà été tellement affectés par l'activité humaine qu'ils étaient absents de l'écosystème et qu'aucune mesure d'atténuation n'était exigée pour tenter d'y ramener les caribous.

[836] EC a indiqué que, à sa connaissance, le projet n'est pas situé dans l'aire de répartition du caribou et que les observations de caribou dans la région étaient très rares. Cependant, EC a reconnu que le récent programme de rétablissement fédéral visant le caribou des bois ne prend peut-être pas en compte les nouvelles données fournies par les groupes autochtones, selon lesquelles les caribous sont présents dans la ZEL.

[837] La PNCA, région des Métis n^{o} 1, les membres non inscrits des Premières Nations de Fort McMurray et de Fort McKay ainsi que la bande de Clearwater ont exprimé leur désaccord avec l'opinion de Shell et d'EC selon laquelle le caribou n'utilise pas la zone du projet, et ont présenté un élément de preuve d'observations récentes et d'utilisation de l'habitat dans l'empreinte du projet proposé. Les parties intéressées ont ajouté que le caribou utilisait l'habitat des milieux humides et des vieilles forêts de la ZEL pour se protéger des prédateurs et élever les petits.

[838] La PNCA a indiqué que le projet éliminerait ou toucherait l'habitat du caribou des bois, espèce sur laquelle les Autochtones ont toujours compté, parce que les caribous ont déjà été nombreux dans la région. Les membres de la PNCA étaient préoccupés par le fait que si le projet se réalise, le caribou sera affecté, parce que la région deviendra inutilisable pour l'espèce. De manière plus précise, la PNCA a constaté qu'à l'intérieur de la ZEL du projet, l'habitat de qualité supérieure pour le caribou des bois sera touché par les perturbations directes. M. Laviolette s'est montré particulièrement inquiet des effets possibles du projet sur l'habitat du caribou de la tourbière située au sud du lac McClelland, parce qu'il estime qu'il s'agit d'une importante aire de mise bas.

[839] La PNFMM a manifesté son inquiétude du fait que le projet touchera l'habitat, la mobilité et la mortalité du caribou, espèce importante pour l'exercice de leurs droits traditionnels.

[840] Les membres non inscrits des Premières Nations de Fort McMurray et de Fort McKay ainsi que la bande de Clearwater ont indiqué que des caribous des hardes Audet et Steepbank étaient présents dans la concession de Shell et que la zone de tourbières du site du projet

constituait une importante aire de mise bas pour le caribou. Les membres non inscrits des Premières Nations de Fort McMurray et de Fort McKay ainsi que la bande de Clearwater ont expliqué que les hardes Audet et Steepbank avaient été regroupées dans la harde Richardson. Les deux groupes ont expliqué aussi qu'il existait certaines sources d'eau salée sur la concession de Shell et que cette eau salée attirait le caribou. De leur avis, les sources d'eau salée sont importantes pour les caribous, et ces sources disparaîtront en raison du projet.

[841] Shell a fait référence au programme de rétablissement fédéral visant le caribou des bois, selon lequel les menaces les plus importantes pour le caribou étaient la modification ou la dégradation de l'habitat et la prédation. En particulier, il est expliqué dans le programme de rétablissement que les modifications de l'habitat causées par l'activité humaine (p. ex. la construction d'éléments linéaires comme les routes et les lignes sismiques) ont facilité les déplacements des prédateurs dans la forêt boréale et que, par conséquent, elles peuvent faire augmenter l'effectif, l'aire de répartition et l'efficacité de la chasse des espèces prédatrices du caribou boréal.

[842] Shell a mentionné que la société utilisera si possible de longues lignes de visée dans la ZEL afin de réduire le risque de collisions avec les carcajous; cependant, EC a indiqué que les routes longues et droites dans la ZEL et les environs pouvaient faire augmenter le risque de mortalité pour le caribou, en facilitant la tâche aux prédateurs, en particulier les loups.

[843] EC a précisé que l'empreinte du projet réduira l'habitat disponible pour les prédateurs du caribou (notamment les loups) et forcera ces derniers à migrer vers la ZER avoisinante avec bon nombre de leurs proies (cerf et orignal). Selon le programme de rétablissement, l'habitat essentiel du caribou est situé à 5 km seulement de la ZEL (l'aire de répartition Richardson). Le programme de rétablissement indique que, compte tenu du taux de perturbation actuel de 82 pour cent, l'aire de répartition Richardson ne peut soutenir une population autosuffisante et recommande la prise de mesures afin de renverser cette tendance négative. EC a indiqué qu'un nombre plus grand de prédateurs pourrait faire augmenter les menaces qui pèsent sur le caribou dans l'aire de répartition Richardson et qu'il serait encore plus difficile de renverser la tendance négative et de rétablir une population autosuffisante à l'intérieur de l'habitat essentiel.

[844] Shell a affirmé que les cerfs envahissaient le nord-est de l'Alberta, en partie en raison de l'importance d'habitats en début de succession auxquels ils sont bien adaptés. Shell a reconnu aussi qu'une augmentation du nombre de cerfs dans le territoire entraînera une augmentation de leurs prédateurs, en particulier les loups. Shell a indiqué aussi que le déboisement de la ZEL fera en sorte que d'autres cerfs et d'autres loups seront peut-être présents dans le territoire, ce qui aura des effets sur le caribou à l'intérieur de l'aire de répartition Richardson qui avoisine la ZEL.

[845] EC a indiqué que Shell n'avait proposé aucune mesure d'atténuation du risque de prédation accrue du caribou dans l'habitat essentiel de l'aire de répartition Richardson qui est adjacente à la ZEL. EC a indiqué aussi que, si le projet allait de l'avant, un suivi et une surveillance des déplacements des loups et de leurs proies seront exigés.

[846] EC a mentionné que le programme de rétablissement exige que l'Alberta élabore un plan relatif à une aire de répartition pour chaque harde de caribous non autosuffisante afin d'assurer le rétablissement à long terme du caribou des bois dans l'ensemble du Canada. EC a mentionné qu'il faudrait encore de 3 à 5 ans pour terminer un plan relatif à une aire de répartition pour l'Alberta. Lorsque la PNCA a demandé à EC quels outils étaient disponibles en vue de

l'adoption de « mesures immédiates », tel qu'il est recommandé dans le programme de rétablissement, EC a répondu que certains mécanismes de la LEP pourraient être utilisés, comme l'ordonnance de protection d'urgence.

Analyse et constatations

[847] La commission reconnaît l'importance traditionnelle et culturelle du caribou pour les Autochtones. Elle admet que les effectifs du caribou dans la ZEL vont probablement diminuer, étant donné que l'espèce a déjà été touchée négativement par le développement industriel dans la région des sables bitumineux. Cependant, la commission reconnaît que les caribous étaient beaucoup plus nombreux par le passé.

[848] La commission reconnaît que la question de la présence du caribou dans la ZEL est très controversée. Bien que les éléments de preuve présentés par les groupes autochtones laissent croire que le caribou utilise la zone du projet, la fréquence et l'importance de cette utilisation sont incertaines. La commission reconnaît qu'il existe encore un habitat potentiel du caribou dans la concession du projet, mais que cet habitat ne se trouve pas dans l'habitat essentiel établi dans le programme de rétablissement. Vu le manque de plans relatifs à une aire de répartition approuvés, l'importance globale de cet habitat est incertaine; cependant, en raison de la détérioration de la situation du caribou, qui résulte en grande partie des perturbations humaines, toute perte d'habitat propice (p. ex. les vieilles forêts et les tourbières) est peut-être importante en ce qui concerne la capacité de la population de caribous à redevenir autosuffisante.

[849] La commission comprend que certaines hardes de caribous sont particulièrement menacées en Alberta et dans la région des sables bitumineux et que ces hardes connaîtraient un déclin menant à terme à leur disparition. Ainsi, la commission estime qu'il faudrait accorder une attention particulière au rétablissement et à la protection de l'habitat essentiel du caribou, tel qu'il est précisé dans le programme de rétablissement fédéral. La commission sait que l'habitat essentiel le plus proche est situé à seulement 5 km de la ZEL et, par conséquent, souscrit à l'opinion d'EC selon laquelle il pourrait y avoir des effets indirects du projet sur le caribou dans l'aire de répartition Richardson en raison de la prédation accrue par les loups. De plus, la commission estime que la prédation accrue peut nuire à la capacité du caribou d'atteindre les objectifs en matière de population dans l'aire de répartition Richardson, tel qu'il est précisé dans le programme de rétablissement.

[850] En se fondant sur les critères présentés dans le guide de l'Agence, qui s'intitule *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994), la commission a adopté l'approche suivante afin de déterminer l'importance des effets du projet sur le caribou :

- La perte d'habitat du caribou dans la ZEL est **probable –** la végétation sera éliminée dans l'empreinte du projet, les tourbières ne seront pas remises en état, et il y aura un délai considérable pour ce qui est du rétablissement des vieilles forêts. La perte d'habitat pour les prédateurs du caribou (p. ex. les loups) et pour leurs proies (p. ex. le cerf) est probable aussi et pourrait entraîner des déplacements des prédateurs et de leurs proies vers l'habitat essentiel du caribou de l'aire de répartition Richardson située à proximité.
- L'ampleur des effets sera **faible –** bien que plus de 10 000 ha seront déboisés, seul un petit nombre de caribous occupe actuellement la région.

- L'étendue géographique des effets est **régionale** – vu que l'habitat essentiel du caribou dans l'aire de répartition Richardson est situé à seulement 5 km du projet, une distance bien en deçà du domaine vital du caribou, des prédateurs du caribou et de leurs proies (orignal, cerf). Par conséquent, la perte d'habitat pour ces prédateurs peut toucher la viabilité du caribou dans l'habitat essentiel et ce, à l'échelle régionale.
- Les effets sont **à long terme** – étant donné que le temps nécessaire au rétablissement de la biodiversité et de la fonction de l'habitat du caribou (milieux humides et vieilles forêts) comme elles étaient avant la perturbation est de plus de 80 ans et que la remise en état des tourbières n'a pas été montrée dans le cas des projets d'exploitation des sables bitumineux. De même, la capacité de rétablissement du caribou après la fermeture sera fortement liée aux caractéristiques du cycle vital de l'espèce, c.-à-d. qu'une espèce longévive et à développement lent comme le caribou prendra beaucoup plus de temps pour se rétablir après la remise en état.
- Les effets sont **largement irréversibles –** étant donné le manque d'élément de preuve de la remise en état réussie des tourbières, ces dernières constituent 85 pour cent de la perte d'habitat des milieux humides, et le caribou connaît un déclin menant à la disparition dans l'aire de répartition Richardson située à proximité.
- Le contexte écologique de la région des sables bitumineux où le projet est prévu a déjà été touché négativement par l'activité humaine, comme l'a été le caribou. L'empreinte du projet est immédiatement adjacente à d'autres mines de sables bitumineux existantes et approuvées.

[851] Compte tenu de la présente analyse et de la catégorisation de la population de caribous dans l'aire de répartition Richardson qui est voisine du projet comme étant « non autosuffisante », l'exigence du programme de rétablissement fédéral relative à la prise de mesures immédiates pour éviter la disparition du caribou dans l'aire de répartition, et de l'efficacité non prouvée des mesures d'atténuation proposées par Shell, la commission estime que le projet aura probablement des effets négatifs sur le caribou dans l'aire de répartition Richardson voisine. Cependant, l'habitat dans la ZEL ne semblant pas utilisé par un nombre substantiel de caribous, la commission juge que le projet n'aura aucun effet négatif important sur le caribou.

[852] La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta, en collaboration avec le gouvernement du Canada et les groupes autochtones intéressés de la région des sables bitumineux, produise dès que possible un plan relatif à une aire de répartition pour le caribou dans l'habitat essentiel désigné de l'aire de répartition Richardson. Le plan relatif à une aire de répartition précisera les étapes qui mèneront à la prise de mesures immédiates afin de réduire le niveau de perturbation actuel, tel qu'il est prévu dans le programme de rétablissement fédéral. Les étapes devraient comprendre des directives visant à réduire au minimum ou à éviter les effets indirects (p. ex. la prédation accrue résultant du déboisement des terres voisines) sur les populations déjà considérablement perturbées, comme la population de caribous de l'aire de répartition Richardson.

[853] La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à ce que Shell surveille la répartition et le comportement des prédateurs du caribou (entres autres les loups) et de leurs proies habituelles (p. ex. le cerf et l'orignal) après le déboisement de la ZEL afin d'évaluer les effets indirects possibles sur l'aire de répartition Richardson.

[854] La commission recommande que le gouvernement du Canada veille à ce que Shell mène d'autres recherches et relevés afin de déterminer dans quelle mesure les caribous utilisent la ZEL et, le cas échéant, d'établir le nombre de personnes habitant la région et leurs rapports avec le caribou dans l'aire de répartition Richardson. La commission préconise que le gouvernement du Canada s'assure que Shell travaille en collaboration avec les groupes autochtones pour mener ces recherches. Les résultats des recherches devraient être présentés au gouvernement de l'Alberta afin de faciliter la mise à jour des plans relatifs à une aire de répartition visant le caribou en Alberta.

Effets cumulatifs

Éléments de preuve

[855] Shell a affirmé que les trois populations de caribous des bois de la ZER semblent connaître un déclin menant à la disparition, en raison des effets indirects du développement industriel sur la dynamique prédateurs-proies. Shell a prévu un déclin marqué de l'abondance du caribou des bois dans la ZER du scénario préindustriel au scénario de référence, au scénario du dossier de demande et au scénario de développement futur. Shell a mentionné que la plupart des effets sur le caribou s'étaient produits entre le scénario préindustriel et le scénario de référence. Pour ce qui est du dossier de demande, Shell a prévu une diminution de 41 pour cent (171 753 ha) et de 92 pour cent (1 652 193 ha) de l'habitat du caribou de qualité supérieure et modérée, respectivement, dans la ZER. En ce qui concerne le scénario de développement futur, Shell a prévu une diminution de 47 pour cent (199 988 ha) et de 93 pour cent (1 665 049 ha) de l'habitat du caribou de qualité supérieure et modérée, respectivement, dans la ZER. Shell a considéré que les effets environnementaux cumulatifs sur le caribou des bois seraient probablement importants et négatifs.

[856] Le programme de rétablissement fédéral visant le caribou des bois, que Shell a présenté comme élément de preuve, indique que trois hardes et leur habitat essentiel ont été repérés dans la ZER – la harde de l'aire de répartition Red Earth, la harde de l'aire de répartition Richardson et la harde de l'aire de répartition Côté ouest de la rivière Athabasca – et que les trois hardes sont considérées comme étant non autosuffisantes. Il est indiqué dans le programme que l'objectif de rétablissement pour les hardes autosuffisantes passe par la stabilisation et l'atteinte du statut d'autosuffisance, ce qui nécessite la prise de mesures immédiates dans le cas des aires de répartition du caribou boréal où les populations locales connaissent un déclin. Le programme de rétablissement recommande aussi la gestion de l'habitat dans le cas des hardes non autosuffisantes et fixe le seuil de gestion des perturbations à 65 pour cent d'habitat non perturbé dans une aire de répartition donnée. Ainsi, dans les aires de répartition du caribou boréal dont l'habitat non perturbé est de moins de 65 pour cent, la remise en état à un seuil minimum de 65 pour cent d'habitat non perturbé sera nécessaire. Le seuil d'habitat non perturbé de l'aire de répartition Richardson et de l'aire de répartition Côté ouest de la rivière Athabasca est inférieur à 65 pour cent (18 et 31 pour cent d'habitat non perturbé, respectivement).

[857] Shell a prévu que le caribou des bois connaîtrait un déclin de l'habitat de qualité supérieure et modérée après la remise en état selon le scénario préindustriel, et attribue le déclin à la perte de tourbières. Shell a prévu aussi qu'il y aurait une augmentation du nombre de cerfs de Virginie dans les paysages remis en état, ce qui pourrait faire augmenter les populations de loups dans ces

paysages. Shell a attribué les déclins observés du scénario préindustriel au scénario de référence à la prédation par les loups.

[858] EC s'est montré préoccupé par le niveau de perte d'habitat du caribou des bois établi par Shell dans le dossier de demande et le scénario de développement futur.

[859] L'OSEC a présenté des éléments de preuve de l'EIE du projet Dover selon lesquels il est proposé que, à moins que les tendances ne soient inversées, les populations de caribou des bois dans la ZER sont considérées comme en déclin menant à la quasi-disparition après 30 ans.

[860] La PNCA estime que le caribou des bois est d'importance culturelle. Elle s'est montrée particulièrement préoccupée par les effets du projet sur les populations de caribous des bois d'importance culturelle dans la ZER et à côté de la ZEL du projet (région du lac Kearl). La Première Nation a indiqué aussi que, dans la ZER, les zones d'habitat essentiel du caribou des bois tant au nord qu'à l'est du projet ainsi que les zones situées en aval du projet le long des rivières Muskeg et Athabasca comptent parmi les valeurs environnementales propres aux sites les plus menacées selon le dossier de demande.

[861] La PNCM et la PNCA ont exprimé des préoccupations en ce qui concerne le caribou et le fait que le LARP provisoire ne tient pas compte concrètement ou assez sérieusement du caribou. Les deux groupes ont affirmé que la politique provinciale sur le caribou proposée comporte des lacunes importantes qui font en sorte que la protection du caribou est supprimée à la faveur d'intérêts économiques. Ainsi, la PNCM et la PNCA ont recommandé les approches suivantes afin de protéger l'habitat du caribou :

- aucune perte nette d'habitat du caribou des bois
- aucune augmentation nette des perturbations linéaires dans l'habitat du caribou
- remise en état de l'aire de répartition historique du caribou qui est déjà perturbée par les activités industrielles
- protection de l'ensemble des populations locales dans les aires de répartition historiques et actuelles du nord-est de l'Alberta
- participation des Premières Nations à la planification, la gestion et la surveillance du caribou.

Analyse et constatations

[862] La commission comprend que ce sont les effets cumulatifs des activités industrielles, y compris les activités pétrolières et gazières, qui ont mené au déclin actuel prévu et à la disparition du caribou des bois. Elle reconnaît que la perte d'habitat ainsi que les effets indirects ont modifié les interactions prédateurs-proies, ce qui a fait du caribou une espèce en péril dans la ZER. Elle reconnaît aussi que lorsqu'une espèce en péril est fortement touchée comme l'est le caribou, son rétablissement nécessite le déploiement d'efforts régionaux afin de tenter de rectifier les tendances démographiques en cours, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'habitat essentiel.

[863] La commission comprend que le programme de rétablissement fédéral fournit les premières directives nécessaires au rétablissement du caribou, y compris la prise de mesures immédiates visant à inverser les tendances des populations de caribous considérées comme non

autosuffisantes, notamment les trois hardes qui sont présentes dans la ZER. Elle comprend aussi que la gestion de l'habitat sera nécessaire à l'atteinte de la cible de 65 pour cent d'habitat non perturbé dans l'aire de répartition Richardson et dans l'aire de répartition Côté ouest de la rivière Athabasca. La commission sait aussi que la gestion de l'habitat nécessitera une réduction des menaces directes (p. ex. la perte d'habitat et les perturbations sensorielles) et des menaces indirectes (la dynamique prédateurs-proies) afin d'inverser la tendance des populations de caribous.

[864] En se fondant sur les critères présentés dans le guide de l'Agence, qui s'intitule *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994), la commission a utilisé l'approche suivante afin d'établir l'importance des effets cumulatifs sur le caribou selon le dossier de demande et le scénario de développement futur :

- La perte d'habitat du caribou dans la ZEL est **probable** – la végétation sera éliminée dans l'empreinte du projet ainsi que dans celle d'autres projets, ce qui entraînera une perte permanente des types d'habitat préférés du caribou ainsi qu'un délai pour la remise en état d'autres habitats (les vieilles forêts et les tourbières). Dans le programme de rétablissement, la perte d'habitat a été définie comme une menace grave au rétablissement du caribou; par conséquent, la probabilité de diminution de l'effectif de l'espèce est élevée.
- L'ampleur des effets sera **extrêmement élevée –** vu la perte de plus d'un million d'hectares d'habitat du caribou (p. ex. la perte d'habitat du caribou de qualité modérée de 1 652 193 ha dans le dossier de demande) et compte tenu que l'espèce connaît déjà un déclin menant à la disparition.
- L'étendue géographique des effets est **régionale** – les effets touchent la ZER et au-delà, étant donné que les caribous ont une grande taille et qu'ils sont mobiles et que leurs domaines vitaux s'étendent au-delà de la ZER.
- Les effets sont **à long terme** – étant donné que la période nécessaire au rétablissement de l'habitat du caribou est d'au moins 100 ans pour les vieilles forêts et que le rétablissement des tourbières n'a pas encore été montré dans le cas des projets d'exploitation des sables bitumineux. De plus, le caribou étant une espèce à développement lent et une espèce longévive, il faut beaucoup de temps aux individus avant de retourner dans les zones exploitées après la fermeture.
- Les effets sont **largement irréversibles –** vu qu'aucun élément de preuve ne laisse croire que l'habitat de milieux humides et l'habitat des vieilles forêts puissent être remis en état et que le caribou connaît déjà un déclin menant à la disparition et qu'il n'existe aucun élément de preuve de mesure de rétablissement qui freinerait le déclin de manière importante.
- Le contexte écologique de la région des sables bitumineux où le projet est prévu a déjà été touché de manière négative par l'activité humaine et, par conséquent, le caribou connaît déjà des déclins à grande échelle.

[865] Compte tenu de la présente analyse et de l'efficacité non prouvée des mesures d'atténuation proposées par Shell, du dépassement des seuils actuels en ce qui concerne la perte d'habitat du caribou selon l'analyse de Shell et de la menace de disparition du caribou dans la région des sables bitumineux, la commission constate qu'il y aura d'importants effets cumulatifs

négatifs sur le caribou dans la ZER selon le dossier de demande et le scénario de développement futur.

[866] La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta collabore avec EC afin d'achever rapidement les plans relatifs à une aire de répartition visant le caribou dans la région des sables bitumineux de manière à ce que des mesures immédiates soient prises, tel qu'il est recommandé dans le programme de rétablissement fédéral.

[867] La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta travaille avec les groupes autochtones durant l'élaboration du cadre de gestion de la diversité biologique du LARP afin d'aborder les questions précises liées au caribou dans la région des sables bitumineux. Elle recommande aussi, durant l'élaboration du cadre de gestion de la diversité biologique, d'accorder de l'attention aux principes suivants : aucune perte nette d'habitat du caribou, des perturbations linéaires limitées dans l'habitat essentiel du caribou et la remise en état des aires de répartition historiques et actuelles du caribou.

Bison des bois

Effets du projet

Éléments de preuve

[868] Shell a affirmé avoir évalué que les effets du projet sur l'habitat potentiel du bison des bois dans la ZEL auraient des conséquences environnementales négatives et importantes durant la construction, l'exploitation et la fermeture. Par ailleurs, Shell a mentionné que le bison des bois n'était pas présent actuellement dans la ZEL et qu'il ne serait donc pas affecté par le projet. Shell n'a pas examiné les effets du lac de compensation Redclay dans son analyse des effets du projet sur le bison. Shell a affirmé que la principale menace pour le bison des bois était la maladie et que le bison n'était pas limité par l'habitat dans la ZER. Le projet aurait donc des effets négligeables sur le bison des bois. Shell a indiqué aussi que les questions entourant les espèces en péril et l'emplacement du lac de compensation incomberaient au MPO.

[869] La PNCA a déclaré que la prédation, la maladie et l'habitat constituaient les trois principaux facteurs responsables des faibles effectifs de bisons des bois et que ces facteurs devaient être pris en compte dans tout programme de rétablissement du bison des bois.

[870] La PNCA a souligné que la mise en place du programme de rétablissement fédéral visant le bison des bois en vertu de la LEP affichait un retard de plus de 10 ans. EC a affirmé qu'il lancerait un programme de rétablissement provisoire visant le bison des bois aux termes de la LEP vers la fin de 2013 et que des consultations seraient menées auprès des Autochtones avant que le programme provisoire ne soit affiché.

[871] La PNCA a affirmé que le bison des bois constituait une ressource culturelle d'importance pour elle et que le projet aura des effets négatifs sur la harde du lac Ronald, qui entraîneraient peut-être la disparition de la harde. La Première Nation a mentionné qu'il y aurait des pertes d'habitat substantielles pour le bison des bois, en raison du site proposé pour le lac de compensation Redclay, qui se trouve actuellement dans un secteur utilisé par la harde du lac Ronald. La PNCA a mentionné qu'elle prévoyait que le lac de compensation inonderait et

détruirait l'habitat essentiel du bison des bois observé et connu du lac Ronald, en particulier un type d'habitat appelé dans la région « prairie à bisons ».

[872] Les membres de la PNCA ont indiqué que la harde du lac Ronald était d'une importance particulière, car elle est la seule harde de bisons des bois qui soit accessible aux chasseurs de la PNCA à l'extérieur du parc national Wood Buffalo (pour obtenir plus de précisions, voir la section « Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones »).

Analyse et constatations

[873] La commission constate que la mise en place du programme de rétablissement fédéral aux termes de la LEP accuse un retard de plus de 10 ans. Elle comprend que, sans programme de rétablissement, il est difficile de déterminer l'importance de la harde du lac Ronald dans l'atteinte des objectifs en matière de populations pour le rétablissement de l'espèce. De même, sans identification de l'habitat essentiel, il est difficile pour la commission d'établir l'importance de la zone du lac de compensation Redclay dans l'atteinte des objectifs du rétablissement de la population de bisons des bois, et donc de déterminer l'importance des effets environnementaux.

[874] La commission reconnaît que Shell n'a pas considéré la superficie du lac de compensation Redclay proposé comme faisant partie de la ZEL; Shell n'a donc pas analysé les effets du projet sur le bison des bois vivant dans la région. La commission reconnaît que le bison des bois n'est plus présent du côté est de la rivière Athabasca.

[875] La commission reconnaît que l'habitat du bison des bois de la harde du lac Ronald serait touché par le lac de compensation et que la capacité de la PNCA à chasser le bison des bois pourrait aussi être réduite. Elle reconnaît également que la PNCA a fourni peu d'informations sur l'effectif du bison des bois dans la harde ou sur l'importance de l'habitat qui sera touché par le lac de compensation.

[876] En se fondant sur les critères présentés dans le guide de l'Agence, qui s'intitule *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994), la commission a utilisé l'approche suivante afin de déterminer l'importance des effets du projet sur le bison des bois :

- La perte d'habitat du bison des bois en raison du projet est **probable –** Shell éliminera la végétation dans l'empreinte du lac de compensation (environ 303 ha) et ne remettra pas en état l'habitat existant du bison.
- L'ampleur des effets sera **faible –** étant donné que des centaines d'hectares d'habitat disponible seront déboisés.
- L'étendue géographique des effets est **régionale –** vu que le domaine vital du bison des bois est plus grand que la seule empreinte du lac de compensation.
- Les effets sont **à long terme –** étant donné que l'habitat ne sera pas remis en état en vue d'une utilisation par le bison.
- Les effets sur l'habitat du bison sont potentiellement **irréversibles –** vu que l'habitat sera inondé et qu'il ne sera plus disponible pour le bison.

- Le contexte écologique de la région des sables bitumineux où le projet est prévu a déjà été touché de manière négative par l'activité humaine, comme l'a été le bison des bois. L'empreinte du projet est immédiatement adjacente à d'autres mines de sables bitumineux existantes et approuvées.

[877] Compte tenu de la présente analyse et du manque d'informations disponibles sur l'importance relative de la harde du lac Ronald pour le rétablissement général du bison des bois, la commission estime que les effets du projet sur le bison des bois dans la harde du lac Ronald seront négatifs mais peu susceptibles d'être importants – en attente d'informations supplémentaires – pour être présentés dans le programme de rétablissement prévu et dans les objectifs en matière de populations et d'habitat essentiel pour le bison des bois.

[878] Étant donné que la mise en place du programme de rétablissement accuse un retard considérable, la commission recommande que le gouvernement du Canada consulte les groupes autochtones afin de documenter le programme de rétablissement fédéral visant le bison des bois et de faire en sorte qu'il soit rapidement mis en œuvre. Elle recommande aussi que l'habitat essentiel du bison soit défini dans le programme de rétablissement fédéral afin d'éclairer les décisions futures touchant l'exploitation des sables bitumineux dans la région de l'Athabasca.

Effets cumulatifs

Éléments de preuve

[879] Dans son analyse, Shell a conclu que les changements dans la ZER du scénario préindustriel au dossier de demande et au scénario de développement futur auront des conséquences environnementales négligeables sur l'effectif du bison des bois et a attribué le déclin du bison à la maladie plutôt qu'à la perte d'habitat. Par conséquent, Shell a affirmé qu'il y aurait une baisse négligeable de l'effectif du bison des bois dans la ZER du scénario préindustriel au dossier de demande et au scénario de développement futur. Shell a mentionné avoir considéré les effets cumulatifs sur le bison des bois dans la ZER comme non importants. M. Komers (Ph.D.), spécialiste de la PNCA, est d'accord avec l'affirmation de Shell selon laquelle le bison n'est pas limité par l'habitat dans la ZER.

[880] La PNCM et la PNCA ont affirmé que le bison était une espèce d'importance culturelle. La PNCA s'est montrée préoccupée par les effets cumulatifs sur le bison des bois dans la ZER, compte tenu de l'importance de l'espèce pour les pratiques culturelles et l'économie traditionnelle de la PNCA et de l'utilisation de la harde du lac Ronald. La PNCA a mentionné que la présence de grandes zones contiguës était essentielle en raison de la vaste répartition et de la dispersion des ressources fauniques dans la forêt boréale, en particulier les grands ongulés comme le bison. La PNCM a précisé que les zones de conservation proposées dans le LARP ne protègent pas les zones qui contiendraient des regroupements d'habitat pour le bison des bois.

[881] La PNCA a indiqué que les populations d'espèces d'importance historique pour la subsistance comme le bison des bois étaient déjà dangereusement petites, qu'elles étaient rarement disponibles aux fins d'utilisation traditionnelle dans la région, et que le paysage régional était en train de changer à tel point qu'il pourrait mener tout simplement à la disparition du bison. La PNCM a indiqué que son analyse avait montré le déclin de nombreuses espèces fauniques, comme le bison.

Analyse et constatations

[882] La commission est consciente que les bisons de la ZER ont déjà été considérablement touchés par la maladie et que les bisons sont actuellement repérés seulement du côté ouest de la rivière Athabasca. La commission retient de l'élément de preuve que la perte d'habitat ne représente pas la plus grave menace pour le bison des bois.

[883] La commission sait que le bison revêt une importance culturelle pour les Autochtones de la région des sables bitumineux et que la perte d'habitat pour la harde du lac Ronald pourrait faire diminuer la disponibilité du bison dans la ZER pour les chasseurs de la PNCA. Elle reconnaît l'existence d'un retard considérable dans l'élaboration du programme de rétablissement du bison des bois, ce qui rend difficile la prise de décisions touchant l'importance de l'habitat du bison dans la ZER aux fins du rétablissement de l'espèce en général.

[884] En se fondant sur les critères présentés dans le guide de l'Agence, qui s'intitule *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994), la commission a utilisé l'approche suivante afin de déterminer l'importance des effets cumulatifs sur le bison, selon le dossier de demande et le scénario de développement futur :

- La perte d'habitat du bison dans la ZER est **probable –** l'habitat du lac de compensation Redclay sera perdu ainsi que les empreintes de nombreux autres projets d'exploitation de sables bitumineux du côté ouest de la rivière Athabasca.
- L'ampleur des effets sera **faible –** compte tenu que les pertes d'habitat du bison sont de l'ordre de milliers d'hectares et du fait que la perte d'habitat ne constitue pas la principale menace pour le bison.
- L'étendue géographique des effets est **régionale –** elle touche la ZER et au-delà, étant donné que les bisons ont une grande taille, qu'ils sont mobiles et que leurs domaines vitaux s'étendent au-delà de la ZER.
- Les effets sont **à long terme –** vu que Shell ne remettra pas en état l'habitat perdu en raison du lac de compensation Redclay. De plus, le bison étant une espèce à développement lent et une espèce longévive, il peut prendre beaucoup de temps aux individus avant de retourner dans d'autres zones remises en état après la fermeture.
- Les effets sont **réversibles –** alors que la perte d'habitat pour le lac de compensation est permanente, les empreintes d'autres projets peuvent être remises en état.
- L'écologie de la région des sables bitumineux où le projet est prévu a déjà été touchée de manière négative par l'activité humaine.

[885] Compte tenu de la présente analyse et du manque d'informations au sujet de l'importance de l'habitat du bison des bois dans la ZER et du fait que la maladie et la gestion passée constituent les plus graves menaces pour le rétablissement du bison, la commission estime que l'exploitation des sables bitumineux dans la ZER entraîne des effets cumulatifs négatifs sur le bison des bois mais qui ne sont pas importants.

Orignal

Effets du projet

Éléments de preuve

[886] Shell a prévu que les effets du projet sur l'abondance, l'habitat et les déplacements de l'orignal après la fermeture et la remise en état dans la ZEL seraient faibles ou négligeables. Shell a déclaré aussi que les augmentations dans l'habitat des terres hautes après la remise en état entraîneront des changements positifs pour l'orignal dans la ZEL.

[887] La PNCA a mentionné que le projet éliminera ou affectera l'habitat de l'orignal. De manière précise, elle a constaté que, dans la ZEL du projet, l'habitat de qualité supérieure pour l'orignal sera touché par des perturbations indirectes.

[888] Shell a affirmé que l'orignal ne serait pas touché de manière négative par le projet. Selon Shell, l'orignal se déplacera de la ZEL à la ZER. Shell a ajouté que parce que la ZER se situait sous la capacité d'accueil, l'approvisionnement alimentaire sera suffisant pour l'orignal. Shell a mentionné aussi qu'elle prévoyait un changement du paysage, qui passerait de milieux humides à des habitas de hautes terres et à des habitats d'arbustaie que préfère l'orignal, et que ce changement serait positif pour l'habitat de l'orignal dans la ZEL. Cependant, de manière prudente, Shell a affirmé avoir évalué que les conséquences environnementales des effets du projet sur l'orignal étaient négatives et de faible importance.

[889] Selon plusieurs membres de la PNCA, le lac de compensation peut affecter les routes migratoires de l'orignal, qui peut donc se déplacer vers d'autres endroits. La PNCA a indiqué que l'orignal et le cerf évitaient de plus en plus la région du lac Kearl.

[890] Les membres non inscrits des Premières Nations de Fort McMurray et de Fort McKay et de la bande de Clearwater ont mentionné qu'ils chassaient l'orignal dans la zone du site du projet et que le nombre d'orignaux avait diminué.

Analyse et constatations

[891] La commission reconnaît l'importance de l'orignal pour les Autochtones. La commission constate que l'enlèvement de la végétation dans l'empreinte du projet réduira l'habitat de l'orignal.

[892] Bien que la commission reconnaisse que la remise en état de la ZEL peut faire augmenter l'habitat de l'orignal, cela ne se produira pas avant de nombreuses années. La commission estime que Shell n'a pas présenté d'éléments de preuve clairs à l'appui de son opinion selon laquelle la ZER se situe sous la capacité d'accueil, qu'elle peut accueillir les orignaux chassés de la ZEL et que, par conséquent, la ZER servirait à atténuer les effets du déboisement de l'habitat.

[893] En se fondant sur les critères présentés dans le guide de l'Agence, qui s'intitule *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994), la commission a utilisé l'approche suivante afin de déterminer l'importance des effets du projet sur l'orignal :

- La perte d'habitat de l'orignal dans la ZEL est **probable –** Shell dégagera l'empreinte du projet, et la remise en état sera retardée.

- L'ampleur des effets sera **modérée –** étant donné que seront déboisés aux fins du projet des milliers d'hectares d'habitat (11 995 ha d'habitat de qualité modérée et supérieure) disponible pour l'orignal.

- L'étendue géographique des effets est **régionale –** étant donné que le domaine vital de l'orignal est plus grand que la seule superficie de la ZEL et que les limites des populations d'orignaux s'étendent au-delà de la ZEL.

- Les effets sont **à moyen terme –** étant donné que l'orignal devrait pouvoir recoloniser l'habitat de début de succession des terres hautes remises en état (p. ex. une durée de 40 ans). Cependant, la capacité de rétablissement de l'orignal après la fermeture sera fortement liée aux caractéristiques du cycle vital de l'espèce; p. ex. une espèce longévive, les espèces à développement lent comme l'orignal auront besoin de beaucoup plus de temps pour se rétablir après la remise en état.

- Les effets sur l'habitat de l'orignal sont **réversibles –** étant donné que l'orignal devrait pouvoir recoloniser les habitats des terres hautes remises en état après la fermeture.

- Le contexte écologique de la région des sables bitumineux où le projet est prévu a déjà été touché de manière négative par l'activité humaine. L'empreinte du projet est immédiatement adjacente à d'autres mines de sables bitumineux existantes et approuvées.

[894] Compte tenu de l'analyse qui précède, la commission estime que les effets du projet sur la population d'orignaux de la ZEL seront négatifs mais non importants.

Effets cumulatifs

Éléments de preuve

[895] Shell a mené une AVP qui a permis d'estimer l'abondance initiale, la capacité d'accueil et la densité des populations d'orignaux dans la ZER et a utilisé l'AVP pour estimer que la population d'orignaux avait connu une baisse de 12 pour cent du scénario préindustriel au scénario de référence et à celui du dossier de demande; Shell a affirmé toutefois qu'aucune donnée fiable sur les tendances historiques des populations d'orignaux de la ZER n'était disponible. L'AVP prévoyait aussi un déclin de 20 pour cent du scénario préindustriel au scénario de développement futur. Cependant, la probabilité de disparition des populations demeure dans tous les cas inférieure à 0,001 pour cent. Shell a mentionné que, bien qu'il existait une incertitude entourant la taille et les tendances des populations, les données disponibles ne donnaient pas à penser que des changements majeurs dans la taille des populations de la ZER se produisaient. Shell a conclu que des baisses modérées des populations étaient prévisibles selon le scénario de développement futur, mais a considéré que les effets sur l'orignal n'étaient pas importants du scénario préindustriel au scénario de développement futur.

[896] Shell a prévu que l'habitat de l'orignal de qualité supérieure, modérément élevée et modérée diminuerait de 16, 9 et 8 pour cent, respectivement, du scénario préindustriel à celui du dossier de demande. Selon le scénario de développement futur, Shell a prévu des baisses de

l'habitat de l'orignal de qualité supérieure, modérément élevée et modérée de 24, 15 et 14 pour cent, respectivement.

[897] Shell a affirmé que plusieurs facteurs avaient touché les effectifs d'orignaux dans la ZER, notamment l'habitat, la prédation, l'accès et la chasse. Shell a mentionné aussi que, bien que les populations d'orignaux de la région diminuaient, rien ne suggérait que la perte d'habitat constituait la principale cause de cette diminution, étant donné que la qualité et la disponibilité d'habitat donnaient à penser que les populations d'orignaux dans la ZER demeuraient bien en deçà de la capacité d'accueil du milieu. Shell a jugé qu'il était peu probable que les effets cumulatifs de l'exploitation sur l'orignal soient importants.

[898] La PNCA est en désaccord avec les résultats de l'AVP de Shell et estime que les conclusions contradictoires de l'analyse indiquent que Shell n'a pas tenu compte des connaissances écologiques traditionnelles (CET) présentées par la Première Nation. Elle a mentionné que les piégeurs et les Autochtones signalaient régulièrement une baisse des effectifs d'orignaux dans la région, alors que l'analyse de Shell prévoyait une certaine augmentation des effectifs. La PNCA a mentionné aussi que l'AVP de Shell était contraire au modèle réalisé aux fins de l'élaboration du CGEET; selon le modèle, les effectifs d'orignaux étaient déjà inférieurs à leur VN et ils continueraient à diminuer.

[899] Fort McKay a affirmé que le rapport sur les CET déposé par Shell avait étayé le fait que certains membres de Fort McKay avaient observé une baisse des effectifs d'orignaux. La PNCA a présenté un élément de preuve indiquant que, entre 1992 et 2008, une superficie moyenne d'habitat de l'orignal de 42 km^2 (correspondant à environ 10 domaines vitaux de l'orignal) avait été éliminée chaque année dans la ZER de la PNCA et que la densité des orignaux avait considérablement diminué.

[900] La PNFMM a constaté aussi une baisse des effectifs d'orignaux. Elle a indiqué que les effectifs actuels d'orignaux équivalaient au quart ou à la moitié des effectifs d'il y a 20 ans et a affirmé que le déclin résultait du développement de l'industrie pétrolière.

[901] L'OSEC a présenté un élément de preuve provenant de l'EIE du projet de Dover Commercial (2010), selon lequel Dover estimait que l'orignal dans la ZER connaîtrait un déclin menant à une quasi-disparition après 30 ans, à moins d'une inversion des tendances. L'OSEC et la PNFM ont présenté d'autres évaluations selon lesquelles les éléments de preuve suivants indiquent un déclin des effectifs d'orignaux :

- le relevé de l'unité de gestion de la faune n^{o} 531 mené par le MEDDRA, unité dont environ 50 pour cent se trouve dans la ZER, a indiqué un déclin de 60 pour cent des effectifs entre 1994 et 2009;
- le relevé de l'unité de gestion de la faune n^{o} 530 mené par le MEDDRA, unité dont environ 50 pour cent se trouve dans la ZER, montre aussi un déclin des effectifs par comparaison aux relevés antérieurs.

[902] L'OSEC a affirmé que Shell n'avait pas tenu compte dans son évaluation de l'importance du PIR de Fort McMurray, qui indique une cible démographique pour l'orignal dans la ZER. Shell est d'accord avec le fait que la cible démographique pour l'orignal établie dans le PIR de

Fort McMurray ne sera pas atteinte et, en fait, que les effectifs d'orignaux sont de 50 pour cent inférieurs à la cible.

[903] La PNCA a exprimé des préoccupations concernant les effets cumulatifs sur l'orignal dans la ZER, compte tenu de l'importance de l'espèce pour les pratiques culturales et l'économie traditionnelle de la Première Nation. Elle a mentionné que la présence de grandes zones contiguës était essentielle en raison de la vaste répartition et de la dispersion des grands ongulés comme l'orignal et que, à l'échelle régionale, les effets cumulatifs entraîneraient une conséquence environnementale marquée pour l'orignal.

[904] La PNCM a mentionné que l'orignal était une espèce d'importance culturelle. Elle s'est montrée préoccupée par les effets cumulatifs sur la santé des orignaux et la viabilité de leur population. La Première Nation a signalé que l'orignal de la région des sables bitumineux, en particulier la région du lac Kearl, ne goûte pas aussi bon que l'orignal d'autres régions, comme les collines Birch (situées à 80 km de la région des sables bitumineux). Elle a exprimé des préoccupations au sujet de la santé des orignaux et a jugé que les retombées et les poussières pouvaient contaminer les plantes et contribué au mauvais état de santé des orignaux.

[905] La PNCA a constaté aussi certaines préoccupations relatives à l'état de santé et au goût de l'orignal. Ainsi, un membre de la Première Nation a signalé avoir abattu un orignal et constaté des signes d'infection pulmonaire; d'autres membres ont fait part de préoccupations du même ordre. La PNFMM a présenté des informations provenant de ses membres au sujet des changements que ces derniers avaient observés chez plusieurs individus, y compris des changements dans la couleur et le goût de la viande, des tumeurs et des organes d'apparence anormale.

[906] Shell a mené une évaluation de la santé de l'orignal qui mettait l'accent sur l'exposition à des produits chimiques potentiellement préoccupants par inhalation, ingestion ou contact cutané. Shell a mentionné dans son évaluation de la santé de la faune que le projet ne ferait pas augmenter les risques possibles pour la santé de la faune.

Analyse et constatations

[907] La commission comprend que l'orignal revêt une importance culturelle et économique pour les Autochtones de la ZER. Elle reconnaît qu'il existe certains éléments de preuve qui semblent indiquer une baisse des effectifs d'orignaux du scénario préindustriel au scénario de référence. La commission reconnaît aussi qu'un déclin plus marqué des effectifs d'orignaux dans la ZER est prévu selon le scénario du dossier de demande et celui du développement futur.

[908] La commission constate que, selon les CET, l'état de santé des orignaux est préoccupant et que de nombreux groupes autochtones ont exprimé des préoccupations au sujet de la santé de certains individus. Elle reconnaît aussi que les groupes autochtones se sont montrés préoccupés en ce qui concerne le goût de la viande d'orignal.

[909] En se fondant sur les critères présentés dans le guide de l'Agence, qui s'intitule *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994), la commission a utilisé l'approche suivante afin de déterminer l'importance des effets cumulatifs sur l'orignal.

- La perte d'habitat de l'orignal est **probable** dans la ZER – Shell dégagera l'empreinte du projet et de nombreux autres projets.
- L'ampleur des effets sera **élevée –** étant donné que 151 621 et 246 242 hectares d'habitat disponible pour l'orignal seront déboisés selon le dossier de demande et le scénario de développement futur, respectivement.
- L'étendue géographique des effets est **régionale –** les effets touchent la ZER et au-delà, étant donné que les orignaux ont une grande taille, qu'ils sont mobiles et que leurs domaines vitaux s'étendent au-delà de la ZER.
- Les effets sont **à moyen et à long terme –** étant donné que l'orignal devrait pouvoir recoloniser l'habitat de début de succession des terres hautes remises en état (p. ex. en 40 ans). Cependant, la capacité de rétablissement de l'orignal après la fermeture sera fortement liée aux caractéristiques du cycle vital de l'espèce; p. ex. une espèce longévive, une espèce à développement lent comme l'orignal prendra beaucoup plus de temps pour se rétablir après la remise en état, en particulier si les orignaux dans la région des sables bitumineux connaissent déjà un déclin et qu'il n'y a pas assez d'individus pour recoloniser la zone.
- Les effets sur l'habitat de l'orignal sont **réversibles à moyen terme** – étant donné que l'orignal devrait être capable de recoloniser l'habitat des terres hautes remises en état après la fermeture.
- Le contexte écologique de la région des sables bitumineux où le projet est prévu a déjà été touché de manière négative par l'activité humaine et par conséquent, les effectifs d'orignaux connaissent peut-être déjà un déclin.

[910] Compte tenu de la présente analyse et de la perte prévue d'habitat de qualité supérieure pour l'orignal de moins de 20 pour cent selon le dossier de demande, la commission a établi que les effets cumulatifs sur les effectifs d'orignaux dans la ZER étaient négatifs mais non importants. Le manque de données démographiques fiables à partir desquelles il serait possible d'évaluer les tendances des populations a aussi été pris en compte dans la détermination de l'importance des effets cumulatifs.

[911] La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta inclue des objectifs de gestion mis à jour en ce qui concerne l'orignal pour la région de planification du cours inférieur de l'Athabasca du cadre de gestion de la diversité biologique en voie d'élaboration aux fins du LARP. Elle recommande aussi que le gouvernement de l'Alberta élabore et mette en œuvre un programme de surveillance de la santé et de la durabilité à long terme des effectifs d'orignaux dans la région du cours inférieur de l'Athabasca, soit comme faisant partie du cadre de gestion de la diversité biologique, soit comme faisant partie d'autres initiatives en matière de surveillance présentement en voie d'élaboration et de mise en œuvre. La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta collabore avec les groupes autochtones intéressés à l'élaboration d'objectifs de gestion et de programmes de surveillance visant les effectifs d'orignaux de la région du cours inférieur de l'Athabasca.

Oiseaux migrateurs

Effets du projet

Éléments de preuve

[912] Selon les projections des modèles de qualité de l'habitat de Shell, le déboisement mené dans la ZEL réduirait l'habitat disponible pour les oiseaux nicheurs de la forêt boréale. En ce qui concerne l'ensemble des oiseaux migrateurs, Shell a conclu que la perte d'habitat dans la ZEL aurait des conséquences environnementales marquées durant la construction et l'exploitation. Shell a suggéré que la conséquence environnementale sur l'abondance de la paruline du Canada, de l'engoulevent d'Amérique, du moucherolle à côtés olive, du faucon pèlerin, du bécasseau maubèche, de la paruline à gorge noire et de la grue blanche sera peu marquée durant la construction et l'exploitation.

[913] Shell a prévu une perte d'habitat de plus de 75 pour cent avant la remise en état pour l'ensemble des oiseaux migrateurs sur lesquels son analyse a porté : la paruline à gorge noire, l'engoulevent d'Amérique, le grèbe esclavon, le moucherolle à côtés olive, le quiscale rouilleux et le râle jaune. Shell a prévu une perte d'habitat de qualité modérée ou supérieure de plus de 45 pour cent à la fermeture pour les espèces suivantes qui dépendent des vieilles forêts et des milieux humides : la paruline à gorge noire, l'engoulevent d'Amérique, le quiscale rouilleux et le râle jaune.

[914] Selon Shell, l'habitat de qualité supérieure et modérée du râle jaune, de l'engoulevent d'Amérique, du grèbe esclavon et du quiscale rouilleux connaîtra un déclin dans la ZEL après la remise en état. Shell a prévu qu'il y aura dans la ZEL d'importantes conséquences négatives pour le quiscale rouilleux, le râle jaune, le grèbe esclavon et la paruline à gorge noire, et d'importantes conséquences positives pour la paruline du Canada et le moucherolle à côtés olive. Shell a mentionné que, après la remise en état, les populations d'oiseaux migrateurs devraient se rétablir, ce qui entraînera de manière générale des conséquences environnementales négligeables, Shell a affirmé que les effets du changement de paysage dans la ZER ont peut-être contribué progressivement aux déclins des populations de parulines du Canada.

[915] EC a indiqué que plusieurs oiseaux migrateurs de la ZEL sont aussi des espèces en péril (voir l'annexe 10b).

[916] Shell a mentionné que les tourbières dans la ZEL ne pouvaient pas être remises en état comme milieux humides; par conséquent, les espèces d'oiseaux migrateurs qui seront davantage touchées négativement par le projet seront les espèces spécialistes des milieux humides, comme le râle jaune, le bécasseau maubèche, le grèbe esclavon et le quiscale rouilleux. Shell a suggéré que les espèces qui seront les moins touchées sont celles qui sont associées aux habitats forestiers des terres hautes, comme la paruline du Canada et le moucherolle à côtés olive.

[917] Shell a prévu que de nombreuses espèces d'oiseaux migrateurs ne seraient pas affectées négativement par la perte d'habitat dans la ZEL, parce qu'il existe beaucoup d'habitat propice dans la ZER environnante se situant sous la capacité d'accueil pour la plupart des espèces (p. ex. la paruline du Canada, l'engoulevent d'Amérique, le faucon pèlerin, le bécasseau maubèche et la grue blanche).

[918] EC a mentionné qu'il n'existe aucun élément de preuve suggérant que la forêt boréale environnante puisse soutenir un nombre de plus en plus grand d'oiseaux nicheurs ou qu'elle se situe sous la capacité d'accueil. Le Ministère a affirmé que les effets cumulatifs d'autres projets proposés pourraient réduire encore davantage la disponibilité d'habitat. Il a mentionné aussi que l'utilisation de l'habitat restant dans la ZER pour atténuer les effets de la perte d'habitat sur les oiseaux migrateurs dans la ZEL n'avait pas été prouvée.

[919] Shell a indiqué que la société utilisera des zones tampons boisées de 100 m près des cours d'eau situés à l'extérieur de la zone d'exploitation du projet afin de conserver l'habitat de reproduction et d'alimentation de plusieurs oiseaux migrateurs utilisant ces secteurs en période de reproduction.

[920] EC a mentionné que, bien qu'une zone tampon de 100 m est généralement suffisante pour maintenir les déplacements des oiseaux chanteurs forestiers, une telle zone tampon n'est peut-être pas suffisante pour maintenir l'ensemble de la communauté d'oiseaux chanteurs comme elle était avant les perturbations. EC a mentionné aussi que, bien que d'autres recherches étaient nécessaires, des zones tampons d'une largeur pouvant atteindre 200 m sont peut-être essentielles au maintien des communautés d'oiseaux forestiers comme elles étaient avant les perturbations.

[921] Shell a affirmé avoir utilisé le grèbe esclavon comme espèce de remplacement pour les oiseaux aquatiques, parce que l'oiseau partage un nombre substantiel d'exigences écologiques et de caractéristiques du cycle vital avec les canards, les oies et les bernaches. La PNCA et EC ont mentionné que Shell aurait dû utiliser une espèce d'oiseau aquatique comme EIC. La Première Nation a remis en cause le choix de Shell quant à l'utilisation du grèbe esclavon pour représenter les oiseaux aquatiques et a déclaré que d'autres espèces comme le petit fuligule seraient plus appropriées. Elle a affirmé que le grèbe esclavon faisait partie de l'ordre des Podicipédiformes qui ne sont pas considérés comme faisant partie du groupe des oiseaux aquatiques. EC a mentionné que les besoins en matière d'habitat de reproduction des canards, des oies et des bernaches étaient différents de ceux du grèbe esclavon. Shell a prévu une perte d'habitat pour le grèbe esclavon de 97 pour cent en raison des activités de construction et d'exploitation et une perte d'habitat de qualité supérieure de 58 pour cent à la fermeture.

[922] EC a affirmé être particulièrement préoccupé par la perte d'habitat du râle jaune dans la région des sables bitumineux, notamment dans le complexe de la tourbière lenticulaire situé dans le secteur nord-est de la ZEL et à côté du secteur nord-est de la ZEL (voir la section « Effets sur les milieux humides »). Le Ministère a recommandé que Shell surveille et réduise au minimum les effets d'une baisse du niveau de l'eau sur l'habitat du râle jaune à l'intérieur et à côté de la ZEL et évite si possible les effets directs sur l'habitat du râle jaune.

[923] EC a mentionné que le potentiel de biodiversité végétale des terres hautes après la remise en état serait faible et que la végétation soutiendrait relativement peu d'espèces d'oiseaux migrateurs. De plus, le Ministère s'est montré préoccupé du fait que la réussite de la remise en état et la recolonisation d'habitats remis en état par les espèces en péril et bon nombre d'oiseaux migrateurs étaient incertaines et que, pour les espèces qui dépendent des vieilles forêts (p. ex. la paruline à gorge noire et la paruline du Canada), il faudra beaucoup de temps pour y arriver.

[924] EC a posé une question au sujet du fait que la modification des niveaux d'eau du lac Kearl réduirait peut-être la qualité de l'habitat lacustre pour les oiseaux migrateurs et les oiseaux

nicheurs, et réduirait donc le nombre d'oiseaux qui utilisent le lac. Le Ministère a affirmé que la modification des niveaux pouvait faire augmenter la présence d'oiseaux sur les bassins de résidus situés à proximité, ce qui entraînerait un risque accru de mortalité. EC a recommandé que Shell conçoive la digue de manière à réduire au minimum les effets sur les oiseaux migrateurs et les oiseaux nicheurs et que Shell surveille l'utilisation du lac Kearl avant et après la modification des niveaux afin de détecter tout changement dans l'utilisation qu'en font les oiseaux.

[925] Des groupes autochtones ont indiqué que les voies migratoires de bon nombre d'oiseaux aquatiques semblaient avoir changé dans la mesure où les oiseaux ne volent plus au-dessus de la région des sables bitumineux et n'utilisent plus le DPA de la même manière. EC a confirmé avoir observé des déplacements des voies migratoires, mais a ajouté que d'autres études devaient être menées à ce sujet.

[926] EC a établi que la grue blanche était l'un des oiseaux les plus menacés d'Amérique du Nord. En s'appuyant sur une étude par télémétrie satellitaire couvrant les périodes de migration printanière et automnale entre 2010 et 2012, EC a présenté un élément de preuve selon lequel 40 pour cent de la population migre en volant au-dessus de la région des sables bitumineux et que 30 pour cent des grues se sont posées à moins de 1 km d'un bassin de résidus (voir la section « Effets des bassins de résidus sur les oiseaux migrateurs »).

[927] La PNCA a déclaré que la région du lac Kearl du projet était très importante pour la chasse aux oiseaux aquatiques (voir la section « Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones »).

Analyse et constatations

[928] La commission constate qu'une partie substantielle de l'habitat des oiseaux migrateurs qui dépendent des milieux humides et des vieilles forêts sera perdue à jamais ou pour une longue période. Bon nombre des espèces d'oiseaux migrateurs sont aussi des espèces en péril dont les effectifs sont en baisse en Alberta, en particulier le râle jaune, le quiscale rouilleux et le grèbe esclavon.

[929] La commission estime que l'hypothèse de Shell selon laquelle la ZER renferme encore beaucoup d'habitat pour les oiseaux migrateurs n'est pas prouvée, parce qu'il n'existe aucun élément de preuve montrant que la ZER sera capable d'absorber l'arrivée d'oiseaux de la forêt boréale dont l'habitat a été déboisé dans la ZEL. Par conséquent, la commission n'accepte pas le fait que Shell a déterminé que les effets du projet sur les oiseaux migrateurs ne seraient pas importants. La commission constate aussi que plusieurs oiseaux migrateurs de la forêt boréale touchés sont des espèces en péril, pour lesquelles il est exigé d'atténuer les effets négatifs en vertu de l'article 79 de la LEP.

[930] La commission s'explique mal les mesures d'atténuation du projet prévues par Shell pour les oiseaux nicheurs, qui consistent à établir des zones tampons de 100 m « à l'extérieur de la zone d'exploitation du projet », parce qu'elle ne sait pas dans quelle mesure l'application d'une mesure d'atténuation à l'extérieur de la zone d'exploitation du projet peut réduire les effets du projet sur les oiseaux migrateurs, ni comment Shell prévoit influer sur la largeur de la zone tampon à l'extérieur de la zone d'exploitation du projet. Elle comprend mal pourquoi Shell a décidé d'inscrire l'établissement de zones tampons de 100 m à l'extérieur de la zone d'exploitation du projet sur la liste des mesures d'atténuation.

[931] Étant donné que Shell a considéré le grèbe esclavon comme une EIC de remplacement pour les oiseaux aquatiques et a prévu des augmentations marquées de la perte d'habitat de qualité supérieure dans la ZEL après la remise en état (58 pour cent) pour le grèbe esclavon, la commission estime qu'il existe un potentiel de pertes d'habitat à grande échelle pour les oiseaux aquatiques après la remise en état. Elle reconnaît que la perte d'habitat pour les oiseaux aquatiques peut avoir des conséquences importantes sur la chasse et l'utilisation de l'espèce par les Autochtones.

[932] La commission comprend que Shell n'a pas choisi la paruline à gorge noire comme EIC pour représenter les oiseaux chanteurs de la forêt boréale et que la diminution des effectifs de l'espèce prévue à grande échelle dans la ZEL indiquent peut-être un potentiel de déclin semblable pour de nombreuses autres espèces d'oiseaux chanteurs de la forêt boréale qui utilisent la ZEL.

[933] La commission reconnaît que la zone du projet n'offre pas d'habitat essentiel (durant la reproduction ou l'hivernage) à la grue blanche, qui est une espèce en voie de disparition; la perte d'habitat n'est donc pas un problème pour l'espèce. Cependant, la commission a constaté que, si des espèces en péril se posaient sur un bassin de résidus, un effet important se produirait (voir la section « Effets des bassins de résidus sur les oiseaux migrateurs »).

[934] Selon les critères présentés dans le guide de l'Agence, qui s'intitule *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994), l'approche suivante a été utilisée afin de déterminer l'importance du projet sur les oiseaux migrateurs :

- La perte d'habitat pour les oiseaux migrateurs est **probable** dans la ZEL **–** la végétation sera éliminée dans l'empreinte du projet, et il y aura une perte d'habitat substantielle.
- L'ampleur des effets sera **modérée –** étant donné que seront déboisés des milliers d'hectares d'habitat disponible pour les oiseaux migrateurs.
- L'étendue géographique des effets est **régionale –** étant donné que les populations d'oiseaux migrateurs s'étendent au-delà des limites de la ZEL et que les limites de leurs populations s'étendent au-delà de la ZEL.
- Les effets sont **à long terme –** étant donné que le temps nécessaire au rétablissement de la biodiversité et de la fonction d'une grande partie de l'habitat des oiseaux migrateurs (milieux humides et vieilles forêts) est de plus de 80 ans et que la remise en état des tourbières n'a pas été montrée dans le cas des projets d'exploitation des sables bitumineux. De même, la capacité de rétablissement des oiseaux migrateurs dans la ZEL après la fermeture sera fortement liée à l'état de santé des populations dans la ZER, et un élément de preuve actuel donne à penser à une certaine diminution substantielle d'oiseaux migrateurs dans la région des sables bitumineux.
- Les effets sont potentiellement **irréversibles** – étant donné qu'il n'existe aucun élément de preuve que les tourbières peuvent être remises en état, que les tourbières constituent une perte d'habitat de milieux humides de 85 pour cent dans la ZEL et que cet habitat est utilisé par les oiseaux migrateurs. De plus, le temps qui s'écoulera d'ici le rétablissement des vieilles forêts (qui fournissent l'habitat de reproduction aux oiseaux de la forêt boréale) est bien supérieur à 80 ans. Dans la région des sables bitumineux, il n'existe aucun élément de

preuve du rétablissement de la complexité et de la biodiversité des vieilles forêts. De plus, certaines espèces en péril peuvent connaître un déclin à un point tel qu'elles ne peuvent plus se rétablir dans la ZEL.

- L'écologie de la région des sables bitumineux où le projet est prévu a déjà été touchée négativement par l'activité humaine. L'empreinte du projet est immédiatement adjacente à d'autres mines de sables bitumineux existantes et approuvées.

[935] Compte tenu de la présente analyse et du manque de mesures d'atténuation proposées dont l'efficacité a été prouvée, de la possible incapacité à remettre en état certains milieux aux conditions du scénario de référence, du déclin de nombreuses espèces d'oiseaux migrateurs dans la région des sables bitumineux et des effets sur les oiseaux migrateurs qui sont des espèces en péril décrites dans le présent document, la commission juge importants les effets négatifs du projet sur certains oiseaux migrateurs, en particulier les espèces sauvages tributaires des milieux humides et les espèces en péril.

[936] La commission recommande que, avant que ne soient délivrées d'autres autorisations provinciales et fédérales, les gouvernements du Canada et de l'Alberta examinent conjointement le besoin en matière de mesures de compensation pour la conservation afin d'atténuer certains effets négatifs probablement importants du projet, y compris les effets sur certains oiseaux migrateurs.

Effets cumulatifs

Éléments de preuve

[937] Shell a prévu que les changements dans la couverture terrestre de la ZER, du scénario préindustriel au dossier de demande et au scénario de développement futur, entraîneraient une conséquence environnementale négative modérée à importante sur l'abondance des espèces qui dépendent des milieux humides, notamment le grèbe esclavon, le moucherolle à côtés olive, le quiscale rouilleux et le râle jaune. Shell a affirmé que la résilience des populations de ces espèces dans la ZER n'avait pas été compromise et qu'il restait de l'habitat de qualité supérieure pour ces espèces dans la ZER.

[938] Shell a choisi la paruline à gorge noire comme EIC représentative des oiseaux forestiers des vieilles forêts. La même espèce a été utilisée par le groupe de travail sur les écosystèmes durables (*Sustainable Ecosystems Working Group*) de la CEMA comme indicateur environnemental pour la communauté d'oiseaux. Shell a prévu que les effets cumulatifs sur la paruline à gorge noire seraient importants et négatifs selon le dossier de demande et le scénario de développement futur, étant donné la diminution de l'habitat de qualité supérieure et modérée de 35 et 41 pour cent, respectivement, selon le dossier de demande, et de 44 et 51 pour cent, respectivement, selon le scénario de développement futur. Shell a prévu aussi des baisses marquées des effectifs de l'espèce, qui pourraient entraîner une conséquence environnementale importante. Shell a affirmé avoir donc considéré que les effets sur la population de paruline à gorge noire de la ZER étaient importants et négatifs, parce que les données disponibles donnent à penser que les populations de Paruline à gorge noire en Alberta connaissent un déclin menant à la disparition, et que ce déclin est peut-être causé par l'intensification du développement dans la province.

[939] Shell a choisi le grèbe esclavon pour représenter les espèces d'oiseaux aquatiques. Shell a prévu une conséquence modérée et importante pour l'habitat du Grèbe esclavon étant donné que la diminution de l'habitat de qualité supérieure est de 19 et de 26 pour cent, respectivement, selon le dossier de demande et le scénario de développement futur. Shell a prévu une baisse modérée des effectifs du grèbe esclavon dans la ZER, du scénario préindustriel au dossier de demande, et un déclin marqué de l'abondance, du scénario préindustriel au scénario de développement futur. Cependant, Shell n'a pas considéré comme probablement importants les effets sur le grèbe esclavon, parce que la résilience de l'espèce dans la ZER n'est pas compromise.

[940] Shell a choisi le râle jaune comme EIC pour représenter la communauté des oiseaux des marais et comme indicateur de l'état de santé des zones riveraines. Le râle jaune est aussi une espèce préoccupante en vertu de la LEP. Shell a constaté une baisse de l'habitat de qualité supérieure pour le râle jaune de 20 et 27 pour cent selon le dossier de demande et le scénario de développement futur, respectivement; cependant, compte tenu de la quantité d'habitat de qualité supérieure qui subsiste dans la ZER et des tendances des populations estimées, Shell a conclu qu'il était improbable que la résilience des populations de râle jaune dans la ZER soit compromise à un point tel que les populations ne seraient plus autosuffisantes ni efficaces sur le plan de l'écologie. En 2009, Shell a mené des relevés partiels sur le terrain (qui n'ont pas pu être achevés en raison des incendies de forêt) afin de repérer le râle jaune, et quatre individus ont été détectés dans les habitats de tourbières de la ZEL.

[941] Shell a conclu à des effets négatifs sur la paruline du Canada dans la ZER selon le dossier de demande, compte tenu de la diminution de l'habitat de qualité supérieure et modérée de 49 et de 34 pour cent, respectivement. Selon le scénario de développement futur, Shell a prévu que la paruline du Canada subirait une perte d'habitat de qualité supérieure et modérée de 61 et de 45 pour cent, respectivement. Shell a déclaré que les effets des changements dans le paysage de la ZER avaient peut-être contribué progressivement aux déclins des populations de la paruline du Canada. Cependant, Shell a conclu que la résilience des populations de l'espèce dans la ZER n'avait pas été touchée; par conséquent, les effets cumulatifs ont été considérés comme négatifs mais non importants.

[942] Shell a affirmé que la remise en état serait suivie d'une augmentation des superficies d'habitat de qualité supérieure pour la paruline du Canada, le moucherolle à côtés olive et la paruline à gorge noire par comparaison aux conditions antérieures à la remise en état, étant donné l'existence d'une association entre ces espèces et les peuplements forestiers matures. Cependant, Shell a affirmé que la paruline à gorge noire pourrait disparaître à l'intérieur du calendrier d'exécution du projet, compte tenu des déclins actuels que connaît l'espèce en Alberta. Shell a prévu aussi des diminutions des superficies d'habitat pour le grèbe esclavon, le quiscale rouilleux, le hibou des marais et le râle jaune, en raison de la perte de milieux humides; cependant, Shell a affirmé que ces dernières espèces n'étaient pas limitées par l'habitat dans le nord-est de l'Alberta et que, par conséquent, la société ne s'attendait à aucun changement dans les populations régionales.

[943] EC a mentionné que plusieurs études et analyses avaient montré des niveaux élevés de perte d'habitat actuelle et de perte d'habitat possible dans le futur ainsi que des effets négatifs possibles sur les oiseaux migrateurs dans la région. Le Ministère s'est dit préoccupé par le niveau de perte d'habitat établi par Shell selon le dossier de demande et le scénario de développement

futur, en particulier pour la paruline du Canada, le râle jaune et le quiscale rouilleux. Il a affirmé que les effets seraient persistants, voire permanents, selon la réussite de la remise en état, notamment pour les espèces qui dépendent des milieux humides comme le râle jaune.

[944] EC a affirmé que les conséquences à l'échelle des populations de la perte cumulative d'habitat dans la ZER n'étaient pas connues pour la plupart des oiseaux migrateurs; cependant, la perte d'habitat pourrait contribuer aux déclins des populations. En particulier, le Ministère a constaté que les populations de bon nombre d'oiseaux migrateurs connaissaient déjà un déclin en Alberta, y compris la paruline du Canada, l'engoulevent d'Amérique, le moucherolle à côtés olive et la paruline à gorge noire.

[945] Shell a présenté un rapport récent de l'Alberta Biodiversity Monitoring Institute (ABMI) qui porte sur la situation des oiseaux terrestres dans l'écozone des plaines boréales en Alberta. Selon le rapport, la situation de 74 oiseaux terrestres communs (y compris des espèces spécialistes des forêts, des oiseaux migrateurs néotropicaux, des espèces en péril et des oiseaux associés aux humains) dans la région des sables bitumineux était intacte à 85 pour cent par comparaison à la situation de ces espèces dans des conditions non perturbées. La mesure de l'intégrité permet d'établir à quel point l'abondance réelle d'une espèce se compare au nombre d'individus que l'on s'attend à trouver dans une région non perturbée par les humains.

[946] L'OSEC a signalé que les points d'échantillonnage du rapport de l'ABMI, qui montraient des superficies de populations d'oiseaux terrestres à 85 pour cent intactes, excluaient les régions d'exploitation des sables bitumineux. Elle a affirmé aussi que le rapport de l'ABMI ne présentait pas un portrait des changements futurs dans les oiseaux terrestres de la région, parce qu'il représentait seulement les conditions passées et actuelles et qu'il n'indiquait pas les effets possibles des projets d'exploitation future sur la région, y compris le projet de Shell ainsi que d'autres projets qui ont été approuvés, mais dont la phase de construction n'est pas encore commencée.

[947] Shell a reconnu que les participants de la PNCA à un atelier parrainé par la CEMA en 2005 avaient présenté certaines CET indiquant le déclin des oiseaux migrateurs dans le DPA. La Première Nation a suggéré que la diminution de l'abondance des oiseaux migrateurs et les changements dans les voies migratoires avaient un impact sur la chasse printanière dans la région des sables bitumineux, notamment dans le DPA. Elle a mentionné que les oiseaux aquatiques servaient d'indicateurs de l'état de santé du DPA et de la rivière Athabasca.

[948] Shell a déclaré que son évaluation des conditions de référence n'avait révélé aucune baisse du nombre d'oiseaux migrateurs dans le DPA. Shell a mentionné ne pas avoir intégré les CET de la PNCA dans son EIE, parce que les CET ne correspondaient pas aux données de référence.

[949] La PNCA a affirmé que les perturbations intentionnelles des oiseaux et des voies migratoires au moyen de canons dissuasifs dans les bassins de résidus pouvaient faire augmenter l'impact négatif sur la disponibilité actuelle ou possible des oiseaux migrateurs dans la ZER aux fins de l'utilisation par la PNCA. La Première Nation a proposé que tous les facteurs suivants pouvaient influer sur les changements dans les voies migratoires des oiseaux :

- les grandes zones déboisées le long de la rivière Athabasca
- les grands panaches de poussières, la fumée nauséabonde et la pollution de l'air

- les grandes quantités de métal réfléchissant et le grand nombre de gros véhicules bruyants et de couleur vive se déplaçant constamment
- le bruit presque constant qui augmente en raison des canons et des dispositifs d'effarouchement des oiseaux lorsque ceux-ci volent au-dessus de la ZER.

[950] EC a déclaré que les voies migratoires des oiseaux pouvaient être en train de changer et que les changements pourraient réduire la disponibilité des oiseaux dans le DPA. Selon le Ministère, l'industrie des sables bitumineux peut contribuer ou ne pas contribuer aux changements dans les voies migratoires et au déclin des oiseaux migrateurs dans le DPA, étant donné que les causes des changements dans les voies migratoires ne sont pas certaines.

[951] Les Métis ont suggéré que la pollution de l'air produite par l'industrie des sables bitumineux était responsable des changements dans les effectifs d'oiseaux dans la région.

[952] La PNFMM a constaté aussi une diminution de l'abondance des oiseaux migrateurs.

[953] La PNCM a affirmé que les oiseaux migrateurs étaient des espèces d'importance culturelle. Elle s'est montrée préoccupée par les effets cumulatifs sur la santé et la durabilité des oiseaux migrateurs. Des membres de la Première Nation ont signalé des changements dans les habitudes des oiseaux migrateurs, en particulier chez les canards, les oies et les bernaches, ainsi qu'une baisse globale de la disponibilité des oiseaux migrateurs en raison de l'exploitation des sables bitumineux. La PNCM a mentionné que les changements avaient fait diminuer la quantité d'oiseaux disponibles pour la chasse printanière et automnale de la PNCM, en particulier dans le DPA.

Analyse et constatations

[954] La commission reconnaît que Shell a constaté une perte substantielle d'habitat de qualité supérieure ou modérée (c.-à-d. une perte de plus de 20 pour cent) pour cinq des sept oiseaux migrateurs qui ont fait l'objet d'une évaluation du scénario préindustriel au dossier de demande, et pour six des sept oiseaux migrateurs, du scénario préindustriel au scénario de développement futur. Les EIC que Shell a choisies pour représenter les oiseaux forestiers des vieilles forêts, les oiseaux des marais et les oiseaux aquatiques comptent parmi ces espèces. Compte tenu des niveaux assez élevés de perte d'habitat prévue, la commission est préoccupée par les effets cumulatifs de la perte d'habitat pour ces trois guildes d'oiseaux migrateurs.

[955] La commission constate que la raison principale pour laquelle Shell n'a pas indiqué d'importants effets négatifs sur la plupart des espèces d'oiseaux migrateurs est fondée sur l'hypothèse selon laquelle il existe beaucoup d'habitat dans la ZER. Tel qu'il a été mentionné précédemment, la commission ne croit pas que Shell a présenté des éléments de preuve suffisants à l'appui de son opinion selon laquelle il y aurait un habitat adéquat pour les oiseaux migrateurs dans la ZER, compte tenu notamment des développements futurs prévus. Elle constate aussi qu'EC est d'avis que les nombreuses espèces d'oiseaux migrateurs connaissent déjà des déclins dans la région des sables bitumineux. Bien que la commission reconnaisse que les récents travaux de l'ABMI indiquent un niveau d'intégrité assez élevé en ce qui concerne les oiseaux terrestres dans la région des sables bitumineux, elle estime que le rapport ne donne qu'un aperçu du passé récent. Le rapport ne tient pas compte des projets qui ont été approuvés mais dont la

phase de construction n'est pas encore commencée et, par conséquent, le scénario de développement futur dans la région pourrait entraîner des changements du niveau d'intégrité.

[956] La commission constate que la plupart des oiseaux migrateurs qui ont subi les plus grandes pertes d'habitat (c.-à-d. une perte d'habitat de plus de 20 pour cent) sont aussi des espèces en péril (le quiscale rouilleux, le moucherolle à côtés olive, la paruline du Canada, le râle jaune et le Grèbe esclavon). La commission reconnaît les exigences de la LEP en matière d'atténuation de tout effet sur les espèces en péril.

[957] La commission comprend l'importance culturelle des oiseaux aquatiques migrateurs pour les Autochtones. Elle prend acte que les Autochtones ont affirmé que les oiseaux aquatiques connaissaient des baisses considérables dans le DPA.

[958] La commission est préoccupée par la diminution substantielle prévue du grèbe esclavon, une EIC choisie par Shell pour représenter les oiseaux aquatiques. Elle est d'accord avec EC que les causes des changements dans les routes migratoires des oiseaux aquatiques ne sont pas encore comprises et que d'autres études doivent être menées à ce sujet.

[959] En se fondant sur les critères présentés dans le guide de l'Agence, qui s'intitule *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994), la commission a utilisé l'approche suivante afin de déterminer l'importance des effets cumulatifs sur les oiseaux migrateurs :

- La perte d'habitat pour les oiseaux migrateurs dans la ZER est **probable** – Shell éliminera la végétation dans l'empreinte du projet, et il y aura une perte d'habitat substantielle résultant d'autres projets dans la région. Shell a prévu une perte d'habitat de plus de 20 pour cent pour cinq des sept espèces d'oiseaux migrateurs, selon le dossier de demande.
- L'ampleur des effets sera **élevée –** étant donné que seront déboisés des centaines de milliers d'hectares d'habitat disponible pour les oiseaux migrateurs.
- L'étendue géographique des effets est **régionale** – étant donné que les limites des populations d'oiseaux migrateurs s'étendent bien au-delà des limites de la ZER et que de nombreuses espèces migrent vers le sud de l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud.
- Les effets sont **à long terme –** étant donné que le temps nécessaire au rétablissement de la biodiversité et de la fonction d'une grande partie de l'habitat des oiseaux migrateurs (milieux humides et vieilles forêts) est de plus de 80 ans et que la remise en état des tourbières n'a pas été montrée dans le cas des projets d'exploitation de sables bitumineux. De même, la capacité de rétablissement des oiseaux migrateurs dans la ZEL sera fortement liée à l'état de santé des populations dans la ZER, et un élément de preuve actuel donne à penser à une baisse substantielle des effectifs de plusieurs oiseaux migrateurs dans la région des sables bitumineux (p. ex. la paruline à gorge noire et le quiscale rouilleux).
- Les effets sont potentiellement **irréversibles –** étant donné qu'il n'existe aucun élément de preuve que les tourbières peuvent être remises en état, et que le temps nécessaire au rétablissement des vieilles forêts est de beaucoup supérieur à 80 ans, ces deux milieux fournissant un habitat aux oiseaux migrateurs. Il n'existe aucun élément de preuve du rétablissement de la complexité et de la biodiversité des vieilles forêts dans la région des sables bitumineux. De même, un élément de preuve donne à penser que de nombreuses

espèces d'oiseaux migrateurs connaissent déjà un déclin dans la région (p. ex. la paruline à gorge noire) et qu'elles ne seront peut-être pas capables de se rétablir après la remise en état.

- Le contexte écologique de la région des sables bitumineux où le projet est prévu a déjà été touché négativement par l'activité humaine et, par conséquent, de nombreuses espèces d'oiseaux migrateurs connaissent déjà des déclins dans la région.

[960] Compte tenu de la présente analyse et du manque de mesures d'atténuation proposées dont l'efficacité a été prouvée, de la possible incapacité à remettre en état l'habitat des oiseaux migrateurs selon les conditions du scénario préindustriel ou selon les conditions du scénario de référence, du déclin actuel de bon nombre d'espèces d'oiseaux migrateurs dans la région des sables bitumineux et des effets sur les oiseaux migrateurs qui sont des espèces en péril décrites dans le présent document, la commission juge importants les effets cumulatifs négatifs du projet sur certains oiseaux migrateurs, en particulier les espèces qui dépendent des vieilles forêts et des milieux humides.

[961] La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta, en collaboration avec les groupes autochtones et les intervenants intéressés, amorcent des travaux concertés afin de déterminer si les populations d'oiseaux aquatiques dans la région des sables bitumineux ont diminué et si les voies migratoires ont changé. Si les résultats de ces travaux montrent qu'il y a eu un déclin ou que les voies migratoires ont changé, la commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta en déterminent conjointement les causes.

[962] La commission recommande que le gouvernement du Canada mène des études afin d'estimer l'abondance et la densité des oiseaux migrateurs dans la région des sables bitumineux ainsi que la capacité d'accueil de la région pour ces oiseaux.

EFFETS SUR LA BIODIVERSITÉ

Effets du projet

Éléments de preuve

[963] Shell a affirmé que, durant la construction et l'exploitation, les conséquences environnementales seraient importantes pour tous les niveaux de biodiversité dans la ZEL. Plus précisément, Shell a prévu que le projet et la phase 1, considérés ensemble, entraîneraient une diminution de 74 pour cent dans les zones à fort potentiel de biodiversité à la fermeture (une perte de 5 810 ha) et une diminution de 9 pour cent dans les zones à potentiel modéré de biodiversité (787 ha), en raison principalement de l'élimination des tourbières et de l'incapacité à les remettre en état. Shell a affirmé que les facteurs suivants causeraient une perte de milieux humides :

- la perte de zones à fort potentiel de biodiversité
- la réduction des plantes rares
- les réductions de l'habitat pour des espèces comme le quiscale rouilleux, le grèbe esclavon et le Râle jaune.

Plans de remise en état

[964] Shell a affirmé sa volonté de remettre en état de nombreuses zones d'habitat des terres hautes associées à des types de végétation terrestre à faible potentiel de biodiversité. Shell a conclu que, bien que le paysage remis en état soutiendrait un niveau de biodiversité plus faible que le paysage d'avant l'exploitation des sables bitumineux, les conséquences environnementales sur tous les niveaux de biodiversité dans la ZEL seraient modérées à la fermeture.

[965] EC a confirmé que le potentiel de biodiversité des communautés végétales des terres hautes serait relativement faible par rapport à celui des systèmes actuels dominés par des terres basses.

[966] Shell a présenté un plan qui mettrait en application les directives relatives à la plantation, compte tenu de l'exposition, du taux d'humidité et du régime de nutriments issus du modèle des formes de relief et de bassin hydrographique. Dans le cadre du plan, Shell s'est engagé à fournir un large éventail d'espèces végétales au commencement des travaux de remise en état afin d'augmenter les possibilités pour les sites remis en état d'évoluer vers des systèmes dont les niveaux de diversité correspondraient à ceux qui existaient avant l'exploitation. Shell a affirmé s'attendre à ce que la diversité végétale augmente avec le temps par le biais des processus de dispersion, de succession végétale et de perturbation naturelle.

[967] La PNCA a déclaré qu'elle était préoccupée par la remise en état des sites faisant l'objet de plantations avec un petit nombre d'espèces par comparaison à la grande diversité spécifique recensée avant les perturbations. Elle est préoccupée aussi par le fait que les processus de succession naturelle ne seront pas déclenchés si Shell utilise ses simples directives relatives à la plantation. La Première Nation a affirmé aussi qu'elle ne croyait pas au rétablissement de la diversité dans le temps par le biais de la reprise naturelle d'espèces et qu'il était probable que le niveau de diversité demeurera celui de la zone remise en état par Shell.

[968] EC a mentionné qu'il existait une grande incertitude quant à savoir si les espèces recoloniseront à long terme certains habitats des terres hautes.

[969] Shell a affirmé s'attendre à ce que des propriétés émergentes comme la biodiversité, la complexité structurelle et l'activité microbiotique continuent à se développer dans le paysage remis en état avec le temps. Shell a déclaré aussi que la société utiliserait des techniques de remise en état comme le dépôt de débris ligneux afin d'améliorer la diversité associée à la remise en état et la fonction écosystémique. Shell a déclaré que, même si ses mines étaient trop récentes pour qu'elle puisse prouver l'efficacité de la remise en état, d'autres exploitants de mines dans la région y étaient parvenus.

[970] Shell a présenté aussi des plans visant à inclure de grands milieux humides artificiels à la fermeture. L'OSEC a présenté un élément de preuve provenant de biologistes des milieux humides qui ont conclu que les marais prévus pour les concessions après la fermeture ne retrouveront pas la biodiversité des sites préindustriels. Elle s'est montrée préoccupée par le fait que les pertes de biodiversité seront plus marquées lorsqu'il y aura perte de milieux humides, parce que les milieux humides remis en état dans la région jusqu'à présent sont des marais salés à faible diversité spécifique par comparaison aux tourbières d'avant la perturbation. L'OSEC a affirmé aussi que même si la remise en état réussissait à faire diminuer la perte de milieux

humides dans la région, la commission présumerait que la valeur sur le plan de la biodiversité du paysage remis en état serait beaucoup moindre.

[971] En réponse aux déclarations de la PNCA et de l'OSEC selon lesquelles la remise en état ne fonctionne pas et qu'elle ne permet pas de rétablir un paysage à habitat équivalent, Shell a affirmé que l'exigence en matière de remise en état en Alberta ne consistait pas à créer un paysage identique au paysage d'avant la perturbation, mais qu'elle consistait plutôt à rétablir un paysage fonctionnel offrant un potentiel équivalent des terres.

Surveillance de la biodiversité

[972] La PNCA et Fort McKay ont recommandé que la commission exige que Shell mène une surveillance afin de montrer et de mesurer les progrès vers l'atteinte des niveaux de biodiversité comparables à ceux des conditions d'avant la perturbation dans les terres et les milieux humides remis en état, y compris la surveillance de l'utilisation des milieux remis en état par les poissons et les autres espèces fauniques.

[973] EC a recommandé que Shell soutienne les initiatives régionales en matière de surveillance de la biodiversité, comme le Plan de mise en œuvre conjoint Canada-Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux, qui prévoit la surveillance de la biodiversité terrestre et devrait être complètement mis en œuvre d'ici 2015.

[974] Shell a confirmé appuyer le programme concerté de surveillance.

Impact sur les tourbières structurées

[975] Shell a déclaré qu'une tourbière lenticulaire exceptionnelle se trouvait dans le nord-est de la ZEL, que 101 hectares de la tourbière (16 pour cent de la ressource) seraient touchés directement par l'élimination de la végétation nécessaire à l'aménagement de la mine et que 541 hectares de la tourbière (84 pour cent de la ressource) seraient touchés par la baisse des niveaux d'eau. Shell a prévu aussi que la baisse des niveaux de l'aquifère superficiel qui résulterait du projet pourrait s'étendre jusqu'à 3,5 km à l'ouest de la limite de la ZEL et qu'elle toucherait les tourbières situées au-delà de la ZEL choisie.

[976] EC a affirmé que la tourbière avait une grande valeur sur le plan de la biodiversité et qu'elle soutenait plusieurs espèces de plantes rares dans la province. Le Ministère a recommandé que Shell surveille et réduise au minimum les effets de la baisse des niveaux d'eau sur la tourbière lenticulaire.

[977] Shell a déclaré ne pas connaître d'autres communautés végétales semblables dans la ZER.

Cadre de gestion de la biodiversité du LARP

[978] Shell a affirmé que le cadre de gestion de la diversité biologique du LARP présenterait des lignes directrices en ce qui concerne l'atténuation de la perte de biodiversité dans la région des sables bitumineux.

[979] L'OSEC a soutenu qu'aucune norme relative à la biodiversité ou à la perturbation des terres n'avait encore été élaborée dans le cadre du LARP et que, en l'absence d'une telle norme,

le LARP n'offrait aucune protection aux ressources terrestres de la ZER. Les Premières Nations et l'OSEC ont affirmé qu'il pourrait s'écouler beaucoup de temps avant que le cadre de gestion de la diversité biologique soit terminé et accepté par le gouvernement de l'Alberta. Selon l'OSEC, le LARP ne présente pas non plus de lignes directrices en ce qui concerne les seuils associés à des aspects importants comme la perte d'habitat, l'abondance de la faune et la perturbation des terres. L'OSEC a recommandé de retarder le projet jusqu'à ce que le cadre de gestion de la diversité biologique du LARP ait été produit.

[980] L'OSEC a constaté aussi que le plan intégré des ressources (PIR), intitulé *Fort McMurray Athabasca Oil Sands IRP*, constituait encore le plan directeur pour la région et que plusieurs objectifs du PIR incluaient l'augmentation de la diversité de l'habitat et des ressources fauniques aux fins de la subsistance des Autochtones. Elle a déclaré que le CGEET de la CEMA représentait la ligne directrice la plus appropriée pour la commission qui doit déterminer si les effets sur la faune proposés s'inscrivent dans l'intérêt public et éclairer la directive générale du PIR concernant le maintien de l'habitat faunique.

Mesures de compensation pour la conservation de la biodiversité

[981] L'OSEC a recommandé que Shell soit tenue d'examiner les effets par le biais d'une stratégie d'atténuation qui engloberait une stratégie en matière de mesures de compensation pour la conservation de la biodiversité, compte tenu de la perturbation des milieux humides et de la perte de vieilles forêts. Plus précisément, l'OSEC a demandé que la stratégie prévoie le retrait des droits de récolte sur les terres publiques selon un ratio de 3:1 en utilisant les modèles acceptés de mesures de compensation pour la conservation de la biodiversité qui sont utilisés ailleurs.

[982] Shell était en désaccord avec le fait que des allocations de conservation seront exigées pour atténuer les effets du projet. Shell a affirmé qu'elle se conformerait au cadre de gestion de la diversité biologique du LARP lorsqu'il sera terminé.

[983] EC a déclaré que l'utilisation d'allocations de conservation afin d'atténuer la perte directe et indirecte d'habitat pour les espèces en péril et les oiseaux migrateurs représentait une option qui pourrait être examinée. Le Ministère a offert aussi d'aider la province, s'il était invité, à comprendre quelles mesures de compensation pour la conservation de la biodiversité pourraient s'appliquer.

Analyse et constatations

[984] La commission en conclut que la biodiversité fait référence à la totalité des gènes, des espèces et des écosystèmes d'une région. Par conséquent, les effets sur la biodiversité examinés dans la présente section représentent un résumé des effets du projet qui ont déjà été décrits dans les sections « Effets sur les milieux humides », Effets sur les vieilles forêts », « Effets sur les zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles » et « Effets sur les espèces sauvages et leur habitat ». En évaluant les effets du projet et les effets cumulatifs sur la biodiversité, la commission a examiné les effets à l'échelle de l'espèce, de la communauté (écosystème) et du paysage.

[985] La commission reconnaît les préoccupations de l'OSEC et des groupes autochtones au sujet des effets négatifs possibles du projet sur la biodiversité dans la ZEL.

[986] La commission reconnaît que Shell s'est engagé :

- à respecter les lignes directrices relatives à la remise en état de la végétation terrestre dans la région des sables bitumineux (*Guidelines for Reclamation of Terrestrial Vegetation in the Oil Sands Region*);
- à se conformer au cadre de gestion de la diversité biologique du LARP lorsqu'il sera publié;
- à soutenir l'Alberta Biodiversity Monitoring Institute;
- à appuyer le Plan de mise en œuvre conjoint Canada-Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux;
- à élaborer un programme de surveillance de la biodiversité afin d'évaluer la réussite de la remise en état et du rétablissement de la biodiversité dans le cadre du projet.

[987] La commission constate qu'il est difficile de déterminer quelles superficies d'habitat à potentiel de biodiversité élevé, modéré et faible seront perdues en raison du projet, étant donné que Shell a présenté des valeurs liées aux MRDRM et a inclus les superficies pour la phase 1 et le projet. Cependant, la commission estime qu'il semble exister un potentiel élevé de perte importante de biodiversité d'après la perte d'habitat faunique globale, le délai entre la perturbation et la remise en état et les méthodes non éprouvées de remise en état des tourbières et des vieilles forêts. En particulier, la commission juge que la perte de la tourbière lenticulaire dans la ZEL représente une question importante, étant donné sa grande valeur sur le plan de la biodiversité et sa rareté dans le paysage régional.

[988] La commission estime que les effets du projet sur la biodiversité à l'échelle locale (ZEL) ne peuvent pas être évalués sans considérer les effets d'autres projets situés à côté ou à proximité du projet. Comme il a déjà été mentionné dans le présent rapport, plusieurs grandes mines existantes et approuvées sont situées à proximité ou à côté du projet, y compris le MRM de Shell, les mines Aurora North et Aurora South de Syncrude, le PESBK de l'Impériale et le FHOSP (qui n'est pas encore en exploitation). En résumé, le projet est pratiquement entouré d'autres grandes mines de sables bitumineux, mais Shell n'a pas mené son analyse de manière explicite selon le contexte écologique lors de l'évaluation de la biodiversité à l'échelle locale. La détermination de l'importance des effets du projet sur la biodiversité doit tenir compte des autres projets situés immédiatement à côté ou à proximité du projet et qui contribuent aussi à la perte d'habitat et de biodiversité.

[989] La commission estime que la perte d'habitat faunique et la réduction de l'effectif des espèces résultant du projet entraîneront une diminution générale des valeurs sur le plan de la biodiversité régionale, y compris la ZEL. Elle juge que le manque de mesures d'atténuation proposées dont l'efficacité a été prouvée ainsi que l'incapacité à remettre en état l'habitat de milieux humides à un niveau de diversité égal à celui d'avant la réalisation du projet aggravent le problème. De plus, la commission conclut que la perte d'habitat faunique et la réduction de l'effectif des espèces attribuables à d'autres mines situées immédiatement à côté ou à proximité du projet contribuent à l'importance des effets sur la biodiversité à l'échelle locale.

[990] La commission constate que la vie utile du projet sera d'environ 40 ans. Après la fermeture et la remise en état, il faudra au moins plusieurs décennies avant que les processus naturels rétablissent un niveau de biodiversité semblable à celui qui existait avant l'exploitation. Elle croit

aussi qu'il existe une certaine incertitude associée à la réussite de la remise en état, notamment en ce qui concerne le niveau selon lequel les espèces recoloniseront et utiliseront le paysage remis en état et la vitesse à laquelle elles le feront.

[991] La commission comprend que l'Alberta a l'intention d'établir en vertu du LARP, d'ici la fin de 2013, un cadre de gestion de la diversité biologique qui précisera des cibles et des seuils pour les indicateurs de la biodiversité, y compris la végétation, les composantes aquatiques et la faune et qui vise à maintenir la fonction écosystémique et la connectivité des paysages. Elle reconnaît que le cadre de gestion de la diversité biologique à venir du LARP représente le désir du gouvernement de l'Alberta d'adopter une approche régionale afin de gérer les effets cumulatifs et de mettre en œuvre une norme relative à la biodiversité. Bien que la commission constate que le cadre de gestion de la diversité biologique puisse inclure un objectif visant à éviter ou atténuer la perturbation des terres et la réduction de la biodiversité, aucune norme relative à la biodiversité n'a encore été élaborée dans le cadre du LARP.

[992] La commission comprend que l'OSEC et les groupes autochtones sont préoccupés par le fait que le cadre de gestion de la diversité biologique proposé du LARP n'est pas encore disponible et comprend aussi que, en l'absence du cadre proposé du LARP, Shell devrait utiliser le CGEET actuel, qui présente les lignes directrices les plus appropriées en matière de gestion des ressources fauniques dans la région des sables bitumineux, y compris les seuils pour la perte d'habitat faunique.

[993] En se fondant sur les critères présentés dans le guide de l'Agence, qui s'intitule *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994), la commission a utilisé l'approche suivante afin de déterminer l'importance des effets du projet sur la biodiversité dans la ZEL :

- La réduction des niveaux de biodiversité élevée et modérée dans la ZEL est **probable –** la végétation sera éliminée dans l'empreinte du projet, et les niveaux de biodiversité du paysage remis en état ne seront pas aussi élevés que ce qu'ils étaient avant le projet.
- L'ampleur des effets sera **élevée** – étant donné la perte de superficies à biodiversité élevée de 5 810 hectares qui ne peuvent pas être remises en état.
- L'étendue géographique des effets est **régionale –** étant donné que la tourbière lenticulaire semble exceptionnelle dans la ZER et que les effets de la baisse des niveaux d'eau en raison du projet s'étendront au-delà de la ZEL.
- Les effets sont **à long terme** – étant donné qu'il faudra plus de 80 ans pour que la biodiversité des milieux humides se rétablisse et que la remise en état des tourbières n'a toujours pas été montrée dans le cas des projets d'exploitation des sables bitumineux.
- Les effets sont **irréversibles à moyen et à long terme** – étant donné qu'il semble que les niveaux de biodiversité ne se rétabliront pas à ce qu'ils étaient selon le scénario de référence ou qu'ils ne retrouveront pas la même série d'espèces ou d'écosystèmes avant que ne s'écoule une longue période (environ 80 ans). De plus, il n'existe aucun élément de preuve provenant de la région des sables bitumineux qui donne à penser que les écosystèmes remis en état puissent retrouver la complexité et la biodiversité qui les caractérisaient à l'ère préindustrielle.

- L'écologie de la région des sables bitumineux où le projet est prévu a déjà été touchée négativement par l'activité humaine, et certains habitats peuvent être particulièrement fragiles, étant donné l'incapacité de remettre en état certains milieux (p. ex. la tourbière lenticulaire). L'empreinte du projet est située immédiatement à côté d'autres mines de sables bitumineux existantes et approuvées.

[994] Compte tenu de la présente analyse et du manque de mesures d'atténuation de la perte d'habitat proposées dont l'efficacité a été prouvée, de l'incapacité à remettre en état certains types d'habitat à des niveaux de biodiversité égaux à ceux d'avant l'exploitation, de la longue période qui s'écoule entre la perturbation des niveaux de biodiversité et leur rétablissement et des effets sur la faune, la végétation et les milieux humides décrits ailleurs dans le présent document, la commission estime qu'il existe un effet négatif important sur la biodiversité dans la ZEL.

[995] Comme il a été mentionné aux sections précédentes du présent rapport, la commission se dit préoccupée par le manque de mesures d'atténuation proposées dont l'efficacité a été prouvée en ce qui concerne la perte d'habitat faunique dans la ZEL, en particulier pour les oiseaux migrateurs qui sont tributaires des milieux humides ou les espèces en péril. Elle estime que si aucune autre mesure d'atténuation n'est adoptée, d'importants effets négatifs sur l'abondance et la diversité des espèces se produiront. La commission croit que les effets négatifs du projet contribueront aussi aux effets négatifs sur la biodiversité. Bien que la commission reconnaisse que le LARP ainsi que d'autres règlements et politiques du gouvernement de l'Alberta ne rendent pas obligatoire l'utilisation de mesures de compensation pour la conservation dans la région des sables bitumineux, étant donné qu'il existe quelques options pour éviter ou réduire au minimum les effets négatifs des grandes mines à ciel ouvert, elle estime qu'il pourrait être nécessaire de considérer des mesures de compensation pour la conservation.

[996] La commission a déjà recommandé qu'avant la délivrance de toute autre approbation provinciale et fédérale, les gouvernements du Canada et de l'Alberta examinent conjointement le besoin de mesures de compensation pour la conservation. Durant cet examen, la commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta se penchent aussi sur le besoin de préserver la série d'espèces et d'écosystèmes de la région et de maintenir la biodiversité locale et régionale. Les gouvernements du Canada et de l'Alberta devraient examiner aussi le besoin de préserver les milieux exceptionnels et les espèces comme celles que l'on trouve dans la tourbière lenticulaire.

[997] La commission recommande que le MEDDRA veille à ce que, en plus d'utiliser les végétaux offerts sur le marché, Shell soit tenue au départ de planter un grand nombre d'espèces et de mettre en place des mesures comme la cueillette de graines, le semis direct et l'utilisation de matériel de plantation provenant de boutures ou de graines, plutôt que de compter dans une large mesure sur la reprise naturelle des espèces pour rétablir la biodiversité dans les paysages remis en état.

[998] La commission constate que Shell sera assujettie au cadre de gestion de la diversité biologique du LARP lorsqu'il aura été publié. Elle recommande au MEDDRA que Shell soit tenue d'élaborer un programme de surveillance de la biodiversité et de faire état des progrès réalisés et des résultats du programme dans le cadre de son rapport annuel sur la fermeture et la remise en état. Afin de protéger la biodiversité, la commission s'attend à ce que Shell modifie ses stratégies en matière d'atténuation en s'appuyant sur les résultats du programme de surveillance.

[999] La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta pave la voie à la réalisation en temps opportun du cadre de gestion de la diversité biologique du LARP, qui prévoira une structure relative aux rapports et à la surveillance pour s'assurer de la conformité des parties intéressées, comme Shell.

Effets cumulatifs

Éléments de preuve

[1000] Shell a déclaré que, durant la construction et l'exploitation, à l'échelle écosystémique, les superficies à fort potentiel de biodiversité diminueraient de 78 223 ha (14 pour cent de la ressource dans la ZER), selon le dossier de demande par comparaison au scénario préindustriel. Shell a constaté que, selon scénario de référence, 65 128 ha d'habitat à biodiversité élevée étaient déjà perdus (12 pour cent de la ressource). Étant donné la perte de milieux humides non boisés et de tourbières arborées qui ne peuvent pas être remis en état, les superficies à fort potentiel de biodiversité diminueraient de 71 884 ha (13 pour cent) à la fermeture, par comparaison au scénario préindustriel. De même, les superficies à potentiel modéré de biodiversité diminueraient de 129 179 ha (15 pour cent de la ressource dans la ZER), par comparaison au scénario préindustriel et ce, durant la construction et l'exploitation. Shell a constaté qu'il y avait une perte de 119 534 ha de superficies à potentiel modéré de biodiversité selon le scénario de référence, par comparaison au scénario préindustriel (14 pour cent de la ressource). À la fermeture, il y aurait une diminution nette des superficies à potentiel modéré de biodiversité de 14 pour cent (121 297 ha). Shell a indiqué que l'eau correspondait à la seule classe de couverture terrestre modérée qui augmenterait à la fermeture par rapport au scénario préindustriel. Seules les superficies à faible potentiel de biodiversité augmenteraient par rapport au scénario préindustriel (22 pour cent), en raison en grande partie des blocs de coupe et des superficies perturbées. À la fermeture, Shell a établi que les effets sur les écosystèmes entraîneraient une conséquence environnementale négative et modérée.

[1001] Shell a affirmé que, compte tenu de l'augmentation du niveau de perturbation selon le dossier de demande par comparaison au scénario préindustriel, il existait un potentiel de changement permanent de la fonction écosystémique comme conséquence des exploitations dans la région; Shell a déclaré en outre qu'on ne disposait pas actuellement d'un cadre de gestion de la diversité biologique (c.-à-d. le LARP) pour le cours inférieur de la rivière Athabasca, et qu'un tel cadre pourrait définir les seuils d'effets acceptables. Shell a conclu qu'il était improbable qu'un seuil inacceptable ait été atteint en ce qui concerne la biodiversité à l'échelle écosystémique dans la ZER, compte tenu de l'étendue géographique de la ressource restante. C'est pourquoi Shell n'a pas considéré que le changement dans la biodiversité à l'échelle écosystémique du scénario préindustriel au dossier de demande représentait un effet négatif important probable.

[1002] L'OSEC a affirmé que, en l'absence du cadre de gestion de la diversité biologique du LARP, Shell aurait dû suivre les lignes directrices existantes du PIR et du CGEET afin d'évaluer l'importance des effets sur la faune (voir la section Effets sur les espèces sauvages et leur habitat).

[1003] Shell a indiqué que, à l'échelle du paysage, il y aurait une diminution nette du couvert de 147 191 ha (19 pour cent) dans la ZER, du scénario préindustriel au dossier de demande à la fermeture. L'ensemble des types de couvert diminuerait dans la région à l'exception du pin gris et de l'épinette noire, deux conifères. Il y aurait aussi une diminution nette des milieux humides

de 119 532 ha (12 pour cent) dans la ZER durant la même période, et la plus importante diminution serait attribuable à l'élimination des tourbières arborées. Les paysages perturbés connaîtraient l'augmentation la plus importante, du scénario préindustriel à la fermeture du dossier de demande, leurs superficies passant de 1 621 à 288 497 ha. Shell a déclaré que, à l'échelle écosystémique et à l'échelle des paysages, une grande portion des effets sur la biodiversité, du scénario préindustriel au dossier de demande, étaient attribuables à des changements qui se sont déjà produits, du scénario préindustriel au scénario de référence (p. ex. 154 814 ha et 109 254 ha d'habitat terrestre et d'habitat de milieux humides, respectivement, sont déjà perdus selon le scénario de référence).

[1004] À la fermeture, Shell a établi que les effets sur les espèces entraîneraient une conséquence environnementale négative et modérée. Shell a affirmé avoir considéré que la biodiversité à l'échelle de l'espèce, du scénario préindustriel au dossier de demande, ne serait pas réduite, parce qu'il était peu probable que la résilience des populations végétales et fauniques de la ZER soit compromise à un point tel que les populations ne seraient plus autosuffisantes ni efficaces sur le plan de l'écologie.

[1005] L'OSEC a considéré que les effets négatifs résiduels sur la biodiversité dans la ZER selon le dossier de demande étaient importants à l'échelle de l'espèce, de l'écosystème et du paysage.

[1006] L'OSEC a affirmé que le CGEET présentait des recommandations relatives à la gestion de la faune dans la région des sables bitumineux et, plus précisément, dans la MRWB. Selon le CGEET, le principal objectif en matière de gestion environnementale pour la MRWB est de maintenir les indicateurs fauniques à moins de 10 pour cent de la limite inférieure de la VN. Selon l'OSEC, la perte d'habitat de plus de 20 pour cent dépasserait ce seuil et, selon cette justification, les pertes d'habitat pour 9 des 19 espèces dépasseraient le seuil selon le dossier de demande. Par conséquent, des pertes de plus de 20 pour cent de potentiel de biodiversité élevé et modéré dépasseraient ce seuil.

[1007] À l'échelle écosystémique, Shell a déclaré que, avant la remise en état, les superficies à fort potentiel de biodiversité diminueraient de 116 987 ha dans la ZER (22 pour cent de la ressource dans la ZER), selon le scénario de développement futur. Après la remise en état, la diminution nette des superficies à fort potentiel de biodiversité serait globalement de 55 073 ha (10 pour cent de la ressource), en raison surtout de l'incapacité à remettre en état les tourbières arborées. Cependant, Shell a affirmé que, à la fermeture, il y aurait une légère augmentation des milieux humides non boisés, compte tenu de l'inclusion des arbustaies et de la zone littorale dans la catégorie. De même, Shell a déclaré que les superficies à potentiel modéré de biodiversité avant la remise en état selon le scénario de développement futur augmenteraient de 173 845 ha (21 pour cent de la ressource) par comparaison au scénario préindustriel. Après la remise en état, il y aurait une diminution nette globale des superficies à potentiel modéré de biodiversité de 28 038 ha (3 pour cent de la ressource), la perte la plus marquée survenant dans les tourbières arborées et les tourbières pauvres. Il y aurait une augmentation nette de 83 830 ha (9 pour cent de la ressource) dans les superficies à faible potentiel de biodiversité selon le scénario de développement futur après la remise en état.

[1008] À l'échelle du paysage, Shell a prévu qu'il y aurait un effet négatif résiduel sur les milieux humides et les vieilles forêts, résultant d'une conséquence environnementale faible, selon le scénario de développement futur par comparaison au scénario préindustriel. Bien que

Shell ait déterminé que la conséquence environnementale des effets à l'échelle de l'espèce serait importante, Shell a conclu que les effets sur les trois échelles de biodiversité (espèce, écosystème et paysage) dans la ZER ne seraient pas importants selon le scénario de développement futur. Tout comme pour le dossier de demande, Shell a fondé sa conclusion sur les hypothèses suivantes :

- la résilience des populations végétales et fauniques dans la ZER ne sera pas compromise à un point tel que les populations ne seront plus autosuffisantes ni efficaces sur le plan écologique;
- il est improbable qu'un seuil inacceptable ait été atteint en ce qui concerne la biodiversité à l'échelle écosystémique dans la ZER, compte tenu de l'étendue géographique de la ressource restante.

[1009] L'OSEC a affirmé que, étant donné le nombre grandissant de projets d'exploitation de sables bitumineux proposés et la modélisation des perturbations futures liées à l'exploitation forestière et aux incendies, les prévisions récentes de l'EIE de Shell indiquent des niveaux plus élevés d'effets cumulatifs sur la faune et la biodiversité à l'échelle régionale que dans toute autre évaluation de projet de sables bitumineux déjà présentée. Ainsi, l'OSEC a souligné que, selon la modélisation de Shell, 11 des 19 espèces en péril et EIC connaîtront des pertes d'habitat de plus de 20 pour cent selon le scénario de développement futur, et que ces pertes dépasseraient donc le seuil établi dans le CGEET. L'OSEC a constaté aussi que le scénario de développement futur de Shell sous-estimait le développement futur dans la ZER, parce qu'il n'incluait pas l'ensemble des perturbations raisonnablement prévisibles, comme les activités d'exploration obligatoires dans des concessions de sables bitumineux.

[1010] L'OSEC a mentionné aussi que les effets importants déterminés par Shell dans la mise à jour de son évaluation étaient cohérents avec les effets déterminés par le gouvernement de l'Alberta selon la modélisation de scénarios menée dans le cadre du processus de planification visant la région du cours inférieur de l'Athabasca. Le rapport indique que, selon un scénario de référence dans lequel il n'y aurait ni amélioration des mesures d'atténuation ni ralentissement des projets d'exploitation des sables bitumineux proposés, une perte relative aux indicateurs de biodiversité de 50 pour cent était prévue.

[1011] Fort McKay a déclaré que la biodiversité était essentielle, parce qu'elle reflétait l'intégrité du paysage et des écosystèmes qui soutiennent les activités traditionnelles. Les terres à fort potentiel de biodiversité ont diminué de 26 pour cent entre 1960 et 2007 dans la zone visée par la *Fort McKay Specific Assessment* (40 cantons), ce qui donne à penser qu'il existe déjà des effets cumulatifs. La *Fort McKay Specific Assessment* a indiqué aussi que la perturbation des terres constituait le principal facteur de stress pour la biodiversité.

[1012] La PNCA a déclaré que l'évaluation par Shell des effets cumulatifs sur la faune de projets multiples était inadéquate. Elle s'est montrée préoccupée par le fait que l'étude d'impact environnemental de Shell reposait sur l'idée selon laquelle les effets sur la faune et la végétation seraient réversibles, et par le fait que Shell n'a fourni aucun élément de preuve de fond à l'appui de cette idée. De plus, la Première Nation a indiqué que Shell n'avait pas l'intention de vérifier ses prévisions en matière de biodiversité, ce qui fait que l'analyse de Shell est en grande partie théorique et inutile à la compréhension des effets sur la biodiversité.

[1013] EC partage les mêmes réserves que celles des groupes autochtones en ce qui concerne les possibles effets environnementaux cumulatifs de l'exploitation des sables bitumineux sur la biodiversité dans le nord de l'Alberta.

Analyse et constatations

[1014] La commission a constaté déjà que les méthodes employées par Shell pour estimer le type de couvert dans la ZER étaient associées à une erreur de ± 20-25 pour cent en raison de la résolution grossière de l'imagerie Landsat. La commission constate que l'analyse des effets cumulatifs menée par Shell repose sur des hypothèses de potentiel de biodiversité associées à des superficies de types de couvert précis, tel qu'il a été déterminé par l'imagerie Landsat, et que le niveau d'incertitude se traduit probablement dans les estimations de Shell des superficies à potentiel de biodiversité élevé, modéré et faible. La commission estime donc que les prévisions de Shell concernant les changements dans le potentiel de biodiversité durant l'exploitation et à la fermeture devraient être considérées comme plutôt incertaines, avec une erreur de ± 20-25 pour cent.

[1015] La commission reconnaît que, du scénario préindustriel au dossier de demande, 14 pour cent des superficies à fort potentiel de biodiversité et 15 pour cent des superficies à potentiel de biodiversité modéré seront perdues avant la remise en état. Après la remise en état, les pertes diminueront à 13 et 14 pour cent pour les superficies à ressources élevées et modérées de la ZER, respectivement. De même, la commission reconnaît que, du scénario préindustriel au scénario de développement futur, 22 et 21 pour cent des superficies à fort potentiel de biodiversité et des superficies à potentiel de biodiversité modéré seront perdues, respectivement, avant la remise en état. Après la remise en état, les pertes diminueront à 10 et 3 pour cent seulement des superficies à ressources élevées et modérées de la ZER, respectivement.

[1016] La commission constate que Shell n'a présenté aucune justification indiquant dans quelle mesure la remise en état des superficies à des niveaux se situant à moins de 6 pour cent des niveaux préindustriels de biodiversité élevée et modérée sera atteinte à la fermeture, selon le scénario de développement futur. Elle constate que Shell est peut-être capable de rétablir le potentiel équivalent des terres; cependant, elle comprend que le potentiel équivalent des terres ne confère pas nécessairement des niveaux de biodiversité équivalents (c.-à-d. les mêmes espèces et les mêmes écosystèmes), compte tenu particulièrement de l'utilisation prévue de méthodes non éprouvées de remise en état des tourbières par Shell, et du délai nécessaire à la remise en état des vieilles forêts. De même, la commission ne sait pas encore avec certitude comment Shell a pu prévoir selon le scénario de développement futur la remise en état d'écosystèmes à fort potentiel de biodiversité dont le potentiel est supérieur à celui des écosystèmes à fort potentiel de biodiversité après la remise en état, selon le dossier de demande. De plus, étant donné que Shell a décidé de ne pas prévoir de manière quantitative la disponibilité d'habitat faunique après la remise en état, selon le scénario de développement futur (voir la section Effets sur les espèces sauvages et leur habitat), et étant donné l'incertitude associée aux futurs plans de remise en état d'autres projets d'exploitation de sables bitumineux, la commission ne comprend pas très bien pourquoi ou comment Shell a décidé d'adopter une telle approche en matière de biodiversité après la remise en état, selon le scénario de développement futur. La commission estime donc qu'il existe une incertitude élevée au sujet du potentiel de biodiversité des écosystèmes prévu par Shell après la remise en état, selon le scénario de développement futur.

[1017] La commission constate que Shell a classé l'eau dans la catégorie de potentiel de biodiversité modéré et que, par conséquent, une augmentation des superficies en eau correspond à une augmentation du potentiel de biodiversité modéré. Elle comprend que, dans l'analyse de Shell, la grande augmentation des superficies en eau est attribuable à l'ajout des lacs de kettle au paysage après la fermeture. Selon l'élément de preuve présenté, la viabilité d'écosystèmes aquatiques dans les lacs de kettle est incertaine (voir la section « Utilisation des lacs de kettle »). La commission estime donc que les prévisions de Shell quant aux superficies à potentiel de biodiversité modéré après la fermeture sont peut-être des surestimations en raison de l'inclusion des superficies en eau des lacs de kettle.

[1018] La commission souligne que, aux termes de la Convention sur la diversité biologique (CDB), dont le Canada est signataire, une partie intégrale de la préservation de la biodiversité repose sur la prévention ou l'inversion du déclin des espèces en péril ou des espèces rares. La LEP s'inscrit dans le cadre de l'engagement du Canada prévu dans la CDB. Par conséquent, afin d'évaluer complètement les effets sur la biodiversité, la commission doit examiner soigneusement les effets sur les espèces en péril.

[1019] La commission estime que Shell n'a pas évalué les effets sur les espèces en péril dans son analyse des effets sur la biodiversité et que, par conséquent, Shell n'a pas entièrement déterminé dans son EIE les effets (du projet ou les effets cumulatifs) sur la biodiversité. Elle reconnaît aussi que Shell a fondé son analyse de la biodiversité sur une hypothèse non vérifiée, selon laquelle chaque type d'habitat (p. ex. les milieux humides) a une diversité propre. La commission estime donc qu'il existe une incertitude élevée entourant les prévisions de Shell concernant la biodiversité dans la ZER. Elle renvoie à la section Effets sur les espèces sauvages et leur habitat, dans laquelle il est indiqué que, selon le dossier de demande, trois espèces en péril (la paruline du Canada, le bison des bois et le caribou des bois) perdront plus de 20 pour cent de leur habitat de qualité supérieure ou modérée, alors que quatre autres espèces en péril (le quiscale rouilleux, le crapaud de l'Ouest, le grèbe esclavon et le râle jaune) perdront entre 17 pour cent et 19 pour cent de leur habitat de qualité supérieure ou modérée. Selon le scénario de développement futur, huit espèces en péril perdront plus de 20 pour cent de leur habitat de qualité supérieure ou modérée et, dans le cas du caribou des bois et de la paruline du Canada, la perte s'élèvera à plus de 40 pour cent.

[1020] La commission considère qu'il existe un fort potentiel d'effets cumulatifs importants sur la biodiversité dans la ZER, en se fondant sur l'analyse de la biodiversité menée par Shell et sur la perte d'habitat prévue pour les espèces en péril. Des méthodes non éprouvées de remise en état des tourbières, le délai nécessaire à la remise en état des vieilles forêts, ainsi que le manque d'autres mesures d'atténuation dont l'efficacité a été prouvée soutiennent aussi cette conclusion. La commission conclut plus précisément que la perte cumulative de tourbières (p. ex. les tourbières arborées) dans la ZER semble importante compte tenu de leur valeur élevée sur le plan de la biodiversité.

[1021] La commission estime que le dossier de demande entraînera la perte de grandes superficies à fort potentiel de biodiversité et à potentiel modéré de biodiversité, par comparaison au scénario préindustriel (erreur de 15 ± 20 pour cent). Après la fermeture, la remise en état réduira la perte de ces superficies de seulement 1 pour cent, en raison principalement de la prévalence dans la ZER des milieux humides qui ne peuvent être remis en état.

[1022] La commission comprend que le scénario de développement futur présenté dans l'EIE de Shell constitue l'évaluation la plus détaillée de l'avenir de la région des sables bitumineux du nord-est de l'Alberta à avoir été présentée à ce jour dans une EIE. Les pertes de superficies à fort potentiel de biodiversité et à potentiel modéré de biodiversité s'élèveront à plus de 20 pour cent (erreur de ± 20 pour cent) ou au-dessus de certains seuils suggérés ou recommandés pour la perte d'habitat faunique. Il est important aussi de souligner que les pertes prévues se produiront dans une ZER dont la superficie est d'environ 2 200 000 ha (22 000 km^2). La perte de biodiversité sera plus marquée dans certaines superficies de la ZER, comme dans les superficies entourant le projet. La commission reconnaît qu'il existe de nombreuses incertitudes associées à de possibles futurs projets d'exploitation, aux plans de remise en état et au niveau de biodiversité qui peut être rétabli dans les paysages remis en état; cependant, elle est d'avis que le principe de précaution dicte que, compte tenu de la perte de biodiversité prévue dans la ZER, il est nécessaire de prendre à court terme d'importantes mesures de gestion afin d'éviter de grandes pertes de biodiversité répandues et inacceptables.

[1023] En se fondant sur les critères présentés dans le guide de l'Agence, qui s'intitule *Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet* (novembre 1994), la commission a utilisé l'approche suivante afin de déterminer l'importance des effets cumulatifs selon le dossier de demande et le scénario de développement futur.

- La diminution des niveaux de biodiversité élevé et modéré dans la ZER est **improbable** – la végétation sera éliminée dans l'empreinte du projet combinée à celle d'autres projets, et les niveaux de biodiversité du paysage remis en état ne seront pas aussi élevés que ceux d'avant l'exploitation.
- L'ampleur des effets sera **élevée** – compte tenu de la perte combinée de superficies de biodiversité élevée et modérée de 193 181 ha et de 83 111 ha, respectivement, qui ne seront pas rétablies aux niveaux de biodiversité du scénario préindustriel, selon le dossier de demande et le scénario de développement futur.
- L'étendue géographique des effets est **régionale** – ce qui touche la ZER.
- Les effets sont **à long terme** – étant donné que le délai nécessaire au rétablissement de la biodiversité des milieux humides et des vieilles forêts est de plus de 80 ans et que la remise en état des tourbières n'a pas encore été montrée dans le cas des projets de sables bitumineux.
- Les effets sont **largement irréversibles** – étant donné qu'il semble que les niveaux de biodiversité dans les superficies qui ont été exploitées ne se rétabliront pas aux niveaux du scénario préindustriel à moyen et à long terme (c.-à-d. d'ici au moins 80 ans) ou que les superficies ne retrouveront pas la même série d'espèces ou d'écosystèmes. De plus, certains types d'habitat à biodiversité élevée seront complètement perdus (p. ex. les tourbières); on ne peut donc pas s'attendre à ce que la biodiversité associée à ces habitats se rétablisse.
- Le contexte écologique de la région des sables bitumineux où le projet est prévu a déjà été touché négativement par l'activité humaine. De plus, certains secteurs de la ZER (p. ex. la tourbière lenticulaire) ont été définis comme étant particulièrement sensibles et exceptionnels dans à la région.

[1024] Compte tenu de la baisse prévue de la biodiversité dans la ZER, du niveau d'erreur associé aux estimations de Shell, de la perte d'habitat pour les espèces en péril, de l'incertitude associée à la remise en état de l'habitat et du manque de mesures d'atténuation dont l'efficacité a été prouvée, la commission constate un important effet négatif sur la biodiversité dans la ZER qui résulte des effets cumulatifs du dossier de demande et du scénario de développement futur par comparaison au scénario préindustriel. Malgré l'incertitude entourant les seuils appropriés à utiliser, elle estime que les effets cumulatifs sur la faune selon le dossier de demande et le scénario de développement futur dans la zone du projet ont dépassé les seuils proposés ou s'en approchent, ce qui entraîne d'importants effets négatifs sur la biodiversité.

[1025] La commission reconnaît le rôle possible du LARP et du cadre de gestion de la diversité biologique à venir en ce qui concerne l'adoption d'une approche régionale afin de gérer les effets cumulatifs dans la région des sables bitumineux. Elle comprend que les effets cumulatifs dans la région des sables bitumineux ne peuvent pas être gérés dans le cadre d'un projet particulier et que leur gestion nécessite une collaboration et une planification stratégique à l'échelle du gouvernement, de l'industrie, des peuples autochtones et des organisations non gouvernementales.

[1026] La commission reconnaît que les meilleures mesures d'atténuation pour le maintien des niveaux de biodiversité élevés dans la ZER consisteraient à éviter, si possible, l'élimination des tourbières et la baisse des niveaux d'eau dans les tourbières. Cependant, étant donné que peu d'options sont disponibles afin d'éviter ou de réduire au minimum ces effets sans soustraire une quantité de bitume de l'exploitation, elle estime que les mesures de compensation pour la conservation devraient être examinées tel qu'il est recommandé ailleurs.

REMISE EN ÉTAT

Éléments de preuve

[1027] Shell a présenté un plan pour le projet qui entraînera la perturbation de 20 555 ha de terres et a indiqué que la remise en état était sa principale mesure d'atténuation. Shell a souligné que cette mesure vise un écosystème viable, ayant une capacité égale à celle des conditions d'avant la perturbation, mais a fait remarquer que cela ne voulait pas dire que cette zone serait identique à celle trouvée avant la perturbation.

[1028] La PNCA a indiqué qu'elle n'était pas convaincue que la capacité de la zone remise en état serait équivalente, Shell n'ayant pas d'expérience de remise en état réussie à ce jour.

[1029] L'OSEC a indiqué que la remise en état d'un paysage à une capacité équivalente n'est pas possible, en raison de la perte de tourbières et de l'incapacité à remettre en état les tourbières.

[1030] En réponse, Shell a indiqué qu'il existe des preuves selon lesquelles des zones d'exploitation des sables bitumineux peuvent être remises en état, faisant remarquer spécifiquement que les zones de Gateway Hill de Syncrude et de Wapiskaw Lookout de Suncor sont constituées de forêts mixtes et de terres humides là où il y avait auparavant un site d'élimination des résidus.

[1031] Shell a indiqué qu'en raison des caractéristiques des mines d'exploitation des sables bitumineux, le gros de la remise en état aurait lieu au cours des 15 dernières années avant la fermeture, entre 2045 et 2060. Shell a aussi indiqué qu'elle aurait recours à des pratiques de remise en état progressives et a décrit plusieurs techniques pour remettre les terres en état dès que possible. Parmi ces techniques figurent les suivantes :

- construire des décharges pour morts-terrains allant de l'extérieur vers le centre afin de remettre en état les parties extérieures le plus tôt;
- remodeler les formes du relief et mettre en place des matériaux valorisés peu après que les structures pour morts-terrains ont atteint leur capacité maximale;
- aménager des canaux de drainage et des milieux humides après le remodelage du relief afin de créer des conditions progressives de drainage à la fermeture;
- recouvrir les cellules de résidus aussitôt après que les surfaces sur lesquelles on peut circuler sont terminées.

[1032] Shell a aussi indiqué que le travail réalisé avec le Oil Sands Tailings Consortium (OSTC) pour mieux gérer les résidus conduirait à une remise en état en temps plus opportun.

[1033] La PNCA a exprimé des inquiétudes quant au calendrier proposé par Shell pour la remise en état et au succès incertain de cette mesure. La PNCA a recommandé que la commission exige de Shell que la remise en état des terres du Projet soit progressive et efficace, à un niveau et dans des délais respectant l'exercice des droits issus des traités de la PNCA.

[1034] L'OSEC a indiqué que le gros de la remise en état aurait lieu lors des dernières phases de la vie de la mine et a donc exprimé des doutes quant à l'engagement de Shell pour une remise en état progressive.

[1035] Shell a indiqué qu'en raison de son calendrier de remise en état proposé, elle stockerait la plus grande partie des matériaux valorisés avant leur mise en place. Shell s'est engagée à utiliser des techniques de mise en place directe quand cela sera possible. Shell a fourni des preuves confirmant qu'elle dispose d'une quantité suffisante de matériaux valorisés et de zones pour stocker ces matériaux dans les limites proposées, et qu'une planification adéquate avait été effectuée. Shell s'est engagée à suivre le *Field Guide to Ecosites of Northern Alberta* pour la récupération des sols et le *Guidelines for Reclamation to Forest Vegetation in the Athabasca Oil Sands Region* pour la mise en place des sols.

[1036] Shell a initialement proposé que des gradins restent en place dans le paysage après la fermeture du site, et a affirmé qu'un relief en terrasse ne poserait pas de problème. Toutefois, au cours de l'audience, Shell s'est engagée à éliminer tous les gradins dans le cadre du remodelage des formes du relief avant la mise en place des matériaux valorisés.

Analyse et constatations

[1037] La commission prend acte des inquiétudes de la PNCA et de l'OSEC au sujet de la remise en état et de la capacité équivalente des terres. Elle note que les parties ont des points de vue différents sur la capacité équivalente des terres. Selon le *Conservation and Reclamation Regulation* de l'Alberta, la capacité équivalente des terres est définie en substance comme la

capacité des terres à soutenir diverses utilisations après application de mesures de conservation et de remise en état qui est semblable à celle qui existait avant toute activité anthropique, les utilisations particulières des terres n'étant pas nécessairement identiques.

[1038] La commission note que, par suite de l'exploitation des sables bitumineux, y compris les zones de stockage des morts-terrains et la mine elle-même, le paysage remis en état comprendra principalement des milieux secs en terrain élevé et des eaux libres et moins de zones de terrain bas que dans le paysage d'avant la perturbation. La commission conclut que, bien que les utilisations des terres après la remise en état soient différentes de celles présentement existantes, le paysage remis en état tel que proposé par Shell aura une capacité similaire à celle du paysage avant l'exploitation de la mine pour soutenir une variété d'utilisations. La commission s'attend à ce que Shell gère de manière adaptative et modifie ses plans de fermeture et de remise en état tout au long de la vie de la mine afin de s'assurer d'obtenir une capacité des terres équivalente.

[1039] La commission prend note des inquiétudes des groupes autochtones et de l'OSEC ayant trait à la remise en état progressive. Elle note que le LARP encourage une remise en état progressive en temps opportun et indique que la nouvelle stratégie de remise en état progressive de l'Alberta inclut une série d'initiatives pour améliorer la clarté, la sécurité et la performance environnementale, y compris un programme amélioré de certification en matière de remise en état, un système de rapport transparent et une nouvelle politique sur la sécurité et la remise en état progressive.

[1040] La commission comprend que, en raison des méthodes d'exploitation des sables bitumineux, peu importe les mesures susmentionnées, il n'y aura que des occasions limitées de remise en état progressive avant la fin de vie de la mine. La commission espère que Shell remettra en état les terres perturbées dès que les zones s'y prêtant seront disponibles afin de réduire au minimum la zone en état de perturbation à tout moment.

[1041] Bien que la commission reconnaisse que la quantité de matériaux pouvant être mise en place directement puisse être limitée, le gros de la remise en état ayant lieu dans les dernières années du projet, elle recommande au MEDDRA de s'assurer que Shell ait l'obligation d'utiliser des techniques de mise en place directe chaque fois que cela est possible de le faire afin de favoriser la régénération et de réduire au minimum une double manipulation des matériaux. En se basant sur les éléments de preuve présentés, la commission espère que Shell récupérera et stockera un volume suffisant de matériaux pour la remise en état quand la mise en place directe n'est pas possible.

[1042] La commission prend note de l'engagement de Shell à éliminer les gradins dans le cadre du processus de remise en état. Elle s'attend à ce que Shell remodèle les formes du relief conformément aux exigences décrites dans le *Landscape Design Checklist* de la CEMA et dans le rapport du MEDDRA intitulé *Designing Oil Sands Mining Landforms for Natural Appearance and Integration Across Boundaries*. La commission s'attend à ce que les formes du relief remis en état correspondent aux caractéristiques naturelles et se fondent bien dans le paysage aux alentours. La commission requiert que Shell élimine tous les gradins des structures de la mine avant la remise en état finale.

[1043] La commission requiert que Shell fournisse, pour approbation par l'AER, un rapport détaillé de l'aménagement des bassins versants pour toutes les structures de la mine un an avant la mise en place finale des matériaux valorisés.

SANTÉ HUMAINE

Éléments de preuve

[1044] Shell a évalué les effets pouvant affecter la santé humaine de plusieurs types d'exposition, y compris l'inhalation d'air ou de poussière, l'ingestion de sol, la consommation d'eau potable, de fruits, de légumes, de poissons ou de gibiers locaux, et le contact cutané avec le sol. Elle a évalué ces effets suite à des expositions aiguës, chroniques ou multiples par les voies susmentionnées. Shell a déterminé que les contaminants d'inhalation aiguë suivants excédaient les lignes directrices pour la santé : acroléine, $PM_{2,5}$, mélange d'irritants oculaires et mélange d'irritants des voies respiratoires. L'évaluation de l'inhalation chronique a permis de déterminer qu'un dépassement peut avoir lieu pour l'acroléine et le mélange d'irritants nasaux. Shell a aussi déterminé que, pour les expositions par plusieurs voies, un dépassement peut avoir lieu pour le méthylmercure, le molybdène, le mélange d'agents neurotoxiques et le mélange d'agents toxiques pour la reproduction et le développement.

[1045] Shell a indiqué que le projet conduirait à des augmentations négligeables ou nulles de ces composés et que les dépassements seront le résultat de dépassements existants dans la situation de référence. Shell a fait remarquer que la seule exception était le molybdène, pour lequel on verrait une augmentation substantielle entre la situation de référence et le dossier de demande. Shell a fait remarquer que le risque accru d'exposition était le résultat de la consommation de poisson par les résidants et que son évaluation des risques pour la santé humaine (ERSH) était assez prudente pour ne pas anticiper d'effets sur la santé.

[1046] En ce qui a trait à l'exposition à des composés cancérigènes, Shell a prévu que le risque supplémentaire de cancer pendant la durée de vie posé par le projet serait essentiellement négligeable, les dépassements étant le résultat des émissions associées à la situation de référence. Elle a toutefois noté un risque de cancer pendant la durée de vie supérieur à la norme réglementaire pour certains composés chimiques. Shell a indiqué qu'il n'existe pas de taux d'incidence du cancer acceptable défini pour l'exposition à des composés cancérigènes associés aux conditions de référence.

[1047] Shell a réalisé une évaluation semi-quantitative des risques potentiels associés aux acides naphténiques présents dans les lacs de kettle. Cette évaluation a indiqué que les concentrations d'acides naphténiques excéderaient la gamme typique des valeurs de fond. Toutefois, la volatilisation ne serait pas un processus important pour leur devenir dans ces scénarios. Shell a été incapable de compléter une évaluation des risques pour la santé humaine posés par ces composés, car les limites d'exposition basées sur la santé n'étaient pas disponibles. Sans information détaillée sur leur toxicité, Shell a indiqué qu'il était difficile de déterminer la probabilité et la sévérité des effets nocifs pour la santé dus à une exposition aux acides naphténiques. Shell s'est engagée à une surveillance continue pendant l'exploitation et après la fermeture de la mine afin de vérifier ses prévisions de concentrations d'acides naphténiques dans les lacs de kettle.

[1048] SC a participé à l'examen de l'ERSH et aux mises à jour ultérieures fournies par Shell. SC a requis des renseignements supplémentaires pour étayer son examen des implications potentielles pour la santé humaine du projet. SC n'a noté aucune inquiétude quant à l'exhaustivité de l'ERSH de 2007 de Shell ni à la méthodologie utilisée. SC a demandé des

éclaircissements mineurs pour comprendre les différences entre l'ERSH de 2007 et celle mise à jour de 2012.

[1049] Shell a fait remarquer qu'aucune des études menées sur les effets sur la santé dans la région des sables bitumineux n'a montré que des effets nocifs pour la santé étaient causés par l'exploitation des sables bitumineux. Shell a fait remarquer que des études et des programmes supplémentaires ayant trait à la santé sont planifiés pour plusieurs collectivités, ce qui devrait fournir plus de renseignements sur la santé humaine. Parmi les études et les programmes réalisés et planifiés, on trouve :

- Community Exposure and Health Effects Assessment Program (AHW 2000)
- Human Exposure Monitoring Program, Alberta Cancer Board (2009)
- Air Quality Health Index Program (WBEA et MEDDRA)
- Contaminant Load Study (MEDDRA)
- Études supplémentaires en collaboration avec Fort McKay et Fort Chipewyan.

[1050] Shell a aussi fait remarquer que les promoteurs de l'exploitation des sables bitumineux collectent plus de données de référence dans le cadre de leurs ERSH, et qu'ils s'emploient actuellement à rassembler des ensembles de données et à étudier les effets cumulatifs sur la santé sur une base régionale.

Qualité de l'air

[1051] Shell a réalisé une modélisation de dispersion dans l'air pour prévoir les concentrations moyennes annuelles maximales dans chacun des sites identifiés dans lesquels des personnes passent ou sont supposées passées du temps sur une base à long terme. Shell a fait remarquer qu'elle a combiné les concentrations moyennes mesurées dans l'air intérieur avec les concentrations prévues dans l'air au niveau du sol afin de tenir compte du fait que les personnes passent la plus grande partie de leur temps à l'intérieur. Shell a noté que, dans presque tous les cas, les concentrations prévues dans l'air des composés chimiques potentiellement préoccupants sont inférieures aux lignes directrices basées sur la santé. Elle a donc considéré que les risques pour la santé posés par ces composés sont faibles. Parmi les exceptions, on trouve : acroléine, $PM_{2,5}$, le mélange d'irritants oculaires et le mélange d'irritants des voies respiratoires. Shell a fait remarquer qu'elle n'anticipait aucun effet sur la santé dû à ces dépassements, car ces derniers sont soit le résultat des émissions associées à la situation de référence soit sans effet sur la santé. Shell a indiqué que son ERSH était assez prudente pour pouvoir être valide pour des dépassements plus importants. L'évaluation de l'inhalation chronique réalisée par Shell a permis de déterminer que les dépassements peuvent conduire à des risques accrus pour la santé pour l'acroléine et le mélange d'irritants nasaux. Shell a réitéré que les dépassements n'auraient pas d'effets sur la santé et qu'elle avait été très prudente lors du calcul de la limite d'exposition chronique par inhalation.

[1052] La PNCA a indiqué que les taux d'asthme dans la collectivité de Fort Chipewyan sont en augmentation et a fait l'hypothèse que la mauvaise qualité de l'air due à l'industrie des sables bitumineux était un facteur contributif. Fort McKay a aussi indiqué que les effets des émissions atmosphériques industrielles sur la qualité de l'air et la santé sont une inquiétude majeure et que les odeurs constituent en particulier un problème important. Fort McKay a indiqué que des

efforts sont nécessaires pour réduire les émissions odorantes et a fait remarquer que bon nombre des mesures de gestion que devrait adopter Shell réduiraient ces émissions. Fort McKay a recommandé un protocole détaillé de surveillance et de notification en cas d'émission odorante.

Qualité de l'eau

[1053] Pour son évaluation, Shell a supposé que les résidants des habitations obtiennent toute leur eau potable à partir de plans d'eau de surface locaux. Elle a aussi supposé que les résidants autochtones, y compris tous les résidants permanents des collectivités des Premières Nations et des Métis et les résidants menant des activités de subsistance d'Anzac, de Clearwater, Conklin, Descherme Lake, Fort Chipewyan, Fort McKay, Fort McMurray, Javier/Chard, La Loche, Namur River et Poplar Point ont accès à un approvisionnement en eau municipal. Shell a indiqué qu'elle ne pensait pas que la qualité de l'eau municipale serait modifiée par les concentrations de base mesurées pour le dossier de demande ou le scénario de développement futur. Shell n'a donc prévu aucune modification des concentrations des composés chimiques potentiellement inquiétants pour les résidants autochtones, les résidants des collectivités et les travailleurs.

[1054] Pour les résidants des habitations, Shell a fait remarquer qu'elle a attribué aux émissions de la situation de référence une augmentation des risques pour la santé associée à une exposition au molybdène ou à l'arsenic due à l'ingestion d'eau potable. Shell a indiqué que le dépassement pour le molybdène demeurait inférieur à la limite supérieure imposée par SC et n'entraînerait pas d'effet nocif pour la santé. De même, Shell a fait remarquer que des études menées en Amérique du Nord n'ont montré aucune association entre les niveaux d'arsenic dans l'eau potable et le taux de cancer. En ce qui concerne les acides naphténiques, Shell a indiqué qu'il était difficile de vérifier ou de quantifier les effets sur la santé associés à une exposition aux acides naphténiques, aucune ligne directrice basée sur la santé pour l'exposition humaine ni aucune recommandation pour l'eau potable n'étant disponible.

[1055] Shell a indiqué qu'elle s'est engagée à maintenir la qualité de l'eau potable dans cette région en captant les eaux de ruissellement, en utilisant des mesures d'atténuation pour l'infiltration et en utilisant des puits de collecte. Shell a indiqué qu'avec la mise en œuvre des mesures d'atténuation, la qualité de l'eau reviendra aux conditions de référence environ 15 ans après la fermeture de la mine.

[1056] Tous les groupes autochtones ont exprimé des inquiétudes au sujet de la qualité de l'eau potable et indiqué qu'ils ne boivent plus l'eau de surface en raison de la contamination perçue. La PNCM a recommandé que le Canada et l'Alberta élargissent la gamme des paramètres à tester à Fort Chipewyan afin d'y inclure les HAP et les métaux toxiques en utilisant une méthodologie permettant de mesurer des seuils pertinents pour la santé humaine.

[1057] La PNCA a fait remarquer que le delta des rivières de la Paix et Athabasca est sujet à une sédimentation alluviale de particules fines contaminées par l'industrie des sables bitumineux et par les aménagements connexes. L'OSEC a cité un rapport du Water Monitoring Data Review Committee dans lequel on note que les niveaux de HAP dans les sédiments du delta des rivières de la Paix et Athabasca et de mercure dans les œufs des oiseaux nichant là sont en augmentation, et que les niveaux d'arsenic dans les sédiments du lac Athabasca sont aussi en augmentation. De plus, M. Schindler, au nom de l'OSEC, a fait remarquer que cette étude a relevé la présence récente de composés chimiques, comme le mercure, d'autres métaux traces et les HAP dans ce réseau de rivières. La PNCA a dit craindre que ces composés chimiques et ces sédiments

provoquent des taux plus élevés de cancers ou d'autres maladies, comme le lupus à Fort Chipewyan. En conséquence, M. Schindler a suggéré que des études sur la santé humaine soient menées afin d'évaluer les affirmations ayant trait à l'ingestion de composés chimiques cancérigènes. Toutefois, M. Schindler a aussi fait remarquer que cette étude a montré que la charge actuelle de contaminants dissous n'est pas inquiétante pour la collectivité de Fort Chipewyan en raison de sa distance avec les mines de sables bitumineux.

[1058] Shell a répondu que, d'après les conclusions de l'étude de Hall *et al*., la plus grande partie du dépôt de HAP dans le delta des rivières de la Paix et Athabasca se trouve dans les sources naturelles, et que ce dépôt ne s'est pas accru au cours des dernières décennies malgré une exploitation accrue des sables bitumineux.

Contamination des aliments traditionnels

[1059] Dans le cadre de son évaluation des différentes voies d'exposition, Shell a évalué les effets sur la santé de la contamination des aliments traditionnels. L'évaluation de l'exposition par plusieurs voies a été centrée sur les composés chimiques potentiellement inquiétants rejetés dans les eaux de surface ou dans l'air par le projet et ayant le potentiel de persister ou de s'accumuler dans l'environnement. Shell a déterminé que l'ingestion d'aliments traditionnels (poisson, gibier, légumes racines et fruits locaux) peut conduire à augmenter les risques pour la santé en raison d'une exposition accrue au méthylmercure, au molybdène ou à l'arsenic. Shell a indiqué que toutes les expositions posant des risques élevés pour la santé reliées à la consommation d'aliments traditionnels étaient présentes dans la situation de référence et non attribuable au projet. Dans le cas de l'arsenic, Shell a fait remarquer que les valeurs ajoutées de risque de cancer pendant la durée de vie de la situation de référence au dossier de demande étaient sensiblement négligeables.

[1060] Shell a indiqué que les promoteurs font face à des défis de collecte de données pour le gibier et doivent s'appuyer sur d'autres études pour obtenir des données sur lesquelles baser leurs prévisions des effets des projets. Shell a indiqué qu'elle a utilisé des concentrations provenant d'autres études pour compléter son programme d'échantillonnage et que les modèles utilisés basés sur ces données ont démontré une forte capacité à prévoir ces effets. En référençant les sources de données, Shell a noté qu'une étude sur des aliments traditionnels menée au début des années 2000 et portant sur la contamination de ces aliments dans des collectivités qui pourraient être affectées par le projet était périmée. Shell a indiqué qu'une étude sur la qualité des aliments a été réalisée pour la Première Nation dénée des Chipewyans des Prairies en 2006 et qu'un travail de suivi a été effectué plus récemment. Shell a noté que, dans cette étude, on s'est intéressé aux concentrations de composés chimiques dans du gibier et du poisson de grande et de petite taille, et que certaines de ces données étaient encore pertinentes pour les collectivités de la région du projet. Shell a aussi fait remarquer que le ministère de la Santé et du Mieux-être de l'Alberta (MSMEA) a étudié les concentrations d'arsenic dans l'orignal en 2007 et que le Terrestrial Environmental Effects Program a travaillé avec Fort McKay à l'élaboration d'un programme de surveillance des petits fruits.

[1061] La PNCA et les MNIFMFMM ont indiqué que leurs membres ne se sentent pas en confiance pour récolter des aliments traditionnels dans la zone du projet, parce qu'ils craignent notamment que ces aliments soient contaminés et que leur goût et leur apparence soient altérés. En particulier, la PNCA a fait remarquer que ses membres évitent de pêcher dans la rivière

Athabasca, en raison d'une contamination perçue et de difformités chez les poissons. La PNCA et les MNIFMFMM ont signalé un succès moindre avec la récolte d'aliments traditionnels, le coût élevé des biens achetés en magasin, des problèmes alimentaires associés au choix restreint d'aliments traditionnels en raison du nombre d'animaux pouvant être récoltés, une qualité nutritionnelle réduite du fait de leur contamination et la peur d'ingérer de tels aliments contaminés. L'OSEC et la PNCA ont exprimé des inquiétudes quant à la contamination potentielle des aliments traditionnels et de l'eau et du stress psychologique que cela peut provoquer.

[1062] Shell a indiqué que, bien qu'il soit difficile d'évaluer les problèmes de perception dans le cadre d'une évaluation des risques pour la santé, elle s'était engagée à traiter les effets psychosociaux et la surveillance du milieu ambiant au moyen de consultation et d'information du public et à fournir des résultats aux parties prenantes pendant la phase d'exploitation et à la fermeture de la mine (projet).

[1063] En plus des inquiétudes exprimées au sujet des risques élevés pour la santé à Fort Chipewyan, la PNCA a exprimé sa frustration quant au fait que les études sur la santé des collectivités ne constituaient pas une priorité importante pour l'Alberta et le Canada et que les études promises n'avaient toujours pas été réalisées.

[1064] La PNCM a recommandé que le Canada réalise une étude sur les aliments traditionnels avec sa participation afin d'examiner l'impact des contaminants des sables bitumineux sur des aliments traditionnels de la région, comme le poisson, l'orignal, le caribou, le petit gibier, les œufs d'oiseaux et les petits fruits. Elle a fait remarquer qu'une attention particulière devrait être portée au lieu de prélèvement des aliments traditionnels par rapport à une exploitation de sables bitumineux. La PNCM et la PNCA ont aussi recommandé que l'Alberta et le Canada réalisent une étude de fond exhaustive pour les résidants de Fort Chipewyan, tel que recommandé dans la *décision 2004-009 de l'EUB* pour le projet MJP de Shell, y compris une étude sur l'ingestion de contaminants et la charge corporelle chez les membres de la bande de Fort Chipewyan. La PNCM a aussi recommandé que le Canada et l'Alberta financent une recherche supplémentaire sur la santé, le régime alimentaire, la pratique des traités et des droits des Autochtones et les manières d'éviter ces contaminants.

[1065] Shell a soumis un rapport de la Société royale du Canada sur les inquiétudes pour la santé dans la région des sables bitumineux. Dans ce rapport, on a évalué les risques potentiels associés à une exposition au mercure et les risques de taux de cancer accrus associés à une exposition à de l'arsenic ou à des HAP. On y indique que la concentration de mercure accrue dans les tissus des poissons n'était pas unique à la région des sables bitumineux et que les données suggèrent que la contamination du poisson dans le nord du Canada a pour origine une source généralisée. Dans ce rapport, on indique aussi qu'il n'y a aucune preuve qu'une exposition à l'arsenic ou aux HAP pourrait expliquer les inquiétudes quant à des taux excessivement élevés de cancer dans cette région. On y note toutefois que les inquiétudes locales au sujet des risques de cancer suggèrent qu'une évaluation des risques rigoureuse devrait être réalisée dans cette région.

Analyse et constatations

[1066] La commission note que, bien que SC ait demandé à Shell de fournir des éclaircissements sur certains points dans son ERSH, elle n'a invoqué aucun problème significatif quant à l'exhaustivité ou à la méthodologie de son ERSH. De même, la commission note que le

gouvernement de l'Alberta, dans une lettre datée du 14 octobre 2010, a indiqué que les exigences sur les renseignements mentionnées dans le cadre de référence de l'EIE avaient été satisfaites et qu'il y avait assez de renseignements pour comprendre le projet à un niveau conceptuel. La commission pense que la méthodologie de Shell et l'analyse de son ERSH sont appropriées et, en conséquence, croit qu'on peut se fier à l'ERSH de Shell.

[1067] La commission croit que les dépassements reliés aux émissions de $PM_{2,5}$, du mélange d'irritants oculaires et du mélange d'irritants des voies respiratoires du projet sont le résultat d'estimations prudentes et croit que le projet ne contribuera pas de façon appréciable aux niveaux de ces émissions dans la région. Toutefois, la commission croit que des contributions aux dépassements qui sont présentes dans la situation de référence peuvent contribuer à un risque accru d'effets sur la santé en raison d'effets cumulatifs. La commission pense que le cadre de gestion de la qualité de l'air du LARP fournit un mécanisme approprié de gestion des émissions permettant d'éviter des dépassements et des effets connexes sur la santé.

[1068] La commission comprend que l'Alberta s'emploie actuellement à établir des objectifs de qualité de l'air ambiant pour l'acroléine et a noté que Shell s'est engagée à les respecter. La commission reconnaît que, puisque le mélange d'irritants oculaires et le mélange d'irritants des voies respiratoires contiennent une proportion élevée d'acroléine, ces objectifs contribueront à limiter les dépassements de ces mélanges. La commission pense que la surveillance et l'atténuation de l'acroléine et, en conséquence du mélange d'irritants des voies respiratoires, peuvent calmer les inquiétudes de Fort McKay au sujet des problèmes d'odeur.

[1069] La commission note qu'il existe un manque de connaissances au sujet de la contamination des aliments traditionnels. Les récents travaux de M. Schindler et d'EC sur les dépôts atmosphériques semblent indiquer que les inquiétudes soulevées par les groupes autochtones au sujet de la contamination des aliments traditionnels ne sont pas fondées. La commission reconnaît que la réalisation d'études sur la santé est un processus long, mais souligne l'importance d'intégrer ces études sur la santé aux niveaux provincial et fédéral afin de pouvoir mieux contribuer aux évaluations des risques pour la santé. La commission pense aussi que les études sur la contamination des aliments traditionnels sont importantes et qu'elles devraient être au cœur des études sur la santé réalisées par l'Alberta ou le Canada. Ces études devraient fournir une analyse utile de la santé humaine en raison des effets potentiels sur l'environnement de l'industrie des sables bitumineux, y compris sur la qualité de l'eau et la contamination des poissons, tout impact potentiel sur la qualité de l'air, la contamination du gibier et la contamination des plantes traditionnelles récoltées à des fins alimentaires ou médicinales. La commission recommande que le MSMEA et SC effectuent une étude régionale de référence sur la santé centrée sur les Premières Nations, les Métis et d'autres groupes autochtones et tenant compte de tous les facteurs pertinents pour la santé, y compris les expositions environnementales et les voies potentielles d'exposition comme l'eau, l'air et la consommation d'aliments traditionnels. La commission note qu'une recommandation similaire a été faite dans le rapport d'examen conjoint approuvant la phase 1 au début de l'année 2004 (décision 2004-009 de l'EUB).

[1070] La commission a discuté des problèmes reliés au mercure et aux contaminants de l'eau et a fait des recommandations dans la section « Plan à perte nette nulle » et dans la section « Utilisation des lacs de kettle » que Shell devrait adopter afin de s'assurer que personne ne consomme de poisson pendant les périodes de contamination élevée. Les recommandations faites

dans ces sections seront aussi importantes car elles portent sur les rejets d'eau à partir des lacs de kettle. À la condition que Shell mette en œuvre des mesures d'atténuation pour informer les consommateurs des risques pour la santé associés à la consommation de poisson à court terme, la commission ne prévoit aucun effet nocif important sur la santé humaine résultant du projet.

[1071] La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta, en collaboration avec les groupes autochtones, surveillent l'existence et la vitesse de dépôt de contaminants atmosphériques sur les plantes traditionnelles afin de déterminer l'étendue des effets à l'échelle régionale sur la qualité des plantes.

[1072] La commission note que dans la décision 2011-005 de l'ERCB, il est recommandé que les gouvernements fédéral et provincial travaillent avec le CCME à l'établissement d'objectifs spécifiques de qualité de l'eau pour les acides naphténiques. La commission est déçue de constater que les recommandations faites par des commissions d'examen précédentes visant l'élaboration de recommandations en matière de protection de la santé humaine et de la vie aquatique pour les acides naphténiques n'ont pas encore été suivies. La commission recommande à nouveau que les gouvernements du Canada et de l'Alberta élaborent conjointement avec le CCME des objectifs spécifiques de qualité de l'eau pour les acides naphténiques.

[1073] La commission note que le rapport de la Société royale du Canada fournit quelques éclaircissements quant aux études conflictuelles sur les effets sur la santé dans la région des sables bitumineux. La commission comprend que, dans ce rapport, on a déterminé que les effets sur la santé éprouvés par les résidants de la région de sables bitumineux ne sont pas uniques à cette région et qu'ils ne sont probablement pas le résultat de l'exploitation des sables bitumineux. Toutefois, la commission est d'accord avec la suggestion faite dans ce rapport qu'une évaluation rigoureuse des risques soit effectuée dans cette la région afin de répondre aux inquiétudes sur les risques de cancer.

[1074] Bien que la commission considère que le risque accru de cancer pendant la durée de vie associé au projet n'entrainera pas une augmentation significative des cas de cancer, elle n'est pas en mesure de déterminer l'acceptabilité du risque potentiel de cancer pendant la durée de vie dans une perspective de santé publique en suivant une approche classique, car aucun risque de cancer de référence pour une exposition aux niveaux de fond des composés cancérigènes n'est disponible à des fins de comparaison.

RESSOURCES DU PATRIMOINE PHYSIQUE ET CULTUREL

Éléments de preuve

[1075] Shell a évalué les effets du projet sur les ressources archéologiques et paléontologiques en réalisant une évaluation des effets sur les ressources historiques (EERH) conformément à la *Historical Resources Act* de l'Alberta et aux *Guidelines for Archaeological Permit Holders in Alberta* en 2005, 2006 et 2007. Shell a indiqué que les ressources historiques comprenaient des ressources archéologiques, des sites, des artéfacts, des structures datant d'avant l'arrivée des Européens, des documents portant sur l'établissement des Euro-canadiens dans cette région et des ressources ayant trait à l'utilisation posteuropéenne du paysage par les Autochtones. Shell a indiqué que les ressources paléontologiques sont constituées de restes physiques attestant de la

présence d'animaux et de plantes multicellulaires disparus qui peuplaient la région à des époques préeuropéennes.

[1076] L'évaluation de Shell incluait un examen des renseignements historiques existants et des études sur le terrain couvrant les dix premières années d'exploitation, tel que demandé par le ministère de la culture de l'Alberta. Shell a indiqué qu'elle réaliserait une autre évaluation des ressources historiques pour les dix années suivantes d'exploitation en utilisant l'évaluation menée précédemment comme base.

[1077] Shell a relevé six sites historiques dans la région du projet. Shell a indiqué que des sites supplémentaires pourraient être recensés lors de l'étude de suivi. Elle pense que tous les sites représentaient une utilisation préeuropéenne de la région. Shell a recommandé au ministère de la culture de l'Alberta de réaliser une atténuation au stade 1[12] sur un site et a ajouté qu'aucune autre étude n'était nécessaire pour les autres sites. Shell a indiqué qu'elle n'avait découvert aucune ressource paléontologique lors de l'EERH.

[1078] Shell a proposé des mesures supplémentaires d'atténuation pour tout site découvert pendant la phase d'exploitation, y compris des mesures d'évitement, d'éducation et de surveillance périodique. Shell a prévu que, à la condition que le ministère de la culture de l'Alberta établisse des stratégies d'atténuation appropriées et efficaces et que Shell y adhère, il y aurait des effets directs négligeables. Shell a aussi indiqué qu'elle atténuerait tout impact sur des découvertes paléontologiques faites pendant la phase d'exploitation, conformément à l'*Historical Resources Act*.

[1079] Shell a fait remarquer qu'elle a enregistré 1 174 sites de ressources historiques parmi les ressources historiques qui avaient été consignées dans la ZER. Shell a indiqué qu'environ 53 pour cent de ces sites ont été ou seront affectés par des aménagements existants, approuvés ou planifiés dans la région des sables bitumineux.

[1080] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont indiqué qu'il existe probablement des lieux de sépulture non découverts des ancêtres de ces groupes, possiblement à Poplar Point, Fort McKay et Fort Hills. Les MNIFMFMM ont aussi exprimé des inquiétudes au sujet des sites de Pierre-au-Calumet, Quarry of the Ancestors et Cree Burn Lake.

Analyse et constatations

[1081] Dans le *Document de référence sur les ressources du patrimoine physique et culturel* de l'ACEE, on reconnaît qu'il y a deux aspects au patrimoine culturel : tangible et intangible. La commission fait remarquer que l'EERH a été centrée sur les aspects tangibles. La province de l'Alberta a aussi reconnu l'importance d'une évaluation des perturbations des sites tangibles du patrimoine autochtone et des ressources archéologiques. Des renseignements sur les aspects intangibles de la culture sont donnés dans la section du présent rapport intitulée « Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones ».

[1082] La commission comprend que les sites funéraires des MNIFMFMM et de la bande de Clearwater ne sont probablement pas dans les limites du projet et qu'ils ne seront pas affectés par

[12] Une atténuation au stade 1 consiste en une étude de fond et une inspection de la propriété. Une évaluation au stade 2 est requise après la découverte de zones ayant un potentiel archéologique.

ce dernier. La commission note aussi que d'autres sites référencés par les MNIFMFMM ne sont pas situés dans les limites du projet. La commission reconnaît que ces lieux pourraient être affectés dans le futur par d'autres exploitations de sables bitumineux, mais elle est confiante que les inquiétudes à ce sujet seront traitées adéquatement en raison des exigences réglementaires provinciales.

[1083] La commission pense que les effets potentiels du projet sur les ressources culturelles et historiques seront atténués grâce à la réalisation et à la présentation de l'EERH du projet et aux activités de suivi que Shell a entreprises et qu'elle planifie d'exercer pour satisfaire aux exigences du ministère de la culture de l'Alberta en vertu de l'*Historical Resources Act*. La commission conclut donc qu'il n'y aura aucun effet important dû au projet.

EFFETS SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES

Effets du projet

Bénéfices du projet

Éléments de preuve

[1084] Shell a indiqué que le projet apportera des bénéfices économiques significatifs à la région, à la province et au pays.

[1085] Shell a indiqué qu'elle pense que la construction aura lieu entre 2015 et 2018, la production de pétrole devant commencer en 2018. Shell a dit que le projet permettra de récupérer quelque 325 Mm^3 de bitume sec en environ 40 ans.

[1086] Shell a indiqué que les coûts d'investissements seront de 8 à 12 milliards de dollars étalés sur la période de construction de 3,5 ans. Les dépenses totales de construction représenteront pour l'économie de l'Alberta une injection de 4 à 6 milliards de dollars. De cette somme, de 265 à 400 millions de dollars iront aux entreprises et aux travailleurs de la région.

[1087] Shell a prévu que la construction aura pour effet d'augmenter le produit intérieur brut (PIB) provincial de 7 à 10 milliards de dollars.

[1088] Shell a indiqué que le projet fournira 9 310 années-personnes de travail sur le site, avec un pic de 4 400 travailleurs au 1er trimestre de 2018. Il y aura aussi 3 100 années-personnes de travail en dehors du site en Alberta. Le projet créera aussi 750 emplois à temps plein pendant l'exploitation.

[1089] La MRWB peut espérer recevoir de 23 à 34 millions de dollars annuellement en taxes foncières, au taux actuel. Les taxes et les redevances des gouvernements fédéral et provincial totaliseront 17 milliards de dollars pendant la durée de vie du projet.

Analyse et constatations

[1090] En se basant sur les éléments de preuve, la commission conclut que le projet conduira à des bénéfices économiques directs et indirects significatifs pour la région, la province et le

Canada, en termes de bitume récupéré, d'emplois, de redevances et de taxes. La commission prend également acte de la lettre de soutien au projet de la MRWB.

[1091] Le projet aura un effet négatif supplémentaire sur certains aspects écologiques. Toutefois, la commission pense tout de même qu'il est dans l'intérêt du public, en partie en raison des bénéfices économiques significatifs pour la région, l'Alberta et le Canada.

Méthodologie

Éléments de preuve

[1092] La PNCA a soulevé des inquiétudes au sujet de la méthodologie utilisée par Shell pour son évaluation des répercussions socioéconomiques (ERSE). Elle a indiqué que Shell n'a pas fait de liens entre les indicateurs socioculturels et son évaluation des impacts sur l'exercice des droits issus des traités et des droits des Autochtones. La PNCA a aussi indiqué que les méthodologies pour les évaluations des impacts propres au projet ne permettaient pas d'évaluer la relation entre les aspects socioculturels et écologiques qui sous-tendent l'exercice des droits. Elle a indiqué que les dossiers de demande n'évaluent pas les problèmes socioéconomiques sur la base des droits, mais tendent plutôt à traiter les problèmes comme si les Premières Nations (comme les trappeurs) étaient tout juste des parties prenantes sans droits constitutionnels protégés autres que des droits commerciaux. Cette situation a un impact sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture des Autochtones. Pour une description plus approfondie, voir la section « Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones ».

[1093] Shell a indiqué que l'ERSE du projet satisfaisait aux exigences du MEDDRA et donnait des détails et une analyse comparables à ceux précédemment acceptés par les organismes de réglementation pour des dossiers de demande passés d'exploitation des sables bitumineux.

Analyse et constatations

[1094] La commission accepte le fait que les exigences de l'EIE propres au projet puissent être améliorées. Actuellement, les impacts socioéconomiques des exploitations ne sont traités que de manière générale et qualitative. La commission traite de ces inquiétudes au sujet de la méthodologie dans la section « Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones ».

Logement

Éléments de preuve

[1095] Shell a estimé à 430 habitations la demande en logement temporaire reliée à la construction pendant la période 2015–2018 pour les travailleurs de la construction et le personnel occupant des emplois indirects, en plus des baraquements. Shell a aussi indiqué que la MRWB sera en mesure d'absorber les besoins additionnels en logement. Shell a estimé que 1 230 habitations seront nécessaires pour loger le personnel travaillant à l'exploitation de la mine de 15 à 18 mois avant le début des opérations. Shell a estimé que le chevauchement des besoins en logement pour les travailleurs de la construction et de l'exploitation surviendra en 2016–2017. Shell a proposé d'atténuer les impacts du logement en utilisant des installations provisoires.

[1096] Shell logera 90 pour cent des travailleurs de la construction dans des installations provisoires sur place. Dans l'impossibilité de le faire, Shell a assuré la commission qu'elle pourrait prendre des dispositions avec des fournisseurs commerciaux régionaux d'installations provisoires. Elle pense que les 10 pour cent restants des travailleurs de la construction habiteraient dans la collectivité.

[1097] La MRWB a indiqué qu'elle avait signé un protocole d'entente (PE) avec Shell, qui traite des impacts du logement à sa satisfaction. Shell a indiqué qu'elle encouragera fortement ses travailleurs de l'exploitation à résider de manière permanente dans la région.

Analyse et constatations

[1098] La commission prend note que Shell et la MRWB ont signé un PE qui traite des impacts du logement du projet. La commission accepte donc l'évaluation de Shell selon laquelle la MRWB sera en mesure d'absorber les besoins additionnels en logement.

[1099] La commission reconnaît que le logement dans des installations provisoires est une option viable et nécessaire pour la construction du projet, étant donné les contraintes de logement et de main d'œuvre existantes. La commission reconnaît aussi que le baraquement de chantier sur place de Shell et le PE signé avec la MRWB sont des mesures d'atténuation appropriées. La commission prend note que Shell encouragera les travailleurs de l'exploitation à résider dans la collectivité dans le cadre de son PE avec la MRWB.

Infrastructure de transport

Éléments de preuve

[1100] Shell avait estimé au départ que le trafic relié au projet atteindrait un pic en 2017, avec un volume moyen quotidien dans les deux sens (VMQDS) de 640 à 780 véhicules.

[1101] Shell avait d'abord prévu que le trafic relié au projet sur la route 63 au nord de Fort McMurray jusqu'à la bretelle de sortie vers la MRM aurait un VMQDS de 470 à 575 pendant la période 2012–2015, mais n'a pas fourni de mise à jour pour refléter le calendrier modifié de construction du projet. Shell a indiqué qu'elle ne pensait pas que les modifications apportées au calendrier auraient un effet substantiel sur son évaluation. Le VMQDS actuel sur la route 63 au nord de Fort McMurray et au sud de la bretelle de sortie vers la MRM varie de 3 000

à 19 400 véhicules. Shell a indiqué qu'elle s'attendait à ce que ces volumes augmentent quand la construction d'autres projets commencerait.

[1102] Shell a indiqué que le trafic relié au projet sur la route 63 pendant la période de construction serait probablement constitué de :

- 36–51 pour cent de véhicules privés, comme des voitures, des camionnettes et des fourgonnettes, y compris les véhicules de l'entreprise et des entrepreneurs;
- 49–64 pour cent de camions, y compris des camions de taille normale et surdimensionnés;
- moins de 1 pour cent d'autobus, transportant principalement des travailleurs résidant dans la région en direction ou en provenance du site du projet pendant les quarts de travail.

[1103] Shell transportera quotidiennement en autobus les travailleurs de l'exploitation basés à Fort McMurray afin d'atténuer l'impact du projet sur l'infrastructure régionale de transport.

[1104] La MRWB, l'OSEC et la PNCA ont indiqué que le trafic était une inquiétude majeure. La MRWB a affirmé que ce n'était pas le volume du trafic, mais le type de trafic qui posait problème.

[1105] Shell a indiqué que les grands volumes de trafic accroîtront les risques d'accident. Elle a dit qu'elle utiliserait le parc industriel de Fort McKay à l'est de la rivière Athabasca comme zone de rassemblement.

[1106] La MRWB a indiqué que la congestion sur la route 63, particulièrement dans le centre urbain de Fort McMurray, entraînait de sérieux problèmes de sécurité et de délai. Elle est d'accord sur le fait qu'environ 25 pour cent de tous les travailleurs de l'exploitation des sables bitumineux utilisaient un service d'autobus pour se rendre sur les principaux sites.

[1107] Shell utiliserait son aérodrome pendant la phase de construction du projet pour transporter les travailleurs de la construction venant de l'extérieur. Shell a estimé que 90 pour cent des travailleurs de la construction utiliseront l'aérodrome, puis seront transportés en autobus jusqu'au site. Shell a prévu que seuls quelques consultants utiliseraient l'aéroport de Fort McMurray. Durant la période du pic de construction de la phase 1, Shell assurait 16 atterrissages par semaine, de deux à trois par jour selon le jour de la semaine. Les avions transportaient environ 2 000 passagers par semaine. Shell a prévu qu'un nombre similaire serait observé pour le projet.

Analyse et constatations

[1108] Bien qu'il soit clair que le trafic pose un problème inquiétant, la commission pense que les mesures d'atténuation présentées par Shell pour réduire les impacts du projet sur le trafic sont comparables aux efforts d'entreprises de l'industrie des sables bitumineux qui ont permis d'atténuer l'impact sur le trafic. La commission s'attend à ce que Shell mette en œuvre les mesures d'atténuation qu'elle a proposées et informe la MRWB si elle est dans l'incapacité de le faire. Les impacts régionaux et les recommandations pour traiter des problèmes de trafic régionaux sont discutés dans la section « Infrastructure de transport régionale ».

Qualité de vie et services sociaux

Éléments de preuve

[1109] Shell a indiqué que le projet sera responsable d'environ 7,5 pour cent de la croissance de la population dans la région au cours des 10 prochaines années.

[1110] Shell a reconnu que les fournisseurs de services de soins de santé de la région font face à plusieurs défis, dont la difficulté à recruter et à retenir des professionnels de la santé et le besoin d'une infrastructure régionale supplémentaire de santé. Shell a prévu que les travailleurs présents pendant la phase de construction du projet pourraient contribuer aux impacts sur le système de santé pendant la période 2012-2015, en particulier au niveau des services d'urgence. Elle n'a pas mis à jour son estimation afin de refléter les modifications apportées au calendrier du projet. Afin d'atténuer les impacts de ses opérations sur les services de santé régionaux, voici à quoi Shell s'est engagée.

- Établir une installation de soins de santé sur place pour les urgences primaires et les services de santé au travail, en tout temps. Shell a indiqué qu'elle pensait à agrandir son installation de soins de santé sur place, au village d'Albian Sands, afin de desservir les effectifs en croissance à la MJP, et à construire une installation similaire sur le site du PMRP. Les installations médicales sur place offriront des soins primaires aux travailleurs et traiteront des problèmes de santé et des blessures mineurs sans devoir recourir aux services de santé locaux fournis par les Services de santé de l'Alberta. Shell s'attend à ce que ces installations réduisent le nombre de personnes venant de l'extérieur de la région qui utiliseraient les services d'urgence à Fort McMurray.

- Continuer à contribuer financièrement à la Northern Lights Health Foundation, là où cela est justifié, y compris une contribution de 1,2 million de dollars à l'Inner City Health Initiative.

- Travailler en collaboration avec d'autres entreprises à réduire les effets socioéconomiques cumulatifs que leurs projets ont sur la région. Cela inclut des discussions continues avec les Services de santé de l'Alberta au sujet de l'infrastructure médicale et des besoins de services et de la manière avec laquelle les entreprises pourraient répondre à ces besoins.

[1111] Shell a indiqué que le projet n'entraînera pas une demande de taille appréciable en services d'éducation. Shell a prévu selon l'hypothèse de son dossier de référence une augmentation de 2 600 enfants d'âge scolaire pendant la période 2007-2010. Dans le dossier de demande, l'impact est respectivement d'environ 1 180 et 780 enfants d'âge scolaire en 2015 et en 2020. Shell a déjà volontairement pris des mesures pour régler des problèmes reliés au système d'éducation régional. Parmi celles-ci :

- fournir un soutien continu pour l'apprentissage en ligne à Fort McKay;

- soutenir d'autres initiatives d'éducation autochtones déterminées par les écoles à Fort Chipewyan, Fort McKay et Fort McMurray;

- soutenir financièrement le collège de Keyano, y compris le financement de l'ouverture d'un nouveau campus à Fort Chipewyan;

- financer des bourses d'études pour les Autochtones;

- amener des ateliers et des camps de science et technologie à Fort Chipewyan et Fort McKay au moyen du programme Actua;
- dispenser une formation sur les installations de forage et sur la conduite de véhicules à Fort Chipewyan;
- parrainer le Building Environmental Aboriginal Human Resources Program à Fort Chipewyan;
- mettre en œuvre des programmes et des formations sur la surveillance environnementale pour permettre aux travailleurs locaux d'avoir accès aux offres d'emploi dans l'industrie des sables bitumineux.

[1112] La MRWB a affirmé que six nouvelles écoles sont nécessaires pour combler adéquatement les besoins existants. La MRWB a aussi indiqué que de nombreux travailleurs venant dans la région ne s'y établissent pas de manière permanente, qu'ils ne paient donc pas de taxes à la région ou à la province, mais qu'ils créent néanmoins des demandes pour les services de soins de santé et d'autres services de ces administrations. Ces services n'obtiennent donc pas un financement adéquat, bon nombre des personnes les utilisant, mais ne contribuant pas financièrement à leur coût d'exploitation.

[1113] La PNCA a déclaré que son budget d'éducation était épuisé et que ce budget est le seul de la collectivité qui est déficitaire année après année. La PNCA continue d'assurer le maintien du programme d'éducation, car elle sait que l'éducation est essentielle et fondamentale pour ses futures générations.

Analyse et constatations

[1114] La commission fait remarquer que, bien que Shell n'ait pas mis à jour quelques-unes de ses estimations pour tenir compte des modifications apportées au calendrier du projet, cela ne représente pas une inquiétude significative, car ces modifications n'influent pas sur l'évaluation faite par Shell des impacts ou des mesures d'atténuation retenues par Shell. La commission reconnaît que de telles projections sont difficiles à faire, et Shell a fourni une estimation basée sur les renseignements disponibles et son propre jugement. Shell a aussi affirmé que la région peut absorber les travailleurs supplémentaires.

[1115] Il semble à la commission qu'il serait important pour la MRWB et l'Alberta d'obtenir de meilleurs renseignements sur le nombre de personnes venant dans la région, en particulier sur celles résidant dans des campements miniers. La commission pense qu'il doit être possible d'obtenir des renseignements qui permettront une meilleure planification des services qui peuvent actuellement être soumis à une pression. Par exemple, la commission pense que les processus d'approbation municipaux et provinciaux pour les campements miniers devraient fournir des renseignements de haute précision au sujet de la population en transit. La commission s'attend aussi à ce que les entreprises d'exploitation des sables bitumineux et d'autres exploitants devraient être en mesure de fournir des renseignements actuels au sujet de leur main-d'œuvre.

[1116] La commission est d'accord avec le fait que les fournisseurs de services de soins de santé de la région font face à de nombreux défis. La commission reconnaît qu'il en est de la responsabilité de la province de s'assurer que les soins et les services sont dispensés conformément à des normes appropriées. Il n'est de la responsabilité de Shell que d'atténuer les

impacts du projet. Shell a indiqué qu'elle s'est engagée à réduire l'impact du projet sur les services de santé en ayant une installation sur place. La commission accepte l'engagement de Shell et croit qu'il s'agit d'une mesure d'atténuation appropriée des effets du projet. La commission s'attend à ce que Shell informe la MRWB des progrès dans l'aménagement de cette installation et de tout délai qui pourrait avoir un impact sur les hôpitaux et d'autres services médicaux de la MRWB.

[1117] La commission reconnaît que, bien que l'éducation soit la responsabilité de la province, Shell a fait de nombreux efforts pour soutenir localement l'avancement de l'éducation et de la formation. La commission espère que l'industrie poursuivra ces efforts. La commission reconnaît aussi le besoin d'accès à l'éducation des Premières Nations et des Métis afin d'améliorer leurs compétences.

Effets cumulatifs

Évaluation des impacts socioéconomiques et impacts cumulatifs

[1118] La MRWB a indiqué qu'elle a subi des transformations, principalement en raison de l'exploitation des sables bitumineux. Néanmoins, la MRWB est d'avis que la recherche sur les impacts socioéconomiques cumulatifs propres au projet n'a pas été faite. Selon la MRWB, le MEDDRA a indiqué qu'il n'a pas les ressources nécessaires pour examiner l'information fournie. D'après la MRWB, il en résulte une évaluation inefficace des problèmes socioéconomiques auxquels la région fait face. La MRWB aimerait voir une approche plus coordonnée incluant les hauts niveaux des deux gouvernements, la MRWB et l'industrie de manière à ce que les impacts socioéconomiques régionaux/cumulatifs puissent être déterminés, atténués et surveillés. Elle pense que d'autres travaux doivent être réalisés, étant donné la nature unique des ressources régionales et de leur impact.

[1119] Shell a indiqué que depuis que, la MRWB et d'autres fournisseurs régionaux de services ont commencé à exprimer des inquiétudes socioéconomiques lors d'audiences réglementaires tenues en 2006, la province a dépensé 3,6 millions de dollars en trois ans pour soutenir la planification stratégique municipale de la région. La province a aussi fourni 103 millions de dollars en financement direct en plus d'un prêt de 136 millions de dollars pendant 4 ans sans intérêt pour remplacer une installation de traitement des eaux usées et moderniser une usine de traitement de l'eau à Fort McMurray. Depuis 2007, le gouvernement de l'Alberta s'est engagé à dépenser 2,25 milliards de dollars pour les infrastructures et les services à la MRWB, et la MRWB a aussi investi dans des aménagements d'infrastructure importants, y compris des bâtiments pour des détachements de la GRC et des casernes de pompiers régionales. La province a contribué :

- 30 millions de dollars pour soutenir la mise à niveau du réseau de collecte de l'eau dans la partie inférieure du site de la ville;
- 15 millions de dollars pour l'aménagement de décharges régionales;
- 33,4 millions de dollars pour le Sports and Wellness Centre de Keyano;
- 54 millions de dollars à la Wood Buffalo Housing and Development Corporation;
- 10 millions de dollars ou plus de terres pour la construction de la station et du bloc sud;

- 52 millions de dollars pour la phase I du nouveau détachement de la GRC à Timberlea.

[1120] Shell a indiqué que, bien que la région puisse connaître une croissance rapide et être soumises aux pressions qui l'accompagnent, elle connaît aussi une croissance de sa base de taxation sans précédent. L'évaluation foncière dans la zone de service rurale de la MRWB, qui est principalement constituée d'installations de sables bitumineux, a cru en moyenne de 24 pour cent par an, de moins de 6 milliards de dollars en 2005 à plus de 24 milliards de dollars en 2011.

Cession de terres

Éléments de preuve

[1121] La MRWB a fourni des éléments de preuve qui montrent que, comparativement à d'autres villes de l'Alberta et du Canada, Fort McMurray avait de loin un des prix moyens de vente des maisons les plus élevés du Service Inter-Agences (S.I.A.), tout juste derrière Vancouver. Ces prix élevés combinés à des modifications récentes des assurances pour hypothèque et des conditions d'obtention d'une hypothèque font qu'il est encore plus difficile de devenir propriétaire d'une habitation, en particulier dans la zone de services urbains. Les tarifs de location pour un appartement de deux chambres à coucher à Fort McMurray étaient presque le double de ceux à Edmonton, Calgary et Toronto. Même si le prix des maisons à Vancouver était plus élevé que celui à Fort McMurray, les tarifs de location à Fort McMurray étaient supérieurs de presque 70 pour cent à ceux de Vancouver. Ces tarifs élevés font qu'il est très difficile pour les ménages à revenu moyen ou à faible revenu de trouver des logements pouvant satisfaire leurs besoins.

[1122] La MRWB a calculé la capacité à payer, qui est mesurée en comparant le coût du logement avec le revenu du ménage. Plus la partie du revenu requise pour payer le logement est grande, moins le logement est abordable. Le principal impact de ces tarifs de location élevés se fait sentir sur les ménages à revenu moyen ou bas, qui doivent dépenser bien plus que 30 pour cent de leur revenu pour pouvoir se loger, selon les estimations de la MRWB.

[1123] La pénurie importante de logements à louer et leur coût élevé de location ont créé les conditions idéales pour l'émergence d'un marché secondaire de location. Ce marché secondaire de location comprend des marchés de logements non conventionnels, comme la location d'une pièce, la location partagée, la location illégale d'un groupe de pièces, l'hospitalité temporaire et même le séjour à long terme dans un terrain de camping. Les hébergements dans le marché locatif secondaire ne sont souvent pas conformes aux codes de sécurité, et les propriétaires de ce type de logement ne tiennent pas à ce que la MRWB en ait connaissance, car elle les fermerait. La MRWB sait que ce marché est bien plus important qu'il ne paraît. Toutefois, la MRWB reconnaît que ce marché présente certains avantages, dont les suivants :

- il assure une bonne source de logement abordable;
- il aide certains propriétaires à payer leur hypothèque;
- il fournit du logement aux travailleurs de la région, comme ceux du secteur des services.

[1124] Shell a convenu que l'effet des prix élevés du logement est ressenti de manière plus aiguë par les personnes à faible revenu à Fort McMurray. La PNCA a indiqué que ses membres ont aussi besoin de plus de logements. Quand de jeunes membres de la PNCA quittent la réserve

pour aller travailler en ville et qu'ils sont incapables de trouver un logement abordable, ils sont forcés de retourner chez eux. La PNCA a indiqué que la pénurie de logements sur leurs terres autochtones est aussi un sérieux problème. Il y a trop peu de maisons sur la réserve et aucune terre n'est disponible pour en construire plus. Dans certains cas, jusqu'à 12 membres d'une famille habitant la même maison. La PNCA reconnaît qu'il y a eu des améliorations au cours des dernières années.

[1125] Dans leur conclusion finale, le conseil pour les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont indiqué que les prix du logement ont particulièrement affecté la population autochtone, notamment les personnes âgées de cette population qui sont dans l'incapacité de louer ou d'acheter une habitation à Fort McMurray ou aux alentours. En raison du coût de la vie élevé, de nombreux Autochtones, y compris des membres de ces groupes, sont devenus sans abris ou sont sur le point de le devenir.

[1126] Shell a indiqué que, depuis 2007, le gouvernement de l'Alberta a investi plus de 50 millions de dollars dans le logement abordable dans la région. Le gouvernement provincial s'est aussi engagé à dépenser 241 millions de dollars pour aménager des terres dans les régions de Parsons Creek et Saline Creek Plateau. La signature d'un PE entre la province et la MRWB pour la création d'une sous-région à développement urbain est à cet égard importante. Cela permettra à la MRWB de satisfaire la demande en terres à utilisation résidentielle, commerciale, industrielle ou institutionnelle. La MRWB a indiqué qu'elle n'a pas à ce jour une date ou un engagement définitif de la province quant à la création de cette sous-région de développement urbain.

[1127] La MRWB a affirmé que la plupart des villes ont de 5 à 20 ans d'approvisionnement en terres dans les mains du secteur privé pour assurer que le développement suive la croissance de la collectivité. La MRWB n'a présentement aucune réserve de terre, ce qui lui a posé de nombreux problèmes et a ralenti le développement. Elle a indiqué que la terre est actuellement très chère et non disponible pour une utilisation suburbaine. Elle a aussi insisté sur le fait qu'elle a besoin de grandes quantités de terres à vocation industrielle ou commerciale actuellement sur le marché pour soutenir le développement dans la partie sud de la région.

[1128] La MRWB a indiqué que l'augmentation de population due aux activités de l'industrie des sables bitumineux a créé une forte demande pour du logement. Un élément clé du logement est la terre. Quand il n'y a aucune cession de terre, cela crée une rareté et une inflation du prix des terres. Plus il faut de temps pour que des terres disponibles à des fins d'aménagement soient cédées, plus les prix deviennent élevés. La MRWB a indiqué que la province a évalué les terres à la valeur élevée du marché et que celle-ci ne vendra pas ou ne cédera pas de terre tant que la valeur de l'évaluation n'est pas obtenue. La MRWB croit que, en fait, le manque de cohérence de la province et sa stratégie de cession de terres ont créé ou largement contribué à créer l'escalade des prix du logement.

[1129] La MRWB a aussi expliqué que les terres sont souvent mises sur le marché par la province sans l'infrastructure pour soutenir leur aménagement, ce qui entraîne des délais à ce niveau et fait croître encore plus le coût du logement.

[1130] La MRWB a ajouté qu'elle croyait que, pour avoir un vrai marché libre pour les terres à Fort McMurray, il doit y avoir un léger surplus pour commencer à régulariser les prix. La MRWB insiste sur le fait qu'une politique efficace de cession des terres est nécessaire pour le

développement durable du logement à Fort McMurray. La MRWB requiert un approvisionnement à long terme en terres accessibles avec infrastructure majeure installée créant ainsi un marché libre fonctionnel qui stabilisera l'approvisionnement en terres et préviendra le manque de terres et l'escalade des prix. À défaut de cela, les défis associés à l'accessibilité au logement continueront de sévir et la région continuera d'éprouver des chocs tarifaires jusqu'à tant qu'un approvisionnement à long terme soit pris en compte. La MRWB a indiqué qu'elle planifie le développement de 40 000 unités résidentielles, commerciales et de vente au détail dans la seule zone de marché libre actuellement disponible, à savoir le centre-ville.

[1131] La MRWB a demandé à la commission de recommander instamment au gouvernement de l'Alberta d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de cession de terres pertinente, efficace et cohérente qui tienne compte des problèmes uniques à la MRWB. Cette politique devrait inclure les services publics, l'accès aux terres et l'évaluation de leur valeur afin de refléter ces problèmes uniques. La MRWB a aussi exprimé sa frustration quant à l'incapacité apparente des ministères des gouvernements provinciaux successifs à comprendre les besoins de la municipalité régionale et à y répondre efficacement.

[1132] La MRWB a aussi clairement indiqué que la mise sur le marché de terres sans accès routier adéquat ne résout pas et ne résoudra pas le problème du logement. Quand des terres sont cédées, elles doivent être accessibles. Selon la MRWB, il y a eu un manque de coordination entre le MEDDRA et le ministère des Transports de l'Alberta (MTA) pour la cessation de terres et l'accès à ces terres. Bien que certains progrès aient été réalisés en cédant plus de terres, il reste encore des défis importants à relever pour rendre le plus gros des terres cédées accessibles à des fins de construction résidentielle. Le quartier de Parsons Creek, qui pourrait accueillir 20 000 résidants ou plus, dépend entièrement de la fin des travaux de l'échangeur routier avant de pouvoir accueillir plus de 1 000 résidants. La province a reculé la date de fin de ces travaux d'une autre année, et le quartier ne sera donc pas prêt pour la seconde phase de construction avant 2015. Saline Creek est un autre exemple qui, sans autres améliorations de l'accès à l'échangeur routier actuel des routes 69 et 63, ne peut être aménagé qu'à environ 50 pour cent de sa capacité pour 16 000 résidants.

Analyse et constatations

[1133] La commission accepte le fait que l'achat ou la location de logement dans la MRWB est très onéreux. La commission est aussi d'avis que le logement secondaire, bien qu'offrant certains avantages, présente de nombreux inconvénients. La commission reconnaît que le coût élevé du logement peut être atténué en partie en augmentant l'offre de terres et de logements.

[1134] La commission est d'avis que le manque de terres pouvant être aménagées pose problème à la MRWB. La commission soutient la demande de la MRWB pour une meilleure coordination entre le gouvernement de l'Alberta et de la MRWB à ce sujet. La commission recommande également que le gouvernement de l'Alberta fournisse à la MRWB un calendrier pour la cessation de terres. De plus, la cessation de terres devrait prendre en compte l'infrastructure de manière à ce que l'aménagement de ces terres puisse aller de l'avant avec efficacité. La commission pense que, quand il évalue des terres, le gouvernement de l'Alberta devrait tenir compte de la situation unique à laquelle fait face la MRWB, à savoir que le marché dans cette municipalité est surévalué.

[1135] La commission accepte le fait qu'il est difficile de réaliser des projets résidentiels dans la MRWB sans un accès adéquat. En conséquence, la commission pense qu'une meilleure coordination entre la MRWB, le MEDDRA et le MTA est nécessaire pour assurer qu'un accès adéquat en temps opportun à des terres vouées à l'urbanisation est fourni. La commission presse la MRWB, le MEDDRA et le MTA de démarrer un processus qui assurera une coordination appropriée.

Infrastructure de transport régionale

Éléments de preuve

[1136] La MRWB a confirmé que la route 63 pourrait absorber une plus grande circulation de véhicules, y compris celle résultant du projet.

[1137] La MRWB a indiqué qu'un comité mis sur pied au cours des 18 mois précédents, comprenant des représentants du gouvernement provincial, de la MRWB, de l'industrie, du Northern Alberta Development Council et d'autres organismes, a recommandé à la province de construire une voie de contournement pour détourner par l'est le flux des véhicules de la route 63 autour de Fort McMurray. La MRWB a insisté sur le fait que la voie de contournement proposée était nécessaire pour abaisser la pression sur la route 63 qui traverse Fort McMurray.

[1138] La voie de contournement réduirait le trafic dû à la construction et à l'exploitation des sables bitumineux sur la route 63 dans la zone de service urbain de Fort McMurray et permettrait aussi aux camions lourds d'aller vers le sud pour rejoindre la tête de ligne pour l'expédition du bitume par train.

[1139] La MRWB a indiqué que le MTA l'avait avisée qu'une fois la voie de contournement construite, il réaffirmerait la vocation de route urbaine de la route 63 au travers de la zone de service urbain. Cela permettrait aux résidants de se déplacer plus librement dans cette zone.

[1140] La MRWB a indiqué que le projet de voie de contournement a été discuté par le comité, mais qu'aucun plan n'a été finalisé et qu'il n'y a aucun financement pour ce projet.

[1141] La MRWB a indiqué qu'elle a proposé à la province de discuter avec l'industrie d'un autre modèle de financement pour que cette voie soit construite, mais qu'actuellement il n'y a aucune initiative de discussion dans ce sens.

[1142] La MRWB a insisté sur le fait qu'aucun système de transport efficace n'a fait l'objet d'une étude coordonnée. Elle a fait remarquer qu'il y a plus de 40 aéroports dans la région, ce qui soulève des questions de sécurité, d'impact sur les terres exploitables et des problèmes pour les contrôleurs du trafic aérien.

[1143] La MRWB a aussi reconnu qu'elle a reçu un soutien ferme de l'industrie des sables bitumineux, y compris de Shell, pour la mise en place de voies réservées aux autobus dans la collectivité afin que les liaisons entre Fort McMurray et les sites soient plus rapides. En ce qui concerne la cession de terres et le transport, la MRWB a affirmé que la province doit suivre des approches mieux intégrées.

[1144] Les membres de la PNCA ont fait remarquer que l'augmentation de la circulation de véhicules sur la route hivernale de Fort Chipewyan et sur la route 63 due à l'exploitation des sables bitumineux avait un effet négatif sur la sécurité du public. La PNCA a aussi soumis que l'accès à et à partir de Fort McMurray par la route hivernale est devenu de plus en plus dangereux avec l'augmentation du trafic routier, et la présence de glace noire est devenue plus fréquente.

Analyse et constatations

[1145] La commission note qu'il semble y avoir un manque de coordination entre les deux ordres de gouvernement en ce qui a trait à la planification de l'infrastructure. Cela a un impact négatif sur l'aménagement de l'infrastructure essentielle dans la région. Si ce problème n'est pas résolu, il continuera d'affecter le développement de cette région et fera entrave aux progrès sur ces questions.

[1146] La commission pense qu'il est essentiel que le MEDDRA et le MTA travaillent ensemble pour s'assurer que, quand des terres sont cédées à des fins d'aménagement, les accès routiers soient inclus. La commission pense que, si ces deux ministères ne travaillent pas de manière coordonnée, certains problèmes de logement dans la région qui doivent être résolus persisteront. Cette question est aussi discutée dans la section précédente sur la cession de terres.

[1147] La commission est d'accord sur le fait que la route 63 est congestionnée et que la voie de contournement proposée contribuerait à éliminer certaines des inquiétudes sur le trafic routier. Bien que la MRWB n'ait fourni aucun renseignement quant à son coût, étant donné les entités représentées au comité qui a recommandé la construction de cette voie au gouvernement provincial, la commission est persuadée que la voie proposée est une option viable.

[1148] La commission pense que le MTA, la MRWB et l'industrie devraient collaborer à l'aménagement de cette voie de contournement par l'est. La route 63 devrait être doublée au sud de Fort McMurray. Cependant, les problèmes ayant trait à la route 63, au travers et au nord de Fort McMurray, doivent aussi être traités par les parties prenantes de la région.

Logements/campements miniers pour le projet

Éléments de preuve

[1149] La MRWB a indiqué que les campements miniers déjà en place pourraient recevoir bien au-dessus de 70 000 personnes. La MRWB a aussi connaissance de demandes et de permis additionnels qui porteraient la capacité des campements à plus de 80 000 personnes. La MRWB a affirmé que les campements ne sont qu'une solution à court terme et que, à long terme, les services de navette aérienne ont un impact négatif sur la collectivité. Les campements peuvent avoir, et souvent ont, une rotation de personnes bien supérieure à 40 pour cent. De manière générale, la MRWB préférerait que les travailleurs vivent dans la collectivité. La MRWB a aussi noté que de nombreux travailleurs faisant la navette gagnent leur salaire en Alberta, mais paient leurs impôts dans leur province d'origine.

[1150] Shell s'est dite d'accord avec la MRWB sur ce point et a indiqué qu'elle s'engagerait à utiliser des travailleurs locaux pour le projet ou suggérerait fortement à ses travailleurs de déménager dans la région.

[1151] La MRWB a indiqué que les résultats préliminaires du recensement municipal de 2012 indiquent que 39 271 personnes résidant dans les campements, une augmentation de 411 pour cent au cours des sept dernières années. La MRWB a affirmé qu'elle croyait qu'en 2010 environ 24 000 personnes vivaient dans les campements miniers dans la région. Au cours des inspections en 2011, l'équipe de développement et de planification de la MRWB a recensé 21 campements non autorisés abritant 12 000 autres lits. Selon la MRWB, il est probable que les 70 000 places existantes actuellement dans les campements sont occupées à 70–80 pour cent pendant la saison haute en hiver, bien plus que les 52 pour cent rapportés.

[1152] La MRWB a admis que les campements sont acceptables pendant les phases de construction des projets, et elle n'est pas contre la présence de certains campements. La MRWB s'inquiétait du fait que le MEDDRA émettait les permis, mais ne vérifiait pas la sécurité ni la conformité aux règlements provinciaux de ces campements. La MRWB doit donc faire appliquer non seulement ses propres règlements mais aussi ceux de la province. Dans certains cas, des campements miniers continuent de fonctionner après l'expiration de leur permis. La MRWB est aussi inquiète au sujet des risques d'incendie de forêt qui se posent pour les campements éloignés et leurs résidants. Dans de nombreux campements, les travailleurs vivent dans des remorques superposées, et il n'y a qu'une seule voie d'accès.

[1153] La MRWB a affirmé que le MEDDRA approuve des campements sans la consulter. Selon la MRWB, les campements sont éparpillés dans une vaste région, ne sont pas coordonnés, le transport vers et depuis ces campements est insuffisant et leurs résidants ont une mauvaise qualité de vie. La MRWB est aussi inquiète du fait que le MEDDRA ne l'avise pas quand un bail pour un campementa été émis. Le MEDDRA ne requiert pas non plus qu'un promoteur apporte la preuve qu'il a obtenu un permis municipal d'aménagement pour construire et exploiter un camp. Du point de vue de la MRWB, si un campement ne possède pas de permis municipal, il n'est pas autorisé. La MRWB était au courant de cas pour lesquels les exploitants ont obtenu un bail de la province et ont assumé, volontairement ou involontairement, que ce bail était suffisant pour procéder à la construction du camp, sans obtention d'un permis d'aménagement émis par la MRWB. Quand un exploitant ne fait pas de demande de permis municipal, la MRWB n'en a pas connaissance et ne peut pas s'assurer de la conformité du campement aux règlements sur la sécurité. La MRWB doit savoir où les populations résident à des fins de lutte contre les incendies et d'intervention en cas d'urgence. En 2012, la MRWB a recensé 28 campements qui étaient exploités sans permis. La MRWB a aussi indiqué qu'il existe des cas de campements permis mais non conformes, habituellement en raison du nombre de personnes qui y vivent excédant la capacité permise.

[1154] La MRWB a suggéré des étapes de gestion pour apporter son aide à la délivrance de permis. Elle a demandé à la commission de recommander au gouvernement de l'Alberta que ses ministères responsables travaillent en plus étroite collaboration avec la MRWB pour les demandes de campement minier.

[1155] La MRWB a demandé à la commission de recommander à l'Alberta et au Canada de déterminer, d'évaluer et de surveiller les impacts des modèles de personnel faisant la navette dans les collectivités hôtes. La MRWB a spécifiquement requis que la commission détermine à partir des éléments de preuve présentés lors de la présente audience que les services de navette aérienne ont un impact négatif sur la région.

[1156] La PNCA a exprimé une réelle inquiétude au sujet de la qualité de vie de ses membres travaillant dans des environnements de camp. Bien que les salaires soient bons, le travail et les conditions de vie laissent à désirer.

Analyse et constatations

[1157] La commission accepte le fait que le personnel utilisant les navettes aériennes puisse avoir un impact négatif sur la région. Toutefois, la commission reconnaît aussi que le manque de travailleurs disponibles et le manque de logements dans la région font du service de navette aérienne une option viable pour les entreprises, en particulier pendant la phase de construction.

[1158] La commission pense que, sans autorisation adéquate et sans contrôle adéquat, les campements miniers peuvent poser un problème dans la région. La commission reconnaît les problèmes soulignés par la MRWB qui ont pour origine le manque d'un système adéquat de délivrance de permis et le manque de surveillance des campements miniers. La commission recommande au MEDDRA et à la MRWB d'élaborer un processus pour s'aviser l'un l'autre de la réception d'une demande d'autorisation d'un camp. Il apparaît aussi à la commission que le MEDDRA et la MRWB doivent mettre sur pied certains programmes de communication et de formation pour les exploitants des campements et les entreprises qui utilisent ces campements, afin de s'assurer qu'ils comprennent bien qu'ils doivent obtenir des autorisations réglementaires. Le MEDDRA et la MRWB doivent tous deux s'assurer que les campements sont conformes à la réglementation provinciale et municipale et aux clauses des permis.

Qualité de vie et services sociaux

Éléments de preuve

[1159] La MRWB a indiqué qu'une bonne qualité de vie est importante pour toute région qui veut se développer et attirer des résidants. Les coûts élevés du logement, le manque d'installations de soins de santé et d'établissements d'éducation et le manque de possibilités pour des points de vente au détail freinent les nouveaux aménagements et rendent une région moins attractive pour y vivre.

[1160] La MRWB a estimé que la population totale de la MRWB était de 116 403 personnes en 2012, incluant les résidants permanents et non permanents. Elle pense que la population régionale permanente, non permanente et vivant dans les habitations des projets excédera 230 000 personnes en 2030, Fort McMurray ayant alors une population d'environ 200 000 personnes. La MRWB a estimé que la population totale en 2012 était composée d'environ 40 pour cent de résidants non permanents, une augmentation significative par rapport à 2001, date à laquelle elle était estimée à 25 pour cent. Les membres non permanents de la population résident dans des campements miniers et dans la zone de services urbains de Fort McMurray. L'OSEC s'est dite d'accord avec l'estimation de la population à 230 000 personnes en 2030.

[1161] La MRWB a présenté une série d'études préparées par la province de l'Alberta dans lesquelles on analyse le coût d'un panier de produits et services dans diverses collectivités de l'Alberta. La conclusion est que, en tenant compte de tous les produits, y compris le logement, le coût moyen de la vie a été de 10–15 pour cent plus élevé dans la MRWB au cours des dix

dernières années comparativement à d'autres villes de la province. La plus grande partie de cette différence, en termes de prix à Fort McMurray, était attribuable au logement.

[1162] Shell a reconnu que les fournisseurs de services de soins de santé de la région font face à de nombreux défis, y compris la difficulté de recrutement et de rétention des professionnels de la santé et le besoin d'une infrastructure de santé additionnelle au niveau régional. La PNCA a indiqué que l'hôpital Northern Lights a été construit pour subvenir à une population régionale de 40 000 personnes, mais qu'actuellement de 100 000 à 110 000 personnes en dépendent. Shell a indiqué que parmi les mesures récentes prises pour soulager les services de santé de la région, on trouvait :

- un financement additionnel de 177 millions de dollars pour la région sanitaire de Northern Lights entre 2007 et 2010, pour réduire les pressions régionales dues à la croissance de la demande en services de santé;
- plus de médecins recrutés pour cette région;
- plus de financement pour réduire les pressions dues à la croissance de la demande en services de santé;
- réduction du temps d'attente dans les services d'urgence;
- investissements dans l'infrastructure régionale de santé, dont
    - deux nouveaux centres communautaires de santé,
    - la rénovation des locaux des services ambulatoires et d'urgence du Centre de santé régional Northern Lights,
    - un engagement d'ajouter 100 places pour les soins continus à Fort McMurray.

[1163] Afin de répondre aux inquiétudes de la collectivité de Fort McKay en matière de santé, le gouvernement de l'Alberta a récemment signé une lettre d'intention pour une évaluation exhaustive de la santé de la collectivité à Fort McKay. Cette étude doit réunir la Première Nation de Fort McKay, les Métis de Fort McKay, le MSMEA et le ministère des Relations avec les Autochtones de l'Alberta (MRAA) qui ensemble détermineront les problèmes de santé de la collectivité, définiront les priorités en matière de santé et élaboreront et mettront en œuvre de nouveaux programmes pour traiter ces priorités. Le gouvernement provincial et les Premières Nations ont aussi discuté d'une étude similaire pour Fort Chipewyan, bien qu'aucune entente n'ait encore été conclue.

[1164] Le quotient de services sociaux et de soins de santé calculé par la MRWB indique que la demande pour de tels services excède largement l'offre potentielle locale, ce qui signifie que des personnes doivent se procurer ces services ailleurs ou s'en passer. La MRWB a tenu à souligner que, quand quelqu'un doit être transporté par hélicoptère d'un des sites pour des raisons médicales, la plate-forme d'atterrissage est située à la caserne de pompiers numéro 1 et non à l'hôpital. Le personnel médical doit alors mettre le patient dans une ambulance pour le conduire jusqu'à l'hôpital. La MRWB a indiqué que cette situation est principalement dû au fait que la province ne s'est pas engagée à reconstruire la plate-forme d'atterrissage à l'hôpital.

[1165] Shell a donné les renseignements suivants ayant trait aux investissements que la province a faits pour améliorer les services de santé dans la région.

- En réponse au rapport Radke, le gouvernement de l'Alberta a engagé 177 millions de dollars additionnels entre 2007 et 2010 pour soulager les pressions dues à la croissance de la demande en services de santé dans la région.
- Depuis 2006, le gouvernement provincial a annoncé des plans visant plusieurs améliorations à l'infrastructure du Centre de santé régional Northern Lights et a été de l'avant. Parmi celles-ci :
  - la rénovation des services ambulatoire et d'urgence (6,0 millions de dollars);
  - le remplacement de conduites d'égout et de canalisations domestiques pour eau chaude (4,5 millions de dollars);
  - la rénovation de l'unité des soins intensifs (2,0 millions de dollars);
  - la rénovation de l'unité pédiatrique de l'hôpital, y compris l'ajout de chambres, des nouveaux lits, de l'équipement nouveau et un nouveau poste de soins infirmiers.
- Le gouvernement de l'Alberta a aussi fourni un financement pour deux nouveaux centres de santé communautaires dans les collectivités de Thickwood et Timberlea à Fort McMurray, et la planification de leurs constructions est en cours (28,2 millions de dollars, en cours de planification), afin d'améliorer l'accès des résidants à des services de soins primaires.
- La province a aussi été de l'avant avec des plans pour la construction d'une nouvelle installation pour soins de longue durée à Fort McMurray, contribuant à libérer des lits au Centre de santé régional Northern Lights.

[1166] La MRWB a calculé le quotient de vente au détail pour la MRWB en utilisant des données de 2006 pour des collectivités choisies. Pour la MRWB, il est nettement inférieur à la parité et bien inférieur à celui d'autres municipalités comparables. Cela indique que la disponibilité des services de détail dans la MRWB est bien inférieure à la demande. Actuellement, la MRWB a environ un tiers des services de détail dont elle aurait besoin. Le manque d'un bassin de travailleurs potentiels pour la vente au détail dans la collectivité est un des défis majeurs, rendu encore plus grave par le fait qu'une partie des travailleurs de la région n'y résident pas. La MRWB planifie de construire de nouveaux bâtiments qui offriront plus d'espace pour des commerces de détail et des bureaux, en ciblant en particulier l'implantation de bureaux des entreprises des sables bitumineux dans la région.

[1167] La PNCA a soulevé des inquiétudes quant au fait que ses membres n'avaient pas assez d'occasions de trouver un emploi dans l'industrie des sables bitumineux et que les emplois qui leur étaient offerts étaient mal payés. La PNCA a indiqué que ce problème entraînait un manque de formation pour les membres de la collectivité. De plus, le travail dans cette industrie éloigne les travailleurs de leur famille et cela a aussi un impact négatif. Le travail dans l'industrie des sables bitumineux crée aussi des nantis et des moins nantis dans la collectivité de la PNCA, les personnes pouvant aller travailler en dehors de la réserve s'en sortant mieux que celles qui ne le peuvent pas. La PNCA a aussi relevé d'autres problèmes pour les travailleurs, comme la discrimination et le manque d'occasions pour l'avancement des Autochtones. La PNCA a noté

que les ententes sur les répercussions et les avantages conclues avec les entreprises ont aidé les initiatives de formation ayant contribué à répondre à certaines de ces inquiétudes.

[1168] La PNCA a aussi exprimé des inquiétudes quant à la qualité de vie. Dans certains cas, un meilleur accès routier vers certaines zones entraîne une concurrence accrue pour les ressources par les chasseurs et les trappeurs non autochtones. Des restrictions d'accès et d'autres inquiétudes ont conduit ses membres à aller moins chasser ou pêcher et, donc, à avoir un taux de récolte moindre. Ces facteurs ont fait augmenter le coût des activités traditionnelles et créé une dépendance plus grande envers les aliments achetés en magasin. Les aliments achetés en magasin sont plus chers et difficiles à trouver, car il y a peu de magasins. La PNCA a déclaré que ses membres sont en mauvaise santé, car ils délaissent les aliments traditionnels pour aller vers des aliments transformés. Elle a indiqué que leur mauvais état de santé a été aggravé par le manque de programmes de soins à domicile ou d'autres programmes de soutien à la santé. De plus, de l'avis de la PNCA le manque de respect envers ses membres et leurs valeurs ont contribué à la détérioration de la santé mentale chez certains individus.

[1169] La PNCA a aussi indiqué que ses membres participaient à moins d'activités à l'extérieur, car ils ont peur que l'eau utilisée pour bon nombre de ces activités ne soit pas sécuritaire. Pour la plupart des activités réalisées à l'extérieur, les membres de la PNCA pensent qu'il est nécessaire d'apporter de l'eau potable, ce qui limite les distances pouvant être parcourues.

Analyse et constatations

[1170] La commission reconnaît que le coût de la vie élevé, le manque d'installations de santé et d'éducation et le manque de point de vente au détail freinent le développement de nouvelles collectivités et rend une région moins attractive pour y vivre. La commission note que le très haut coût du logement dans la MRWB fait croître de manière significative le coût moyen de la vie dans cette région. La commission reconnaît de plus que les résidants autochtones de la région sont particulièrement touchés par le manque de logement et par le coût des logements et qu'il est de plus en plus nécessaire pour eux d'acheter des aliments en magasin plus cher.

[1171] La commission reconnaît l'importance de la capacité de la population autochtone de la région à avoir accès à des occasions de contrat ou d'emploi. Elle croit que des efforts doivent continuer d'être faits afin d'augmenter les occasions de participation et d'aider les Autochtones qualifiés et intéressés à obtenir plus d'emplois de responsabilité et mieux rémunérés.

[1172] La commission est consciente des défis posés par les soins de santé dans la région dus à une infrastructure clinique insuffisante et aux difficultés de recrutement et de rétention du personnel qualifié. Des services de haute qualité et facilement accessibles sont essentiels pour créer des collectivités attractives fonctionnant bien. Bien que reconnaissant les défis posés par l'infrastructure et le recrutement de personnel auxquels font face les fournisseurs de services de soins de santé dans la région, la commission est encouragée par les récents engagements du gouvernement de l'Alberta à traiter ces problèmes clés.

[1173] Pour répondre aux inquiétudes de la collectivité ayant trait à la santé à Fort McKay, le gouvernement de l'Alberta a récemment signé une lettre d'intention pour une évaluation exhaustive de la santé de la collectivité de Fort McKay. Bien qu'aucune entente n'ait encore été signée, la commission comprend que des discussions entre le gouvernement provincial et les Premières Nations se sont tenues en vue de réaliser une étude similaire à Fort Chipewyan. La

commission appuie fortement cette approche et encourage le gouvernement de l'Alberta à faire de ces évaluations une priorité.

CAPACITÉ DE RESSOURCES RENOUVELABLES

Éléments de preuve

[1174] La PNCA a expliqué que ses membres doivent avoir accès à des terres offrant des ressources de qualité et en quantité suffisante. Elle a indiqué que les ressources renouvelables présentes sur ces terres doivent être suffisantes pour répondre aux besoins de subsistance actuels et futurs ainsi qu'aux besoins culturels. Elle a indiqué que ces ressources comprennent des voies d'accès et de transport, de l'eau de qualité et en quantité, du gibier en bonne santé dans des zones choisies, des relations culturelles et spirituelles avec ces terres, des baies en abondance dans des zones choisies, des plantes médicinales dans des zones choisies et un paysage naturel pour l'expérience de l'éloignement et de la solitude. La PNCA a indiqué que les terres et les ressources doivent être accessibles dans des limites de temps et de coût. D'autres groupes autochtones ont exprimé des vues identiques.

[1175] Les éléments d'information présentés ci-après sont un résumé des éléments de preuve figurant dans des sections précédentes du présent rapport. Ils servent à mettre le lecteur en contexte.

Orignal

[1176] Shell a indiqué qu'il n'y aurait aucun effet important sur les effectifs d'orignaux, leur habitat et leurs déplacements après la fermeture et la remise en état de la ZEL. Shell a affirmé que le projet aurait un impact important sur l'habitat de l'orignal dans la ZEL, mais un faible impact sur les effectifs. Shell a aussi mentionné qu'il n'y aurait pas d'effet cumulatif important sur les orignaux, et a ajouté que les conséquences environnementales pour l'habitat des orignaux seraient modérées entre le scénario préindustriel et le dossier de demande et élevées pour le scénario de développement futur. Pour les effectifs d'orignaux, elles seraient modérées du scénario préindustriel au dossier de demande et pour le scénario de développement futur. Shell a indiqué qu'il n'y aurait aucun effet important, car la résilience de la population d'orignaux dans la ZER n'avait pas été compromise.

[1177] La PNCA et d'autres groupes autochtones ont déclaré que les orignaux sont considérés comme une espèce culturelle importante qui est toujours chassée de nos jours, fournissant une importante source de protéines à la collectivité. Ils ont exprimé des inquiétudes au sujet de la santé des orignaux et de la qualité de la ressource. La PNCA a fait remarquer que de nombreux membres de sa collectivité éviteront d'utiliser l'orignal si une anomalie physique ou comportementale est perçue. La PNCA a aussi souligné que son utilisation de l'orignal sera modifiée par un accès réduit à l'habitat de cet animal et par un accès accru offert à l'industrie et aux activités récréatives. La PNCA a indiqué que le projet perturberait un habitat de haute qualité pour l'orignal et qu'il y aurait des effets cumulatifs importants sur l'habitat de l'orignal dans la ZER.

[1178] L'OSEC a apporté des éléments de preuve tirés d'enquêtes provinciales indiquant que les populations d'orignaux sont déjà en déclin dans la ZER.

Caribou

[1179] Shell a précisé que le caribou est quasiment absent de la ZEL. Shell a fourni une EEC sur le caribou dans laquelle il est indiqué que les effectifs du caribou sont en baisse et pourraient à terme disparaître de la ZER. L'EEC conclut que le dossier de demande et le scénario de développement futur auront des effets négatifs importants sur le caribou dans la ZER.

[1180] La PNCA a indiqué que le caribou est une ressource traditionnelle de choix, unique et d'importance culturelle, dont la connaissance, l'utilisation et la pratique sont importantes. La PNCA a aussi affirmé qu'elle a une relation spirituelle avec le caribou.

[1181] La PNCA, la NMA, les MNIFMFMM et la PNCM ont exprimé leur désaccord avec l'affirmation de Shell selon laquelle le caribou est quasiment absent de la ZEL. Ils ont fourni une preuve anecdotique de l'utilisation du caribou dans la ZEL. Plusieurs groupes autochtones ont exprimé des inquiétudes quant au déclin du caribou. La PNCA a fourni une preuve indiquant que le projet éliminera ou perturbera l'habitat de haute qualité et que le caribou subira un impact négatif en cas de perturbation directe. Elle a exprimé des inquiétudes particulières au sujet des effets du projet sur des populations culturellement importantes de caribous des bois dans la ZER et en dehors de la ZEL du projet (zone de Kearl Lake) et au sujet des effets cumulatifs sur l'habitat principal près du projet. La PNCA a aussi indiqué que l'utilisation du caribou sera modifiée par un accès réduit à la ressource, un accès accru pour l'industrie et des activités récréatives et des augmentations perçues de la contamination de ressources traditionnelles conduisant à éviter ou à réduire leur utilisation.

[1182] EC a soulevé des inquiétudes au sujet des effets du projet sur l'habitat essentiel situé à proximité de l'aire de répartition Richardson, indiquant que le déplacement de loups et de leurs proies peut accroître les risques de prédation pour le caribou. L'OSEC et EC ont tous deux exprimé des inquiétudes quant aux effets cumulatifs sur l'habitat de haute qualité du caribou dans la ZER.

Bison

[1183] Shell a indiqué que le bison des bois, une espèce en péril, était présent dans la ZEL dans le passé et que le projet aurait un impact négatif sur l'habitat de haute qualité du bison des bois, mais que le bison des bois n'utilisait pas présentement la région à l'est de la rivière Athabasca et qu'en conséquence il ne serait pas affecté par le projet. Shell a évalué les effets cumulatifs sur le bison des bois et n'a relevé aucun effet négatif important dans le dossier de demande ni dans le scénario de développement futur.

[1184] La PNCA et la PNCM ont toutes deux mentionné que le bison des bois est une ressource traditionnelle importante. La PNCA a fait remarquer que le déclin de cette espèce a déjà modifié son utilisation de cette ressource. La PNCA a de plus fait remarquer qu'elle a documenté la chasse historique et actuelle du bison des bois dans la ZER de la PNCA, qui est définie comme se trouvant à 5 km ou moins de l'empreinte du projet de Shell, et qu'elle a observé que la zone proposée pour les projets du lac de compensation Redclay et de la rivière Firebag fait partie de l'habitat principal du bison.

[1185] La PNCA a affirmé que la création du lac de compensation Redclay aurait un impact négatif sur la harde de bisons du lac Ronald. La PNCA a exprimé ses inquiétudes quant aux

effets sur cette harde, puisque c'est la seule qui peut être chassée dans le territoire traditionnel de la PNCA. Les effets sur cette harde modifieront donc l'utilisation traditionnelle de cette espèce.

[1186] EC a indiqué qu'il n'existe actuellement aucun programme de rétablissement pour le bison; il n'a donc établi aucun objectif de population ni d'habitat essentiel pour cette espèce.

Plantes traditionnelles

[1187] Shell a indiqué que dans la ZEL le projet altèrera 4 584 ha (77 pour cent de la ressource) de la zone de végétaux traditionnels à potentiel élevé, 8 481 ha (92 pour cent de la ressource) de la zone de végétaux traditionnels à potentiel modéré et 10 129 ha (70 pour cent de la ressource) de la zone de végétaux traditionnels à potentiel faible, pendant les phases de construction et d'exploitation. Shell a indiqué que dans la ZER, le dossier de demande altèrera respectivement 5 749 ha, 9 623 ha et 10 591 ha des zones de végétaux traditionnels à potentiel élevé, modéré et faible. Shell a affirmé qu'elle a élaboré ses directives en matière de plantation pour la remise en état de manière à établir diverses phases d'écosites qui pourraient soutenir une variété d'utilisations des terres traditionnelles. Elle a ajouté que les directives en matière de plantation comprennent des espèces qui sont très utilisées par les Premières Nations.

[1188] La PNCA a fait remarquer que le nombre de plantes prévues dans les sites remis en état par Shell serait inférieur à ce qu'il est actuellement et que Shell n'a fourni aucun renseignement sur la manière dont elle entend rétablir la diversité des plantes existant avant la perturbation des terres et améliorer la diversité dans des zones où la mise en place directe de sol n'est pas possible.

[1189] La plupart des groupes autochtones ont affirmé que les zones au sud du lac McClelland et autour du lac Kearl sont particulièrement uniques, car elles fournissent des plantes à grande valeur alimentaire ou médicinale.

[1190] La PNCA a fourni des éléments de preuve de la valeur pour des utilisations de subsistance des plantes récoltées dans la zone du projet et dans la ZER. La PNCA a déclaré que la valeur de ces plantes pour des utilisations de subsistance sera altérée par les effets directs ou cumulatifs du projet.

[1191] Les MNIFMFMM ont indiqué qu'ils récoltent une variété de plantes dans la zone du projet, y compris des bleuets et des pimbinas.

[1192] La PNFMM a exprimé des inquiétudes au sujet de certaines espèces de plantes qui seraient potentiellement affectées par le projet, y compris une large sélection de baies et de plantes médicinales traditionnelles comme des racines, des écorces et le foin d'odeur.

[1193] La plupart des groupes autochtones ont exprimé des inquiétudes quant à la qualité et à la quantité des plantes traditionnelles qui sont en baisse dans la région des sables bitumineux. Les groupes autochtones ont affirmé qu'ils sont préoccupés par la contamination des plantes traditionnelles et qu'ils évitent donc d'utiliser ces plantes.

Milieu naturel/paysage

[1194] Tous les groupes autochtones ont soulevé des inquiétudes au sujet de la diminution de l'étendue de paysage vierge et non perturbé disponible pour l'utilisation traditionnelle des terres et l'exercice des droits autochtones et issus des traités due à une large gamme de facteurs comme le bruit, l'accès réduit, la mauvaise qualité de l'air et la contamination perçue des ressources.

[1195] Fort McKay a indiqué qu'en raison du développement important, la durabilité écologique de plusieurs bassins hydrographiques est menacée et que l'environnement a déjà été modifié à un point tel qu'il n'est plus possible pour Fort McKay de soutenir son mode de vie traditionnel.

[1196] La PNCA et les MNIFMFMM ont discuté de l'importance des écosystèmes de type fondrière de mousse (muskeg). La PNCA a aussi discuté de l'importance pour ses membres de se trouver dans un environnement naturel et se sentir en communion avec la terre. Elle a indiqué qu'il y a une perte de communion avec les terres résultant d'une impression d'aliénation des terres de récolte préférées et de la modification des terres due aux pratiques industrielles. Elle a aussi fait remarquer que l'élimination de zones influe sur la connaissance des noms de lieux, de l'histoire et des pratiques culturelles.

[1197] Selon la PNCA et la PNCM, leurs membres évitent d'utiliser une partie de plus en plus grande des terres traditionnelles en raison de l'exploitation des sables bitumineux. D'autres groupes autochtones ont exprimé des inquiétudes similaires.

[1198] Shell a fourni des renseignements indiquant qu'elle ne remettrait pas en état certains types de paysages, comme les tourbières, car il n'existe aucune méthode pour le faire. Shell a aussi mentionné que le paysage remis en état comprendrait plus de milieux secs en terrain élevé et moins de terrain bas que ce qui existe actuellement. Shell a aussi proposé de détourner la rivière Muskeg.

Analyse et constatations

[1199] La commission note que plusieurs groupes autochtones sont d'avis que la région des sables bitumineux a atteint un stade où les ressources renouvelables ne permettront plus de respecter les droits autochtones et issus des traités. La commission comprend que des ressources importantes pour les Autochtones seront affectées dans la région des sables bitumineux. Des espèces sauvages quitteront les zones en exploitation et pourront ne plus être facilement accessibles pour certains groupes ou individus ou dans des zones raisonnablement proches. Ces effets persisteront pendant des décennies, car la majeure partie de la remise en état sera réalisée après l'exploitation des mines et certains types d'habitat (tourbières) ne peuvent pas être remis en état et ne le seront pas. Le projet aura des impacts négatifs sur certaines ressources traditionnelles dans la ZEL et, étant donné que le projet est presque entièrement entouré par d'autres mines de sables bitumineux, la zone totale perdue pour les UTT sera plusieurs fois plus grande que l'empreinte du projet seul. En raison de son mandat, la commission doit évaluer la capacité de ressources renouvelables qui sera probablement affectée de manière significative par le projet afin de répondre aux besoins actuels et futurs.

[1200] La commission note l'importance du caribou, de l'orignal et du bison pour les Autochtones, du point de vue de la consommation et dans une perspective culturelle.

[1201] La commission note que le caribou et le bison des bois sont des espèces en péril dans la région des sables bitumineux et que les populations sont déjà considérées comme non autosuffisantes. La commission conclut que les populations de caribou auront besoin d'une protection considérable et que le bison des bois nécessitera une gestion informée afin de rétablir des populations autosuffisantes dont pourront profiter les Autochtones.

[1202] La commission note également que les éléments de preuve présentés par Shell et d'autres parties intéressées indiquent que le caribou subirait des effets liés au projet et des effets cumulatifs.

[1203] La commission note que les éléments de preuve présentés par Shell indiquent que le déclin du bison est principalement attribuable à la maladie. La commission note aussi que la PNCA a établi que l'habitat principal du bison se situe proche de l'empreinte et dans la zone proposée pour le lac de compensation Redclay.

[1204] La commission observe que l'orignal, bien que n'étant pas une espèce en péril, peut être en déclin dans cette zone. La commission conclut que, en dehors du fait que la population d'orignaux puisse être en déclin ou non, les Autochtones n'utilisent pas cette ressource comme ils le faisaient dans le passé en raison de problèmes d'accès, de contamination perçue et d'inquiétudes au sujet de la santé et de la qualité de l'orignal en tant que ressource de subsistance.

[1205] La commission note que, étant donné que le caribou, l'orignal et le bison sont des grands mammifères dont les domaines vitaux sont vastes, ces ressources devraient être évaluées à l'échelle spatiale de la ZER. La commission note également que l'échelle temporelle la plus appropriée est une génération d'Autochtones, étant donné que la perte effective de l'utilisation du caribou, du bison ou de l'orignal pendant plus d'une génération pourrait conduire à une perte de connaissances traditionnelles sur ces ressources. De plus, la commission conclut que la réduction actuelle de l'utilisation du caribou, de l'orignal ou du bison a déjà des effets négatifs sur le mode de vie et la culture des Autochtones.

[1206] La commission conclut que les éléments de preuve présentés au sujet du caribou des bois, du bison des bois et de l'orignal suggèrent que les besoins des Autochtones subissent actuellement un impact négatif. La commission conclut aussi que les éléments de preuve indiquent que l'habitat du caribou des bois, du bison des bois et de l'orignal sera touché par des effets cumulatifs dans la ZER. La commission note que la remise en état peut à terme rétablir certains habitats de ces espèces dans la ZER, mais l'utilisation actuelle et future de ces espèces par les Autochtones subit et subira probablement un impact négatif. La commission note d'autre part que le plus gros de la remise en état ne surviendra pas pendant la durée de vie des utilisateurs autochtones actuels et que les effets se feront sentir pendant plus d'une génération. De plus, la commission note que les tourbières peuvent ne jamais être remises en état et que l'utilisation de cet habitat par une de ces espèces serait donc perdue à jamais.

[1207] La commission a déterminé que le caribou a subi des effets cumulatifs, négatifs et importants, que ces effets persisteront dans le dossier de demande et dans le scénario de développement futur et que ces effets auront un impact important sur la capacité des Autochtones à utiliser cette ressource pour répondre à leurs besoins actuels et futurs.

[1208] La commission a déterminé que les effets cumulatifs sur l'orignal et le bison des bois sont négatifs, mais probablement pas importants. La conclusion de la commission pour ces espèces est basée en partie sur l'absence de données fiables sur les populations d'orignaux et sur le manque d'information sur l'emplacement de l'habitat important pour le bison des bois, ce qui rend difficile l'évaluation de l'importance de ces effets. Toutefois, la commission croit que le projet et les effets cumulatifs sur ces espèces sont négatifs et que cela a eu et aura un impact sur la capacité des Autochtones et d'autres utilisateurs à se servir de ces espèces pour répondre à leurs besoins actuels et futurs.

[1209] La commission reconnaît que la région des sables bitumineux constitue un habitat pour de nombreuses plantes traditionnelles qui sont toujours importantes pour les Autochtones.

[1210] La commission reconnaît que l'élimination de la végétation dans la ZEL conduira à une perte d'habitat de plantes traditionnelles pendant au moins une génération d'Autochtones et que la remise en état peut ou non mener au rétablissement de ces plantes traditionnelles. La commission note que le projet aura des effets sur une superficie considérable de zones de végétaux traditionnels à potentiel modéré ou élevé. La commission note de plus que le projet se situe dans une zone déjà touchée par l'exploitation des sables bitumineux, la localisation de plantes traditionnelles dans des zones accessibles aux groupes autochtones ou proches d'eux sera donc difficile.

[1211] La commission conclut que la capacité d'utilisation de plantes traditionnelles sera affectée de manière significative par le projet. La commission reconnaît que cela aura en fin de compte un impact négatif sur l'UTT par les Autochtones et nuira à la transmission de la culture autochtone.

[1212] La commission reconnaît que la capacité d'utilisation et de jouissance des terres est de la plus haute importance pour les Autochtones et leur culture. La commission comprend que les Autochtones ont un lien spirituel avec la terre.

[1213] La commission note que, durant la construction et l'exploitation, la zone du projet ne pourra pas être utilisée par les Autochtones de manière traditionnelle. La commission note d'autre part que, après la remise en état, le paysage et les écosites seront modifiés, car il y aura plus de milieux secs en terrain élevé et moins de terrain bas, des tourbières seront éliminées et le cours de la rivière Muskeg sera modifié. La commission reconnaît que les valeurs esthétiques, spirituelles et culturelles que les Autochtones ont dans cette région peuvent être altérées en raison de ces modifications. La commission reconnaît que les effets du développement industriel précédent et actuel dans la ZER limitent déjà la quantité de terres vierges disponibles pour une utilisation à des fins non commerciale.

[1214] La commission conclut que la capacité d'utilisation du paysage naturel par les Autochtones à des fins d'isolement, de pratique culturelle et spirituelle sera affectée de manière négative et significative dans la ZEL pendant plus d'une génération et peut être de manière permanente en raison des changements apportés au paysage et aux écosites. La commission conclut que le paysage naturel dans la ZER est déjà touché de manière significative par les projets actuels et approuvés et que cela se répercute sur les besoins actuels et futurs. La commission reconnaît que cette situation nuira à l'utilisation et à la connaissance de cette zone par les Autochtones.

EFFETS SUR L'UTILISATION TRADITIONNELLE DES TERRES, LES DROITS ET LA CULTURE AUTOCHTONES

[1215] Pour évaluer les effets du projet sur l'UTT, les droits et la culture autochtones, il faut prendre en compte les effets du projet sur les ressources biophysiques importantes pour le peuple autochtone, ainsi que les effets économiques et socioculturels du projet. La discussion de la présente section est donc fondée sur les données et les conclusions de la commission présentées dans d'autres sections du rapport. Bien que cela donne lieu à certaines redondances, la commission estime que ces répétitions assureront une discussion féconde sur les questions pertinentes et produiront une section autonome, qui n'exigera pas du lecteur qu'il se reporte à d'autres sections.

Évaluation par Shell des effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones

Éléments de preuve

Méthode utilisée par Shell pour l'évaluation des effets sur l'utilisation traditionnelle des terres

[1216] Shell a déclaré que le projet s'établirait à l'intérieur des terres traditionnelles de la PNFM, de la PNCA et de la PNCM. La société a ajouté que le projet s'étendrait également sur la bordure nord du territoire traditionnel identifié par la PNFMM et que les Métis établis dans cette région utilisaient eux aussi les terres pour des activités traditionnelles.

[1217] Shell a affirmé avoir évalué les effets du projet sur l'UTT, comme l'exige le mandat pour l'EIE. La société a dit avoir évalué les effets du projet sur les ressources utilisées pour les activités traditionnelles et sur l'accès à de telles ressources et d'avoir utilisé cette information comme données de substitution pour l'évaluation des effets du projet sur l'UTT. Shell a également affirmé que, puisque le projet n'aura probablement pas d'effet négatif important sur les ressources de la région et qu'il n'empêchera probablement pas l'accès aux ressources de la région de façon significative, elle ne s'attend pas à ce que le projet ait des effets négatifs importants sur la capacité des utilisateurs traditionnels des terres à poursuivre leurs activités.

[1218] Shell a dit avoir défini une zone d'étude de l'utilisation traditionnelle des terres (ZEL-UTT) d'après les zones enregistrées de gestion des fourrures (RGAF ou territoires de piégeage) qui recoupent celles du projet, pour pouvoir déterminer l'utilisation traditionnelle dans la région et acquérir une connaissance de ces traditions. Shell a avancé que les territoires de piégeage forment une base appropriée pour la définition des ZEL-UTT, car ils sont importants pour la pratique des activités traditionnelles. Shell a fait référence à une étude de la PNFM qui confirmait une relation étroite entre les territoires de piégeage et le mode de vie traditionnel. Selon l'étude, le terme « territoire de piégeage », tel qu'utilisé dans l'étude, ne réfère pas qu'à un endroit pour récolter des animaux à fourrure dans un but commercial. Il fait aussi référence au territoire sur lequel un peuple a chassé, pêché, cueilli des fruits, récolté des œufs de canard et piégé des animaux à fourrure pour sa consommation domestique locale et pour en faire le commerce. Le territoire de piégeage était la source d'alimentation de la collectivité pour toutes les personnes interrogées dans le cadre de cette EUTOT (étude sur l'utilisation traditionnelle et l'occupation des terres); ce territoire, incluant l'administration de toutes les ressources naturelles, le partage avec la famille élargie, la socialisation des enfants, le rôle des aînés qui transmettaient

et enseignaient les connaissances environnementales traditionnelles, et la conservation de la culture, était et est encore synonyme de pain sur la table.

[1219] Dans son EIE, Shell a défini la ZEL-UTT comme les six territoires de piégeage chevauchant les zones d'exploitation du projet et du PMRP, incluant les RGAF 2939, 1275, 2331, 1716, 1714 et 2137. Les RGAF 2331, 1716, 1714 et 2137 se trouvent au sud de la rivière Athabasca et sont étroitement liées au projet. Selon Shell, ces territoires de piégeage sont enregistrés au nom d'un membre de la PNCA (1714), d'un Métis (1716), d'un membre de la PNFM (2137) et d'une personne non autochtone (2331).

[1220] Shell a précisé que les objectifs d'étude de la ZEL-UTT étaient les suivants :

- Documenter l'utilisation historique et actuelle des terres, ainsi que les connaissances traditionnelles des zones d'exploitation du projet et des zones avoisinantes de la part des trappeurs locaux;
- Documenter l'UTT et les connaissances traditionnelles de la PNFM, de la PNCA, de la PNCM et de la PNFMM en lien avec les zones d'exploitation du projet;
- Fournir des renseignements qui aideront à minimiser les effets négatifs du projet sur les UTT.

[1221] Shell a demandé aux titulaires de permis pour les territoires de piégeage directement touchés d'évaluer les effets du projet sur les ressources traditionnelles et l'utilisation traditionnelle. Elle a fourni une description des activités de chasse, de piégeage et de cueillette des titulaires de permis pour ces territoires de piégeage et des éléments de preuve d'autres types d'utilisation des territoires de piégeage, notamment la présence de chalets et de huttes à sudation. Shell a aussi fourni des données sur l'utilisation des territoires de piégeage par d'autres résidants ou d'autres utilisateurs dans le rapport d'étude des conditions environnementales d'un point de vue de culturel (RECE culturel) transmis avec l'EIE. Shell a dit n'avoir réalisé aucun autre entretien individuel pour évaluer les effets du projet sur l'accès aux ressources traditionnelles au niveau de la ZEL-UTT.

[1222] Shell a dit s'être aussi fondée sur une variété de sources d'information écrites et historiques, sur des rapports d'évaluation des effets propres aux projets précédents et sur des consultations spécifiques au projet auprès de la PNFM, de la PNCM et de la PNCA pour compléter son évaluation de l'UTT.

[1223] Shell a dit avoir défini trois zones d'étude régionales (ZER) pour l'évaluation de l'UTT (ZER-UTT) d'après les territoires traditionnels de la PNFM, de la PNCA et de la PNCM et les écosystèmes importants sur le plan culturel (EIPC) de la PNFM. Elle assure que, bien que l'information disponible suggère que la PNFMM pourrait avoir exercé des activités de récolte dans la région du lac McClelland, la grande majorité de ses activités traditionnelles ont eu lieu au sud de Fort McMurray et de la rivière Clearwater et, par conséquent, le projet n'aura probablement pas d'effet important sur ses activités d'UTT.

[1224] Shell a reconnu que les membres de la NMA ont un attachement à la terre similaire à celui des Premières Nations, conservent un mode de vie traditionnel dans cette région et sont des résidants de longue date des collectivités de Fort Chipewyan, de Fort McKay, de Fort McMurray et d'autres collectivités plus petites du nord-est de l'Alberta. Shell a fait remarquer que, bien qu'elle n'ait pas identifié de ZER-UTT représentant le foyer des utilisations traditionnelles par

les Métis, elle reconnaît que le peuple des Métis participait aux modèles d'UTT régionaux par une exploitation active des RGAF, ainsi que par la chasse, la pêche et la cueillette dans toutes les ZER.

[1225] Shell a affirmé que les zones d'utilisation traditionnelle définies dans les ZER-UTT représentaient l'utilisation conjointe d'une région et de ses ressources par les membres des collectivités autochtones avoisinantes dont les traditions sont relativement similaires et que la plupart des renseignements détaillés dans l'évaluation étaient suffisamment généraux pour s'appliquer aux autres peuples autochtones.

[1226] Shell a déclaré avoir évalué les effets du projet combinés aux aménagements régionaux existants, approuvés et planifiés par rapport aux RGAF et aux ZER-UTT, et les avoir pris en compte par rapport aux zones traditionnelles et aux modes de vie traditionnels consignés dans les études d'UTT et les évaluations des effets spécifiques au projet utilisées par Shell.

[1227] Shell a déclaré avoir intégré les données relatives aux connaissances traditionnelles sur la faune et l'utilisation des ressources dans les sections de ses RECE traitant de l'habitat des mammifères, des oiseaux et de la faune importante, et avoir aussi utilisé les données sur les CET et l'UTT, incluant le savoir traditionnel sur l'utilisation de plantes à des fins de consommation et de soin et sur la santé humaine. Shell a reconnu qu'un atelier parrainé par la CEMA en 2005 avait fourni une partie des CET utilisées dans l'EIE.

[1228] Shell a dit avoir reçu des renseignements additionnels de la part des groupes autochtones depuis la présentation de l'EIE en 2007, mais que ces renseignements n'apportaient rien de plus ou ne modifiaient pas les conclusions initiales de l'EIE. Shell a ajouté avoir intégré une partie de ces renseignements, par exemple sur l'utilisation des voies navigables, dans son évaluation subséquente des effets culturels.

[1229] Shell a dit avoir consulté les groupes autochtones dont les territoires traditionnels chevauchaient la zone proposée pour le projet et continuer à le faire, afin d'améliorer sa compréhension des activités d'utilisation traditionnelle dans la région.

[1230] Les groupes autochtones ont exprimé plusieurs préoccupations concernant la méthode utilisée par Shell pour évaluer les effets sur l'UTT par les Autochtones et les droits ancestraux et issus de traités.

[1231] La PNCA n'est pas d'accord avec Shell sur le fait que les données de l'évaluation de l'importance des effets sur les ressources importantes pour les utilisateurs traditionnels et sur l'accès à ces ressources puissent être utilisées comme données de substitution dans l'évaluation de l'importance des effets sur l'UTT. La PNCA remet également en question l'utilisation par Shell des RGAF comme base pour la définition de la ZEL-UTT et la confiance de Shell dans les CET et l'UTT fournies par les titulaires de permis pour des RGAF. La PNCA a aussi affirmé que les effets sur les ressources traditionnelles des Premières Nations n'avaient été mesurés avec rigueur dans aucune partie de l'évaluation de Shell. Elle a ajouté qu'en l'absence de données, de mesures, de seuils et de critères spécifiques pour évaluer l'impact sur les droits ancestraux, il est difficile d'admettre que, malgré ses affirmations, Shell a évalué ces effets.

[1232] La PNCA a aussi fait valoir que Shell avait porté une trop grande confiance à un futur lointain et à des activités de remise en état incertaines pour atténuer les effets du projet sur

l'environnement et l'UTT. Pour ce qui est des connaissances traditionnelles et de l'utilisation des terres, la PNCA a considéré comme permanente la perte d'une zone durant plus d'une génération.

[1233] La PNFMM a expliqué que Shell aurait dû utiliser une plus grande zone d'étude locale et que l'importance des effets du projet aurait également dû être prise en compte au niveau de la zone d'étude. Cette Première Nation a aussi fait valoir que la ZER était trop grande, parce que Shell l'avait à l'origine définie pour englober deux projets, et qu'elle était par conséquent inappropriée pour un seul projet. Elle a aussi affirmé que Shell n'avait pas bien pris en compte le contexte écologique lors de son évaluation des effets sur les ressources terrestres et les droits ancestraux et issus de traités. La PNFMM a affirmé que le contexte écologique doit tenir compte de la taille de l'empreinte et de l'ampleur des autres perturbations dans la région.

[1234] La PNCA, la NMA, la PNFMM, les MNIFMFMM et la bande de Clearwater sont préoccupés par la mesure dans laquelle Shell a intégré les renseignements sur l'UTT ou les CET fournis par les groupes autochtones dans l'EIE.

[1235] Les préoccupations et les questions spécifiques exprimées par les groupes autochtones sont abordées plus en détail dans les sections suivantes, pour chacun des groupes autochtones.

Évaluation par Shell des effets sur l'utilisation traditionnelle des terres

[1236] L'EIE de Shell inclut une analyse qualitative des effets de l'UTT dans la ZEL-UTT et les ZER, d'après les données historiques fournies par les utilisateurs traditionnels régionaux des terres et les données spécifiques des titulaires de permis pour des RGAF situées dans la ZEL-UTT. De plus, elle comporte une analyse quantitative déterminant la superficie totale de terrain qui deviendrait indisponible de façon permanente ou temporaire pour l'UTT, et la superficie de terrain qui serait disponible pour une UTT après la remise en état dans le cadre du projet.

[1237] Shell a signalé que le projet occasionnerait la perte directe de terres disponibles pour les activités de piégeage, de chasse et de cueillette dans chacune des RGAF. Deux chalets de chasse dans la zone du projet devront être relocalisés et deux zones de cueillette des petits fruits dans la zone du projet seraient aussi touchées. Shell a estimé que le pourcentage total de perturbation pour les RGAF dans le dossier de demande s'échelonnerait entre 4 et 73 pour cent, le projet représentant moins de 1 à 27 pour cent de la perturbation. On trouvera ci-dessous une partie du tableau 8.1-1 du volume 5 de l'EIE de Shell.

RGAF	Superficie de la RGAF	Superficie perturbée totale – situation de référence [ha (%)]	Superficie perturbée totale – dossier de demande [ha (%)]	Changements causés par le projet [ha (%)]
1714	30 096	18 010 (46)	28 373 (73)	10 364 (27)
1716	23 657	6 872 (29)	10 217 (43)	3 345 (14)
2137	27 097	10 599 (39)	11 289 (44)	690 (3)
2331	31 389	1 106 (4)	1 132 (4)	26 (< 1)

[1238] À l'échelle régionale, Shell a estimé qu'ensemble, le projet et le PMRP augmenteraient la superficie perturbée dans les ZER de la PNCM et de la PNCA de moins de 1 pour cent chacune. Dans les EIPC servant à toutes les utilisations traditionnelles de la PNFM, le projet augmenterait

la superficie perturbée de 2 pour cent dans les zones modérément utilisées, et de moins de 1 pour cent dans les zones faiblement ou intensément utilisées.

[1239] Shell a affirmé que, pour atténuer les effets potentiels du projet sur l'UTT :

- Elle offrira un dédommagement aux titulaires de permis pour des RGAF directement touchés;
- Elle continuera à consulter les groupes autochtones clés, incluant la PNFM, la PNCA et la PNCM;
- Elle facilitera l'accès à la zone du projet pour les trappeurs qui doivent atteindre leur territoire de piégeage;
- Elle offrira à ses employés et à ses entrepreneurs une formation pour les sensibiliser à la diversité culturelle;
- Elle consultera de façon continue les groupes autochtones clés et participera aux initiatives de planification régionales pour s'assurer que les plans de fermeture et de remise en état tiennent compte de la durabilité à long terme des activités d'UTT.

[1240] Shell a également déclaré qu'elle remplacerait, lors de la remise en état, les milieux pouvant servir à la récolte de végétaux et à la chasse ou au piégeage d'espèces comme l'orignal, le pékan, le lynx, le castor et le rat musqué dans un futur éloigné, conformément à la tradition.

[1241] Shell a fourni son évaluation de l'importance des effets du projet sur l'UTT en novembre 2011. Elle a dit qu'en procédant à cette évaluation, elle avait mis à l'étude ce qui constituait un effet important sur les ressources utilisées par les utilisateurs traditionnels d'un point de vue scientifique et dans un contexte écologique. Shell a précisé qu'elle n'avait pas tenu compte de la valeur attribuée aux ressources en dehors du contexte scientifique ou écologique pour déterminer son importance, mais que les organismes responsables de prendre des décisions d'intérêt public sur les demandes relatives au développement doivent connaître la valeur attribuée à ces ressources par les utilisateurs locaux dans le cadre de leur processus de décision.

[1242] Shell a conclu que, comme elle ne considérait pas les effets sur le poisson et son habitat comme un effet négatif important, l'effet net du projet sur la pêche comme activité d'UTT dans la ZER-UTT ne serait vraisemblablement pas un effet négatif important.

[1243] Shell a conclu que les effets du projet sur la chasse et le piégeage en tant qu'activités d'UTT dans la ZER terrestre ne seraient eux non plus probablement pas des effets négatifs importants, parce qu'elle n'a pas considéré les effets du projet sur la faune et sur l'habitat de la faune comme un effet négatif important.

[1244] L'évaluation faite par Shell a conclu que le projet aurait des effets négligeables sur la présence potentielle de végétaux traditionnels au niveau de la ZER et qu'ainsi, le projet n'aurait probablement pas d'effet négatif important sur la présence potentielle de végétaux traditionnels. Shell a donc conclu que les effets du projet sur la cueillette des plantes traditionnelles ne seraient vraisemblablement pas des effets négatifs importants.

[1245] Shell a conclu que le projet n'aurait pas d'effet négatif important sur la navigation, incluant celle exercée par les peuples autochtones, parce que selon son évaluation, le projet aurait des effets négligeables sur les niveaux d'eau et sur le débit dans la rivière Athabasca et dans le cours inférieur de la rivière Muskeg, et que les effets sur la dérivation des tronçons supérieurs de cette rivière seraient atténués.

[1246] Shell a dit avoir évalué la perte de ressources traditionnelles spécifiques et les changements imposés aux routes d'accès. Elle ne s'attend pas à ce que le projet ait des effets importants sur la capacité des utilisateurs traditionnels des terres dans la région de pratiquer leurs activités d'UTT, car elle ne s'attend pas à ce que le projet ait des effets négatifs importants sur les ressources des ZER terrestres et aquatiques, ni qu'il empêche les utilisateurs traditionnels des terres d'accéder à quelque zone que ce soit dans les ZER-UTT, à l'exception de la zone d'exploitation du projet elle-même, avant sa remise en état. Shell a aussi affirmé avoir établi un plan de gestion de l'accès qui permet un autre accès contrôlé à travers les sites miniers en exploitation pour les utilisateurs et les trappeurs traditionnels avant la remise en état.

[1247] L'EEC de Shell (version mise à jour en mai 2012) comporte une évaluation de la superficie de terrain qui était ou serait non disponible pour les titulaires de RGAF à cause des aménagements prévus dans la situation de référence, le dossier de demande et le scénario de développement futur (SDF). Dans la mise à jour de son évaluation, Shell a évalué l'effet du projet sur la RGAF 2172 plutôt que sur la RGAF 2331, qui était au départ incluse dans l'EIE. La RGAF 2172 se trouve au sud de la RGAF 1714, tandis que la RGAF 2331 se trouve sur la rive nord du lac McClelland. Selon l'évaluation mise à jour de Shell, le niveau de perturbation dans le dossier de demande varierait de 53 à 67 pour cent dans les RGAF. On trouvera plus bas le tableau 3.5-1 de la présentation de mai 2012. Shell a noté que les RGAF étaient déjà significativement perturbées dans la situation de référence et qu'elle ne s'attendait à aucun changement du niveau de perturbation entre le dossier de demande et le scénario de développement futur.

Numéro de la RGAF	**Superficie de la RGAF (ha)**	**Superficie perturbée totale – situation de référence 2012**		**Superficie perturbée totale – dossier de demande 2012**		**Superficie perturbée totale – scénario de développement futur 2012**	
		(ha)	**Pourcentage de la RGAF**	**(ha)**	**Pourcentage de la RGAF**	**(ha)**	**Pourcentage de la RGAF**
1714	38 573	17 257	45	25 636	67	25 636	67
1716	23 657	10 324	44	13 527	57	13 527	57
2137	27 097	12 822	47	14 369	53	14 369	53
2172	37 071	16 179	44	23 318	63	23 318	63

[1248] L'EEC de Shell (version mise à jour en mai 2012) comporte une évaluation de la superficie du terrain dans l'EIPC servant à toutes les utilisations traditionnelles de la PNFM qui était ou qui serait non disponible pour une UTT de la situation de référence, du dossier de demande et du scénario de développement futur. Shell a estimé que le niveau de perturbation pour les zones d'utilisation modérée et pour les zones d'utilisation intense était de 31 pour cent dans le dossier de demande, mais a fait remarquer que la presque totalité de cette perturbation existait déjà dans la situation de référence. On trouvera ci-dessous le tableau 3.5-2 de la présentation de mai 2012. Shell a fait remarquer que dans le SDF de 2012, la perturbation de l'EIPC servant à toutes les utilisations traditionnelles se produit généralement dans tout l'EIPC, mais de façon significativement plus prononcée dans les zones d'utilisation intense et modérée.

EIPC	Superficie totale de l'EIPC (ha)	Superficie perturbée totale – situation de référence 2012		Superficie perturbée totale – dossier de demande EMJ 2012		Superficie perturbée totale – scénario de développement futur 2012	
		(ha)	Pourcentage de l'EIPC	(ha)	Pourcentage de l'EIPC	(ha)	Pourcentage de l'EIPC
Utilisation faible	2 142 679	311 203	15	311 203	15	356 536	17
Utilisation modérée	861 563	248 841	29	269 169	31	315 191	37
Utilisation intense	309 215	94 401	31	94 401	31	110 567	36
Total	**3 313 457**	**654 445**	**20**	**674 773**	**20**	**782 294**	**24**

[1249] L'EEC de Shell (version mise à jour en mai 2012) comporte une évaluation de la superficie de terrain dans l'EIPC utilisée par la PNFM pour la récolte de gros gibier qui a été ou qui sera non disponible pour une UTT de la situation de référence, du dossier de demande et du dossier de développement futur. On trouvera ci-dessous le tableau 3.5-3 de la présentation de mai 2012. Shell a fait remarquer que le niveau de perturbation est plus élevé dans les zones d'utilisation intense de l'EIPC, les estimations variant de 32 pour cent dans le dossier de demande à 39 pour cent dans le SDF.

EIPC	Superficie totale de l'EIPC (ha)	Superficie perturbée totale – situation de référence 2012		Superficie perturbée totale – dossier de demande EMJ 2012		Superficie perturbée totale – scénario de développement futur 2012	
		(ha)	Pourcentage de l'EIPC	(ha)	Pourcentage de l'EIPC	(ha)	Pourcentage de l'EIPC
Utilisation faible	1 347 998	46 019	3	46 019	3	53 300	4
Utilisation modérée	1 723 226	325 961	19	325 961	19	358 067	21
Utilisation intense	1 018 146	302 988	30	323 316	32	393 962	39
Total	**4 089 370**	**674 968**	**17**	**695 296**	**17**	**805 329**	**20**

[1250] L'EEC de Shell (version mise à jour en mai 2012) comporte une évaluation de la superficie de terrain dans l'EIPC utilisée par la PNFM pour la récolte de végétaux traditionnels qui a été ou qui sera non disponible pour une UTT de la situation de référence, du dossier de demande et du scénario de développement futur. On trouvera ci-dessous le tableau 3.5-4 de la présentation de mai 2012. Shell a fait remarquer que le niveau de perturbation dans l'EIPC traditionnel de récolte de végétaux était plus élevé dans les zones d'utilisation intense et modérée, variant de 34 pour cent à 55 pour cent, selon la zone et le SDF.

EIPC	Superficie totale de l'EIPC (ha)	Superficie perturbée totale – situation de référence 2012		Superficie perturbée totale – dossier de demande EMJ 2012		Superficie perturbée totale – scénario de développement futur 2012	
		(ha)	Pourcentage de l'EIPC	(ha)	Pourcentage de l'EIPC	(ha)	Pourcentage de l'EIPC
Utilisation faible	1 396 491	322 516	23	330 620	24	391 989	28
Utilisation modérée	396 759	123 063	31	135 286	34	168 537	42
Utilisation intense	74 917	35 268	47	35 268	47	41 498	55

Total	**1 868 167**	**480 846**	**26**	**501 174**	**27**	**602 024**	**32**

[1251] Le dossier des effets cumulatifs de Shell (version mise à jour en mai 2012) comporte une évaluation du niveau de perturbation dans la portion terrestre des territoires traditionnels de la ZER de la PNCA, de la PNFM et de la PNCM, pour tous les scénarios. On trouvera ci-dessous le tableau 3.5.5 de la présentation de mai 2012. Shell a fait remarquer que le niveau de perturbation total se chiffrait à 6, 11 et 19 pour cent des territoires traditionnels de la PNCM, de la PNCA et de la PNFM, respectivement, et que presque toute cette perturbation était déjà présente dans la situation de référence.

Territoire traditionnel	**Superficie totale du territoire traditionnel**	**Superficie du territoire traditionnel dans la ZER terrestre**	**Superficie perturbée totale dans la portion terrestre du territoire traditionnel (TT) de la ZER – situation de référence 2012**		**Superficie perturbée totale dans la portion terrestre du territoire traditionnel (TT) de la ZER – dossier de demande EMJ 2012**		**Superficie perturbée totale dans la portion terrestre du territoire traditionnel (TT) de la ZER – scénario de développement futur 2012**	
Unités	**(ha)**	**(ha)**	**(ha)**	**Pourcentage du TT**	**(ha)**	**Pourcentage du TT**	**(ha)**	**Pourcentage du TT**
Première Nation des Chipewyans d'Athabasca	4 383 440	1 401 026	474 280	11	494 608	11	568 418	13
Première Nation de Fort McKay	3 525 101	2 130 001	650 454	18	670 782	19	779 778	22
Première Nation crie Mikisew	8 641 549	1 673 308	523 501	6	543 829	6	646 250	7

[1252] Shell a dit que son évaluation des effets cumulatifs était difficile à faire projet par projet, et qu'elle devrait plutôt être faite à l'échelle régionale. Elle a ajouté que certaines des préoccupations exprimées par les groupes autochtones étaient les effets cumulatifs de l'aménagement régional sans lien avec le projet et qu'une évaluation spécifique au projet n'était pas le bon véhicule pour ces vastes questions d'ordre régional. Shell a affirmé qu'elle appuierait une EEC régionale avec la participation des utilisateurs traditionnels des terres de la zone et qu'elle appuierait l'inclusion ou la prise en compte d'une telle étude dans le perfectionnement et l'élaboration en cours du LARP. Shell a déclaré que le LARP et la CEMA constituaient les forums appropriés pour traiter et gérer les effets cumulatifs dans la région des sables bitumineux en établissant des objectifs régionaux et des cibles quantifiables et en mettant de côté de nouvelles aires de conservation. Shell a affirmé qu'une évaluation régionale devrait traiter des effets cumulatifs sur une grande région pour étayer les objectifs d'aménagement régional en termes de développement économique, de responsabilité sociale et de protection environnementale. Shell a également ajouté que les connaissances traditionnelles autochtones devraient être considérées comme faisant partie de cette évaluation régionale.

Méthode utilisée par Shell pour évaluer les effets sur la culture autochtone

[1253] Shell a affirmé que son évaluation des effets potentiels du projet sur les éléments de la culture autochtone mettait l'accent sur la culture des groupes autochtones potentiellement touchés, incluant la PNCA, la PNFM, la PNCM, la PNFMM et les associations locales des Métis 63, 125 et 1935, dont l'utilisation traditionnelle chevauchait l'empreinte du projet. Shell a dit qu'elle avait fondé son évaluation culturelle sur un examen de ses dossiers de consultation, de données sur l'UTT, de documents relatifs aux peuples autochtones de la région et écrits par des membres de ces peuples, de rapports et de documents universitaires, des évaluations des effets spécifiques à la discipline de son EIE et d'autres documents. Elle a ajouté que son évaluation culturelle s'appuyait en partie sur des études commandées par les collectivités autochtones elles-mêmes, entre autres des documents préparés par la PNFM, la PNCA et la PNCM spécialement pour le projet. Shell a déclaré que, bien que l'information disponible suggère que la PNFMM pratiquait des activités moins traditionnelles dans la zone générale du projet, l'évaluation culturelle tenait pour acquis que les effets potentiels du projet sur les éléments culturels seraient semblables aux effets évalués sur les éléments culturels des autres groupes autochtones.

[1254] Shell a déclaré que l'importance des effets sur l'exercice des droits et des intérêts des Autochtones ne pouvait pas être déterminée de la même manière que dans le cas des EIC biologiques ou environnementales, et que la détermination de l'importance des effets sur les droits et les intérêts des Autochtones suppose de prendre en compte plus que les simples effets écologiques sur une EIC particulière touchée dans la ZEL-UTT et la ZER-UTT. Shell a fait valoir que la détermination de l'importance exigerait la prise en compte de la mesure dans laquelle une EIC était préférablement utilisée ou dans laquelle l'accès à cette EIC était privilégié par un groupe autochtone, et s'il y avait d'autres facteurs socioculturels ou économiques qui contribuaient à la capacité ou à la volonté d'un groupe autochtone d'exercer des droits particuliers dans cette EIC.

[1255] Shell a indiqué que pour évaluer les effets du projet sur la culture autochtone, elle avait établi des liens entre les activités du projet et les changements ou effets potentiels sur les éléments matériels ou immatériels de la culture autochtone. Shell a défini les éléments matériels de la culture de façon à inclure ce qui peut être vu ou touché, ainsi que les endroits où les ressources physiques sur lesquelles reposent les pratiques, les valeurs et les croyances culturelles, comme les espèces végétales et animales, les zones de chasse, les paysages et les sites spirituels revêtant une importance culturelle. Shell a défini les éléments immatériels de la culture comme ce qui ne peut être ni vu ni touché, mais qui est néanmoins important du point de vue culturel, par exemple la langue, les valeurs, les connaissances traditionnelles, la tradition orale, les relations sociales, les croyances spirituelles ou religieuses et les coutumes. Shell a établi les liens à l'aide de rapports sur l'UTT produits par les groupes autochtones. La société a précisé se fier à son EIE pour déterminer l'effet du projet sur divers récepteurs qui ont une importance culturelle pour les peuples autochtones et sur les entrevues avec les titulaires de permis pour des territoires de piégeage afin de recueillir des renseignements sur ce qui pourrait en entraver l'accès.

[1256] Shell a déclaré que si un élément matériel de la culture, par exemple une espèce sauvage ou une plante traditionnelle, n'était pas touché par le projet ou restait accessible dans la région, elle ne s'attendait à aucun effet sur son UTT, ni aucun effet sur les éléments immatériels correspondants de la culture, comme la transmission des connaissances traditionnelles.

[1257] La PNCA a critiqué la méthode utilisée par Shell pour évaluer les effets sociaux, économiques et culturels que ses membres subiraient. Elle a souligné que l'évaluation socioéconomique de Shell se concentrait étroitement sur les principales questions économiques et n'accordait pas suffisamment d'importance aux intérêts, aux valeurs et à la culture uniques de la PNCA. De même, la PNCA était d'avis que l'évaluation culturelle de Shell souffrait de plusieurs défauts méthodologiques et ne donnait par une évaluation appropriée des effets généraux du projet ou de l'exploitation des sables bitumineux sur la culture de la PNCA.

Évaluation des effets sur la culture autochtone

[1258] Shell a fait remarquer que le mode de vie des Autochtones de la région des sables bitumineux a connu une série de changements, positifs et négatifs, au cours des 50 dernières années. Shell a affirmé que l'industrie des sables bitumineux était un facteur important de changement dans le mode de vie des Autochtones de la région de l'Athabasca. L'occupation de la terre à des fins industrielles, l'utilisation des sources d'eau de la région, des occasions plus nombreuses de s'engager dans une économie basée sur les salaires et une plus grande population non autochtone dans la région sont certains des éléments qui ont contribué aux changements sociaux et économiques au sein des collectivités autochtones, incluant les changements dans la participation aux activités d'UTT et culturelles ou l'adoption de valeurs et de pratiques non autochtones.

[1259] Shell a fourni un sommaire des mesures d'atténuation qu'elle a prises ou prévoit prendre pour atténuer les effets du projet sur la culture autochtone. Ces mesures incluent, sans s'y limiter, les suivantes :

- Consultation des intervenants autochtones clés pour s'assurer d'avoir bien compris les effets sur les activités d'UTT et les activités culturelles et d'avoir défini les mesures d'atténuation appropriées;
- Soutien à la formation, à l'emploi et au développement des entreprises autochtones;
- Facilitation de l'accès aux terres touchées par le projet;
- Soutien aux programmes de cueillette et de conservation des données sur l'UTT et des CET;
- Soutien à divers événements et diverses initiatives culturelles de la collectivité.

[1260] Shell a déterminé que les effets du projet sur les éléments matériels et immatériels de la culture seraient négligeables à modérés. Elle a considéré que de nombreux effets du projet seraient mineurs, par exemple les effets sur la disponibilité des terres pour des activités traditionnelles, la disponibilité des habitats fauniques et la capacité de transmettre les connaissances traditionnelles, et les effets sur la préservation de la langue, la disparité des revenus et l'augmentation de la population non autochtone. Elle a estimé que les effets les plus prononcés concerneraient l'apparence visuelle, ce qui aura un effet sur le caractère sauvage et le sentiment de solitude. On trouvera ci-dessous le tableau 8 de l'évaluation culturelle de mai 2012, qui fournit un sommaire des effets attendus sur la culture.

Tableau 8 – Sommaire des éléments culturels et des effets du projet

Élément culturel	Effet du projet sur l'élément culturel
Disponibilité des terres pour les activités traditionnelles	On s'attend à ce que le projet ait un faible effet sur la disponibilité des terres pour les activités traditionnelles. Les peuples autochtones continueront de pouvoir chasser, trapper et pêcher, poursuivre d'autres activités traditionnelles et transmettre des habiletés et des connaissances traditionnelles aux générations suivantes.
Capacité d'accès aux terres et aux ressources en eau pour des activités traditionnelles	On s'attend à ce que les activités liées au projet aient des conséquences environnementales négligeables sur l'accès aux terres dans la ZEL et dans la ZER. Les peuples autochtones conserveront un accès à la terre pour pratiquer leurs activités traditionnelles.
Disponibilité des ressources traditionnelles pour soutenir les activités de récolte et autres activités culturelles	Les conséquences environnementales du projet sur la présence du gros gibier et des animaux à fourrure à l'échelle régionale et locale ont été évaluées et considérées comme étant négligeables. On ne s'attend pas à ce que les occasions de chasse soient diminuées par le projet. Les résultats attendus des conséquences environnementales des activités du projet sur les plantes traditionnelles sont des conséquences environnementales négatives modérées dans les zones où la présence potentielle de végétaux traditionnels est élevée, au cours de la construction et de l'exploitation dans la ZEL. Dans la ZER, l'expansion de la mine de Jackpine donne lieu à des conséquences environnementales négligeables dans les zones où l'utilisation des plantes traditionnelles est élevée, durant la construction et l'exploitation. Les effets du projet sur l'abondance du poisson ont été évalués et considérés comme étant négligeables. Les effets du projet sur la récolte traditionnelle de végétaux ont été évalués et considérés comme étant modérés dans la ZEL et négligeables dans la ZER.
Présence d'habitat pour les ressources fauniques, aquatiques et végétales	On s'attend à ce que les conséquences environnementales des effets du projet sur l'habitat du gros gibier et des animaux à fourrure soient modérées à élevées à l'échelle locale. On s'attend à ce que le projet ait des effets sur les aspects immatériels de la culture, puisqu'ils sont liés à la disponibilité des habitats fauniques. Ces effets seront probablement limités aux activités traditionnelles dans deux RGAF directement touchées pour lesquelles des membres de la PNFM détiennent des permis et une RGAF pour laquelle un membre de la PNCA détient un permis.
Ressources historiques	On prévoit que le projet aura un effet direct négligeable sur les ressources historiques. Quant aux effets indirects, on prévoit qu'ils seront négligeables à faibles.
Disponibilité des sources d'eau de confiance pour la consommation	On s'attend à ce que le projet occasionne des changements de la qualité de l'eau mineurs à négligeables. Le poisson, qui représente une part importante du régime alimentaire, ne sera touché par aucune détérioration de la qualité.
Qualité de l'air	La qualité de l'air ambiant subira des changements qui auront des conséquences environnementales négligeables à faibles.
Risque pour la santé humaine	On prévoit que les émissions liées au projet auront un effet minimal sur la santé humaine en cas d'inhalation d'acroléine, d'inhalation à long terme de sulfure d'hydrogène et d'inhalation à long terme d'irritants nasaux. Le risque accru de cancer causé par l'exposition aux cancérogènes a été évalué et considéré comme étant négligeable. On ne s'attend pas à ce que le projet contribue à des effets négatifs potentiels sur la santé de la faune. Le peuple autochtone peut rester confiant quant à la qualité de ses aliments prélevés dans la nature.

Élément culturel	Effet du projet sur l'élément culturel
Bruit et effets visuels	On a évalué les conséquences environnementales des effets visuels liés au projet durant l'exploitation et on a conclu que ces conséquences seraient négligeables à modérées. Pour gérer le bruit, Shell élaborera un plan de gestion du bruit opérationnel et le mettra en œuvre au cours de la phase de conception détaillée pour traiter de la possibilité d'effets modérés. On consultera les parties potentiellement touchées au sujet des niveaux de bruit durant les phases de construction et d'exploitation du projet. Les effets du bruit du projet ont été évalués et considérés comme étant négligeables à Fort McKay; le bruit intermittent des dispositifs d'effarouchement peut être entendu par les trappeurs de la PNFM et de la PNCA aux alentours du lieu du projet. Les effets esthétiques visuels seront atténués au fur et à mesure que la zone d'exploitation du projet sera remise en état et que les installations seront mises hors service et enlevées. L'ampleur des effets esthétiques visuels découlant du projet sera réduite à négligeable. Par conséquent, les conséquences environnementales du projet sur toutes les unités de paysage seront négligeables.
Participation à l'économie basée sur les salaires	Les occasions d'accès à une économie basée sur les salaires pour les personnes et les sociétés autochtones liées au projet devraient être faibles par rapport aux occasions existantes. Un plus grand nombre d'emplois pour les Autochtones constitue un avantage.
Préservation de la langue	La préservation de la langue autochtone est en baisse depuis quelque temps, et on s'attend à ce que la situation perdure, indépendamment de l'évolution du projet. La contribution du projet au déclin de la langue est considérée comme étant faible.
Effets de la croissance de la population non autochtone	Les effets d'une accélération de la croissance de la population dans la région, à la suite des activités du projet, sont considérés comme étant faibles, car on ne s'attend pas à ce que la concurrence pour les ressources naturelles augmente à cause de la gestion de l'effectif de Shell. Le succès des activités de chasse ne devrait pas être touché.

[1261] En résumé, Shell a avancé que le projet aurait un effet négligeable ou très mineur sur les éléments de la culture autochtone. Shell a reconnu que le projet pourrait avoir des effets résiduels sur les éléments immatériels de la culture autochtone; la société n'a toutefois pas effectué d'EEC pour ces effets.

Analyse et constatations

Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres et les droits

[1262] La commission note que les groupes autochtones ont exprimé un certain nombre de préoccupations concernant la méthode utilisée par Shell pour évaluer les effets potentiels du projet sur l'UTT et les droits ancestraux et issus de traités. Les principales questions soulevées étaient liées à l'utilisation par Shell des RGAF comme base pour définir la ZEL-UTT, à l'accent mis sur l'information fournie par les titulaires de permis pour des RGAF dans l'évaluation des effets sur l'UTT et les droits ancestraux et issus de traités, aux grandes dimensions de la ZER et à son utilisation comme base pour déterminer l'importance des effets et de la mesure dans laquelle Shell a intégré les renseignements sur l'UTT ou les CET fournis par les groupes et les collectivités autochtones dans l'évaluation.

[1263] La commission note que Shell semble avoir accordé beaucoup d'importance à l'information fournie par les quatre détenteurs de territoires de piégeage pour établir un lien entre

les effets du projet et les effets potentiels sur l'UTT et les droits et intérêts des Autochtones. Bien que la commission croit que l'intégration des renseignements donnés par les détenteurs de territoires de piégeage dans l'évaluation soit appropriée et importante, la commission s'accorde avec la PNCA pour dire que les droits des titulaires de permis pour des RGAF sont clairement différents des droits ancestraux et issus de traités et que l'utilisation des terres par les trappeurs peut ne pas représenter adéquatement l'étendue des zones d'UTT par les Autochtones et d'activités culturelles pratiquées par les Premières Nations ou d'autres groupes autochtones. La commission croit que, pour évaluer les effets du projet sur l'UTT par les Autochtones et les droits ancestraux et issus de traités dans la ZEL définie par les territoires de piégeage, il faudrait évaluer les effets pour tous les groupes autochtones utilisant la zone des territoires de piégeage, et non seulement pour les titulaires de permis pour des territoires de piégeage; l'évaluation devrait également tenir compte de tous les types d'utilisation traditionnelle.

[1264] La commission reconnaît que Shell a utilisé d'autres sources de renseignements sur l'UTT, et il est manifeste que Shell a utilisé dans son RECE – culturel des renseignements autres que ceux recueillis auprès des titulaires de permis pour des territoires de piégeage. Elle ne sait cependant pas exactement comment ni dans quelle mesure Shell a intégré ces renseignements dans son évaluation du projet et des effets cumulatifs sur l'UTT par les Autochtones. De ce fait, la commission croit que l'évaluation faite par Shell des effets du projet sur l'UTT, largement fondée sur des entrevues avec quatre titulaires de permis pour des territoires de piégeage, est insuffisante pour caractériser l'utilisation traditionnelle de la zone du projet par les Autochtones.

[1265] Dans la section « Méthodes utilisées pour évaluer les effets sur les ressources terrestres », la commission fait part de ses préoccupations concernant la grande superficie de la ZER et son utilisation comme base pour l'évaluation de l'importance du projet et des effets cumulatifs sur les ressources terrestres. L'utilisation d'une ZER très grande par rapport à la ZEL ou à l'empreinte du projet a comme effet de diluer les effets potentiels, peut-être jusqu'au point de les faire paraître non importants. La commission exprime des préoccupations semblables quant au choix des ZER pour l'évaluation des effets sur l'UTT et les droits ancestraux et issus de traités. La commission ne croit pas que l'utilisation de tout le territoire traditionnel d'une Première Nation ou d'un groupe autochtone constitue une base appropriée pour déterminer l'importance des effets. Ces territoires traditionnels tendent à être très vastes et toutes leurs parties ne peuvent pas être utilisées ou être facilement accessibles pour une UTT ou des activités culturelles. La commission n'admet pas que les effets sur l'UTT ou sur les droits ancestraux et issus de traités ne sont pas importants tant que les ressources sont disponibles n'importe où dans le territoire traditionnel d'une Première Nation ou d'un groupe autochtone. La commission croit que les ressources doivent être dans des zones familières et accessibles pour les Autochtones et que le niveau de difficulté pour y accéder soit raisonnable.

[1266] La commission note que Shell a obtenu la plus grande partie des CET utilisées dans l'EIE des titulaires de permis pour des territoires de piégeage, d'un atelier communautaire commandité par la CEMA en 2005 et d'études antérieures effectuées pour d'autres projets. Shell n'a pas expliqué comment les CET spécifiques au projet obtenues de seulement quatre titulaires de territoires de piégeage étaient suffisantes pour le projet. La commission a également noté que l'atelier commandité par la CEMA rassemblait les CET des « participants » et des résidants des collectivités de Fort Chipewyan et de Fort McKay sans que la Première Nation ou l'organisation autochtone à laquelle les participants appartenaient soient indiquées clairement. La commission croit donc que les CET obtenues des titulaires de territoires de piégeage et l'atelier commandité

par la CEMA ne suffisent pas pour déterminer les effets du projet sur les activités d'UTT et les droits individuels des Premières Nations ou des groupes autochtones. La commission note également que, dans sa présentation de mai 2012, Shell avait remplacé la RGAF 2331 par la RGAF 2172 comme territoire de piégeage potentiellement touché. La commission reconnaît qu'il est pertinent d'inclure la RGAF 2172, mais elle n'a connaissance d'aucune entrevue faite par Shell pour évaluer l'UTT ou recueillir des CET en lien avec la région où se trouve la RGAF 2172.

[1267] La commission comprend les défis associés aux tentatives de concilier les données recueillies par des méthodes scientifiques occidentales et les CET fournies par des groupes ou des personnes autochtones. Le document d'orientation *Tenir compte du savoir traditionnel autochtone dans les évaluations aux termes de la* Loi canadienne sur l'évaluation environnementale – *Principes provisoires* de l'organisme indique que, lorsque les CET et les connaissances occidentales ne peuvent être conciliées, les praticiens de l'EIE doivent juxtaposer ce qui est suggéré par chaque système de connaissances dans le rapport d'EIE et démontrer de quelle façon ils ont tenu compte de chacun de ces systèmes dans leur EIE. La commission note que Shell n'a pas procédé ainsi et que la façon dont Shell a pris en compte les CET qu'elle a reçues n'est pas claire. L'affirmation de Shell voulant que tous les renseignements sur l'UTT et les CET qu'elle a reçus des groupes autochtones après avoir produit son EIE en 2007 n'aient pas apporté de nouvelles données ni modifié les conclusions de l'EIE est quelque peu surprenante. La commission serait préoccupée d'apprendre que l'incapacité de concilier les CET et les données scientifiques ait servi de justification pour limiter l'utilisation des CET dans l'analyse.

[1268] La commission considère que la méthode utilisée par Shell pour évaluer les effets du projet sur l'UTT ne tient pas compte du fait qu'il peut y avoir d'autres facteurs socioculturels ou économiques contribuant à la capacité ou au désir de participer à certaines activités d'UTT ou d'exercer certains droits. La commission croit que l'évaluation des effets du bruit et de la qualité de l'air sur les ressources traditionnelles n'est pas suffisante et que l'importance de ces effets sur l'utilisation des terres doit également être évaluée. La commission estime que le projet ne contribuera vraisemblablement pas de façon significative à des problèmes de santé liés aux contaminants de l'air, mais elle croit que si les Autochtones ont l'impression que la qualité de l'air est mauvaise et qu'ils perçoivent des odeurs désagréables, cela pourrait favoriser l'évitement d'une utilisation traditionnelle. La commission croit également qu'une contamination perçue de l'eau de surface et des aliments prélevés dans la nature entrave l'UTT. La commission estime qu'une évaluation complète et appropriée des effets du projet sur l'UTT et les droits et intérêts des Autochtones est une entreprise complexe exigeant la compréhension et l'intégration d'une quantité d'éléments, incluant les effets sur la disponibilité ou l'abondance des ressources importantes pour les peuples autochtones, ainsi que les effets combinés du bruit, des odeurs, des barrières d'accès, de la contamination perçue des ressources, des facteurs culturels et d'autres facteurs.

[1269] À la lumière des facteurs énumérés ci-dessus, la commission conclut qu'elle ne peut se fier à la détermination fournie par Shell de l'importance des effets du projet et des effets cumulatifs sur l'UTT par les Autochtones et sur les droits ancestraux et issus de traités. La commission a donc effectué sa propre évaluation de l'importance de ces effets fondée sur les renseignements fournis par Shell et les groupes autochtones.

[1270] La commission note que, selon l'évaluation de Shell, le projet aura un effet direct et négatif sur les quatre RGAF adjacentes au projet. Le pourcentage total de perturbation dans les RGAF figurant dans le dossier de demande s'échelonne entre 53 et 67 pour cent, le projet représentant 22, 13, 6 et 19 pour cent de la perturbation dans les RGAF 1714, 1716, 2137 et 2172, respectivement.

[1271] La commission comprend que Shell a conclu ou conclura des ententes de dédommagement des effets du projet avec les titulaires de permis des RGAF et note que cela est nécessaire pour atténuer les effets potentiels auprès de ces personnes. Toutefois, la commission ne croit pas que les ententes de dédommagement conclues avec détenteurs de territoire dans les RGAF permettent d'atténuer les effets du projet sur l'UTT par d'autres utilisateurs autochtones des territoires de piégeage ou les effets potentiels sur les droits ancestraux ou issus de traités. La commission reconnaît que la PNCM, la PNFM et l'ACMFM ont signé avec Shell des ententes relatives à leurs préoccupations spécifiques au projet, mais tous les groupes autochtones qui ont participé à l'audience n'ont pas signé de telles ententes.

[1272] La commission note que la superficie des terres qui est ou qui deviendra non disponible pour une UTT dans les divers EIPC de la PNFM, à l'intérieur de la ZER terrestre de Shell, est importante, allant de 19 à 55 pour cent des superficies indiquées dans le tableau ci-dessous. La commission reconnaît toutefois que le projet ne représente que 1 à 3 pour cent de la perte.

	Ampleur des perturbations (pourcentage d'EIPC)					
	Situation de référence		**Dossier de demande**		**Scénario de développement futur**	
EIPC	**Utilisation modérée**	**Utilisation intense**	**Utilisation modérée**	**Utilisation intense**	**Utilisation modérée**	**Utilisation intense**
Toutes les utilisations traditionnelles	29	31	31	31	37	36
Récolte de gros gibier	19	30	19	32	21	39
Récolte de végétaux traditionnels	31	47	34	47	42	55

[1273] La commission note que, lors de l'évaluation de l'ampleur totale des perturbations pour la situation de référence, le dossier de demande et le scénario de développement futur, ainsi que de l'évaluation du potentiel qu'a cette perturbation d'entraîner des effets cumulatifs sur les activités d'UTT, Shell a comparé la superficie perturbée totale à celle du territoire traditionnel en entier de la PNCA, la PNFM et la PNCM. À l'aide de cette comparaison, Shell a estimé que le pourcentage du territoire traditionnel du dossier de demande qui serait perturbé représenterait environ 6, 11 et 19 pour cent des territoires traditionnels de la PNCM, la PNCA et la PNFM, respectivement. L'ampleur des perturbations prévues par Shell augmente et passe à 7, 13 et 22 pour cent pour la PNCM, la PNCA et la PNFM, respectivement, dans le scénario de développement futur.

[1274] La commission note que les territoires traditionnels de la PNCM, la PNCA et la PNFM utilisés par Shell sont très vastes. Leur superficie varie d'environ 3,5 à 8,6 millions d'hectares

(35 000 à 86 000 km^2). La commission ne croit pas que de comparer la surface perturbée totale à des superficies aussi grandes permette de déterminer de façon appropriée l'importance des perturbations, car toute la superficie du territoire traditionnel peut ne pas être facilement accessible aux utilisateurs traditionnels des terres. La commission note que si, plutôt que d'utiliser toute la superficie du territoire traditionnel de la Première Nation, Shell avait utilisé la superficie de territoire traditionnel situé dans la ZER des ressources terrestres comme base de comparaison, l'ampleur des perturbations aurait été beaucoup plus élevée : 33, 35 et 31 pour cent dans le dossier de demande pour la PNCM, la PNCA et la PNFM, respectivement, et 39, 41 et 37 pour cent dans le SDF. Ces valeurs suggèrent un potentiel beaucoup plus élevé d'effets importants sur l'UTT.

[1275] La commission reconnaît que la majorité des perturbations anticipées et la perte de superficie disponible pour les activités d'UTT prévues par Shell existent dans la situation de référence et sont associées aux perturbations anthropiques et aux aménagements existants ou déjà approuvés, ainsi qu'aux perturbations naturelles pouvant déjà exister ou exister dans le futur. Le projet contribuera, mais de façon modeste, à la perturbation anticipée.

[1276] La commission comprend qu'en fin de compte, ces superficies perturbées seront remises en état et redeviendront disponibles pour les activités d'UTT. Cependant, dans le cas de nombreux projets, une remise en état significative n'aura lieu que lorsque l'exploitation tirera presque à sa fin, et il faudra alors encore plusieurs années ou décennies avant que la terre soit remise en état et que son utilisation puisse être rétablie. La commission croit donc que les effets du projet et des autres exploitations de sables bitumineux persisteront durant au moins plusieurs décennies et que, pendant cette période, cela aura des conséquences importantes sur le maintien des activités d'UTT.

[1277] La commission ne croit pas que les mesures d'atténuation proposées par Shell règleront le problème de perte d'utilisation traditionnelle durant la période prévue.

[1278] La commission a également constaté que certains effets, comme les effets négatifs sur les milieux humides, pourraient ne pas être réversibles, et donc il existe une possibilité que certains des effets cumulatifs liés au projet sur les ressources traditionnelles et l'UTT se produisent durant une période indéfinie.

[1279] La commission n'a pas admis l'évaluation faite par Shell de l'importance des effets du projet sur plusieurs ressources terrestres importantes dans l'UTT. La commission a conclu à des effets négatifs importants du projet sur les milieux humides, sur les zones pouvant renfermer des végétaux traditionnels, sur les espèces en péril tributaires des milieux humides, les oiseaux migrateurs qui sont tributaires des milieux humides ou qui sont des espèces en péril et sur la biodiversité. La commission a aussi conclu que le projet aurait vraisemblablement des effets négatifs, bien que non importants, sur le caribou, le bison des bois et l'orignal.

[1280] La commission conclut que le projet occasionnera la perte de terres et de certaines ressources terrestres utilisées pour des activités d'UTT, et que cela aura un effet sur certains peuples autochtones qui utilisent actuellement la zone du projet. La commission considère que les mesures d'atténuation proposées par Shell ne sont pas suffisantes pour atténuer pleinement ces effets. La commission croit toutefois que les effets du projet, seuls, ne détruiront vraisemblablement ni n'altéreront fondamentalement pas la capacité des groupes autochtones de

pratiquer des activités d'UTT ou d'exercer leurs droits et, par conséquent, considère que les effets du projet, bien que négatifs, ne seront probablement pas importants.

[1281] La commission note que tous les groupes autochtones, incluant ceux qui ont retiré leurs objections au projet, ont exprimé des préoccupations quant à l'évaluation et à la gestion des effets cumulatifs dans la région des sables bitumineux, et quant à leurs conséquences potentielles sur l'UTT, les droits ancestraux et issus de traités et la culture.

[1282] La commission n'a pas admis l'évaluation faite par Shell de l'importance des effets cumulatifs sur plusieurs ressources terrestres importantes pour l'UTT. La commission a conclu que le projet, combiné aux autres aménagements existants, approuvés et planifiés, et aux autres activités, aurait vraisemblablement des effets cumulatifs négatifs importants sur les milieux humides, les vieilles forêts, la présence potentielle de végétaux traditionnels, la biodiversité, les espèces en péril et les oiseaux migrateurs tributaires des milieux humides, les espèces en péril et les oiseaux migrateurs tributaires des vieilles forêts et le caribou.

[1283] La commission reconnaît que l'incertitude associée à l'ampleur des perturbations prévues dans la situation de référence, le dossier de demande et le scénario de développement futur, la perte d'espèces sauvages, de végétaux ou d'autres ressources associée à cette perturbation, ainsi que l'importance de ces effets sur l'UTT est considérable. Par exemple, dans le cas de la situation de référence, tous les aménagements ne sont pas encore en place et donc toutes les perturbations ou les pertes prévues n'ont pas encore eu lieu. Similairement, dans le cas des exploitations existantes en particulier les grandes mines qui connaissent un développement par étapes toutes les perturbations n'auront pas lieu en même temps. Dans le dossier de demande et le scénario de développement futur, la perturbation ou la perte prévue incluent les pertes résultant de perturbations naturelles (comme les feux de forêt), qui peuvent ou non se produire et qui dans tous les cas correspondront à un rétablissement plus rapide que les autres types de perturbation, par exemple les perturbations liées à l'exploitation des sables bitumineux. Le niveau de perturbation ou seuil au-delà duquel les effets sur les ressources se répercuteront de manière importante ou permanente sur l'UTT est également incertain.

[1284] Malgré les incertitudes associées à l'évaluation du projet et des effets cumulatifs, la commission conclut que le projet, combiné aux autres aménagements existants, approuvés et planifiés, occasionnera probablement des effets cumulatifs négatifs importants sur les activités d'UTT, incluant la chasse et la cueillette. La commission considère que des superficies importantes ont déjà été ou seront perdues aux fins d'UTT à cause d'activités existantes, approuvées ou planifiées, de perturbations naturelles et de la non disponibilité de ressources importantes pour l'UTT, les droits et la culture autochtones. Les milieux humides, les vieilles forêts, les zones pouvant renfermer des végétaux traditionnels, les oiseaux migrateurs et les espèces sauvages comme le caribou ont subi ou subiront des effets cumulatifs négatifs importants. La commission reconnaît que les zones perturbées seront éventuellement remises en état, mais cela prendra de nombreuses années; certains types d'habitat ne pourront être remis en état, le paysage aura subi des altérations importantes, et la perte de certaines espèces pourrait être irréversible. La nature à long terme et peut-être irréversible de ces effets a des conséquences importantes sur le maintien des CET, des pratiques d'UTT, des droits ancestraux et issus de traités et de la culture.

[1285] La commission reconnaît et comprend l'importance traditionnelle et culturelle du caribou, du bison des bois et de l'orignal pour les groupes autochtones. La commission note que l'élimination de la végétation dans la zone du projet réduira la présence d'habitat pour les trois espèces et aura comme résultat d'accroître les difficultés d'accès à ces espèces pour les personnes qui s'adonnent à des activités d'UTT.

[1286] La commission a déjà constaté que le caribou semble connaître un déclin et qu'il pourrait à terme disparaître de la ZER à cause des effets directs et indirects du développement industriel. La commission constate que Shell et les groupes autochtones ont fourni des renseignements contradictoires sur l'importance que revêt l'habitat dans la ZEL pour le caribou de la région. La commission croit que, bien que des éléments de preuve indiquent que le caribou utilise toujours la ZEL dans une certaine mesure, le nombre de caribous qui l'utilisent est vraisemblablement faible, étant donné la baisse des effectifs et l'ampleur des perturbations qui ont déjà eu lieu. La commission a conclu que les effets du projet sur le caribou seraient probablement négatifs, mais non importants, surtout si l'on se fie à l'utilisation apparemment déjà faible de la ZEL. La commission reconnaît toutefois que, par le passé, le nombre de caribous était beaucoup plus élevé dans la région et que les caribous ne sont plus présents en quantité suffisante pour une utilisation traditionnelle. La commission conclut donc que l'utilisation traditionnelle du caribou a déjà subi des effets cumulatifs négatifs importants, et que ces effets se poursuivront dans le dossier de demande et le scénario de développement futur. La commission a inclus à l'intention des gouvernements de l'Alberta et du Canada un certain nombre de recommandations sur la gestion du caribou des bois.

[1287] La commission juge que le projet altèrera probablement une partie de l'habitat du bison des bois utilisé par le troupeau du lac Ronald, à cause de la construction du lac de compensation Redclay. La commission note toutefois que la perte d'habitat n'est pas la plus grande menace pour le bison des bois; la maladie est une menace plus sérieuse. La commission note également que Shell et les groupes autochtones n'ont pas fourni beaucoup de données sur l'abondance du bison des bois dans la région de ce lac de compensation, ni sur l'importance de l'habitat qui sera touché par ce lac. La commission conclut donc que les effets du projet et les effets cumulatifs sur le bison des bois seraient négatifs, mais probablement pas importants. Pour des raisons similaires, la commission conclut que les effets du projet et les effets cumulatifs sur la capacité des groupes autochtones à chasser le bison des bois seront négatifs, mais vraisemblablement pas importants. La commission a inclus un certain nombre de recommandations à l'intention du Canada concernant l'achèvement du programme de rétablissement fédéral et la détermination de l'habitat essentiel du bison des bois.

[1288] La commission note une absence de données fiables sur les populations d'orignaux dans la ZEL et la ZER utilisées par Shell. Elle croit cependant que certaines indications donnent à penser que les populations d'orignaux ont connu un déclin entre le scénario préindustriel et la situation de référence. La commission croit aussi que la baisse des effectifs d'orignaux et les changements perçus dans la qualité de la viande ont déjà altéré l'utilisation traditionnelle de l'orignal dans la ZEL. La commission reconnaît que la remise en état de la ZEL après la fermeture peut élargir l'habitat de l'orignal; entre-temps, cependant, la commission croit que Shell n'a pas présenté d'élément de preuve étayant son point de vue selon lequel la ZER adjacente inclurait un habitat suffisant pour l'orignal et qu'il n'est pas nécessaire d'atténuer la perte d'habitat de cet animal. La commission fait également remarquer que Shell a prévu que les populations d'orignaux dans la ZER diminueraient davantage dans le dossier de demande et le

scénario de développement futur, et qu'ainsi la relation des peuples autochtones avec cette espèce pourrait être davantage touchée.

[1289] En l'absence de données fiables sur les populations d'orignaux, la commission conclut que les effets du projet et les effets cumulatifs sur l'orignal étaient négatifs, mais vraisemblablement pas importants. Pour des raisons similaires, la commission a conclu que les effets du projet et les effets cumulatifs sur la capacité des groupes autochtones de chasser l'orignal étaient négatifs, mais vraisemblablement pas importants. À cause de l'incertitude associée à la taille et à la tendance des populations actuelles d'orignaux et à l'importance de l'orignal pour les groupes autochtones, la commission a inclus une recommandation voulant que le gouvernement de l'Alberta élabore et mette en œuvre un programme pour surveiller la santé et la viabilité à long terme des populations d'orignaux dans la région du cours inférieur de l'Athabasca, dans le cadre de gestion de la biodiversité du LARP ou dans d'autres initiatives de surveillance en cours d'élaboration et de mise en œuvre.

Navigation

[1290] La commission note que plusieurs groupes autochtones ont dit craindre les bas niveaux d'eau dans la rivière Athabasca et le delta des rivières de la Paix et Athabasca (DPA) et les effets de ces bas niveaux sur la navigation, l'UTT et l'exercice des droits ancestraux et issus de traités. La commission reconnaît que la navigation pourra subir des changements, mais croit que les raisons des changements observés ne sont pas bien comprises et sont probablement le résultat d'un ensemble de facteurs, entre autres l'arrêt du dragage, la construction et l'exploitation du barrage Bennett, la variation des débits d'eau à cause des cycles naturels humidité-sécheresse ou des changements climatiques et les prélèvements d'eau pour l'exploitation des sables bitumineux et d'autres utilisations de l'eau en amont.

[1291] Se basant sur l'engagement de Shell à respecter les restrictions existantes relatives à l'attribution de débit, décrites dans la version actuelle *du cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de la rivière Athabasca – phase 1* et dans les futures conditions de la phase 2, et sur les effets négligeables des prélèvements d'eau liés au projet sur les débits régionaux, la commission a conclu que le projet ne causerait probablement pas d'effets négatifs importants ni d'effets cumulatifs sur les niveaux d'eau ou sur la navigation dans la rivière Athabasca ou le DPA. La commission conclut donc qu'il est peu probable que le projet ait des effets négatifs ou qu'il contribue aux effets cumulatifs sur l'utilisation traditionnelle par les Autochtones ou sur les droits ancestraux ou issus de traités en raison d'effets négatifs sur la navigation.

[1292] Bien que la commission ait déterminé que le projet n'occasionnerait probablement pas d'effets négatifs importants sur les niveaux d'eau ou sur la navigation dans la rivière Athabasca ou le DPA, elle a inclus dans son rapport plusieurs recommandations traitant des préoccupations soulevées par les groupes autochtones et concernant la gestion de l'eau et la navigation, entre autres les suivantes :

- La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta envisagent une approche débit-seuil pour traiter des effets des prélèvements d'eau durant les périodes de débit extrêmement faible et des effets potentiels sur la navigation.

- La commission recommande que le MPO, le MEDDRA, l'industrie des sables bitumineux et tous les autres intervenants allouent les ressources nécessaires pour s'assurer que *le cadre de*

gestion de l'eau du cours inférieur de la rivière Athabasca – phase 2 est mené à terme et mis en œuvre dans son intégralité en janvier 2016, comme le recommande le rapport du comité du cadre de la phase 2 (P2FC).

[1293] La commission recommande également qu'EC et le MEDDRA, effectuent des recherches conjointes avec les groupes autochtones intéressés et fassent rapport des causes de l'assèchement perçu de la région des sables bitumineux de l'Athabasca et du DPA, et que les préoccupations des Autochtones sur la question soient prises en compte dans toute allocation d'eau à la phase 2.

Effets sur la culture

[1294] La commission note que Shell n'a pas produit d'évaluation des effets culturels potentiels du projet pour chaque Première Nation ou groupe autochtone, comme le demandait la commission dans la DRA du 30 janvier 2012 qui lui était adressée. La commission note aussi que Shell n'a pas mené d'entrevues individuelles pour son évaluation culturelle, et qu'il n'y avait pas de contribution ni d'engagements suffisants de la part des groupes autochtones pour valider l'approche ou les résultats de l'évaluation.

[1295] Alors que Shell a affirmé que l'évaluation culturelle englobait les groupes autochtones potentiellement touchés dont les territoires traditionnels chevauchent la zone du projet, ce qui inclut la PNCA, la PNCM, la PNFM, la PNFMM et les associations locales des Métis 63, 125 et 1935, la majorité des renseignements utilisés par Shell dans son évaluation semblent provenir en grande partie de la PNCA, de la PNCM, de la PNFM et des titulaires de RGAF. La commission ne sait donc pas dans quelle mesure Shell a utilisé des renseignements obtenus des autres groupes autochtones ou tenu compte de ces renseignements.

[1296] La commission note que Shell a centré son évaluation culturelle sur une évaluation des effets du projet et n'a pas évalué les effets cumulatifs sur la culture autochtone au fil du temps. À l'inverse, les données d'évaluation culturelle fournies par certains groupes autochtones (en particulier la PNCA et la PNFM) tendaient à moins s'attarder aux effets spécifiques du projet et à se concentrer sur les effets cumulatifs sur la culture et sur les changements culturels au fil du temps.

[1297] La commission accorde à Shell que l'évaluation des effets du projet sur les éléments matériels et immatériels de la culture est un exercice complexe et que de nombreuses approches différentes sont possibles. Bien que l'évaluation culturelle de Shell n'offrait qu'une évaluation générale de ces effets culturels et n'était spécifique à aucune Première Nation ni à aucun groupe autochtone, elle a tout de même été utile à la commission. Cependant, pour mieux comprendre les effets du projet et les effets cumulatifs sur la culture d'une Première Nation ou d'un groupe autochtone individuel, la commission a utilisé l'information fournie par cette Première Nation ou ce groupe autochtone.

[1298] La commission note que, d'après Shell, les effets du projet sur les éléments matériels et immatériels de la culture seraient négligeables à modérés. L'évaluation de Shell était largement fondée sur l'analyse des liens et les résultats spécifiques à la discipline contenus dans l'EIE, qui avait conclu que le projet n'aurait probablement aucun effet négatif important sur les ressources utilisées par les groupes autochtones, incluant les terres disponibles pour les activités d'UTT. Parce que Shell ne s'attendait pas à ce que le projet ait des effets négatifs importants sur les ressources biophysiques importantes pour les groupes autochtones de la région ou sur les UTT de

la ZER, la société a conclu que le projet n'aurait probablement pas d'effets négatifs importants sur la culture autochtone.

[1299] Comme cela a déjà été mentionné, la commission n'est pas toujours d'accord avec la détermination de l'importance effectuée par Shell et croit que le projet occasionnera probablement des effets négatifs, mais non importants, sur l'UTT. La commission est toutefois d'accord avec Shell lorsque cette dernière affirme que le projet à lui seul n'aura probablement aucun effet important sur la culture autochtone.

[1300] Bien que Shell n'ait pas fourni d'évaluation des effets cumulatifs sur la culture autochtone au fil du temps, la société a reconnu que les effets du développement et des autres activités dans la MRWB ont eu un effet important sur la culture autochtone, certains effets étant positifs et d'autres négatifs, et que ces effets seront vraisemblablement croissants.

[1301] La commission a déterminé que le projet, combiné aux aménagements existants, approuvés et planifiés, ainsi qu'aux autres activités ayant lieu dans la MRWB occasionnera probablement des effets cumulatifs négatifs importants sur l'UTT. Parce que la culture autochtone est étroitement liée aux activités d'UTT et à l'exercice des droits ancestraux et issus de traités, la commission conclut que le projet, combiné aux autres activités et développements existants et planifiés, occasionnera aussi probablement des effets cumulatifs négatifs importants sur la culture autochtone. La perte accrue de terres et de ressources disponibles pour la pratique d'activités d'UTT a des conséquences significatives sur la durabilité des pratiques d'UTT et culturelles. Certains des effets socioéconomiques cumulatifs associés à l'aménagement régional, comme un accès accru à une économie basée sur les salaires, la disponibilité et le prix élevé des logements et un accroissement significatif de la population régionale, contribueront davantage aux changements culturels au sein des groupes autochtones dans la MRWB.

Conclusions

[1302] La commission reconnaît que tous les groupes autochtones ne subiront pas les effets du projet ou les effets cumulatifs sur l'UTT, les droits ancestraux et issus de traités et la culture de la même manière ou dans la même mesure. L'importance des effets dépendra en partie de la façon dont les membres du groupe utilisent la zone du projet immédiate et la région plus large aux abords du projet. Les effets du projet et les effets cumulatifs négatifs potentiels sur l'UTT, les droits ancestraux et issus de traités et la culture pour chaque groupe autochtone sont largement abordés dans les sections suivantes.

[1303] La commission croit que la finalisation de l'EEC est un exercice exigeant et complexe, en particulier pour ce qui est des effets sur l'UTT, les droits et la culture autochtones. Le nombre et la variété de projets et d'activités ayant lieu dans la région des sables bitumineux, la multiplicité des utilisations traditionnelles, des cultures et des droits associés aux différents groupes autochtones et un manque de consensus sur les seuils appropriés à utiliser pour déterminer le moment où les effets négatifs sur l'UTT, la culture et les droits autochtones deviennent importants rendent difficile pour les promoteurs d'un projet individuel, comme Shell, de procéder à ces évaluations. Il est aussi très exigeant pour la commission d'évaluer l'exactitude de l'EEC et l'importance des effets cumulatifs anticipés. La commission s'accorde avec Shell et les groupes autochtones pour dire que la finalisation des EEC à l'échelle régionale, plutôt que projet par projet, serait plus efficace et réduirait le risque de produire des EEC aux résultats incohérents d'un projet à l'autre.

[1304] Il apparaît aussi à la commission que les mesures d'atténuation proposées par les promoteurs des projets individuels ne sont pas efficaces contre les effets cumulatifs négatifs sur l'UTT. Alors que l'intention affirmée du LARP est une approche plus centrée sur les effets cumulatifs pour gérer les effets environnementaux dans la région du cours inférieur de l'Athabasca, la commission note que le LARP ne traite pas spécifiquement des questions d'UTT, mais prévoit plutôt une consultation et un engagement continus auprès des peuples autochtones pour mieux étayer la planification des ressources terrestres et naturelles dans la région. Plusieurs groupes autochtones ont dit craindre que le LARP ne tienne pas compte de leurs préoccupations et ne fasse rien pour assurer une utilisation traditionnelle continue des terres. L'absence de cadre de gestion et de seuils connexes pour l'UTT rend très difficile pour l'industrie et les commissions telles que celle-ci d'évaluer les effets des projets individuels sur l'UTT. La commission croit que pour effectuer une meilleure évaluation et mieux étayer la planification de l'utilisation des terres, il faudrait élaborer un cadre de gestion de l'UTT pour la région du cours inférieur de l'Athabasca. La commission recommande que l'Alberta élabore et mette en œuvre un cadre de gestion de l'UTT pour la région du cours inférieur de l'Athabasca en tant que composante du LARP. La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta élabore ce cadre avec le gouvernement du Canada, les autres intervenants et tous les peuples autochtones touchés par le développement industriel et exerçant leurs droits dans la région des sables bitumineux. La commission recommande que ce cadre soit maintenu et adapté au fil du temps pour assurer la protection de l'utilisation des terres par les Autochtones et leurs droits issus de traités dans la région des sables bitumineux.

[1305] Au début de l'audience, la commission a déterminé qu'elle n'avait pas la compétence pour se prononcer sur le caractère adéquat des consultations de la Couronne et que, dans tous les cas, il serait prématuré pour la commission de prendre cette décision, car il y aura d'autres occasions de le faire après la publication du rapport de la commission et avant que la Couronne prenne ses décisions ou que des autorisations soient accordées pour le projet. La commission note que l'Alberta et le Canada ont déclaré au cours du processus des avis de question de droit constitutionnel concernant le caractère adéquat des consultations que le processus de consultation n'était pas encore terminé et que d'autres occasions de consultation se présenteraient une fois le rapport de la commission achevé et avant les décisions de la Couronne prises ou les autorisations réglementaires accordées pour le projet. La commission recommande aux gouvernements de l'Alberta et du Canada, avant que d'autres approbations provinciales et fédérales soient accordées, d'étudier le caractère adéquat des consultations de la Couronne avec chacun des groupes autochtones à la lumière des problèmes signalés dans le présent rapport pour déterminer si des consultations additionnelles sont nécessaires, incluant les effets négatifs du projet et les effets cumulatifs probablement importants sur un certain nombre de ressources importantes pour les peuples autochtones, et les effets cumulatifs négatifs probablement importants sur l'UTT, les droits et la culture des Autochtones.

Première Nation des Chipewyans d'Athabasca

Éléments de preuve

Participation et demandes

[1306] La participation de la PNCA au processus d'examen et à l'audience est abordée dans la section « Participation des parties au processus d'examen ».

[1307] La PNCA a déclaré qu'elle s'opposait au projet parce qu'elle croit que ce projet causera des effets négatifs importants sur les connaissances traditionnelles et les activités liées à l'utilisation des terres par ses membres, sur les droits ancestraux et issus de traités et sur sa culture. La PNCA a aussi souligné que l'EIE présentait des lacunes importantes, que les mesures d'atténuation proposées par Shell ne tenaient pas compte des préoccupations exprimées par la PNCA et que les consultations faites par Shell et par la Couronne ont été inadéquates. La Première Nation affirme que le projet n'est pas dans l'intérêt du public.

[1308] La PNCA a demandé à la commission de ne pas approuver le projet et d'imposer un moratoire de cinq ans sur toute autre exploitation des sables bitumineux pour qu'une planification appropriée puisse être faite et appliquée. La PNCA a précisé que cette planification devait reconnaître et respecter les droits ancestraux et issus de traités de la PNCA et que cette Première Nation voulait participer à la planification.

[1309] Si le projet était approuvé, la PNCA a demandé que la commission recommande à l'Alberta d'établir un plan de gestion de l'utilisation des ressources traditionnelles (PGURT) avant que des approbations soient accordées pour ce projet ou pour tout autre développement industriel. Ce PGURT devra inclure les seuils à respecter et les mesures qui permettront aux organismes de régulation d'appliquer des conditions aux permis et aux autorisations, de manière à protéger les droits ancestraux et issus de traités.

[1310] La PNCA a aussi demandé à la commission d'exiger qu'une commission indépendante d'experts soit établie dans le but d'évaluer les consultations et les accommodements pour les effets subis dans la région des sables bitumineux.

[1311] L'annexe 8 fournit la liste des recommandations clés de la PNCA.

Droits revendiqués

[1312] La PNCA a affirmé qu'elle est la successeure d'un groupe autochtone ayant conclu le Traité 8 et qu'elle a le droit de chasser, trapper, pêcher et cueillir sur tous les territoires de la Couronne non occupés et sur les autres terres pour lesquelles elle a un droit d'accès.

[1313] La PNCA a également affirmé que ses droits incluaient les droits incidents requis pour exercer de façon significative ses droits issus de traités, qui incluent les suivants :

- routes d'accès et de transport;
- eau de qualité et en quantité suffisante;
- qualité et quantité suffisantes des ressources dans les zones de récolte privilégiées;

- relation culturelle et spirituelle avec la terre;
- récoltes de petits fruits abondants dans les zones de récolte privilégiées;
- ressources médicinales traditionnelles dans les zones de récolte privilégiées;
- sentiment d'éloignement et de solitude sur la terre;
- construction d'abris sur la terre pour faciliter la chasse, la trappe, la cueillette ou la pêche;
- utilisation du bois d'œuvre pour vivre sur la terre lors de la chasse, de la trappe, de la cueillette ou de la pêche (p. ex. pour construire des abris et entretenir un feu);
- droit d'initier les générations plus jeunes sur la terre;
- accès à des terres sécuritaires sur lesquelles exercer ses droits;
- droit de se livrer à de telles pratiques et activités avec un sentiment de sécurité;
- terres et ressources accessibles au vu des contraintes de temps et de coûts;
- institutions socioculturelles pour le partage et la réciprocité;
- sites spirituels et pratiques connexes.

[1314] La PNCA a déclaré qu'en août 2012, elle comportait environ 1 049 membres, dont à peu près le cinquième résidait sur les terres d'une réserve ou sur les terres de la Couronne aux alentours de Fort Chipewyan. La plupart des autres membres de la PNCA habitent dans d'autres réserves des Premières Nations ou à Fort McMurray, à Edmonton, à Fort McKay et à Fort Smith. La PNCA a fait remarquer que sa population s'était accrue de presque 50 pour cent entre 2000 et 2012, ce qui représente une croissance annuelle d'environ 4,2 pour cent.

[1315] La PNCA a affirmé que Fort Chipewyan est le centre économique et administratif de la PNCA, mais que le cœur de sa culture, l'endroit où elle exerce ses droits issus de traités et ses droits ancestraux se trouve plus loin au sud. La PNCA a expliqué qu'elle a huit réserves dans le delta de la rivière Athabasca, sur la rive sud du lac Athabasca, aux alentours de Fort Chipewyan, en amont de la rivière Athabasca, à Point Brule et à Poplar Point (à environ 27 km au nord-ouest du projet). La PNCA a ajouté qu'elle cherche actuellement à établir une nouvelle collectivité sur la rive sud du lac Athabasca, à Old Fort Point.

Caractère adéquat des consultations menées par Shell

[1316] Shell a souligné qu'elle consultait et travaillait avec la PNCA depuis 15 ans, et qu'elle croyait qu'elle avait une bonne compréhension des problèmes et des préoccupations liés au projet soulevés par cette Première Nation. La société a reconnu que sa relation avec la PNCA était récemment devenue plus conflictuelle. Shell et la PNCA ont toutefois convenu que Shell avait consulté et négocié de bonne foi, mais les deux parties ne se sont pas entendues sur un aspect des mesures nécessaires pour atténuer les effets du projet. La PNCA a dit que le détail des négociations était confidentiel.

[1317] La PNCA a exprimé des préoccupations quant au plan de consultation des Autochtones élaboré par Shell et approuvé par le MEA. La PNCA a affirmé que le plan de consultation

n'indique pas la façon dont la participation de la PNCA sur l'UTT, les CET, les questions socioéconomiques et les effets potentiels directs, indirects et cumulatifs sur la capacité de la PNCA d'exercer de façon significative les droits qui lui sont conférés par le Traité 8 aujourd'hui et dans le futur sera prise en compte et traitée.

[1318] Shell a affirmé que, bien qu'elle ait demandé à la PNCA comment celle-ci voulait être consultée pour ce qui est du projet, elle ne pouvait confirmer avoir consulté la PNCA spécifiquement au sujet du plan de consultation. Shell a fait remarquer que le MEDDRA avait approuvé le plan de consultation et a confirmé que le plan avait été transmis à la PNCA.

[1319] La PNCA a fait remarquer que le plan de consultation stipulait en substance qu'en évaluant le caractère fondé des revendications, Shell était en mesure de s'engager de façon plus appropriée avec les groupes pouvant être plus directement touchés par le projet. Shell a dit ne pas avoir procédé à une évaluation officielle du caractère fondé des revendications de la PNCA, mais avec un historique de 15 ans de consultation auprès de la PNCA, elle croit avoir compris les préoccupations de cette Première Nation et a reconnu qu'il était possible que le projet touche les droits ancestraux et issus de traités de la PNCA.

[1320] La PNCA a avancé que la Couronne, et non Shell, était un signataire du Traité 8 et que personne ne demandait à Shell de réellement s'attaquer à la question des préoccupations et des droits de la PNCA. La PNCA craint que ni Shell ni la Couronne ne se soient renseignées sur ce qui est requis pour maintenir les droits ancestraux et issus de traités de ses membres. La PNCA a avancé que Shell avait outrepassé son rôle de simple partie aux procédures en déterminant les consultations requises et les mesures d'atténuation nécessaires, et que cela n'était pas approprié.

[1321] La PNCA s'inquiète du fait qu'une plus grande attention est accordée aux rapports de consultation bimensuels de Shell soumis au MEDDRA sur le suivi des détails administratifs associés au processus de consultation qu'aux rapports sur le suivi des questions de fond comme les préoccupations de la PNCA et la façon dont elles ont été traitées ou les mesures d'atténuation s'y rapportant. La PNCA a indiqué croire que les rapports de consultation sont trompeurs et qu'ils ne fournissent pas au MEDDRA l'information requise pour évaluer le caractère fondé des consultations. La PNCA a ajouté que ces rapports contenaient des éléments non liés au projet et au PMRP, qu'ils ne saisissaient pas toujours les questions de façon adéquate et qu'ils ne donnaient pas la bonne impression sur ce qui s'était passé, sur la raison de ce qui s'était passé et sur la progression ou la résolution des problèmes. La PNCA a avancé que les registres de consultation ne remplissaient pas leur fonction. La PNCA souligne également que l'épaisseur du dossier et des rapports de consultation ne témoignaient pas nécessairement de la pertinence des consultations.

[1322] Shell a affirmé que l'information sur les consultations était résumée pour répondre aux exigences du MEDDRA, et que lorsque le MEDDRA exigeait des renseignements additionnels, Shell les lui fournissait. Shell a dit que le MEDDRA avait demandé de tels renseignements sur certains éléments dans les rapports de consultation. Shell a aussi fait remarquer que les rapports de consultation étaient transmis aux Premières Nations aux fins d'examen et de commentaires.

[1323] Shell a expliqué qu'en tant que déléguée de la Couronne pour ce qui est des aspects procéduraux de la consultation, elle fournit ces rapports de consultation, tout en reconnaissant qu'ils ne constituent qu'une source d'information pour toute évaluation du caractère fondé d'une consultation et des effets potentiels d'un projet sur les droits ancestraux et issus de traités.

[1324] La PNCA s'est dite préoccupée par le fait qu'elle n'avait aucune façon de savoir ce que Shell et le MEDDRA s'étaient dit au sujet de la consultation de ses membres. Shell a répondu que les questions discutées avec le MEA seraient résumées dans les notes de réunion détaillées partagées avec les groupes autochtones.

[1325] La PNCA s'est aussi dite préoccupée par la mesure dans laquelle Shell a pris en compte et intégré les renseignements qu'elle a fournis pour l'évaluation et la conception du projet. La PNCA a signalé avoir fourni des milliers de pages de documents d'examen technique et d'information sur les utilisations traditionnelles à Shell, mais cette information n'a pas eu comme résultat de modifier les plans de Shell. La PNCA a dit que ses principales préoccupations restaient les mêmes, et que Shell ne les avait pas examinées attentivement.

[1326] La PNCA a soutenu que son rapport IKLU montre une utilisation significative dans la zone du projet et mentionne qu'il y aura un effet négatif important sur les droits ancestraux. La PNCA s'est dite préoccupée parce qu'en dépit de ce rapport, Shell n'a pas modifié son évaluation et n'a pas intégré le point de vue de la PNCA.

[1327] Shell a fait remarquer que certaines des zones figurant dans le rapport IKLU comme étant dans l'empreinte du projet ou au plus à 250 m de cette empreinte se trouvaient en fait à l'extérieur de celle-ci.

[1328] Shell a fourni des exemples de modification de ses plans pour le projet en fonction des éléments apportés par la PNCA et d'autres intervenants autochtones. Shell a affirmé que les plans originaux pour le projet comprenaient la dérivation temporaire de la rivière Muskeg au moyen d'une canalisation. En réponse aux préoccupations des groupes autochtones concernant la dérivation par pipeline, Shell a élaboré et soumis le plan de la mine avec MRDRM qui préconise une dérivation de la rivière Muskeg au moyen d'un canal ouvert. Shell a expliqué avoir procédé ainsi pour traiter les préoccupations des Autochtones liées à la navigabilité de la rivière, en maintenant l'esprit de la rivière et en protégeant la qualité de l'eau dans les tronçons en aval. La société a dit avoir utilisé les commentaires de la PNCA et des autres groupes autochtones pour étayer les activités de planification de la remise en état dans ses mines existantes, et a ajouté que les commentaires sont déjà en cours d'intégration dans les activités de planification de remise en état et de fermeture associées au projet. Shell a précisé qu'elle s'était engagée auprès des membres de la PNCA pour que ceux-ci participent à la cueillette de graines de plantes traditionnelles et au semage de ces graines durant la remise en état. Shell a spécifié qu'elle avait aussi tenu compte et qu'elle tiendrait compte des commentaires de la PNCA et de ceux d'autres groupes autochtones pour déterminer les directives relatives à la plantation. Shell a dit avoir utilisé les éléments fournis par la PNCA lorsqu'elle a élaboré le PPNN, incluant la détermination de la distribution des espèces et de leurs préférences. La société a aussi expliqué avoir élargi le PPNN pour aborder les préoccupations concernant la santé humaine soulevées par la PNCA et d'autres Premières Nations, qui s'inquiètent de la présence potentielle de méthylmercure dans le lac de compensation Redclay.

[1329] Shell a assuré avoir tenu compte des renseignements fournis par la PNCA, mais que de nombreux problèmes soulevés par cette dernière découlaient d'opinions différentes sur la méthode d'évaluation et les conclusions. Shell a reconnu qu'elle et la PNCA n'avaient pas les mêmes points de vue sur ces questions. Elle a affirmé que, bien que certaines personnes et

certaines activités soient touchées par le projet, elle avait considéré le projet et les effets connexes à une plus large échelle.

[1330] La PNCA a dit n'avoir pas été consultée au sujet des plans visant à passer d'un pipeline à une dérivation de la rivière Muskeg au moyen d'un canal ouvert et qu'elle n'appuyait pas cette dernière solution. Elle a ajouté qu'elle avait des préoccupations importantes sur la dérivation du cours principal de la rivière Muskeg qui n'avaient pas été résolues et qu'elle n'appuyait pas l'exploitation minière dans la rivière. La PNCA croit que la rivière Muskeg doit être protégée.

[1331] Shell a admis que la PNCA préfèrerait qu'elle ne perturbe pas la rivière, mais a ajouté que le plan de la mine avec MRDRM avait voulu traiter des préoccupations de la PNCA et de celles d'autres groupes autochtones de façon concrète.

[1332] Shell a affirmé avoir fourni plus de 300 réponses aux préoccupations de la PNCA concernant la conception du projet. Elle a fait valoir que le fait qu'une partie intéressée ne soit pas d'accord avec le résultat ne signifie pas que le promoteur n'a pas tenté de traiter ses préoccupations.

[1333] La PNCA a exprimé ses craintes face au manque de consultation et d'engagement de la part de Shell quant à l'évaluation culturelle de cette dernière. La PNCA a noté que Shell avait commencé ses travaux d'évaluation en juin 2011 et les avait soumis à la commission en mai 2012. La Première Nation a déclaré qu'elle avait tenté de prendre part à l'évaluation de sa culture, mais que Shell avait terminé son évaluation sans utiliser les éléments qu'elle avait fournis, plutôt que de tenir compte des rapports fournis auparavant par les diverses Premières Nations.

Caractère adéquat des consultations faites par la Couronne

[1334] La PNCA a dit que, bien que la Couronne ait obtenu le droit de prendre des terres de temps à autre en vertu du Traité 8, ce droit est assujetti à l'obligation de la Couronne de consulter et de satisfaire les intérêts de la PNCA avant de réduire la zone dans laquelle les membres de la PNCA peuvent continuer à exercer leurs droits de chasse, de piégeage et de pêche. La PNCA a affirmé que cette obligation de consultation et de satisfaction s'étendait aux préoccupations de la PNCA sur les effets cumulatifs du développement sur ses terres traditionnelles et sur l'exercice significatif de ses droits issus de traités.

[1335] La PNCA a déclaré que la Couronne n'avait pas traité ses préoccupations sur les effets cumulatifs du développement sur toutes ses terres traditionnelles qui auraient menacé, ou qui menaceraient actuellement, le droit fondamental de la PNCA d'exercer ses droits issus de traités sur ses terres traditionnelles à perpétuité. La PNCA a affirmé que le fait de ne pas avoir traité cette question constituait un manquement à l'obligation de consultation de la Couronne et que toute approbation dans le cadre de ce manquement était illégale et non valide.

[1336] La PNCA a dit avoir fourni un effort concerté et soutenu pour alerter la Couronne et le promoteur des effets négatifs que le projet aurait sur ses droits issus du Traité 8, à lui seul et dans le contexte d'empiètement historique et en cours sur les droits issus de traités de la PNCA.

[1337] La PNCA croit que la Couronne n'a pas procédé à une consultation significative et spécifique au projet. Elle a dit que la manière dont Shell présentait ses activités de consultation

de la PNCA auprès du gouvernement de l'Alberta l'inquiétait depuis longtemps. La PNCA a aussi dit se préoccuper du fait que l'Alberta était prête à accepter les affirmations de Shell sans la consulter, même si elle avait plusieurs fois signalé à ce gouvernement des omissions et des affirmations erronées dans les correspondances et les registres de consultation de Shell.

[1338] La PNCA a affirmé qu'il n'y avait pas eu de suivi par l'Alberta pour discuter des préoccupations indiquées dans les rapports de consultation. Le gouvernement de l'Alberta a rencontré des représentants de Shell tous les trois mois pour discuter du projet, mais n'a pas voulu rencontrer de représentant de la PNCA depuis 2009. La PNCA a dit ne pas savoir exactement ce que l'Alberta faisait des renseignements qu'elle recevait et que la province n'avait pas abordé ces questions lors des audiences. La PNCA a ajouté que les témoins fédéraux ne pouvaient pas non plus expliquer de quelle façon le Canada avait tenu compte des droits issus de traités dans l'évaluation des effets du projet.

[1339] La PNCA s'est dite préoccupée par le fait que l'Alberta et le Canada ont largement délégué les consultations à l'industrie. La PNCA a soutenu que l'Alberta était absente lors de la consultation et que le Canada refusait de discuter des questions de fond ou de droits. Elle a précisé qu'aucun ordre de gouvernement ne voulait discuter d'atteinte aux droits issus de traités.

[1340] La PNCA a affirmé qu'elle avait écrit à Affaires indiennes et du Nord Canada (aujourd'hui Affaires autochtones et Développement du Nord Canada – AADNC) en novembre 2007 pour lui indiquer qu'une EEC était requise pour les terres et les collectivités de sa réserve, en particulier en ce qui a trait aux niveaux d'eau dans la rivière Athabasca. La PNCA a noté qu'aucun représentant d'AADNC n'était présent à l'audience pour indiquer si une réponse avait été donnée à la PNCA.

[1341] La PNCA a déclaré que l'approbation du projet pourrait violer les droits constitutionnels sur la consultation et l'accommodement de la PNCA pour ce qui est de ses préoccupations. La PNCA a ajouté que jusqu'à maintenant, les consultations effectuées par la Couronne ont été inadéquates, voire inexistantes, en ce qui concerne les préoccupations décrites plus haut.

[1342] La PNCA a dit que depuis la signature du Traité 8, les terres traditionnelles de la PNCA ont été réduites et qu'elles continuaient de l'être à cause du développement, non seulement par l'industrie pétrolière et gazière, mais aussi par les municipalités, les fermiers et les autres utilisateurs. La PNCA a affirmé que toutes ses terres sont en voie d'être prises et qu'il est nécessaire que les deux niveaux de gouvernement se réunissent avec elle pour établir des plans appropriés qui protégeront les moyens de subsistance des membres de la PNCA. La PNCA a affirmé qu'en dépit de ses nombreuses tentatives pour engager un dialogue avec l'Alberta et le Canada, ces deux ordres de gouvernement ont refusé de consulter la Première Nation.

[1343] La PNCA a dit avoir écrit aux gouvernements de l'Alberta et du Canada en février 2010 et à d'autres occasions pour signaler ses préoccupations quant aux effets de l'exploitation des sables bitumineux sur les terres traditionnelles de la PNCA et sur les droits ancestraux et issus de traités, de la consultation inadéquate liée à ces effets et de ce que la PNCA a perçu comme étant une dégradation des relations entre la PNCA et les gouvernements de l'Alberta et du Canada. La PNCA a écrit dans sa lettre de février 2010 qu'en l'absence de consultation pertinente, la PNCA avait entrepris des démarches pour protéger ses droits.

[1344] La PNCA a exprimé sa frustration par rapport au fait que les recommandations des commissions précédentes n'ont été mises en œuvre que très lentement, ou pas du tout, et la PNCA croit qu'il n'existe aucune protection pour l'environnement ou pour ses droits ancestraux et issus de traités.

[1345] La PNCA a précisé que, bien qu'il y ait eu des pourparlers entre la PNCA et l'Alberta au sujet d'études de base en santé communautaire pour Fort Chipewyan, les progrès ont été très lents et très frustrants pour la PNCA.

[1346] La PNCA a dit avoir aussi été frustrée dans ses tentatives pour établir un dialogue avec les deux ordres de gouvernement sur des solutions positives qui pourraient mener à une réconciliation entre la PNCA et la Couronne quant à l'objectif de la PNCA de maintenir ses droits issus de traités face au développement industriel. La PNCA croit que la consultation dans la région des sables bitumineux comporte des lacunes systémiques.

[1347] La PNCA a décrit une de ces lacunes systémiques comme étant le fait que l'information et les méthodes nécessaires pour évaluer correctement les effets sur les droits issus de traités et la culture étaient absentes du processus. La PNCA a expliqué que les évaluations fournies par les promoteurs ne tenaient pas compte des seuils nécessaires pour le maintien des droits de la PNCA. Elle a dit que l'élimination de cette lacune était critique si on voulait s'assurer que les effets sur les droits soient adéquatement caractérisés et si on voulait élaborer des mesures d'atténuation et d'accommodement qui s'attaquaient réellement à ces effets. La PNCA a dit avoir proposé l'élaboration d'un PGURT comme solution pour combler ce manque d'information. La PNCA croit que le manque de volonté de la part de Shell et des deux ordres de gouvernement d'aborder significativement les préoccupations de la PNCA constitue une seconde lacune systémique. Elle a ajouté qu'une troisième lacune systémique était que les préoccupations qu'elle exprimait dans le contexte des consultations spécifiques à un projet étaient souvent renvoyées aux processus et aux cadres concernant la planification régionale et les effets cumulatifs. Or, l'expérience a démontré que les consultations associées à ces processus et à ces plans régionaux avaient souvent des failles et qu'elles ne suffisaient pas à protéger les droits issus de traités.

[1348] La PNCA a affirmé n'avoir pas été adéquatement consultée sur le LARP, car des représentants du gouvernement de l'Alberta ne se sont déplacés pour venir dans la collectivité qu'une fois, et qu'il s'agissait alors de deux membres du personnel subalterne. La PNCA a ajouté que la consultation de la part de l'Alberta durant le processus du LARP n'avait pas beaucoup de sens. La PNCA a dit qu'en dépit du temps et des efforts considérables qu'elle avait investis pour préparer et formuler des commentaires durant le processus du LARP, elle ne sait pas comment le gouvernement de l'Alberta a tenu compte ou intégré ses vues dans le LARP. La PNCA a écrit à ce gouvernement à plusieurs occasions durant le développement du LARP pour faire part de ses préoccupations sur le processus de consultation utilisé et pour insister sur l'importance de s'assurer que les droits constitutionnels et issus de traités de la PNCA soient reconnus et respectés dans le plan final. La Première Nation a dit n'avoir pas été satisfaite par les réponses et le niveau d'engagement offerts par l'Alberta en réaction à ses nombreuses lettres. La PNCA a expliqué que le LARP n'était pas un cadre de protection des droits issus de traités, et qu'il n'était pas non plus destiné à l'être, et que le LARP ne traite pas adéquatement des intérêts et des besoins de la PNCA.

[1349] La PNCA a dit avoir participé à plusieurs autres processus dirigés par la Couronne, mais que ses préoccupations et ses idées avaient été bien peu intégrées à ces initiatives. La PNCA a dit qu'elle était peu encline à participer à des processus régionaux si ses commentaires n'étaient pas inclus dans le processus. La PNCA a donné l'exemple de sa participation au processus de la CEMA sur la gestion de l'eau dans la rivière Athabasca. La PNCA a dit avoir identifié de graves lacunes dans le processus et avait finalement dû prendre l'initiative d'élaborer ses propres seuils de débit d'eau dans la rivière Athabasca, en se basant sur la navigabilité (DBAA).

[1350] La PNCA a dit s'être finalement retirée de la CEMA parce que les groupes de cette association ne pouvaient pas résoudre ces questions et gérer adéquatement le développement dans la région, et qu'elle était fâchée que ce qu'elle avait espéré accomplir ne pouvait l'être à travers la CEMA. La PNCA a souligné que lorsque des activités touchent les droits issus de traités, le gouvernement provincial ou fédéral doit jouer un rôle de premier plan; on ne doit pas laisser l'industrie gérer ces questions. La PNCA a reconnu que depuis qu'elle avait quitté la CEMA, cette dernière avait subi une réorganisation et qu'elle en avait eu des échos favorables. La PNCA a laissé entendre qu'elle pourrait de nouveau se joindre à la CEMA dans le futur.

[1351] La PNCA a dit qu'elle se préoccupait de la capacité et qu'elle se demandait s'il était efficace et efficient de poursuivre les études sur l'utilisation traditionnelle spécifique au site pour chaque projet. Elle a dit que c'était une source de frustration pour ses aînés, à qui on posait toujours les mêmes questions à chaque projet. Elle a ajouté que les démarches administratives associées à la mise en œuvre de ses ententes avec les promoteurs étaient épuisantes, car elle devait répondre à de nombreuses demandes, souvent assorties de délais irréalistes, ce qui devenait parfois lourd à gérer. La PNCA a dit avoir récemment passé en revue ses capacités internes et avoir constaté qu'elle aurait besoin de 37,5 personnes à plein temps pour s'acquitter de ce fardeau réglementaire croissant, et qu'elle ne disposait en fait que de sept personnes.

[1352] Shell a reconnu la pression que ses demandes exercent sur les ressources de la PNCA et a fait remarquer qu'elle avait augmenté et fait passer le financement destiné à la SRI de la PNCA à 160 000 dollars en 2011.

[1353] La PNCA croit que le développement et la mise en œuvre d'un PGURT sont nécessaires pour assurer la protection des droits ancestraux et issus de traités de la PNCA et fournir les renseignements nécessaires pour évaluer efficacement les effets cumulatifs sur ces droits. La PNCA a déclaré avoir essayé d'aborder le sujet de la cogestion de ses territoires traditionnels avec l'Alberta à plusieurs occasions, mais que pour le moment la province ne voulait pas de cette discussion. La PNCA a rapporté que durant le processus du LARP, elle avait conseillé l'Alberta sur le rôle et les avantages possibles d'une approche de cogestion, ce qui a initialement suscité l'intérêt de l'Alberta et du Canada et une demande pour de plus amples renseignements. La PNCA a préparé et transmis au secrétariat de l'utilisation des terres, responsable du LARP, un document de discussion plus détaillé sur les concepts de cogestion et sur la façon dont un modèle de cogestion peut fonctionner. La PNCA a rapporté que l'Alberta et le Canada ont continué à manifester de l'intérêt pour la proposition après avoir reçu le document de discussion. La PNCA dit avoir cependant trouvé très décourageant que, tard dans le processus du LARP, l'Alberta se soit soudainement et sans explication retirée de toute discussion sur le PGURT et qu'elle ait finalisé le LARP sans y intégrer d'élément de cogestion.

[1354] La PNCA a dit qu'elle n'était pas contre le développement industriel, mais qu'elle privilégiait la durabilité et la croissance lente plutôt qu'une croissance à un rythme incontrôlable. La PNCA a précisé que le rythme de croissance actuel était trop rapide et que la croissance n'avait pas été adéquatement planifiée, ce qui occasionnait plusieurs effets négatifs sur les collectivités de la région des sables bitumineux. Les processus de consultation et réglementaires régissant l'exploitation des sables bitumineux sont « défectueux » et ne répondent pas aux attentes de la PNCA.

[1355] La PNCA s'est dite préoccupée par le fait que la Couronne considère l'audience comme faisant partie du processus de consultation. Elle a dit croire que les deux ordres de gouvernement devraient être renseignés sur les effets potentiels sur les droits plus tôt dans le processus. Elle a fait remarquer que l'Alberta n'avait pas participé aux audiences, mais qu'elle prendrait des décisions relatives à l'approbation à la suite de l'audience.

[1356] Durant les conclusions finales, le gouvernement du Canada n'était pas d'accord avec l'affirmation de la PNCA voulant qu'il n'avait pas tenu compte des effets du projet sur les droits issus de traités. Le Canada a avancé que les éléments de preuve consignés par la PNCA incluaient une proportion importante de correspondances entre la PNCA et le gouvernement fédéral, incluant le MPO. Il a fait valoir que ces correspondances, les observations du Canada et l'information fournie par le MPO démontrent que ce ministère a pris en compte l'information fournie par la PNCA. Le Canada a aussi signalé que la présentation de TC fait spécifiquement référence aux effets sur les droits ancestraux.

[1357] Le gouvernement du Canada a expliqué que nombre des recommandations de la PNCA et des autres groupes autochtones avaient une portée très large et dans certains cas éloignée des effets spécifiques au projet. Le Canada a dit que le processus réglementaire est bien adapté pour traiter des questions spécifiques au site ou au projet, mais qu'il n'était pas destiné ni conçu pour traiter des questions plus vastes, comme les effets globaux du développement à l'échelle régionale sur les droits exercés dans toute la région. Le Canada a aussi noté que l'entente exige que la commission tire des conclusions et fasse ses recommandations en ce qui a trait aux effets du projet sur les droits ancestraux et issus de traités revendiqués par les participants, et que les conclusions et recommandations de la commission soient utilisées par la Couronne dans son processus de consultation.

Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture

Méthode d'EIE

[1358] La PNCA croit que Shell a confondu les droits des trappeurs avec les droits ancestraux et que cette confusion a influencé l'évaluation des effets du projet sur l'UTT et les droits de la PNCA faite par Shell. La PNCA a indiqué que cette confusion, combinée au manque de données appropriées, avait contribué à une sous-estimation des effets du projet sur la PNCA et mené à des mesures d'atténuation inappropriées.

[1359] La PNCA a avancé que les trappeurs n'étaient généralement pas considérés comme possédant des connaissances particulières sur l'UTT de la PNCA. Elle a ajouté que les ressources récoltées sur un territoire de piégeage ou ailleurs par les utilisateurs des terres sont partagées au sein de la collectivité et que cela fait partie de la culture de la PNCA.

[1360] La PNCA a dit qu'elle avait transmis à Shell des rapports décrivant son utilisation des terres dans une ZEL et une ZER définies. La PNCA a situé sa ZEL à 5 km de l'empreinte du projet, incluant le site de la mine et des travaux qui lui sont associés, dans laquelle des interactions directes entre le projet et les valeurs de la PNCA peuvent se produire. La PNCA a précisé que sa ZER incluait une zone plus large dans laquelle des effets directs et indirects du projet pouvaient être anticipés, comme le bruit, la poussière, les odeurs, des problèmes de gestion de l'accès, le trafic, les effets sur l'eau et d'autres effets. La ZER définie par la PNCA inclut le DPA.

[1361] La PNCA n'est pas d'accord avec Shell lorsque celle-ci affirme qu'une évaluation de l'importance des effets sur les ressources importantes pour les utilisateurs traditionnels et sur l'accès à ces ressources pourrait servir de données de substitution pour évaluer l'importance des effets sur l'UTT. La PNCA a souligné que les récepteurs et les indicateurs biophysiques et socioéconomiques inclus dans l'EIE sont fondés sur des principes de biodiversité et d'intégrité de l'écosystème, et non sur des paramètres d'utilisation ou des valeurs autochtones. Similairement, l'évaluation socioéconomique contenue dans l'EIE est fondée sur l'évaluation d'activités économiques générales, et non sur l'économie sociale traditionnelle et culturelle de la Première Nation. La PNCA a déclaré qu'une évaluation de ces récepteurs et indicateurs biophysiques et socioéconomiques ne pouvait pas saisir les effets du projet sur les droits ancestraux et issus de traités de la PNCA. La PNCA croit qu'une évaluation des effets qu'elle subira devrait s'appuyer sur une méthode évaluant spécifiquement ses droits.

[1362] La PNCA a affirmé qu'à cause de ces problèmes méthodologiques, l'EIE de Shell ne dépeint pas adéquatement les effets négatifs directs et les effets cumulatifs du projet sur l'UTT de la PNCA, sur les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones. La PNCA a dit que l'approche de Shell menait à des inexactitudes lorsqu'on supposait qu'il n'y aurait pas d'effets négatifs importants sur l'UTT s'il n'y avait pas d'effets négatifs importants sur les ressources individuelles utilisées par les membres de la PNCA ou si ces ressources étaient disponibles ailleurs dans le territoire traditionnel de la PNCA. La PNCA a aussi dit que Shell concluait généralement que les effets du projet seraient négligeables parce qu'elle supposait qu'ils seraient réversibles. La PNCA ne croit pas que les effets sur les milieux humides et les autres milieux seront réversibles.

[1363] La PNCA a exprimé sa préoccupation au sujet du fait que l'information qu'elle avait transmise à Shell n'avait pas modifié l'évaluation de Shell ni ses conclusions. Elle a expliqué que Shell avait le rapport IKLU de la PNCA depuis janvier 2011 et que ce rapport indique que le projet occasionnera des effets négatifs importants sur l'UTT et les droits ancestraux et issus de traités de la PNCA. La PNCA a affirmé qu'avec l'approche et la méthode employées par Shell, il était difficile d'imaginer quelle autre sorte de renseignements la PNCA aurait pu fournir qui aurait fait changer l'évaluation de Shell.

[1364] La PNCA a déclaré que Shell n'avait mesuré avec rigueur les effets sur les ressources traditionnelles des Premières Nations à aucun endroit dans son évaluation. Elle a aussi affirmé que le processus réglementaire ne finance pas la capacité de la PNCA à recueillir le type de renseignement spécifique qui contribuerait à une évaluation de tels effets et que le MEA a négligé d'inclure dans le cadre de référence de l'EIE plusieurs mesures qui auraient contribué à l'évaluation des effets potentiels sur les droits de la PNCA garantis par l'article 35. La PNCA a dit qu'en l'absence de données, de mesures, de seuils et de critères spécifiques pour évaluer les

effets sur les droits ancestraux, il est difficile de comprendre les affirmations de Shell qui prétend avoir évalué ces effets.

[1365] La PNCA a fait valoir que Shell avait fait preuve d'une confiance inappropriée envers le futur lointain et des activités de remise en état incertaines pour atténuer les effets du projet sur l'environnement et l'UTT. Pour ce qui est des connaissances traditionnelles et de l'utilisation des terres, la PNCA a considéré la perte d'une zone durant plus d'une génération comme étant permanente.

[1366] La PNCA a affirmé que le mandat de la commission exige la prise en compte de mesures d'atténuation techniquement et économiquement réalisables, mais que de nombreuses mesures d'atténuation de Shell sont fondées sur la gestion adaptative, qui n'est souvent qu'un engagement général envers une action, si celle-ci devient nécessaire. La PNCA a dit que la question de la gestion adaptative a été traitée par les tribunaux qui ont conclu que de vagues espoirs pour une technologie future ne constituent pas une mesure d'atténuation. Elle a ajouté que l'affirmation relative aux mesures d'atténuation non identifiées dans le cadre d'une gestion adaptative ne peut remplacer un engagement envers des mesures d'atténuation spécifiques.

Utilisation traditionnelle des terres

[1367] La version mise à jour du rapport IKLU mis à jour de la PNCA a fourni une information de base sur les connaissances et les utilisations traditionnelles de la PNCA dans la zone des deux projets proposés par Shell. Ce rapport s'appuie sur plus de 100 entrevues avec 50 aînés et utilisateurs des terres de la PNCA, ainsi que sur l'information compilée au cours d'études précédentes.

[1368] La PNCA a déclaré que le projet se trouvait dans la zone identifiée par la PNCA comme la zone à proximité de Fort McKay, zone incluant des terres et des eaux dont dépendent les membres de la PNCA vivant à Fort McMurray et à Fort McKay, et dans les environs. La PNCA a précisé que cette zone était relativement non perturbée avant l'intensification des activités liées aux sables bitumineux, à la fin des années 1990.

[1369] La PNCA a indiqué que ses membres vivaient déjà dans la zone du projet à l'ère préindustrielle. Elle a ajouté que les Autochtones qui vivaient dans la zone continuaient à pratiquer leurs activités traditionnelles autour du lac Kearl, par exemple la chasse, la cueillette de petits fruits et le séchage de la viande. Plus particulièrement, la PNCA a fait remarquer que ses membres ont compté sur les ressources de la région du lac Kearl comme l'orignal, le lapin et les gallinacés. D'après la Première Nation, à une époque plus rapprochée, les ressources récoltées dans les territoires de piégeage du lac Kearl ont souvent été partagées avec les aînés et les autres membres de la collectivité et, ainsi, n'ont pas profité uniquement aux propriétaires des cabanes ou aux titulaires des territoires de piégeage.

[1370] La PNCA a rapporté que la RGAF 1714 était la zone accessible par la route depuis Fort McMurray et Fort McKay qui était la plus proche de la zone de la PNCA (territoire de piégeage ou réserve) et que cette RGAF était historiquement une zone centrale pour l'utilisation de la PNCA. La PNCA a dit que, bien que ce territoire de piégeage se trouve dans une zone ayant déjà subi les effets du développement industriel, son utilisation est importante pour la PNCA parce qu'il est facilement accessible en termes de distance des peuplements et qu'aucun équipement spécialisé (comme des bateaux ou des motoneiges) n'est généralement requis pour s'y rendre.

[1371] Les membres de la PNCA ont présenté les preuves des activités historiques de piégeage fournies par des membres de leur collectivité dans la zone du lac Kearl. Ils ont démontré que les membres de la PNCA reçoivent souvent leurs territoires de piégeage par leurs relations de parenté. Selon la PNCA, les territoires de piégeage sont dans certaines mesures des « terres partagées » et les membres de la PNCA, même s'ils ne sont pas les titulaires d'un territoire de piégeage, peuvent y récolter des ressources.

[1372] La PNCA a affirmé qu'une variété d'utilisations indiquées dans le rapport IKLU disparaîtront si le projet est approuvé. La PNCA a rapporté 68 valeurs spécifiques au site à l'intérieur de 250 m de l'empreinte du projet, notamment 33 sites de subsistance, 14 sites d'habitation, 3 sites culturels ou spirituels, 6 sites de transport et 19 caractéristiques environnementales. Elle a identifié 122 valeurs d'utilisation spécifique dans la ZEL qu'elle a définie.

[1373] La PNCA a soutenu que, lorsqu'on parle de connaissances traditionnelles et de l'utilisation des terres, l'endroit a son importance; les lieux spécifiques et les ressources spécifiques ont un rôle à jouer et les utilisateurs des ressources traditionnelles ne peuvent pas simplement aller ailleurs. La PNCA a dit que des valeurs spirituelles étaient aussi associées à la terre, incluant la zone d'empreinte du projet, où les personnes vont exercer leurs droits et leurs activités culturelles.

[1374] La PNCA s'est dite préoccupée par le fait que Shell semble croire qu'il est acceptable pour les utilisateurs des ressources traditionnelles de devoir aller autre part sans que la disponibilité ni l'accessibilité d'un nouvel endroit du territoire traditionnel aient été évaluées. Elle a ajouté qu'il était problématique pour les utilisateurs traditionnels de la zone du lac Kearl de trouver un autre endroit pour exercer leurs droits, en partie à cause de la diminution des ressources disponibles et des terres publiques disponibles. La PNCA a souligné les accroissements de population humaine dans la région et l'assèchement de la région du DPA qui aggravent le problème. Les membres de la PNCA ont précisé qu'ils devaient exercer leurs droits près de leur lieu de résidence, parce qu'ils ne peuvent pas voyager loin pour exercer ces droits et rester disponibles pour leur emploi dans la région. Ils ont aussi indiqué qu'ils doivent maintenant transporter de l'eau à cause des préoccupations qu'ils ont quant à la contamination de l'eau de surface, ce qui limite la distance terrestre qu'ils peuvent parcourir.

[1375] La PNCA a terminé une analyse des effets spécifiques aux projets et des effets cumulatifs des projets de Shell sur l'UTT de la PNCA dans le rapport *Effects on Traditional Resources of the Athabasca Chipewyan Firsts Nation: The Shell Jackpine Mine Expansion and Pierre River Mine Project*.

[1376] Le rapport a conclu que depuis 2008, environ 28 pour cent de la ZER de la PNCA a été perturbée par les développements industriels. La PNCA a prévu que les effets cumulatifs des aménagements existants et anticipés, incluant le projet, feraient disparaître toute parcelle de terre non perturbée de la PNCA aux alentours de 2042. Les principales conclusions du rapport incluent les suivantes :

- Les conditions de l'écosystème dans la ZER de la PNCA pourraient déjà avoir changé, en particulier dans les zones de chevauchement avec les concessions de sables bitumineux; le paysage est maintenant constitué de nombreuses petites parcelles isolées de surfaces naturelles. Il est presque certain que d'autres développements occasionneront une

réorganisation substantielle et à long terme de l'écosystème, ce qui constituerait un changement d'écosystème ou de régime.

- Le bison et le caribou ont presque disparu de la ZER de la PNCA et de la plupart des zones de la MRWB et il reste très peu d'effectifs pour une utilisation traditionnelle des ressources.
- Au cours des 16 dernières années, une moyenne de 42 km^2 (l'équivalent d'au plus 10 domaines vitaux d'orignal environ) ou 1,1 pour cent de l'habitat de l'orignal a été supprimé chaque année dans la ZER de la PNCA. La diminution de l'habitat se traduit directement par une baisse de la densité des populations d'orignaux, qui est passée de 0,4 orignal par km^2 dans les années 1970 à 0,1 aujourd'hui dans la région des concessions des sables bitumineux.
- Au cours des 16 dernières années, l'habitat du castor a subi une perte annuelle de 6,3 km^2, ou 0,6 pour cent des 1 100 km^2 disponibles en 1992. L'habitat de la sauvagine a connu une perte annuelle de 3,6 km^2, ou 0,2 pour cent des 1 564 km^2 disponibles en 1992.
- Il est peu probable que les superficies perturbées soient remises en état. Il y a très peu de similitudes en termes de composition des espèces entre les sites remis en état et les milieux naturels. Les sites remis en état présentent une diversité d'espèces plus faible que celle des sites naturels.
- Le processus d'évaluation environnementale pour les projets liés aux sables bitumineux de l'Alberta ne met en jeu aucune quantification objective des ressources traditionnelles. Il n'y a aucune preuve que les effets sur l'utilisation des ressources traditionnelles par les Premières Nations soient rigoureusement mesurés dans quelque partie que ce soit du processus d'évaluation.

[1377] Les éléments de preuve de Shell indiquent qu'environ 11 et 13 pour cent des terres traditionnelles de la PNCA seraient perturbées dans la ZER terrestre, selon le cas sélectionné. La PNCA est d'avis que la comparaison entre la perturbation dans la zone du projet et l'état de la ZER terrestre ou de la superficie totale de son territoire traditionnel sous-estime les effets du projet.

[1378] D'après la PNCA, l'estimation de Shell selon laquelle la végétation terrestre a diminué de 20 pour cent entre le scénario préindustriel et la situation de référence, mais ne diminuerait que d'un autre 9 pour cent au cours des 50 prochaines années à cause des développements planifiés est absurde. La PNCA a affirmé que la sous-estimation des changements futurs est probablement causée par l'omission de nombreuses perturbations actuellement non divulguées, comme les perturbations causées par des développements et des activités à plus petite échelle, par exemple les caractéristiques linéaires, les activités d'exploration, les blocs de coupe et l'aménagement d'infrastructure.

[1379] La PNCA a souligné que pour atténuer les effets du projet sur l'UTT, Shell a fait les propositions suivantes :

- Offrir un dédommagement aux titulaires de permis pour des RAGF directement touchés par les effets du projet
- Continuer à consulter les groupes autochtones clés, incluant la PNCA

- Faciliter l'accès à la zone du projet pour que les trappeurs puissent accéder à leurs territoires de piégeage
- Offrir une formation pour sensibiliser les employés et les fournisseurs de Shell à la diversité culturelle
- Mener des consultations continues avec les groupes autochtones clés et participer aux initiatives de planification régionales pour s'assurer que les plans de remise en état et de fermeture tiennent compte de la viabilité à long terme des activités d'UTT.

[1380] La PNCA a affirmé que les mesures proposées ne permettent pas une atténuation appropriée des effets du projet sur l'exercice des droits de la PNCA. La PNCA ne croit pas que le dédommagement des titulaires de territoires de piégeage proposé par Shell soit une mesure d'atténuation appropriée pour contrer les effets négatifs sur l'UTT par les Autochtones ou sur leurs droits ancestraux et issus de traités.

[1381] La PNCA a émis des doutes sur la possibilité de remettre en état le paysage et, même si cela était possible, un paysage remis en état avec succès aurait perdu sa signification culturelle pour son peuple. D'après la PNCA, les effets du projet sur l'UTT de la PNCA seraient permanents et de grande ampleur.

[1382] La PNCA a dit que le projet aggraverait les effets cumulatifs déjà importants dans la région qui menacent le mode de vie de la PNCA. La PNCA s'est dite préoccupée par le fait que les effets cumulatifs ne soient pas traités efficacement dans le contexte des projets spécifiques et par le fait que chaque promoteur croit que ces effets cumulatifs ne résultent pas de son projet.

[1383] L'évaluation par la PNCA des effets cumulatifs prévus dans le rapport IKLU indique qu'à l'échelle régionale, les effets cumulatifs auront de grandes conséquences environnementales sur les ressources traditionnelles comme l'orignal et les animaux à fourrure. La PNCA considère déjà que les effets cumulatifs sur ces ressources sont importants. La PNCA a également documenté plus de 215 valeurs culturelles ou spirituelles spécifiques au site dans sa ZER et a dit que certaines de ces valeurs (ou toutes) seraient vraisemblablement touchées négativement par le projet, compte tenu des perturbations déjà existantes.

[1384] La PNCA a dit que la contamination perçue de la nourriture traditionnelle et de l'eau, incluant les plantes et les animaux, fera en sorte que ses membres éviteront encore plus de consommer ces ressources. La PNCA a dit que le projet accentuerait les changements de qualité et de quantité de l'eau qu'elle a observés, aurait des effets négatifs sur certains ou la totalité de ses lieux de cérémonie et ses principaux cimetières et toucherait ses activités de cueillette de plantes médicinales.

[1385] La PNCA a dit que le point de bascule qui sera atteint lorsque les terres ne pourront plus subvenir aux besoins de la Première Nation doit être déterminé avant que les effets véritables puissent être évalués. La quantité et la nature des ressources nécessaires pour préserver le mode de vie et la culture autochtones doivent être déterminées pour que l'on puisse évaluer les effets sur les droits ancestraux et issus de traités de ses membres.

[1386] La PNCA a préconisé l'élaboration d'un PGURT qui pourrait être utilisé pour gérer les effets cumulatifs sur l'UTT, les droits ancestraux et issus de traités, et la culture. La PNCA a indiqué que le PGURT serait semblable à un cadre de gestion des effets cumulatifs pour les

droits issus de traités et indiquerait les seuils et les critères relatifs aux ressources requis pour évaluer les effets sur les droits ancestraux et issus de traités. La PNCA a suggéré que le PGURT aurait une plus grande portée que les études conventionnelles sur les utilisations traditionnelles, parce qu'il traiterait également de l'importance des activités traditionnelles en termes de santé sociale, économique et culturelle et du bien-être des membres de la PNCA.

[1387] D'après la PNCA, l'exploitation des sables bitumineux représente une menace importante pour la capacité de la PNCA de maintenir ses pratiques traditionnelles et sa culture distincte. La PNCA croit qu'un PGURT devrait être requis avant l'approbation de tout autre développement industriel à grande échelle dans la région des sables bitumineux, incluant le projet, et que par la suite tout processus réglementaire ou décision de planification régionale devrait adhérer au seuil et aux limites indiquées dans le PGURT. Ce PGURT devrait être à la base de la prise en compte des droits issus de traités dans la planification régionale, dans l'évaluation spécifique au projet et dans la surveillance et le suivi.

Valeurs relatives à l'eau et aux rivières

[1388] La PNCA a fait remarquer que la navigation dans la rivière Athabasca et ses affluents est de plus en plus difficile. Elle a dit que ses membres utilisaient des bateaux pour se procurer du poisson et des ressources terrestres en bordure des rivières, et accéder aux endroits voulus sans être dérangés par le trafic industriel. La PNCA a ajouté qu'il est important que les niveaux d'eau de la rivière Athabasca soient suffisamment élevés pour permettre la navigation au moyen de petits bateaux lourdement chargés.

[1389] La PNCA a expliqué qu'elle s'attendait à ce que le projet aggrave la perte d'accès aux terres traditionnelles et la perte d'utilisation par ses membres à cause des niveaux d'eau peu élevés dans la rivière Athabasca en aval de la zone du projet et à cause de la dérivation de la rivière Muskeg. La PNCA a spécifié que les effets du projet sur la quantité d'eau constitueraient un obstacle pour l'accès à la réserve et aux terres traditionnelles.

[1390] La PNCA a dit que lorsqu'elle avait participé à la CEMA, elle s'attendait à ce qu'une limite du débit du cours d'eau en fonction besoins soit établie pour la rivière Athabasca et que celle-ci protégerait l'utilisation de la rivière et les droits ancestraux et issus de traités de ses membres. La PNCA a dit que, parce qu'elle ne croit pas que le *cadre de gestion proposé de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 2* pour le cours inférieur de la rivière Athabasca puisse protéger l'utilisation de la rivière et les droits de la PNCA, elle a élaboré la limite du DBAA, qui est le niveau d'eau que la PNCA croit nécessaire pour permettre la navigation, l'accès aux terres traditionnelles et l'exercice des droits ancestraux et issus de traités de ses membres et des autres groupes autochtones. La PNCA a dit que le DBAA exigerait qu'une profondeur d'au moins 1,2 m (4 pieds) d'eau soit maintenue dans la rivière, de l'automne jusqu'à la fin de la saison de fraye au printemps, pour permettre la migration des poissons et la navigation.

[1391] La PNCA a demandé à la commission de recommander que les gouvernements de l'Alberta et du Canada adoptent et mettent en œuvre les recommandations énoncées dans la présentation de la PNCA sur le cadre de gestion de l'eau de la phase 2, incluant le DBAA. La PNCA a aussi recommandé que toute autorisation accordée conformément à la *Water Act* soit assortie de l'obligation de cesser le prélèvement lorsque les débits ont atteint le DBAA.

[1392] La PNCA croit également que l'augmentation des prélèvements d'eau contribuera à l'assèchement du DPA. Elle a dit reconnaître que le barrage Bennett avait altéré le débit de l'eau dans le DPA, mais elle a souligné que la situation s'était beaucoup aggravée depuis 2003, avec la croissance de l'industrie des sables bitumineux. La PNCA a aussi affirmé qu'une évaluation en règle des changements climatiques était requise pour bien comprendre l'assèchement dans le DPA.

[1393] Shell a déclaré qu'elle avait évalué les effets du projet sur le DPA dans son EEC mise à jour de mai 2012 pour le dossier de demande et le scénario de développement futur. Shell a conclu que les effets cumulatifs du projet et des aménagements existants, approuvés et planifiés sur les changements de niveaux d'eau et la fréquence des inondations dans le DPA seraient négligeables, si on se base sur la réduction minimale prévue de la profondeur moyenne de la rivière Athabasca.

[1394] La PNCA est d'avis que les niveaux de contamination de l'eau actuellement perçus, combinés à d'autres changements, ont des effets psychosociaux graves, ce qui entraîne un évitement généralisé et une perte d'utilisation par les membres de la PNCA dans la région. La PNCA a dit que le projet allait vraisemblablement occasionner une perte accrue de l'utilisation, en particulier en aval du projet, le long des rivières Muskeg et Athabasca, dans des zones documentées d'utilisation traditionnelle et dans les réserves de la PNCA. Elle a affirmé que le niveau de confiance associé à la prévision de ces effets était élevé.

[1395] Dans son document *Athabasca River Use, Knowledge and Change Study*, la PNCA a documenté des cas spécifiques de perte d'utilisation causée par des craintes quant à la qualité de l'eau en aval de rivière Firebag. Les membres de la PNCA ont rapporté que les indicateurs de la qualité de l'eau avaient subi les changements suivants :

- Changements dans le goût et l'odeur de l'eau de la rivière Athabasca
- Présence dans l'eau de mousses ou de films inhabituels visibles des bateaux ou dans les récipients de cuisine
- Absence ou baisse des effectifs d'espèces particulières, incluant des insectes, le long de la rivière Athabasca
- Anomalies chez les poissons, l'orignal et d'autres gibiers, en particulier dans les zones proches de la rivière Muskeg, en aval du projet, mais aussi dans d'autres parties de la rivière Athabasca et du DPA.

[1396] La PNCA croit que le muskeg est une entité vivante hébergeant de nombreuses espèces d'animaux et soutenant l'écosystème en entier. La PNCA croit également que la rivière Muskeg est la source de vie de l'écosystème du muskeg, qu'elle est sacrée et qu'elle doit être protégée. La PNCA a ajouté que la rivière Muskeg était utilisée pour la navigation, pour accéder aux zones de piégeage et à d'autres fins.

[1397] La PNCA a fait remarquer que le Muskeg River Integrity Group de la CEMA a été chargé d'élaborer un plan de gestion des bassins versant pour le bassin de la rivière Muskeg, mais n'a pas accompli cette tâche et pour l'instant seul un plan de gestion intérimaire des bassins versants est en place. La PNCA a aussi noté que bien que le plan intérimaire ait parmi ses objectifs de ne pas dériver le cours principal de la rivière Muskeg, il n'inclut pas le projet et ne

traite pas de la dérivation du cours supérieur de la rivière Muskeg proposée par Shell. La PNCA s'est dite préoccupée du fait qu'encore une fois, il semble que le minerai de bitume soit passé avant la protection du bassin de la rivière Muskeg. La PNCA a affirmé que la dérivation de la rivière ne la protège pas. Elle a demandé aux organismes responsables de la réglementation d'assurer une pleine protection du bassin de la rivière Muskeg, incluant la stérilisation du minerai dans le sous-sol pour maintenir l'esprit de la rivière.

[1398] La PNCA a rapporté que les zones de la rivière Athabasca et du lac Kearl, aux alentours du projet, sont toutes les deux des sites de pêche utilisés par les membres de la PNCA.

[1399] Shell a dit que l'information qu'elle a recueillie sur l'utilisation traditionnelle ne faisait pratiquement pas référence à une pêche de subsistance dans l'empreinte du projet. La société a affirmé qu'en termes d'effets directs du projet sur le poisson et sur les pêches, la communauté des poissons dans l'empreinte directe du projet consiste en un nombre relativement peu élevé d'espèces de poisson et que le cours supérieur de la rivière Muskeg n'offre généralement pas d'habitat aux espèces migratoires de la rivière Athabasca.

[1400] Shell a noté dans son ébauche de PPNN de 2012 que l'EIE fournissait des plans pour intégrer conceptuellement le drainage en cours d'exploitation et à la fermeture entre le site du projet et celui d'autres exploitations minières des sables bitumineux pertinentes approuvées dans le bassin versant de la rivière Muskeg, incluant le PESBK. Shell a affirmé que les principaux effets du projet se manifesteraient en aval du lac Kearl, de sorte qu'elle peut conclure que le projet n'aurait pas d'effets directs sur la pêche traditionnelle dans la ZEL.

[1401] La PNCA a exprimé des doutes sur l'efficacité des mesures de dédommagement pour le poisson et l'habitat du poisson proposées par Shell. La PNCA a fait valoir que le poisson dans le lac de compensation ne serait pas disponible pour la consommation humaine durant plusieurs années, à cause de la contamination par le méthylmercure, ce qui fait que le dédommagement proposé ne sera pas disponible aux membres de la PNCA durant longtemps. La PNCA a aussi déclaré que rien ne prouvait que les membres de la PNCA accepteraient l'idée de la pêche dans un lac de compensation comme une option culturellement appropriée.

[1402] Shell a reconnu que la modélisation de l'habitat du lac de compensation Redclay tenait pour acquis que le lac était mature, ce qui ne se produira pas avant 20 à 30 ans après le remplissage initial. Shell a fait remarquer qu'une des raisons du rapport de compensation de deux pour un était qu'elle n'avait pas modélisé le délai jusqu'à la maturation du lac ni les conditions intérimaires au cours du développement de ce dernier.

[1403] Le MPO a expliqué que le lac de compensation ne serait pas disponible pour la pêche traditionnelle tant que les concentrations de mercure seraient élevées. Le Ministère a déclaré que le temps requis pour que la concentration de mercure atteigne un niveau acceptable varierait selon les mesures d'atténuation, mais a confirmé que le processus pourrait prendre aussi longtemps que 20 ou 30 ans.

Ressources terrestres

[1404] La PNCA a suggéré que le projet supprimera ou touchera l'habitat de nombreuses espèces dont elle dépend traditionnellement, incluant le caribou des bois, le bison des bois et l'orignal. La PNCA a fait remarquer que l'habitat de haute qualité pour l'orignal, le caribou des

bois et les oiseaux migrateurs à l'intérieur de la ZEL du projet et le rare habitat du bison des bois à l'ouest de la rivière Athabasca seront directement perturbés. La PNCA a aussi affirmé que l'utilisation de ces espèces sera touchée par un accès réduit pour les membres de la PNCA, un accès accru pour l'industrie et les activités récréatives et une contamination perçue accrue des ressources traditionnelles ou des aliments, ce qu'entraîne un accroissement de la portée et de l'intensité de l'évitement ou d'une utilisation réduite.

[1405] La PNCA a affirmé que le projet supprimera aussi un corridor faunique connu et important dans la région le long de la rivière Muskeg.

[1406] La PNCA a fait état de ses préoccupations quant aux effets cumulatifs sur l'orignal, le caribou et le bison des bois dans la ZER, étant donné leur importance culturelle. La PNCA a ajouté que des grandes zones contiguës étaient essentielles, à cause de la répartition étendue et dispersée des ressources fauniques de la forêt boréale, en particulier celle des grands ongulés comme l'orignal, le bison et le caribou, sur lesquels repose une grande partie de ses pratiques culturelles et économiques traditionnelles. L'évaluation des effets cumulatifs faite par la PNCA indiquait qu'à l'échelle régionale, ils auront des conséquences environnementales graves sur les ressources traditionnelles comme l'orignal et les animaux à fourrure.

[1407] La PNCA a indiqué que les espèces historiquement importantes pour des utilisations de subsistance, comme le bison des bois et le caribou des bois, sont déjà dangereusement peu nombreuses et se font rares pour l'utilisation traditionnelle des ressources à travers la région. Elle a dit que le paysage régional subissait des changements qui pourraient mener à la disparition d'espèces sauvages, entre autres le caribou, le bison et l'orignal.

[1408] La PNCA a dit que depuis les années 1990, nombre de ses membres ont perdu la possibilité d'utiliser de grandes parties des terres sur lesquelles ils exerçaient leurs droits, incluant leurs droits de subsistance, à cause d'effets existants comme l'accès restreint et des barrières aux zones contrôlées par les entreprises d'exploitation des sables bitumineux, le trafic, la perturbation et la contamination perçue. La zone touchée inclut des territoires de piégeage, des campements, des cabanes, des sentiers et des zones d'approvisionnement de chasse, de pêche et de ressources importantes pour la PNCA; elle inclut aussi des zones d'habitat historiquement utilisées par le bison, le caribou des bois et d'autres espèces.

[1409] Par conséquent, la PNCA a considéré que les effets du projet sur les connaissances et l'utilisation de la PNCA sont importants et négatifs si l'on se base sur la capacité des membres de la PNCA de chasser ou de compter sur des populations de bisons des bois et de caribous des bois.

[1410] La PNCA a affirmé que le caribou représentait une ressource privilégiée, unique et culturellement importante pour les connaissances, l'utilisation et la pratique d'activités de ses membres, et que cette Première Nation a un lien spirituel et une relation avec cet animal. La PNCA a aussi affirmé qu'elle jouait un rôle clé dans la protection du caribou. Elle réfute l'affirmation de Shell selon laquelle le caribou est presque absent de la ZEL du projet. La PNCA a dit que les signalements de ses membres suggèrent que le caribou utilise encore la ZEL. On a observé le caribou et ses traces dans toute la ZEL et la zone du lac Kearl aussi récemment qu'à l'automne 2012. Les membres de la PNCA ont dit que le caribou utilisait régulièrement l'habitat de muskeg, dans la ZEL, pour élever leurs petits.

[1411] La PNCA a exprimé ses inquiétudes quant aux effets sur les populations de caribous des bois importantes culturellement dans sa ZER et dans les zones adjacentes à la ZEL du projet (par exemple, la zone du lac Kearl). La PNCA a dit que dans sa ZER, les zones d'habitat essentiel du caribou des bois, au nord et à l'est du lieu de projet, et les zones en aval du lieu de projet, le long des rivières Muskeg et Athabasca, seraient en péril à cause du dossier de demande.

[1412] La PNCA a dit que le bison des bois représentait une ressource traditionnelle importante pour la PNCA et que cette dernière comptait sur la harde du lac Ronald pour exercer ses droits traditionnels, parce que c'était la seule harde de bisons disponible pour les chasseurs de la PNCA à l'extérieur du parc national du Canada Wood Buffalo. La PNCA craint que l'aménagement du lac de compensation Redclay ait des effets négatifs sur la harde du lac Ronald, ce qui pourrait contribuer au déclin des effectifs de cette harde. La PNCA a affirmé que le bison est actuellement chassé par les membres de la PNCA et qu'il est considéré comme un élément important dans l'utilisation planifiée de la PNCA.

[1413] La PNCA a souligné que le bison des bois a été désigné comme espèce menacée en vertu de la LEP en 2000, mais que le Canada n'a toujours pas créé de programme de rétablissement pour cette espèce. La PNCA a dit que, d'après EC, un programme de rétablissement aurait dû avoir été mis en place à la fin de 2011.

[1414] EC a expliqué que l'élaboration du programme de rétablissement a été retardée à cause de discussions à propos de maladie au sein des hardes et de l'incidence que cela avait sur le programme de rétablissement. Le Ministère a ajouté que la nouvelle date d'échéance pour ce programme de rétablissement était maintenant la fin de 2013, après consultation des intervenants.

[1415] Shell a dit que la population de bisons des bois dans la ZER était limitée par la maladie et non par la disponibilité d'habitat. Pour cette raison, Shell affirme que le déclin des effectifs du bison des bois sera négligeable dans la ZER entre le scénario préindustriel et la situation de référence, le dossier de demande et le scénario de développement futur. L'expert de la PNCA, M. Komers (Ph.D.), est d'accord avec l'affirmation de Shell qui veut que, dans la ZER, le bison ne soit pas limité par l'habitat.

[1416] La PNCA a rappelé que l'orignal était une espèce culturellement importante qui constituait une importante source de protéines pour la collectivité.

[1417] La PNCA n'accepte pas les résultats de l'analyse de viabilité des populations d'orignaux faite par Shell (voir la section « Effets sur les espèces sauvages et leur habitat ») et croit que Shell n'a pas tenu compte des CET de la PNCA, étant donné les contradictions dans les conclusions des deux intervenants. La PNCA a dit que les trappeurs et les membres des Premières Nations rapportaient régulièrement une baisse du nombre d'orignaux dans la région, tandis que l'analyse de Shell a prévu une croissance des populations d'orignaux. La PNCA a ajouté que l'analyse de viabilité des populations de Shell contredisait la modélisation faite lors de l'élaboration du Cadre de gestion environnementale de l'écosystème terrestre (CGEET), qui a conclu que les populations d'orignaux se trouvaient déjà sous la limite inférieure de la plage de variation naturelle et qu'elles continueraient à décliner.

[1418] La PNCA a indiqué qu'entre 1992 et 2008, en moyenne 42 km^2 d'habitat de l'orignal a été supprimé chaque année dans la ZER de la PNCA, et la densité de l'orignal a subi une baisse

substantielle. Les membres de la PNCA ont rapporté que l'orignal et le cerf évitent de plus en plus la zone du lac Kearl.

[1419] La PNCA a conclu que la destruction de l'habitat par le projet, ainsi qu'un accès accru pour les chasseurs non membres de la PNCA réduiront vraisemblablement la capacité des membres de la PNCA de chasser ou de compter sur l'orignal pour se nourrir. La PNCA a aussi conclu que ces effets occasionneront probablement un changement discernable de l'exercice privilégié d'une pratique culturelle importante, de l'utilisation des terres ou d'un droit, et cela provoquera de grandes inquiétudes chez les membres de la PNCA. Les membres de la PNCA ont aussi rapporté que le bruit des canons utilisés pour effaroucher les oiseaux interfère avec la chasse à l'orignal et celle d'autres animaux.

[1420] La PNCA s'est dite préoccupée par la santé et le goût de l'orignal. La PNCA a dit que nombre de ses membres éviteront d'utiliser l'orignal s'ils perçoivent une anomalie dans son comportement ou son apparence physique (kyste ou apparence de maladie). Elle a dit que ses membres font preuve de prudence lorsqu'ils chassent l'orignal et qu'ils récoltent d'autres animaux dans la région de Firebag, parce qu'ils craignent la contamination dans cette région.

[1421] La PNCA a indiqué que les oiseaux migrateurs, en particulier la sauvagine du printemps, jouaient un rôle important dans le passé et qu'ils ont actuellement une grande valeur et représentent un élément essentiel dans l'utilisation future prévue par la PNCA. La PNCA a précisé que les chasses aux oiseaux sont des périodes importantes pour la collectivité et la famille, étant donné que de nombreuses familles de la PNCA se réunissent dans des grands campements pour la durée de la chasse. En tant que telles, les réunions saisonnières pour les chasses aux oiseaux ont une grande importance sociale et culturelle pour la PNCA et elles favorisent le partage des connaissances et de la nourriture parmi les membres de la collectivité et entre les générations. La PNCA a souligné que la zone du lac Kearl était une zone importante pour la chasse aux oiseaux aquatiques.

[1422] La PNCA a affirmé que les oiseaux aquatiques et le rat musqué servent d'indicateur pour la santé du DPA et de la rivière Athabasca. La PNCA a décrit l'importance culturelle du rat musqué, qui permet à ses membres de se vêtir et de se nourrir. Elle a aussi décrit une baisse importante du nombre de rats musqués dans l'histoire récente, baisse attribuée à l'exploitation des sables bitumineux.

[1423] La PNCA a dit que la diminution du nombre d'oiseaux migrateurs et la modification des voies migratoires influent sur la chasse au printemps dans la région des sables bitumineux, en particulier dans le DPA.

[1424] La PNCA a dit que la perturbation intentionnelle des oiseaux et des voies de migration à l'aide de canons d'effarouchement dans les bassins de résidus pourrait aggraver l'effet négatif sur la présence actuelle ou potentielle des oiseaux migrateurs pour l'utilisation par la PNCA dans la ZER.

[1425] La PNCA croit que les facteurs suivants pourraient tous contribuer à la modification des routes migratoires des oiseaux :

- Grandes superficies sans végétation le long de la rivière Athabasca

- Grands panaches de poussière, de fumée à l'odeur désagréable et de polluants dans l'air
- Grandes quantités de métaux réfléchissants et nombreux véhicules de grandes dimensions, bruyants et de couleurs vives constamment en mouvement
- Bruit presque constant qui augmente à cause des canons et des dispositifs d'effarouchement des oiseaux lorsque ceux-ci survolent l'endroit

[1426] EC a confirmé que les voies de migration des oiseaux avaient changé, ce qui pourrait avoir un effet sur la présence des oiseaux migrateurs dans le DPA. D'après EC, la raison pour laquelle les voies de migration ont changé et les populations d'oiseaux migrateurs ont diminué dans le DPA n'est pas claire et l'industrie des sables bitumineux peut ou peut ne pas contribuer aux changements observés.

[1427] La PNCA a dit que le fait que Shell ne semble pas avoir intégré dans son évaluation les CET liées aux oiseaux migrateurs que la PNCA lui a fournies en 2008 lui inspire des craintes.

[1428] Shell a indiqué que les participants de la PNCA à un atelier commandité par la CEMA en 2005 ont fourni des CET décrivant la baisse du nombre d'oiseaux migrateurs et de rats musqués dans le DPA. Shell a affirmé que son évaluation des conditions de base n'indiquait aucun déclin du nombre d'oiseaux migrateurs ni de rats musqués dans le DPA. Shell a reconnu qu'elle n'avait pas su comment intégrer les CET fournies par la PNCA parce que ces données ne correspondaient pas aux autres données de référence recueillies par Shell.

Effets sociaux, économiques et culturels

[1429] La PNCA était critique de la méthode utilisée par Shell pour évaluer les effets sociaux, économiques et culturels sur la PNCA. Cette Première Nation a affirmé que l'évaluation socioéconomique de Shell se concentrait étroitement sur des questions économiques générales et ne tenait pas bien compte des intérêts, des valeurs et de la culture uniques de la PNCA. De même, la PNCA était d'avis que l'évaluation culturelle de Shell souffrait de plusieurs lacunes méthodologiques et ne constituait pas une évaluation adéquate des effets du projet ni, de façon plus générale, de l'exploitation des sables bitumineux sur la culture de la PNCA.

[1430] La PNCA a soumis plusieurs rapports détaillés indiquant et décrivant les effets sociaux, économiques et culturels potentiels du projet et de façon plus générale de l'exploitation sur la PNCA. Le rapport *A Narrative of Encroachment Experienced by the Athabasca Chipewyan First Nation* (rapport Larcombe) fournit un sommaire des moteurs historiques et actuels de l'empiètement sur le territoire traditionnel de la PNCA et une discussion exhaustive sur les effets de cet empiètement sur les droits, les valeurs et les connaissances de la PNCA. Le document *Athabasca Chipewyan First Nation Supplemental Social, Economic and Cultural Effects Submission for Shell Canada's Proposed Jackpine Mine Expansion* fournit des renseignements sur les changements sociaux, économiques et culturels vécus par les membres de la PNCA au fil du temps, ainsi que les effets anticipés, l'accent étant mis sur les effets du secteur des sables bitumineux, du projet de Shell et du PMRP. La PNCA a reconnu que Shell avait appuyé financièrement la réalisation de ce rapport.

[1431] Les priorités culturelles et sociales indiquées par les membres de la PNCA reflètent le souhait de pouvoir poursuivre les activités suivantes :

- Pratiquer un mode de vie traditionnel
- Conserver un environnement sain
- Préserver et renforcer les liens familiaux
- Préserver et renforcer les services et les liens communautaires
- Maintenir la santé physique, mentale, émotionnelle et spirituelle
- Favoriser la durabilité économique

[1432] La PNCA a aussi souligné les éléments culturels valorisés suivants :

- Accès significatif aux terres traditionnelles privilégiées aux fins d'activités culturelles traditionnelles
- Maintien des valeurs, des habiletés et de la langue traditionnelles par le transfert intergénérationnel des connaissances
- Maximisation du temps passé sur la terre pour toutes les générations
- Accès à de l'air pur, à l'eau, à la faune et à la végétation
- Intimité adéquate pour éprouver du réconfort en profitant calmement de la terre
- Respect, partage et réciprocité, et équilibre dans les relations avec les autres groupes culturels

[1433] La PNCA a expliqué que son mode de vie traditionnel est un mode de vie spirituel et qu'il était important pour les Dénés de préserver un lien avec la terre. La PNCA a indiqué que des membres entretiennent ce lien avec la terre pour que la terre prenne soin de leurs besoins physiques et spirituels. La PNCA a affirmé que les terres doivent être préservées, de sorte que les personnes puissent y passer du temps et conserver leur culture et leur mode de vie. La PNCA a décrit l'identité culturelle comme un sentiment de savoir qui l'on est et d'où l'on vient, et elle a ajouté que cela exige de garder sa culture vivante. La PNCA a dit que la récolte, la consommation et le partage des aliments prélevés dans la nature ont une profonde signification culturelle pour les peuples autochtones et qu'ils étaient un véhicule privilégié de transmission des valeurs, des habiletés et de la spiritualité. La transmission des connaissances et des récits lors des moments passés en famille, dans les campements et lors des réunions, ainsi que la promotion d'interactions significatives entre les aînés et les jeunes sont d'autres façons importantes de maintenir la cohésion sociale et la culture.

[1434] La PNCA a décrit la façon dont, au cours des 120 dernières années, les activités des gouvernements et de l'industrie ont progressivement et cumulativement empiété sur les paysages terrestres et marins qui étaient à la base du mode de vie et de la subsistance de la PNCA. Les moteurs contemporains de l'empiètement indiqués dans le rapport Larcombe incluent la croissance de la population, le développement hydroélectrique (incluant l'aménagement du barrage Bennett), les carrières et d'autres formes d'exploration et d'exploitation minières, la récolte et le traitement du bois, l'exploitation des sables bitumineux, les perturbations linéaires, le développement urbain, l'utilisation récréative et sportive de la terre et des ressources, la

désignation et l'aménagement de terres publiques et l'attribution par le gouvernement des ressources en eau.

[1435] La PNCA a déclaré que la croissance de l'industrie des sables bitumineux a graduellement limité la quantité, la qualité et la distribution des terres disponibles pour une pratique significative de ses droits issus de traités et de la préservation de sa culture. La PNCA a expliqué que les barrières comme les portes et les clôtures, les irritants comme la pollution par le bruit et l'accroissement du trafic, les interruptions physiques comme les infrastructures et les routes et les préoccupations sur la qualité des ressources sont tous des entraves à l'utilisation des terres par la PNCA, et sont donc des entraves à la transmission de la culture de la PNCA. La PNCA a déclaré que les dommages infligés à ses terres traditionnelles par l'industrie des sables bitumineux limitent la capacité des aînés à enseigner les habiletés qui permettraient aux prochaines générations de vivre sur la terre comme l'ont fait leurs prédécesseurs. La PNCA a dit que le manque de transmission des habilités touche la volonté des générations plus jeunes d'adopter un mode de vie traditionnel, incluant la mise en pratique des habiletés, les pratiques spirituelles et cérémoniales, et les valeurs culturelles.

[1436] Les principaux effets économiques de l'empiètement indiqués dans le rapport Larcombe incluent un déclin du succès et des possibilités de récolte et une augmentation du coût des cultures. La PNCA a affirmé que 78 pour cent des familles de la collectivité profite encore des récoltes de la terre et consomme les ressources traditionnelles quotidiennement. La PNCA a dit que la contribution des produits récoltés au bien-être économique des familles individuelles et de la collectivité pouvait être importante.

[1437] La PNCA croit que les effets sociaux, économiques et culturels du projet seront fortement négatifs pour les membres de la PNCA vivant sur la terre, mais elle a reconnu qu'il y aura des effets positifs et des effets négatifs pour ceux vivant à Fort Chipewyan et à Fort McMurray. La PNCA a noté qu'une amélioration des infrastructures et des possibilités d'emploi, d'éducation et de formation ont constitué des effets bénéfiques des aménagements passés, tandis que la nécessité pour des Autochtones de quitter leur collectivité, la dysfonction sociale, les inégalités économiques et les inégalités des effets ont eu des conséquences négatives.

[1438] La PNCA a signalé une étude (non limitée aux membres de la PNCA) rapportant que la consommation moyenne d'aliments prélevés dans la nature à Fort Chipewyan est d'environ 0,5 kg par personne et par semaine, certaines familles rapportant une consommation de 1,25 kg d'aliments prélevés dans la nature par personne et par semaine. La PNCA a expliqué que la part des aliments prélevés dans la nature dans l'économie de la PNCA est importante, à cause du prix élevé de la nourriture à Fort Chipewyan et à Fort McMurray. La PNCA a expliqué que les aînés, les parents seuls et les personnes à revenu fixe n'ont d'autre choix que de résider sur la terre et d'en vivre.

[1439] Pour pouvoir représenter la valeur économique des aliments prélevés dans la nature par les membres de la PNCA, la Première Nation s'est livrée à un calcul brut à l'aide de la méthode de coût de remplacement, qui multiplie le prix de détail par le poids moyen de la nourriture comestible déclarée pour diverses espèces. La PNCA a donné les valeurs suivantes aux aliments prélevés dans la nature qu'elle récolte habituellement : orignal : 5 792 dollars, caribou de la toundra : 1 448 dollars, bison : 8 689 dollars, castor : 257 dollars, oie : 51 dollars et doré : 16 dollars. La PNCA a affirmé qu'une modeste récolte pour une famille pouvait représenter plus

de 13 000 dollars de nourriture de haute qualité pour l'année, ajoutant 61 pour cent à la médiane de 2010 sur le revenu familial après taxe. La PNCA a dit que la contribution des aliments prélevés dans la nature pour les membres à faible revenu, comme les aînés ou les mères seules, est encore plus grande.

[1440] La PNCA a expliqué que les difficultés d'accès, les perturbations générales, la compétition accrue pour les ressources, la nécessité d'aller plus loin pour réussir sa récolte ou accéder à des ressources jugées propres à la consommation, le besoin de transporter de l'eau potable et d'autres problèmes ajoutent des heures aux activités de récolte et augmentent le coût de l'UTT. La PNCA a ajouté que plus le temps requis pour récolter la nourriture traditionnelle augmente, plus il devient difficile pour les membres qui ont un emploi régulier de récolter les ressources traditionnelles de la terre.

[1441] D'après la PNCA, les effets psychologiques de la perte culturelle causée par les changements à la terre et l'importance réduite accordée à la récolte, à la consommation et au partage des aliments prélevés dans la nature peuvent occasionner plusieurs changements socioculturels, entre autres les suivants :

- Une perte des connaissances et des habiletés traditionnelles, incluant le transfert intergénérationnel des connaissances et des habiletés traditionnelles
- Un sentiment général d'aliénation des terres traditionnelles et une perte de la continuité et du sentiment d'appartenance
- Une perte des habitudes de partage
- Une perte d'espoir touchant la préservation de la culture traditionnelle au fil du temps et une perte d'identité culturelle et d'estime de soi
- Un déclin dans l'organisation sociale de la famille, de la famille élargie et de la collectivité

[1442] La PNCA a déclaré que la transmission des connaissances culturelles se produit sur la terre, où les enfants sont initiés aux récits, aux légendes, aux noms de lieux et aux protocoles de respect pour les êtres non humains qui relèvent de la culture. D'après la PNCA, la perte de contact intime avec la terre est identifiée par plusieurs auteurs comme la principale raison de la dégradation des systèmes traditionnels.

[1443] La PNCA a expliqué qu'elle avait considéré la soustraction de terres à leur utilisation par les Autochtones durant une période plus longue qu'une génération comme étant permanente aux fins d'utilisation et de culture traditionnelles. La PNCA a affirmé que l'interruption de la transmission des connaissances liées aux superficies perturbées aurait des effets irréversibles sur les éléments matériels et immatériels de la culture et de l'UTT. La PNCA a dit que si l'utilisation d'une région devait être perdue, par exemple la zone du projet, il faudra s'attendre à des effets sur des formes particulières de connaissances, par exemple les noms de lieux, les récits et les pratiques culturelles liés à cet endroit.

[1444] La PNCA s'est également dite inquiète de la perturbation directe du projet, qui obligera le titulaire d'un permis pour la RGAF 1714 et les autres utilisateurs des terres autochtones qui voudront utiliser les terres de le faire plus loin. La PNCA a précisé que les utilisateurs des terres

qui dépendent actuellement de la zone du projet auront probablement à utiliser une zone qui ne leur est pas familière, à un coût plus élevé.

[1445] La PNCA a signalé que les fluctuations continuelles de l'effectif des populations ont des effets négatifs sur la capacité des planificateurs communautaires de prévoir les besoins et de fournir un hébergement adéquat aux résidants de Fort Chipewyan et de Fort McMurray, et que la disponibilité restreinte des terres, des matériaux et de la main-d'œuvre pour la construction aggrave encore la situation.

[1446] La PNCA a rapporté que le nombre de travailleurs autochtones dans des emplois liés aux sables bitumineux a augmenté régulièrement depuis la fin des années 1990, mais que le pourcentage des Autochtones dans la main-d'œuvre de cette industrie reste de 10 pour cent ou moins. La PNCA a ajouté qu'il existe de grandes différences de salaire et de taux d'emploi entre les hommes et les femmes qui composent la main-d'œuvre autochtone, et que les travailleurs autochtones ont signalé des cas de racismes dans les pratiques d'embauche et de mise à pied, ainsi qu'au travail. La PNCA a dit que ses membres étaient confrontés à divers obstacles lorsqu'ils voulaient obtenir un emploi à long terme dans le secteur de l'exploitation des sables bitumineux, en particulier à cause du manque d'éducation, de formation et d'habiletés; de l'absence de permis de conduire; de l'incapacité de réussir un test de drogue et d'alcool et du manque de possibilité d'obtenir une promotion à un poste considéré comme intéressant par les membres de la PNCA; il en résulte un taux de roulement élevé. La PNCA a toutefois reconnu que les sociétés exploitant les sables bitumineux ont appuyé des initiatives de formation et financé des programmes éducatifs pour les membres de la PNCA.

[1447] La PNCA a expliqué que le nombre accru des membres de la PNCA qui quittent la collectivité pour aller s'établir à Fort McMurray, l'importance croissante accordée à l'économie fondée sur les salaires et une plus grande exposition aux valeurs industrielles occidentales aggravaient l'érosion de la culture de la PNCA. La PNCA a dit que ses membres qui avaient quitté la collectivité étaient moins exposés à la culture fondée sur la terre et aux activités culturelles, et avaient moins l'occasion d'accéder aux avantages de la culture de la PNCA, par exemple le bien-être ressenti au contact de la terre. La PNCA a affirmé qu'à cause de sa perte de liens avec la collectivité, ces individus seraient moins susceptibles de mettre en pratique les valeurs culturelles des Dénés, ou d'y adhérer.

[1448] La PNCA a dit que la possibilité qu'un grand nombre de membres de la PNCA revienne dans leur collectivité, parce que Fort Chipewyan est un point d'embauche et un lieu de navette aérienne pour le projet, était perçu comme un avantage. Les inconvénients des programmes de navette aérienne indiqués par la PNCA incluent les longues périodes et le stress associés aux calendriers de rotation, et les dysfonctionnements sociaux et familiaux pouvant résulter des longues absences des membres de la famille partis travailler.

[1449] La PNCA a dit craindre que les effets du projet sur la santé humaine ne soient pas suffisamment détaillés et que les inquiétudes sur la santé individuelle et collective n'aient pas été traitées de façon réaliste et exhaustive. La PNCA croit également que les effets indirects de ce projet sur la santé individuelle et collective, combinés à ceux d'autres activités industrielles dans la région, restent non traités. La PNCA est d'avis que, d'éventuelles mesures d'atténuation pour gérer ces effets n'ayant pas été élaborées, l'ampleur des effets résiduels et l'efficacité des mesures d'atténuation ne peuvent pas être déterminées. La PNCA a ajouté qu'on ne sait pas qui

sera responsable de la surveillance et de l'évaluation des risques pour la santé encourus par les collectivités de la PNCA.

[1450] Le rapport Larcombe affirme que le corps médical reconnaît presque unanimement que les aliments prélevés dans la nature contribuent à une bonne santé, parce que ces aliments sont riches en nutriments, parce que les transporter et les conserver exige des efforts physiques; les personnes qui ont un moindre accès aux aliments prélevés dans la nature et qui disposent d'un revenu limité doivent souvent acheter des aliments bon marché et moins bons pour la santé. Le rapport signale qu'un délaissement des aliments prélevés dans la nature et les changements de régime alimentaire qui s'ensuivent sont souvent cités comme la base du déclin de la santé des peuples autochtones.

[1451] Le rapport Larcombe a aussi signalé la baisse de la sécurité alimentaire et le stress psychologique qui lui est associé comme un effet important. Le manque d'occasions d'accéder à des aliments prélevés dans la nature, les coûts croissants et les préoccupations quant à la contamination des aliments prélevés dans la nature sont des facteurs qui peuvent tous contribuer au stress psychologique lié à la disponibilité et à la sécurité des sources de nourriture.

[1452] La PNCA a dit que l'afflux dans la région de travailleurs non autochtones de l'industrie des sables bitumineux touche la disponibilité des services de santé et des services sociaux, à cause de l'augmentation de la demande (en particulier dans les domaines de la santé mentale et des problèmes de dysfonctionnement liés aux conditions de travail), de la disponibilité réduite des fournisseurs de services et de la pression accrue sur le transport et l'hébergement requis par les personnes utilisant des services non offerts dans leur collectivité. Ces voies d'impact contribuent à élever les niveaux d'anxiété collectif et individuel à Fort Chipewyan et pourraient causer des effets négatifs sur la santé mentale et physique des membres de la PNCA.

[1453] La PNCA a cité le déplacement temporaire et permanent de ceux qui veulent accéder à l'éducation, à la formation et à l'emploi; l'exposition accrue aux risques de dysfonction sociale, en particulier les drogues et l'alcool et l'exposition réduite à la culture, à la famille élargie et aux valeurs fondamentales comme des conséquences sociales négatives de l'exploitation des sables bitumineux.

[1454] Un accès réduit aux moyens de subsistance traditionnels a augmenté l'importance accordée à l'éducation et a suscité une aspiration vers des options plus intéressantes et plus diversifiées (non liées aux sables bitumineux) dans la collectivité. Le sentiment que l'industrie pétrolière est la seule option d'emploi dans la collectivité a conduit certains membres de la PNCA à ressentir un stress mental; à vivre des conflits culturels et sociaux au travail; à ressentir que leurs possibilités d'emplois intéressants étaient limitées; à se sentir impuissants face à leur avenir et à vivre une dissociation face à leur culture traditionnelle. Ces éléments sont cités comme des facteurs contribuant au taux de suicide chez les jeunes. Les coûts et les problèmes logistiques associés à la recherche d'emploi et à l'éducation à l'extérieur de Fort Chipewyan sont prohibitifs pour de nombreux membres de la PNCA et peuvent interrompre les dynamiques communautaires et familiales.

[1455] La PNCA croit que l'empiètement a touché et continue de toucher directement et indirectement la capacité des membres de la PNCA d'exercer leurs droits associés à l'utilisation du paysage terrestre et marin à des fins culturelles, sociales, économiques et de santé, et d'y prendre plaisir. Le rapport Larcombe a toutefois reconnu que les données sont actuellement

insuffisantes pour déterminer de façon définitive si la capacité de la PNCA d'exercer ces droits ou d'y prendre plaisir a atteint ou dépassé leur seuil de viabilité. La PNCA croit que l'évaluation environnementale projet par projet et le processus d'examen réglementaire ne permettent pas une évaluation exhaustive des effets résultant des développements existants, proposés et prévus sur les droits, les valeurs et les connaissances de la PNCA. La PNCA croit qu'un programme de surveillance des effets ou des mesures d'atténuation centré spécifiquement sur l'utilisation et les connaissances traditionnelles contribuerait à une meilleure compréhension de la situation et à des prises de décision plus proactives.

[1456] La PNCA a conclu, après analyse, que le projet pourrait avoir un effet marginal bénéfique sur les conditions économiques de la PNCA, mais qu'il était de plus en plus évident que les membres de la PNCA ne croient pas que les compromis qu'ils devront faire sur l'environnement, la santé humaine, leur mode de vie, leur bien-être et leur qualité de vie pour pouvoir profiter d'une hausse progressive des activités liées à une économie fondée sur les salaires grâce à la nouvelle exploitation des sables bitumineux soient acceptables ou qu'ils valent les risques encourus.

Analyse et constatations

Droits revendiqués

L'entente exige de la commission qu'elle tienne compte des effets du projet sur les droits ancestraux et issus de traités revendiqués ou établis, dans la mesure où la commission reçoit des renseignements à ce sujet. La commission n'a aucunement déterminé la validité des droits ancestraux ou issus de traités évalués par la PNCA, ni l'aspect incontestable de telles affirmations; elle admet cependant que la PNCA fasse évaluer ces droits aux fins d'évaluation des effets potentiels du projet sur les droits ancestraux et issus de traités de la PNCA.

Consultation

[1457] La commission souligne les inquiétudes soulevées par la PNCA concernant les activités de consultation de Shell.

[1458] La commission comprend que toutes les préoccupations de la PNCA concernant le projet n'ont pas été traitées et que la PNCA et Shell n'ont pas pu arriver à une entente sur un aspect des mesures nécessaires pour atténuer les effets du projet. La commission comprend également que la PNCA et Shell continuent d'avoir des opinions différentes sur plusieurs questions, notamment la méthode utilisée par Shell pour évaluer les effets du projet sur l'UTT, les droits et la culture de la PNCA, l'importance des effets du projet et des effets cumulatifs et la dérivation de la rivière Muskeg.

[1459] La commission croit qu'il est possible qu'un engagement et une consultation efficaces voient le jour sans que les parties s'entendent sur tous les points. La commission réalise qu'il peut être très difficile, voire impossible, de parvenir à une entente sur certaines questions, étant donné les intérêts et les objectifs divergents et opposés des parties.

[1460] La commission note que Shell et la PNCA ont un long historique de consultation et de collaboration. Il est vrai que leur relation semble être devenue un peu plus conflictuelle récemment, et que les parties ne sont pas parvenues à une entente sur les mesures d'atténuation

pour le projet, mais les données présentées par Shell et par la PNCA témoignent d'interactions et de consultations approfondies sur le projet depuis au moins 2007. Shell a fourni à la PNCA de nombreuses occasions de se renseigner et de faire des commentaires sur la conception et l'évaluation du projet et elle a fourni un important financement de la capacité pour permettre à la PNCA d'effectuer des examens techniques spécifiques au projet et des études sur l'utilisation traditionnelle, et pour appuyer les opérations quotidiennes de la SRI de la PNCA.

[1461] La commission note que, même si Shell a effectué son évaluation culturelle sans la participation directe de la PNCA, elle a fourni des fonds pour permettre à la PNCA de procéder à sa propre évaluation culturelle, que la PNCA a soumise à la commission.

[1462] La commission croit que Shell a investi beaucoup de temps, d'efforts et de ressources pour comprendre et, dans la mesure du possible, répondre aux préoccupations de la PNCA liées au projet. La commission considère que les efforts de Shell ont été raisonnables et appropriés.

[1463] La commission reconnaît la frustration de la PNCA qui a le sentiment que les gouvernements de l'Alberta et du Canada n'ont pas voulu procéder à une consultation significative de la PNCA ni collaborer avec cette Première Nation pour répondre à ses préoccupations concernant le projet, l'installation sur des terres à l'intérieur de son territoire traditionnel et l'évaluation et la gestion des effets cumulatifs qui auront, selon elle, des effets sur son UTT, ses droits et sa culture.

[1464] La commission note que le Canada a souligné la correspondance entre la PNCA et les ministères fédéraux, ainsi que ses propres présentations, pour démontrer que le Canada a consulté et continue à consulter la PNCA.

[1465] La commission a déclaré au début de l'audience qu'elle ne se prononcerait pas sur le caractère adéquat des consultations de la Couronne, car elle n'avait pas la compétence pour le faire et, même si elle l'avait, il serait prématuré de le faire, car il y aura d'autres occasions de consultation avant que la Couronne prenne des décisions ou émette des autorisations pour le projet.

[1466] La commission note que l'Alberta et le Canada ont déclaré dans le processus d'avis de question de droit constitutionnel que le processus de consultation n'était pas encore terminé et qu'il y aurait d'autres occasions de consultation une fois le rapport de la commission achevé et avant que les décisions de la Couronne soient prises ou que les autorisations réglementaires soient accordées pour le projet. La commission a donc aussi recommandé qu'avant que d'autres approbations provinciales et fédérales soient accordées, l'Alberta et le Canada tiennent compte du caractère adéquat des consultations de la Couronne avec chacun des groupes autochtones à la lumière des problèmes indiqués dans le présent rapport, afin de déterminer si des consultations additionnelles sont nécessaires pour régler ces problèmes.

[1467] Pour ce qui est de la demande de la PNCA, qui veut que la commission recommande qu'une commission indépendante d'experts soit établie pour évaluer les consultations et les mesures d'adaptation aux effets dans la région des sables bitumineux, la commission refuse de faire cette recommandation, car elle ne croit pas que celle-ci relève de sa compétence ou fasse partie de son mandat.

Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture

Méthodologie de l'EIE

[1468] La commission note que les inquiétudes de la PNCA quant à la méthode utilisée par Shell pour évaluer les effets du projet sur l'UTT, les droits et la culture de la PNCA. La commission partage certaines de ces inquiétudes, telles que décrites dans la section « Évaluation par Shell des effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones ».

[1469] À la lumière des préoccupations indiquées sur la méthode, la commission a conclu qu'elle ne pouvait se fier aux résultats fournis par Shell lorsque celle-ci a déterminé l'importance des effets du projet et des effets cumulatifs sur les ressources environnementales, et des effets connexes sur l'UTT, les droits et la culture autochtones. Par conséquent, la commission a fondé sa propre évaluation de l'importance de ces effets sur l'information fournie par Shell et les documents et éléments de preuve fournis par les groupes autochtones, incluant la PNCA.

Utilisation traditionnelle des terres

[1470] La commission note que les terres, dans la ZEL du projet ou aux alentours de celle-ci est déjà perturbée par d'autres aménagements industriels, et les éléments de preuve montrent que l'évitement de l'utilisation a déjà lieu à cause des restrictions d'accès, de la perte de jouissance causée par le bruit et les odeurs et de la crainte de la contamination. La commission note qu'en dépit de la perte d'utilisation déjà existante, la PNCA a fourni des éléments de preuve de l'UTT historique et actuelle dans la zone du projet, et démontré que certaines des valeurs touchées étaient uniques.

[1471] La commission comprend que certaines zones des territoires de piégeage seront touchées par le projet et que les effets du projet dans la RGAF 1714, qui a une importance particulière pour la PNCA, seront importants. La commission comprend aussi que la zone du projet est une terre partagée et que ce ne sont pas que le titulaire du territoire de piégeage et sa famille qui utilisent cette terre dans ou près de l'empreinte du projet. La commission note que Shell prévoit dédommager les titulaires de permis pour les territoires de piégeage pour leur perte, mais s'accorde avec la PNCA et les autres groupes autochtones pour dire que ce dédommagement compense la perte des droits de piégeage commercial, mais n'atténue pas les effets du projet sur les autres utilisations de la terre par les Autochtones.

[1472] La commission a déterminé que le projet occasionnerait probablement des effets négatifs importants dans la ZEL sur plusieurs ressources terrestres importantes pour la PNCA, incluant les milieux humides, la présence potentielle de végétaux traditionnels, la biodiversité et les oiseaux migrateurs et les espèces en péril tributaires des milieux humides.

[1473] La commission note que les effets du projet seront à long terme, puisque la remise en état des terres et leur retour à une utilisation traditionnelle prendront de nombreuses années. La commission croit aussi que les autres mesures d'atténuation proposées par Shell ne sont pas suffisantes pour atténuer pendant ce temps la perte d'utilisation traditionnelle. La commission conclut donc que le projet causera une perte à long terme des occasions d'UTT pour les membres de la PNCA. Cependant, bien que la commission croit que le projet aura des effets négatifs sur les activités d'UTT de certains des membres de la PNCA dans la zone du projet, la commission ne croit pas que ces effets détruiront ou altéreront fondamentalement la capacité des membres de la PNCA à pratiquer des activités d'UTT ou à exercer leurs droits ancestraux ou issus de traités. La commission croit que le territoire autochtone compte encore des terres et des zones proches

indiquées par la PNCA où les membres peuvent pratiquer des activités d'UTT et exercer leurs droits ancestraux et issus de traités. La commission reconnaît que certaines de ces zones sont également soumises aux pressions du développement et qu'il existe des limites pratiques à la distance que peuvent ou veulent parcourir des individus pour accéder aux ressources nécessaires pour ces activités, mais la commission conclut que les effets du projet sur l'UTT de la PNCA et les droits ancestraux issus de traités sont négatifs, mais pas importants.

[1474] La commission a également déterminé, en se basant sur les éléments de preuve, que le projet, combiné aux autres aménagements existants, approuvés et planifiés, occasionnera probablement des effets cumulatifs négatifs importants sur plusieurs ressources environnementales d'intérêt pour la PNCA dans la région plus vaste entourant le projet, incluant des milieux humides, des vieilles forêts, la présence potentielle de végétaux traditionnels, la biodiversité et les oiseaux migrateurs et les espèces en péril tributaires des milieux humides et des vieilles forêts, incluant le caribou.

[1475] L'EEC mise à jour de Shell a conclu que l'ampleur totale des perturbations pour le dossier de demande et le scénario de développement futur se chiffre respectivement à 11 pour cent et à 13 pour cent du territoire traditionnel total de la PNCA. La commission note cependant que si seule la portion du territoire traditionnel de la PNCA coïncidant avec la ZER est prise en compte, l'ampleur des perturbations augmente significativement et passe à 35 pour cent et 41 pour cent du territoire pour le dossier de demande et le scénario de développement futur, respectivement.

[1476] La commission est d'avis que la PNCA a démontré l'existence d'effets cumulatifs sur ses activités d'UTT menant à une perte et à l'évitement de l'utilisation et démontré que les utilisateurs traditionnels trouvent de plus en plus difficile de se déplacer et de trouver des terres de valeur équivalente. Par conséquent, la commission conclut que les effets du projet, combinés à ceux d'autres aménagements existants, approuvés et planifiés, auront probablement des effets négatifs importants sur l'UTT et les droits ancestraux et issus de traités de la PNCA dans la région plus large entourant le projet.

[1477] La commission s'accorde avec la PNCA pour dire que l'évaluation des effets des projets individuels sur l'UTT et les droits ancestraux et issus de traités de la PNCA et d'autres groupes autochtones n'est ni efficace ni efficiente, et que le LARP ne traite pas spécifiquement des questions d'UTT ou de droits ancestraux. La commission a donc recommandé que l'Alberta élabore un cadre de gestion de l'UTT intégré au LARP en collaboration avec le gouvernement du Canada, les groupes autochtones et d'autres intervenants.

[1478] La commission reconnaît et comprend l'importance traditionnelle et culturelle du caribou, du bison des bois et de l'orignal pour la PNCA. Elle note que le déboisement des terres pour le projet réduira la disponibilité d'habitat pour les trois espèces et aggravera les difficultés d'accès aux espèces pour les membres de la PNCA. Bien que la commission ait déterminé que les effets du projet et les effets cumulatifs sur le bison des bois et l'orignal soient négatifs, mais vraisemblablement pas importants (voir la section « Effets sur les espèces sauvages et leur habitat », la commission a inclus plusieurs recommandations aux gouvernements du Canada et de l'Alberta au sujet de la gestion de ces espèces. La commission a aussi inclus à l'intention de ces gouvernements des recommandations concernant la gestion du caribou.

Navigation

[1479] La commission relève les préoccupations de la PNCA au sujet des niveaux d'eau peu élevés dans la rivière Athabasca et le DPA, et l'effet de ces faibles niveaux sur la navigation, l'UTT et l'exercice des droits ancestraux et issus de traités. La commission reconnaît que des changements pourront se produire dans la navigation, mais croit que les raisons des changements observés ne sont pas bien comprises et sont probablement le résultat d'une combinaison de facteurs, incluant l'arrêt du dragage, la construction et l'exploitation du barrage Bennett, les variations du débit de l'eau causées par les cycles humidité-sécheresse ou les changements climatiques, et les prélèvements d'eau par les exploitants des sables bitumineux et d'autres utilisateurs d'eau en amont.

[1480] La commission note aussi les préoccupations de la PNCA concernant le délai dans la finalisation du cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 2, ainsi que l'absence d'engagement envers un niveau d'eau assurant la protection de l'utilisation autochtone (DBAA) dans la phase 2 préliminaire du cadre. La commission reconnaît que les organismes fédéraux et provinciaux ont déjà déterminé ce qu'ils considèrent comme des restrictions relatives au faible débit acceptable dans le cadre de gestion, en partie d'après les consultations auprès des intervenants autochtones. La commission comprend également que le cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1 comprend des mesures de protection pour les périodes saisonnières de faible débit afin de prévenir les prélèvements d'eau majeurs durant les périodes à risque élevé.

[1481] D'après l'engagement de Shell, qui déclare qu'elle respectera les restrictions d'attribution liées au débit indiquées dans le cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca – phase 1 actuel et les conditions de la future phase 2, et les effets négligeables du projet liés aux prélèvements d'eau sur les débits d'eau régionaux, la commission a conclu que le projet n'aurait vraisemblablement pas d'effets négatifs ni d'effets cumulatifs importants sur les niveaux d'eau ou sur la navigation dans la rivière Athabasca ou le DPA. Par conséquent, la commission a également conclu que le projet ne causerait probablement pas d'effets cumulatifs négatifs sur l'utilisation traditionnelle ni sur les droits ancestraux ou issus de traités des Autochtones.

[1482] Malgré le fait que la commission ait déterminé que le projet n'occasionnerait probablement pas d'effets négatifs importants sur les niveaux d'eau ou la navigation dans la rivière Athabasca ou le DPA, la commission a fait aux gouvernements du Canada et de l'Alberta plusieurs recommandations qui traitent des préoccupations soulevées par la PNCA au sujet des niveaux d'eau et de la navigation dans la rivière Athabasca (voir la section « Évaluation par Shell des effets sur l'utilisation traditionnelle, les droits et la culture autochtones »).

Dérivation de la rivière Muskeg

[1483] La commission note que la PNCA a des préoccupations non résolues importantes liées à la dérivation de la portion supérieure du cours principal de la rivière Muskeg planifiée par Shell, incluant ses effets sur l'esprit de la rivière. La commission a conclu que la dérivation de la rivière Muskeg était dans l'intérêt du public, compte tenu de la grande quantité de ressources en bitume qui seraient rendues soustraites à l'exploitation si la rivière n'était pas dérivée, le faible potentiel d'habitat du poisson et de ressources du segment à dériver, les effets négligeables à faibles prévus sur la quantité d'eau et la qualité de l'eau en aval et le peu d'éléments de preuve montrant une utilisation traditionnelle actuelle le long de cette partie de la rivière. La commission a aussi

tenu compte de la conclusion de TC, selon laquelle les effets de la dérivation de la rivière Muskeg sur la navigation pourraient être atténués.

[1484] La commission note que Fort McKay et la PNCM ont trouvé que les MRDRM proposées par Shell résolvaient leurs préoccupations sur la dérivation de la rivière. Cependant, à la lumière des préoccupations non résolues de la PNCA, la commission recommande que les gouvernements de l'Alberta et du Canada prennent en considération les préoccupations non résolues de la PNCA au sujet de la dérivation de la rivière Muskeg et le besoin additionnel de consultation, d'atténuation ou d'accomodement avant d'accorder d'autres approbations.

Pêche

[1485] La commission note que l'affirmation de Shell selon laquelle peu d'éléments de preuve indiquent une pêche traditionnelle par la PNCA dans les cours supérieurs de la rivière Muskeg semble être appuyée par le nombre limité de données fournies par la PNCA à cet égard. Étant donné le nombre limité d'éléments de preuve de la pêche dans les tronçons de la rivière Muskeg visés par une dérivation, les mesures proposées par Shell pour protéger les pêches en aval et les plans de Shell pour compenser les effets du projet sur le poisson et l'habitat du poisson grâce à la construction du lac de compensation Redclay, la commission a conclu que le projet ne causerait vraisemblablement pas d'effets négatifs ni d'effets cumulatifs importants sur le poisson ou l'habitat du poisson. Par conséquent, la commission a aussi conclu que le projet n'aurait pas d'effets négatifs importants sur la pêche autochtone.

Qualité de l'eau

[1486] La commission note les préoccupations de la PNCA quant à la qualité de l'eau dans la région. D'après la modélisation et les mesures d'atténuation proposées par Shell, la commission a conclu que le projet n'occasionnerait pas d'effets négatifs importants sur la qualité de l'eau dans la rivière Athabasca, dans les tronçons en aval de la rivière Muskeg, ni dans le DPA. La commission a donc également conclu que le projet n'occasionnerait vraisemblablement pas d'effets négatifs importants sur l'UTT ou sur les droits ancestraux ou issus de traités à la suite de problèmes de qualité de l'eau.

[1487] La commission reconnaît que la PNCA et d'autres groupes autochtones ont soulevé des craintes sur la qualité des données et les hypothèses utilisées dans les modèles de quantité d'eau et de qualité de l'eau utilisés par Shell, et que la modélisation ne peut être plus fiable que les données et les hypothèses qui ont servi à alimenter les modèles et à établir des projections. Bien que les modèles seront toujours entachés d'une certaine incertitude, la commission croit que lorsque le cadre de gestion de la qualité de l'eau de surface du LARP et le nouveau *Plan de mise en œuvre conjoint Canada-Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux* seront complètement implantés, ils constitueront des mécanismes appropriés pour confirmer l'exactitude des projections du modèle d'évaluation et indiquer tout effet cumulatif négatif sur la qualité de l'eau.

Effets sociaux, culturels et économiques

[1488] La commission note les préoccupations de la PNCA sur la méthode employée par Shell dans son EEC. La commission a des préoccupations semblables, qui sont résumées dans la

section « Évaluation par Shell des effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones ».

[1489] La commission a trouvé que l'évaluation culturelle de Shell avait une valeur limitée pour comprendre les effets du projet sur la culture de la PNCA, parce que l'évaluation de Shell a été faite à un niveau très général et ne constitue pas une évaluation des effets culturels potentiels sur chaque Première Nation ou groupe autochtone, comme l'avait demandé la commission. L'évaluation culturelle de Shell s'appuie aussi largement sur la détermination par Shell de l'importance des effets du projet sur les ressources importantes pour le peuple autochtone, que la commission n'entérine pas entièrement.

[1490] La commission a conclu que l'information fournie par la PNCA sur les effets de l'empiètement sur ses droits et intérêts et sur les effets sociaux, économiques et culturels du projet et du PMRP sur la PNCA était très utile pour que la commission améliore sa compréhension des effets du projet et du développement en général sur la culture de la PNCA. La commission a conclu que la PNCA avait fourni des éléments de preuve exhaustifs sur les effets sur son UTT et avait expliqué comment ces effets sur l'UTT se répercuteraient sur la culture de la PNCA.

[1491] À la lumière des éléments de preuve fournis par Shell et la PNCA, la commission estime que les activités liées aux sables bitumineux et les autres développements et activités dans la MRWB ont déjà contribué à des changements socioéconomiques et culturels importants pour la PNCA. Certains effets, comme une hausse de l'emploi et des revenus, ont été positifs, tandis que d'autres, comme la perte d'occasions d'activités d'UTT et la nécessité de quitter la collectivité, ont été négatifs. La commission conclut que les effets cumulatifs sur certains éléments de la culture de la PNCA sont déjà négatifs, à long terme, probablement irréversibles et importants, et que ces effets augmenteront probablement dans le futur si les projets indiqués dans le dossier de demande et le scénario de développement futur sont mis en œuvre comme prévu.

[1492] La commission est d'avis que la culture des peuples évolue naturellement et que les aspects négatifs des changements culturels peuvent être atténués lorsqu'un peuple peut contrôler les changements vécus au quotidien. Par conséquent, la commission recommande au gouvernement de l'Alberta, avec celui du Canada, d'offrir plus d'occasions à la PNCA et à d'autres groupes autochtones de participer à la planification régionale et à la gestion des ressources traditionnelles, pour atténuer les effets négatifs sur l'UTT et la culture de la PNCA.

[1493] La commission reconnaît les préoccupations de la PNCA au sujet des effets potentiels de l'exploitation des sables bitumineux sur la santé des membres de la PNCA vivant à Fort Chipewyan et ailleurs dans la région des sables bitumineux. Bien que la commission ait conclu que le projet n'aurait vraisemblablement pas d'effets négatifs ni d'effets cumulatifs importants sur la santé humaine, elle a recommandé au MSMEA et à SC de réaliser une étude de base régionale sur la santé centrée sur les Premières Nations, les Métis et d'autres groupes autochtones qui prenne en compte tous les facteurs de santé pertinents, notamment les expositions environnementales et les voies d'exposition potentielles, comme l'eau, l'air et la consommation d'aliments prélevés dans la nature (voir la section « Santé humaine »). La commission note que la commission d'examen conjointe approuvant la phase 1 (décision de l'EUB de 2004-2009) a fait des recommandations semblables.

Nation des Métis de l'Alberta

Éléments de preuve

Participation et demandes

[1494] La NMA a dit représenter les Métis de la région comprise entre Lac La Biche et Fort Chipewyan, en Alberta, ce qui inclut les associations locales des Métis n^{os} 1935 (Fort McMurray) et 125 (Fort Chipewyan), ainsi que plusieurs Métis. La NMA ne représente pas l'ACMFM (association locale métisse n^{o} 63).

[1495] La NMA a affirmé que l'EIE de Shell manquait d'information sur l'utilisation traditionnelle des Métis. Elle s'est dite préoccupée par les effets sur l'utilisation des terres et des ressources par les Métis, et par les effets socioéconomiques. La NMA a demandé à la commission de refuser la demande de Shell parce que celle-ci ne traite pas des droits ancestraux du peuple des Métis de la région.

[1496] La NMA a fait plusieurs recommandations à la commission. L'annexe 8 offre un sommaire des recommandations clés de la NMA.

Droits revendiqués

[1497] La NMA a expliqué que ses membres avaient historiquement utilisé un large territoire traditionnel situé le long des deux côtés de la rivière Athabasca et qu'il y a de nombreuses collectivités métisses contemporaines dans le nord de l'Alberta, notamment à Fort McMurray, à Fort McKay, à Fort Chipewyan, à Conklin, à Willow Lake et à Chard. La NMA a affirmé que ses membres continuaient à chasser, à trapper et à poursuivre d'autres activités traditionnelles dans cette zone, incluant dans la zone du projet.

[1498] La NMA a dit que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* inclut les Métis et confirme que les Métis ont des droits ancestraux. La NMA a dit qu'elle se fondait également sur la décision *Powley* de la Cour suprême du Canada, la première affirmation des droits des Métis en accord avec l'article 35. Selon la NMA, la décision *Powley* a défini plusieurs idéaux importants :

- Elle a confirmé que les Métis étaient des titulaires de droits à part entière.
- Elle a défini un test pour la reconnaissance des collectivités métisses et les droits de récolte de nourriture qu'ont ces collectivités.
- Elle a affirmé que les droits de récolte des Métis pouvaient coexister avec les droits issus de traités et les droits ancestraux des Premières Nations.

[1499] La NMA a aussi affirmé que le document *Métis Harvesting in Alberta* (juin 2007 et mises à jour) de l'Alberta affirme les droits de récolte des Métis pour certains Métis dans certaines régions de l'Alberta, incluant la zone du projet et la région plus large comprise entre Lac La Biche et Fort Chipewyan.

[1500] Shell conteste la pertinence de la décision *Powley* dans le cadre des audiences actuelles. Shell a avancé que la décision *Powley* concerne la façon dont les droits sont déterminés et que si

Shell cherche à déterminer les effets du projet sur les droits ancestraux, elle ne tente pas d'établir si des droits existent. Shell a déclaré que, dans le cadre des consultations, elle a tenu pour acquis que les Métis avaient les droits qu'ils revendiquent.

Caractère adéquat des consultations menées par Shell

[1501] Shell a déclaré avoir consulté l'association locale des Métis n° 1935 de Fort McMurray et l'Association locale des Métis n° 125 de Fort Chipewyan depuis 2007 de la même façon qu'elle a consulté les autres groupes autochtones potentiellement touchés, et qu'elle a établi des ententes de bon voisinage avec ces associations locales. Shell a dit avoir tenté de consulter l'association locale des Métis n° 214 de Chard et l'association locale des Métis n° 780 de Willow Lake, mais que ces associations n'ont pas répondu à son invitation.

[1502] Shell a annoncé avoir terminé son plan de consultation, approuvé par le MEA, d'après la *First Nations Consultation Policy* de l'Alberta. Shell a dit qu'elle avait consulté les Métis, malgré le fait que la politique n'indique aucune directive ni orientation pour ce qui est de la consultation des Métis.

[1503] La NMA a demandé à Shell quelle incidence le rejet de l'exposé des faits par l'association locale des Métis n° 1935 de Fort McMurray et la Wood Buffalo Local Métis Corporation par le MEA a eu sur la méthode utilisée par Shell dans ses consultations auprès des associations locales des Métis. Shell a dit qu'elle n'avait pas modifié son approche ni son engagement auprès de ces associations. Shell a aussi dit qu'elle avait une longue relation avec les associations locales des Métis n° 125, 1935 et 63 et qu'elle les avait consultées, et elle a répété qu'elle avait des ententes de bon voisinage avec chacun de ces groupes.

[1504] La NMA a déclaré que les consultations de Shell auprès des associations locales des Métis n'étaient pas significatives. La NMA a dit que les réunions avaient été centrées sur la présentation de renseignements, plutôt que sur la consultation. La NMA a indiqué que Shell n'avait pas adapté le contenu des réunions et des présentations à l'auditoire et avait négligé de consulter des personnes métisses clés, notamment le titulaire de permis pour un territoire de piégeage métis. La NMA a interprété l'incapacité de Shell à se rappeler les préoccupations spécifiques des associations locales des Métis sur le projet lorsqu'on le lui a demandé lors de l'audience comme étant représentative du manque général de compréhension de Shell envers les problèmes et les préoccupations des Métis.

[1505] Shell a dit qu'elle avait été surprise par la caractérisation faite par la NMA de ses consultations avec les associations locales des Métis n° 125 et 1935, qui ne seraient pas significatives. Shell a précisé avoir tenu des dizaines de réunions avec ces associations locales, comme l'indiquent les registres de consultation. Elle a dit avoir eu une rétroaction positive de la part des participants lors de la réunion de décembre 2008 avec l'association locale n° 1935, que la NMA a qualifié de significative. Shell a ajouté que le trappeur métis auquel la NMA fait allusion avait participé à cette réunion et qu'il y avait eu un dialogue direct entre le trappeur et Shell. La société a dit que la discussion avait concerné la meilleure façon d'intégrer l'information sur l'utilisation traditionnelle fournie par l'association locale des Métis n° 1935 et elle a donné une réponse écrite détaillée à cette association à la suite de la réunion. Shell a dit avoir tenu un autre événement portes ouvertes et un autre atelier avec les aînés métis en mai 2009 et des événements portes ouvertes similaires avec les membres de l'association locale des Métis n° 125 en avril 2009.

[1506] L'association locale des Métis n^{o} 125 s'est dite inquiète du fait que, bien que Fort Chipewyan soit une ville métisse et que ses membres vivent dans la même collectivité et subiront les mêmes effets du projet que les membres de la PNCA et de la PNCM, Shell ne les a pas traités de la même façon que les Premières Nations voisines. L'association locale des Métis n^{o} 125 a toutefois reconnu que sa relation avec la société Shell a généralement été bonne.

[1507] La NMA s'est dite préoccupée par le fait que Shell n'avait pas financé sa capacité ni celles des associations locales des Métis qu'elle représente pour procéder à un examen de l'UTT et à un examen technique spécifiques au projet, ce qui a limité leur capacité de participer efficacement à l'examen du projet. La NMA a aussi fait valoir que la méthode de financement de la capacité utilisée par Shell n'était pas équitable, parce que Shell avait offert un financement important à plusieurs Premières Nations, notamment à la PNFM, à la PNCA et à la PNCM, mais pas à la NMA ni aux associations locales des Métis qu'elle représente.

[1508] Shell a déclaré que les fonds qu'elle avait fournis à Fort McKay étaient destinés à la fois à la PNFM et aux Métis de Fort McKay (association locale n^{o} 63/ACMFM). Shell a dit qu'elle avait fourni des fonds à Fort McKay parce que c'est la collectivité la plus proche du projet, et donc que cette collectivité est la plus susceptible d'être touchée directement par celui-ci.

[1509] Shell a reconnu qu'elle n'avait fourni aucun financement de la capacité à la NMA, mais elle a précisé que le rôle de la NMA, pour ce qui est de la représentation des associations locales des Métis, n'était pas clair. Shell a dit qu'elle avait préféré travailler directement avec les associations locales des Métis. Elle a aussi fait remarquer que la NMA avait reçu un financement de 80 000 dollars de l'ACEE pour pouvoir participer au processus d'examen.

[1510] La NMA a dit qu'elle travaillait avec les associations locales des Métis pour procéder à une évaluation préliminaire des effets directs du projet sur les activités et les droits des Métis. Elle a affirmé que toutes les associations locales des Métis devaient être consultées parce qu'elle ne savait pas où ses membres pouvaient exercer leurs droits et qu'aucune étude sur l'UTT n'avait été faite.

[1511] La NMA a reconnu qu'elle avait reçu du financement de l'ACEE, mais a dit que ce financement était destiné à la fois à sa participation dans le processus d'examen du projet et à sa participation dans celui de la mine de la rivière Pierre. La NMA a ajouté que, bien qu'elle ait apprécié le financement, les 40 000 dollars fournis par l'ACEE pour l'audience ne couvriraient qu'une partie des coûts d'embauche de consultants, d'experts et de conseillers juridiques, et qu'ils ne seraient pas suffisants pour permettre à la NMA de terminer les études cartographiques, les études sur l'UTT et les études sur les CET requises pour bien comprendre les effets du projet sur les Métis. La NMA a avancé que le manque de financement de la capacité est une de ses principales préoccupations, qu'elle n'a simplement pas les ressources nécessaires pour définir les données sur les CET et l'UTT liées à la demande de Shell. La NMA a ajouté que l'ERCB n'a jamais avancé de fonds aux groupes métis.

[1512] L'association locale des Métis n^{o} 125 de Fort Chipewyan a dit ne pas avoir la capacité de participer efficacement à l'examen de grands projets comme celui-ci. Elle a rapporté qu'elle n'a qu'un gestionnaire de bureau et un assistant à temps partiel pour appuyer le président et aider à la gestion des affaires de l'association locale. L'association locale des Métis n^{o} 125 a affirmé avoir fait une demande de financement de la capacité à Shell en juillet 2012, mais que Shell n'a pas fourni le financement demandé.

[1513] Shell a dit avoir fait partie des principaux contributeurs à l'étude *Mark of the Métis*. Elle a aussi dit avoir fourni des fonds pour une étude sur l'UTT à l'association locale des Métis n^{o} 125 en 2009 et avoir accepté de fournir des fonds additionnels à l'association locale des Métis n^{o} 125 pour que celle-ci puisse terminer l'étude sur l'UTT en 2012.

[1514] L'association locale des Métis n^{o} 125 a dit avoir terminé l'étude *Métis Use and Occupancy Study* en octobre 2012 et elle a reconnu que Shell avait fourni une partie des 300 000 dollars requis par l'association locale des Métis n^{o} 125 pour cette étude.

[1515] Shell croit qu'elle a bien répondu aux demandes de financement de la part des associations locales des Métis. Elle a dit avoir donné, depuis 2007, plus de 700 000 dollars aux associations locales des Métis n^{o} 125 et 1935. Shell a déclaré que, depuis 2009, elle a payé ou s'est engagée à payer plus de 260 000 dollars à l'association locale des Métis n^{o} 125 et que, depuis 2007, elle a donné environ 441 000 dollars à l'association locale des Métis n^{o} 1935. Elle a reconnu qu'il ne s'agissait pas là du financement de base pour les consultations que les associations locales des Métis recherchaient, mais que ce montant avait été fourni en réponse à des besoins spécifiques indiqués par ces associations locales des Métis.

[1516] Shell a dit que, même si elle avait rencontré et consulté l'association locale des Métis n^{o} 125 jusqu'en août ou septembre 2012, l'association locale n'avait indiqué aucun problème lié au financement de la capacité jusqu'à ce moment-là. Shell a dit qu'elle avait récemment accepté de financer l'association locale des Métis n^{o} 125 pour assumer une partie de ses coûts de participation à ce processus réglementaire, mais a reconnu que cela était survenu très tard dans le processus, parce que l'association locale n'avait exprimé ses préoccupations que très récemment. Shell a dit que la demande de la part de l'association locale des Métis n^{o} 125, qui voulait des consultants techniques pour aider à l'examen du projet, n'avait été faite elle aussi que très récemment.

Caractère adéquat des consultations menées par la Couronne

[1517] La NMA a estimé que le gouvernement de l'Alberta ne s'était engagé dans aucune consultation sur le projet avec le peuple des Métis et ne s'était pas acquitté de son obligation de consultation du peuple des Métis, dont les droits seront touchés par le projet.

[1518] La NMA a affirmé que l'obligation de consultation exigeait que la Couronne consulte le peuple des Métis et, si c'est approprié, qu'elle satisfasse les droits et les intérêts des Métis lorsqu'elle envisage des activités qui pourraient avoir un effet négatif sur les droits, les intérêts ou le mode de vie des Métis, ou la durabilité des terres dont ils dépendent. La NMA a précisé que l'obligation de consultation était requise lorsque la Couronne avait une connaissance réelle ou constructive de l'existence potentielle de revendications de droits crédibles de la part des Métis et qu'elle envisageait des activités qui pourraient avoir un effet négatif sur ces droits, incluant l'approbation pour une utilisation des terres de la Couronne qui contrevient aux intérêts des Autochtones.

[1519] La NMA a soutenu que les droits des Métis étaient des droits collectifs et que, parce c'est la collectivité métisse qui détient les droits, c'est la collectivité qui doit être consultée au sujet des effets potentiels sur les droits et les intérêts des Métis. La NMA a dit que l'obligation de consultation et d'accommodement n'a pas été respectée par le gouvernement ni par les promoteurs qui s'adressent individuellement à des résidants, à des aînés ou à des membres des

collectivités métisses qui pratiquent des activités de récolte. La NMA a ajouté qu'avant qu'une consultation puisse être faite convenablement, les droits touchés doivent avoir été compris.

[1520] La NMA a affirmé que Shell n'avait pas rempli le mandat de l'EIE ni celui de la commission, et par conséquent on ne peut pas dire qu'elle a relevé la Couronne de son obligation de consultation ou d'accommodement par rapport aux effets sur les droits revendiqués par les Autochtones.

[1521] La NMA a dit que le gouvernement de l'Alberta n'avait jamais approché les Métis pour discuter des effets des exploitations de sables bitumineux. La NMA a expliqué que, malgré qu'elle ait des droits protégés en vertu de l'article 35, elle a été moins consultée que l'auraient été des intervenants dépourvus de ces droits. La NMA a dit qu'elle voulait que le gouvernement de l'Alberta reconnaisse que les Métis sont un peuple autochtone et qu'il s'acquitte des obligations de la Couronne.

[1522] La NMA croit que le gouvernement de l'Alberta n'utilise pas les mêmes normes lorsqu'il consulte le peuple des Métis et lorsqu'il consulte des Premières Nations. Pour appuyer son affirmation, la NMA a mentionné le rejet par le MEA des inquiétudes exprimées par l'association locale des Métis n^{o} 1935 parce que les renseignements fournis n'indiquaient pas clairement comment plus d'un membre ou d'une famille de l'association locale des Métis n^{o} 1935 seraient directement touchés par le projet. La NMA a dit que, d'autre part, le MEA avait accepté de tenir compte des préoccupations de la PNFMM en dépit d'un manque similaire de renseignements ou de précisions.

[1523] La NMA a aussi exprimé ses préoccupations face au rejet par le MEA des inquiétudes exprimées par l'association locale des Métis n^{o} 1935, même s'il était clair qu'un manque de capacités rendrait très difficile pour cette association locale l'examen des projets et l'évaluation de leurs effets. La NMA a fait remarquer que, malgré un manque important de capacité dans la plupart des collectivités métisses, l'Alberta n'a pas de programme de financement de la capacité pour les Métis.

[1524] La NMA a signalé que la *First Nations Consultation Policy* du gouvernement de l'Alberta ne s'adresse qu'aux Premières Nations et qu'aucune des exigences relatives à la consultation dans cette politique ne s'applique au peuple des Métis. La NMA croit qu'une politique de consultation des Métis est nécessaire et elle a fait remarquer que l'Association canadienne des producteurs pétroliers avait recommandé à l'Alberta d'élaborer une politique de consultation des Métis dans sa soumission d'octobre 2010 concernant le projet d'amélioration réglementaire de l'Alberta.

[1525] La NMA a affirmé croire qu'à la fois l'industrie et le gouvernement ne tiennent pas compte des opinions et des intérêts du peuple des Métis, qui est traité comme un peuple sans droits. La NMA a dit que le gouvernement du Canada semblait considérer les droits et la consultation des Métis du Canada comme une affaire relevant des provinces, tandis que les provinces considèrent qu'elle relève du gouvernement fédéral, et le peuple des Métis se retrouve dans les « limbes » politiques.

Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture

[1526] La NMA s'est dite inquiète du fait que l'EIE de Shell ne mette l'accent que sur les renseignements relatifs à l'UTT fournis par la PNFM, la PNCA et la PNCM, et du fait que Shell

ait intégré dans l'EIE des renseignements sur les CET ou sur l'UTT non spécifiques aux Métis. La NMA a dit que Shell n'avait pas fait d'efforts raisonnables pour y inclure des renseignements spécifiques aux Métis et avait ignoré les renseignements disponibles. La NMA a ajouté que les résultats des travaux accomplis pour l'étude *Mark of the Métis* étaient disponibles, mais n'avaient pas été intégrés à l'EIE, même si Shell connaissait l'existence de l'étude.

[1527] La NMA a dit que Shell avait fait peu de référence aux Métis dans son EIE et que celles qui étaient faites étaient pour la plupart inexactes, parce qu'elles se rapportent à des Métis en tant que non autochtones ou que membres d'une Première Nation.

[1528] La NMA a dit que les entrevues avec des personnes spécifiques ou avec une association locale des métis ne donnent pas une description complète de ce qui doit être protégé. La NMA a dit que, même si Shell a interrogé quelques titulaires de droits métis vivant à Fort McKay, elle a exclu les autres titulaires vivant dans la région, qui récoltent dans la zone du projet. La NMA soutient donc que la demande de Shell n'était pas complète, conformément au mandat de la commission. La NMA a dit que, bien que le mandat exige des éléments de preuve montrant les effets potentiels sur les droits revendiqués des Autochtones, Shell avait exclu le peuple des Métis de sa demande.

[1529] Shell a reconnu que les références aux Premières Nations dans l'EIE n'incluent généralement pas les Métis, à l'exception des références à la PNFN et à l'ACMFM, ou à la PNFM, parce que la PNFM a inclus des renseignements sur les Métis de Fort McKay dans les renseignements sur les CET et l'UTT qu'elle a fournis à Shell. La société a toutefois cru que les activités d'UTT des Métis et des Premières Nations étaient suffisamment similaires pour que l'UTT décrite par les Premières Nations et utilisée dans l'EIE permette une évaluation des effets potentiels sur l'UTT des Métis. Shell a cependant reconnu qu'elle n'avait intégré que les renseignements sur les CET et l'UTT des Métis et n'avait évalué les effets sur l'UTT par les Métis qu'indirectement dans l'EIE.

[1530] La NMA a fourni des éléments de preuve sur l'utilisation historique et actuelle de la zone générale du projet par les Métis. Barb Hermansen, auteure métisse du livre *Barb Hermansen: Her Story*, a livré un récit de son enfance dans un territoire de piégeage le long de la rivière Athabasca. Les zones clés d'utilisation historique et actuelle incluent les zones le long de la rivière Athabasca, les zones au nord de la mine Jackpine et du lac McClelland et les zones du côté ouest de la rivière Athabasca, aux alentours du lac de compensation proposé.

[1531] La NMA a aussi fourni l'étude *Mark of the Métis* comme élément de preuve de l'utilisation des terres dans la zone du projet. Cette étude montre qu'aux alentours du site du projet, la plupart des utilisations par les Métis ont lieu sur la rive nord du lac McClelland. La NMA a aussi indiqué que ses membres utilisaient la zone le long de la rivière Athabasca, de la région des sables bitumineux à Fort Chipewyan.

[1532] Shell a noté que l'étude *Mark of the Métis* n'indiquait qu'un site d'UTT dans les alentours du projet, qui était autrefois un site de chasse à l'orignal.

[1533] La NMA s'est dite préoccupée par le fait que Shell n'avait pas tenu compte de l'utilisation historique des territoires de piégeage par les Métis. Elle a expliqué que ces territoires sont souvent passés d'une génération à l'autre par les liens de parenté. Les territoires de piégeage

sont aussi parfois partagés avec les membres de la famille, avec d'autres Métis ou avec des membres des Premières Nations.

[1534] Shell a rétorqué avoir utilisé les renseignements sur l'UTT recueillis et intégrés dans son EIE pour évaluer les effets sur les utilisateurs actuels des terres, et non les utilisateurs historiques, ce qui est une pratique habituelle dans le cas des EIE. Shell a dit que les renseignements présentés par la NMA sur l'utilisation historique de la zone par les Métis ne sont pertinents que si l'intention est d'établir des droits, et cela semble correspondre aux préoccupations de la NMA sur l'absence d'une politique de consultation des Métis. Shell a observé que la plupart des utilisations actuelles par les Métis présentées par la NMA se situent considérablement au nord de la zone du projet.

[1535] La NMA a expliqué que les Métis utilisent actuellement la zone du projet au sud du lac McClelland pour une variété d'utilisations comme la chasse, le piégeage et la cueillette de végétaux. La NMA a ajouté que la zone est unique, et que les Métis ne peuvent pas simplement aller n'importe où pour cueillir des végétaux, en particulier des plantes médicinales.

[1536] Shell a déclaré que les cartes utilisées dans l'étude *Mark of the Métis* et les autres éléments de preuve déposés par la NMA ne montrent pas une activité importante au sud du lac McClelland et dans la zone du projet.

[1537] La NMA a dit que ses membres métis chassaient autrefois dans la région des sables bitumineux, mais que plusieurs d'entre eux avaient cessé d'utiliser cette région pour une UTT à cause des activités industrielles. La NMA a aussi dit que la concession Albian, non loin, était une zone où l'on pouvait chasser l'orignal dans le passé.

[1538] La NMA a affirmé qu'il y avait encore du caribou dans la zone du projet et aux alentours du lac McClelland, car des Métis ont vu plusieurs caribous dans cette zone à l'automne 2012.

[1539] La NMA a indiqué que les Métis ont du mal à accéder aux zones d'utilisation traditionnelle parce que, contrairement aux Premières Nations, les Métis n'ont pas d'entente avec les sociétés pétrolières. La NMA a déclaré qu'un grand nombre de parents des Métis sont membres d'une Première Nation et utilisent les mêmes zones. La NMA a dit que les Métis aimeraient être traités de la même manière que les Premières Nations.

[1540] La NMA a dit s'inquiéter de la qualité de l'air, plus spécifiquement des émissions causées par les exploitations de sables bitumineux, parce que ses membres ont remarqué des couches de neige noire autour du lac McClelland. Les membres de la NMA croient que la pollution de l'air produite par l'industrie des sables bitumineux est responsable de la diminution du nombre d'oiseaux dans la région.

[1541] La NMA a aussi dit s'inquiéter de la qualité de l'eau de surface. La NMA a expliqué que ses membres pouvaient autrefois boire l'eau de surface, mais à cause d'une contamination perçue, ils doivent de plus en plus transporter de l'eau lorsqu'ils vont dans les terres. On craint que toute l'eau de surface potable soit éventuellement contaminée et que cela constitue un obstacle à l'utilisation des terres par les Métis.

Analyse et constatations

Droits revendiqués

[1542] La commission note qu'une part importante des éléments de preuve produits par la NMA concerne son utilisation historique plutôt qu'actuelle des terres. La commission conclut que ces éléments étaient destinés à appuyer les revendications de la NMA concernant ses droits constitutionnels issus des collectivités de Métis historiquement présentes dans la région.

[1543] La commission est d'avis que, dans le cas de projets individuels, les audiences réglementaires ne sont pas un forum approprié pour obtenir une confirmation des droits légaux en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il s'agit là de questions légales complexes qui relèvent plutôt des tribunaux.

[1544] L'entente exige de la commission qu'elle tienne compte des effets du projet sur les droits ancestraux et issus de traités établis ou revendiqués, dans la mesure où la commission reçoit les renseignements nécessaires. La commission prend note de la revendication de la NMA selon laquelle les Métis ont des droits en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La commission n'a aucunement déterminé la validité des droits ancestraux ou issus de traités revendiqués par la NMA, ni la force de ces revendications, mais aux fins d'évaluation des effets potentiels du projet sur les droits ancestraux et issus de traités de la NMA, elle accepte les droits revendiqués par la NMA.

Consultation

[1545] La commission note que Shell a des ententes de bon voisinage avec les associations locales des Métis n^{o} 125 et 1935, et qu'elle a consulté ces associations locales même si les exigences relatives aux consultations des Métis ne sont pas abordées dans la *First Nations Consultation Policy* de l'Alberta. La commission note que Shell a rencontré les associations locales des Métis n^{o} 125 et 1935 plusieurs fois depuis 2007 et elle croit que ces associations ont eu maintes occasions de se renseigner sur le projet et de formuler leurs observations à Shell.

[1546] La commission croit que le rôle de la NMA, en ce qui a trait à la représentation des associations locales des Métis, n'a pas été clair, et note en particulier la lettre du 23 juillet 2012 de l'association locale des Métis n^{o} 125 dans laquelle l'association affirme que la NMA ne la représente pas et que seule l'association locale des Métis n^{o} 125 peut revendiquer ses propres droits. La NMA a donné des éclaircissements sur son rôle au cours de l'audience, et la commission croit que l'approche de Shell, qui travaille directement avec les associations locales des Métis, était appropriée, d'après l'information dont elle disposait à ce moment.

[1547] La commission croit que la capacité est une question qui rend difficile pour les associations locales des Métis de fournir des données sur l'UTT détaillées et spécifiques au projet qui seront utilisées dans les évaluations, et de participer efficacement à l'examen de projets comme celui-ci. La commission croit que Shell a bien réagi aux demandes d'appui des études sur l'UTT menées par la collectivité et d'autres initiatives de la part des associations locales des Métis. Bien que Shell n'ait pas financé d'études sur l'UTT ni d'examens techniques spécifiques au projet, et qu'elle n'a pas fourni de financement de la capacité de base, il apparaît que ces demandes n'ont été faites que peu de temps avant la tenue de l'audience. La commission note également que les promoteurs individuels comme Shell ne sont pas obligés de fournir un

financement de la capacité de base et que la NMA n'a pas demandé à la commission (en tant qu'ERCB) une avance pour les coûts des intervenants locaux.

[1548] Reconnaissant le manque de capacité au sein des associations locales des Métis n^{o} 125 et 1935, la commission conclut que la NMA a fourni des éléments de preuve très limités sur l'utilisation actuelle de la zone immédiate du projet par les Métis. Par conséquent, la commission conclut que la méthode de consultation des associations locales des Métis utilisée par Shell était raisonnable et appropriée.

[1549] La commission reconnaît les préoccupations de la NMA et des associations locales des Métis n^{o} 125 et 1935 qui estiment qu'il y a un manque de reconnaissance des droits des Métis et un manque de consultation de ce peuple par les gouvernements de l'Alberta et du Canada au sujet du projet et des effets cumulatifs de l'exploitation des sables bitumineux sur l'utilisation des terres par les Métis et les droits des Métis dans la région des sables bitumineux. La commission reconnaît également les préoccupations de la NMA concernant l'absence de politique de consultation des Métis et de financement de la capacité de base en Alberta.

[1550] La commission croit que si le gouvernement veut simplifier les audiences réglementaires, il serait utile de clarifier les attentes et les directives sur la consultation des Métis. Le processus réglementaire serait plus efficace si les intervenants ne jugeaient pas nécessaire de présenter des arguments sur leurs droits ancestraux et le devoir de consultation de la Couronne au cours des audiences réglementaires visant des projets individuels. Par conséquent, la commission recommande à l'Alberta d'envisager l'élaboration d'une politique de consultation des Métis qui indiquerait les attentes et fournirait des directives sur la consultation des Métis.

[1551] La commission a déclaré au début de l'audience qu'elle ne se prononcerait pas sur le caractère adéquat des consultations de la Couronne, car elle n'a pas la compétence pour le faire et, même si elle l'avait, il serait prématuré de le faire, puisqu'il y aura d'autres occasions de consultation avant que la Couronne prenne ses décisions ou accorde des autorisations pour le projet.

[1552] La commission a inclus une recommandation voulant que, avant de donner d'autres approbations, l'Alberta et le Canada tiennent compte du caractère adéquat des consultations de la Couronne auprès des groupes autochtones, incluant les groupes Métis, à la lumière des problèmes indiqués dans le présent rapport. On pourra ainsi déterminer si des consultations additionnelles sont nécessaires pour traiter des effets négatifs et des effets cumulatifs du projet sur un certain nombre de ressources importantes pour les Autochtones, et des effets cumulatifs négatifs vraisemblablement importants sur l'utilisation des terres, les droits et la culture autochtones.

Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture

[1553] La commission conclut que la façon dont la société Shell a intégré ou pris en compte les données sur les CET ou l'UTT des Métis dans son évaluation, et la mesure dans laquelle elle l'a fait, ne sont pas claires. À l'exception de l'information fournie par Fort McKay qui intègre les données fournies par les Métis de Fort McKay, l'EIE de Shell fait peu de références spécifiques aux données sur les CET ou l'UTT des Métis. L'EIE et l'évaluation culturelle de Shell ne fournissent pas non plus d'évaluation spécifique des effets du projet sur l'UTT des Métis, et elles ne traitent pas des effets spécifiques sur les associations locales des Métis n^{os} 1935 et 125. Même

si la commission admet que les données sur l'UTT recueillies par les Premières Nations peuvent être assez représentatives de l'UTT des Métis, elle croit qu'un traitement plus explicite des données sur les CET et l'UTT des Métis et une évaluation des effets sur l'UTT et les droits des Métis auraient été utiles. La commission admet toutefois que certaines études sur l'UTT des Métis n'étaient pas disponibles lorsque Shell a soumis son EIE en 2007 et qu'elles ne l'ont été que récemment. Dans son évaluation des effets potentiels du projet sur l'UTT des Métis, la commission s'est appuyée sur les renseignements fournis par Shell et la NMA.

[1554] La commission note que les éléments de preuve présentés par la NMA montrent une utilisation historique importante par le peuple des Métis de la zone de la rivière Athabasca, des zones situées au nord du projet Jackpine et du lac McClelland, et des zones situées à l'ouest de la rivière Athabasca. Bien que les membres métis représentés par la NMA aient rapporté une utilisation actuelle de la zone immédiate du projet, qui inclut la zone du lac de compensation Redclay proposé, en général la commission a conclu que les preuves d'une utilisation actuelle de la zone immédiate du projet étaient limitées. La plus grande partie de l'utilisation actuelle par les Métis a lieu à l'extérieur de la ZEL du projet, sur la rive nord du lac McClelland et ailleurs dans la ZER.

[1555] La commission note également qu'aucun territoire de piégeage dans la zone immédiate du projet n'est actuellement détenu par un membre métis représenté par la NMA. La commission reconnaît que les territoires de piégeage sont souvent transmis d'une génération à l'autre par les liens de parenté, et donc que la propriété des territoires de piégeage dans la zone du projet pourrait être transférée à d'autres personnes métisses dans le futur. La commission ne croit cependant pas qu'il soit approprié de fonder ses conclusions sur des événements futurs très incertains.

[1556] Par conséquent, la commission conclut que, même si le projet peut occasionner des effets négatifs sur les activités d'UTT d'un certain nombre de Métis, les effets directs du projet n'occasionneront probablement pas d'effets négatifs importants sur l'UTT ni sur les droits des Métis.

[1557] La commission prend note des préoccupations de la NMA concernant ses problèmes d'accès aux zones pour une utilisation traditionnelle, parce que les Métis n'ont pas d'entente avec les représentants de l'industrie. La commission recommande donc que le gouvernement de l'Alberta exige de Shell qu'elle offre à la NMA et aux associations locales des Métis d'entamer des discussions sur une entente d'accès pour que les Métis puissent accéder aux zones d'UTT.

[1558] La commission reconnaît que le projet aurait lieu dans la zone d'utilisation traditionnelle générale utilisée par un certain nombre de Métis représentés par la NMA. La commission prend aussi acte des préoccupations de la NMA à l'égard des effets cumulatifs de l'industrie des sables bitumineux sur la qualité de l'eau et de l'air, sur la faune et sur les activités d'UTT des Métis. La commission note qu'un certain nombre de Métis représentés par la NMA ont fourni des éléments de preuve sur l'évitement de l'utilisation aux alentours de la zone du projet. La commission admet que les activités passées et actuelles liées aux sables bitumineux dans la région peuvent avoir contribué à l'évitement de l'utilisation par les Métis et peuvent ainsi être en partie responsables de l'absence d'utilisation actuelle aux alentours du projet.

[1559] La commission a déterminé que le projet, combiné aux autres activités et aménagements existants, approuvés et planifiés, aura vraisemblablement des effets cumulatifs négatifs

importants sur certaines ressources terrestres importantes pour les groupes autochtones, notamment sur les milieux humides, les vieilles forêts, la présence potentielle de végétaux traditionnels, la biodiversité, les espèces en péril et les oiseaux migrateurs tributaires des milieux humides et des vieilles forêts et le caribou. La commission a aussi conclu que le projet occasionnera probablement des effets cumulatifs négatifs importants sur l'UTT par les Autochtones dans la région entourant le projet. Même s'il y a peu d'éléments de preuve de l'utilisation actuelle dans la zone du projet, la commission conclut que le projet occasionnera probablement aussi des effets cumulatifs négatifs importants sur une telle UTT par les Métis dans la zone plus étendue entourant le projet.

Membres non inscrits des Premières Nations de Fort McMurray et de Fort McKay (MNIFMFMM) et bande crie Paul n^{o} 175 de la rivière Clearwater (bande de Clearwater)

Éléments de preuve

Participation et mesures demandées

[1560] La participation des MNIFMFMM et de la bande de Clearwater au processus d'examen et à l'audience est abordée dans la section « Participation des parties au processus d'examen ».

[1561] John Malcolm a déclaré qu'il était le chef intérimaire des MNIFMFMM et l'administrateur de la bande de Clearwater, et qu'il était autorisé à représenter les intérêts des MNIFMFMM et de la bande de Clearwater en ce qui concerne la consultation et l'évaluation environnementale du projet.

[1562] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater étaient préoccupés par les effets du projet sur leur UTT, leur culture, leurs conditions socioéconomiques, la qualité de l'air et les aliments traditionnels. Ils étaient aussi préoccupés par la reconnaissance de leurs droits ancestraux et issus de traités et par le caractère adéquat de la consultation de Shell, de l'Alberta et du Canada. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont demandé à la commission de recommander que le projet ne soit pas approuvé tant qu'ils n'ont pas été consultés de manière adéquate sur leurs droits concernant le projet et tant que leurs préoccupations quant aux répercussions du projet n'auront pas toutes été prises en compte.

[1563] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont formulé plusieurs recommandations à la commission. L'annexe 8 contient un résumé de leurs principales recommandations.

Droits revendiqués

[1564] Les MNIFMFMM ont indiqué qu'ils comptaient plus de 600 membres, notamment des Cris et des Chipewyan dont les ancêtres ont vécu à l'intérieur et à proximité de la région de l'Athabasca et dans les environs de l'emplacement du projet pendant des milliers d'années, bien avant la signature du Traité n^{o} 8 en 1899. Les MNIFMFMM ont affirmé que la bande de Fort McKay a été formée aux environs de 1948, et qu'elle faisait auparavant partie de la bande de Fort McMurray. Les MNIFMFMM ont indiqué qu'ils ne sont pas membres d'autres bandes reconnues par la Couronne en tant que bandes d'Indiens au sens de la *Loi sur les Indiens*, mais que pratiquement tous ses membres ont le droit d'être inscrits à titre d'Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et que chacun de ses membres a des liens ancestraux suffisants et importants

avec des Autochtones qui ont été inscrits sur les listes de paie de Fort McMurray et de Fort McKay en tant qu'adhérents au Traité n^{o} 8.

[1565] Les MNIFMFMM ont indiqué que leurs membres vivent actuellement à Fort McMurray, Anzac, Fort Chipewyan, et dans d'autres collectivités à l'intérieur ou dans les environs de la zone du projet, où ils continuent de pêcher, de chasser et de mener d'autres activités traditionnelles protégées par le Traité n^{o} 8, activités qu'ils pratiquaient avant la signature de ce Traité. Les MNIFMFMM ont déclaré qu'en plus de pratiquer la chasse, le piégeage, la pêche ou la cueillette ensemble, les aînés et les membres de la bande organisent des cérémonies et des réunions pour affirmer l'expression continue du groupe et de ses droits.

[1566] La bande de Clearwater a indiqué qu'elle compte environ 20 membres qui sont les descendants directs de Cris de la bande de Paul. La bande de Clearwater a fait valoir que ses membres sont des « Indiens » inscrits, ou qui ont le droit d'être inscrits, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et qu'ils détiennent des droits établis en vertu du Traité n^{o} 8 concernant la chasse, la pêche, le piégeage et qu'ils exercent d'autres activités traditionnelles à la grandeur de l'Alberta, et plus précisément dans leur territoire traditionnel et dans le voisinage immédiat du projet. La bande de Clearwater a indiqué que ses membres vivent actuellement dans des collectivités de la région de l'Athabasca, dont Fort Chipewyan et Anzac.

[1567] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont affirmé qu'ils ont des droits en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982,* ainsi qu'en vertu du Traité n^{o} 8 qui garantit aux Indiens le droit de « se livrer à leurs occupations ordinaires de la chasse, du piégeage et de la pêche » sur tout le territoire visé par le Traité. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont tous deux indiqué qu'ils étaient inquiets que leurs droits ancestraux et issus de traités soient gravement touchés par les effets directs et indirects du projet.

Caractère adéquat de la consultation de Shell

[1568] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont affirmé que les tentatives d'établir le dialogue directement avec Shell à propos du projet se sont avérées vaines. M. Malcolm a indiqué que des tentatives ont été effectuées afin d'avoir des discussions avec Shell, mais que Shell s'est montrée peu intéressée à participer à ces discussions, puisque les gouvernements n'exigent pas la consultation des groupes non inscrits. Par conséquent, les groupes non inscrits n'ont pas eu droit aux mêmes consultations et accommodements que les autres groupes autochtones. M. Malcolm a indiqué qu'il n'aimait pas la façon dont le gouvernement et l'industrie créent des divisions entre les différents groupes autochtones ni le traitement différent qu'ils leur accordent. M. Malcolm a fait valoir que son peuple « est ici depuis toujours » et qu'à ce titre, il devrait être consulté comme les autres Indiens. M. Malcolm a aussi indiqué qu'une fois que l'audience a été annoncée pour le projet, Shell a indiqué qu'elle était seulement disposée à discuter du PMRP.

[1569] M. Malcolm a indiqué que jusqu'à ce moment-là, la consultation de Shell s'était limitée à lui fournir des renseignements sur le projet. Il a affirmé que les MNIFMFMM et la bande de Clearwater n'avaient pas la capacité nécessaire pour effectuer un examen pertinent de ces renseignements et que malgré leurs demandes, Shell n'avait pas accordé de financement de la capacité aux MNIFMFMM et à la bande de Clearwater pour leur permettre d'effectuer un examen technique de la demande. M. Malcolm a de plus suggéré que la réalisation d'une consultation en bonne et due forme nécessiterait le financement d'une SRI (société de relations industrielles).

[1570] Shell a exprimé son désaccord avec la description qu'a faite M. Malcolm de ses efforts de consultation avec les MNIFMFMM et la bande de Clearwater. Shell a indiqué que malgré le fait que les gouvernements fédéral et provincial ont conclu que les droits ancestraux des groupes représentés par M. Malcolm ne seraient pas touchés, elle les a tout de même consultés. Shell a indiqué que jusqu'à tout récemment, ces groupes n'avaient pas soulevé de préoccupations à propos du projet. Elle a indiqué qu'elle avait consulté les groupes représentés par M. Malcolm, comme le prouve la lettre de Shell adressée à M. Malcolm, datée du 18 janvier 2012, dans laquelle Shell exprimait son accord quant à un processus de consultation par étapes et quant à une portée des travaux proposée par un consultant à l'emploi de M. Malcolm. Shell a aussi indiqué qu'elle continuerait de consulter les groupes représentés par M. Malcolm à propos du projet et du PMRP après l'audience du projet.

[1571] Shell a déclaré que les critères qu'elle a utilisés pour établir le besoin et la portée du financement de la capacité des MNIFMFMM et de la bande de Clearwater étaient les mêmes que ceux qu'elle avait utilisés pour les autres groupes autochtones. Shell a indiqué qu'il fallait déterminer les répercussions potentielles liées au projet pour obtenir du financement, et que M. Malcolm n'avait exprimé que des préoccupations quant à l'exploitation des sables bitumineux en général, plutôt que des préoccupations spécifiques en lien avec le projet.

[1572] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont indiqué qu'ils étaient préoccupés par le fait que l'EIE de Shell pour le projet ne mentionne pas les effets négatifs importants que le projet aura sur leurs droits. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont avancé que l'EIE contient le point de vue de Shell quant aux répercussions anticipées sur les connaissances traditionnelles et les activités d'utilisation des terres des Premières Nations, fondé sur une consultation avec la PNFM et les Métis, la PNCA, la PNCM, et dans une moindre mesure avec des détenteurs de permis pour des RGAF. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont indiqué qu'ils sont préoccupés par le fait que l'EIE ne tient pas compte de leurs CET, ni des répercussions environnementales sur leurs pratiques traditionnelles.

[1573] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont avancé qu'ils ont souffert des répercussions historiques et continues des activités d'exploitation des sables bitumineux dans une bien plus grande mesure que les groupes autochtones répertoriés dans l'EIE en raison du refus de la Couronne ou de l'industrie de leur fournir reconnaissance, consultation, accommodement et ententes sur les répercussions et les avantages.

Caractère adéquat de la consultation de la Couronne

[1574] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater se sont dits préoccupés par le fait que ni l'Alberta ni le Canada ne les ont consultés à propos des répercussions négatives prévues du projet ou des activités d'exploitation des sables bitumineux, plus généralement sur leurs droits établis ou revendiqués issus de traités. D'après eux, leurs droits restent non reconnus et de ce fait, ils restent marginalisés et privés de droits en ce qui concerne le processus d'évaluation environnementale.

[1575] Le 16 décembre 2011, les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont écrit aux gouvernements de l'Alberta et du Canada pour leur faire part de leurs préoccupations quant aux répercussions potentielles du projet sur leurs droits revendiqués en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Dans cette lettre, les MNIFMFMM et la bande de Clearwater demandaient une consultation avec les décideurs de la Couronne et une évaluation préliminaire

par l'Alberta et le Canada de la solidité de la revendication et de la gravité des répercussions sur les droits des deux groupes, y compris une description claire des éléments de preuve et des raisons appuyant leurs conclusions. La lettre comprenait aussi une demande de fonds d'aide aux participants à même l'enveloppe du financement pour les Autochtones de l'Agence, pour les MNIFMFMM et la bande de Clearwater, pour faciliter la consultation et la participation au processus d'évaluation environnementale.

[1576] L'Alberta a répondu aux MNIFMFMM et à la bande de Clearwater dans une lettre du ministère de la Justice et du procureur général de l'Alberta, en date du 19 janvier 2012. Dans sa réponse, l'Alberta a confirmé que les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ne sont pas des bandes indiennes reconnues, et qu'à ce titre, l'obligation de consulter ne s'appliquait à ces groupes. La lettre indiquait aussi que Shell avait été invitée à consulter la Première Nation de Fort McMurray n^{o} 468 et la Première Nation de Fort McKay, et que les membres appartenant à l'une ou l'autre de ces bandes indiennes reconnues pouvaient faire part de leurs préoccupations par l'entremise des chefs de ces bandes.

[1577] Le Canada a répondu aux MNIFMFMM et à la bande de Clearwater dans une lettre du coordonnateur des consultations de la Couronne de l'Agence en date du 17 février 2012. Dans sa lettre, le Canada a indiqué que d'après les renseignements fournis, ni les MNIFMFMM ni la bande de Clearwater n'étaient des entités visées par l'obligation de consulter. La lettre affirmait que les MNIFMFMM et la bande de Clearwater n'étaient pas des collectivités d'individus historiques et distinctes reconnues avec des droits collectifs issus de traités ou ancestraux, ou des bandes en vertu de la *Loi sur les Indiens*. La lettre indiquait aussi que même si les MNIFMFMM et la bande de Clearwater n'ont pas droit à une consultation aux termes de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, rien ne les empêchait de participer au processus d'examen. La lettre indiquait que les deux groupes auraient la chance de faire connaître leur opinion, et de sérieusement faire valoir leur opinion, en fournissant les renseignements directement aux commissions d'examen conjoint mis sur pied par le ministère de l'Environnement et l'Office de conservation des ressources énergétiques pour les projets de la mine Jackpine et de la rivière Pierre de Shell. La lettre laissait entendre que par cette participation les MNIFMFMM et la bande de Clearwater pourraient exprimer leurs opinions sur les répercussions potentielles des projets sur les intérêts de leurs membres et, à cette fin, l'Agence a accordé 83 990 dollars à même l'enveloppe de financement visant à faciliter la participation du public pour permettre la participation des groupes au processus de la commission d'examen conjoint.

Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits ancestraux et la culture

[1578] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont déclaré que l'emplacement du projet est une zone où leurs membres pratiquaient et pratiquent encore la chasse, la pêche et la cueillette conformément à leurs droits ancestraux et issus de traités. Ils ont aussi indiqué que leurs membres ont historiquement exercé des activités de piégeage dans la zone du projet en conformité avec leurs droits concernant le territoire de piégeage. Ils croient que leurs droits seront sérieusement restreints ou éliminés par le projet et ils craignent que les répercussions sur leurs activités traditionnelles et leurs droits n'aient pas été spécifiquement prises en compte dans les études ou consultations du projet effectuées par Shell.

[1579] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont fourni des faits anecdotiques pour appuyer leurs revendications de l'utilisation traditionnelle historique et actuelle de la zone du

projet. John Malcolm a déclaré qu'il avait pratiqué des activités de piégeage dans la zone du projet par le passé et que son père y chasse encore. Les MNIFMFMM ont rapporté que des membres chassent l'orignal dans la zone du projet et qu'il reste encore des orignaux, quoiqu'en moins grand nombre que par le passé. Un aîné a raconté qu'un des endroits préférés de son père pour la chasse à l'original se trouvait sur des crêtes de pins et dans de grands peuplements de bouleaux sur le site proposé pour le projet, et que les autres ressources dans la zone du projet comprenaient des gallinacés, des lapins, des bleuets et des pimbinas. La bande de Clearwater a affirmé qu'un de ses membres détenait le territoire de piégeage n^{o} 1714 et que ces dernières années, la PNCA, Fort McKay et la bande de Clearwater ont partagé le territoire de piégeage n^{o} 1714.

[1580] Les MNIFMFMM ont indiqué que même si des permis de RGAF donnent à leurs détenteurs le droit exclusif de piéger dans cette RGAF, les terres visées par le permis de RGAF sont des terres traditionnelles et les autres utilisateurs n'ont pas besoin de la permission du détenteur de territoire de piégeage pour y pratiquer la chasse, la récolte ou d'autres activités traditionnelles sur ces terres. Les MNIFMFMM ont fait valoir qu'il n'est pas approprié de fournir une compensation au détenteur de territoire de piégeage comme mesure d'atténuation et d'ignorer les autres utilisateurs traditionnels.

[1581] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont indiqué que la préservation des poissons, des oiseaux et de l'habitat faunique est essentielle pour assurer la viabilité de la capacité de leurs membres à pratiquer leurs activités traditionnelles. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont indiqué qu'ils craignaient que le projet détruise les vieilles forêts et les populations d'espèces sauvages dont la survie dépend de ces forêts.

[1582] M. Malcolm a déclaré que le caribou des bois joue un rôle important dans les activités traditionnelles et la culture des MNIFMFMM et des membres de la bande de Clearwater. Les MNIFMFMM et les membres de la bande de Clearwater ont rapporté que le caribou était plus abondant il y a 20 ans, mais que d'après leurs observations, le caribou est toujours présent dans la ZEL. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont rapporté qu'il y a certaines sources d'eau salée sur la concession de Shell et que cette eau salée attire le caribou. Ils sont d'avis que les sources d'eau salée sont importantes pour ces animaux et que le projet causera leur disparition. Ils croient aussi que le muskeg à l'intérieur du site du projet fournit une aire de mise bas importante pour le caribou.

[1583] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater se sont dits préoccupés par le fait que même si le caribou des bois est inscrit sur la liste des espèces menacées de la LEP et qu'il est inscrit comme espèce en péril en vertu de la loi provinciale *Wildlife Act*, l'EIE de Shell pour le projet indique que l'habitat de grande valeur pour le caribou des bois sera directement touché par le projet s'il est approuvé tel que proposé. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater se disent préoccupés par le fait que, malgré l'importance du caribou pour les utilisations traditionnelles et la culture des groupes autochtones et son statut d'espèce menacée et en péril en vertu des lois fédérale et provinciale, le caribou n'a pas été considéré comme une ressource indicatrice clé dans l'EIE du projet. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont aussi exprimé leurs craintes quant au manque de mesures d'atténuation pour éviter des effets négatifs importants sur les populations de caribou dans l'EIE de Shell. Ils craignent que sans protection, les populations de caribou déclinent et à terme disparaissent, causant ainsi la perte d'une ressource importante pour leurs membres.

[1584] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater croient que les espèces sauvages sont agressées par la fragmentation et la destruction de leur habitat par les profils sismiques, le bruit, la lumière, les vibrations et les grondements qui peuvent être ressentis sur une distance de plusieurs kilomètres. Ils étaient d'avis que ces perturbations se trouvent désormais partout dans la MRWB.

[1585] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont déclaré que comme la zone du projet est déjà perturbée et que beaucoup de personnes y travaillent, la chasse y est considérée comme non sécuritaire : ces facteurs font en sorte que les membres évitent d'utiliser la zone.

[1586] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater croient que le muskeg supporte l'écosystème environnant en agissant comme purificateur d'eau, en contrôlant la redistribution de l'eau dans l'écosystème et en aidant à réguler la température de l'eau dans les cours d'eau, les rivières et les aires de croissance des poissons. Ils croient aussi que le muskeg est essentiel pour les poissons et l'habitat du poisson dans la région, car il sert d'aire de croissance des poissons. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater craignent que l'enlèvement de quantités importantes de muskeg de la zone du projet cause une perte de capacité de filtrage, de rétention d'eau et de tampon thermique, et une élévation de la température de l'eau dans les lacs et les cours d'eau. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater craignent qu'une élévation de la température de l'eau augmente les proliférations d'algues bleu vert, comme dans la situation qui a entraîné la fermeture du lac Willow, et qu'un réchauffement de l'eau de la rivière Muskeg causé par l'enlèvement du muskeg nuise aux poissons. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater craignent qu'après la remise en état, le drainage du site ne soit pas atténué à un niveau équivalent à celui du muskeg, car il dépendra fortement de la capacité de stockage du lac. Ils ne pensent pas que les répercussions de l'enlèvement du muskeg sur la couleur et la température de l'eau aient été adéquatement incorporées dans l'évaluation des effets écologiques de l'EIE.

[1587] Les MNIFMFMM ont fait part de leurs préoccupations quant à la qualité des eaux de surface, en faisant remarquer qu'à l'ère préindustrielle, ses membres pouvaient boire l'eau de la rivière Athabasca, et faire fondre sa glace pour la boire, mais que cela est maintenant impossible en raison des craintes de contamination. Ils ont aussi indiqué craindre les fuites d'eau des lacs de kettle vers la rivière Athabasca et la contamination de l'aquifère par cette eau.

[1588] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont fait part de leurs préoccupations quant à l'infiltration aux rejets actuels et futurs d'eaux usées et du risque pour les espèces aquatiques. Plus précisément, M. Malcolm s'est dit inquiet que le projet fasse augmenter le volume d'eaux usées entrant dans l'étang d'épuration de la municipalité régionale de Wood Buffalo à Fort McMurray, soit par les camions en provenance des campements miniers, soit en raison de l'augmentation de la population de travailleurs vivant à Fort McMurray. M. Malcolm a indiqué que ces eaux usées additionnelles pourraient faire augmenter la charge d'éléments nutritifs ou de contaminants dans le milieu récepteur, ce qui pourrait nuire aux espèces aquatiques dans la rivière Athabasca, comme les grenouilles et les bivalves.

[1589] Shell a indiqué qu'elle a noté qu'il y avait une population abondante de grenouilles dans la rivière Athabasca, ainsi que quelques crapauds. Shell a affirmé ne pas être au courant de l'existence d'études sur les bivalves d'eau douce dans la rivière Athabasca et qu'elle n'a pas effectué d'études sur les bivalves.

[1590] Les MNIFMFMM ont indiqué que les activités industrielles dans la zone du projet et dans la zone d'exploitation des sables bitumineux génèrent des odeurs et que ses membres sont préoccupés par la toxicité de l'air. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont révélé que même s'ils utilisent la zone de concessions pour leurs activités traditionnelles, ils n'encouragent pas leurs membres à le faire par crainte que les ressources traditionnelles soient contaminées. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater étaient d'avis que le projet fera augmenter les odeurs et la toxicité déjà existantes dans le milieu environnant.

[1591] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater se dont dits inquiets du fait que l'EIE n'a pas examiné en détail la façon dont leurs pratiques traditionnelles ont été et seront touchées par la dégradation de l'habitat, de la diversité et de l'abondance des espèces sauvages et des poissons, par le déclin rapide du caribou et d'autres espèces en péril et par les risques pour la santé et la sécurité associés à la toxicité accrue de l'air, de l'eau et des ressources traditionnelles. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont affirmé que les projets d'exploitation des sables bitumineux perturbent leur UTT et contribuent à une perte de leur culture et de leurs traditions.

[1592] M. Malcolm a rapporté avoir lu des rapports historiques et archéologiques sur une ressource traditionnelle appelée « pierre ou terre à pipe ». M. Malcolm a expliqué que le terme « pierre à pipe » est un terme générique utilisé pour décrire un type de boue et de grès utilisé pour fabriquer des calumets de cérémonie ou de paix. M. Malcolm a indiqué que la pierre à pipe a été désignée en tant que ressource culturelle traditionnelle importante pour ses ancêtres et il semblerait que la zone du projet en contienne. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater pensent que cette ressource n'a pas été étudiée suffisamment et le fait qu'il n'y ait aucune mention de la pierre à pipe dans l'EIE du projet les inquiète.

[1593] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont repéré un type de champignon qui pousse sur des saules (polypore odorant) et que l'on trouverait sur les rives de rivière dans la zone du projet. M. Malcolm a précisé que ce champignon sert à la fabrication d'encens et qu'il est une ressource traditionnelle importante utilisée à des fins cérémoniales et médicinales. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater se sont dits préoccupés par le fait que cette ressource ne soit pas mentionnée dans l'EIE et ils aimeraient récolter le polypore odorant dans la zone du projet avant que la végétation y soit éliminée, si le projet était approuvé.

[1594] D'après les MNIFMFMM et la bande de Clearwater, il pourrait y avoir certaines fosses communes non découvertes le long de la rivière Athabasca, près de Fort Hills, non loin de la concession de Shell ou de Poplar Point, datant de l'épidémie d'influenza de 1916–1918. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater croient que les fosses communes pourraient contenir les restes de leurs ancêtres et se sont dits préoccupés par le fait que la présence possible de fosses communes n'a pas été abordée dans l'EIE du projet et par le fait que des études archéologiques adéquates n'ont pas été effectuées sur ces ressources.

[1595] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater se sont dits préoccupés par le fait que le site de Cree Burn Lake était situé à l'emplacement de la concession de Jackpine et qu'il pourrait être détruit par le projet. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont indiqué qu'ils aimeraient que les sites de Pierre-au-Calumet, de la carrière des Ancêtres et de Cree Burn Lake soient protégés.

[1596] Shell a confirmé que Cree Burn Lake et les fosses associées ne se trouvent pas dans le site minier du projet.

[1597] Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont affirmé que les prix des maisons à Fort McMurray sont devenus extrêmement élevés et qu'il n'y a pas de logements à prix abordable dans le secteur. M. Malcolm a déclaré que le manque de logement dans le secteur de Fort McMurray exerce des pressions, notamment en augmentant le nombre de sans abris et en compromettant la capacité des Autochtones à pouvoir continuer à habiter dans la région. Les MNIFMFMM et la bande de Clearwater croient que le projet augmentera davantage les pressions sur le coût et la disponibilité des logements, ce qui pourrait forcer les membres de ces groupes à quitter leurs résidences et leurs terres traditionnelles. Ils ont indiqué qu'en raison du nombre insuffisant d'études comptables ou de suivi qui ont été menées, il est impossible de savoir si les dons de Shell à la collectivité ont réussi à remédier à la pénurie de logements.

Analyse et constatations

Droits revendiqués

[1598] La commission prend note de l'affirmation des MNIFMFMM et de la bande de Clearwater selon laquelle ils ont des droits en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et du Traité n^{o} 8 et qu'ils doivent donc être consultés par la Couronne. La commission reconnaît également que certains éléments de preuve et argumentations fournis par les MNIFMFMM et la bande de Clearwater durant l'audience visaient à appuyer leur revendication de droits constitutionnels.

[1599] L'Alberta et le Canada ont tous deux présenté des mémoires qui précisent que les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ne sont pas des bandes reconnues en vertu de la *Loi sur les Indiens* et qu'en tant que telles, la Couronne n'a pas l'obligation de les consulter. La commission remarque également que M. Malcolm a participé à de nombreuses audiences réglementaires par le passé sur des projets d'exploitation des sables bitumineux au nom de groupes semblables, cherchant à faire reconnaître les revendications de droits de ces groupes.

[1600] Conformément au paragraphe 6.3 du CR, la commission n'a pas à déterminer la validité des droits ancestraux ou issus de traités ou à déterminer la force de ces revendications. La commission a toutefois examiné les effets du projet sur l'UTT et les activités des MNIFMFMM et de la bande de Clearwater.

Consultation

[1601] La commission croit que l'approche de Shell pour la consultation avec M. Malcolm et les MNIFMFMM et les membres de la bande de Clearwater était appropriée étant donné les circonstances. Même si l'Alberta et le Canada ont tous deux statué que les MNIFMFMM et la bande de Clearwater n'étaient pas des bandes reconnues en vertu de la *Loi sur les Indiens* et que, par conséquent, leurs droits ne seraient pas touchés par le projet, Shell a fait des efforts pour établir le dialogue avec ces groupes. D'après les éléments de preuve, il est évident que Shell a fourni des renseignements sur le projet à M. Malcolm et qu'il y a eu de nombreux échanges et de nombreuses occasions pour M. Malcolm et les MNIFMFMM et les membres de la bande de Clearwater de se renseigner sur le projet et de déterminer les problèmes potentiels.

[1602] Certes Shell n'a pas accordé de financement de la capacité aux MNIFMFMM et à la bande de Clearwater, mais aucune exigence légale ne l'y oblige, et la commission accepte l'argument de Shell, à savoir que pour accorder un financement de la capacité propre à un projet,

il faut avoir des raisons valables de croire que les droits du groupe pourraient être touchés par le projet.

Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture

[1603] La commission remarque que Shell n'a pas spécifiquement évalué l'effet du projet sur l'UTT et les activités des MNIFMFMM et de la bande de Clearwater dans l'EIE du projet.

[1604] La commission est d'accord avec les MNIFMFMM et la bande de Clearwater sur le fait que d'offrir une compensation aux détenteurs de territoires de piégeage sans tenir compte de l'utilisation des terres par les autres utilisateurs traditionnels n'est peut-être pas un moyen adéquat d'atténuer ou de compenser les autres pertes d'utilisation traditionnelle.

[1605] La commission a remarqué que même si les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont fourni des éléments de preuve indiquant que certains de leurs membres utilisent, et ont utilisé, la zone du projet pour des activités traditionnelles, l'information présentée sur l'utilisation historique et actuelle de la zone du projet était plutôt limitée et grandement anecdotique. De plus, la commission estime que les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont fourni peu d'éléments de preuve que les activités traditionnelles actuellement exercées dans la zone du projet, comme la chasse à l'orignal ou la cueillette de pimbinas ou de bleuets, ne pouvaient pas être pratiquées à l'extérieur de la zone du projet.

[1606] La commission souligne que même si les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont exprimé des inquiétudes quant aux répercussions potentielles du projet sur la pierre à pipe, ils n'ont fourni aucune information indiquant que ce type spécifique de boue et de grès, appelé pierre ou terre à pipe, est particulièrement rare ou seulement présent dans la zone du projet. De plus, les MNIFMFMM et la bande de Clearwater n'ont fourni aucun élément de preuve suggérant que l'accès aux zones de pierre à pipe est actuellement restreint ou qu'il continue à être important pour la pratique d'activités traditionnelles et la culture de leurs membres.

[1607] La commission indique aussi que même si les MNIFMFMM et la bande de Clearwater ont mentionné l'importance du polypore odorant pour leurs membres, ils n'ont fourni aucun élément d'information confirmant que le champignon est particulièrement rare ou restreint à la zone du projet. De plus, la commission croit que les membres de ces collectivités auront suffisamment de temps pour cueillir ce champignon avant le début des activités si le projet était approuvé, étant donné que l'exploitation le long de la rivière Muskeg et de certains affluents ne commencera pas avant de nombreuses années.

[1608] La commission note que les sites de Pierre-au-Calumet, de la carrière aux Ancêtres et de Cree Burn Lake ne sont pas situés à l'intérieur, ou dans le voisinage immédiat, de l'empreinte du projet, et qu'ils ne seront pas perturbés par le projet.

[1609] La commission prend acte des préoccupations des MNIFMFMM et de la bande de Clearwater quant aux effets potentiels du projet sur l'habitat, la diversité et l'abondance des espèces sauvages et des poissons, et de l'importance particulière du caribou pour les MNIFMFMM et membres de la bande de Clearwater. La commission tient également compte des inquiétudes exprimées à propos des effets cumulatifs dans la région de l'industrie des sables bitumineux sur la perturbation de l'habitat des espèces sauvages et sur la diversité des espèces sauvages. La commission a conclu que le projet est susceptible d'avoir des effets négatifs

importants sur les milieux humides, le potentiel de végétaux à utilisation traditionnelle, la biodiversité et les espèces en péril et les oiseaux migrateurs tributaires des milieux humides. La commission a aussi conclu que le projet, combiné à d'autres aménagements existants, approuvés et planifiés, est susceptible d'entraîner des effets cumulatifs négatifs importants sur les milieux humides, des vieilles forêts, le potentiel de végétaux à utilisation traditionnelle, la biodiversité, les oiseaux migrateurs et les espèces en péril tributaires des milieux humides et des vieilles forêts, dont le caribou. En revanche, la commission a conclu que le projet, seul ou de pair avec d'autres projets, ne devrait pas entraîner d'effets ou d'effets cumulatifs négatifs importants sur les ressources aquatiques, étant donné l'atténuation proposée par Shell.

[1610] La commission prend aussi acte des préoccupations des MNIFMFMM et de la bande de Clearwater à propos des effets du projet sur la qualité de l'air et de l'eau et sur la contamination potentielle des ressources traditionnelles. La commission a conclu que le projet, seul ou de pair avec d'autres aménagements existants, approuvés et planifiés, n'était pas susceptible de causer des effets négatifs importants sur la qualité de l'air ou la santé humaine. La commission remarque que dans son EIE, Shell a tenu compte des effets du projet, seul ou en combinaison avec d'autres aménagements existants et approuvés, sur une gamme de paramètres de la qualité des eaux de surface dont la température, l'oxygène dissous et la qualité des sédiments et elle a conclu que les effets seraient négligeables. Shell a prévu que le muskeg et le drainage des morts-terrains du projet n'auraient pas d'effet important sur les teneurs en oxygène dissous ni sur la température dans les cours d'eau récepteurs. La commission a conclu que compte tenu de la mise en œuvre des mesures d'atténuation proposées par Shell, des engagements de Shell, des initiatives fondées sur le *Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux* des gouvernements fédéral et provincial, des attentes et des recommandations de la commission, il est peu probable que le projet ait des effets environnementaux négatifs importants sur la qualité des eaux de surface ou sur la santé des ressources aquatiques de la rivière Muskeg, la rivière Athabasca ou le DPA.

[1611] D'après les éléments de preuve présentés par les MNIFMFMM et la bande de Clearwater, la commission reconnaît que le projet pourrait avoir certaines répercussions sur les activités d'UTT de certains MNIFMFMM et de membres de la bande de Clearwater. Toutefois, d'après l'information limitée fournie sur l'UTT actuelle, la commission ne croit pas que le projet aura un effet étendu ou important sur les activités d'UTT des MNIFMFMM et des membres de la bande de Clearwater. De même, la commission ne croit pas que le projet aura un effet négatif important sur les ressources ou les sites culturels uniques qui sont importants pour ces groupes.

[1612] La commission a toutefois conclu que le projet, en combinaison avec d'autres activités et aménagements existants, approuvés et planifiés, est susceptible de causer des effets cumulatifs négatifs importants sur plusieurs ressources terrestres importantes pour les activités d'UTT et que, par conséquent, le projet est aussi susceptible de causer des effets cumulatifs négatifs importants sur les activités d'UTT et les droits ancestraux et issus de traités. La commission croit qu'il est raisonnable de conclure que les MNIFMFMM et les membres de la bande de Clearwater qui pratiquent des activités d'UTT pourront aussi subir des effets cumulatifs négatifs importants. Toutefois, la commission a constaté que les MNIFMFMM et la bande de Clearwater n'ont fourni que des renseignements très généraux (comme l'évitement de certaines zones ou ressources) sur la façon dont ces effets cumulatifs perçus touchaient les activités d'utilisation traditionnelle de leurs membres. Pour cette raison, la commission n'est pas en mesure de conclure que ces effets cumulatifs régionaux contribuent à un effet négatif important sur l'UTT des MNIFMFMM et des

membres de la bande de Clearwater. En même temps, la commission comprend l'incapacité des membres des MNIFMFMM et de la bande de Clearwater à démontrer clairement où et comment ils pratiquent leurs activités d'UTT et la façon dont elles pourraient être touchées par les effets cumulatifs du développement de la région, en raison, en partie, de l'absence de capacité pour compiler de tels renseignements.

[1613] Par ailleurs, la commission croit que la responsabilité d'assurer la diversité des options de logement dans la collectivité, pour répondre aux besoins des résidants, peu importe leurs revenus, doit être partagée entre les divers ordres de gouvernement. Le rôle de l'industrie est de payer les impôts et les redevances, que les gouvernements utilisent pour s'acquitter de leurs obligations, pour aider à la planification nécessaire et pour atténuer les répercussions des projets.

Première Nation no 468 de Fort McMurray (PNFMM no 468)

Éléments de preuve

Participation et mesures requises

[1614] La participation de la PNFMM n^{o} 468 au processus d'examen et à l'audience est abordée dans la section « Participation des parties au processus d'examen ».

[1615] Shell a précisé qu'elle n'a pas pu vérifier les éléments de preuve de la PNFMM n^{o} 468 parce que la PNFMM n'avait pas présenté de groupe de témoins. Shell a aussi demandé pourquoi la PNFMM n'avait pas présenté de groupe de témoins lors de l'audience à Fort McMurray, en laissant entendre que cela n'aurait pas nécessité beaucoup d'efforts.

[1616] Dans ses conclusions finales, la PNFMM n^{o} 468 a indiqué qu'elle n'avait pas présenté de groupe de témoins en raison des coûts que cela aurait engendré et qu'elle avait fait ce qu'elle avait pu avec ses ressources très limitées pour revendiquer ses droits. La PNFMM a reconnu que ses éléments de preuve n'avaient pas été vérifiés, mais elle a avancé que la commission devrait quand même leur accorder une certaine importance. La PNFMM a déclaré que même si les éléments de preuve dans son étude sur l'UTT récemment effectuée n'avaient pas été vérifiés, certains éléments de ces dernières sont tout de même fiables. La PNFMM a allégué que c'était l'obligation de Shell et de la commission de tenir compte des répercussions sur ces droits.

[1617] La PNFMM n^{o} 468 a formulé plusieurs recommandations à la commission. Une liste de ces recommandations est fournie dans l'annexe 8.

Droits revendiqués

[1618] La PNFMM n^{o} 468 a indiqué que la collectivité aujourd'hui connue comme la PNFMM n^{o} 468 tire ses origines de la bande Cree-Chipewyan de Fort McMurray qui a signé le Traité n^{o} 8 le 4 août 1899. La PNFMM a indiqué que la PNFMM n^{o} 468 et la Première Nation de Fort McKay faisaient, à l'origine, partie de la même bande, et ce jusqu'en 1942. La PNFMM n^{o} 468 a affirmé que les groupes de familles qui sont devenus membres de la PNFMM n^{o} 468 étaient des gens qui vivaient le long de la rivière Clearwater, des familles habitant autour du lac Willow (aujourd'hui connu comme le lac Gregoire; aussi appelé la zone autour d'Anzac), et un groupe de familles vivant autour du lac Cheecham.

[1619] La PNFMM n^{o} 468 a indiqué que ses réserves actuelles reflétaient la diversité de son patrimoine et de son histoire sur les terres. La réserve de Clearwater (n^{o} 175) est située au confluent des rivières Christina et Clearwater et elle est aussi connue comme la réserve de la bande crie de Paul. Trois autres réserves ont été établies – réserves 176, 176a et 176b, sur les rives sud et nord du lac Willow près d'Anzac. La PNFMM n^{o} 468 a indiqué qu'une cinquième réserve, appelée la réserve Alexis, située le long de la rivière Clearwater et à l'est du lac Gordon, est connue de la PNFMM n^{o} 468, mais elle ne semble pas avoir été incluse dans les dossiers du gouvernement.

[1620] La PNFMM n^{o} 468 a indiqué que son territoire traditionnel représente un vaste secteur du Nord de l'Alberta qui comprend les zones où Shell prévoit construire et exploiter le projet. La PNFMM n^{o} 468 a affirmé qu'elle avait des droits ancestraux et issus de traités dans la zone touchée par le projet et que ses droits de subsistance, dont le droit de pratiquer la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette traditionnels, ainsi que le droit d'accéder aux territoires traditionnels et le droit à un environnement de qualité adéquate pour préserver ses moyens de subsistance traditionnelle, sont protégés par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle*, la Convention sur le transfert des ressources naturelles et le Traité n^{o} 8.

Caractère adéquat de la consultation de Shell

[1621] La PNFMM n^{o} 468 s'est dite préoccupée par le fait que l'EIE du projet ne contenait aucune information sur l'effet qu'aura le projet sur la PNFMM n^{o} 468. Elle a indiqué que l'EIE ne délimitait pas son territoire traditionnel et les aires de récolte, ne traitait pas des répercussions potentielles du projet sur ses utilisations traditionnelles et ne proposait aucune atténuation pour les répercussions spécifiques sur ces utilisations.

[1622] La PNFMM n^{o} 468 a déclaré que l'absence d'information sur l'effet que le projet aurait sur ses membres était due à l'absence de consultations par Shell. En outre, la PNFMM n^{o} 468 croit que Shell s'est basée, pour sa consultation, sur un examen sommaire du rapport accessible au public, *Nistawayaw, Where Three Rivers Meet, Fort McMurray #468 First Nation, Traditional Land Use Study* (2006) (le rapport de 2006) et que Shell a mal interprété et appliqué le contenu du rapport.

[1623] Shell a indiqué qu'elle avait déterminé son approche de consultation avec différents groupes en se basant sur le potentiel de répercussions du projet sur ces groupes. Shell a confirmé qu'elle avait examiné le rapport de 2006, et que cet examen a été un facteur dans son évaluation des effets potentiels du projet sur la PNFMM n^{o} 468. Shell a indiqué que le rapport, préparé par la PNFMM n^{o} 468, était un des rares rapports disponibles sur les activités d'UTT de la PNFMM n^{o} 468 à l'époque. Par son examen du rapport, Shell a établi que l'emplacement du projet se situait dans la partie extrême nord du territoire traditionnel de la PNFMM n^{o} 468 et elle croyait qu'il y avait très peu de risque que le projet ait des effets négatifs sur les activités d'UTT de la PNFMM n^{o} 468 et de ses membres. Même si elle croyait que le projet n'aurait pas d'effets importants sur la PNFMM n^{o} 468, Shell a indiqué qu'elle a informé la PNFMM n^{o} 468 que si elle avait d'autres renseignements plus spécifiques sur les activités d'UTT dans la zone de projet, elle pouvait les lui fournir. Shell a indiqué que jusqu'à tout récemment, elle n'avait pas reçu d'autres renseignements et que c'était le peu de preuves d'une utilisation directe de la zone du projet disponible qui avait orienté l'approche de Shell quant à la consultation de la PNFMM n^{o} 468.

[1624] La PNFMM n^{o} 468 a indiqué qu'elle avait produit le rapport de 2006 dans le contexte d'un autre projet plus au sud et que Shell n'aurait pas dû l'utiliser pour évaluer l'étendue de l'utilisation des terres par la PNFMM n^{o} 468 dans la zone du projet. La PNFMM n^{o} 468 a expliqué qu'elle avait fourni le rapport de 2006 à Shell comme document préliminaire dans le but de demander des fonds à Shell pour une étude d'UTT spécifique au projet.

[1625] La PNFMM n^{o} 468 a également fait part de ses préoccupations quant au fait que Shell ne lui avait pas fourni de fonds pour un examen technique par une tierce partie des documents relatifs au dossier de demande, malgré qu'elle en avait indiqué la nécessité dans son énoncé de préoccupations d'octobre 2008 à propos du projet. La PNFMM n^{o} 468 a indiqué qu'elle avait peu de capacité à l'interne pour examiner et comprendre les documents techniques détaillés et qu'elle avait besoin de fonds pour un tel examen afin de mieux comprendre les répercussions potentielles du projet sur les activités d'UTT et les droits ancestraux et issus de traités. La PNFMM n^{o} 468 a indiqué que le fait que Shell n'avait pas fourni de financement de la capacité représentait un échec pour les groupes autochtones.

[1626] Shell a confirmé qu'elle n'avait financé aucune étude d'examen technique pour la PNFMM n^{o} 468, car elle ne croyait pas qu'il y avait un risque que le projet puisse influer sur l'exercice des droits ancestraux et issus de traités de la PNFMM n^{o} 468. Shell a toutefois noté que la PNFMM n^{o} 468 avait reçu 77 000 dollars de l'ACEE pour sa participation à l'examen du projet et du PMRP.

[1627] Shell a indiqué qu'elle avait contribué à l'étude d'UTT de 2006 de la PNFMM n^{o} 468 et qu'elle poursuivait des consultations avec la PNFMM n^{o} 468 depuis 2007 afin de mieux éclairer son évaluation des répercussions. Shell a indiqué qu'elle avait examiné d'autres renseignements, dont des cartes envoyées par la PNFMM n^{o} 468 en 2011, mais que ces données ne montraient pas d'activité d'UTT importante dans la zone de projet.

Caractère adéquat de la consultation de la Couronne

[1628] Dans son AQDC du 1er octobre 2012, la PNFMM n^{o} 468 a déclaré que la Couronne n'avait pas adéquatement consulté la PNFMM n^{o} 468, ou fourni de mesures d'accommodement adéquates, en ce qui concerne les répercussions potentielles du projet sur les droits ou pratiques de récolte de ses membres, des façons suivantes :

a) Shell et la Couronne n'ont pas suffisamment tenu compte des connaissances traditionnelles de la PNFMM n^{o} 468 ni déterminé entièrement la portée des droits de récolte de la PNFMM n^{o} 468 et des espèces d'importance culturelle dans la zone du projet;

b) Shell et la Couronne n'ont pas adéquatement déterminé les répercussions du projet sur les espèces sauvages et les végétaux d'importance culturelle pour la PNFMM n^{o} 468 dans la zone du projet et les répercussions sur les droits de récolte de la PNFMM;

c) la Couronne n'a pas adéquatement consulté la PNFMM n^{o} 468 sur les répercussions du projet sur les espèces sauvages et les végétaux d'importance culturelle dans la zone du projet et sur le territoire traditionnel de la PNFMM n^{o}468, et elle ne l'a pas consulté à propos des répercussions sur ses droits de récolte dans ces zones;

d) la Couronne n'a pas adéquatement consulté la PNFMM en ce qui concerne les répercussions globales et cumulatives du projet et des autres projets dans le territoire traditionnel de la PNFMM n^{o} 468;

e) Shell et la Couronne n'ont pas modifié le projet ni pris de mesures pour éliminer, atténuer ou compenser les répercussions sur les droits de récolte traditionnelle de la PNFMM n^{o} 468 dans la zone du projet.

[1629] Dans son AQDC, la PNFMM n^{o} 468 a affirmé que la Couronne a l'obligation légale de la consulter et de trouver des accommodements lorsque des droits existants et revendiqués en vertu du Traité n^{o} 8 et que des droits ancestraux peuvent être touchés, y compris les droits de chasser, de cueillir, de piéger et de pêcher. La PNFMM n^{o} 468 a affirmé que les actes de la Couronne auraient un impact important sur la capacité de ses membres de continuer à exercer leurs droits de récolte protégés par la Constitution et que toute décision de la Couronne qui interfère avec la méthode, la période ou l'étendue des droits de récolte de la PNFMM n^{o} 468 constitue une atteinte *prima facie* à ces droits et peut contrevenir à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La PNFMM n^{o} 468 a déclaré que si la Couronne approuve le projet, celui-ci entraînera probablement la destruction à grande échelle de la zone où il est prévu, portant ainsi gravement atteinte au droit de la PNFMM de pratiquer des activités de récolte dans ses territoires traditionnels. Dans ces circonstances, la décision de la Couronne doit être justifiée conformément aux principes énoncés dans le jugement *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075.

Effets sur l'utilisation traditionnelle, les droits et la culture

[1630] La PNFMM n^{o} 468 a soulevé plusieurs préoccupations sur la méthodologie que Shell a employée pour effectuer l'EIE. La PNFMM n^{o} 468 a avancé que la sélection et l'utilisation de la ZEL étaient inappropriées étant donné la superficie de l'empreinte du projet. La PNFMM n^{o} 468 a affirmé que Shell aurait dû utiliser une plus grande ZEL et que l'importance des effets du projet aurait aussi dû être prise en compte au niveau de la ZEL. La PNFMM n^{o} 468 a aussi avancé que la ZER était trop grande, car au départ, elle avait été établie pour englober deux projets; elle était donc inappropriée pour un projet. La PNFMM n^{o} 468 a aussi souligné que la ZER pour le projet était deux fois plus grande que celle utilisée pour le projet Kearl, même si le projet Kearl était plus grand, en termes de volume de bitume produit.

[1631] La PNFMM n^{o} 468 a avancé que Shell n'avait pas adéquatement tenu compte du contexte écologique lors de l'évaluation des effets sur les ressources terrestres et les droits ancestraux et issus de traités. La PNFMM n^{o} 468 a affirmé que le contexte écologique est requis compte tenu de la superficie de l'empreinte et du niveau de perturbation dans la zone. La PNFMM n^{o} 468 a remarqué qu'il y avait déjà beaucoup de mines en activité dans la zone du projet et que ces mines limitaient déjà l'accès aux zones précédemment utilisées pour les activités d'UTT. La PNFMM n^{o} 468 a indiqué que le contexte écologique approprié pour le projet était un contexte de développement industriel lourd. Toujours selon la PNFMM, l'utilisation de la zone par les Autochtones est « fragile » en raison de ce développement, et Shell n'a pas abordé cette question d'une façon significative dans l'EIE.

[1632] La PNFMM n^{o} 468 a affirmé que la commission devrait considérer les effets du projet avant la remise en état puisque celle-ci ne sera pas effectuée avant longtemps et que ses résultats sont incertains.

[1633] Shell a fait valoir que la PNFMM n^{o} 468 n'a pas fourni de preuve d'une utilisation importante dans la zone du projet et que, par conséquent, elle ne croyait pas qu'il y avait un risque que le projet nuise à l'UTT des membres de la PNFMM n^{o} 468.

[1634] La PNFMM n^{o} 468 a indiqué que ses membres pratiquaient des activités d'UTT et des droits ancestraux très près, si ce n'est à l'intérieur, de la ZEL et de la ZER. La PNFMM n^{o} 468 a fait valoir que contrairement aux prévisions de Shell, le projet entraînera des effets négatifs importants sur les utilisations traditionnelles actuelles et sur les droits ancestraux dans la ZEL et la ZER. La PNFMM n^{o} 468 a mentionné que l'utilisation traditionnelle est un enjeu en évolution. L'utilisation des terres change avec le temps puisque les ressources changent et que certaines zones deviennent non accessibles, par exemple en raison de l'exploitation, et, le cas échéant, d'autres zones sont utilisées.

[1635] La PNFMM n^{o} 468 a soumis un rapport sur l'UTT et les activités intitulé *Cumulative Impacts to PNFMM NO 468 Traditional Lands and Lifeways* (*Rapport sur l'UTT*). Ce rapport est une compilation et une analyse d'études et de travaux passés sur l'UTT de la PNFMM n^{o} 468; il a été terminé en septembre 2012. Selon la PNFMM n^{o} 468, le *Rapport sur l'UTT* décrit une partie de son utilisation des terres dans une zone d'étude des perturbations régionales (ZEPR) et sur une petite zone d'étude d'une perturbation ciblée (ZEPC). La ZEPC était centrée sur la confluence des rivières Steepbank et Athabasca et s'étendait à 150 km d'ouest en est et à 215 km du sud au nord. La ZEPC comprend une zone près des réserves de la PNFMM n^{o} 468 près du lac Gregoire, le long de la rivière Clearwater et en aval le long de la rivière Athabasca. La partie la plus au sud de la ZEPC est située à 40 km au sud de la réserve de la PNFMM n^{o} 468, du lac Gregoire, et s'étend au nord jusqu'à Poplar Point le long de la rivière Athabasca. La PNFMM n^{o} 468 a décrit la ZEPR comme étant basée sur une généralisation étendue des terres traditionnelles de la PNFMM n^{o} 468 allant de la rivière Saskatchewan Nord au sud jusqu'à la rivière Firebag vers le nord.

[1636] La PNFMM n^{o} 468 a affirmé que les populations fauniques et végétales étaient une partie importante de la culture et de l'économie traditionnelle de la Première Nation et que la phase 1 avait négativement touché, et qu'elle touchera négativement, les populations importantes fauniques et végétales et la capacité des membres de la PNFMM n^{o} 468 de mener des activités de récolte traditionnelle dans la zone du projet.

[1637] La PNFMM n^{o} 468 a fourni des déclarations sous serment de deux de ses membres affirmant qu'ils ont régulièrement pratiqué et qu'ils continuent de pratiquer régulièrement des activités d'UTT dans l'empreinte du projet et à proximité, notamment la chasse, la pêche et la cueillette. Les espèces chassées dans la zone étaient des oiseaux (y compris, entre autres, des gallinacés), l'orignal, le loup, le bison, le caribou, le lynx, le renard, le castor, le rat musqué, l'écureuil, le blaireau et la loutre. Les membres ont rapporté pêcher le corégone, le doré jaune, le grand brochet et des meuniers noirs. Les membres ont rapporté cueillir des bleuets, des fruits de la viorne trilobée et de la viorne comestible, des amélanches, des framboises, des groseilles, des cerises de Virginie et des plantes médicinales traditionnelles comme, entre autres, des racines, du foin d'odeur et de l'écorce. Dans leurs déclarations, les deux membres ont fait état de leurs préoccupations quant à la possibilité que la construction et l'exploitation du projet touchent davantage les populations fauniques dans la zone et que le projet occupe des terres auxquelles ils avaient auparavant le droit d'accéder. Les membres ont aussi indiqué être inquiets que le développement continu en lien avec le projet puisse nuire à leur capacité de récolter des végétaux

et des espèces sauvages et que cela limite davantage la zone dans laquelle ils peuvent exercer leurs droits issus de traités de chasser, de pêcher, de piéger et de pratiquer la cueillette.

[1638] Le *Rapport sur l'UTT* recensait les utilisations suivantes propres à la PNFMM n^{o} 468 dans la zone générale du projet :

- Deux chalets à 20-30 kilomètres au sud de la MJP
- Un site d'importance culturelle au sud de Fort McKay
- Des sites de récolte de gros gibier au nord et à l'ouest du lac McClelland, au nord de la zone du projet et près de l'empreinte du PMRP
- Des sites de récolte d'oiseaux entre les lacs Kearl et McClelland, près du projet et le long de la rivière Athabasca et du PMRP

[1639] La PNFMM n^{o} 468 a soumis quelques-unes des cartes préliminaires d'utilisation des terres traditionnelles élaborées pour le *Rapport sur l'UTT* soumis à Shell et à la commission à la fin de 2011. La PNFMM n^{o} 468 a indiqué que les déclarations, le *Rapport de 2006* et le *Rapport sur l'UTT* ne représentaient qu'une sélection limitée des utilisations traditionnelles qui ont été pratiquées, et qui le sont encore, dans la zone du projet. La PNFMM n^{o} 468 s'est dite préoccupée par le fait que même si l'information et les déclarations fournies sur l'UTT montraient qu'il y avait une utilisation dans la zone du projet, Shell n'a pas considéré cette utilisation comme importante.

[1640] La PNFMM n^{o} 468 a indiqué que le projet rendrait certaines terres non accessibles pour une utilisation traditionnelle et qu'il limiterait l'accès à d'autres zones.

[1641] Shell a indiqué que tous les détenteurs de droits seront escortés sur sa concession pour leur permettre d'accéder à leurs terres traditionnelles.

[1642] Shell a fait valoir que, d'après les renseignements qu'elle a reçus jusqu'à maintenant de la part de la PNFMM n^{o} 468, il y avait peu d'éléments de preuve indiquant que la PNFMM n^{o} 468 utilisait la zone du projet et que, par conséquent, il n'y avait pas de risque que le projet ait un effet important sur l'UTT de la PNFMM n^{o} 468.

[1643] La PNFMM n^{o} 468 a indiqué que les répercussions cumulatives existantes sur l'exercice des droits ancestraux et issus de traités étaient déjà importantes. Elle croyait que ses membres étaient de plus en plus privés de l'utilisation de leurs terres et des aliments traditionnels en raison de l'élimination de zones traditionnelles par l'exploitation pétrolière et gazière, l'exploitation forestière, l'étalement urbain, les activités récréatives concurrentes, les obstacles à l'accès, les zones protégées et les règlements gouvernementaux sur le gibier et les armes à feu.

[1644] Le *Rapport sur l'UTT* précisait les préoccupations des membres de la PNFMM n^{o} 468 à propos de l'empiétement des projets d'exploitation de sables bitumineux sur leur territoire traditionnel et les effets cumulatifs connexes. Parmi les préoccupations figurent les effets cumulatifs des sables bitumineux et d'autres activités sur la qualité de l'air, la quantité d'eau et la qualité de l'eau, la qualité des aliments traditionnels et les changements chez les animaux. La PNFMM n^{o} 468 a aussi fait part de préoccupations quant aux changements de l'utilisation récréative des terres causés par l'augmentation de l'accès, la croissance de la population et la

modification des règlements gouvernementaux qui ont touché les activités d'UTT. Dans le rapport, certains membres de la PNFMM n^{o} 468 ont décrit les effets cumulatifs connexes comme étant « démesurés ».

[1645] L'information et l'analyse du *Rapport sur l'UTT* étaient basées sur une ZEPR qui représentait la zone d'UTT de la PNFMM n^{o} 468. La ZEPR comprenait la zone du projet et s'étendait vers le sud jusqu'à la rivière Saskatchewan Nord. Le rapport indiquait que cette ZEPR avait été sélectionnée et utilisée afin d'évaluer la perturbation cumulative des aménagements existants en 2006. Sur la base de l'analyse menée, le rapport concluait que le territoire traditionnel de la PNFMM n^{o} 468 était déjà grandement perturbé et fragmenté en 2006.

[1646] Les membres de la PNFMM n^{o} 468 ont noté une baisse des effectifs de l'orignal et des oiseaux migrateurs. Les membres de la PNFMM n^{o} 468 ont rapporté que la population d'orignaux correspondait maintenant au quart ou à la moitié de ce qu'elle était il y a 20 ans et ils ont attribué ce déclin à la croissance de l'industrie pétrolière. Ils ont aussi rapporté une baisse du nombre d'oiseaux migrateurs dans le secteur du lac Willow. Dans le *Rapport sur l'UTT*, les membres de la PNFMM n^{o} 468 ont rapporté les changements qu'ils ont observés chez plusieurs poissons et animaux, comme la décoloration de la chair, des changements dans le goût de la viande d'orignal, des tumeurs et des organes à l'apparence anormale. Les membres de la PNFMM n^{o} 468 ont aussi rapporté des changements de comportement chez certains animaux.

[1647] Les membres de la PNFMM n^{o} 468 ont indiqué que les petits fruits n'étaient pas aussi abondants qu'ils l'avaient déjà été à cause des effets cumulatifs du développement industriel.

[1648] Plusieurs membres de la PNFMM n^{o} 468 ont affirmé qu'ils doivent se rendre plus loin pour obtenir des ressources traditionnelles sécuritaires et propres. Certains membres de la PNFMM n^{o} 468 ont rapporté avoir arrêté de manger les aliments traditionnels cueillis aux alentours de leur collectivité il y a environ 10 ans par crainte qu'ils soient contaminés.

[1649] Les membres de la PNFMM n^{o} 468 ont rapporté que depuis les années 1970, la couleur et le goût de l'eau de la rivière Clearwater et de plusieurs lacs ont changé, et ils considèrent que le lac Gregoire n'est plus une source sécuritaire d'eau potable. Les membres de la PNFMM n^{o} 468 ont affirmé qu'ils croient avoir perdu leur source d'approvisionnement en eau potable de surface en raison de la crainte de contamination, et cette perte occasionne des effets négatifs sur leur utilisation des terres.

[1650] Les membres de la PNFMM n^{o} 468 ont affirmé qu'ils ont remarqué un appauvrissement de la qualité de l'air il y a environ 10 ans et ils croient que la mauvaise qualité de l'air contribue à la contamination de l'eau.

[1651] Les membres de la PNFMM n^{o} 468 ont rapporté que le débit de l'eau dans la rivière Athabasca était inférieur au minimum requis pour permettre l'exercice de leurs droits ancestraux et issus de traités.

[1652] La PNFMM n^{o} 468 a souligné que Shell n'a pas effectué d'analyse des répercussions économiques causées par le report du projet pour une certaine période de temps. La PNFMM n^{o} 468 a fait valoir que pour empêcher des effets environnementaux négatifs importants sur les ressources terrestres et l'UTT, la commission devrait recommander que le projet soit reporté de 10 ans. La PNFMM n^{o} 468 a avancé qu'il y aurait des bénéfices environnementaux au report du

projet étant donné le rythme de croissance de l'industrie des sables bitumineux. La PNFMM n° 468 a aussi indiqué que les conditions économiques actuelles justifient un tel report.

[1653] La PNFMM n° 468 a affirmé que si le projet est approuvé, il devrait y avoir une condition exigeant que Shell consulte la PNFMM n° 468 et qu'elle mène une étude propre au projet sur l'utilisation traditionnelle. La PNFMM n° 468 a indiqué qu'elle a produit le *Rapport de 2006* dans le cadre d'un autre projet plus au sud et que le rapport n'était pas une description exacte de l'UTT de la PNFMM n° 468 dans la zone du projet.

Analyse et constatations

Participation

[1654] La commission remarque que la PNFMM n° 468 n'a pas présenté de groupe de témoins pour parler de ses éléments de preuve, ceux-ci n'ont donc pas pu être questionnés par Shell ou la commission. Même si la commission a fait une certaine utilisation des preuves de la PNFMM n° 468 pour déterminer le risque que le projet porte atteinte à l'UTT et aux droits ancestraux et issus de traités de la PNFMM n° 468, la commission constate qu'elle n'est pas en mesure d'accorder beaucoup de poids aux éléments de preuve. Cela est particulièrement vrai pour la preuve de la PNFMM n° 468 concernant son utilisation actuelle des terres et des ressources dans les environs de la zone du projet.

[1655] La commission reconnaît que la PNFMM n° 468 dispose de ressources limitées pour participer aux délibérations comme l'audience pour le projet, mais elle croit qu'il est malheureux que les deux personnes qui ont fourni des déclarations sous serment concernant leurs activités liées à l'utilisation traditionnelle dans les environs du projet ou que d'autres membres de la PNFMM n° 468 n'aient pas été présentés comme témoins durant l'audience. La commission croit que cela n'aurait pas grandement fait augmenter les coûts de participation de la PNFMM n° 468 à l'audience, et que cela aurait pu fournir d'autres renseignements à la commission sur l'utilisation de la zone du projet par la PNFMM n° 468.

Droits revendiqués

[1656] L'entente exige que la commission tienne compte des effets du projet sur les droits ancestraux ou issus de traités, revendiqués ou établis, dans la mesure où la commission reçoit ces renseignements. La commission n'a pas décidé de la validité des droits ancestraux ou issus de traités revendiqués par la PNCA ou de la force de telles revendications, mais aux fins de l'évaluation des effets potentiels du projet sur les droits ancestraux ou issus de traités de la PNFMM n° 468, la commission reconnaît que la PNFMM n° 468 a des droits revendiqués.

Consultation

[1657] La commission reconnaît le point de vue de Shell selon lequel le degré de consultation requis par les promoteurs du projet devrait être déterminé par le potentiel d'un projet d'entraîner des effets négatifs sur un individu ou un groupe précis, y compris les Premières Nations et les autres groupes autochtones.

[1658] D'après les éléments de preuve fournis par la PNFMM n° 468 sur les activités d'UTT de ses membres, la commission pense que l'approche de Shell quant à la consultation de la PNFMM

n° 468 était appropriée. Les éléments de preuve ne confirment pas l'allégation selon laquelle la zone du projet est utilisée de façon importante par les membres de la PNFMM n° 468 pour la pratique de l'UTT ou de droits ancestraux ou issus de traités. La commission croit donc qu'il était raisonnable que Shell conclue que le projet n'aurait probablement pas d'effet important sur l'utilisation traditionnelle ou les droits ancestraux ou issus de traités de la PNFMM n° 468 et qu'elle a adapté ses efforts de consultation avec la PNFMM n° 468 en conséquence. La commission note que Shell a indiqué à la PNFMM n° 468 qu'elle pouvait lui fournir toute information supplémentaire sur l'utilisation de la zone du projet par ses membres. La commission croit qu'il s'agissait d'une invitation à la PNFMM n° 468 de fournir de l'information supplémentaire pour appuyer sa demande d'une consultation additionnelle.

[1659] Même si la PNFMM n° 468 a fourni par la suite des déclarations sous serment de deux personnes qui semblent continuer à utiliser la zone du projet à des fins traditionnelles, la commission note que ces déclarations n'ont pas été fournies avant la fin de l'année 2011, plus de quatre ans après que le processus d'EIE et la consultation connexe pour le projet aient été entamés. De même, les cartes préliminaires préparées par la PNFMM n° 468 n'ont pas été disponibles avant la fin de l'année 2011 et le rapport final sur l'UTT n'a pas été complété avant la fin de l'année 2012.

[1660] La commission croit que Shell a fait des efforts raisonnables pour consulter la PNFMM n° 468 afin de comprendre les activités liées à l'UTT dans la zone et que la PNFMM n° 468 a eu de nombreuses occasions de faire connaître ses préoccupations à Shell et de lui fournir de l'information.

[1661] La commission reconnaît que la PNFMM n° 468 a des capacités restreintes pour effectuer un examen technique détaillé des documents relatifs à la demande et que Shell n'a pas fourni de fonds pour un tel examen technique. Même si la commission comprend que cela peut avoir rendu la tâche plus difficile pour la PNFMM d'évaluer le potentiel que le projet ait des effets sur son UTT et ses droits ancestraux et issus de traités, la commission ne croit pas que l'absence de ressources spécialisées pour effectuer des examens techniques a empêché la PNFMM n° 468 de déterminer les répercussions potentielles sur son UTT ou ses droits.

Effets sur l'utilisation des terres traditionnelles, les droits ancestraux et la culture

[1662] La commission est d'accord avec les observations de la PNFMM n° 468 concernant la superficie de la ZEL et de la ZER utilisées par Shell pour l'évaluation des effets du projet, la nécessité de déterminer l'importance au niveau de la ZEL et de la ZER, et la façon dont Shell a tenu compte du contexte écologique dans l'EIE. La commission note également que Shell n'a pas fourni d'évaluation des effets du projet sur l'UTT et la culture de chaque Première Nation ou groupe autochtone tel que demandé par la commission. Pour cette raison, la commission ne s'est pas fiée à la détermination de l'importance des effets fournie par Shell dans l'EIE; elle a effectué ses propres déterminations de l'importance des effets en tenant compte de ces questions et des éléments de preuve fournis par toutes les parties.

[1663] Aux fins de l'évaluation des répercussions potentielles du projet sur l'UTT, les droits ancestraux et issus de traités et la culture de la PNFMM n° 468, la commission note que le projet est situé dans un secteur que la PNFMM n° 468 a défini comme son territoire traditionnel. La commission reconnaît également que des membres de la PNFMM ont pratiqué, et pratiquent

encore, des activités liées à l'UTT, aux droits ancestraux et issus de traités et à leur culture à l'intérieur du territoire traditionnel désigné.

[1664] La commission constate toutefois que l'emplacement proposé du projet est situé près de l'extrémité nord du territoire traditionnel désigné par la PNFMM n^{o} 468 et que les preuves d'activités d'UTT par les membres de la PNFMM dans le secteur immédiat du projet sont plutôt limitées. La majorité des utilisations traditionnelles rapportées dans le *Rapport sur l'UTT* sont pratiquées à une certaine distance au sud du projet, plus précisément à l'est et au nord-est de Fort McMurray et à proximité de la rivière Clearwater et du lac Gregoire. Même si la PNFMM n^{o} 468 a rapporté certaines activités traditionnelles plus au nord, elle a signalé une utilisation limitée à l'intérieur ou directement à côté de l'empreinte du projet. La plupart des utilisations rapportées à proximité du projet sont pratiquées à l'ouest de la zone du projet, le long de la rivière Athabasca et au nord et à l'ouest du lac McClelland, dans des zones qui ne devraient pas être directement touchées par le projet. La commission mentionne également que les auteurs du rapport n'ont pas participé à l'audience, les éléments de preuve dans le rapport n'ont donc pas pu être vérifiés par Shell ou la commission.

[1665] La commission mentionne les déclarations sous serment de deux membres de la PNFMM n^{o} 468, dans lesquelles ils indiquent avoir pratiqué, et pratiquer encore, des activités d'UTT et l'exercice de leurs droits ancestraux et issus de traités à l'intérieur ou très près de l'empreinte du projet. La commission remarque aussi que les deux membres de la PNFMM n^{o} 468 qui ont fourni les déclarations sous serment ne sont pas comparus comme témoins lors de l'audience, et que, par conséquent, Shell et la commission n'ont pas pu vérifier leurs témoignages. Même si les déclarations suggèrent que certains membres de la PNFMM pourraient avoir exercé ou pourraient continuer à exercer leurs droits ancestraux ou issus de traités dans la zone du projet, la commission n'est pas en mesure d'accorder un poids significatif à ces faits non vérifiés lorsqu'ils vont à l'encontre d'autres faits vérifiés lors de l'audience. De plus, la PNFMM n^{o} 468 n'a pas appelé à comparaître d'autres témoins de la collectivité pour appuyer son allégation selon laquelle la zone du projet a été, et est encore, une zone importante pour l'exercice d'UTT, des droits ancestraux et issus de traités et pour la culture de la PNFMM n^{o} 468.

[1666] Ainsi, même si la commission reconnaît que certains membres de la PNFMM n^{o} 468 utilisent peut-être encore la zone du projet pour l'exercice de leurs droits ancestraux et issus de traités, et que ces activités pourraient potentiellement être touchées par le projet, elle juge que la PNFMM n'a pas fourni suffisamment de preuves démontrant une utilisation traditionnelle importante et continue de la zone du projet par ses membres. La commission conclut donc qu'il est peu probable que le projet ait un effet négatif important sur l'UTT ou les droits ancestraux et issus de traités de la PNFMM n^{o} 468.

[1667] La commission constate que le *Rapport sur l'UTT* comprend une évaluation des effets cumulatifs pour les ZEPR et les ZEPC. Toutefois, la commission indique que les ZEPR et les ZEPC ne peuvent pas être directement comparées aux ZER utilisées par Shell puisqu'elles incluent une zone importante au sud de Fort McMurray. De plus, puisque la PNFMM n^{o} 468 n'a pas présenté les auteurs du rapport comme témoins, ni Shell ni la commission n'ont été en mesure de poser des questions sur la méthodologie ou les résultats de l'étude. Par conséquent, la commission n'a pas pu accorder beaucoup de poids à l'élément de preuve dans le *Rapport sur l'UTT*.

[1668] L'évaluation de la commission recense des effets cumulatifs négatifs importants potentiels sur les milieux humides, les vieilles forêts, le potentiel de végétaux à utilisation traditionnelle, la biodiversité, les espèces en péril et les oiseaux migrateurs tributaires des milieux humides, les espèces en péril et les oiseaux migrateurs tributaires des vieilles forêts, dont le caribou, ainsi que sur l'UTT dans le secteur plus large autour du projet. Même s'il y a peu de preuves de l'utilisation de la zone du projet ou des environs immédiats par la PNFMM n^{o} 468, il y a quelques éléments de preuve dans le *Rapport sur l'UTT* d'une utilisation historique dans les ZER plus grandes telles que définies par Shell, particulièrement au sud du projet et à l'est de Fort McMurray. Par conséquent, la commission ne peut pas exclure la possibilité que le projet, combiné à des aménagements passés, présents et futurs, cause des effets cumulatifs négatifs importants sur l'utilisation traditionnelle par la PNFMM n^{o} 468. En revanche, la PNFMM n^{o} 468 n'a pas présenté de témoins pour corroborer qu'il y a bien des activités d'UTT actuellement pratiquées dans les zones qui seraient sujettes à de tels effets cumulatifs. La commission considère donc que les données ne sont pas suffisantes pour conclure que les effets cumulatifs associés à ce projet contribueraient à un effet négatif sur les activités d'UTT ou sur les droits ancestraux ou issus de traités de la PNFMM n^{o} 468.

Première Nation de Fort McKay et Association communautaire des Métis de Fort McKay

Éléments de preuve

Participation et mesures requises

[1669] La participation de Fort McKay au processus d'examen et à l'audience est abordée dans la section « Participation des parties dans le processus d'examen ».

[1670] La PNFM et l'ACMFM ont retiré leur objection au projet peu avant l'audience, mais restent préoccupées par les répercussions cumulatives du développement régional et par le manque de consultation et d'accommodement par l'Alberta et le Canada en ce qui concerne ces répercussions sur leurs terres et sur leurs droits ancestraux et issus de traités.

[1671] Le groupe Fort McKay ne s'est pas opposé à l'approbation du projet, mais il a formulé plusieurs recommandations à la commission sur la gestion des effets cumulatifs et sur la consultation de la Couronne. Une liste de ces recommandations se trouve à l'annexe 8.

Droits revendiqués

[1672] Fort McKay a fait sa présentation du 1er octobre 2012 au nom de la PNFM et de l'ACMFM, collectivement appelées Fort McKay. Il a indiqué que Fort McKay compte approximativement 800 Cris, Dénés et Métis qui sont, depuis des générations, des peuples autonomes pratiquant la chasse, la pêche et le piégeage dans leur territoire traditionnel. Fort McKay a indiqué que la PNFM compte approximativement 650 membres enregistrés et l'ACMFM, environ 63 membres qui habitent à Fort McKay. La présentation a fourni une description des droits et des intérêts de Fort McKay, souvent sans faire la distinction entre les droits de la PNFM et de l'ACMFM.

[1673] Fort McKay a affirmé que son peuple détient, en tant que Canadiens, des droits en vertu de la loi et de la *common law*. Toujours selon Fort McKay, il détient également des droits constitutionnels communs et individuels en tant que premiers peuples du Canada.

[1674] Fort McKay a affirmé que ses membres sont des Indiens, au sens de la *Loi sur les Indiens*, des bénéficiaires du Traité n^{o} 8 et des Autochtones au sens de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

[1675] Fort McKay a expliqué que le texte du Traité n^{o} 8 et que les garanties verbales faites au nom de la Couronne au moment de la négociation du Traité comprennent le droit de chasser, de piéger et de récolter les ressources naturelles à l'intérieur de son territoire traditionnel pour assurer la protection de son mode de vie, de l'utilisation, de la jouissance et du contrôle des terres réservées tout en garantissant le droit de conserver ses moyens de subsistance.

[1676] Fort McKay a affirmé qu'il a le droit d'exercer une autonomie gouvernementale et de protéger sa culture et sa religion. Il a aussi affirmé qu'il a le droit de récolter diverses ressources, y compris le droit de chasser en toutes saisons, aux termes de la Convention sur le transfert des ressources naturelles.

[1677] Fort McKay a affirmé que les Métis ont aussi des droits ancestraux, dont le droit de chasser et le droit de récolter des ressources naturelles dans leur territoire traditionnel.

[1678] Fort McKay a affirmé que l'Alberta pouvait prendre des terres pour l'exploitation minière et à d'autres fins conformément au Traité n^{o} 8, mais Fort McKay croit que ce droit est restreint par son droit à avoir des terres de qualité et de nature suffisantes pour permettre l'exercice utile des droits issus de traités et l'accès à ces terres.

[1679] Fort McKay a déclaré que les gouvernements provincial et fédéral ont une obligation de ne pas restreindre les droits ancestraux et issus de traités et de justifier toute violation en faisant la démonstration :

- d'un objectif législatif impérieux et valable;
- que la priorité a été donnée aux droits;
- que les moyens de réaliser l'objectif violent le droit (y compris les moyens privilégiés de l'exercer) le moins possible;
- que la Première Nation a été consultée;
- que l'indemnité nécessaire a été versée.

[1680] Fort McKay a affirmé qu'il avait le droit d'être consulté et de bénéficier de mesures d'accommodement à l'égard des effets négatifs potentiels sur ses droits et ses intérêts protégés par ces droits.

[1681] Fort McKay a déclaré qu'il détenait des terres en fief simple et l'usage et le profit des réserves 174, 174C, 174D, 174B et 174A. Les terres de réserve englobaient 26 000 ha, ce qui fait de la PNFM le plus grand propriétaire foncier de la partie nord de la région du cours inférieur de l'Athabasca après le gouvernement provincial et le parc national Wood Buffalo. Fort McKay a fait valoir qu'il avait le droit d'utiliser et de jouir des terres de réserve conformément au paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Indiens* (L.R. (1985), ch. I–5) et que le Canada avait l'obligation fiduciaire de protéger ces droits fonciers et la valeur de ces terres.

[1682] Fort McKay a indiqué que les Métis détenaient environ 800 acres à Fort McKay en vertu d'une concession à long terme avec le gouvernement de l'Alberta et ont revendiqué le droit d'utiliser les terres qu'ils occupent et de pouvoir en jouir, sans odeurs nocives, pollution, bruits et autres perturbations.

[1683] Fort McKay a affirmé que les membres de la collectivité détenaient 30 territoires de piégeage dans son territoire traditionnel, pour un total de 935 146 ha. Environ 80 pour cent de ces terres ont été louées pour l'exploitation des sables bitumineux.

[1684] Fort McKay a revendiqué le droit de pratiquer la récolte commerciale de fourrure pour les détenteurs de RGAF en vertu du *Wildlife Regulation*, Alta Reg. 143/1997. Fort McKay a de plus revendiqué le droit conféré par la loi de chasser, de pêcher et de piéger sur les terres de la Couronne en vertu de la *Hunting, Fishing and Trapping Heritage Act* (S.A. c. H-15.5).

Caractère adéquat de la consultation de Shell

[1685] Fort McKay n'a soulevé aucune préoccupation à propos du caractère adéquat de la consultation de Shell.

Caractère adéquat de la consultation de la Couronne

[1686] Fort McKay a indiqué qu'il n'avait pas été consulté par l'Alberta et le Canada à propos de l'impact cumulatif de l'exploitation des sables bitumineux ou de la prise de terres massive à l'intérieur de son territoire traditionnel. Par conséquent, les occasions de Fort McKay d'exercer ses droits ancestraux ou issus de traités sont de plus en plus restreintes et de moins en moins nombreuses.

[1687] Fort McKay a affirmé que même si chaque projet augmente la perte cumulative d'occasions d'UTT et nuit à la collectivité de Fort McKay et à ses droits, ni le Canada ni l'Alberta n'ont de processus de consultation sur les répercussions globales de l'exploitation intensive des sables bitumineux. Fort McKay a aussi déclaré qu'aucun de ces gouvernements n'envisagera ni ne proposera d'options pour accommoder les pertes importantes de ses propres terres et ressources nécessaires pour l'UTT.

[1688] Fort McKay a affirmé que l'Alberta et le Canada continuent de soutenir que les effets négatifs sur les droits ancestraux et issus de traités peuvent être prix en charge par une approche projet par projet. Fort McKay a indiqué qu'au lieu d'entreprendre des consultations, l'approche du Canada consistait à inciter Fort McKay à participer au processus d'audiences de la CEC pour que ses préoccupations soient incorporées dans le rapport de décision de la commission, pour être ensuite prises en compte par le Canada. Fort McKay a indiqué que l'Alberta délègue la consultation à des promoteurs qui n'ont ni le pouvoir ni l'autorité d'accommoder les droits ancestraux ou issus de traités, ni l'obligation constitutionnelle de le faire.

[1689] Fort McKay ont indiqué que chaque projet, considéré individuellement, élimine une partie relativement petite de son territoire traditionnel, la Couronne ne juge pas que des mesures de protection ou d'accommodement sont nécessaires ou requises. Fort McKay a de plus avancé qu'en raison de l'approche de la Couronne, un grand nombre de projets ont été approuvés, et que les répercussions ont augmenté de façon spectaculaire, brimant, voire violant ses droits. Fort McKay a indiqué que l'expérience de la collectivité, ainsi que les évaluations scientifiques qu'il

a commandées, confirment ces répercussions. Il a également déclaré que le travail de modélisation commandé par le gouvernement de l'Alberta et Fort McKay, les relevés de la faune commandités par Fort McKay et les autres données indiquent tous qu'en raison de la production de bitume, les terres et les ressources comprises dans le territoire traditionnel de Fort McKay ne permettront pas les activités liées à l'UTT.

[1690] Fort McKay a affirmé que le LARP ne changera rien à cette situation, car il s'agit d'un plan visant à maximiser la production de bitume. Fort McKay a indiqué que les zones protégées comprises dans le plan ne sont pas, pour la plupart, situées dans le territoire traditionnel de Fort McKay et rien n'indique qu'elles sont suffisantes pour assurer le maintien des populations d'espèces sauvages et d'autres ressources terrestres dans la région. Fort McKay a mentionné que les zones protégées n'étaient pas sélectionnées sur la base d'une évaluation de leur impact sur le déclin projeté des indicateurs environnementaux. Fort McKay a soutenu que les zones protégées et les cadres de gestion existants n'empêcheront pas l'exploitation minière, ou autre, de 80 pour cent du territoire traditionnel de Fort McKay, comme cela est prévu et encouragé actuellement par la politique du gouvernement.

[1691] Fort McKay a soutenu qu'avant toute exploitation supplémentaire des sables bitumineux, un accommodement sous la forme d'avantages environnementaux, économiques et de gestion des terres est essentiel, car l'extraction et le traitement du bitume détruisent de grandes parcelles de terres et transforment le paysage, le mode de vie, la culture et l'environnement de Fort McKay, ce qui porte atteinte à ses droits. Fort McKay a de plus soutenu que les effets cumulatifs de ce développement industriel à grande échelle ne peuvent pas être atténués par des modifications marginales des activités de chaque mine.

[1692] Fort McKay a demandé que la commission recommande au Canada et à l'Alberta qu'ils nomment des négociateurs ayant le mandat nécessaire pour négocier des mesures d'accommodement avec lui, y compris :

- la gestion des zones désignées dans le but de maintenir l'UTT à proximité raisonnable de Fort McKay;
- la mise en place d'une zone tampon protectrice autour de la collectivité de Fort McKay et des réserves du côté ouest de la rivière Athabasca;
- la consultation, et la coordination de l'aménagement et du développement du territoire près des limites des réserves et de la collectivité de Fort McKay dans le but de maintenir l'utilisation des terres de Fort McKay sur ses réserves;
- des accords de collaboration pour la gestion du territoire traditionnel et des ressources de Fort McKay, y compris un partenariat pour la surveillance environnementale et l'élaboration de stratégies de gestion.

Effets cumulatifs sur l'utilisation des terres traditionnelles, les droits et la culture

[1693] Le groupe Fort McKay a indiqué que la collectivité de Fort McKay est la plus touchée par le développement industriel dans la région du cours inférieur de l'Athabasca puisque la région des sables bitumineux exploitables et des parties *in situ* sont situées au cœur de son territoire traditionnel. Fort McKay a indiqué que les projets d'exploitation des sables bitumineux suivants sont situés dans un rayon de 20 km de la collectivité : MRM, phase 1, la mine Horizon

du CNRL, le FHOSP de FHEC, le SAGD de la rivière McKay de Suncor, parties des mines Steepbank, Millennium et Voyageur de Suncor, la mine Aurora Nord de Syncrude, l'installation Mildred Lake de Syncrude et la mine Josylin Nord de Total. Fort McKay a noté qu'environ 75 pour cent de son territoire traditionnel était visé par des concessions de sables bitumineux et qu'il y a un nombre important de nouveaux projets *in situ* pour lesquels une approbation est demandée à l'intérieur de son territoire traditionnel.

[1694] Shell a soumis le rapport *Fort McKay First Nation Traditional Knowledge Report* qui contient des renseignements recueillis durant les réunions et les entrevues avec les membres de la PNFM. Ce rapport décrit une ZEL basée sur les zones de la concession de Shell et une ZER basée sur l'UTT de Fort McKay et une étude d'occupation de 1994 intitulée *There is Still Survival Out There.*

[1695] Shell a aussi financé et présenté la *Fort McKay Specific Assessment* (FMSA) au nom de la SRI de Fort McKay. La FMSA indique que Fort McKay, Shell et les gouvernements de l'Alberta et du Canada ont convenu d'effectuer une FMSA en tant que projet pilote en lien avec les demandes pour le projet et le PMRP afin de fournir (du point de vue de Fort McKay) des renseignements appropriés et suffisants :

- que Fort McKay peut utiliser pour mieux comprendre et évaluer les effets des projets de Shell et les effets cumulatifs en combinaison avec d'autres exploitations de sables bitumineux sur les ressources environnementales, culturelles et traditionnelles préoccupantes et d'intérêt pour Fort McKay, ainsi que sur le patrimoine culturel de Fort McKay;
- qui sont spécifiques à Fort McKay et que les organismes de réglementation doivent prendre en compte lorsqu'ils prennent des décisions d'intérêt public à propos des projets,
- qui fournissent de l'information et des recommandations pour aider l'Alberta, le Canada, Shell et Fort McKay à mettre au point des stratégies d'atténuation et d'accommodement qui visent à tenir compte des effets négatifs potentiels et à éclairer la consultation.

[1696] La FMSA décrit le territoire traditionnel de la PNFM comme comportant un secteur s'étendant au nord jusqu'à la limite du parc national Wood Buffalo, au sud jusqu'à Fort McMurray, inclusivement, à l'est jusqu'à la frontière entre l'Alberta et la Saskatchewan, et à l'ouest jusqu'aux collines Birch. La FMSA indique qu'en plus du territoire traditionnel de la PNFM, elle a utilisé deux autres zones d'étude pour évaluer les effets du projet : une basée sur les EIPC de Fort McKay, et une autre qui a tenu compte des effets de l'exploitation à proximité de la collectivité et qui a fourni une échelle appropriée pour l'évaluation des effets sur les ressources terrestres. La FMSA a décrit ces dernières comme la zone d'étude de quarante cantons (FTSA). La FTSA chevauche la rivière Athabasca et s'étend du confluent des rivières Steepbank et Athabasca au sud jusqu'au confluent des rivières Firebag et Athabasca au nord (cantons 93 à 100), et du rang 8 à 12 à l'ouest du cinquième méridien. La FTSA englobe le hameau de Fort McKay et la ZEL de Shell pour le projet. La FMSA a indiqué qu'aux fins de l'évaluation, elle a utilisé la FTSA en tant que ZER et la même ZEL que celle utilisée par Shell. La FMSA a précisé que la FTSA englobait beaucoup de zones de grande valeur et de grande utilité pour Fort McKay.

[1697] La FMSA a utilisé la même situation de référence, le même dossier de demande et le même scénario de développement futur que Shell dans son EIE de 2007 et a inclus le PMRP

dans le dossier de demande. La FMSA a aussi inclus un scénario préindustriel et un scénario actuel qui n'étaient pas dans l'EIE de 2007 de Shell.

[1698] La FMSA a conclu que la superficie totale perturbée par les activités anthropiques était de :

- 166 097 ha dans la situation de référence, soit 5 pour cent du territoire traditionnel total de Fort McKay (d'une superficie de 3 525 101 ha);
- 188 893 ha dans le dossier de demande, soit 5 pour cent du territoire traditionnel de Fort McKay;
- 316 303 ha dans le scénario de développement futur, soit 9 pour cent du territoire traditionnel de Fort McKay.

[1699] La FMSA a conclu que :

- pour les EIPC à usage exclusivement traditionnel, les zones d'utilisation modérée et intensive étaient perturbées dans une proportion de 11 et de 16 pour cent, respectivement, dans la situation de référence. Dans le dossier de demande, cette perturbation passait à 13 et 16 pour cent, respectivement, et à 19 et 21 pour cent, respectivement, dans le scénario de développement futur;
- pour les EIPC de récolte de gros gibier, les zones d'utilisation modérée et intensive étaient perturbées, dans une proportion de 1 et de 14 pour cent, respectivement, dans la situation de référence. Dans le dossier de demande, cette perturbation passait à 1 et 16 pour cent, respectivement, et à 4 et 22 pour cent, respectivement, dans le scénario de développement futur;
- pour les EIPC de récolte de végétaux à utilisation traditionnelle, les zones d'utilisation modérée à intensive étaient perturbées dans une proportion de 21 et de 39 pour cent, respectivement, dans la situation de référence. Dans le dossier de demande, cette perturbation passait à 24 et 39 pour cent, respectivement, et à 30 et 50 pour cent, respectivement, dans le scénario de développement futur.

[1700] La FMSA mentionne qu'en raison du chevauchement important entre le développement industriel et les zones d'utilisation modérée et intensive pour toutes les catégories d'EIPC, Fort McKay a jugé que les pertes associées à la situation de référence, au dossier de demande et au scénario de développement futur étaient négatives et importantes.

[1701] La FMSA a constaté que dans une très petite FTSA, la superficie totale perturbée par des activités anthropiques était de :

- 31 et 19 pour cent pour les zones d'utilisation modérée et intensive, respectivement, dans la situation de référence;
- 40 et 20 pour cent pour les zones d'utilisation modérée et intensive, respectivement, dans le dossier de demande;
- 45 et 23 pour cent pour les zones d'utilisation modérée et intensive, respectivement, dans le scénario de développement futur.

[1702] La FMSA a mentionné que Fort McKay a jugé que la superficie perturbée dans le dossier de demande et le scénario de développement futur dans la FTSA était un effet négatif qui nécessitait une atténuation et un accommodement immédiats.

[1703] Fort McKay a effectué une mise à jour de la perturbation du territoire en septembre 2012, dont les conclusions sont les suivantes :

- on estime que la perturbation directe totale existante à l'intérieur du territoire traditionnel de Fort McKay touche 99 469 ha ou environ 3 pour cent du territoire traditionnel total de Fort McKay (3 625 037 ha). En incluant les effets indirects des zones tampons, la superficie perturbée augmente à 1 140 991 ha ou environ 31 pour cent du territoire traditionnel de Fort McKay;
- en tenant compte du développement approuvé et futur, la superficie du territoire traditionnel de Fort McKay qui est perturbée directement augmente à 326 460 ha ou environ 9 pour cent du territoire traditionnel de Fort McKay;
- à l'intérieur de la FTSA, on estime que la perturbation directe totale existante touche 43 639 ha ou environ 11 pour cent de la FTSA de 379 641 ha. La superficie perturbée augmente à 232 489 ha ou à 61 pour cent de la FTSA si on inclut les effets indirects de la zone tampon;
- en tenant compte du développement approuvé et futur, la superficie de la FTSA qui est perturbée directement augmente à 125 606 ha ou environ 33 pour cent de la FTSA.

[1704] Dans la FMSA, Fort McKay a indiqué que la perte actuelle de sentiers traditionnels est un effet négatif important. Fort McKay a déclaré que les sentiers sont centrés sur la collectivité et que leur perte a des conséquences sur les déplacements et la récolte dans toutes ses terres traditionnelles. La perte de parties substantielles d'un sentier peut perturber la totalité du réseau de sentiers. Fort McKay a indiqué qu'il considère la perte de sentiers traditionnels comme étant permanente. Même si de nouveaux sentiers pourraient être créés sur les terres remises en état, ils ne pourront pas être recréés selon les conditions existant avant l'exploitation. Fort McKay a aussi fait remarquer que les sentiers traverseraient des paysages complètement différents et qu'ils obligeraient la collectivité à récolter sur les terres remises en état, qui n'auraient pas les mêmes caractéristiques que les terres non perturbées, et qui pourraient donc ne pas être appropriées pour des activités traditionnelles. Fort McKay a exprimé ses doutes quant à la possibilité que les terres remises en état abritent une faune, une végétation et une biodiversité équivalentes ou importantes sur le plan culturel.

[1705] Fort McKay a déclaré que la population actuelle dans la région des sables bitumineux est presque de quatre fois supérieure à celle d'avant l'exploitation en raison de l'afflux de nouveaux arrivants. Fort McKay a indiqué que l'augmentation de la population, la réduction de l'assise territoriale dans ses terres traditionnelles et l'absence de politiques ou de plans de gestion pour régler les problèmes liés à l'accès aux terres et à l'utilisation des terres sont des sources de conflit en matière d'utilisation et, pour cette raison, ils portent atteinte à l'exercice de l'UTT. Fort McKay considère que ces obstacles sont un effet important et négatif dans la situation de référence.

[1706] Fort McKay a mentionné que le développement intensif dans de nombreux bassins versants à l'intérieur de ses terres traditionnelles nuit à l'UTT en faisant obstacle à l'accès aux

zones de pêche, au lac Kearl et aux zones de piégeage, et qu'il menace la durabilité de plusieurs bassins versants. Fort McKay a dit craindre que ces pertes de bassins versants aient un impact sur la rivière Athabasca, notamment sur le débit, la dérive benthique et les frayères et les aires de croissance régionales. Fort McKay a jugé que cinq bassins étaient menacés et que le bassin versant de la rivière Muskeg était en danger dans la situation de référence. Fort McKay a jugé que trois bassins versants étaient menacés et que trois étaient en danger dans le dossier de demande. Fort McKay a conclu qu'il y aurait probablement des effets négatifs importants sur tous les bassins versants évalués comme étant menacés ou en danger, puisqu'il n'y avait aucun plan important de gestion de bassin versant en place.

[1707] Dans la FMSA, Fort McKay a déclaré que certaines espèces végétales servant à des fins traditionnelles sont fortement associées à des phases d'écosite ou des types de milieux humides particuliers. Par exemple, l'airelle canneberge commune est généralement associée à des tourbières ombrotrophes ou minérotrophes forestières, le ronce petit-mûrier (chicouté) est associé à des tourbières ombrotrophes forestières, le mélèze se trouve dans les tourbières minérotrophes forestières, le bouleau noir/bouleau nain est plus fréquent dans les tourbières minérotrophes, et on trouve la rat root dans les marécages et les milieux humides non forestiers. Fort McKay a aussi affirmé que plusieurs mousses aux utilisations traditionnelles sont associées aux tourbières ombrotrophes et minérotrophes et que la sphaigne est courante à abondante dans les tourbières, comme les tourbières ombrotrophes forestières, les tourbières ombrotrophes arbustives, les tourbières ombrotrophes non forestières, les tourbières minérotrophes pauvres forestières, les tourbières minérotrophes pauvres arbustives et les tourbières minérotrophes pauvres herbacées.

[1708] Fort McKay s'est dit inquiet que la perturbation des milieux humides dans la FTSA nuise aux espèces ou groupes de végétaux servant à des fins traditionnelles normalement présents dans divers types de milieux humides. Fort McKay a indiqué que de la fin des années 1990 au début des années 2000, environ 41 des 114 sites de petits fruits utilisés à des fins traditionnelles dans la FTSA (36 pour cent de ces sites) sont associés à des terres humides et 60 (53 pour cent) se trouvent dans les écosystèmes en terrain élevé.

[1709] La FMSA a précisé qu'environ 42 pour cent de la FTSA (160 508 ha) était composé de terres humides au début des années 1990 et que cette superficie avait baissé de 28 pour cent (c.-à-d., d'environ 44 150 ha) dans la situation de référence. Dans le dossier de demande, on s'attend à ce que 12 pour cent de plus des terres humides existantes dans la situation de référence soient perdus dans la FTSA et que 18 pour cent des terres humides dans la situation de référence soient perdus dans le scénario de développement futur. D'après la FMSA, cela représente une perte cumulative de 58 000 ha ou de 36 pour cent de la ressource dans la FTSA pour le dossier de demande et une perte de 40 pour cent pour le scénario de développement futur. La FMSA a indiqué que la perte de terres humides réduisait de façon importante la superficie potentiellement disponible pouvant être utilisée par la collectivité de Fort McKay pour la cueillette de végétaux à utilisation traditionnelle. Fort McKay a affirmé que la diminution cumulative des milieux humides associée au dossier de demande et au scénario de développement futur représente un effet négatif de grande ampleur, régional, à long terme, irréversible, de fréquence moyenne et très importante sur la cueillette de végétaux à utilisation traditionnelle associés aux milieux humides.

[1710] La FMSA a indiqué que sur les 114 sites connus de petits fruits utilisés à des fins traditionnelles dans la FTSA, 53 sites (46 pour cent) seront perdus entre le scénario préindustriel et la situation de référence. L'évaluation a prévu une perte cumulative de 59 sites (52 pour cent) dans le dossier de demande, 38 pour cent de la perte se produisant depuis la fin des années 1990. La perte cumulative de sites connus de cueillette de petits fruits à des fins traditionnelles dans le scénario de développement futur consistait en 62 sites ou 54 pour cent de la ressource dans la FTSA. Fort McKay a estimé que les effets associés au dossier de demande et au scénario de développement futur étaient de grande ampleur, régionaux, à long terme, partiellement réversibles à irréversibles, de fréquence moyenne, négatifs et très importants.

[1711] La FMSA comprenait une étude de référence sur l'évaluation du patrimoine culturel (EREPC) et une évaluation du patrimoine culturel (EPC) propre au projet. L'EREPC comprenait une évaluation globale des répercussions cumulatives du développement industriel sur le patrimoine culturel de Fort McKay, qui mettait l'accent sur l'influence propre du développement industriel depuis les premiers stades, soit le début des années 1960.

[1712] Le rapport de l'EREPC était axé sur trois aspects principaux des changements culturels : ceux découlant de la modification des terres, ceux découlant des emplois rémunérés à temps plein et ceux découlant des transformations dans la vie quotidienne. Le rapport de l'EREPC a recensé 12 valeurs culturelles et 8 activités clés qui reflètent les valeurs culturelles de Fort McKay. Les activités recensées par la collectivité comprennent : la chasse, la pêche, le piégeage, la cueillette de petits fruits, l'emploi rémunéré, l'éducation, les visites et l'éducation des enfants. L'approche utilisée dans le rapport de l'EREPC présumait que lorsqu'il se produit des changements dans les activités traditionnelles, les valeurs (et ultimement, le patrimoine culturel de Fort McKay) en souffrent.

[1713] Le rapport de l'EREPC a recensé les facteurs de stress causés par l'activité industrielle qui nuisent à la capacité de la collectivité de poursuivre des activités traditionnelles et diminuent les occasions de le faire. Ces facteurs sont : perte de terres, pollution, accès réduit aux terres, utilisation industrielle de l'eau, économie basée sur les salaires et augmentation de la population. On a créé et utilisé 23 indicateurs pour aider à mesurer les répercussions des facteurs de stress sur la culture et les valeurs de Fort McKay.

[1714] Avec l'étude de référence sur l'évaluation du patrimoine culturel, Fort McKay a déterminé que l'impact actuel (2008) sur son patrimoine culturel était important et négatif. L'évaluation a recensé les répercussions suivantes sur la culture et les valeurs.

- L'activité industrielle a réduit les occasions pour les membres de la collectivité de poursuivre des activités de récolte traditionnelle, y compris la chasse, le piégeage, la pêche et la cueillette. Cela a mené à un affaiblissement des valeurs, dont les valeurs liées à la tradition, l'autonomie, l'auto-détermination, l'enracinement, le rythme de la nature, le respect, la coopération, la solidarité, le sens, l'appartenance et la paix.
- L'activité industrielle a réduit les occasions pour les membres de la collectivité de poursuivre des activités de récolte traditionnelle, et cette situation, conjuguée au travail rémunéré à temps plein des membres de la collectivité dans l'industrie, a mené à un affaiblissement des valeurs culturelles liées à l'autonomie, au rythme de la nature, à la coopération et à la solidarité.

- L'activité industrielle a réduit les occasions pour les membres de la collectivité de poursuivre des activités de récolte traditionnelle, et cela a mené à des changements dans la vie quotidienne, dont l'éducation des enfants, la transmission de connaissances et les visites. Ces changements ont mené à un affaiblissement des valeurs culturelles, comme les valeurs liées à la tradition, à l'autonomie, à l'auto-détermination, à l'enracinement, au sens, au rythme de la nature, au respect, à la coopération, à la solidarité, à l'appartenance, à la cohésion/l'établissement de liens et à la paix.

[1715] L'EPC propre au projet utilise les mêmes facteurs de stress et indicateurs que ceux utilisés dans l'EREPC pour déterminer les répercussions des projets de Shell sur le patrimoine culturel de Fort McKay. L'EPC a conclu que le dossier de demande et le scénario de développement futur ne feront qu'exacerber une situation déjà précaire quant au patrimoine culturel de Fort McKay.

[1716] Les rapports de l'EREPC et de l'EPC ont recensé plusieurs stratégies visant à reconquérir et à maintenir le patrimoine culturel de Fort McKay, notamment : résilience culturelle; remise en état; conservation de la langue; emplois basés sur la terre; développement futur; consignation du patrimoine culturel de Fort McKay; effets cumulatifs; initiatives régionales et élaboration d'une stratégie de patrimoine culturel.

[1717] Le rapport de l'EPC a indiqué que ces stratégies ne modéreraient ou ne compenseraient que partiellement la perte de possibilités d'UTT de Fort McKay et la capacité de ce groupe à exercer ses droits ancestraux et issus de traités. Le rapport a ajouté que les gouvernements doivent mettre en place davantage de mesures d'atténuation et d'accommodement avec Fort McKay quant aux effets cumulatifs du développement industriel sur son patrimoine culturel.

Analyses et constatations

Participation

[1718] La commission remarque que la PNFM et l'ACMFM ont retiré leurs énoncés de préoccupations au sujet du projet et confirmé que Shell avait répondu à leurs préoccupations propres au projet.

[1719] La commission remarque que même si la PNFM et l'ACMFM ont retiré leurs énoncés de préoccupations, Fort McKay reste préoccupé par les effets cumulatifs du développement industriel dans la région de l'Athabasca et par la pertinence de la consultation de la Couronne en ce qui concerne l'évaluation et la gestion de ces effets cumulatifs.

[1720] La commission constate que la manière dont Fort McKay a participé à l'audience est problématique pour la commission, et ce pour plusieurs raisons. La commission est chargée d'évaluer les effets causés par le projet, y compris tous les effets cumulatifs connexes. Dans le contexte de ce processus d'examen, les effets cumulatifs doivent découler du projet. En retirant son opposition au projet, Fort McKay semble être convaincu qu'il n'y aura pas d'effets résiduels importants ou inacceptables à cause du projet. Donc, du point de vue de Fort McKay, il est peu probable que le projet contribue aux effets cumulatifs. La commission comprend que les préoccupations de Fort McKay à propos des effets cumulatifs vont bien au-delà du projet actuel, toutefois, la commission pense que cette audience n'est pas la tribune adéquate pour aborder ces questions.

[1721] La commission note également que Fort McKay n'a invité aucun témoin à venir parler de ses éléments de preuve, et que les éléments de preuve déposés par Fort McKay n'ont pas été soumis aux questions de Shell ou de la commission. Par conséquent, la commission considère qu'elle ne peut pas accorder beaucoup de valeur à certains éléments de preuve soumis par Fort McKay, comme les récentes mises à jour des perturbations de la FMSA. Toutefois, la commission remarque aussi que Shell a déposé la FMSA originale parmi ses éléments de preuve. La commission interprète ce geste comme signifiant que Shell, même ni elle n'est pas nécessairement d'accord avec tous les détails du rapport, soutient dans l'ensemble le contenu et les conclusions de la FMSA. La commission peut donc se fier à certaines parties de la FMSA lorsqu'elle étudie le potentiel d'effets cumulatifs sur Fort McKay.

[1722] Outre les problèmes mentionnés ci-haut, la commission reconnaît que Fort McKay est la collectivité la plus rapprochée des mines de sables bitumineux existantes et proposées et qu'à ce titre, elle est la collectivité autochtone la plus susceptible d'être touchée par ce projet. La commission a déterminé, sur la base des données fournies par Shell et les autres parties, que le projet, conjugué aux autres exploitations existantes, approuvées et planifiées, entraînera probablement des effets cumulatifs négatifs importants sur plusieurs ressources d'intérêt pour les groupes autochtones, y compris sur les milieux humides, les vieilles forêts, le potentiel de végétaux à utilisation traditionnelle, la biodiversité, et les oiseaux migrateurs et espèces en péril tributaires des milieux humides et des vieilles forêts, dont le caribou. La commission a aussi conclu que le projet aura probablement des effets cumulatifs négatifs importants sur l'UTT, les droits et la culture autochtones.

[1723] Compte tenu de la décision de la commission concernant les effets cumulatifs sur l'UTT et les autres ressources d'intérêt pour Fort McKay, la commission est d'avis qu'il est justifié de tenir compte du potentiel d'effets cumulatifs sur Fort McKay.

Droits revendiqués

[1724] La commission remarque que bon nombre des mémoires soumis par la PNFM et l'ACMFM étaient des présentations conjointes préparées par ces deux peuples en tant que collectivité de Fort McKay. Souvent, ces présentations ne font pas une distinction claire entre les droits revendiqués par la PNFM et ceux revendiqués par l'ACMFM, en parlant plutôt des droits de Fort McKay. La commission comprend que, d'un point de vue juridique, les droits des Premières Nations et des Métis peuvent ne pas être les mêmes, particulièrement en ce qui concerne les droits issus de traités.

[1725] L'entente exige que la commission tienne compte des effets du projet sur les droits ancestraux et issus de traités, revendiqués ou établis, dans la mesure où la commission reçoit cette information. La commission n'a pas fait de détermination quant à la validité des droits ancestraux ou issus de traités revendiqués par Fort McKay ou quant à la force de ces revendications, mais aux fins d'évaluation des effets cumulatifs potentiels du projet sur les droits ancestraux et issus de traités de Fort McKay, la commission reconnaît que Fort McKay a des droits revendiqués.

Consultation

[1726] La commission remarque que Fort McKay n'a pas soulevé de préoccupations quant aux efforts de consultation de Shell et que la PNFM et l'ACMFM ont signé des ententes avec Shell visant à atténuer leurs préoccupations propres au projet.

[1727] La commission prend note des préoccupations de Fort McKay quant à ce qu'elle a décrit comme la « prise massive de terres » dans son territoire traditionnel et quant à l'absence de consultation de l'Alberta et du Canada sur l'évaluation et la gestion des effets cumulatifs de l'exploitation des sables bitumineux. La commission reconnaît que l'Alberta n'a pas participé à l'audience et qu'elle n'a donc pas pu profiter du point de vue de l'Alberta sur la question de la consultation soulevée par Fort McKay. De même, la commission souligne que le Canada n'a pas présenté de témoin pour exposer le point de vue du Canada sur la consultation, même si le Canada a donné son point de vue général sur la consultation dans ses conclusions finales.

[1728] La commission a décidé dès le début de l'audience qu'elle ne statuerait pas sur le caractère adéquat de la consultation de la Couronne puisqu'elle n'en a pas la compétence et, même si elle en avait la compétence, il serait prématuré de le faire, car il y aurait d'autres occasions de consultation avant la prise de décisions par la Couronne ou avant que des autorisations soient émises pour le projet. La commission fait remarquer que l'Alberta comme le Canada a indiqué dans le processus d'AQDC que le processus de consultation n'était pas encore terminé et qu'il y aurait d'autres occasions de consultation après l'achèvement du rapport de la commission et avant que la Couronne prenne des décisions ou que des autorisations réglementaires soient émises pour le projet. La commission remarque que le Canada a aussi confirmé que c'était le cas dans ses conclusions finales. La commission a donc inclus une recommandation selon laquelle l'Alberta et le Canada doivent, avant d'émettre des approbations provinciales et fédérales, tenir compte du caractère adéquat des consultations de la Couronne avec chacun des groupes autochtones à la lumière des problèmes relevés dans le présent rapport pour déterminer la nécessité de tenir une consultation supplémentaire pour régler ces problèmes, y compris les effets du projets et les effets cumulatifs négatifs potentiellement importants sur un nombre de ressources importantes pour les Autochtones et les éventuels effets cumulatifs négatifs potentiellement importants sur l'utilisation des terres traditionnelles, les droits et la culture autochtones.

[1729] En ce qui concerne la demande de Fort McKay pour que la commission recommande au Canada et à l'Alberta qu'ils nomment des négociateurs ayant le mandat nécessaire pour négocier des mesures d'accommodement avec Fort McKay, la commission ne pense pas que cette recommandation s'inscrit dans son mandat et elle refuse de le faire.

Effets cumulatifs sur l'utilisation des terres traditionnelles, les droits et la culture

[1730] La commission souligne que la PNFM et l'ACMFM ont participé conjointement au processus d'examen et que la majorité des présentations étaient des présentations communes de Fort McKay. Ces présentations, y compris la FMSA, ne font généralement pas de distinction entre la PNFM et l'ACMFM en tant que source d'information sur les CET ou l'UTT. La commission accepte les affirmations de Fort McKay selon lesquelles les activités d'UTT et les pratiques culturelles des membres de la PNFM et de l'ACMFM sont très semblables.

[1731] La commission reconnaît que l'EEC à jour de Shell prévoit des niveaux plus élevés de perturbations pour les EIPC que ceux prévus par Fort McKay dans la FMSA. La commission croit que les résultats de Shell sont plus à jour et qu'ils tiennent compte des perturbations causées par les incendies de forêt, qui n'ont pas été prises en compte dans la FMSA. La commission croit que les résultats soumis par Shell reflètent mieux le niveau de perturbation pour la situation de référence et le dossier de demande. Ainsi, la commission se fie à l'évaluation de Shell quant au niveau de perturbation pour en déterminer l'importance.

[1732] La commission note que d'après l'évaluation de Shell (voir la section « Évaluation par Shell des effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones »), le niveau de perturbation dans les zones d'utilisation modérée et intense dans les EIPC pour les utilisations traditionnelles, la récolte du gros gibier et la cueillette de végétaux à utilisation traditionnelle est déjà important dans la situation de référence, allant de 19 à 47 pour cent une fois les EIPC et le scénario pris en compte. Cela laisse entendre que le niveau de perturbation associé aux exploitations existantes et approuvées et à d'autres perturbations dans les EIPC est déjà important. Les augmentations observées sont plus importantes dans les zones d'utilisation modérée et intense, qui sont les zones les plus importantes pour Fort McKay. La commission reconnaît que cette grande augmentation est attribuable aux effets des incendies de forêt.

[1733] La commission souligne que le niveau total de perturbation pour le dossier de demande et le scénario de développement futur se situe entre 19 et 55 pour cent selon l'EIPC et le cas étudié; la commission juge que ces valeurs sont significatives. D'après l'évaluation de Shell, presque la moitié de la zone de cueillette intensive de végétaux à utilisation traditionnelle de Fort McKay est perturbée dans la situation de référence de 2012 (47 pour cent) et plus de la moitié (55 pour cent) de la zone utilisée de façon intensive pour des végétaux à utilisation traditionnelle serait perturbée dans le scénario de développement futur si la totalité des projets allait de l'avant tels que planifiés. La commission note que pour les EIPC servant à des utilisations traditionnelles et à la récolte de gros gibier, le pourcentage de perturbation dans les zones d'utilisation intensive est généralement de plus de 30 pour cent dans la situation de référence et près de 40 pour cent dans le scénario de développement futur.

[1734] La commission fait remarquer que le niveau de perturbation dans les zones d'utilisation modérée et intense dans le dossier de demande n'est que légèrement plus élevé que dans la situation de référence, ce qui confirme le point de vue de Shell selon lequel le projet n'apporte qu'une contribution relativement faible aux effets observés dans le dossier de demande et dans le scénario du développement futur.

[1735] La commission juge que les pertes cumulatives de 46 pour cent des sites de petits fruits utilisés à des fins traditionnelles à l'intérieur de la FTSA dans la situation de référence, et que les pertes de 52 et de 54 pour cent dans le dossier de demande et le scénario de développement futur sont significatives.

[1736] La commission prend acte des préoccupations de Fort McKay à propos de l'impact que les perturbations ont sur les ressources importantes pour son UTT, y compris les milieux humides, les bassins versants et les sentiers traditionnels.

[1737] La commission constate que les projets existants et approuvés et les autres perturbations ont probablement déjà un effet cumulatif négatif important sur les activités d'UTT de Fort McKay. Malgré l'entente que Fort McKay a avec Shell sur l'atténuation des effets propres au

projet, l'ajout du projet et d'autres projets planifiés exacerberont probablement ces effets. La commission croit que la constatation d'effets négatifs importants sur l'UTT de Fort McKay concorde avec les autres constatations de la commission quant aux effets cumulatifs négatifs importants sur les milieux humides, les vieilles forêts, le potentiel de végétaux à utilisation traditionnelle, la biodiversité et les oiseaux migrateurs et espèces en péril tributaires des milieux humides et des vieilles forêts, dont le caribou.

[1738] La commission a constaté que l'EREPC et l'EPC propres au projet fournies dans la FMSA offraient une évaluation complète et solide des répercussions de l'exploitation des sables bitumineux et du développement industriel sur le patrimoine culturel de Fort McKay du point de vue de Fort McKay. La commission a trouvé les rapports très utiles pour améliorer sa compréhension des répercussions du développement sur le patrimoine culturel de Fort McKay. La commission a tenu compte des renseignements de l'évaluation culturelle de Shell et de Fort McKay dans sa détermination de l'importance.

[1739] Fort McKay a présenté des faits selon lesquels l'élimination de terres traditionnelles autour du hameau de Fort McKay ainsi que l'évitement généralisé causé par divers facteurs, comme la contamination perçue des ressources et les obstacles à l'accès aux terres traditionnelles par les voies terrestres et fluviales, sont devenus de sérieux obstacles à l'exercice de l'UTT de Fort McKay. La commission reconnaît que ces obstacles à l'utilisation des terres combinés aux changements socioéconomiques induits par l'industrie des sables bitumineux, comme le coût du logement, l'afflux massif de personnes non autochtones dans la région et la disponibilité accrue d'emplois dans l'industrie des sables bitumineux, augmentent tous la dépendance de Fort McKay à l'économie basée sur les salaires aux dépens des activités traditionnelles.

[1740] La commission croit que l'industrie des sables bitumineux a contribué aux changements socioéconomiques et culturels vécus par Fort McKay en nuisant à son utilisation des terres, en contribuant à l'évitement et à la perte d'utilisation des terres traditionnelles, et en augmentant sa dépendance à l'économie basée sur les salaires. Certains des effets, comme l'augmentation des revenus, se sont révélés positifs tandis que d'autres, comme la perte de la langue ou d'occasions d'exercer des activités d'UTT, se sont révélés négatifs. La commission croit que les effets mentionnés ci-haut sont des effets à long terme et que les changements culturels vécus par Fort McKay risquent de s'accroître dans le futur.

[1741] La commission constate que les effets cumulatifs sur certains éléments du patrimoine culturel de Fort McKay sont déjà négatifs, à long terme, probablement irréversibles et importants. La commission croit que le dossier de demande et le scénario de développement futur exacerberont davantage ces effets si les projets vont de l'avant tels que planifiés.

[1742] La commission est d'avis que les cultures des peuples évoluent naturellement et que les aspects négatifs des changements culturels peuvent être atténués lorsque les peuples maîtrisent les changements vécus dans leur vie quotidienne. Afin d'atténuer les effets négatifs sur l'utilisation des terres et la culture de Fort McKay et d'autres groupes autochtones, la commission a recommandé une plus grande participation des Premières Nations et des groupes de Métis dans la planification régionale et dans l'intendance des ressources traditionnelles.

Première Nation crie Mikisew

Éléments de preuve

Participation et mesures demandées

[1743] La participation de la PNCM au processus d'examen et à l'audience est décrite dans la section « Participation des parties au processus d'examen ».

[1744] La PNCM a retiré son objection au projet peu avant l'audience mais restait préoccupée par les effets cumulatifs liés au développement dans la région de l'Athabasca et par la consultation de la Couronne.

[1745] La PNCM ne s'est pas opposée à l'approbation du projet, mais elle a formulé plusieurs recommandations à la commission en ce qui a trait à la gestion des effets cumulatifs et à la consultation de la Couronne. Une liste de ces recommandations est fournie dans l'annexe 8.

Droits revendiqués

[1746] La PNCM a indiqué qu'elle était une bande indienne au sens de la *Loi sur les Indiens*. Elle a indiqué qu'elle comptait environ 2 800 membres enregistrés, représentant environ 50 pour cent des Autochtones de la MRWB. La PNCM a précisé qu'environ la moitié de ses membres vivent à l'intérieur et autour de Fort Chipewyan. Le reste de ses membres vivent pour la plupart aux alentours de Fort McKay et de Fort McMurray. La PNCM a aussi mentionné que sa population grandit et que davantage de ressources traditionnelles seraient probablement nécessaires pour maintenir ses activités liées à l'utilisation traditionnelle et ses droits dans l'avenir.

[1747] La PNCM a indiqué que ses terres traditionnelles se trouvent autour du lac Athabasca et sur la totalité du DPA et se prolongent au sud jusqu'à Fort McMurray et la rivière Clearwater, inclusivement. La PNCM a ajouté que l'emplacement du projet et des zones d'étude utilisés par Shell pour évaluer l'étendue potentielle des effets cumulatifs du projet se situent à l'intérieur des terres traditionnelles de la PNCM.

[1748] La PNCM a avancé qu'elle détenait des droits protégés par la Constitution en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et en vertu du Traité n^{o} 8. La PNCM a affirmé qu'en vertu du Traité n^{o} 8, les pratiques de récolte devraient être protégées et non restreintes ou dérangées au point de devenir inutiles. La PNCM a avancé que le Traité n^{o} 8 prévoyait qu'il y aurait un partage équilibré des terres et que la PNCM avait la garantie de pouvoir poursuivre son mode de vie, y compris les conditions requises pour chasser, piéger, pêcher et faire la cueillette de façon utile dans ses terres traditionnelles. La PNCM a indiqué qu'elle est déterminée à préserver, à développer et à transmettre aux générations futures ses territoires ancestraux et son identité distincte en conformité à ses modèles culturels et à ses institutions sociales, tel que promis dans le Traité n^{o} 8.

Caractère adéquat de la consultation de Shell

[1749] La PNCM n'a pas soulevé de préoccupations durant l'audience à propos des efforts de consultation de Shell.

Caractère adéquat de la consultation de la Couronne

[1750] La PNCM a dit qu'elle était préoccupée que les gouvernements de l'Alberta et du Canada ne réussissent pas à préserver l'honneur de la Couronne dans leur approche d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs dans la région du cours inférieur de l'Athabasca. La PNCM a avancé que l'Alberta et le Canada n'effectuaient pas de consultations significatives sur les effets cumulatifs sur ses droits issus de traités et ancestraux et qu'un programme ou un cadre de surveillance des effets cumulatifs basé sur les droits était nécessaire dans la région.

[1751] La PNCM a dit qu'elle était inquiète que l'Alberta n'ait pas participé au processus de la commission d'examen conjoint, mais espérait que l'Alberta se conforme à ses obligations à la lumière des renseignements glanés lors de ce processus. La PNCM a affirmé qu'elle était frustrée par l'incapacité du gouvernement à suivre ses conseils et à travailler de façon constructive avec elle. La PNCM a affirmé qu'il lui semblait que l'Alberta et le Canada travaillaient fort à éviter plutôt qu'à respecter leurs obligations en vertu des traités.

[1752] La PNCM a dit qu'elle était préoccupée par le fait que, même si l'Alberta et le Canada s'étaient récemment engagés à créer un système de surveillance de calibre international pour la région du cours inférieur de l'Athabasca, ils ont exclu la PNCM et n'ont pas tenu compte de ses droits. La PNCM a aussi affirmé que l'Alberta et le Canada l'avaient informée qu'ils n'incluraient plus la PNCM dans l'élaboration d'un cadre de surveillance de la quantité des eaux de surface pour la région. La PNCM a aussi déclaré que l'Alberta avait récemment finalisé le LARP sans tenir compte de façon significative des droits et de la culture de la PNCM, malgré des mesures extraordinaires de la PNCM pour que l'Alberta prenne au sérieux ses droits et sa culture.

[1753] La PNCM a indiqué que l'Alberta et le Canada ont récemment refusé de l'aider à élaborer un plan de gestion de l'utilisation des terres et des ressources traditionnelles (PGUTRT) qui pourrait servir à orienter la gestion efficace des effets cumulatifs du développement sur les droits et la culture de la PNCM. La PNCM a avancé que l'Alberta et le Canada devraient financer l'élaboration d'un PGUTRT puisqu'un tel plan fournirait les seuils, les limites et les critères requis pour mesurer les répercussions cumulatives du développement sur les droits ancestraux et issus de traités.

[1754] La PNCM a affirmé qu'elle devrait être consultée et impliquée dans la surveillance des effets cumulatifs et dans la planification régionale, et elle a demandé à la commission d'émettre des recommandations spécifiques à l'Alberta et au Canada concernant l'étude et la gestion des effets cumulatifs de l'exploitation des sables bitumineux sur les terres traditionnelles, les droits et la culture de la PNCM. La PNCM croyait que l'Alberta et le Canada n'écoutaient pas ses préoccupations, mais que les gouvernements ont montré qu'ils étaient prêts à écouter à mettre en œuvre les recommandations des commissions d'examen conjoint précédentes.

[1755] La PNCM a fourni une liste de recommandations spécifiques qu'elle aimerait que la commission fasse à l'Alberta et au Canada. Les recommandations portent sur diverses questions, notamment :

- le financement, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de gestion de l'utilisation des terres et des ressources traditionnelles (PGUTRT);

- une plus grande participation de la PNCM et d'autres groupes autochtones dans la planification régionale d'aménagement du territoire, l'élaboration de politiques et les initiatives de surveillance;
- le financement visant la réalisation d'une étude régionale des effets cumulatifs qui comprend l'UTT et des connaissances écologiques exhaustives;
- une plus grande emphase sur la protection des espèces importantes sur le plan culturel, comme le caribou, le bison et l'orignal;
- la réalisation d'une étude sur les aliments traditionnels pour répondre aux préoccupations de la collectivité sur la contamination potentielle de ces aliments;
- une étude complète sur la santé communautaire pour Fort Chipewyan.

[1756] La PNCM a aussi fait valoir que, pour réaliser son mandat, la CEMA devrait être adéquatement financée.

[1757] La PNCM a exhorté la commission à faire des recommandations à l'Alberta et au Canada pour qu'ils « cessent d'ignorer les peuples autochtones comme les Mikisew, lorsqu'ils déterminent la façon d'évaluer, de surveiller et de gérer adéquatement les effets cumulatifs sur les droits et la culture de la Première Nation ».

Effets cumulatifs sur l'utilisation des terres traditionnelles, les droits et la culture

[1758] La PNCM a réalisé une étude sur l'UTT propre au projet en février 2012. Les résultats ont été résumés dans le rapport *Indigenous Knowledge and Traditional Use Report for Shell Canada's Proposed Jackpine Mine Expansion, Pierre River Mine, and Redclay Compensation Lake*. La PNCM a indiqué qu'afin d'évaluer les effets du développement industriel sur l'utilisation de ses terres, elle a sélectionné une ZER dans laquelle les effets directs ou indirects du PMRP et du projet peuvent être anticipés, comme le bruit, la poussière, les odeurs, les activités de gestion de l'accès, la circulation, les effets sur l'eau et les autres formes de perturbations. La PNCM a précisé que la ZER inclut une zone tampon de 25 km autour des empreintes du PMRP et du projet et une zone tampon de 5 km des deux côtés de la rivière Athabasca, en aval du delta de l'Athabasca. La PNCM a expliqué que la ZER incluait le lac de compensation Redclay et le DPA.

[1759] La PNCM a repéré presque 6 000 valeurs propres au site dans la ZER, la majorité longeant la rivière Athabasca et dans le DPA. La PNCM a indiqué que 375 valeurs propres au site se trouvaient à moins de 5 km des empreintes du PMRP ou du projet.

[1760] La PNCM a indiqué qu'elle considérait qu'un effet était important lorsqu'il est susceptible de causer :

- des inquiétudes ou un intérêt marqué de la part des membres de la PNCM;
- des changements notables de l'exercice d'une pratique culturellement importante ou des terres, de l'eau, de l'utilisation de ressources ou les droits.

[1761] La PNCM a indiqué que, d'après le scénario préindustriel, les effets cumulatifs du développement industriel actuel sur son savoir autochtone et ses utilisations à l'intérieur de sa ZER ont clairement été importants et négatifs.

[1762] La PNCM a affirmé que les valeurs touchées par les effets cumulatifs du développement industriel dans son évaluation dans sa ZER comprenaient :

- la qualité de l'eau et la quantité d'eau, les poissons et les ressources aquatiques;
- les espèces culturellement importantes (y compris la qualité et la quantité d'habitats de l'orignal de grande valeur et de l'habitat du caribou adjacent rapporté);
- l'accès aux terres de la PNCM et la jouissance de ces terres (réserves de la PNCM, territoires de piégeage, corridor de la rivière Athabasca, etc.);
- les ressources culturelles intangibles, comme la transmission de la langue de la PNCM, le savoir et le sentiment d'appartenance, la cohésion sociale et culturelle dans toutes les collectivités et la capacité des membres de la PNCM d'exercer leurs activités traditionnelles et leur mode de vie.

[1763] Shell a indiqué que l'évaluation du scénario de développement futur de 2012 comparait le niveau de perturbation avec le scénario de développement futur à l'intérieur de la ZER terrestre à la superficie totale des territoires traditionnels des Premières Nations. Shell a indiqué que, dans la situation de référence, la superficie perturbée dans la partie des terres traditionnelles de la PNCM qui chevauche la ZER terrestre est de 523 501 ha. Shell a mentionné que, dans la situation de référence, la superficie perturbée dans la partie des terres traditionnelles de la PNCM qui chevauche la ZER terrestre est de 646 250 ha. Shell a fait valoir que ces valeurs représentent 6 et 7 pour cent de toutes les terres traditionnelles de la PNCM. Shell a noté que, dans le scénario préindustriel, les perturbations anthropique dans la ZER de la PNCM représentaient environ 1,3 pour cent du territoire traditionnel de la PNCM.

[1764] La PNCM a indiqué que les zones de perte générale d'utilisation s'étendent bien au-delà de l'empreinte physique actuelle des sites d'exploitation de sables bitumineux. La perte existante d'utilisation à l'intérieur de la ZER est causée par divers facteurs, dont la perturbation terrestre, les contaminants industriels, la mauvaise qualité de l'eau, la faible quantité d'eau, les problèmes de sécurité et la perte d'accès en raison des clôtures, des routes comportant des barrières et d'autres activités liées aux sables bitumineux.

[1765] La PNCM a affirmé que, le long de la rivière Athabasca et ailleurs dans la ZER, les zones de valeurs dont l'utilisation est propre à un site en lien avec la subsistance, l'habitation et les autres usages sont désormais partiellement ou complètement évitées en raison de la contamination perçue ou d'autres préoccupations. La PNCM a aussi indiqué que c'est une combinaison de facteurs qui mène à l'évitement de l'utilisation. Par exemple, les membres de la PNCM évitent de chasser l'orignal en raison de la contamination perçue, de la mauvaise santé de l'orignal, de la moins grande quantité d'orignaux dans la zone et de la difficulté d'accéder aux terrains de chasse.

[1766] La PNCM a affirmé que la zone du lac Kearl a souffert d'une intensification des répercussions industrielles depuis la fin des années 1990. La PNCM a indiqué que la perturbation physique des terres, la circulation, le bruit et les préoccupations concernant la contamination ont

causé la perte générale de l'utilisation dans la zone du lac Kearl pour beaucoup de ses membres. La PNCM a déclaré que la qualité des ressources dans la zone du lac Kearl, y compris de l'eau et de la chair des animaux, est une préoccupation importante. La PNCM a indiqué que la zone au sud de la rivière Firebag a connu une perte généralisée d'utilisation en raison de la croissance de l'industrie des sables bitumineux. La PNCM a indiqué que ses membres évitaient d'utiliser ce secteur en raison de craintes quant à la contamination, de la mauvaise qualité des ressources traditionnelles et d'obstacles à l'accès. La PNCM a souligné que cette grande zone a atteint un seuil de perturbation dans la ZER, causant une perte généralisée de l'utilisation. La PNCM a ajouté que les effets industriels cumulatifs existants ont déjà causé des changements importants dans les connaissances, l'utilisation et le mode de vie des Mikisew.

[1767] La PNCM a souligné que sa population est très dispersée, avec la majorité de ses membres vivant hors réserve, à Fort McMurray, Fort Chipewyan et dans d'autres localités plus au sud. La PNCM a ajouté que ses membres qui vivent au sud ont tendance à utiliser les ressources à proximité, quoique beaucoup retournent à Fort Chipewyan et dans les territoires avoisinants sur une base régulière.

[1768] La PNCM a dit douter que le succès de la remise en état des terres exploitées à des fins minières crée des occasions lui permettant de transmettre son savoir et de pratiquer des activités liées à l'utilisation traditionnelles qui sont équivalentes à ce qui existe naturellement. La PNCM a indiqué que même si un exploitant de mine de sables bitumineux pouvait remettre la terre en état, elle estime que de retirer des terres aux Autochtones pendant plus d'une génération constitue un retrait « permanent » par rapport à l'utilisation traditionnelle, car cela interrompt la transmission des connaissances.

[1769] La PNCM a affirmé que la rivière Athabasca était une voie de transport essentielle pour accéder aux territoires de la PNCM et que l'utilisation traditionnelle était vulnérable aux conditions de faible niveau d'eau. La PNCM a expliqué que le faible niveau d'eau de la rivière Athabasca et du DPA nuisait à l'accès aux terres traditionnelles, aux terres de réserve indienne et aux villages saisonniers, ainsi qu'à l'utilisation de ces lieux. La PNCM a affirmé que la navigation sur un grand nombre d'affluents de la rivière Athabasca était difficile dans des conditions de bas niveau d'eau et que la navigation était difficile à plusieurs endroits sur la rivière Athabasca en raison des dangers présents (bancs de sable, eau peu profonde, etc.). La PNCM a indiqué qu'en raison des conditions de faibles débits, la navigation était également difficile dans bon nombre de cours d'eau secondaires du DPA.

[1770] La PNCM a indiqué que la contamination perçue de l'eau et des ressources qui utilisent l'eau a le plus grand impact sur le savoir traditionnel et l'utilisation traditionnelle de la PNCM. Les membres de la PNCM ont observé des changements de la qualité de l'eau et des ressources aquatiques qui coïncident avec la croissance de l'industrie des sables bitumineux, dont des anomalies perçues chez les poissons et la contamination des plantes médicinales dans le réseau de la rivière Athabasca. La PNCM a mentionné que ses membres évitent désormais de pêcher dans la rivière Muskeg en raison des anomalies observées chez les poissons du secteur et des craintes quant à la contamination découlant de l'exploitation actuelle des sables bitumineux.

[1771] La PNCM a indiqué que les changements dans l'environnement contribuent à la perte de confiance de ses membres dans la qualité des poissons, de l'eau, des orignaux et d'autres

ressources aquatiques et qu'ils ont un effet sérieux sur le maintien des connaissances et de l'utilisation par la PNCM dans la ZER.

[1772] La PNCM a mentionné que d'autres projets d'exploitation des sables bitumineux le long de la rivière Athabasca exacerberont probablement les répercussions sur le niveau et la qualité de l'eau et ajouteront des effets cumulatifs aux effets existants sur sa capacité d'exercer des droits sur la rivière Athabasca, et autour, ainsi qu'à l'intérieur du parc national Wood Buffalo.

[1773] La PNCM a indiqué que l'orignal, le bison, le caribou des bois et les oiseaux migrateurs sont des espèces d'importance culturelle. La PNCM s'est dite inquiète des effets cumulatifs sur la santé et la viabilité de l'orignal et des oiseaux migrateurs. La PNCM s'est aussi dite préoccupée par le déclin observé de la population de rats musqués dans le DPA.

[1774] La PNCM a rapporté que l'orignal dans la région des sables bitumineux, précisément dans le secteur du lac Kearl, n'a pas aussi bon goût que l'orignal provenant d'autres régions, comme les collines Birch (situées à 80 km de la région des sables bitumineux). La PNCM s'est dite préoccupée par la santé de l'orignal et était d'avis que les retombées et les poussières résultant des activités d'extraction des sables bitumineux pourraient contaminer les végétaux et contribuer à la mauvaise santé de l'orignal.

[1775] Les membres de la PNCM ont rapporté des changements dans les régimes de migration des oiseaux, dont les canards et les oies, et une baisse généralisée des oiseaux migrateurs causée par l'exploitation des sables bitumineux. La PNCM a rapporté que ces changements ont nui à la quantité d'oiseaux présents pour la chasse aux oiseaux printanière et automnale, particulièrement dans le secteur du DPA.

[1776] Certains membres de la PNCM ont aussi fait part de leurs préoccupations concernant la faible population de rats musqués dans le DPA et ont attribué cette baisse à l'assèchement de la région.

[1777] La PNCM a affirmé que les effets de l'exploitation des sables bitumineux et des activités connexes ont causé la perte généralisée d'utilisation par ses membres de la zone d'exploitation des sables bitumineux et du secteur en aval de Fort Chipewyan. La PNCM a aussi déclaré que les effets cumulatifs du développement industriel ont contribué au départ des résidants des réserves de Fort Chipewyan et de la PNCM.

[1778] La PNCM a expliqué que les actions qui détruisent un endroit, ou qui causent la perte d'utilisation d'un endroit (par exemple, en raison de la crainte de contaminants), surtout sur de longues périodes de temps, causent fréquemment une interruption de la transmission des connaissances locales. Cela peut avoir pour effet d'éliminer l'endroit comme ressource culturelle permettant de se rappeler, d'enseigner et d'apprendre les connaissances qui y sont associées. La PNCM a indiqué que les préoccupations concernant les aliments sauvages et les contaminants environnementaux peuvent créer des barrières pour la transmission des connaissances culturelles.

[1779] La PNCM a exprimé des préoccupations concernant les répercussions potentielles des projets d'exploitation des sables bitumineux sur les ressources culturelles intangibles, y compris la langue et la transmission des connaissances sur les zones perdues en raison des effets industriels.

[1780] La PNCM a indiqué que la pollution industrielle existante et l'appauvrissement de la qualité ainsi que la diminution des terres et des eaux disponibles pour la pratique de ses droits ont déjà causé des changements culturels importants et négatifs.

Analyses et constatations

Participation

[1781] La commission remarque que la PNCM a retiré son énoncé de préoccupations concernant le projet et a confirmé que Shell a répondu à ses préoccupations propres au projet, à sa satisfaction.

[1782] La commission souligne aussi que même si la PNCM a retiré son énoncé de préoccupations, la PNCM restait préoccupée par les effets cumulatifs du développement industriel dans la région de l'Athabasca et par la consultation de la Couronne concernant l'évaluation et la gestion des effets cumulatifs.

[1783] La commission trouve que, de plusieurs points de vue, la participation de la PNCM à l'audience est problématique. La commission est chargée d'évaluer les effets résultant du projet, y compris tout effet cumulatif connexe. Dans le contexte de ce processus d'examen, les effets cumulatifs doivent résulter du projet. En retirant son objection au projet, la PNCM semble être convaincue qu'il n'y aura pas d'effets résiduels importants ou inacceptables causés par le projet. Donc, du point de vue de la PNCM, le projet ne devrait pas contribuer de façon significative aux effets cumulatifs. La commission comprend les préoccupations de la PNCM quant à la possibilité que les effets cumulatifs dépassent de beaucoup le projet actuel, et la commission pense que cette audience n'est pas la tribune adéquate pour aborder ces questions.

[1784] De plus, la commission remarque que la PNCM n'a pas présenté de témoin pour étayer ses éléments de preuve, ceux-ci n'ont donc pas pu être questionnés par Shell ou la commission. Par conséquent, la commission constate qu'elle ne peut pas accorder un poids significatif aux éléments de preuve soumis sur l'utilisation actuelle par la PNCM des terres et des ressources dans les environs du projet et sur les effets cumulatifs de l'exploitation sur son utilisation des terres, ses droits et sa culture.

[1785] Malgré les problèmes mentionnés ci-haut, la commission a déterminé, sur la base des données soumises par Shell et les autres parties, que le projet, combiné aux autres aménagements existants, approuvés et planifiés, est susceptible d'entraîner des effets cumulatifs négatifs importants sur les milieux humides, les vieilles forêts, le potentiel de végétaux à utilisation traditionnelle, la biodiversité, les oiseaux migrateurs et les espèces en péril tributaires des milieux humides et les oiseaux migrateurs et les espèces en péril tributaires des vieilles forêts, dont le caribou. La commission a aussi conclu que le projet, combiné aux autres activités et aménagements existants, approuvés et planifiés, est susceptible d'entraîner des effets cumulatifs négatifs importants sur l'UTT dans le secteur autour du projet.

[1786] Étant donné la détermination de la commission quant à l'UTT et les autres ressources d'intérêt pour la PNCM, la commission est d'avis que les effets cumulatifs résultant du projet demeurent d'intérêt pour l'évaluation des effets cumulatifs sur la PNCM.

Droits revendiqués

L'entente exige que la commission tienne compte des effets du projet sur les droits ancestraux ou issus de traités, revendiqués ou établis, dans la mesure où la commission reçoit ces renseignements. La commission n'a pas décidé de la validité des droits ancestraux ou issus de traités revendiqués par la PNCM ou de la force de telles revendications, mais aux fins de l'évaluation des effets cumulatifs potentiels du projet sur les droits ancestraux ou issus de traités de la PNCM, la commission reconnaît que la PNCM a des droits revendiqués.

Consultation

[1787] La commission comprend la frustration de la PNCM par rapport à ce qu'elle perçoit comme le refus de l'Alberta et du Canada de la consulter en bonne et due forme et de travailler en coopération avec elle sur l'évaluation et la gestion des problèmes liés aux effets cumulatifs qui ont le potentiel de nuire à son UTT, à ses droits et à sa culture. La commission indique toutefois que l'Alberta n'a pas participé à l'audience, ce qui ne lui a pas permis d'entendre le point de vue de l'Alberta sur les questions de consultation soulevées par la PNCM. De même, la commission souligne que le Canada n'a pas présenté de témoin pour expliquer son point de vue sur les questions de consultation, même si le Canada a confirmé dans ses conclusions finales qu'il y aurait d'autres occasions de consultation en rapport au projet.

[1788] La commission a décidé dès le début de l'audience qu'elle ne statuerait pas sur le caractère adéquat de la consultation de la Couronne puisqu'elle n'en a pas la compétence et, même si elle en avait la compétence, il serait prématuré de le faire, car il y aurait d'autres occasions de consultation avant la prise de décisions par la Couronne ou avant que des autorisations soient émises pour le projet. La commission fait remarquer que l'Alberta comme le Canada a indiqué dans le processus d'AQDC que le processus de consultation n'était pas encore terminé et qu'il y aurait d'autres occasions de consultation après l'achèvement du rapport de la commission et avant que la Couronne prenne des décisions ou que des autorisations réglementaires soient émises pour le projet. La commission remarque que le Canada a aussi confirmé que c'était le cas dans ses conclusions finales. La commission a donc inclus une recommandation selon laquelle l'Alberta et le Canada doivent, avant d'émettre des approbations provinciales et fédérales, tenir compte du caractère adéquat des consultations de la Couronne avec chacun des groupes autochtones à la lumière des problèmes relevés dans le présent rapport pour déterminer la nécessité de tenir une consultation supplémentaire pour régler ces problèmes, y compris les éventuels effets du projet et les effets cumulatifs négatifs et importants sur un nombre de ressources importantes pour les Autochtones et les éventuels effets cumulatifs négatifs et importants sur l'utilisation des terres traditionnelles, les droits et la culture autochtones.

Effets cumulatifs sur l'utilisation des terres traditionnelles, les droits et la culture

[1789] La commission indique que Shell a évalué les effets cumulatifs sur l'UTT en examinant le niveau de perturbation dans la ZER terrestre et les effets cumulatifs sur les ressources. La commission constate que l'approche de Shell pour l'évaluation des effets cumulatifs sur l'UTT ne tient pas compte de la présence possible d'autres facteurs (socioculturels, économiques, etc.) qui contribuent à la capacité ou au désir de la PNCM d'exercer des droits particuliers. La commission croit qu'une évaluation solide des effets cumulatifs sur les droits et intérêts de la PNCM inclurait une évaluation des effets combinés du bruit, des odeurs, des obstacles à l'accès,

de la contamination perçue des ressources, des facteurs culturels, etc., sur la pratique des activités traditionnelles. La commission note que l'évaluation de la PNCM des effets cumulatifs permet de mieux comprendre les effets sur l'UTT de la PNCM que l'évaluation de Shell, car elle offre un aperçu plus exhaustif de la gamme de facteurs qui déterminent si la PNCM exerce ou non ses activités d'UTT et ses droits, et qui influent sur la façon dont elle le fait.

[1790] La commission pense que la comparaison faite par Shell de la perturbation totale dans la ZER à la totalité du territoire traditionnel de la PNCM est inappropriée, car elle présume que tous les emplacements de ressource potentielle sont de valeur équivalente et que tous les utilisateurs traditionnels peuvent y accéder facilement. Cela n'est pas nécessairement le cas. La PNCM a indiqué que près de la moitié de ses membres vivent à Fort McMurray et à Fort McKay et qu'ils utilisent le territoire environnant, plus touché, pour leurs activités d'UTT. La commission croit qu'il serait difficile pour les utilisateurs traditionnels de trouver des territoires traditionnels ayant une valeur équivalente à celle du territoire perdu en raison du développement, étant donné que la majorité du développement industriel est situé le long de la rivière Athabasca, une voie fluviale principale pour l'exercice des activités traditionnelles de la PNCM.

[1791] La commission remarque que la PNCM a fourni des preuves d'effets négatifs déjà présents sur ses valeurs dont l'utilisation est propre à un site dans sa ZER, et a indiqué qu'il y a des effets cumulatifs importants existants sur son UTT. La commission souligne que plusieurs de ces valeurs sont situées au sud de la rivière Firebag dans une zone d'exploitation intense des sables bitumineux où, d'après la PNCM, il y a une perte de terres et un évitement de la part de ses membres d'utiliser ces terres.

[1792] La commission croit que l'évitement et la perte d'utilisation sont des facteurs importants pour la détermination de l'importance des effets cumulatifs existants sur l'UTT de la PNCM. La commission pense que les effets cumulatifs existants sur l'UTT de la PNCM causés par l'industrie des sables bitumineux et le développement connexe sont de grande ampleur et s'étendent sur un vaste territoire, car ils se produisent sur une grande zone au sud de la rivière Firebag. Comme les effets existants des activités d'extraction en cours se feront sentir pour encore beaucoup d'années et comme d'autres projets planifiés pourraient éventuellement être approuvés, la commission croit que les effets cumulatifs de l'industrie des sables bitumineux et du développement connexe persisteront sur une longue période. La commission croit aussi que la perte d'utilisation pour la PNCM est probablement irréversible, puisqu'il n'a pas été démontré comment certaines terres utilisées pour l'industrie des sables bitumineux seront remises en état de façon à ce que leur valeur soit équivalente pour l'UTT, et elle croit que ces terres ne seront pas disponibles pendant plus d'une génération.

[1793] La commission conclut que les effets cumulatifs sur l'UTT de la PNCM semblent être importants et négatifs dans la situation de référence et que le dossier de demande et le scénario de développement futur ajouteront probablement aux effets négatifs et importants actuels. Selon les conclusions de la commission, à savoir qu'il y a des effets cumulatifs négatifs importants sur un certain nombre de ressources importantes pour les peuples autochtones et l'UTT et les droits des Autochtones, la commission a recommandé que l'Alberta, en collaboration avec le Canada, les groupes autochtones et d'autres intervenants, élabore et mette en œuvre un cadre de gestion de l'UTT dans le cadre du LARP.

[1794] La commission prend note des préoccupations de la PNCM quant à la navigation de plus en plus difficile sur la rivière Athabasca. La commission reconnaît qu'il se produit peut-être des changements dans la navigation, mais elle croit que les raisons des changements observés ne sont pas clairement comprises et qu'ils sont probablement le résultat d'une combinaison de facteurs, y compris, mais sans s'y limiter, l'arrêt du dragage et la formation de barres de sable, la variation des débits d'eau en raison des cycles naturels d'années pluvieuses et d'années sèches ou des changements climatiques et les prélèvements d'eau pour l'exploitation des sables bitumineux et les autres consommateurs d'eau en amont. En raison de l'engagement de Shell à se conformer aux restrictions quant aux volumes permis existants, définis dans la phase 1 du cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de la rivière Athabasca et aux conditions de la phase 2 et compte tenu des effets négligeables des prélèvements d'eau en lien avec le projet sur les débits d'eau régionaux, la commission a conclu que le projet ne causerait probablement pas d'effets ou d'effets cumulatifs négatifs importants sur les niveaux d'eau ou sur la navigation dans la rivière Athabasca ou le DPA. La commission a donc également conclu que le projet ne causerait probablement pas d'effets ou d'effets cumulatifs négatifs sur l'utilisation traditionnelle par les Autochtones ou sur les droits ancestraux ou issus de traités en raison des effets négatifs sur la navigation. Malgré le fait que la commission a conclu que le projet n'est pas susceptible d'avoir des effets négatifs sur le niveau d'eau ou la navigation dans la rivière Athabasca, la commission a inclus un certain nombre de recommandations au Canada et à l'Alberta concernant la phase 2 du cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de la rivière Athabasca.

[1795] La commission reconnaît que l'assèchement du DPA est aussi une préoccupation importante pour la PNCM et qu'il a un grand impact sur son UTT. La commission croit que les causes de l'assèchement du DPA ne sont pas bien comprises, mais il y a probablement plusieurs causes agissant ensemble, dont la construction et l'exploitation du barrage Bennet. Le rôle des prélèvements d'eau par le secteur des sables bitumineux n'est pas clair, mais la commission a conclu que le projet ne causerait probablement pas d'effets ou d'effets cumulatifs négatifs importants sur les niveaux ou les débits d'eau de la rivière Athabasca ou du DPA. En revanche, en raison de l'importance de ce problème pour les groupes autochtones, la commission a inclus une recommandation demandant à EC et au MEDDRA, en collaboration avec les groupes autochtones intéressés, de mener une recherche et de rédiger un rapport sur les causes de l'assèchement apparent de la région des sables bitumineux de l'Athabasca et du DPA.

[1796] La commission prend note des préoccupations de la PNCM concernant la qualité de l'eau de surface. La commission a conclu que le projet n'était pas susceptible de causer des effets négatifs importants sur la qualité de l'eau, y compris dans la rivière Athabasca et dans le DPA.

[1797] La commission reconnaît les inquiétudes de la PNCM quant à la mauvaise qualité perçue de l'eau de surface et des aliments traditionnels. La commission souligne que cette perception pourrait avoir un impact important sur l'UTT de la PNCM et sur son utilisation des ressources traditionnelles. La commission croit que la perte d'utilisations traditionnelles causée par des craintes de contamination pourrait être importante, mais potentiellement réversible. Pour éviter des pertes futures d'UTT en raison de craintes concernant la qualité de l'eau de surface et des aliments traditionnels, la PNCM et les autres utilisateurs autochtones du territoire doivent être convaincus que la qualité de l'eau de surface et des aliments traditionnels ne subit pas d'effets négatifs par l'exploitation des sables bitumineux. La commission croit que le nouveau programme conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux pourrait jouer un rôle important en ce sens. Toutefois, pour que les Autochtones aient confiance

dans les données rapportées, les organisations autochtones, comme la PNCM, doivent participer au processus de surveillance. La commission recommande donc que les gouvernements du Canada et de l'Alberta fassent en sorte que les Premières Nations et le groupe de Métis de la région du cours inférieur de l'Athabasca participent efficacement aux nouvelles initiatives de surveillance conjointe entre le Canada et l'Alberta.

[1798] Même si la commission n'a pas constaté d'effets cumulatifs négatifs importants sur la santé humaine, elle tient compte des préoccupations de la PNCM quant aux répercussions de l'exploitation des sables bitumineux sur la santé des membres de la PNCM vivant à Fort Chipewyan. La commission a inclus une recommandation demandant au MSMEA et à SC de réaliser une étude régionale de base sur la santé visant principalement les Premières Nations, les Métis et d'autres groupes autochtones qui tient compte de tous les facteurs pertinents pour la santé, dont les expositions environnementales et les voies d'exposition potentielles comme l'eau, l'air et la consommation d'aliments traditionnels.

[1799] La commission comprend que l'orignal est une source importante de nourriture pour la PNCM. La commission prend note des inquiétudes exprimées par la PNCM quant à la santé et au goût de l'orignal, et quant à la viabilité de la population d'orignaux. D'après les données présentées, la commission a conclu que le projet, combiné à d'autres aménagements existants, approuvés et planifiés, n'était pas susceptible de causer des effets cumulatifs négatifs importants sur les populations d'orignaux ou sur la santé des orignaux. Par contre, la commission a souligné que les connaissances écologiques traditionnelles et que les connaissances scientifiques indiquent qu'un déclin se produit, mais les raisons de ce déclin ne sont pas claires. Par conséquent, la commission a inclus une recommandation demandant à l'Alberta d'évaluer la santé et la viabilité à long terme de l'orignal dans la région des sables bitumineux, en collaboration avec les groupes autochtones intéressés dans le cadre du LARP.

[1800] La commission note que la PNCM a exprimé des inquiétudes quant à la diminution du nombre d'oiseaux migrateurs pour la chasse printanière et automnale. La commission note aussi qu'EC a confirmé que les voies de migration ont changé, mais que les raisons de ces changements ne sont pas comprises. La commission recommande que les gouvernements de l'Alberta et du Canada, en collaboration avec des groupes autochtones et des parties intéressés, travaillent ensemble pour déterminer s'il y a eu un déclin de la sauvagine dans la région des sables bitumineux ou si les voies de migration ont changé. La commission a également recommandé que si les résultats suggèrent un déclin, ou un changement des voies, les gouvernements du Canada et de l'Alberta devront collaborer pour en déterminer les causes.

[1801] La commission souligne que l'industrie des sables bitumineux a contribué aux changements socioéconomiques et culturels vécus par la PNCM, en nuisant à son utilisation des terres, en contribuant à l'évitement et à la perte d'utilisation des terres traditionnelles et en augmentant sa dépendance à l'économie basée sur les salaires. Certains effets, comme l'augmentation des revenus, se sont révélés positifs, tandis que d'autres, comme la perte de la langue ou d'occasions d'exercer des activités d'UTT, se sont révélés négatifs. La commission croit que les facteurs mentionnés ci-haut sont des facteurs à long terme et que les changements culturels vécus par la PNCM vont probablement aller en augmentant. Par conséquent, la commission croit que le projet, combiné à d'autres exploitations des sables bitumineux existantes, approuvées et planifiées, et aux activités connexes, aura probablement des effets cumulatifs négatifs importants sur les éléments intangibles de la culture de la PNCM.

[1802] La commission est d'avis que les cultures des peuples évoluent naturellement et que les aspects négatifs des changements culturels peuvent être atténués lorsque les peuples peuvent maîtriser les changements vécus dans leur vie quotidienne. Afin d'atténuer les effets négatifs sur l'utilisation des terres et la culture de la PNCM et d'autres groupes autochtones, la commission a recommandé une plus grande participation des Premières Nations et des groupes de Métis dans la planification régionale et dans l'intendance des ressources traditionnelles.

EFFETS RÉGIONAUX

[1803] L'évaluation des enjeux et des défis régionaux dans le cadre des processus d'examen propres aux projets des sables bitumineux exploitables a été entravée par l'absence ou la couverture limitée de cadres stratégiques, de plans d'utilisation des terres régionaux et intégrés et de seuils d'impact. Il en résulte une incertitude quant à la façon dont les commissions d'examen doivent traiter les effets cumulatifs régionaux.

[1804] La commission a reçu des éléments de preuve, tiré des conclusions et formulé des recommandations dans le présent rapport relativement aux effets cumulatifs liés à ce projet. La commission reconnaît que les évaluations environnementales de projets ne sont pas le forum idéal pour aborder les effets cumulatifs à l'échelle régionale. En effet, les effets cumulatifs découlent de toutes les activités et de tous les types de développement dans la région, non pas seulement des mines de sables bitumineux. Il est important que ces effets cumulatifs soient pris en compte dans le cadre d'une perspective régionale plus large et dans le contexte des stratégies, des plans et des seuils environnementaux du gouvernement.

[1805] En août 2012, le gouvernement de l'Alberta a approuvé le LARP, le premier de sept plans régionaux faisant partie du cadre d'aménagement du territoire (CAT) de l'Alberta. La commission reconnaît l'importance de ce plan régional en tant que cadre pour améliorer la gestion environnementale, répondre aux pressions de croissance et appuyer le développement économique sur une base régionale et cumulative pour tous les types de développement, y compris l'exploitation des sables bitumineux. En vertu du LARP, l'Alberta a établi des cadres de gestion pour certains aspects de la qualité de l'air, de la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines, et planifie de poursuivre avec d'autres aspects. L'Alberta a également établi des aires de conservation et des parcs nouveaux. Suivant le LARP, on envisage aussi, entre autres, d'établir des cadres pour la diversité biologique, la gestion des résidus et la quantité des eaux de surface. L'Alberta établira des seuils d'impact pour l'eau et l'air et la perturbation des terres, en vertu des cadres de gestion.

[1806] Le LARP constitue une première étape essentielle, mais sa valeur sera pleinement réalisée seulement lorsque tous les cadres et seuils connexes seront en place. La commission encourage le gouvernement de l'Alberta à continuer les processus liés à la mise en œuvre du LARP de manière urgente.

[1807] La commission aimerait aborder les effets cumulatifs ou régionaux suivants, qui lui ont été signalés au cours de ce processus d'examen. Le projet pourrait ou non avoir des répercussions directes sur ces effets régionaux.

Planification intégrée de l'utilisation des terres

[1808] Le LARP comprend un engagement pour l'élaboration d'un plan intégré de gestion du paysage à l'échelle du bassin versant pour les terres publiques dans la zone verte (secteurs boisés des terres publiques de l'Alberta) en 2013. Actuellement, il existe plusieurs instruments, documents d'orientation et plans de ressources intégrés en place pour la région, qui ont été créés avant le LARP. La commission est d'avis que l'utilité des plans existants est limitée, parce qu'ils ont été établis à différentes échelles, qu'ils sont périmés et qu'ils ne reflètent pas l'état actuel du développement. Le LARP précise d'une part que les décisions sur le développement relatives aux terres publiques devront être conformes au plan régional afin que les objectifs régionaux qui y sont établis puissent être atteints et, d'autre part, que les plans infrarégionaux existants seront examinés afin de déterminer leur pertinence et qu'ils seront intégrés, au besoin, dans le LARP. La commission recommande que le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Alberta intègrent le cadre de gestion de la diversité biologique ainsi qu'une évaluation complète de l'utilisation traditionnelle des terres (UTT) par les Autochtones à l'élaboration du plan de gestion du paysage régional. La commission croit que leur intégration est essentielle, même si la préparation du plan intégré de gestion du paysage est retardée.

Utilisation traditionnelle des terres par les Autochtones

[1809] La commission estime que les effets régionaux sont importants en ce qui concerne l'UTT par les Autochtones. Il semble évident à la commission que les mesures proposées par chaque promoteur de projet pour atténuer les effets sur l'UTT ne sont pas entièrement efficaces. Actuellement, la principale mesure d'atténuation appliquée à l'exploitation des sables bitumineux est la remise en état, cette dernière étant proposée pour atténuer la plupart des effets sur l'environnement. Même si cette mesure n'a pas encore fait ses preuves quant à l'atténuation des effets sur l'environnement, il est clair qu'elle n'atténue pas la plupart des effets sur l'UTT, étant donné que ces effets ne touchent pas seulement l'environnement.

[1810] Il n'est pas clairement établi si un paysage remis en état sera, un jour, propice à l'UTT, comme les éléments de preuve présentés au cours de cet examen semblent l'indiquer. Le succès de la remise en état est incertain, et l'écart temporel (mesuré en générations) est important entre le moment où a lieu la perturbation et le moment où la remise en état sera terminée. De plus, les conditions du paysage remis en état seront fondamentalement différentes des conditions préalables à la perturbation. La commission recommande aux gouvernements du Canada et de l'Alberta de s'assurer que les groupes autochtones participent à la planification de la remise en état afin que les plans soient mieux conçus et tiennent compte des exigences relatives à l'UTT par les Autochtones, p. ex. en ce qui concerne les espèces traditionnellement importantes et les paysages ayant une grande valeur culturelle.

[1811] Le LARP n'aborde pas expressément l'UTT, mais contient plutôt des dispositions relatives à la consultation continue des Autochtones et à l'engagement dans le but d'orienter la planification de l'utilisation des terres et des ressources naturelles dans la région. Plusieurs groupes autochtones ont exprimé des inquiétudes, parce qu'ils pensent que le LARP ne répond pas à leurs préoccupations ni ne contribue d'aucune façon à la protection de l'utilisation traditionnelle des terres. De plus, l'absence d'un cadre de gestion et des seuils connexes fait en sorte qu'il est très difficile pour l'industrie et la commission d'évaluer l'impact de chaque projet sur l'UTT. La commission estime que, pour pouvoir mieux réaliser et orienter la planification de

l'utilisation des terres, un cadre de gestion de l'UTT devrait être élaboré pour les peuples autochtones touchés par l'exploitation industrielle dans la région du cours inférieur de l'Athabasca.

[1812] La PNCA a discuté en détail du plan de gestion de l'utilisation des ressources traditionnelles (PGURT) qu'elle propose (pour obtenir une description plus détaillée du PGURT, allez à la section « Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones). La PNCA a demandé que l'approbation du projet soit reportée jusqu'à ce que le PGURT soit terminé. La PNCA a insisté sur le fait que les seuils et mesures contraignants doivent être en place à l'avance pour que les organismes de réglementation puissent établir les conditions d'octroi de permis et d'autorisations de façon à accorder la priorité aux droits autochtones issus de traités et à les protéger. La PNCA a affirmé que le PGURT fournirait aux décideurs des renseignements sur les exigences minimales relatives à la quantité et à la qualité des ressources traditionnelles pour le maintien de l'UTT et l'exercice des droits issus de traités dans la région des sables bitumineux. La PNCA a expliqué que le PGURT constituerait un outil régional pour évaluer l'étendue de l'atteinte aux droits issus de traités causée par des projets précis ou par les effets cumulatifs de l'exploitation des sables bitumineux et permettrait de concevoir des stratégies d'atténuation et des programmes de suivi et de surveillance pour assurer l'atténuation et la surveillance requises relativement à l'UTT et à l'exercice des droits issus de traités. La PNCA a indiqué que l'élaboration du PGURT prendrait environ deux ans.

[1813] La PNCM a aussi recommandé l'élaboration de ce qu'elle appelle un plan de gestion de l'utilisation des ressources et des terres traditionnelles. D'autres groupes autochtones ont fait des suggestions semblables ou appuyé la notion d'un plan d'utilisation traditionnelle pour la région.

[1814] La commission a inclus une recommandation pour qu'un cadre de gestion de l'UTT soit élaboré par l'Alberta en collaboration avec le gouvernement du Canada, tous les groupes autochtones touchés dans la région des sables bitumineux et d'autres intervenants. La commission a recommandé également que ce cadre soit tenu à jour et adapté au fil du temps pour veiller à la protection de l'utilisation des terres par les Autochtones et des droits issus de traités dans la région des sables bitumineux. La commission prend note que Shell s'est dite prête à examiner le concept du PGURT avec d'autres participants de l'industrie, et elle recommande que cet examen ait lieu le plus rapidement possible.

Biodiversité

[1815] La commission conclut qu'il existe un risque de perte irréversible de la biodiversité dans la région des sables bitumineux. De nombreux milieux humides ne peuvent pas être remis en état; le rétablissement des vieilles forêts prend beaucoup de temps; les espèces en péril et d'autres espèces sauvages subissent un déclin et des écosystèmes de milieux humides en terrain bas sont remis en état et deviennent des milieux secs. La remise en état demeure la principale mesure d'atténuation pour les projets de sables bitumineux, mais il n'y a toujours pas assez d'éléments de preuve pour démontrer qu'elle fonctionne ou fonctionnera comme prévu.

[1816] L'Alberta exige que les exploitants remettent en état les terres perturbées de façon à leur donner un potentiel équivalent. La commission estime que cette approche ne tient pas compte adéquatement de la biodiversité. Par exemple, il n'est pas clair comment le passage d'un écosystème où prédominent terres basses et milieux humides à un paysage en terrain élevé où prédominent milieux secs et eaux libres pourra assurer une biodiversité similaire. La commission

conclut que la remise en état pourrait ne pas convenir comme mesure d'atténuation pour la perte de biodiversité. La commission comprend que le LARP encourage les activités de remise en état opportunes et progressives et convient que cette façon de faire augmente l'efficacité de la remise en état, mais estime que cette approche ne tiendrait pas nécessairement compte de la perte de biodiversité. La commission recommande au gouvernement de l'Alberta que le cadre de gestion de biodiversité du LARP reconnaisse que la remise en état opportune et progressive pourrait ne pas prévenir adéquatement la perte de biodiversité.

[1817] La commission comprend que, dans le LARP, l'Alberta s'est engagée à élaborer le cadre de gestion de la diversité biologique d'ici la fin de 2013. En raison de l'importance du cadre pour gérer la biodiversité dans la région et des pressions continues exercées par l'exploitation des sables bitumineux, la commission incite fortement le gouvernement de l'Alberta à déployer tous les efforts possibles pour que le cadre soit terminé dans les délais prévus. La commission recommande que, tant que ce cadre ne sera pas en place, le Cadre de gestion environnementale de l'écosystème terrestre (CGEET) soit utilisé pour déterminer les lignes directrices et les seuils appropriés de gestion des effets cumulatifs dans la région des sables bitumineux.

Perte de milieux humides

[1818] La commission a déterminé qu'il y aura des effets cumulatifs négatifs importants sur les milieux humides, particulièrement sur les tourbières, car elles ne peuvent pas être remises en état. Les milieux humides comptent parmi les systèmes naturels les plus productifs, abritant une grande diversité de plantes et d'animaux. Ils ont la capacité de filtrer l'eau et de stocker du carbone, et les peuples autochtones leur accordent une valeur intrinsèque. Le paysage après la fermeture des mines de sables bitumineux sera changé; les écosystèmes de milieux humides seront transformés en écosystèmes de milieux secs, ce qui aura une incidence négative sur la biodiversité, y compris sur un grand nombre d'espèces en péril et d'oiseaux migrateurs. La commission recommande au gouvernement de l'Alberta que le cadre de gestion de la biodiversité du LARP tienne compte de la perte des milieux humides et fournisse des seuils pour s'assurer que suffisamment de milieux humides, y compris des tourbières, sont conservés dans la région du cours inférieur de l'Athabasca, et ainsi préserver la biodiversité et protéger les espèces ayant une importance culturelle pour les peuples autochtones.

[1819] Dans la stratégie *Water for Life* (l'eau pour la vie) à jour, l'Alberta s'est engagée à élaborer et à mettre en œuvre une nouvelle politique sur les milieux humides pour la province. Le LARP mentionne cette nouvelle politique. La commission conseille vivement à l'Alberta de terminer et de mettre en œuvre la nouvelle politique sur les milieux humides le plus rapidement possible. Le cadre de gestion de la diversité biologique devrait être conforme aux objectifs de cette politique, même si cette dernière n'a pas encore été mise en œuvre.

Espèces en péril

[1820] Il y a plusieurs espèces dans la région des sables bitumineux (voir l'annexe 10b). Des programmes de rétablissement sont en place pour certaines espèces, comme le caribou des bois, mais un tel programme n'a pas été établi pour d'autres espèces, comme le bison des bois. Il est important qu'on accorde une protection spéciale aux espèces sauvages en péril répertoriées par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. La LEP expose que toute personne devant s'assurer qu'une évaluation des effets d'un projet sur l'environnement est effectuée doit déterminer les effets négatifs du projet sur les espèces sauvages répertoriées et leur habitat

essentiel et, si le projet est réalisé, veiller à ce que des mesures soient prises en vue d'éviter ou de réduire ces effets et de les surveiller. EC a souligné que cette partie de la *Loi* s'applique, que le projet examiné soit réalisé ou non sur des terres fédérales.

[1821] La commission comprend que tout habitat essentiel connu doit être protégé au moyen de mécanismes provinciaux, parce que les projets de sables bitumineux se trouvent sur des terres publiques provinciales.

[1822] La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta collaborent pour :

- atteindre les objectifs décrits dans les programmes de rétablissement pour les espèces en péril, notamment protéger l'habitat essentiel et respecter les objectifs de rétablissement des populations, et dans toute autre initiative de gestion mise en place pour les espèces inscrites;
- rédiger des programmes de rétablissement dès que possible pour le bison des bois, la paruline du Canada, le moucherolle à côtés olive, l'engoulevent d'Amérique et le quiscale rouilleux;
- préparer des plans de gestion pour les espèces préoccupantes;
- élaborer des plans d'action pour fournir les mécanismes requis afin de protéger l'habitat essentiel connu ainsi que d'autres mesures requises pour protéger les espèces inscrites (p. ex. des plans relatifs à l'aire de répartition pour le caribou dans l'aire de répartition Richardson).

[1823] La commission estime que ces programmes et plans permettront également de mieux orienter les évaluations environnementales de projets effectuées dans la région.

Mesures compensatoires pour la conservation

[1824] La commission reconnaît qu'il y a peu d'options disponibles pour éviter ou limiter les effets négatifs résultant de l'élimination de la végétation sur de grandes étendues pour permettre l'exploitation minière du bitume en surface. Pour éviter les effets négatifs, il faut généralement soustraire les ressources de bitume à l'exploitation, tandis que le fait de limiter les effets négatifs peut s'avérer difficile ou peu pratique dans le contexte d'une grande mine, car cela peut imposer un trop grand nombre de contraintes nuisant au fonctionnement sécuritaire, efficace et économique de la mine. Cependant, la commission craint que, sans mesures d'atténuation supplémentaires, des effets négatifs importants se produisent. La commission s'inquiète aussi du peu de mesures d'atténuation qui sont prises relativement à la perte de milieux humides et de vieilles forêts, car ces types de paysages constituent un lieu névralgique en matière de biodiversité pour des espèces en péril et fournissent des zones importantes que les autochtones utilisent traditionnellement ainsi qu'un habitat pour certaines espèces d'importance culturelle. La commission croit que des mesures compensatoires (ou allocations) axées sur la conservation sont un mécanisme potentiellement viable pour atténuer ces effets sans soustraire les ressources de bitume à l'exploitation ou nuire au fonctionnement de la mine. La commission souligne que les mesures compensatoires axées sur la conservation sont le principal moyen d'atténuation des effets négatifs des projets sur l'habitat des poissons, tel qu'il est requis en vertu de la *Loi sur les pêches* fédérale.

[1825] La commission reconnaît que le LARP et d'autres règlements et politiques de l'Alberta n'exigent pas actuellement l'application de telles mesures dans la région des sables bitumineux. Bien qu'on envisage l'utilisation de ces mesures à la section 4 de la partie 3 de l'ALSA, le cadre de gestion de la diversité biologique du LARP et la nouvelle politique sur les milieux humides n'ont pas encore été finalisés, et la date de mise en œuvre de ces initiatives demeure incertaine.

[1826] La commission fait remarquer qu'outre le fait que les allocations de conservation sont utilisées en vertu de la *Loi sur les pêches*, des occasions d'envisager leur utilisation pourraient surgir dans le cadre d'autres processus fédéraux gérés en vertu de la LCOM, de la LEP, de la LESC et de la LCEE 2012, ce qui pourrait permettre à EC d'examiner une proposition relativement à des allocations de conservation comme moyen d'atténuer les effets résiduels sur l'environnement. La commission sait aussi qu'EC a établi un *Cadre opérationnel pour l'utilisation d'allocations de conservation*.

[1827] La commission reconnaît que l'utilisation de mesures compensatoires axées sur la conservation est une question complexe et que la disponibilité, l'emplacement, l'efficacité et le coût de ces mesures sont tous des facteurs qu'il faut considérer. En l'absence de directives précises de la part des gouvernements sur l'emplacement et le moment où les mesures de conservation axées sur la conservation sont requises, il n'est guère surprenant que les promoteurs de projets hésitent à s'engager à les utiliser. Cependant, étant donné qu'il y a peu d'options disponibles pour éviter ou limiter les effets négatifs causés par les grandes mines à ciel ouvert, ces mesures peuvent s'avérer nécessaires.

[1828] La commission recommande que, avant d'accorder d'autres approbations provinciales et fédérales, les gouvernements du Canada et de l'Alberta examinent en collaboration la nécessité de mesures compensatoires axées sur la conservation pour s'attaquer aux effets négatifs importants des projets sur les milieux humides, les espèces en péril tributaires des milieux humides, les oiseaux migrateurs qui sont tributaires des milieux humides ou qui sont en péril et la diversité biologique ainsi qu'aux effets négatifs cumulatifs importants sur les milieux humides, les terres pouvant abriter des végétaux traditionnels, les vieilles forêts, les espèces en péril et les oiseaux migrateurs tributaires des milieux humides, les espèces en péril et les oiseaux migrateurs tributaires des vieilles forêts, la diversité biologique et l'utilisation traditionnelle des terres par les Autochtones. En examinant le besoin de mesures compensatoires axées sur la conservation, l'Alberta et le Canada devraient tenir compte des objectifs relatifs à l'environnement pour la région des sables bitumineux de l'Athabasca et des cadres stratégiques actuels et proposés, notamment, mais sans s'y limiter, du cadre de gestion de la diversité biologique proposé dans le cadre du LARP, de la politique nouvellement proposée en Alberta sur les milieux humides et du *Cadre opérationnel pour l'utilisation d'allocations de conservation* d'EC. L'intégration des besoins en matière d'utilisation des terres traditionnelles par les Autochtones devrait faire partie du processus de mise en œuvre. Dans la mesure du possible, les exigences relatives aux mesures compensatoires axées sur la conservation devraient être officialisées par le biais de conditions d'approbation ou d'octroi de permis.

Qualité de l'air

[1829] Les émissions atmosphériques sont réglementées par l'Alberta. Chaque promoteur de projet doit montrer, à l'étape de la demande, que les émissions générées ne dépasseront pas les seuils réglementaires. Néanmoins, si des seuils sont dépassés pendant l'exploitation de la mine,

des mesures coercitives pourraient être requises. La commission trouve cette exigence satisfaisante pour chaque projet au cas par cas. Cependant, la commission souligne que les éléments de preuve fournis durant les présentes délibérations indiquent que, si tous les projets prévus et approuvés actuellement sont exécutés, les lignes directrices applicables à la qualité de l'air ambiant ne seront probablement pas respectées à l'avenir, dans le cas de certains composés. La commission prend note que le LARP met en place un cadre de gestion pour la qualité de l'air dont la mise en œuvre a été approuvée. Selon le LARP, ce cadre établira des limites environnementales et des déclencheurs pour le NO_2 et le SO_2 dans l'air ambiant. La commission croit que le cadre de gestion de la qualité de l'air du LARP est une façon appropriée de gérer la qualité de l'air dans une région et qu'il sera en mesure de prévenir les dépassements à l'échelle régionale. La commission insiste sur l'importance du cadre de gestion de la qualité de l'air comme élément clé pour limiter les effets cumulatifs sur le bassin atmosphérique de la région. La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta envisage d'établir des limites environnementales et des déclencheurs pour les composés atmosphériques déterminant la qualité de l'air, outre le SO_2 et le NO_2, dans le cadre du LARP.

[1830] La commission constate que Shell a fourni des éléments de preuve indiquant que les émissions d'acroléine dépasseront les limites prescrites dans les lignes directrices relatives à la santé. La commission constate aussi que Shell n'a pas proposé de mesures d'atténuation pour réduire les émissions d'acroléine, et ce, parce que Shell est d'avis que son apport à la concentration totale d'acroléine sera négligeable. La commission prend note que l'Alberta n'a pas encore élaboré d'objectifs relatifs à la qualité de l'air ambiant en ce qui concerne l'acroléine, mais qu'elle est en voie de le faire.

[1831] Des études effectuées récemment (Schindler, Ph.D., EC, et d'autres chercheurs) soulèvent des inquiétudes potentielles à propos des impacts des dépôts de HAP et de métaux dans le milieu environnant et semblent pointer vers les usines de traitement comme étant à la fois la principale source d'émissions et la principale inquiétude. Bien que la commission n'ait pas relevé d'effets cumulatifs négatifs importants résultant du projet, ces nouvelles données semblent indiquer que d'autres études sont nécessaires, notamment un examen plus détaillé des impacts des émissions cumulatives régionales de ces composés.

Quantité et qualité des eaux

[1832] La commission a entendu des groupes autochtones et d'autres parties intéressées, qui s'inquiètent concernant les prélèvements d'eau dans la rivière Athabasca. La commission a pris note des inquiétudes relatives à la navigabilité de la rivière et aux crues printanières moins fortes dans le DPA. La commission fait remarquer que ces changements sont attribuables à plusieurs causes qui ne sont pas nécessairement liées à l'exploitation des sables bitumineux. La commission comprend que le débit de base minimal pour la rivière soulève des inquiétudes et que les intervenants ne s'entendent pas sur les exigences liées au débit minimal de la rivière Athabasca. La commission sait que la phase 2 du cadre de gestion de l'eau au cours inférieur de l'Athabasca est en cours d'élaboration. La commission recommande l'établissement d'un débit de base de l'écosystème (DBE) en tant qu'élément de ce cadre, compte tenu des besoins des intervenants. La commission reconnaît les conséquences importantes découlant de ce cadre et insiste auprès des gouvernements du Canada et de l'Alberta pour qu'ils terminent le processus d'élaboration et mettent en œuvre ce cadre le plus rapidement possible.

[1833] La commission est au fait des inquiétudes relatives à la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines soulevées par les parties intéressées. La commission reconnaît que les gouvernements fédéral et provincial ont pris des mesures pour établir un *Plan de mise en œuvre conjoint Canada-Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux*, une approche complète pour la surveillance future qui tient compte de la qualité de l'eau. La commission sait que des activités de surveillance ont déjà été entreprises grâce au financement de l'industrie et encourage les gouvernements à accorder une grande priorité à la mise en œuvre rapide du programme de surveillance complet.

[1834] La commission constate l'engagement de l'Alberta par le biais du LARP à mettre en œuvre le cadre de gestion de la qualité des eaux de surface et à terminer et à mettre en œuvre le cadre de gestion des eaux souterraines. La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta termine et mette en œuvre ce programme aussi rapidement que possible pour veiller à ce que la qualité de l'eau dans la région respecte les seuils des lignes directrices réglementaires pour la vie aquatique. La commission constate qu'il est indiqué dans le LARP que l'information sera communiquée et recommande qu'elle soit fournie au public. La commission insiste sur l'importance des cadres de gestion de la qualité de l'eau comme élément clé pour limiter les effets cumulatifs sur la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines de la région.

Poisson et habitat du poisson

[1835] La commission prend note que des plans à perte nette nulle (PPNN) ont été utilisés pour atténuer les effets propres à de nombreuses exploitations des sables bitumineux. La commission prend aussi note que le MPO a déclaré qu'il y a encore de l'incertitude quant aux effets cumulatifs sur le poisson et son habitat. Selon le CGEET, l'indice d'intégrité ichtyofaune indigène est actuellement alarmant, ce qui signifie qu'il est plus de 20 pour cent inférieur à la variabilité naturelle (VN), et l'on prévoit qu'il diminuera encore plus à l'avenir. La commission est d'avis que le PPNN de Shell ne décrit pas de façon précise comment les effets cumulatifs sont pris en compte dans la planification.

[1836] Le MPO a demandé à la commission de recommander que Shell effectue une EEC sur l'habitat des poissons en aval, qui tienne compte des tronçons intermédiaires de la rivière Muskeg, de la MJP de Shell, des mesures compensatoires relatives à l'habitat du poisson dans le cadre du PESBK de l'Impériale, du lac Kearl, des tronçons inférieurs de la rivière Muskeg, de la rivière Athabasca, y compris le DPA. Selon le MPO, un exploitant de sables bitumineux peut à lui seul effectuer cette évaluation, mais une autre solution possible serait que plusieurs exploitants de sables bitumineux et intervenants régionaux collaborent à cette évaluation.

[1837] La commission est d'avis qu'une telle étude ne devrait pas être entreprise par un promoteur seul. La commission recommande qu'une étude régionale soit effectuée par le MPO en collaboration avec d'autres organismes gouvernementaux et intervenants, y compris des groupes autochtones, pour déterminer les effets cumulatifs sur la santé, l'abondance et l'habitat du poisson dans la région des sables bitumineux. Cette étude devrait prendre en considération les effets de la quantité et de la qualité des eaux sur la santé et l'habitat du poisson ainsi que les changements dans les rivières et les ruisseaux et l'utilisation de lacs de compensation pour remplacer l'habitat du poisson. L'étude devrait déterminer combien de temps il faut pour que les poissons s'établissent dans un lac de compensation et pour que les humains et les animaux puissent en consommer sans crainte. Il faut également évaluer la diversité biologique des

poissons afin d'en déterminer les changements, comme conséquence de la dérivation ou de la modification des rivières et des ruisseaux et du remplacement de cet habitat par des lacs.

Surveillance régionale

[1838] La commission pense que des plans de surveillance stratégique à l'échelle régionale sont nécessaires pour la région des sables bitumineux. Ces plans permettent d'évaluer les concentrations des composés présents et de les comparer aux seuils établis dans les cadres de gestion. La commission constate que les gouvernements de l'Alberta et du Canada ont établi le *Plan de mise en œuvre conjoint Canada-Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux* comme programme de surveillance afin de s'assurer que l'exploitation des ressources de sables bitumineux est effectuée de façon responsable sur le plan de l'environnement. La commission constate qu'on n'a pas encore finalisé le financement de ce plan. La commission insiste fortement pour que le financement soit finalisé dès que possible afin que le plan puisse être mis en œuvre rapidement.

[1839] La surveillance assurée conformément à ce plan fournira des données sur la qualité de l'air et de l'eau, la santé de l'écosystème aquatique, les effets des produits toxiques sur les espèces sauvages et bien d'autres données encore. Les parties intéressées ont soulevé des inquiétudes relativement aux questions mentionnées ci-dessus pendant le processus d'examen. La commission reconnaît que les gouvernements du Canada et de l'Alberta se sont engagés à mettre en œuvre ce plan et à implanter un processus transparent. La commission encourage ces gouvernements à collaborer avec tous les intervenants et groupes autochtones pour s'assurer que le plan est efficace. La commission est d'avis que les données de surveillance doivent être accessibles au grand public dans une forme compréhensible. La commission encourage l'utilisation de la gestion adaptative à l'échelle régionale et du projet si la surveillance indique que les valeurs mesurées s'approchent des seuils ou les dépassent. Des plans de gestion adaptative devraient être élaborés dès que possible afin de pouvoir les appliquer sans délai, au besoin.

Impacts socioéconomiques

[1840] La commission a reçu des éléments de preuve de la MRWB selon lesquels le développement des collectivités continue à être freiné par l'incapacité de régler bon nombre des problèmes socioéconomiques de la région, ce qu'elle attribue principalement à l'absence de décisions et de mesures opportunes et à une approche non coordonnée des ministères provinciaux.

[1841] La commission prend note de l'opinion de la MRWB selon laquelle il n'y a pas de processus intégré réunissant les gouvernements fédéral et provincial, les administrations municipales et l'industrie en vue de résoudre les problèmes, y compris les cessions de terres. La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta obtiennent d'autres renseignements à ce sujet auprès de la MRWB et déterminent de quelle façon un tel processus intégré peut être élaboré. À cet égard, la commission souligne, par exemple, l'excellent travail fait ensemble par le Canada et l'Alberta en matière de surveillance.

[1842] La commission prend note que la MRWB considère le manque de disponibilité des terres en temps opportun comme le plus important problème en raison de l'incapacité de transférer des terres aux promoteurs privés de projets résidentiels et à des fins industrielles et commerciales. La

commission accepte que le manque de décisions et de mesures opportunes du gouvernement provincial concernant la cession de terres a des conséquences socioéconomiques négatives sur la région. En particulier, la commission conclut que la pénurie de terres aux fins d'aménagement entraîne des prix indûment élevés. La commission insiste auprès du gouvernement de l'Alberta afin qu'il réponde au besoin de la MRWB en matière de terres exploitables de manière prioritaire. De plus, la commission recommande que le gouvernement de l'Alberta mette en œuvre une politique de cession des terres cohérente et efficace tel qu'il est recommandé par la MRWB.

[1843] En ce qui concerne le besoin d'une approche coordonnée relativement aux infrastructures de transport supplémentaires, la commission est d'avis que ce besoin est fondé à plusieurs égards. La commission accepte que des problèmes de coordination puissent surgir entre l'autorité en matière de transport et l'autorité en matière de cession des terres, une situation qui, selon elle, est problématique. Par conséquent, la commission recommande que le gouvernement de l'Alberta examine les problèmes de coordination et trouve des façons d'assurer une meilleure coordination entre ses ministères et au sein de ceux-ci.

[1844] De plus, en ce qui concerne le transport, la commission a pris acte que, selon la MRWB, la construction proposée d'une voie de contournement à l'est réduirait les inquiétudes quant à la sécurité et à la congestion routières à Fort McMurray et permettrait aussi aux camions lourds de circuler vers le sud pour aller rejoindre les lignes ferroviaires. La décision de construire cette voie de contournement aurait été prise, mais la coordination requise n'a pas eu lieu. La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta prenne les décisions nécessaires pour aller de l'avant avec cette voie de contournement.

[1845] En ce qui concerne le processus d'approbation des campements résidentiels à l'échelle provinciale, la commission est d'avis qu'il y a des possibilités d'une plus grande coordination entre l'Alberta et la MRWB. La commission recommande que l'Alberta s'assure que les inquiétudes de la MRWB soient dissipées au cours du processus d'approbation des campements, que la municipalité soit avisée des approbations émises et que les inquiétudes de la MRWB relativement au respect des conditions de ces approbations soient aussi dissipées.

Document signé à Calgary (Alberta), le 9 juillet 2013.

ALBERTA ENERGY REGULATOR

AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

<original signé par>

J. D. Dilay, ing.
Président de la commission

<original signé par>

A. H. Bolton, géoscientifique
Membre de la commission

< original signé par>

L. J. Cooke
Membre de la commission

ANNEXES

ANNEXE 1 PARTICIPANTS AUX AUDIENCES

Responsables et représentants (Abréviations utilisées dans le rapport)	Témoins
Shell Canada Énergie (Shell) Shawn Denstedt, c.r. Sander Duncanson Dan Kolenick	Linda Havers Mitchel Goodjohn Jason Plamondon David Schaaf Bart Koppe Candace Bell Martin Jalkotzy Getu Biftu Jerry Vandenberg Joao Kupper Kasey Clipperton Mark Sawyer Michael Margerum Muffay Fitch Rosemary Bloise Colin Middleton Brock Simons Peter Chapman Linda Jefferson Wayne Speller Bill Kovach Darrel Martindale John Broadhust Jeff Roberts Malcolm MaOui
Première Nation des Chipewyans d'Athabasca (PNCA) Eamon Murphy Jenny Biem	Allan Adam, chef Pat Marcel, Aîné Rene Bruno, Aîné Charlie Voyageur, Aîné Raymond Cardinal Marvin L'Hommecourt Leslie Laviolette Jonathan Bruno Kim Marcel Beatrice Deranger Lisa King Nicole Nicholls Doreen Somers Paul Jones (Ph.D.) Patt Larcombe

Pat McCormack (Ph.D.)
Carver (Ph.D.)
Craig Candler (Ph.D.)
Petr Komers (Ph.D.)
Sheri Gutsell (Ph.D.)
Sarah Hechtenthal
Alistair MacDonald
Bruce MacLean

Procureur général du Canada (Canada)
Kirk Lambrecht, c.r.
James Elford

Pêches et Océans Canada (MPO)
Brian Makowecki
Marek Janowicz
Court D. Berryman

Environnement Canada (EC)
Cheryl Baraniecki
Rob Bennett
Barrie Bonsal
William Booty
Patricia Chambers
Dave Fox
Heather Morrison
Samantha Song
Doug Spry
Stephen Virc
Corinna Watt
Richard Wiacek
Greg Bickerton

Ressources Canada (RNCan)
Shelley Ball
Kim Kasperski
Miroslav Nastev
Baolin Wang

Transports Canada (TC)
Dale Kirkland
Shannon Vollema

Donna Deranger

Donna Deranger

Première Nation de Fort McKay et Association communautaire des Métis de Fort McKay (Fort McKay)
Karin Buss

Première Nation n^{o} 468 de Fort McMurray
Rangi Jeerakathil

John Malcolm, membres non inscrits des Premières Nations de Fort McMurray et de Fort McKay et bande crie de Paul n^{o} 175 de la rivière Clearwater (les bandes) Anna Johnston	John Malcolm Maureen Cardinal Celina Malcolm
Nation métisse de l'Alberta (Région 1), y compris les personnes et les groupes nommés ensemble avec la région 1 Debbie Bishop Cynthia Bertolin	Gabe Bourke Barb Hermansen John Grant Mike Guertin Fred (Jumbo) Fraser Diane Scoville Bill Loutitt Harvey Sykes Joe Hamelin John Fraser Peter Fortna Clem Chartier
Première Nation crie Mikisew (PNCM) Don Mallon, c.r. Daniela O'Callaghan	
Ministre de la Justice et procureur général de l'Alberta (Alberta) Thomas Rothwell	
Oil Sands Environmental Coalition (OSEC) Karin Buss Melissa Gorrie	Marc Huot Simon Dyer Carolyn Campbell Jennifer Grant Glenn Miller (Ph.D.) David Schindler (Ph.D.)
Municipalité régionale de Wood Buffalo (MRWB) Ray Purdy, c.r. Katherine Morianos Tore Purdy	Glen Laubenstein Michael Evans Gary Gordon Darryl Howery
Sierra Club Prairie Chelsea Flook	Chelsea Flook
Keith Stewart (Ph.D.)	Keith Stewart (Ph.D.)
Syncrude Canada Ltd. (Syncrude) Bernard Roth Sheliza Ladha	

Elder Mary Tourangeau	Elder Mary Tourangeau
Total E&P Canada Ltd. (Total) Kellie Johnston	
Clinton Westman	
Anna Zalik (Ph.D.) et Osume Osuoka	Anna Zalik (Ph.D.)
Agence canadienne d'évaluation environnementale Charles Birchall, avocat Jill Adams Deborah Austin Daniel Martineau Jean-Pierre Thonney Joanne Smith Lucille Jamault Courtney Trevis	
Personnel de l'Energy Resources Conservation Board Gary Perkins, avocat Meighan LaCasse, avocat Robert Mueller, avocat Paul Aguas Michael Bevan Amanda Black Krista Boychuk Afshan Mahmood Yetimgeta Mihiretu Gladys Onovwiona Don South Erin Tough Steven Van Lingen Tara Wang Bob Curran Cara Tobin	

ANNEXE 2 ABRÉVIATIONS UTILISÉES DANS LE RAPPORT

Acronyme/abréviation	Définition
	procureur général de l'Alberta
	site d'élimination des morts-terrains
	eau de procédé
	scénario préindustriel
% pds (ou en poids)	pourcentage du bitume en poids
$\mu g/m^3$	microgrammes par mètre cube
AAP	apport acide possible
ABMI	Alberta Biodiversity Monitoring Institute
ACB	Association canadienne des barrages
ACEE	Agence canadienne d'évaluation environnementale
ACMFM	Association communautaire des Métis de Fort McKay
ACP	aquifère du chenal datant du Pléistocène
AER	Alberta Energy Regulator (organisme de réglementation de l'énergie de l'Alberta)
AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
ALSA	*Alberta Land Stewardship Act*
AMC	Association minière du Canada
APJA	*Administrative Procedures and Jurisdiction Act*
AQDC	avis de question de droit constitutionnel
ASMV	aire de stockage des matériaux valorisés
AVP	analyse de la viabilité de la population
bande de Clearwater	bande crie de Paul n^{o} 175 de la rivière Clearwater
CAPP	Association canadienne des producteurs pétroliers
CAT	cadre d'aménagement du territoire
CCME	Conseil canadien des ministres de l'environnement
CDB	Convention sur la diversité biologique
CEC	commission d'examen conjoint
CEC	commission d'examen conjoint
CEMA	Cumulative Environmental Management Association
CET	connaissances écologiques traditionnelles
CGEET	Cadre de gestion environnementale de l'écosystème terrestre
cm	centimètres
CNRL	Canadian Natural Resources Limited
CO_2	dioxyde de carbone
CONRAD	Réseau canadien pour la recherche et le développement sur les sables pétrolifères
COSIA	Alliance canadienne pour l'innovation dans les sables bitumineux
COV	composé organique volatil
CR	cadre de référence

Acronyme/abréviation	Définition
dBA	décibel A
DBAA	débit de base pour les activités autochtones
DBE	débit de base de l'écosystème
DDP	détérioration, destruction et perturbation
DEAA	débit extrême pour les activités autochtones
Directive 038	*AER Directive 038: Noise Control*
Directive 060	*AER Directive 060: Upstream Petroleum Industry Flaring, Incinerating, and Venting*
Directive 074	*AER Directive 074: Tailings Performance Criteria and Requirements for Oil Sands Mining Schemes*
Directive 082	*AER Directive 082: Operating Criteria: Resource Recovery Requirements for Oil Sands Mine and Processing Plant Operations*
DP	directive provisoire
DPA	delta des rivières de la Paix et Athabasca
DRA	demande de renseignements additionnels
EC	Environnement Canada
EEB	évaluation des effets du bruit
EEC	évaluation des effets cumulatifs
EERH	évaluation des effets sur les ressources historiques
EES	exploitation, entretien et surveillance
EIC	espèce indicatrice clé
EIE	étude d'impact environnemental
EIPC	écosystèmes importants sur le plan culturel
EMJ	expansion de la mine Jackpine
EPEA	*Environmental Protection and Enhancement Act*
EPLGD	End Pit Lake Guidance Document
éq. CO_2/bbl	équivalent CO_2 par baril de bitume produit
ERCA	*Energy Resources Conservation Act*
ERCB	Energy Resources Conservation Board
EREPC	étude de référence sur l'évaluation du patrimoine culturel
ERSE	évaluation des répercussions socioéconomiques
ERSH	évaluation des risques pour la santé humaine
EUB	Alberta Energy and Utilities Board
FHEC	Fort Hills Energy Corporation
FHOSP	projet d'exploitation des sables bitumineux de Fort Hill
FMSA	*Fort McKay Specific Assessment*
FMSA	Fort McKay Specific Assessment
Fort McKay	Première Nation de Fort McKay et Première Nation de Fort McMurray/association locale des Métis n^{o} 63
FS	facteur de sécurité
FTSA	zone d'étude de quarante cantons
GeC	gouverneur en conseil

Acronyme/abréviation	Définition
GES	gaz à effet de serre
GIEC3	Troisième rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
GIEC4	Quatrième rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
ha	hectares
HAP	hydrocarbure aromatique polycyclique
ID 2001-7	*AER ID 2001-7: Operating Criteria: Resource Recovery Requirements for Oil Sands Mine and Processing Plant Sites*
IEGR	installation externe de gestion des résidus
Impériale	Imperial Oil Resources Ventures Limited
INRP	Inventaire national des rejets de polluants
IQH	indice de qualité de l'habitat
IVA	indice de végétation de l'Alberta
kg	kilogramme
km	kilomètres
l'Agence	Agence canadienne d'évaluation environnementale
l'entente	Entente concernant la mise sur pied d'une commission d'examen conjoint
la commission	commission d'examen conjoint
LARP	Plan régional pour le cours inférieur de l'Athabasca
LBM	lac Base Mine
LCEE	*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*
LCEE 2012	*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*
LCOM	*Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*
le projet	projet d'expansion de la mine Jackpine
le rapport de 2006	Nistawayaw, Where Three Rivers Meet, Fort McMurray #468 First Nation, Traditional Land Use Study (2006)
le rapport TLL	*Cumulative Impacts to FMMFN #468 Traditional Lands and Lifeways*
LEP	*Loi sur les espèces en péril*
LESC	*Loi sur les espèces sauvages du Canada*
LPEN	*Loi sur la protection des eaux navigables*
m	mètre
m^3/j	mètres cubes par jour
m^3/s	mètres cubes par seconde
Mbbl	million de barils
MDT	matières dissoutes totales
MEA	ministère de l'Environnement de l'Alberta
MEDDRA	ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta
MEDDRA	ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta
MFSP	Mine Financial Security Program

Acronyme/abréviation	Définition
mg/L	milligramme par litre
MJP	mine Jackpine
MLWC	complexe de terres humides du lac McClelland
Mm^3	million de mètres cubes
MNIFMFMM	membres non inscrits des Premières Nations de Fort McKay et .de Fort McMurray
MPO	ministère des Pêches et des Océans du Canada
MRAA	ministère des Relations avec les Autochtones de l'Alberta
MRDC	chenal de dérivation de la rivière Muskeg
MRDRM	mesures de rechange pour la dérivation de la rivière Muskeg
MRM	projet minier de la rivière Muskeg
MRWB	municipalité régionale de Wood Buffalo
MSMEA	ministère de la Santé et du Mieux-être de l'Alberta
Mt d'éq. CO_2/an	millions de tonnes d'équivalent CO_2 par année
MTA	ministère des Transports de l'Alberta
NMA	Nation métisse de l'Alberta
NO_2	dioxyde d'azote
NO_X	oxyde d'azote
O.D.	oxygène dissous
OHSA	*Alberta Occupational Health and Safety Act*
OQAAA	objectifs sur la qualité de l'air ambiant de l'Alberta
OSCA	*Oil Sands Conservation Act*
OSCR	*Oil Sands Conservation Regulation*
OSEC	Oil Sands Environmental Coalition
OSTC	Oil Sands Tailings Consortium
P2FC	comité du cadre de gestion de la phase 2
PC	Parcs Canada
PE	protocole d'entente
PESBK	projet d'exploitation des sables bitumineux de Kearl
PGURT	plan de gestion de l'utilisation des ressources traditionnelles
PGUTRT	plan de gestion de l'utilisation des terres et des ressources traditionnelles
Phase 1	phase 1 de la mine Jackpine
PIB	produit intérieur brut
PIR	plan intégré des ressources
$PM_{2,5}$	particules fines
PMRP	projet minier de la rivière Pierre
PNCA	Première Nation des Chipewyans d'Athabasca
PNCM	Première Nation crie Mikisew
PNFM	Première Nation de Fort McKay
PNFMM	Première Nation n^o 468 de Fort McMurray
PPNN	plan à perte nette nulle

Acronyme/abréviation	Définition
QUEST	Systèmes d'énergie de qualité pour les villes de demain
RAMP	programme de surveillance aquatique régional
rapport IKLU	*Integrated Knowledge and Land Use Report and Assessment for Shell Canada's Proposed Jackpine Mine and Pierre*
rapport Larcombe	*A Narrative of Encroachment Experienced by the Athabasca Chipewyan First Nation*
RECE	rapport d'étude des conditions environnementales
REDA	*Responsible Energy Development Act*
RFM	résidus fins mûrs
RGAF	régions enregistrées de gestion des animaux à fourrure
RNC	Ressources naturelles Canada
RNS	résidus non séparés
s.o.	Occupational Health & Safety
SAGD	drainage par gravité au moyen de vapeur
SC	Santé Canada
SDF	scénario de développement futur
SDR	sites de dépôt réservés
SEER	site externe d'élimination des résidus
Shell	Shell Canada Énergie
SI	service interagences
SO_2	dioxyde de soufre
SO_X	oxyde de soufre
SRI	société de relations industrielles
Syncrude	Syncrude Canada Limited
TC	Transports Canada
TLRUMP	plan de gestion de l'utilisation des terres et des ressources traditionnelles
Total	Total E&P Canada Limited
TSS	total des solides en suspension
URSR	unité de récupération des solvants de résidus
UTT	utilisation des terres pour des activités traditionnelles; utilisation traditionnelle des terres
VMQDS	volume moyen quotidien dans les deux sens
VN	variabilité naturelle
VREC	valeur de référence pour les effets chroniques
WBEA	Wood Buffalo Environmental Association
ZEL	zone d'étude locale
ZEL-UTT	zone d'étude locale de l'utilisation des terres traditionnelles
ZEL-UTT	zone d'étude locale pour l'évaluation de l'utilisation traditionnelle des terres
ZEPC	zone d'étude d'une perturbation ciblée
ZEPR	zone d'étude des perturbations régionales
ZER	zone d'étude régionale

Acronyme/abréviation	Définition
ZER	zones d'étude régionales pour l'évaluation de l'UTT
ZER-UTT	zone d'étude régionale pour l'évaluation de l'utilisation traditionnelle des terres

ANNEXE 3 ENTENTE DE LA COMMISSION D'EXAMEN CONJOINT

ENTENTE

concernant la constitution d'une commission d'examen conjoint pour le projet d'expansion de la mine Jackpine

entre

le ministre de l'Environnement du Canada

et

l'Energy Resources Conservation Board de l'Alberta

PRÉAMBULE

ATTENDU QUE Energy Resources Conservation Board (l'ERCB) est investi de responsabilités légales en vertu de *l'Energy Resources Conservation Act*;

ATTENDU QUE le ministre de l'Environnement du Canada (le ministre fédéral de l'Environnement) est investi de responsabilités légales en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*;

ATTENDU QUE le projet d'expansion de la mine Jackpine (le projet) exige la tenue d'une audience publique, doit recevoir l'aval de l'ERCB conformément à *l'Energy Resources Conservation Act* et à *l'Oil Sands Conservation Act*, et qu'il est soumis à une évaluation environnementale en application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*;

ATTENDU QUE l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) a demandé, conformément à l'article 25 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, que le ministre fédéral de l'Environnement renvoie le projet à une commission d'examen;

ATTENDU QUE le ministre fédéral de l'Environnement a renvoyé le projet à une commission d'examen conformément à l'article 29 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*;

ATTENDU QUE le gouvernement de la province de l'Alberta et le gouvernement du Canada ont établi un cadre pour la tenue de commissions d'examen conjoint dans le cadre de l'*Entente de collaboration entre le Canada et l'Alberta en matière d'évaluation environnementale (2005)* signée le 17 mai 2005;

ATTENDU QUE l'ERCB et le ministre fédéral de l'Environnement ont établi qu'un examen conjoint du projet par une commission assurera que celui-ci est évalué conformément à l'esprit et aux exigences des autorités respectives, tout en évitant les chevauchements, les retards et la confusion inutiles qui pourraient résulter d'examens réalisés individuellement par chaque gouvernement ou l'ERCB;

ATTENDU QUE l'ERCB et le ministre fédéral de l'Environnement ont établi qu'un examen conjoint du projet par une commission d'examen conjoint devrait être mené conformément aux dispositions de l'annexe 2 de *l'Entente de collaboration entre le Canada et l'Alberta en matière d'évaluation environnementale (2005)* ;

ATTENDU QUE le ministre fédéral de l'Environnement a déterminé qu'une commission d'examen conjoint devrait être constituée en vertu du paragraphe 40(2) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* pour examiner le projet;

ATTENDU QUE l'ERCB convient que conformément à l'article 22(2) de *l'Energy Resources Conservation Act* une procédure coopérative pour la commission d'examen conjoint devrait être établie et que le projet devrait être examiné dans le cadre d'une procédure coopérative avec l'ERCB et l'Agence;

À CES CAUSES l'ERCB et le ministre fédéral de l'Environnement conviennent par les présentes de constituer une commission d'examen conjoint pour le projet, conformément aux dispositions de la présente Entente et du cadre de référence joint en annexe.

1 Définitions

Aux fins de la présente Entente et de l'annexe afférente,

« Agence » désigne l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, établie en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

« atténuation » signifie, relativement au projet, l'élimination, la réduction ou le contrôle des effets néfastes du projet sur l'environnement et comprend la réparation, par des mesures de remplacement, de restauration, d'indemnisation ou autres, de tout dommage que ces effets ont causé à l'environnement.

« autorité fédérale » désigne l'autorité telle que définie dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

« autorité responsable » désigne l'autorité telle que définie dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

« commission d'examen conjoint » s'entend de la commission d'examen conjoint créée par l'ERCB et le ministre fédéral de l'Environnement aux termes de la présente Entente.

« effets environnementaux » s'entend, que ce soit au Canada ou à l'étranger, des changements que la réalisation du projet risque de causer à l'environnement—notamment à une espèce sauvage inscrite, à son habitat essentiel ou à la résidence des individus de cette espèce, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les espèces en péril*—des répercussions de ces changements soit en matière sanitaire et socioéconomique, soit sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les autochtones, soit sur une construction, un emplacement ou

une chose d'importance en matière historique, archéologique, paléontologique ou architecturale, ainsi que des changements susceptibles d'être apportés au projet du fait de l'environnement

« environnement » désigne l'ensemble des conditions et des éléments naturels de la Terre, notamment :

a. le sol, l'eau et l'air, y compris toutes les couches de l'atmosphère;

b. toutes les matières organiques et inorganiques ainsi que les êtres vivants; et

c. les systèmes naturels en interaction qui comprennent les éléments visés en a et b ci-dessus.

« parties » désigne les signataires de la présente Entente.

« programme de suivi » désigne un programme ayant pour but de :

a. vérifier la justesse de l'évaluation environnementale du projet, et

b. de déterminer l'efficacité de mesures prévues pour atténuer les effets environnementaux néfastes du projet.

« promoteur » s'entend de la signification énoncée à l'article 2 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

« rapport » désigne le document produit par la commission d'examen conjoint et qui énonce les décisions prises en vertu de *l'Energy Resources Conservation Act* et de *l'Oil Sands Conservation Act* ainsi que la justification, les conclusions et les recommandations, y compris les mesures d'atténuation et le programme de suivi, formulées par la commission d'examen conjoint conformément aux exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* relativement à l'évaluation environnementale du projet.

« registre public » désigne un répertoire qui vise à faciliter l'accès du public aux documents ayant trait à l'évaluation environnementale du projet, conformément à l'article 55 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

2 Constitution de la commission d'examen conjoint

2.1 Il est par les présentes convenu d'instaurer un processus visant la constitution d'une commission d'examen conjoint, en application de l'article 22 de *l'Energy Resources Conservation Act*, avec l'autorisation du lieutenant gouverneur en conseil de l'Alberta, et des articles 40, 41 et 42 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, aux fins de l'examen conjoint du projet.

2.2 L'ERCB et l'Agence coordonneront la diffusion des communiqués portant sur l'examen conjoint du projet par l'Alberta et le Canada.

3 Composition de la commission d'examen conjoint

3.1 La commission d'examen conjoint sera composée de trois membres. Deux membres, dont le président, seront nommés par le président de l'ERCB, avec l'approbation du ministre fédéral de l'Environnement. Le troisième membre sera nommé par le ministre fédéral de l'Environnement, conformément à l'article 3.2 de la présente Entente.

3.2 Le ministre fédéral de l'Environnement choisira le troisième membre de la commission d'examen conjoint et recommandera le candidat choisi comme personne pouvant siéger comme membre intérimaire éventuel de l'ERCB. Sous réserve d'acceptation du candidat par le lieutenant gouverneur en conseil de l'Alberta et le président de l'ERCB, le lieutenant gouverneur en conseil de l'Alberta désignera ce candidat pour siéger comme membre intérimaire de l'ERCB, et le président de l'ERCB le nommera à la commission d'examen conjoint. Le candidat choisi sera également nommé par le ministre fédéral de l'Environnement comme membre de la commission d'examen conjoint.

3.3 Les membres de la commission d'examen conjoint sont impartiaux et sont exempts de tout conflit d'intérêt en rapport avec le projet, et ils possèdent des connaissances ou une expérience en ce qui concerne les effets environnementaux prévus du projet.

4 Réalisation de l'évaluation par la commission d'examen conjoint

4.1 La commission d'examen conjoint réalise son évaluation de façon à s'acquitter des responsabilités conférées à l'ERCB en vertu de *l'Energy Resources Conservation Act*.

4.2 La commission d'examen conjoint mène son examen de façon à s'acquitter des obligations qui sont prévues dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et dans le mandat ci-annexé et qui ont été établies et approuvées par le ministre fédéral de l'Environnement et l'ERCB.

4.3 La commission d'examen conjoint est investie des pouvoirs et attributions conférés à une commission constituée en vertu de l'article 35 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et à une division de l'ERCB décrite à l'article 8 de la *Energy Resources Conservation Board Act*.

4.4 Les audiences de la commission d'examen conjoint sont publiques et l'examen doit permettre la participation efficace et opportune du public, y compris les personnes et groupes autochtones. Les participants aux

audiences ne sont pas tenus de satisfaire à l'examen en vertu du paragraphe 26(2) de *l'Energy Resources Conservation Act*. La commission d'examen conjoint tient ses audiences publiques conformément aux règles de pratique de l'ERCB. La commission d'examen conjoint tentera toutefois de rendre le processus d'examen aussi accessible que possible aux personnes ou aux groupes qui ne sont pas représentés par un conseiller juridique ou qui peuvent manquer d'expérience en ce qui concerne la nature quasi-judiciaire du processus d'audiences.

4.5 Aux fins d'une évaluation environnementale par une commission d'examen conjoint, le quorum correspond à la majorité des membres de la commission d'examen conjoint. Lorsque la commission d'examen conjoint tient une audience, une assemblée publique ou une autre activité et qu'un de ses membres n'y est pas présent pour une partie ou la totalité de la journée, les autres membres présents peuvent poursuivre leurs travaux dans la même mesure et avec autant d'efficacité.

5 Secrétariat

5.1 Un secrétariat, relevant de la responsabilité conjointe de l'ERCB et de l'Agence, fournit à la commission d'examen conjoint le soutien administratif et technique dont elle a besoin et le soutien nécessaire au respect des procédures établies.

5.2 Le secrétariat fait rapport à la commission d'examen conjoint et est structuré de façon à ce que la commission d'examen conjoint puisse réaliser son évaluation d'une manière efficace et efficiente.

5.3 L'ERCB mettra ses bureaux à la disposition de la commission d'examen conjoint et du secrétariat, pour la conduite de leurs activités.

6 Droits et intérêts des autochtones

6.1 La commission d'examen conjoint peut recevoir de l'information des groupes autochtones concernant la nature et l'étendue des droits ancestraux, affirmés ou établis, et issus de traités pouvant être touchés par le projet, et sur les effets ou les atteintes que le projet est susceptible d'avoir sur les droits ancestraux, affirmés ou établis, et issus de traités. La commission d'examen conjoint peut également recevoir l'information fournie à ce sujet par les autres participants, et par les autorités fédérales et provinciales.

6.2 La commission d'examen conjoint doit indiquer dans son rapport :

a. l'information fournie par les participants concernant les incidences que le projet est susceptible d'avoir sur les droits ancestraux, affirmés ou établis, et issus de traités;

b. l’information fournie par les participants concernant la force de la revendication liée aux droits ancestraux et issus de traités affirmée par un participant, y compris l’information concernant l’endroit, l’étendue, la base et l’exercice des droits ancestraux, et issus de traités, qui sont revendiqués et pouvant être touchés par le projet.

Pour son rapport, la commission d'examen conjoint devra documenter les revendications de droits ancestraux présentées par les participants et évaluer les effets du projet sur ces droits tels que présentés. La commission d'examen conjoint peut utiliser cette information pour élaborer des recommandations liées à la façon dont le projet peut affecter négativement les droits ancestraux et issus de traités revendiqués par les participants.

6.3 Nonobstant les articles 6.1 et 6.2, la commission d'examen conjoint n’est pas requise par cette entente de rendre une décision quant à :

a. la validité des droits ancestraux, issus de traités revendiqués par un participant, ou sur la force de ces revendications ;

b. l’étendu de l’obligation de la Couronne de consulter un groupe autochtone ; ou

c. savoir si la Couronne a satisfait à ses obligations respectives de consulter ou accommoder les droits reconnus et confirmés par l’article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982.

6.4 Il est entendu que rien dans les articles 6.1 à 6.3 limite l’application de la Partie 2 de *l’Administrative Procedures and Jurisdiction Act* qui s’applique à l’ERCB, et la commission d'examen conjoint (en sa capacité en tant que division de l’ERCB) demeure en tout temps assujettie aux exigences de la Partie 2 de *l’Administrative Procedures and Jurisdiction Act*, et habilitée à exercer les pouvoirs en vertu de celle-ci, y compris, mais sans s’y restreindre, l’article 13 correspondant.

7 Registre de l’examen et rapport de la commission

7.1 Un registre public sera tenu par le secrétariat pendant la durée de l'examen conjoint afin de faciliter l'accès du public à l'information, conformément aux exigences des articles 55 à 55.5 de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

7.2 Sous réserve des paragraphes 35(3), (4) et (4.1) et de l'article 55.5 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, le registre public comprendra tous les mémoires, la correspondance, les transcriptions d'audiences, les pièces justificatives et les autres éléments d'information reçus par la commission d'examen conjoint et toute l'information publique produite par la commission d'examen conjoint en ce qui a trait à l'examen du projet.

7.3 Au terme de l'évaluation du projet, la commission d'examen conjoint préparera un rapport. Le rapport comprendra un sommaire dans les deux langues officielles. Le rapport énoncera la justification, les conclusions et les recommandations de la commission d'examen conjoint relativement à l'évaluation environnementale du projet, notamment les mesures d'atténuation et le programme de suivi, et comportera, sous la forme d'un résumé, les observations du public, y compris les observations des personnes et groupes autochtones. Le rapport sera présenté au gouvernement de l'Alberta et au ministre fédéral de l'Environnement dans un délai de 90 jours suivant la fermeture du registre public. Parallèlement, le rapport sera publié et sera mis à la disposition du public par la commission d'examen conjoint.

7.4 Après que le rapport a été présenté, c'est l'autorité responsable qui devient responsable de la tenue du registre public. L'ERCB continuera de tenir des comptes rendus des délibérations et le rapport, conformément à ses règles et procédures habituelles.

7.5 L'Agence sera responsable de la traduction, dans les deux langues officielles du Canada, des principaux documents élaborés par la commission d'examen conjoint, dont les avis publics, les communiqués de presse et le rapport. L'Agence déploiera tous les efforts raisonnables nécessaires pour accélérer la traduction du rapport.

8 Autres ministères

8.1 La commission d'examen conjoint peut demander aux autorités fédérales et provinciales ayant des connaissances ou des renseignements spécialisés relativement au projet de mettre ces connaissances et ces renseignements à la disposition de la commission d'examen conjoint.

8.2 Nulle disposition de la présente Entente ne limite la participation d'autres ministères ou organismes provinciaux ou fédéraux, par voie de présentation à la commission d'examen conjoint, sous réserve de l'article 8.1 ci-dessus, du paragraphe 12(3) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et des règles de pratique de l'ERCB.

9 Aide financière aux participants

9.1 Les décisions visant l'octroi, par l'Agence, d'une aide financière aux participants au titre du Programme d'aide financière aux participants et l'octroi, par l'ERCB, d'une aide financière aux intervenants locaux conformément à *l'Energy Resources Conservation Act*, aux règles de pratique 35 et à la Directive 31 de l'ERCB : *Guidelines for Energy Proceeding Cost Claims* tiendront compte, dans la mesure du possible, des décisions de l'autre partie.

10 Partage des coûts

10.1 En sa qualité de partie principale, l'ERCB établira un budget des dépenses qui conviendra aux deux parties, avant le début des travaux de la commission d'examen conjoint.

10.2 Les coûts de l'examen conjoint seront répartis entre l'ERCB et l'Agence, conformément aux modalités définies aux articles 10.3, 10.4 et 10.5.

10.3 L'ERCB assumera l'entière responsabilité des coûts suivants :

- le traitement et les avantages sociaux du président de la commission d'examen conjoint et du membre de la commission d'examen conjoint non nommé conformément à l'article 3.2;
- le traitement et les avantages sociaux du personnel de l'ERCB qui participe à l'examen conjoint.

10.4 L'Agence assumera l'entière responsabilité des coûts suivants :

- les indemnités journalières accordées au membre de la commission d'examen conjoint nommé conformément à l'article 3.2;
- le traitement et les avantages sociaux du personnel de l'Agence qui participe à l'examen conjoint;
- tous les coûts afférents au conseiller juridique de l'Agence pour les audiences ;
- tous les coûts afférents à l'aide accordée au titre du Programme fédéral d'aide financière aux participants;
- la traduction des comptes rendus et des documents dans les langues officielles du Canada, au-delà des services de traduction exigés à l'article 10.5 la présente Entente;
- les coûts liés au registre public établi conformément au paragraphe 55.1 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

10.5 L'ERCB et l'Agence acceptent de partager à parts égales tous les coûts énumérés ci-après, qui seront engagés dans le cadre de l'examen conjoint, de la date de la signature de la présente Entente à la date de présentation du rapport par la commission d'examen conjoint. Les coûts à partager sont les suivants :

- les dépenses de déplacement associées à l'examen, qui seront engagées par les membres de la commission d'examen conjoint et le personnel du secrétariat de la commission d'examen conjoint;

- les indemnités journalières et les dépenses connexes des experts-conseils, des analystes ou des spécialistes en communications indépendants retenus par le secrétariat;

- les services et les installations de traduction et d'interprétation liés à la preuve des requérants, des participants et des intervenants locaux, selon les besoins de la commission d'examen conjoint, mais non les services de traduction auxquels l'article 7.5 de la présente Entente fait référence;

- l'impression des rapports ou documents distribués par la commission d'examen conjoint, aux fins de ses travaux;

- la publication des avis et des communiqués;

- la photocopie, y compris la reproduction des documents du registre public, et les envois postaux liés à l'examen conjoint;

- la transcription des délibérations et des débats judiciaires, selon les besoins de la commission d'examen conjoint;

- la location des installations et de l'équipement nécessaires à la tenue des audiences, des assemblées publiques et du bureau d'information du public;

- les services audio et audio-visuels pour les audiences et les assemblées publiques,

- les dépenses diverses ne dépassant pas cinq pour cent (5%) du budget total alloué à l'examen conjoint.

10.6 L'Agence sera uniquement responsable de contribuer aux coûts à partager dans les limites admissibles imposées par les directives du Secrétariat du Conseil du Trésor.

10.7 Les frais à partager mentionnés à l'article 10.5 sont engagés à l'entière discrétion de la commission d'examen conjoint, qui tiendra compte des critères d'économie et d'efficacité.

10.8 Toutes les autres dépenses qui ne figurent pas ci-haut devront être approuvées au préalable par les deux parties, si elles doivent être partagées également.

11 Facturation

11.1 L'ERCB sera responsable d'avancer les fonds en vue du paiement des coûts partagés et elle facturera à l'Agence les montants dus en vertu de la présente Entente, à l'exception des dépenses liées aux déplacements du personnel de l'Agence, pour lesquelles l'Agence avancera les fonds. Au cas où l'Agence

devrait avancer directement les fonds partagés, elle le fera et elle facturera l'ERCB de la manière prévue dans la présente Entente.

11.2 La facturation se fera soit à la fin de chaque mois ou à chaque trimestre, à la discrétion de l'ERCB. Les factures couvriront tous les frais partagés payés par l'ERCB.

11.3 Chaque facture sera accompagnée d'une brève description des coûts partagés engagés et payés pendant la période visée par la facture, sous une forme qui satisfait les deux parties, et elle sera approuvée par un agent accepté par les deux parties. L'information détaillée sur les frais engagés sera conservée et elle sera mise à la disposition de l'une ou l'autre des parties, sur demande.

11.4 Sous réserve du respect des exigences ci-dessus, l'Agence versera à l'ERCB le montant dû qui figure sur la facture dans les soixante (60) jours suivant la réception de la facture en question.

11.5 En ce qui a trait aux factures couvrant la dernière période d'un exercice (qui se termine le 31 mars) et à la dernière facture à présenter pour la commission d'examen conjoint, chacune des parties peut réviser la facture et en déduire tous les frais partagés engagés qui n'ont pas encore été recouvrés, de façon à calculer un transfert net de frais partagés d'une partie à l'autre. Le paiement sera effectué dans les trente (30) jours suivant la réception de la facture en question. Un relevé comptable des dépenses partagées engagées par l'Agence sera expédié avec les paiements de fin d'exercice et final, ou avant cela si l'ERCB en fait la demande.

12 Vérification

12.1 Sous réserve de la présente Entente, les deux parties conserveront tous les reçus, factures, pièces justificatives et documents, de toute nature et de toute sorte, qui ont servi à l'une ou l'autre des deux Parties à calculer le coût partagé de la réalisation de l'examen public, en vue d'une vérification et d'une inspection de la part de l'Agence ou de l'ERCB, ou de leur représentant dûment autorisé respectif.

12.2 La partie qui exerce l'option d'une vérification sera responsable du coût de cette dernière.

12.3 Lorsqu'une vérification effectuée par l'une ou l'autre des parties dans le cadre de la présente Entente révèle des écarts entre les montants facturés et qu'il n'est pas possible pour les parties de résoudre rapidement le problème, un vérificateur indépendant agréé par les deux parties sera chargé de régler la question.

13 Modification de l'Entente

13.1 Les modalités et dispositions de la présente Entente peuvent être modifiées sur production d'un avis écrit, signé par le ministre fédéral de l'Environnement et le président de l'ERCB. Au terme de l'examen conjoint, la présente Entente peut prendre fin en tout temps, conformément à l'article 27 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, par un échange de lettres signées par les deux parties.

14 Signatures

EN FOI DE QUOI les parties ont signé la présente Entente.

_____	_____
L'honorable Peter Kent Ministre de l'Environnement	Dan McFadyen, P.ENG. Président Energy Resources Conservation Board
_____	_____
Date	Date

Annexe

Mandat

Partie I - Portée du Projet

Shell Canada Limitée demande de modifier l'approbation de la Phase 1 de la mine Jackpine afin d'accéder à des zones minières additionnelles sur des concessions de sables bitumineux qui lui sont adjacentes. Le projet d'expansion de la mine Jackpine ajouterait l'équivalent de 100 000 barils d'équivalent pétrole par jour à la production quotidienne, ce qui porterait la capacité totale de production à 300 000 barils par jour. Cette expansion inclura des zones minières additionnelles et des installations de transformation, de services publics de distribution et des infrastructures connexes:

Les composantes du projet qui représentent la portée de cette évaluation comprennent :

- l'expansion de la zone de la Phase 1 de la mine Jackpine –sur la partie ouest de la concession 13 et les activités minières s'étendant à d'autres concessions au Nord;
- une mine à ciel ouvert exploitée par camions et pelles;
- la construction d'installations de manutention, de conditionnement et d'extraction du bitume et une quatrième installation de traitement de l'écume à haute température au site de la Phase 1 de la mine Jackpine;
- la construction d'une usine de cogénération au site de la Phase 1 de la mine Jackpine et l'ajout de nouveaux systèmes publics de distribution ou l'augmentation des systèmes existants;
- la construction de nouvelles aires de dépôt de résidus externes à l'extrémité sud de la concession 88 afin de recevoir la quantité additionnelle de résidus produits;
- Les installations de transformation, y compris :
    - les concasseurs et convoyeurs;
    - le traitement des boues et la préparation des minerais;
    - l'extraction;
    - la manutention et le traitement des résidus;
    - le traitement de l'écume;
    - la récupération des solvants de résidus;

- la récupération des asphaltènes.

- les travaux et infrastructures associés à la modification, à la perturbation ou à la destruction de l'habitat du poisson;

- les infrastructures de compensation pour l'habitat du poisson et toute infrastructure requise;

- Tous les ouvrages et toutes les activités connexes, y compris toutes les installations temporaires requises pour la construction et le fonctionnement des installations susmentionnées, notamment :

    - toutes les routes d'accès, les campements, les lignes de transport d'électricité ou l'approvisionnement en électricité pour les camps et les chantiers (nouveau ou modifiés);

    - l'approvisionnement en eau potables des camps;

    - l'approvisionnement en eau pour le projet, y compris les installations de stockage de l'eau;

    - les structures de contrôle et les ouvrages de diversion temporaires;

    - le traitement des eaux usées et la gestion de déchets;

    - les chantiers de construction et les aires de stockage;

    - la gestion des matériaux d'excavation;

    - la manutention et le stockage de produits pétroliers et de matières dangereuses.

Partie II - Portée de l'évaluation environnementale

1. La commission d'examen conjoint procédera à une évaluation des effets environnementaux du projet, conformément à la portée du projet (Partie I).

2. L'évaluation tiendra compte des éléments énumérés aux paragraphes 16(1)a) à d) et 16(2) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, notamment :

    a. les effets environnementaux du projet, y compris ceux causés par les accidents ou défaillances pouvant en résulter, et les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement;

    b. l'importance des effets visés au paragraphe a;

    c. les observations du public, y compris, des personnes et groupes autochtones, reçus pendant l'examen conjoint;

d. les mesures d'atténuation réalisables, sur les plans technique et économique, des effets environnementaux importants du projet;

e. les raisons d'être du projet;

f. les solutions de rechange réalisables, sur les plans technique et économique, et leurs effets environnementaux;

g. la nécessité d'un programme de suivi du projet, ainsi que ses modalités;

h. la capacité des ressources renouvelables, risquant d'être touchées de façon importante par le projet, de répondre aux besoins actuels et à ceux des générations futures.

3. L'évaluation par la commission d'examen conjoint tiendra compte également des éléments additionnels suivants :

   a. la nécessité du projet ;

   b. les solutions de rechange au projet présentées lors de l'examen conjoint ;

   c. les effets du projet sur les droits ancestraux, revendiqués ou établis, et issus de traités, en autant que la commission d'examen conjoint reçoit cette information tel que décrit à la section 6 de cette entente ; et

   d. les connaissances des collectivités et les connaissances traditionnelles autochtones (par exemple les études d'utilisation traditionnelle du territoire) reçues lors de l'examen conjoint.

Partie III - Portée des éléments

La portée des éléments inclus ceux spécifiés dans le document intitulé 'Final Terms of Reference » pour la préparation du rapport d'étude d'impact environnementale pour le projet d'expansion de la mine Jackpine et du projet minier de la rivière Pierre de Shell Canada Limitée émis par Alberta Environment le 28 novembre 2007. Ce document est disponible sur le registre public du projet (document # 5).

De plus, la commission d'examen conjoint, lors de son évaluation des éléments décrits dans la Partie II tiendra compte de ce qui suit :

<u>Droits et intérêts autochtones</u>

La commission d'examen conjoint prendra en considération:

- La preuve présentée par les participants concernant les effets potentiels du projet sur les droits ancestraux revendiqués ou établis, et issus de traités, tel que;

- tout effet potentiel du projet sur l'utilisation des terres et des ressources par les groupes autochtones à des fins traditionnelles;

- tout effet (y compris les effets liés à un accès accru du territoire et à la fragmentation de l'habitat) sur la chasse, la pêche, le piégeage, les utilisations culturelles et les autres utilisations traditionnelles des terres (p.ex., cueillette de plantes médicinales, utilisation de lieux sacrés), ainsi que les effets connexes sur le mode de vie, la culture et la qualité de vie des groupes autochtones;

- tout effet des modifications touchant l'accès à des secteurs utilisés par les autochtones à des fins traditionnelles;

- tout effet négatif du projet sur la capacité pour les générations futures de pratiquer des activités ou un style de vie traditionnelle;

- tout effet du projet sur les ressources patrimoniales et archéologiques dans le secteur d'étude qui revêtent une importance ou un intérêt particulier pour les groupes autochtones;

- Les méthodes et mesures proposés pour gérer, atténuer et compenser, à un niveau acceptable, les effets du projet sur les droits et intérêts autochtones revendiqués ou établis.

Évaluation des effets cumulatifs

L'évaluation des effets cumulatifs devrait tenir compte de l'approche décrite dans le document intitulé *Évaluation des effets cumulatifs - Guide du praticien (1999)*, produit par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et dans la version mise à jour en novembre 2007 de l'Énoncé de politique opérationnelle de l'Agence intitulé *Aborder les effets environnementaux cumulatifs en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

La commission d'examen conjoint devrait concentrer son analyse des effets cumulatifs sur les principales composantes valorisées. Elle examinera les composantes suivantes, sans toutefois s'y limiter :

- la qualité et la quantité de l'eau, y compris les effets potentiels sur les eaux navigables et la navigation;

- la qualité de l'air et les émissions de gaz à effet de serre;

- les droits ancestraux, affirmés ou établis, et issus de traités et les intérêts autochtones;

- la faune et l'habitat faunique des espèces valorisées, incluant les espèces en péril listées par le gouvernement fédéral et la province, ainsi que les oiseaux migrateurs;

- les communautés végétales valorisées et les terres humides.

L'évaluation des effets cumulatifs comprendra l'identification et la justification des limites spatiales et temporelles, y compris, sans s'y limiter, les éléments suivants :

  - un scénario représentant les conditions préindustrielles permettant ainsi à la commission d'examen conjoint de déterminer les effets déjà ressentis avant la réalisation du projet; et

  - les projets ou activités futurs susceptibles d'être réalisés et qui sont connus publiquement au moment de l'émission du mandat de la commission d'examen conjoint.

Accidents et défaillances

Lors de son examen des effets environnementaux du projet liés à la probabilité d'accidents ou de défaillances, la commission d'examen conjoint examinera les accidents et défaillances qui pourraient être associés aux composantes suivantes :

- la gestion des résidus miniers;

- la gestion et l'élimination des déchets;

- l'utilisation, la manutention et le déversement de substances chimiques ou dangereuses sur place;

- l'augmentation de la circulation routière et des risques d'accidents de la route;

- les composantes ou les systèmes du projet susceptibles d'entraîner des effets négatifs sur l'environnement naturel à la suite d'un accident ou d'une anomalie.

La commission d'examen conjoint devra tenir compte de la probabilité que de tels accidents ou défaillances se produisent et des éléments vulnérables de l'environnement (p. ex. communautés, maisons, sites naturels d'intérêt, zones de grande utilisation) qui pourraient être touchés dans l'éventualité de tels accidents ou défaillances.

Des plans, des mesures et des systèmes pour réduire la possibilité d'un accident ou d'une défaillance doivent être pris en compte lors de l'évaluation et doivent indiquer comment ces mesures permettront de réduire les effets ou les conséquences.

Effets des changements sur le milieu

Afin de prendre en compte les effets environnementaux tel que définis par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la commission d'examen conjoint tiendra compte des effets de tout changement sur le milieu causé par le projet sur les éléments suivants :

- les conditions sanitaires et socioéconomiques, y compris les effets sur la navigation
- l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les Autochtones
- une construction, un emplacement ou une chose d'importance en matière historique, archéologique ou architecturale.

Changement au projet causé par l'environnement

Afin de prendre en compte les effets environnementaux tel que définis par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la commission d'examen conjoint tiendra compte également des changements susceptibles d'être apportés au projet du fait de l'environnement.

Les risques et les changements environnementaux qui peuvent se produire et toucher le projet doivent être décrits. La commission d'examen conjoint doit tenir compte de l'influence possible des différents scénarios d'évolution du climat présentés par le promoteur et les intervenants sur les paramètres climatiques (par ex., précipitation, température) et les processus environnementaux physiques. L'influence que ces changements et ces risques environnementaux pourraient avoir sur le projet doit être décrite. L'évaluation environnementale devrait décrire comment ces changements et ces risques ont été considérés lors de la conception du projet.

Capacité des ressources renouvelables

Les ressources renouvelables sont les ressources telles que le poisson, la faune, la forêt, l'eau et l'air qui sont remplacées ou renouvelées de façon continue, soi de façon naturelle ou par l'action de l'homme.

La commission d'examen conjoint devra déterminer si le projet entraînera vraisemblablement des effets environnementaux importants sur les ressources renouvelables et, par conséquent, compromettra leur capacité à satisfaire aux besoins actuels et futurs. Si c'est le cas, les points suivants doivent être abordés :

- une description des ressources renouvelables susceptibles d'être touchées de façon importante par le projet ;
- une brève description des effets environnementaux du projet sur la

ressource renouvelable;

- une indication de la façon dont la capacité de cette ressource a été mesurée ou évaluée;
- une indication des limites temporales et géographiques appliquées pour évaluer la capacité de la ressource;
- une description de toutes autres mesures d'atténuation qui pourraient être mise en œuvre;
- la détermination de l'importance des effets résiduels sur la ressource renouvelable et sa capacité à satisfaire aux besoins des générations actuelles et futures;
- la détermination des risques et des aspects encore incertains et la description des prochaines étapes nécessaires pour contrer cette incidence, le cas échéant.

Partie IV - Processus d'examen

L'examen conjoint par la commission d'examen conjoint suivra les grandes étapes ci-dessous :

Examen de la documentation

1. Dans les 15 jours suivant sa nomination, la commission d'examen conjoint tiendra une période de commentaires publics afin de savoir si l'information disponible sur le registre public est suffisante pour permettre d'effectuer un examen qui soit conforme au mandat de la commission d'examen conjoint et de passer à l'étape des audiences publiques. Le public disposera d'au moins 60 jours pour faire part de ses observations.

2. Les observations reçues durant la période de commentaires publics seront immédiatement mises à la disposition du public par l'entremise du registre public.

3. Au terme de la période de commentaires publics, la commission d'examen conjoint décidera si elle dispose de suffisamment d'informations pour débuter les audiences. Ce faisant, la commission d'examen conjoint tiendra compte de son propre examen de l'information, et de toutes observations formulées par écrit par le public, notamment les groupes autochtones, les ministères, les autres experts gouvernementaux ou techniques, et tous échanges par écrit entre les parties intéressées.

4. Si, au terme de son examen des renseignements disponibles et des observations reçues, la commission d'examen conjoint relève des lacunes, elle doit exiger des informations additionnelles de la part du promoteur. La commission d'examen conjoint présentera toute demande de renseignements supplémentaires aussi rapidement qu'il est raisonnablement possible suivant la fin de la période des commentaires publics.

5. Si la commission d'examen conjoint conclut qu'elle dispose de suffisamment de renseignements pour procéder aux audiences, elle annoncera les audiences aussi rapidement qu'il est raisonnablement possible suivant la fin de la période de commentaires publics, en donnant un avis d'au moins 60 jours avant le début des audiences.

6. Nonobstant le paragraphe 4 ci-dessus, si la commission d'examen conjoint estime qu'elle a besoin de renseignements supplémentaires du promoteur, mais que l'information manquante est mineure, et que le promoteur s'engage à lui fournir cette information, la commission d'examen conjoint annoncera la tenue des audiences, en donnant un avis d'au moins 60 jours avant la tenue des audiences.

<u>Détermination du caractère adéquat de l'information supplémentaire demandée par la commission d'examen conjoint</u>

7. À la réception de l'information supplémentaire fournie par le promoteur conformément à une demande en vertu du paragraphe 4 ci-dessus, la commission d'examen conjoint veillera à mettre cette information à la disposition du public aux fins d'examen et de commentaires durant une période d'au moins 30 jours.

8. Si, après avoir examiné l'information supplémentaire et les observations écrites présentées par le public, la commission d'examen conjoint en vient à la conclusion qu'elle dispose de suffisamment d'informations pour procéder aux audiences, elle annoncera la tenue des audiences, en donnant un avis d'au moins 60 jours avant le début des audiences.

9. Si, après avoir examiné l'information supplémentaire et les observations écrites présentées par le public, la commission d'examen conjoint est toujours d'avis qu'elle ne dispose pas d'une information suffisante pour procéder aux audiences, elle informe le promoteur des besoins en information qui subsistent et indique que les dates des audiences ne pourront être arrêtées tant que cette information ne lui aura pas été présentée. Toutes les informations additionnelles qui lui seront fournies par la suite par le promoteur seront soumises aux commentaires du public de la façon décrite au paragraphe 7 ci-dessus.

10. Nonobstant le paragraphe 9 ci-dessus, si après avoir examiné l'information additionnelle et toutes observations présentées par écrit par le public, la

commission d'examen conjoint est d'avis que l'information manquante présente un caractère mineur, et que le promoteur s'engage à lui présenter l'information manquante avant les audiences, la commission d'examen conjoint annoncera la tenue des audiences, en donnant un avis d'au moins 60 jours avant la tenue des audiences.

11. Si à n'importe quel moment durant le processus d'examen, la commission d'examen conjoint demande des renseignements additionnels au promoteur, la commission d'examen conjoint peut préciser la date limite à laquelle l'information demandée doit être fournie.

Audiences publiques

12. La commission d'examen conjoint soit tenir les audiences dans un lieu ou des lieux qu'elle déterminera, et fera tout en son possible pour tenir au moins une partie des audiences dans une ou des collectivité(s) qui de l'avis de la commission d'examen conjoint peut être touchée par le projet ou qui est située(s) près du lieu où le projet devrait être réalisé.

Rapport de la commission

13. La commission d'examen conjoint remettra son rapport au ministre fédéral de l'Environnement dans les 90 jours qui suivront la fermeture du registre public. Le rapport tiendra compte et sera représentatif de l'avis de tous les membres de la commission d'examen conjoint.

MÉMOIRE

Modification de l'Entente concernant la constitution d'une commission d'examen conjoint pour le projet d'expansion de la mine Jackpine

entre

le ministre de l'Environnement du Canada

et

l'Energy Resources Conservation Board de l'Alberta

ATTENDU QUE chacune des parties a signé l'Entente concernant la constitution d'une commission d'examen conjoint pour le projet d'expansion de la mine Jackpine (ci-après : « l'entente ») en date du 13 septembre 2011;

ATTENDU QUE l'article 13 de l'entente autorise la modification de celle-ci dans le cadre d'un mémoire écrit signé par le ministre fédéral de l'Environnement et le président de l'Energy Resources Conservation Board (ERCB);

ATTENDU QUE les parties veulent modifier l'entente pour permettre à la commission d'examen conjoint de coordonner son processus d'examen avec celui du projet minier de la rivière Pierre, lorsqu'elle estime que cela peut s'avérer utile pour l'examen conjoint.

Par conséquent, les parties modifient l'entente comme suit :

1. Les paragraphes suivants sont ajoutés au préambule comme avant-dernier et avant-avant-dernier paragraphes de celui-ci :

ATTENDU QUE le ministre fédéral de l'Environnement et l'ERCB ont établi une commission d'examen conjoint pour le projet minier de la rivière Pierre, comme l'indique leur entente écrite;

ATTENDU QUE le ministre fédéral de l'Environnement et l'ERCB ont jugé que, compte tenu des caractères communs aux deux projets et du fait que les deux projets ont fait l'objet d'une seule étude d'impact environnemental intégrée, la commission d'examen conjoint pour ce projet pourra travailler plus efficacement en coordonnant le processus d'examen avec celui du projet minier de la rivière Pierre.

2. L'article 4 de l'entente est modifié par l'ajout des articles 4.6, 4.7 et 4.8 suivants :

4.6 La commission d'examen conjoint pourra coordonner ce processus d'examen avec celui du projet minier de la rivière Pierre si, à tout moment avant la présentation de son rapport, elle estime que cela permettra de le poursuivre plus efficacement.

4.7 La commission d'examen conjoint peut à tout moment considérer l'état d'avancement du processus d'examen du projet minier de la rivière Pierre lorsqu'elle prend des décisions concernant le déroulement de celui du projet d'expansion de la mine Jackpine et décider de coordonner les deux processus d'examen conformément à l'article 4.6.

4.8 Si la commission d'examen conjoint décide de coordonner le processus d'examen du projet avec celui du projet minier de la rivière Pierre, elle doit veiller à ce que cela se fasse conformément à l'Entente et à ce que le processus d'examen du projet soit équitable en ce qui concerne la procédure.

3. L'article 7.3 est remplacé par ce qui suit :

7.3 Une fois l'évaluation du projet achevée, la commission d'examen conjoint préparera un rapport incluant un sommaire rédigé dans les deux langues officielles. Ce rapport présentera la justification, les conclusions et les recommandations de la commission d'examen conjoint concernant l'évaluation environnementale du projet, y compris les mesures d'atténuation et le programme de suivi, ainsi qu'un sommaire des commentaires reçus du public, y compris des personnes et groupes autochtones. Le rapport sera transmis au gouvernement de l'Alberta et au ministre fédéral de l'Environnement dans les 90 jours qui suivront la clôture du dossier si l'audience publique n'est pas coordonnée avec celle du projet minier de la rivière Pierre, ou dans les 120 jours qui suivront la clôture du dossier si l'audience publique est coordonnée avec celle du projet minier de la rivière Pierre. Simultanément, le rapport sera publié et rendu disponible au public par la commission d'examen conjoint.

4. La Partie IV de l'entente intitulée « Annexe – Cadre de référence » est modifiée comme suit :

a) Le paragraphe 5 est annulé et remplacé par ce qui suit :

« Si la commission d'examen conjoint estime qu'elle dispose de suffisamment d'information pour tenir une audience, elle annoncera celle-ci après la clôture de la période de commentaires du public. Toutefois, elle pourra reporter cette annonce jusqu'à ce qu'elle ait pris une décision quant à la tenue d'une audience pour le projet minier de la rivière Pierre. Dans tous les cas, elle devra faire l'annonce au moins 60 jours avant le début de l'audience ».

b) Le titre « Audiences publiques » qui figure après le paragraphe 11 est remplacé par "Audiences publiques et processus d'examen coordonné ».

c) Le paragraphe suivant est ajouté au-dessous de l'en-tête « Processus d'examen », dans la Partie IV de l'Annexe « Cadre de référence » et avant « L'examen conjoint par la commission suivra les grandes étapes ci-dessous : »

« La commission d'examen conjoint peut coordonner son processus d'examen avec celui du projet minier de la rivière Pierre, conformément aux articles 4.6, 4.7 et 4.8 de l'Entente. »

d) Le paragraphe 12 suivant est ajouté dans la Partie IV de l'Annexe « Cadre de référence » :

« La commission d'examen conjoint peut coordonner son audience publique avec celle du projet minier de la rivière Pierre, conformément à l'article 4 de l'Entente. Si la commission envisage de coordonner les deux audiences publiques, elle doit consulter le public sur le processus et le calendrier proposés. »

e) Le paragraphe 12 initial est renuméroté comme paragraphe 13.

f) Le paragraphe 13 initial est renuméroté comme paragraphe 14, et le texte en est modifié par l'ajout de ce qui suit :

« La commission d'examen conjoint présentera son rapport au ministre fédéral de l'Environnement dans ~~les~~ 90 jours qui suivront la clôture du dossier si l'audience publique n'est pas coordonnée avec celle du projet minier de la rivière Pierre, ou encore elle présentera deux rapports distincts, soit un pour chaque projet, dans les 120 jours qui suivront la clôture du dossier si l'audience publique est coordonnée avec celle du projet minier de la rivière Pierre. Le rapport tiendra compte et sera représentatif de l'avis de tous les membres de la commission. »

5. L'entente, telle que modifiée par les présentes, reste en vigueur conformément aux modalités stipulées.

<original signed by>

L'honorable Peter Kent Ministre de l'Environnement	Dan McFadyen, président Energy Resources Conservation Board
MAR 2 1 2012 Date	Date

MÉMOIRE

Modification n^{o} 2 de l'Entente concernant la constitution d'une commission d'examen conjoint pour le projet d'expansion de la mine Jackpine

entre

le ministre de l'Environnement du Canada

- et –

L'Energy Resources Conservation Board de l'Alberta

ATTENDU QUE chacune des Parties a signé l'Entente concernant la constitution d'une commission d'examen conjoint pour le projet d'expansion de la mine Jackpine (ci-après appelée l'entente);

ATTENDU QUE chaque Partie a signé une modification à l'Entente concernant la constitution d'une commission d'examen conjoint pour le projet d'expansion de la mine Jackpine;

ATTENDU QUE l'article 13 de l'entente autorise la modification de celle-ci par un mémoire écrit signé et exécuté par le ministre fédéral de l'Environnement et le président de l'Energy Resources Conservation Board (ERCB);

ATTENDU QUE l'article 126(1) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012* prévoit que l'évaluation environnementale du projet se poursuive sous le régime de cette loi, et que l'entente soit considérée comme ayant été conclue par le ministre fédéral de l'Environnement en vertu de l'article 40 de cette loi;

ATTENDU QUE les Parties souhaitent modifier l'entente afin qu'elle tienne compte des dispositions de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

Par conséquent, les Parties modifient, par la présente, l'entente comme suit :

1. **Le Préambule est modifié en remplaçant le deuxième paragraphe par ce qui suit :**

ATTENDU QUE le ministre de l'Environnement du Canada (le ministre fédéral de l'Environnement) a des responsabilités réglementaires en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*;

2. **Le Préambule est modifié par l'ajout des paragraphes suivants après le neuvième paragraphe :**

ATTENDU QUE la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a été abrogée et que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012* est entrée en vigueur;

ATTENDU QUE conformément à l'article 126 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*, l'évaluation par la commission d'examen conjoint se poursuit conformément au processus établi en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012* comme si le projet avait été renvoyé à une commission d'examen au titre de la loi 38 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012.*

3. L'article 1 est modifié

a) en remplaçant la définition d'« agence » par la définition suivante :

« **Agence »**" désigne l'Agence canadienne d'évaluation environnementale constituée par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et maintenue en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

b) en remplaçant la définition d'« 'autorité fédérale » par la définition suivante :

« **autorité fédérale »** désigne une telle autorité telle que définie dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

c) en remplaçant la définition de « rapport » par la définition suivante :

« **rapport »** désigne le document produit par la Commission d'examen conjoint, qui contient les décisions relatives à la *Loi sur la conservation des ressources énergétiques* ou à la *Loi sur la conservation des sables bitumineux*, et la raison d'être, les conclusions, et les recommandations de la Commission d'examen conjoint relativement à l'évaluation environnementale du projet, y compris toute mesure d'atténuation et programme de suivi relativement à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

d) en remplaçant la partie b de la définition du « programme de suivi » par la suivante :

b. déterminant l'efficacité des mesures d'atténuation.

e) en remplaçant la définition de « registre public » par la définition suivante :

« registre public » désigne le Registre canadien d'évaluation environnementale constitué en vertu de l'article 78 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

f) en remplaçant la définition de « promoteur » par la définition suivante :

« promoteur »au sens de l'article 2 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012.*

g) en remplaçant la définition « d'autorité responsable » par la définition suivante :

« **autorité responsable »** désigne une autorité telle que définie dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

4. Les articles 4.2 et 4.3 sont modifiés comme suit :

4.2 La Commission d'examen conjoint doit mener son examen de manière à satisfaire aux obligations énoncées dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012* et au cadre de référence joint en tant qu'annexe à la présente entente, qui a été fixé et approuvé par le ministre fédéral de l'Environnement la l'ERCB.

4.3 La Commission d'examen conjoint doit avoir tous les pouvoirs et toutes les fonctions d'une commission décrites à l'article 45 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012* et d'une division de l'ERBC décrites dans l'article 8 de la *Loi sur la conservation des ressources énergétiques.*

5. L'article 7.1 est modifié en remplaçant l'article 7.1 par ce qui suit :

7.1 Un registre public sera maintenu par le Secrétariat pendant toute la durée de l'examen conjoint afin de afin de permettre au public d'avoir aisément accès aux données concernant le projet , et pour répondre aux fins de conformité aux articles 79 à 81 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012.*

6. L'article 7.2 est modifié en remplaçant l'article 7.2 par ce qui suit :

7.2 Sous réserves des paragraphes 45(3), (4) et (5) et du paragraphe 79(3) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*, le registre public inclura toutes les présentations, toute la correspondance, les transcriptions des audiences, les éléments de preuve et autres informations reçues par la Commission d'examen conjoint et toute l'information publique produite par la Commission d'examen conjoint relativement à l'examen du projet.

7. L'article 7.3 est modifié en remplaçant l'article 7.3 par ce qui suit :

7.3 Une fois l'évaluation du projet achevée, la Commission d'examen conjoint préparera un rapport et un résumé dans les deux langues officielles. Il doit comprendre la raison d'être, les conclusions et les recommandations de la Commission d'examen conjoint concernant l'évaluation environnementale du projet, y compris les mesures d'atténuation et le programme de suivi, ainsi qu'un résumé des observations reçues du public, y compris des personnes et des groupes autochtones. Il sera transmis au gouvernement de l'Alberta et au ministre fédéral de l'Environnement dans les 90 jours qui suivront la clôture du dossier si l'audience publique n'est pas cordonnée avec l'audience publique du projet minier de la rivière Pierre, ou dans les 120 jours qui suivront la clôture du dossier si l'audience publique est coordonnée avec l'audience publique du projet de la rivière Pierre. Simultanément, le rapport sera publié et rendu disponible au public par la Commission d'examen conjoint. Il comprendra :

- Une description des conclusions qui concernent les effets environnementaux qui doivent être pris en compte en vertu de l'article 5 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*;
- Une description des mesures d'atténuation qui concernent les effets environnementaux qui doivent être pris en compte en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

8. L'article 7.4 est modifié en remplaçant l'article 7.4 par ce qui suit :

7.4 Une fois le rapport présenté, l'Agence maintiendra le registre public. L'ERCB continuera de maintenir les données des audiences et le rapport conformément aux pratiques et procédures habituelles.

9. L'article 8.2 est modifié en remplaçant l'article 8.2 par ce qui suit :

8.2 Sous réserves de l'article 8.1 ci-dessus, de l'article 20 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012* et des règles et pratiques de l'ERCB, rien dans la présente entente ne restreindra la participation par voie de présentation de mémoire, à la Commission d'examen conjoint, par d'autres organismes aux ministères fédéraux ou provinciaux.

10. L'article 10.4 est modifié en remplaçant l'article 10.4 par ce qui suit :

10.4 L'Agence sera seule responsable des coûts suivants :

- les indemnités journalières pour les membres de la Commission d'examen conjoint nommés conformément à l'article 3.2;
- les salaires et les avantages du personnel de l'Agence qui participe à l'examen conjoint;

- tous les coûts liés au conseiller juridique de l'Agence pour la procédure;
- tous les coûts liés au programme fédéral d'aide financière aux participants;
- la traduction des comptes rendus et des documents dans les langues officielles du Canada, autre que la traduction requise telle que décrite à l'article 10.5 de la présente entente;
- les coûts liés au registre public établis conformément à l'article 78(1) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

11. L'article 13.1 est modifié en remplaçant l'article 13.1 par ce qui suit :

13.1 Les conditions et dispositions de la présente entente peuvent être modifiées par mémoire écrit exécuté par le ministre fédéral de l'Environnement et le président de l'ERCB. Sous réserve de l'article 64 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*, dès l'achèvement de l'examen conjoint, la présente entente peut être résiliée en tout temps par un échange de lettres signées par les deux parties.

12. L'annexe – Cadre de référence Partie II – Portée de l'évaluation environnementale est modifiée comme suit :

Le paragraphe existant 2 est modifié en le remplaçant par ce qui suit :

2. L'évaluation comprendra la prise en considération des éléments suivants :

a. Les effets environnementaux du projet, y compris les effets environnementaux des défectuosités ou accidents pouvant survenir en lien avec le projet et tous effets environnementaux cumulatifs susceptibles de découler du projet combinés à d'autres projets ou activités qui ont été ou qui seront réalisés;
b. L'importance des effets mentionnés ci-dessus;
c. Les observations du public et des Autochtones qui sont reçues pendant l'examen;
d. Les mesures qui sont réalisables sur les plans technique et économique et qui atténueraient les effets environnementaux négatifs du projet;
e. La raison d'être du projet;
f. Les solutions de rechange au projet, réalisables sur les plans technique et économique, et les effets environnementaux de ces solutions de rechange;
g. La nécessité et les exigences d'un programme de suivi en ce qui concerne le projet;

h. La capacité des ressources renouvelables sur lesquelles le projet est susceptible d'avoir des incidences importantes pour répondre aux besoins des générations actuelles et futures.

13. L'annexe – Cadre de référence, Partie III – Portée des éléments est modifiée comme suit :

a) L'article existant « effet des changements sur l'environnement » est modifié en le remplaçant par ce qui suit :

La Commission d'examen conjoint prendra en considération les effets de tous changements à l'environnement causés par le projet sur les éléments suivants :

- les conditions sanitaires et socioéconomiques, y compris les effets sur la navigation;
- le patrimoine physique et culturel;
- l'usage courant des terres et des ressources à des fins traditionnelles par les Autochtones;
- toute construction, emplacement ou chose d'importance en matière historique, archéologique, paléontologique ou architecturale.

b) L'article existant « Changement apporté au projet du fait de l'environnement » est modifié en le remplaçant comme suit :

La Commission d'examen conjoint prendra également en considération toute modification que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement.

Tous changements et tous dangers environnementaux pouvant survenir et susceptibles d'avoir des effets sur le projet doivent être décrits. La Commission d'examen conjoint doit également prendre en considération l'influence potentielle des scénarios de changement climatique présentés par le promoteur et les intervenants sous des paramètres climatiques (p. ex. précipitations, températures), et les processus environnementaux physiques. L'influence que ces changements et dangers environnementaux sont susceptibles d'avoir sur le projet doit être prévue et décrite. L'évaluation environnementale doit décrire comment ces changements et dangers sont pris en compte dans la conception du projet.

14. L'annexe – Cadre de référence Partie IV – Processus d'examen est modifié comme suit :

a) Le paragraphe 3 existant est modifié en remplaçant le paragraphe 3 par ce qui suit :

3. Après la clôture de la période de commentaires du public, la Commission d'examen conjoint décidera si elle dispose de suffisamment d'informations pour procéder aux audiences. Ce faisant, la Commission d'examen conjoint prendra en considération son propre examen de l'information, et tout commentaire écrit du public, y compris des personnes et des groupes autochtones, des ministères fédéraux des autres gouvernements ou experts techniques, et tous échanges par écrit entre les participants et les participants et le promoteur.

b) La section suivante est ajoutée comme suit :

Échéancier

15. Sous réserve du paragraphe 16, la Commission exécutera son mandat et présentera son rapport final au ministre de l'Environnement et au président de l'Energy Resources Conservation Board dans les 350 jours de l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

16. La période de temps entre l'émission par la Commission d'une demande d'information et la présentation par le promoteur de l'information demandée n'est pas comprise dans l'échéance visée au paragraphe 15.

15. L'entente, telle que modifiée conformément aux conditions ci-dessus, demeure pleinement en vigueur.

_____	_____
L'honorable Peter Kent Ministre de l'Environnement	Dan McFadyen, Président Energy Resources Conservation Board
_____	_____
Date	Date

ENTENTE MODIFIÉE

concernant la constitution d'une commission d'examen conjoint pour le projet d'expansion de la mine Jackpine

entre

le ministre de l'Environnement du Canada

et

l'Energy Resources Conservation Board de l'Alberta

PRÉAMBULE

ATTENDU QUE Energy Resources Conservation Board (l'ERCB) est investi de responsabilités légales en vertu de *l'Energy Resources Conservation Act*;

ATTENDU QUE le ministre de l'Environnement du Canada (le ministre fédéral de l'Environnement) a des responsabilités réglementaires en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*;

ATTENDU QUE le projet d'expansion de la mine Jackpine (le projet) exige la tenue d'une audience publique, doit recevoir l'aval de l'ERCB conformément à *l'Energy Resources Conservation Act* et à *l'Oil Sands Conservation Act*, et qu'il est soumis à une évaluation environnementale en application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*;

ATTENDU QUE l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) a demandé, conformément à l'article 25 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, que le ministre fédéral de l'Environnement renvoie le projet à une commission d'examen;

ATTENDU QUE le ministre fédéral de l'Environnement a renvoyé le projet à une commission d'examen conformément à l'article 29 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*;

ATTENDU QUE le gouvernement de la province de l'Alberta et le gouvernement du Canada ont établi un cadre pour la tenue de commissions d'examen conjoint dans le cadre de l'*Entente de collaboration entre le Canada et l'Alberta en matière d'évaluation environnementale (2005)* signée le 17 mai 2005;

ATTENDU QUE l'ERCB et le ministre fédéral de l'Environnement ont établi qu'un examen conjoint du projet par une commission assurera que celui-ci est évalué conformément à l'esprit et aux exigences des autorités respectives, tout en évitant les chevauchements, les retards et la confusion inutiles qui pourraient résulter d'examens réalisés individuellement par chaque gouvernement ou l'ERCB;

ATTENDU QUE l'ERCB et le ministre fédéral de l'Environnement ont établi qu'un examen conjoint du projet par une commission d'examen conjoint devrait être mené conformément aux dispositions de l'annexe 2 de *l'Entente de collaboration entre le Canada et l'Alberta en matière d'évaluation environnementale (2005)*;

ATTENDU QUE le ministre fédéral de l'Environnement a déterminé qu'une commission d'examen conjoint devrait être constituée en vertu du paragraphe 40(2) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* pour examiner le projet;

ATTENDU QUE la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale a été abrogée et que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012* est entrée en vigueur;

ATTENDU QUE conformément à l'article 126 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*, l'évaluation par la commission d'examen conjoint se poursuit conformément au processus établi en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012* comme si le projet avait été renvoyé à une commission d'examen au titre de la loi 38 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*;

ATTENDU QUE l'ERCB convient que conformément à l'article 22(2) de *l'Energy Resources Conservation Act* une procédure coopérative pour la commission d'examen conjoint devrait être établie et que le projet devrait être examiné dans le cadre d'une procédure coopérative avec l'ERCB et l'Agence;

ATTENDU QUE le ministre fédéral de l'Environnement et l'ERCB ont établi une commission d'examen conjoint pour le projet minier de la rivière Pierre, comme l'indique leur entente écrite;

ATTENDU QUE le ministre fédéral de l'Environnement et l'ERCB ont jugé que, compte tenu des caractères communs aux deux projets et du fait que les deux projets ont fait l'objet d'une seule étude d'impact environnemental intégrée, la commission d'examen conjoint pour ce projet pourra travailler plus efficacement en coordonnant le processus d'examen avec celui du projet minier de la rivière Pierre;

À CES CAUSES l'ERCB et le ministre fédéral de l'Environnement conviennent par les présentes de constituer une commission d'examen conjoint pour le projet, conformément aux dispositions de la présente Entente et du cadre de référence joint en annexe.

1 Définitions

Aux fins de la présente Entente et de l'annexe afférente,

« Agence » désigne l'Agence canadienne d'évaluation environnementale constituée par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et maintenue en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

« atténuation » signifie, relativement au projet, l'élimination, la réduction ou le contrôle des effets néfastes du projet sur l'environnement et comprend la réparation, par des mesures de remplacement, de restauration, d'indemnisation ou autres, de tout dommage que ces effets ont causé à l'environnement.

« autorité fédérale » désigne une telle autorité telle que définie dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

« autorité responsable » désigne une autorité telle que définie dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

« commission d'examen conjoint » s'entend de la commission d'examen conjoint créée par l'ERCB et le ministre fédéral de l'Environnement aux termes de la présente Entente.

« effets environnementaux » s'entend, que ce soit au Canada ou à l'étranger, des changements que la réalisation du projet risque de causer à l'environnement—notamment à une espèce sauvage inscrite, à son habitat essentiel ou à la résidence des individus de cette espèce, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les espèces en péril*—des répercussions de ces changements soit en matière sanitaire et socioéconomique, soit sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les autochtones, soit sur une construction, un emplacement ou une chose d'importance en matière historique, archéologique, paléontologique ou architecturale, ainsi que des changements susceptibles d'être apportés au projet du fait de l'environnement

« environnement » désigne l'ensemble des conditions et des éléments naturels de la Terre, notamment :

a. le sol, l'eau et l'air, y compris toutes les couches de l'atmosphère;

b. toutes les matières organiques et inorganiques ainsi que les êtres vivants; et

c. les systèmes naturels en interaction qui comprennent les éléments visés en a et b ci-dessus.

« parties » désigne les signataires de la présente Entente.

« programme de suivi » désigne un programme ayant pour but de :

a. vérifier la justesse de l'évaluation environnementale du projet, et

b. déterminant l'efficacité des mesures d'atténuation.

« promoteur » au sens de l'article 2 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

« rapport » désigne le document produit par la Commission d'examen conjoint, qui contient les décisions relatives à la *Loi sur la conservation des ressources énergétiques* ou à la *Loi sur la conservation des sables bitumineux*, et la raison d'être, les conclusions, et les recommandations de la Commission d'examen conjoint relativement à l'évaluation environnementale du projet, y compris toute mesure d'atténuation et programme de suivi relativement à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

« registre public » désigne le Registre canadien d'évaluation environnementale constitué en vertu de l'article 78 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

2 Constitution de la commission d'examen conjoint

2.1 Il est par les présentes convenu d'instaurer un processus visant la constitution d'une commission d'examen conjoint, en application de l'article 22 de *l'Energy Resources Conservation Act*, avec l'autorisation du lieutenant gouverneur en conseil de l'Alberta, et des articles 40, 41 et 42 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, aux fins de l'examen conjoint du projet.

2.2 L'ERCB et l'Agence coordonneront la diffusion des communiqués portant sur l'examen conjoint du projet par l'Alberta et le Canada.

3 Composition de la commission d'examen conjoint

3.1 La commission d'examen conjoint sera composée de trois membres. Deux membres, dont le président, seront nommés par le président de l'ERCB, avec l'approbation du ministre fédéral de l'Environnement. Le troisième membre sera nommé par le ministre fédéral de l'Environnement, conformément à l'article 3.2 de la présente Entente.

3.2 Le ministre fédéral de l'Environnement choisira le troisième membre de la commission d'examen conjoint et recommandera le candidat choisi comme personne pouvant siéger comme membre intérimaire éventuel de l'ERCB. Sous réserve d'acceptation du candidat par le lieutenant gouverneur en conseil de l'Alberta et le président de l'ERCB, le lieutenant gouverneur en conseil de l'Alberta désignera ce candidat pour siéger comme membre intérimaire de l'ERCB, et le président de l'ERCB le nommera à la commission d'examen conjoint. Le candidat choisi sera également nommé par le ministre fédéral de l'Environnement comme membre de la commission d'examen conjoint.

3.3 Les membres de la commission d'examen conjoint sont impartiaux et sont exempts de tout conflit d'intérêt en rapport avec le projet, et ils possèdent des connaissances ou une expérience en ce qui concerne les effets environnementaux prévus du projet.

4 Réalisation de l'évaluation par la commission d'examen conjoint

4.1 La commission d'examen conjoint réalise son évaluation de façon à s'acquitter des responsabilités conférées à l'ERCB en vertu de *l'Energy Resources Conservation Act*.

4.2 La Commission d'examen conjoint doit mener son examen de manière à satisfaire aux obligations énoncées dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012* et au cadre de référence joint en tant qu'annexe à la présente entente, qui a été fixé et approuvé par le ministre fédéral de l'Environnement et l'ERCB.

4.3 La Commission d'examen conjoint doit avoir tous les pouvoirs et toutes les fonctions d'une commission décrites à l'article 45 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012* et d'une division de l'ERBC décrites dans l'article 8 de la *Loi sur la conservation des ressources énergétiques*.

4.4 Les audiences de la commission d'examen conjoint sont publiques et l'examen doit permettre la participation efficace et opportune du public, y compris les personnes et groupes autochtones. Les participants aux audiences ne sont pas tenus de satisfaire à l'examen en vertu du paragraphe 26(2) de *l'Energy Resources Conservation Act*. La commission d'examen conjoint tient ses audiences publiques conformément aux règles de pratique de l'ERCB. La commission d'examen conjoint tentera toutefois de rendre le processus d'examen aussi accessible que possible aux personnes ou aux groupes qui ne sont pas représentés par un conseiller juridique ou qui peuvent manquer d'expérience en ce qui concerne la nature quasi-judiciaire du processus d'audiences.

4.5 Aux fins d'une évaluation environnementale par une commission d'examen conjoint, le quorum correspond à la majorité des membres de la commission d'examen conjoint. Lorsque la commission d'examen conjoint tient une audience, une assemblée publique ou une autre activité et qu'un de ses membres n'y est pas présent pour une partie ou la totalité de la journée, les autres membres présents peuvent poursuivre leurs travaux dans la même mesure et avec autant d'efficacité.

4.6 La commission d'examen conjoint pourra coordonner ce processus d'examen avec celui du projet minier de la rivière Pierre si, à tout moment avant la présentation de son rapport, elle estime que cela permettra de le poursuivre plus efficacement.

4.7 La commission d'examen conjoint peut à tout moment considérer l'état d'avancement du processus d'examen du projet minier de la rivière Pierre lorsqu'elle prend des décisions concernant le déroulement de celui du projet d'expansion de la mine Jackpine et décider de coordonner les deux processus d'examen conformément à l'article 4.6.

4.8 Si la commission d'examen conjoint décide de coordonner le processus d'examen du projet avec celui du projet minier de la rivière Pierre, elle doit veiller à ce que cela se fasse conformément à l'Entente et à ce que le processus d'examen du projet soit équitable en ce qui concerne la procédure.

5 Secrétariat

5.1 Un secrétariat, relevant de la responsabilité conjointe de l'ERCB et de l'Agence, fournit à la commission d'examen conjoint le soutien administratif et technique dont elle a besoin et le soutien nécessaire au respect des procédures établies.

5.2 Le secrétariat fait rapport à la commission d'examen conjoint et est structuré de façon à ce que la commission d'examen conjoint puisse réaliser son évaluation d'une manière efficace et efficiente.

5.3 L'ERCB mettra ses bureaux à la disposition de la commission d'examen conjoint et du secrétariat, pour la conduite de leurs activités.

6 Droits et intérêts des autochtones

6.1 La commission d'examen conjoint peut recevoir de l'information des groupes autochtones concernant la nature et l'étendue des droits ancestraux, affirmés ou établis, et issus de traités pouvant être touchés par le projet, et sur les effets ou les atteintes que le projet est susceptible d'avoir sur les droits ancestraux, affirmés ou établis, et issus de traités. La commission d'examen conjoint peut également recevoir l'information fournie à ce sujet par les autres participants, et par les autorités fédérales et provinciales.

6.2 La commission d'examen conjoint doit indiquer dans son rapport :

a. l'information fournie par les participants concernant les incidences que le projet est susceptible d'avoir sur les droits ancestraux, affirmés ou établis, et issus de traités;

b. l'information fournie par les participants concernant la force de la revendication liée aux droits ancestraux et issus de traités affirmée par un participant, y compris l'information concernant l'endroit, l'étendue, la base et l'exercice des droits ancestraux, et issus de traités, qui sont revendiqués et pouvant être touchés par le projet.

Pour son rapport, la commission d'examen conjoint devra documenter les revendications de droits ancestraux présentées par les participants et évaluer les effets du projet sur ces droits tels que présentés. La commission d'examen conjoint peut utiliser cette information pour élaborer des recommandations liées à la façon dont le projet peut affecter négativement les droits ancestraux et issus de traités revendiqués par les participants.

6.3 Nonobstant les articles 6.1 et 6.2, la commission d'examen conjoint n'est pas requise par cette entente de rendre une décision quant à :

a. la validité des droits ancestraux, issus de traités revendiqués par un participant, ou sur la force de ces revendications;

b. l'étendu de l'obligation de la Couronne de consulter un groupe autochtone; ou

c. savoir si la Couronne a satisfait à ses obligations respectives de consulter ou accommoder les droits reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982.

6.4 Il est entendu que rien dans les articles 6.1 à 6.3 limite l'application de la Partie 2 de *l'Administrative Procedures and Jurisdiction Act* qui s'applique à l'ERCB, et la commission d'examen conjoint (en sa capacité en tant que division de l'ERCB) demeure en tout temps assujettie aux exigences de la Partie 2 de *l'Administrative Procedures and Jurisdiction Act*, et habilitée à exercer les pouvoirs en vertu de celle-ci, y compris, mais sans s'y restreindre, l'article 13 correspondant.

7 Registre de l'examen et rapport de la commission

7.1 Un registre public sera maintenu par le Secrétariat pendant toute la durée de l'examen conjoint afin de afin de permettre au public d'avoir aisément accès aux données concernant le projet , et pour répondre aux fins de conformité aux articles 79 à 81 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

7.2 Sous réserves des paragraphes 45(3), (4) et (5) et du paragraphe 79(3) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*, le registre public inclura toutes les présentations, toute la correspondance, les transcriptions des audiences, les éléments de preuve et autres informations reçues par la Commission d'examen conjoint et toute l'information publique produite par la Commission d'examen conjoint relativement à l'examen du projet.

7.3 Une fois l'évaluation du projet achevée, la Commission d'examen conjoint préparera un rapport et un résumé dans les deux langues officielles. Il doit comprendre la raison d'être, les conclusions et les recommandations de la Commission d'examen conjoint concernant l'évaluation environnementale du projet, y compris les mesures d'atténuation et le programme de suivi, ainsi qu'un résumé des observations reçues du public, y compris des personnes et des groupes autochtones. Il sera transmis au gouvernement de l'Alberta et au ministre fédéral de l'Environnement dans les 90 jours qui suivront la clôture du dossier si l'audience publique n'est pas cordonnée avec l'audience publique du projet minier de la rivière Pierre, ou dans les 120 jours qui suivront la clôture du dossier si l'audience publique est coordonnée avec l'audience

publique du projet de la rivière Pierre. Simultanément, le rapport sera publié et rendu disponible au public par la Commission d'examen conjoint. Il comprendra :

- Une description des conclusions qui concernent les effets environnementaux qui doivent être pris en compte en vertu de l'article 5 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*;

- Une description des mesures d'atténuation qui concernent les effets environnementaux qui doivent être pris en compte en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

7.4 Une fois le rapport présenté, l'Agence maintiendra le registre public. L'ERCB continuera de maintenir les données des audiences et le rapport conformément aux pratiques et procédures habituelles.

7.5 L'Agence sera responsable de la traduction, dans les deux langues officielles du Canada, des principaux documents élaborés par la commission d'examen conjoint, dont les avis publics, les communiqués de presse et le rapport. L'Agence déploiera tous les efforts raisonnables nécessaires pour accélérer la traduction du rapport.

8 Autres ministères

8.1 La commission d'examen conjoint peut demander aux autorités fédérales et provinciales ayant des connaissances ou des renseignements spécialisés relativement au projet de mettre ces connaissances et ces renseignements à la disposition de la commission d'examen conjoint.

8.2 Sous réserves de l'article 8.1 ci-dessus, de l'article 20 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012* et des règles et pratiques de l'ERCB, rien dans la présente entente ne restreindra la participation par voie de présentation de mémoire, à la Commission d'examen conjoint, par d'autres organismes aux ministères fédéraux ou provinciaux.

9 Aide financière aux participants

9.1 Les décisions visant l'octroi, par l'Agence, d'une aide financière aux participants au titre du Programme d'aide financière aux participants et l'octroi, par l'ERCB, d'une aide financière aux intervenants locaux conformément à *l'Energy Resources Conservation Act*, aux règles de pratique 35 et à la Directive 31 de l'ERCB : *Guidelines for Energy Proceeding Cost Claims* tiendront compte, dans la mesure du possible, des décisions de l'autre partie.

10 Partage des coûts

10.1 En sa qualité de partie principale, l'ERCB établira un budget des dépenses qui conviendra aux deux parties, avant le début des travaux de la commission d'examen conjoint.

10.2 Les coûts de l'examen conjoint seront répartis entre l'ERCB et l'Agence, conformément aux modalités définies aux articles 10.3, 10.4 et 10.5.

10.3 L'ERCB assumera l'entière responsabilité des coûts suivants :

- le traitement et les avantages sociaux du président de la commission d'examen conjoint et du membre de la commission d'examen conjoint non nommé conformément à l'article 3.2;
- le traitement et les avantages sociaux du personnel de l'ERCB qui participe à l'examen conjoint.

10.4 L'Agence sera seule responsable des coûts suivants :

- les indemnités journalières pour les membres de la Commission d'examen conjoint nommés conformément à l'article 3.2;
- les salaires et les avantages du personnel de l'Agence qui participe à l'examen conjoint;
- tous les coûts liés au conseiller juridique de l'Agence pour la procédure;
- tous les coûts liés au programme fédéral d'aide financière aux participants;
- la traduction des comptes rendus et des documents dans les langues officielles du Canada, autre que la traduction requise telle que décrite à l'article 10.5 de la présente entente;
- les coûts liés au registre public établis conformément à l'article 78(1) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

10.5 L'ERCB et l'Agence acceptent de partager à parts égales tous les coûts énumérés ci-après, qui seront engagés dans le cadre de l'examen conjoint, de la date de la signature de la présente Entente à la date de présentation du rapport par la commission d'examen conjoint. Les coûts à partager sont les suivants :

- les dépenses de déplacement associées à l'examen, qui seront engagées par les membres de la commission d'examen conjoint et le personnel du secrétariat de la commission d'examen conjoint;

- les indemnités journalières et les dépenses connexes des experts-conseils, des analystes ou des spécialistes en communications indépendants retenus par le secrétariat;

- les services et les installations de traduction et d'interprétation liés à la preuve des requérants, des participants et des intervenants locaux, selon les besoins de la commission d'examen conjoint, mais non les services de traduction auxquels l'article 7.5 de la présente Entente fait référence;

- l'impression des rapports ou documents distribués par la commission d'examen conjoint, aux fins de ses travaux;

- la publication des avis et des communiqués;

- la photocopie, y compris la reproduction des documents du registre public, et les envois postaux liés à l'examen conjoint;

- la transcription des délibérations et des débats judiciaires, selon les besoins de la commission d'examen conjoint;

- la location des installations et de l'équipement nécessaires à la tenue des audiences, des assemblées publiques et du bureau d'information du public;

- les services audio et audio-visuels pour les audiences et les assemblées publiques,

- les dépenses diverses ne dépassant pas cinq pour cent (5%) du budget total alloué à l'examen conjoint.

10.6 L'Agence sera uniquement responsable de contribuer aux coûts à partager dans les limites admissibles imposées par les directives du Secrétariat du Conseil du Trésor.

10.7 Les frais à partager mentionnés à l'article 10.5 sont engagés à l'entière discrétion de la commission d'examen conjoint, qui tiendra compte des critères d'économie et d'efficacité.

10.8 Toutes les autres dépenses qui ne figurent pas ci-haut devront être approuvées au préalable par les deux parties, si elles doivent être partagées également.

11 Facturation

11.1 L'ERCB sera responsable d'avancer les fonds en vue du paiement des coûts partagés et elle facturera à l'Agence les montants dus en vertu de la présente Entente, à l'exception des dépenses liées aux déplacements du personnel de l'Agence, pour lesquelles l'Agence avancera les fonds. Au cas où l'Agence

devrait avancer directement les fonds partagés, elle le fera et elle facturera l'ERCB de la manière prévue dans la présente Entente.

11.2 La facturation se fera soit à la fin de chaque mois ou à chaque trimestre, à la discrétion de l'ERCB. Les factures couvriront tous les frais partagés payés par l'ERCB.

11.3 Chaque facture sera accompagnée d'une brève description des coûts partagés engagés et payés pendant la période visée par la facture, sous une forme qui satisfait les deux parties, et elle sera approuvée par un agent accepté par les deux parties. L'information détaillée sur les frais engagés sera conservée et elle sera mise à la disposition de l'une ou l'autre des parties, sur demande.

11.4 Sous réserve du respect des exigences ci-dessus, l'Agence versera à l'ERCB le montant dû qui figure sur la facture dans les soixante (60) jours suivant la réception de la facture en question.

11.5 En ce qui a trait aux factures couvrant la dernière période d'un exercice (qui se termine le 31 mars) et à la dernière facture à présenter pour la commission d'examen conjoint, chacune des parties peut réviser la facture et en déduire tous les frais partagés engagés qui n'ont pas encore été recouvrés, de façon à calculer un transfert net de frais partagés d'une partie à l'autre. Le paiement sera effectué dans les trente (30) jours suivant la réception de la facture en question. Un relevé comptable des dépenses partagées engagées par l'Agence sera expédié avec les paiements de fin d'exercice et final, ou avant cela si l'ERCB en fait la demande.

12 Vérification

12.1 Sous réserve de la présente Entente, les deux parties conserveront tous les reçus, factures, pièces justificatives et documents, de toute nature et de toute sorte, qui ont servi à l'une ou l'autre des deux Parties à calculer le coût partagé de la réalisation de l'examen public, en vue d'une vérification et d'une inspection de la part de l'Agence ou de l'ERCB, ou de leur représentant dûment autorisé respectif.

12.2 La partie qui exerce l'option d'une vérification sera responsable du coût de cette dernière.

12.3 Lorsqu'une vérification effectuée par l'une ou l'autre des parties dans le cadre de la présente Entente révèle des écarts entre les montants facturés et qu'il n'est pas possible pour les parties de résoudre rapidement le problème, un vérificateur indépendant agréé par les deux parties sera chargé de régler la question.

13 Modification de l'Entente

13.1 Les conditions et dispositions de la présente entente peuvent être modifiées par mémoire écrit exécuté par le ministre fédéral de l'Environnement et le président de l'ERCB. Sous réserve de l'article 64 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*, dès l'achèvement de l'examen conjoint, la présente entente peut être résiliée en tout temps par un échange de lettres signées par les deux parties.

14 Signatures

EN FOI DE QUOI les parties ont signé la présente Entente.

_____	_____
L'honorable Peter Kent Ministre de l'Environnement	Dan McFadyen, P.ENG. Président Energy Resources Conservation Board
_____	_____
Date	Date

Annexe

Mandat

Partie I - Portée du Projet

Shell Canada Limitée demande de modifier l'approbation de la Phase 1 de la mine Jackpine afin d'accéder à des zones minières additionnelles sur des concessions de sables bitumineux qui lui sont adjacentes. Le projet d'expansion de la mine Jackpine ajouterait l'équivalent de 100 000 barils d'équivalent pétrole par jour à la production quotidienne, ce qui porterait la capacité totale de production à 300 000 barils par jour. Cette expansion inclura des zones minières additionnelles et des installations de transformation, de services publics de distribution et des infrastructures connexes :

Les composantes du projet qui représentent la portée de cette évaluation comprennent :

- l'expansion de la zone de la Phase 1 de la mine Jackpine –sur la partie ouest de la concession 13 et les activités minières s'étendant à d'autres concessions au Nord;
- une mine à ciel ouvert exploitée par camions et pelles;
- la construction d'installations de manutention, de conditionnement et d'extraction du bitume et une quatrième installation de traitement de l'écume à haute température au site de la Phase 1 de la mine Jackpine;
- la construction d'une usine de cogénération au site de la Phase 1 de la mine Jackpine et l'ajout de nouveaux systèmes publics de distribution ou l'augmentation des systèmes existants;
- la construction de nouvelles aires de dépôt de résidus externes à l'extrémité sud de la concession 88 afin de recevoir la quantité additionnelle de résidus produits;
- Les installations de transformation, y compris :
    - les concasseurs et convoyeurs;
    - le traitement des boues et la préparation des minerais;
    - l'extraction;
    - la manutention et le traitement des résidus;
    - le traitement de l'écume;
    - la récupération des solvants de résidus;

- la récupération des asphaltènes.

- les travaux et infrastructures associés à la modification, à la perturbation ou à la destruction de l'habitat du poisson;

- les infrastructures de compensation pour l'habitat du poisson et toute infrastructure requise;

- Tous les ouvrages et toutes les activités connexes, y compris toutes les installations temporaires requises pour la construction et le fonctionnement des installations susmentionnées, notamment :

  - toutes les routes d'accès, les campements, les lignes de transport d'électricité ou l'approvisionnement en électricité pour les camps et les chantiers (nouveau ou modifiés);

  - l'approvisionnement en eau potables des camps;

  - l'approvisionnement en eau pour le projet, y compris les installations de stockage de l'eau;

  - les structures de contrôle et les ouvrages de diversion temporaires;

  - le traitement des eaux usées et la gestion de déchets;

  - les chantiers de construction et les aires de stockage;

  - la gestion des matériaux d'excavation;

  - la manutention et le stockage de produits pétroliers et de matières dangereuses.

Partie II - Portée de l'évaluation environnementale

1. La commission d'examen conjoint procédera à une évaluation des effets environnementaux du projet, conformément à la portée du projet (Partie I).

2. L'évaluation comprendra la prise en considération des éléments suivants :

   a. Les effets environnementaux du projet, y compris les effets environnementaux des défectuosités ou accidents pouvant survenir en lien avec le projet et tous effets environnementaux cumulatifs susceptibles de découler du projet combinés à d'autres projets ou activités qui ont été ou qui seront réalisés;

   b. L'importance des effets mentionnés ci-dessus;

   c. Les observations du public et des Autochtones qui sont reçues pendant l'examen;

d. Les mesures qui sont réalisables sur les plans technique et économique et qui atténueraient les effets environnementaux négatifs du projet;

e. La raison d'être du projet;

f. Les solutions de rechange au projet, réalisables sur les plans technique et économique, et les effets environnementaux de ces solutions de rechange;

g. La nécessité et les exigences d'un programme de suivi en ce qui concerne le projet;

h. La capacité des ressources renouvelables sur lesquelles le projet est susceptible d'avoir des incidences importantes pour répondre aux besoins des générations actuelles et futures.

3. L'évaluation par la commission d'examen conjoint tiendra compte également des éléments additionnels suivants :

   a. la nécessité du projet;

   b. les solutions de rechange au projet présentées lors de l'examen conjoint;

   c. les effets du projet sur les droits ancestraux, revendiqués ou établis, et issus de traités, en autant que la commission d'examen conjoint reçoit cette information tel que décrit à la section 6 de cette entente; et

   d. les connaissances des collectivités et les connaissances traditionnelles autochtones (par exemple les études d'utilisation traditionnelle du territoire) reçues lors de l'examen conjoint.

Partie III - Portée des éléments

La portée des éléments inclus ceux spécifiés dans le document intitulé 'Final Terms of Reference » pour la préparation du rapport d'étude d'impact environnementale pour le projet d'expansion de la mine Jackpine et du projet minier de la rivière Pierre de Shell Canada Limitée émis par Alberta Environment le 28 novembre 2007. Ce document est disponible sur le registre public du projet (document # 5).

De plus, la commission d'examen conjoint, lors de son évaluation des éléments décrits dans la Partie II tiendra compte de ce qui suit :

<u>Droits et intérêts autochtones</u>

La commission d'examen conjoint prendra en considération:

- La preuve présentée par les participants concernant les effets potentiels du projet sur les droits ancestraux revendiqués ou établis, et issus de traités, tel que;

- tout effet potentiel du projet sur l'utilisation des terres et des ressources par les groupes autochtones à des fins traditionnelles;

- tout effet (y compris les effets liés à un accès accru du territoire et à la fragmentation de l'habitat) sur la chasse, la pêche, le piégeage, les utilisations culturelles et les autres utilisations traditionnelles des terres (p.ex., cueillette de plantes médicinales, utilisation de lieux sacrés), ainsi que les effets connexes sur le mode de vie, la culture et la qualité de vie des groupes autochtones;

- tout effet des modifications touchant l'accès à des secteurs utilisés par les autochtones à des fins traditionnelles;

- tout effet négatif du projet sur la capacité pour les générations futures de pratiquer des activités ou un style de vie traditionnelle;

- tout effet du projet sur les ressources patrimoniales et archéologiques dans le secteur d'étude qui revêtent une importance ou un intérêt particulier pour les groupes autochtones;

- Les méthodes et mesures proposés pour gérer, atténuer et compenser, à un niveau acceptable, les effets du projet sur les droits et intérêts autochtones revendiqués ou établis.

Évaluation des effets cumulatifs

L'évaluation des effets cumulatifs devrait tenir compte de l'approche décrite dans le document intitulé *Évaluation des effets cumulatifs - Guide du praticien (1999)*, produit par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et dans la version mise à jour en novembre 2007 de l'Énoncé de politique opérationnelle de l'Agence intitulé *Aborder les effets environnementaux cumulatifs en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

La commission d'examen conjoint devrait concentrer son analyse des effets cumulatifs sur les principales composantes valorisées. Elle examinera les composantes suivantes, sans toutefois s'y limiter :

- la qualité et la quantité de l'eau, y compris les effets potentiels sur les eaux navigables et la navigation;

- la qualité de l'air et les émissions de gaz à effet de serre;

- les droits ancestraux, affirmés ou établis, et issus de traités et les intérêts autochtones;

- la faune et l'habitat faunique des espèces valorisées, incluant les espèces en péril listées par le gouvernement fédéral et la province, ainsi que les oiseaux migrateurs;

- les communautés végétales valorisées et les terres humides.

  L'évaluation des effets cumulatifs comprendra l'identification et la justification des limites spatiales et temporelles, y compris, sans s'y limiter, les éléments suivants :

  - un scénario représentant les conditions préindustrielles permettant ainsi à la commission d'examen conjoint de déterminer les effets déjà ressentis avant la réalisation du projet; et

  - les projets ou activités futurs susceptibles d'être réalisés et qui sont connus publiquement au moment de l'émission du mandat de la commission d'examen conjoint.

Accidents et défaillances

Lors de son examen des effets environnementaux du projet liés à la probabilité d'accidents ou de défaillances, la commission d'examen conjoint examinera les accidents et défaillances qui pourraient être associés aux composantes suivantes :

- la gestion des résidus miniers;

- la gestion et l'élimination des déchets;

- l'utilisation, la manutention et le déversement de substances chimiques ou dangereuses sur place;

- l'augmentation de la circulation routière et des risques d'accidents de la route;

- les composantes ou les systèmes du projet susceptibles d'entraîner des effets négatifs sur l'environnement naturel à la suite d'un accident ou d'une anomalie.

La commission d'examen conjoint devra tenir compte de la probabilité que de tels accidents ou défaillances se produisent et des éléments vulnérables de l'environnement (p. ex. communautés, maisons, sites naturels d'intérêt, zones de grande utilisation) qui pourraient être touchés dans l'éventualité de tels accidents ou défaillances.

Des plans, des mesures et des systèmes pour réduire la possibilité d'un accident ou d'une défaillance doivent être pris en compte lors de l'évaluation et doivent indiquer comment ces mesures permettront de réduire les effets ou les conséquences.

Effets des changements sur l'environnement

La Commission d'examen conjoint prendra en considération les effets de tous changements à l'environnement causés par le projet sur les éléments suivants :

- les conditions sanitaires et socioéconomiques, y compris les effets sur la navigation;
- le patrimoine physique et culturel;
- l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les Autochtones;
- toute construction, emplacement ou chose d'importance en matière historique, archéologique ou architecturale.

Changement au projet causé par l'environnement

La Commission d'examen conjoint prendra également en considération toute modification que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement.

Tous changements et tous dangers environnementaux pouvant survenir et susceptibles d'avoir des effets sur le projet doivent être décrits. La Commission d'examen conjoint doit également prendre en considération l'influence potentielle des scénarios de changement climatique présentés par le promoteur et les intervenants sous des paramètres climatiques (p. ex. précipitations, températures), et les processus environnementaux physiques. L'influence que ces changements et dangers environnementaux sont susceptibles d'avoir sur le projet doit être prévue et décrite. L'évaluation environnementale doit décrire comment ces changements et dangers sont pris en compte dans la conception du projet.

Capacité des ressources renouvelables

Les ressources renouvelables sont les ressources telles que le poisson, la faune, la forêt, l'eau et l'air qui sont remplacées ou renouvelées de façon continue, soi de façon naturelle ou par l'action de l'homme.

La commission d'examen conjoint devra déterminer si le projet entraînera vraisemblablement des effets environnementaux importants sur les ressources renouvelables et, par conséquent, compromettra leur capacité à satisfaire aux besoins actuels et futurs. Si c'est le cas, les points suivants doivent être abordés :

- une description des ressources renouvelables susceptibles d'être touchées de façon importante par le projet;
- une brève description des effets environnementaux du projet sur la ressource renouvelable;

- une indication de la façon dont la capacité de cette ressource a été mesurée ou évaluée;
- une indication des limites temporales et géographiques appliquées pour évaluer la capacité de la ressource;
- une description de toutes autres mesures d'atténuation qui pourraient être mise en œuvre;
- la détermination de l'importance des effets résiduels sur la ressource renouvelable et sa capacité à satisfaire aux besoins des générations actuelles et futures;
- la détermination des risques et des aspects encore incertains et la description des prochaines étapes nécessaires pour contrer cette incidence, le cas échéant.

Partie IV - Processus d'examen

La commission d'examen conjoint peut coordonner son processus d'examen avec celui du projet minier de la rivière Pierre, conformément aux articles 4.6, 4.7 et 4.8 de l'Entente. L'examen conjoint par la commission d'examen conjoint suivra les grandes étapes ci-dessous :

Examen de la documentation

1. Dans les 15 jours suivant sa nomination, la commission d'examen conjoint tiendra une période de commentaires publics afin de savoir si l'information disponible sur le registre public est suffisante pour permettre d'effectuer un examen qui soit conforme au mandat de la commission d'examen conjoint et de passer à l'étape des audiences publiques. Le public disposera d'au moins 60 jours pour faire part de ses observations.

2. Les observations reçues durant la période de commentaires publics seront immédiatement mises à la disposition du public par l'entremise du registre public.

3. Après la clôture de la période de commentaires du public, la Commission d'examen conjoint décidera si elle dispose de suffisamment d'informations pour procéder aux audiences. Ce faisant, la Commission d'examen conjoint prendra en considération son propre examen de l'information, et tout commentaire écrit du public, y compris des personnes et des groupes autochtones, des ministères fédéraux des autres gouvernements ou experts techniques, et tous échanges par écrit entre les participants et les participants et le promoteur.

4. Si, au terme de son examen des renseignements disponibles et des observations reçues, la commission d'examen conjoint relève des lacunes, elle doit exiger des informations additionnelles de la part du promoteur. La commission d'examen conjoint présentera toute demande de renseignements supplémentaires aussi rapidement qu'il est raisonnablement possible suivant la fin de la période des commentaires publics.

5. Si la commission d'examen conjoint estime qu'elle dispose de suffisamment d'information pour tenir une audience, elle annoncera celle-ci après la clôture de la période de commentaires du public. Toutefois, elle pourra reporter cette annonce jusqu'à ce qu'elle ait pris une décision quant à la tenue d'une audience pour le projet minier de la rivière Pierre. Dans tous les cas, elle devra faire l'annonce au moins 60 jours avant le début de l'audience.

6. Nonobstant le paragraphe 4 ci-dessus, si la commission d'examen conjoint estime qu'elle a besoin de renseignements supplémentaires du promoteur, mais que l'information manquante est mineure, et que le promoteur s'engage à lui fournir cette information, la commission d'examen conjoint annoncera la tenue des audiences, en donnant un avis d'au moins 60 jours avant la tenue des audiences.

<u>Détermination du caractère adéquat de l'information supplémentaire demandée par la commission d'examen conjoint</u>

7. À la réception de l'information supplémentaire fournie par le promoteur conformément à une demande en vertu du paragraphe 4 ci-dessus, la commission d'examen conjoint veillera à mettre cette information à la disposition du public aux fins d'examen et de commentaires durant une période d'au moins 30 jours.

8. Si, après avoir examiné l'information supplémentaire et les observations écrites présentées par le public, la commission d'examen conjoint en vient à la conclusion qu'elle dispose de suffisamment d'informations pour procéder aux audiences, elle annoncera la tenue des audiences, en donnant un avis d'au moins 60 jours avant le début des audiences.

9. Si, après avoir examiné l'information supplémentaire et les observations écrites présentées par le public, la commission d'examen conjoint est toujours d'avis qu'elle ne dispose pas d'une information suffisante pour procéder aux audiences, elle informe le promoteur des besoins en information qui subsistent et indique que les dates des audiences ne pourront être arrêtées tant que cette information ne lui aura pas été présentée. Toutes les informations additionnelles qui lui seront fournies par la suite par le promoteur seront soumises aux commentaires du public de la façon décrite au paragraphe 7 ci-dessus.

10. Nonobstant le paragraphe 9 ci-dessus, si après avoir examiné l'information additionnelle et toutes observations présentées par écrit par le public, la commission d'examen conjoint est d'avis que l'information manquante présente un caractère mineur, et que le promoteur s'engage à lui présenter l'information manquante avant les audiences, la commission d'examen conjoint annoncera la tenue des audiences, en donnant un avis d'au moins 60 jours avant la tenue des audiences.

11. Si à n'importe quel moment durant le processus d'examen, la commission d'examen conjoint demande des renseignements additionnels au promoteur, la commission d'examen conjoint peut préciser la date limite à laquelle l'information demandée doit être fournie.

Audiences publiques et processus d'examen coordonné

12. La commission d'examen conjoint peut coordonner son audience publique avec celle du projet minier de la rivière Pierre, conformément à l'article 4 de l'Entente. Si la commission envisage de coordonner les deux audiences publiques, elle doit consulter le public sur le processus et le calendrier proposés.

13. La commission d'examen conjoint doit tenir les audiences dans un lieu ou des lieux qu'elle déterminera, et fera tout en son possible pour tenir au moins une partie des audiences dans une ou des collectivité(s) qui de l'avis de la commission d'examen conjoint peut être touchée par le projet ou qui est située(s) près du lieu où le projet devrait être réalisé.

Rapport de la commission

14. La commission d'examen conjoint présentera son rapport au ministre fédéral de l'Environnement dans les 90 jours qui suivront la clôture du dossier si l'audience publique n'est pas coordonnée avec celle du projet minier de la rivière Pierre, ou encore elle présentera deux rapports distincts, soit un pour chaque projet, dans les 120 jours qui suivront la clôture du dossier si l'audience publique est coordonnée avec celle du projet minier de la rivière Pierre. Le rapport tiendra compte et sera représentatif de l'avis de tous les membres de la commission.

Échéancier

15. Sous réserve du paragraphe 16, la Commission exécutera son mandat et présentera son rapport final au ministre de l'Environnement et au président de l'Energy Resources Conservation Board dans les 350 jours de l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*.

16. La période de temps entre l'émission par la Commission d'une demande d'information et la présentation par le promoteur de l'information demandée n'est pas comprise dans l'échéance visée au paragraphe 15.

ANNEXE 4 DÉCISION DE LA COMMISSION AU SUJET DE L'AQDC

Canadian Environmental Assessment Agency, 160 Elgin Street, 22nd Floor, Place Bell Canada, Ottawa, ON, K1A 0H3, 613-948-2674
Energy Resources Conservation Board, 9915 Franklin Avenue, Provincial Building, 2nd Floor, Fort McMurray, AB, T9H 2K4, 780-743-7473

October 26, 2012

TO: ALL INTERESTED PARTIES

Re: Jackpine Mine Expansion Project (the "Project")
CEAR Reference Number 10-05-59540
ERCB Application No. 1554388
Notices of Questions of Constitutional Law

The Joint Review Panel ("Panel") received notices of questions of constitutional law ("NQCL") from the following interested parties: Athabasca Chipewyan First Nation ("ACFN"); Fort McMurray #468 First Nation ("FMFN"); and Métis Nation of Alberta Region 1 ("MNA"). The Panel provided participants in this proceeding and the addressees of the NQCLs with a process to provide written submissions with regard to matters that may bear on the Panel's jurisdiction over or consideration of the questions presented in the NQCLs. The Panel also gave the NQCL filers an opportunity to provide submissions in reply to those filed by other participants. The Minister of Justice and the Attorney General of Alberta ("Alberta"), the Attorney General of Canada ("Canada"), Shell Canada Limited ("Shell") and the FMFN filed written submissions; however, the FMFN subsequently advised that it would not be pursuing its NQCL or leading any evidence in support of its NQCL. ACFN and MNA provided reply submissions.

The questions are set out below in this letter.

After considering the written submissions, the Panel decided to hold a hearing session to receive oral argument on the matters addressed in the written submissions. As contemplated in the Notice of Hearing issued on August 17, 2012, the hearing respecting NQCLs was held in Fort McMurray on October 23, 2012. Details of the matters to be considered in the hearing were set out in a letter from the Panel's counsel dated October 19, 2012 (filed in the registry as document #1210). All of the parties who filed written submissions concerning the NQCLs participated in the oral hearing, except for FMFN. When the hearing session concluded, the Panel stated that it would provide decisions regarding the further consideration by the Panel of the two remaining NQCLs. This letter contains the Panel's decisions. To ensure its decisions are issued prior to the commencement of the main hearing on October 29, 2012, the Panel has not set out in this letter the detailed positions of the parties but has instead referred to some aspects of the parties' positions within the Panel's reasons. Although the Panel has not included a summary of each party's position, the Panel assures participants that it has considered all of the written and oral submissions provided in this part of the proceeding. The attachment to this letter decision lists the submissions that the Panel considered.

The Panel has made the following decisions in relation to the NQCLs filed by the ACFN and MNA.

1. The Panel does not have an express grant of statutory authority to consider the adequacy of Crown consultation in relation to the Project. Although the Panel is empowered by statute to

consider questions of constitutional law relating to the matters before it in this proceeding or arising from its statutory mandate, the questions presented in the NQCLs do not arise from either. As a result, the Panel does not have jurisdiction over the questions of constitutional law raised in ACFN's and MNA's NQCLs.

2. Even if the Panel had jurisdiction over the questions of constitutional law raised in the NQCLs, it would be premature for the Panel to make a finding on the adequacy of Crown consultation and make a decision in reliance on that finding (if the Panel concluded consultation was inadequate). The Crown conduct that gives rise to the duty to consult will continue after this proceeding is completed and after the Panel has issued its report. The Panel's report will inform the Crown's subsequent decisions about constitutional consultation and opportunities will exist for the Crown and Aboriginal groups to continue the consultation process. When that process is completed, and if the Crown's decision is that constitutional consultation is adequate, the Aboriginal groups will be entitled to challenge the Crown's decision if they are not satisfied with the results of that process.

3. Notwithstanding that the Panel has decided that it cannot consider the questions of constitutional law because it does not have jurisdiction to do so, it will consider all the evidence and argument relating to the potential effects of the Project on Aboriginal groups and individuals in accordance with the terms of the *Amended Agreement To Establish a Joint Review Panel for the Jackpine Mine Expansion Project* ("the Agreement").

The reasons for the Panel's decisions are set out below.

The Questions of Constitutional Law

The ACFN's NQCL posed the following questions:

> 1. Has the Crown in right of Alberta discharged the duty to consult and accommodate ACFN with respect to the potential adverse effects of the Project on ACFN's Treaty Rights, as mandated by the Treaty and s. 35 of the *Constitution Act, 1982*?
>
> 2. Has the Crown in right of Canada discharged the duty to consult and accommodate ACFN with respect to the potential adverse effects of the Project on ACFN's Treaty rights, as mandated by the Treaty and s. 35 of the *Constitution Act, 1982*?

The ACFN requested the following relief:

> 1. That the Joint Review Panel, sitting as the Energy Resources Conservation Board, deny the project for approval because the Crown in right of Alberta and/or the Crown in right of Canada has failed to adequately discharge the duty to consult and accommodate the ACFN;
>
> 2. A finding that the Project is not in the public interest and cannot be authorized unless and until the Crown has fully discharged its duties to consult

and accommodate ACFN with respect to potential adverse effects on its Treaty Rights (as described below);

3. In the alternative, a deferral of the decision on the Project for approval until each of the Crown in right of Alberta and the Crown in right of Canada adequately consult the ACFN regarding the potential impacts of the Project on the ACFN's Treaty rights and accommodates the same; and

4. That the Joint Review Panel, pursuant to the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012*, recommend to the Minister that the Project will cause significant adverse impacts on ACFN's Treaty Rights and culture that are not mitigated and cannot be justified unless and until the Crowns and each of them has fully discharged their duties to consult and accommodate ACFN with respect to potential adverse effects on its Treaty Rights (as described below).

From paragraph 7b) of its written submission dated October 1, 2012, the Panel interprets the MNA's question as follows:

1. Has the Government of Alberta upheld its duty to consult with the Métis people whose rights will be impacted by this project? The MNA asserts that these rights exist and are and have been asserted by the MNA Region 1 throughout this process. These submissions herein provide the Notice of Question of Constitutional Law and associated information required in accordance with Schedule 2 of the *Administrative Procedures and Jurisdiction Act, Designation of Constitutional Decision Makers Regulation,* A.R. 69/2006 including the aboriginal right to be determined.

MNA requested the following relief in paragraphs 99 and 100 of its submission:

99. A finding that:

a) The evidence shows that there is a credible assertion that the Aboriginal Rights of the Métis in the area will be impacted by this Application;

b) The Government of Alberta has not engaged in any consultation with any Métis people with respect to this Application; and

c) Shell has not fulfilled the Terms of Reference of the Government of Alberta or the Joint Review Panel and therefore cannot be said to have relieved the Crown of their obligation to consult and/or accommodate the impacts to the Aboriginal rights asserted.

100. Denial of the application on the basis that the impact on the Aboriginal Rights of the Métis people in the area has not been addressed in the Application.

The Panel considers that the findings requested in paragraph 99 of the MNA submission are actually the facts the MNA proposed to show in evidence in order to support the request for relief that appears in paragraph 100.

Each NQCL asks the Panel to find that the Crown has a duty to consult with the Aboriginal people identified, and to find that the Crown has not met that duty. The duty to consult and accommodate is a legal duty with unique aspects that distinguish it from other Aboriginal rights. The duty arises from the Honour of the Crown and always rests with the Crown, although the Crown may delegate procedural aspects of consultation. Crown consultation is part of a process of fair dealing and reconciliation that flows from the historical relationship between the Crown and Aboriginal people[1].

The duty is owed to Aboriginal communities as a whole and not to individual Aboriginal persons[2]. It arises when the Crown has knowledge, real or constructive, of the potential existence of an aboriginal right, title or interest and contemplates Crown conduct that might adversely affect it. When assessing potential impacts to aboriginal claims or rights, the impacts must be causally linked to the proposed Crown conduct or decision. Although that assessment may include a consideration of cumulative effects based on the existing state of affairs, addressing past wrongs is not one of the purposes of Crown consultation[3].

The scope of the duty to consult is based on a preliminary assessment of the strength of the claim or right asserted and the extent of the alleged infringement. Where the perceived breach is less serious or relatively minor, the content of the duty will be at the lower end of the scale, for example, mere notice may be sufficient. If a strong *prima facie* case for the claim is established and the potential infringement is of higher significance, deep consultation that is aimed at finding a satisfactory solution may be required; however, the duty to consult does not confer a veto power on Aboriginal groups[4].

Adequacy of the NQCLs

No concerns were raised in relation to the form, content, filing or service of ACFN's NQCL.

In relation to MNA's NQCL, Alberta raised a number of concerns, including that:

- strict compliance with the notice requirements of the *Administrative Procedures and Jurisdiction Act* ("*APJA*") is required;
- the MNA NQCL does not contain a clear statement of a question of constitutional law; and
- contrary to the requirements of the *Designation of Constitutional Decision Makers Regulation* ("Regulation"), the NQCL does not provide the substance of the evidence of all of the MNA's proposed witnesses. Alberta stated that this defeats the purpose of the

[1] *Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests),* 2004 SCC 73; *Mikisew Cree First Nation v. Canada (Minister of Canadian Heritage),* 2005 SCC 69.
[2] *Newfoundland and Labrador v. Labrador Métis Nation,* 2007 NCLA 75; leave to appeal to SCC refused Docket 32468 (May 29, 2008), 2008 CanLII 32711 (SCC).
[3] *West Moberly First Nations v. British Columbia (Chief Inspector of Mines),* 2011 BCCA 247; leave to appeal to SCC refused Docket 34403 (February 23, 2012), 2012 CanLII 8361 (SCC).
[4] *Haida Nation, ibid.*

notice requirement, which is to allow the Attorney General of Alberta to know the case it has to meet and the testimony that will be heard from witnesses. Alberta also stated that it is impossible for Alberta to prepare its submissions in response to the NQCL without having the substance of the MNA's witnesses' testimony.

During oral submissions, Alberta advised that it was not insisting on a strict technical approach to the NQCL and was therefore not asking that the MNA's NQCL be struck. Rather, it requested that the Panel not permit any witnesses for whom the MNA had not provided a will-say statement to testify.

The MNA's position was that, given the volume of materials it provided and the information provided regarding its witnesses, its NQCL complied in substance with the provisions of the *APJA*. It also stated that the responders to its NQCL suffered no prejudice as a result of the form or content of its NQCL. During oral submissions, MNA's counsel provided Alberta with one additional will-say statement and advised that 5 of the 11 MNA witnesses for whom a will-say statement was not submitted would not be testifying. The MNA further took the position that, given that certain MNA witnesses are Elders, there was no requirement to provide a written submission as to the content of their evidence.

The Panel is satisfied that the provisions of the *APJA* apply to its ability to consider the questions of constitutional law. In particular, section 12 of the *APJA* and Schedule 2 of the Regulation require the filer of a NQCL to provide to the Minister of Justice and Attorney General of Alberta and the Attorney General of Canada certain information including:

- the grounds to be argued and reasonable particulars of the proposed argument, including a concise statement of the constitutional principles to be argued, references to any statutory provision or rule on which reliance will be placed and any cases or authorities to be relied upon;
- the law in question, the right or freedom alleged to be infringed or denied, or the aboriginal or treaty right to be determined, as the case may be;
- the material and documents that will be filed with the decision-maker; and
- a list of witnesses intended to be called to give evidence before the decision-maker and the <u>substance of their proposed testimony.</u> (underlining added by the Panel)

The provisions of the *APJA* and the Regulation are mandatory. The Panel has no discretion to cure defects in NQCLs provided to Alberta, Canada or any other parties to the proceeding entitled to the notice. The legislation is clear that a notice meeting all of the foregoing criteria must be given to the Panel, Shell, Alberta and Canada.

The Panel accepts that the purpose of the notice requirement is to ensure that the Panel, the proponent, and the governments of Alberta and Canada can be informed of the substance of the constitutional questions being raised so that they can respond to them appropriately. A failure to provide the required information is more than a technical deficiency that may have the potential to create prejudice to Shell, Alberta and Canada and any other parties responding to the NQCL. It is a contravention of the *APJA* that deprives the Panel of any jurisdiction it might otherwise have to consider the constitutional question posed in the NQCL.

The Panel finds that for those MNA witnesses for whom a will-say statement or other statement of his or her intended testimony was not provided with the NQCL, the notice requirement of the *APJA* not met. This is the case even if those witnesses are MNA Elders: the *APJA* notice requirement makes no distinction between expert witnesses and laypersons or persons having traditional, cultural or other special knowledge. As a result, the Panel would not permit those witnesses to give evidence in relation to the question of constitutional law posed in the MNA's NQCL.

In all other respects, the Panel is satisfied that the MNA's NQCL provides the information required by the legislation such that the notice requirement in the *APJA* is met and there is no apparent prejudice to Alberta, Canada or Shell. Notwithstanding that finding, the Panel would like to provide additional comments that may assist the MNA and other parties participating in proceedings in which constitutional questions of law arise. Subsection 12(4) of the *APJA* states "the notice under subsection (1) must be in the form and contain information provided for in the regulations". Schedule 2 of the Regulation provides a template form of notice. It is in the nature of a "fill in the blanks" form that would be understandable and useful to any person, with or without legal training. The form also provides directions on what information is to be included in the Details of Argument. The Panel strongly encourages anyone intending to file a NQCL to slavishly follow the template notice that is provided in the Regulation. Doing so practically eliminates any possibility that a filer's notice may be found to be deficient by a designated decision-maker.

Application of the APJA to the NQCLs

The Panel addressed this matter in its letter of October 19, 2012, concerning the participation of the Non-status Fort McMurray/Fort McKay First Nation and the Clearwater River Paul Cree Band #175, but it bears repeating in this decision. Under the terms of the Agreement, the Panel is directed to conduct its review in a manner that discharges the responsibilities of the Energy Resources Conservation Board ("ERCB" or "Board") and the requirements set out in the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012* ("*CEAA, 2012*") and the Terms of Reference appended to the Agreement. The ERCB is a "designated decision maker" as defined in subsection 10(c) of the *APJA*. As a result, Part 2 of the *APJA* applies to the Panel when it discharges its responsibilities as a division of the ERCB.

Can the Panel Consider Questions of Constitutional Law?

In *Rio Tinto Alcan Inc. v. Carrier Sekani Tribal Council*[5], (*Carrier Sekani*) cited by all the participants in this proceeding, the Supreme Court of Canada summarized the law relating to an administrative tribunal's power to consider constitutional issues. The Court stated:

> [68] ..., tribunals are confined to the powers conferred on them by the legislature: *Conway*. We must therefore ask whether the *Utilities Commission Act* conferred on the Commission the power to consider the issue of consultation, grounded as it is in the constitution.
>
> [69] It is common ground that the *Utilities Commission Act* empowers the Commission to decide questions of law in the course of determining whether the 2007

[5] 2010 SCC 43.

> [Energy Purchase Agreement (EPA)] is in the public interest. The power to decide questions of law implies a power to decide constitutional issues that are properly before it, absent a clear demonstration that the legislature intended to exclude such jurisdiction from the tribunal's power (*Conway*, at para. 81; *Paul v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, 2003 SCC 55, [2003] 2 S.C.R. 585, at para. 39). "[S]pecialized tribunals with both the expertise and authority to decide questions of law are in the best position to hear and decide constitutional questions related to their statutory mandates": *Conway*, at para. 6.
>
> (underlining added by the Panel)

Similar to the British Columbia Utilities Commission ("BCUC") in *Carrier Sekani*, the ERCB is authorized by the legislation establishing its powers, duties and functions to decide questions of law. That is implied from several provisions of the *Energy Resources Conservation Act* ("*ERCA*"), in particular section 26, which requires the ERCB to decide what legal rights arise that may entitle an individual to a hearing before the Board, and section 41 which provides for a right of appeal from a Board decision on a question of jurisdiction or on a question of law. The Panel therefore concludes that is empowered, as the ERCB, to decide constitutional issues that are properly before it unless there is a clear demonstration that the legislature intended to exclude such jurisdiction from the ERCB's powers.

Pursuant to the Regulation, the ERCB is authorized to decide all questions of constitutional law. As a result, Part 2 of the *APJA* does not displace any of the ERCB's constitutional authority that is indicated under a *Paul* or *Conway* analysis (assuming the section 12 *APJA* notice requirement is met). But the *APJA* does not enlarge that authority either. The Panel therefore finds that it has jurisdiction to decide the questions of constitutional law raised in the NQCLs if the questions relate to matters that are properly before the Panel or are related to the Panel's statutory mandate.

The Duties Relating to Crown Consultation

In *Carrier Sekani*, the Supreme Court of Canada stated that government could delegate the duties associated with section 35 consultation to an administrative tribunal.

> [56] The legislature may choose to delegate to a tribunal the Crown's duty to consult. As noted in *Haida Nation*, it is open to governments to set up regulatory schemes to address the procedural requirements of consultation at different stages of the decision-making process with respect to a resource.
>
> [57] Alternatively, the legislature may choose to confine a tribunal's power to determinations of whether adequate consultation has taken place, as a condition of its statutory decision-making process.
>
> [58] Tribunals considering resource issues touching on Aboriginal interests may have neither of these duties, one of these duties, or both depending on what responsibilities the legislature has conferred on them. Both the powers of the tribunal to consider questions of law and the remedial powers granted it by the legislature are relevant considerations in determining the contours of that tribunal's jurisdiction: *Conway*. As such, they are also

> relevant to determining whether a particular tribunal has a duty to consult, a duty to consider consultation, or no duty at all.
>
> (underlining added by the Panel)

No party stated that the Panel had an express grant of statutory power to consider the adequacy of Crown consultation; in fact, Alberta stated that the Legislature of Alberta had not granted the Panel jurisdiction to consider and assess Alberta's consultations as part of the Project application process. The Panel agrees that any statutory authority it has to consider the question has not been expressly granted to it, and therefore must arise within the "contours of [the Panel's] jurisdiction".

Although the ACFN stated in its written submission that the Panel itself is a Crown entity, counsel for ACFN stated in his oral submissions that the Panel remained an independent, quasi-judicial body similar to the BCUC in *Carrier Sekani*. Counsel for MNA stated that the Panel's exercise of its authority is government action. Notwithstanding those submissions, no party argued that the Panel was the Crown and was therefore required to consult with Aboriginal groups.

The Panel agrees with Canada and Alberta that a Canadian Environmental Assessment Agency review panel does not exercise a decision-making function. It performs an environmental assessment and provides a report to the federal Minister of the Environment that must be taken into account for the purposes of the federal government's decisions with respect to the environmental assessment as well as in respect of federal approvals and permits that are needed for a project to proceed. A review panel is neither the Crown nor an agent of the Crown to which the duty to consult is delegated.

Counsel for Alberta stated that Alberta addresses its consultation obligations through Policy and Guidelines that are administered by Alberta government departments (with procedural aspects delegated to project proponents). The Panel also notes that the decision of the Court of Appeal of Alberta in *Dene Tha' First Nation v. Alberta (Energy and Utilities Board)*[6], makes it clear that the ERCB is not the Crown and does not have the duty to consult.

> [24] It is now conceded to us that neither the energy company nor the Board has or had any duty in law to consult with those holding aboriginal or treaty rights. That concession is plainly correct today, though it may have been unclear for a time. At one point in oral argument, there was a stray reference to the Board as an "emanation" of the Crown, a characterization not argued elsewhere, and in our view inaccurate. In the 1930s the Privy Council condemned that term as vague and apt to mislead.

The Panel states, in case there is any uncertainty over the question, that the ERCB is not the Crown and does not have the Crown's duty to consult, whether as an agent of the Crown or pursuant to some other delegation. As a result, the Panel's jurisdiction over the question of the adequacy of Crown consultation cannot arise from this aspect of the duty to consult.

[6] 2005 ABCA 68.

The Duty to Consider Consultation

In *Carrier Sekani*, the Supreme Court restated the test from *Haida Nation* that sets out the circumstances in which the duty to consult arises.

> [79] A duty to consult arises, as set out above, when there is: (a) knowledge, actual or constructive, by the Crown of a potential Aboriginal claim or right, (b) contemplated Crown conduct, and (c) the potential that the contemplated conduct may adversely affect the Aboriginal claim or right.

The applicant in *Carrier Sekani*, B.C. Hydro, was an agent of the Crown and therefore obliged to uphold the honour of the Crown, including discharging the duty to consult (if the duty arose). Having regard for this, the British Columbia Court of Appeal urged the BCUC "to grasp the nettle and decide the consultation dispute".[7] On appeal, the Supreme Court of Canada agreed that the BCUC had the power to consider whether adequate consultation with Aboriginal groups had taken place but it overturned the Court of Appeal's decision on the basis that the issue of consultation did not arise from B.C. Hydro's application. The Court concluded that the only Crown conduct arising from the decision that was before the BCUC was B.C. Hydro's intention to purchase power as reflected in the proposed Energy Purchase Agreement. As a result, the Court decided that the question of the adequacy of Crown consultation did not arise from the application filed by B.C. Hydro and was not within the BCUC's mandate.

> [84] It was argued that the Crown breached the rights of the CSTC when it allowed the Kenney Dam and electricity production powerhouse with their attendant impacts on the Nechako River to be built in the 1950s and that this breach is ongoing and shows no sign of ceasing in the foreseeable future. But the issue before the Commission was whether a fresh duty to consult could arise *with respect to the Crown decision before the Commission*. The question was whether the *2007 EPA* could *adversely* impact the claim or rights advanced by the CSTC First Nations in the ongoing claims process. The issue of ongoing and continuing breach was not before the Commission, given its limited mandate, and is therefore not before this Court.
>
> (underlining added by the Panel)

In its October 19, 2012 letter to the parties that filed or responded to the NQCLs, the Panel asked parties to identify the contemplated Crown conduct that gives rise to the duty to consult. Counsel for ACFN stated that this was an academic question since Alberta and Canada had both accepted that the duty was triggered and existed. However, he also stated that the entire amendment approval process for the Project is Crown conduct that triggered the duty as early as the date that Shell proposed Terms of Reference for its Environmental Impact Assessment. ACFN argued that the Panel's decision would be a milestone decision because the Panel would decide *if* the Project should be approved, not *how* the Project should be approved. He stated that subsequent permitting decisions would be limited to deciding what conditions to attach to various approvals that might follow. ACFN also argued, albeit in the alternative, that the Panel's approval process is Crown conduct because it is a Crown-established process for project approval. ACFN stated that the Panel's amendment approval decision is Crown conduct that triggers the duty to consult.

[7] *Carrier Sekani Tribal Council v. British Columbia (Utilities Commission)*, 2009 BCCA 67, at para. 56.

ACFN's counsel emphasized that this did not mean the Panel was acting as a Crown agent but that it remained an independent, quasi-judicial body similar to the Commission in *Carrier Sekani*. In response to the submissions of Canada, Alberta and Shell, the ACFN reiterated that the duty to consult in relation to the Project was triggered long ago and that it did not make sense for the Panel to consider consultation obligations on only a forward-looking basis. He urged the Panel to consider what had happened in the past and to decide the question of consultation adequacy.

The MNA stated that it adopted the submissions of the ACFN on the question of the Panel's jurisdiction over the NQCLs. The MNA also stated that any exercise of statutory authority is a government action. Its counsel argued that a decision of the Surface Rights Board had established that the ERCB is an expropriating body, and that expropriation is unquestionably a government action.

Alberta confirmed that it has a duty to consult relative to the Project. Alberta disagreed, however, that the Panel had the jurisdiction to consider the adequacy of Crown consultation. Alberta stated that Crown decisions have already been made in relation to the Project and that those could potentially be challenged for inadequate consultation. Alberta argued that there is no contemplated Crown conduct before the Panel and that neither the Panel (as the ERCB) nor the proponent is the Crown. Alberta stated that in order for the Panel to be able to consider Crown consultation, it would have to have jurisdiction over the parties, the subject matter, and the remedies being sought. In Alberta's view, none of those requirements are met in this case.

Alberta stated that in addition to the Panel's approval of the Project application filed with the ERCB, the Project requires approvals from Alberta under the *Environmental Protection and Enhancement Act*, *Water Act*, and *Public Lands Act* before it can proceed, and that the Panel has no decision-making authority regarding those Alberta approvals. Alberta submitted that the processes for acquiring the Alberta approvals provided additional opportunities for Aboriginal consultation after the Panel issues its report. Alberta further stated that although this proceeding is about Shell's application, the Crown's efforts to consult and respond to the concerns of First Nations are much broader than the application and encompass other processes and avenues to mitigate impacts. Alberta argued that the Panel's hearing is one of the tools that allows the Crown to better understand the Project, and in fact is part of Alberta's consultation process. Alberta submitted that a decision by the Panel on the adequacy of Crown consultation would therefore be premature and unnecessary.

Canada stated that in addition to numerous provincial approvals for the Project (which Canada listed on page 8 of its written submission dated October 15, 2012), federal approvals are required under the *Fisheries Act*, as amended, and the *Navigable Waters Protection Act*, as amended. Canada described the sequencing of events that might lead to approval of the Project by Canada and Alberta, and stated that the Panel is part of a planning process that informs all federal and provincial Crown decisions relating to the Project. Canada also stated that Crown decisions about the adequacy of Aboriginal consultation and accommodation *should* be informed by the Panel's findings about project impacts on actual or asserted Aboriginal or Treaty rights. This requires that any Crown decision about sufficiency of consultation and accommodation be made after the Panel's report is issued and before federal decision-making occurs under *CEAA, 2012* or other

federal statutes. Canada submitted that the Panel's proceeding did not represent an appropriate time for consultation adequacy to be assessed, given the capacity and intention of the Crown to address the concerns raised by Aboriginal groups in the future.

Similar to Alberta and Canada, Shell described the various federal and Alberta government approvals that would need to be considered and dispositioned after the Panel had issued its decisions and recommendations. Shell stated that it was premature for the Panel to consider the adequacy of Crown consultation because many of the decisions needed to allow the Project to proceed would not be made until well after the Panel's report was issued.

The Panel has considered the arguments provided by parties on the question of what is the Crown conduct that gives rise to the duty to consult. The Panel has concluded that there is no Crown conduct arising from the matters that are before the Panel so as to trigger the duty to consult in relation to those matters. Alberta and Canada acknowledged that there is and will continue to be an obligation on the Crown to consult and accommodate in relation to the Project. But that duty is triggered by other circumstances, including federal and Alberta government decisions on applications that are not before this Panel. The Crown in right of Alberta and the Crown in right of Canada are not before this Panel, nor is the Panel empowered to direct the Crown to perfect consultation with Aboriginal groups if the Panel were to find that consultation was inadequate. With reference to the *Conway* decision, the Panel does not have the ability to grant a remedy that would require the Crown, which has the duty to consult, to fulfill its consultation obligations to ACFN and MNA. The Panel's decision-making authority is limited to making a determination as to whether the Project is in the public interest and dispositioning the Project application accordingly. The Panel may deny the Project application or approve it with or without conditions designed to ensure the Project meets applicable regulatory requirements. Those conditions and any other requirements imposed by the Panel will govern Shell's conduct, but will not and cannot authoritatively direct the conduct of the Crown.

In addition, the Panel accepts the representations from Alberta, Canada and Shell that Crown consultation in relation to the Project is not complete. It would be premature for the Panel to make a decision on the Project application in reliance on a finding that consultation has been inadequate when the Crown has acknowledged that it has a duty to consult and stated that it will continue to address this duty after this proceeding is ended. The Panel is required or authorized under the Agreement to receive a broad range of information about the potential effects of the Project on Aboriginal groups and individuals, and to include that information in its report. Alberta and Canada have each stated that the information contained in the Panel's report will be considered and used by them to continue the consultation process to its conclusion. That is an appropriate use of the Panel's report, and is a use that is recognized in law as a legitimate part of the Crown's consultation process[8]. The appropriate time for consultation adequacy to be decided is when the Crown has concluded its consultation process. At that time, Aboriginal groups can decide if they are satisfied with the results of the consultation process or if they wish to seek a remedy to enforce the Crown's obligations to them.

ACFN also stated in oral argument that the Panel cannot make a decision that is inconsistent with the *Constitution Act, 1982*. The argument, as the Panel understands it, is that by potentially

[8] *Taku River Tlingit First Nation v. British Columbia (Project Assessment Director)*, 2004 SCC 74.

approving the Project application without considering whether Crown consultation in relation to the Project is adequate, the Panel may be condoning or permitting the Crown to breach its duty to the ACFN, and that result is not in the public interest. In the Panel's view, the Federal Court of Appeal considered a similar argument in *Standing Buffalo Dakota First Nation v. Enbridge Pipelines Inc.*[9]. In that decision, the Court found that the National Energy Board ("NEB") did not have a duty to undertake a *Haida* analysis or decide if the Crown met the duty to consult with the Aboriginal appellants. The Court described the argument in that case as follows:

> [38] The appellants further argue that in the context of an application for a Section 52 Certificate, the NEB must "have regard to all considerations that appear to it to be relevant", as specifically stated in section 52 of the NEB Act. And, according to the appellants, whether the Crown has, and has satisfied, a *Haida* duty, are matters that are relevant to, and therefore must be addressed by, the NEB. A failure to do so, their argument continues, would result in breach by the NEB of its obligation to make its decisions in accordance with the dictates of the Constitution.

The Court decided that the NEB acted constitutionally, when it stated:

> [40] First, as noted above, the decision in *Quebec (Attorney General) v. Canada (National Energy Board)* establishes that in exercising its decision-making function, the NEB must act within the dictates of the Constitution, including subsection 35(1) thereof. In the circumstances of these appeals, the NEB dealt with three applications for Section 52 Certificates. Each of those applications is a discrete process in which a specific applicant seeks approval in respect of an identifiable Project. The process focuses on the applicant, on whom the NEB imposes broad consultation obligations. The applicant must consult with Aboriginal groups, determine their concerns and attempt to address them, failing which the NEB can impose accommodative requirements. In my view, this process ensures that the applicant for the Project approval has due regard for existing Aboriginal rights that are recognized and affirmed in subsection 35(1) of the Constitution. And, in ensuring that the applicant respects such Aboriginal rights, in my view, the NEB demonstrates that it is exercising its decision-making function in accordance with the dictates of subsection 35(1) of the Constitution.
>
> (underlining added by the Panel)

The Court added that although the NEB correctly decided it was not required to determine whether the Crown was under and had discharged a duty to consult before approving pipeline project applications, that decision did not preclude adjudication of the consultation issues by a court of competent jurisdiction. In fact, the Court noted that the *Haida* and *Paul* decisions indicated that aboriginal groups should seek their recourse in the courts in such circumstances.

In accordance with the Agreement, the Panel has provided a number of opportunities for Aboriginal groups and individuals to provide comment on and participate in this proceeding to consider the Project application and environmental assessment. The ACFN and MNA have filed

[9] 2009 FCA 308; leave to appeal to SCC refused Docket 33481 (December 2, 2010), 2010 CanLII 70764 (SCC).

substantial written submissions that indicate they will participate extensively in the oral hearings. The Panel believes that its hearing process will assist both the Crown (which owes the duty to consult) and the Aboriginal groups (who are entitled to that consultation) to move towards a resolution of their differences. It will also assist the Panel to understand the potential effects of the Project on Aboriginal people. If the Panel decides that the Project is in the public interest, that understanding will allow it to disposition the Application appropriately by imposing measures within its authority that are intended to mitigate any adverse impacts from the Project on Aboriginal groups and individuals.

The Panel has an additional comment in relation to the NQCL filed by the MNA. In its submissions, Alberta expressed concern that the question of constitutional law presented by the MNA was overly broad. Rather than identifying specific rights-bearing aboriginal collectives, it claimed rights in relation to Métis people generally. The Board understands that the scope and extent of Métis rights in Alberta is not as well defined as those of recognized First Nations. Although the duty to consult requires only a preliminary assessment of the strength of an Aboriginal claim or right, there must be some reference point available to do that assessment. In the decision *Lax Kw'alaams Indian Band v. Canada (Attorney General)*[10], the Supreme Court of Canada advised against allowing a regulatory proceeding to venture into a free-ranging inquiry into the historical grounds of modern Aboriginal rights.

> [11] The courts (including this Court) have long urged the negotiation of Aboriginal and treaty claims. If litigation becomes necessary, however, we have also said that such complex issues would be better sorted out in civil actions for declaratory relief rather than within the confines of regulatory proceedings. In a fisheries prosecution, for example, there are no pleadings, no pre-trial discovery, and few of the procedural advantages afforded by the civil rules of practice to facilitate a full hearing of all relevant issues.

The Panel believes that the question of constitutional law posed by the MNA, and the evidence the MNA proposed to substantiate its position on the question, presents a real prospect that this proceeding would venture into the kind of inquiry the Supreme Court of Canada cautioned regulators to avoid.

<u>The Effect of the Agreement on the Panel's Jurisdiction over the Question</u>

ACFN, and to a more limited extent MNA, argued that Articles 6.3 or 6.4 of the Agreement, or both of them together, conferred jurisdiction over the questions or indicated that the Panel had that jurisdiction. That is not the Panel's understanding or interpretation of the Agreement. Generally speaking, the Agreement provides a broad mandate for the Panel to receive information about the potential impacts of the Project on Aboriginal groups and individuals, to assess the significance of those impacts, and to include in its report the Panel's findings on those matters. Article 6.3 of the Agreement does not expand the Panel's mandate, it provides a limit on what the Panel is required to do under the Agreement by specifically stating that the Panel is *not required* to make any determinations as to the scope of the Crown's duty to consult an aboriginal group or whether the Crown has met a duty to consult or accommodate. Article 6.4 of the

[10] 2011 SCC 56.

Agreement simply confirms that the Panel is subject to Part 2 of the *APJA* and does not expand or reduce the Panel's mandate under the Agreement.

As previously stated herein, the Panel has concluded that any jurisdiction it may have over the questions of constitutional law posed in the NQCLs must be derived from statute (*Conway*). The Agreement, regardless of its terms, is incapable of conferring jurisdiction on the Panel unless that jurisdiction is rooted in a statutory grant of authority.

Yours truly,

<original signed by>

Jim Dilay
Joint Review Panel Chair

APPENDIX

Submissions Relating to the Notices of Question of Constitutional Law

CEAA Registry #	Date Filed	Party and Document Name
461	October 1, 2012	MNA NQCL and Written Submission
465	October 1, 2012	ACFN NQCL
536	October 9, 2012	Alberta letter to Panel "Preliminary Submissions"
537	October 9, 2012	ACFN letter to Panel requesting opportunity to respond to Alberta's preliminary submissions
605	October 11, 2012	Shell letter to Panel with submissions on NQCLs
772	October 12, 2012	ACFN Erratum to its NQCL
904	October 15, 2012	Shell Written Submission on NQCLs
905	October 15, 2012	Canada Written Submission on NQCLs
907	October 15, 2012	Alberta Written Submission on NQCLs
913	October 16, 2012	Alberta Correction to its Written Submission on NQCLs
1036	October 17, 2012	ACFN Written Reply Submission
1037	October 17, 2012	MNA Written Reply Submission

ANNEXE 5 LISTE DES CONDITIONS DE L'AER

Condition 1 - La commission demande que Shell présente une mise à jour des limites de concession cinq ans avant toute perturbation le long d'une limite de concession commune particulière, à moins qu'une autre période ne soit stipulée par l'AER au moment de la demande faite par Shell. (Exploitation minière)

Condition 2 - La commission demande à Shell de fournir, aux fins d'approbation par l'AER, une évaluation des interactions géotechniques entre le site d'élimination des morts-terrains nord, le MRDC et la paroi de la fosse avant le début de toute activité de terrassement dans la zone d'interaction du site d'élimination des morts-terrains nord, du MRDC et de la paroi de la fosse. (Exploitation minière)

Condition 3 - La commission exige que Shell fournisse une mise à jour de ses plans d'assèchement et d'exploitation minière dans l'ACP cinq ans avant que les activités ne commencent dans l'ACP. La mise à jour doit comprendre une description de tout changement que Shell a l'intention de faire en ce qui concerne les activités d'assèchement et d'exploitation minière dans l'ACP, résultant de l'expérience qu'elle aura acquise dans le cadre de la phase 1. (Assèchement des dépôts de surface et dépressurisation de l'aquifère basal de la Formation de McMurray)

Condition 4 - La commission demande à Shell de fournir un plan de gestion des géorisques à jour, lorsqu'elle présente son plan annuel d'exploitation de la mine et ce, dès que les activités d'expansion de la mine seront entreprises. (Géorisques associés au Dévonien)

Condition 5 - La commission demande à Shell de fournir un plan d'amélioration de la récupération du bitume aux fins d'approbation par l'AER, deux ans avant la construction. Ce plan doit décrire en détail toutes les améliorations relatives à la récupération du bitume que Shell entend intégrer à la conception et au plan d'agrandissement de la mine Jackpine (c.-à-d. à la phase 1 et au présent projet). (Récupération du bitume)

Condition 6 - La commission demande à Shell de fournir des plans de mesure aux fins d'approbation par l'AER un an avant d'entreprendre l'expansion de la mine Jackpine. Ces plans doivent comprendre les schémas de procédé et d'instrumentation, les méthodes de mesurage et d'échantillonnage, les méthodes d'analyse et les méthodes de calcul des bilans matières conformes aux exigences de mesure de l'AER. (Récupération du bitume)

Condition 7 - La commission demande à Shell de fournir un plan de mise en service et de démarrage aux fins d'approbation par l'AER un an avant d'entreprendre l'agrandissement de la mine Jackpine. (Récupération du bitume)

Condition 8 - La commission exige que Shell fournisse à l'AER annuellement, au plus tard le 28 février, un calcul montrant les rejets d'asphaltènes en fonction du bitume produit, pour l'année d'exploitation précédente. (Rejet d'asphaltènes)

Condition 9 - La commission exige que, sur une base annuelle moyenne, les rejets d'asphaltènes soient limités à un pourcentage massique de 10 pour cent en fonction du bitume produit. (Rejet d'asphaltènes)

Condition 10 - La commission exige comme condition d'approbation que Shell limite, sur une base annuelle moyenne, les pertes de solvants pour l'ensemble du site à tout au plus 4 volumes de solvants par 1 000 volumes de bitume produits. Ce calcul doit être fondé sur les pertes à l'échelle du site et comprendre toutes les pertes de solvants pour l'ensemble des conditions d'exploitation. (Perte de solvant et rejets de résidus du traitement des mousses non traités)

Condition 11 - La commission exige comme condition d'approbation que Shell ne rejette pas de résidus du traitement des mousses non traités dans les bassins de résidus ou les aires de dépôt. (section Perte de solvant et rejets de résidus du traitement des mousses non traités)

Condition 12 - La commission demande à Shell de présenter un plan de gestion des résidus aux fins d'approbation par l'AER, deux ans avant le démarrage du projet d'expansion. Il doit être indiqué dans le plan que Shell respectera la *Directive 074* dès le démarrage. (Résidus)

Condition 13 - La commission demande à Shell de n'avoir aucun résidu liquide à la fin de la durée de vie de la mine. (Résidus)

Condition 14 - La commission exige que Shell présente, au plus tard un an après le début de l'expansion, un relevé détaillé de surveillance du bruit, comprenant des mesures du bruit produit par les équipements installés durant l'expansion, pour vérifier la conformité avec la *Directive 038.* (Bruit)

Condition 15 - La commission exige que Shell présente une mise à jour de son EEB ou réalise un relevé détaillé de surveillance du bruit pour montrer sa conformité avec la *Directive 038* après qu'elle se sera procuré de nouveaux camions miniers de niveau IV. (Bruit)

Condition 16 - La commission exige que Shell protège d'un matériau peu perméable toutes les zones aquifères perméables qui sont exposées dans les fosses (y compris l'ACP) afin de véritablement réduire le risque que les eaux de procédé s'échappent du remblai pour s'infiltrer dans ces zones perméables. (Eaux souterraines)

Condition 17 - La commission exige que Shell présente à l'AER un rapport annuel décrivant les travaux de recherche et de développement sur les lacs de kettle qu'elle a effectués au cours de l'année écoulée, ses plans et échéanciers pour faire la démonstration de l'efficacité des lacs de kettle dans les vingt prochaines années et les solutions de rechange au traitement passif de l'eau dans les lacs de kettle. Le rapport doit comprendre les efforts et les contributions de Shell dans sa collaboration à la démonstration pleine échelle d'un lac de kettle. Le rapport doit être présenté la première fois deux ans avant le démarrage des installations de la mine Jackpine agrandie. (Lacs de kettle)

Condition 18 - La commission exige que Shell fournisse, avant le début des travaux d'exploitation minière, une évaluation économique exhaustive des solutions réalisables de traitement de l'eau que Shell pourrait mettre en œuvre de sorte que les lacs de kettle respectent les critères de rejet de l'eau à la fermeture. (Lacs de kettle)

Condition 19 - La commission exige que Shell utilise toutes les stratégies nécessaires, dont la réalisation d'aménagements hydrographiques et de travaux de remodelage du paysage et la planification de la succession végétale et de la revégétalisation, pour veiller à ce que les zones

spécifiées par Shell deviennent bel et bien des milieux humides après la fermeture. (Milieux humides)

Condition 20 - La commission exige que Shell décrive chaque stade de la remise en état des milieux humides pour la phase 1 et le projet dans son rapport annuel de fermeture et de remise en état. La commission exige aussi que Shell fasse rapport sur tous les résultats issus de recherches sur la remise en état des milieux humides dans les sites perturbés d'exploitation de sables bitumineux qu'elle aura pu obtenir ou dont elle aura pu prendre connaissance. (Milieux humides)

Condition 21 - La commission requiert que Shell élimine tous les gradins des structures de la mine avant la remise en état finale. (Remise en état)

Condition 22 - La commission requiert que Shell fournisse, pour approbation par l'AER, un rapport détaillé de l'aménagement des bassins versants pour toutes les structures de la mine un an avant la mise en place finale des matériaux valorisés. (Remise en état)

ANNEXE 6 LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Recommandation 1 - La commission recommande que le MEDDRA exige de Shell qu'elle mette à jour ses modèles d'écoulement souterrain lorsque des données de terrain seront disponibles et d'informer les intervenants touchés de tout changement significatif des prévisions des modèles, découlant de l'intégration de données propres au site. (Assèchement des dépôts de surface)

Recommandation 2 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta effectue une surveillance à l'échelle régionale pour vérifier les projections du modèle. (Qualité de l'air)

Recommandation 3 - La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta s'assurent que Shell effectue une surveillance et un suivi rigoureux des effets environnementaux du projet liés aux prévisions de changement climatique et qu'elle adapte sa gestion en conséquence si ces prévisions se révélaient incorrectes. Plus précisément, la commission recommande au gouvernement du Canada de s'assurer que Shell effectue un suivi et une surveillance des effets énumérés à l'article 5 de la LCEE 2012. Considérations liées au changement climatique dans l'évaluation environnementale. (Considérations liées au changement climatique dans l'évaluation environnementale)

Recommandation 4 - La commission recommande aux gouvernements du Canada et de l'Alberta de s'assurer que Shell surveille les changements environnementaux provoqués par le changement climatique et qu'elle prend, au besoin, des mesures de gestion adaptative à l'égard de tout effet environnemental imprévu qui pourrait toucher le projet. (Changements au projet causés par l'environnement)

Recommandation 5 - La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta envisagent la précaution d'un débit seuil face aux effets des prélèvements d'eau en période de débit extrêmement faible et face aux effets possibles sur la navigation. (Prélèvement d'eau de la rivière Athabasca)

Recommandation 6 - La commission recommande que le MPO, le MEDDRA, l'industrie des sables bitumineux et tous les autres intervenants affectent les ressources nécessaires pour que la phase 2 du *cadre de gestion de l'eau du cours inférieur de l'Athabasca* soit établie et qu'elle soit mise en œuvre complètement d'ici janvier 2016, comme il est recommandé dans le rapport du P2FC. (Prélèvement d'eau de la rivière Athabasca, Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones)

Recommandation 7 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta prenne immédiatement des mesures pour que le plan global de gestion de l'eau de la rivière Muskeg soit établi et approuvé de façon à coïncider avec le *Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux*, qui devrait être mis en application en 2015. (Dérivation de la rivière Muskeg)

Recommandation 8 - La commission recommande que le MEDDRA assortisse toute approbation sous le régime de l'EPEA des exigences suivantes à respecter par Shell :

- produire des plans d'urgence si l'eau des lacs de kettle ne respecte pas les critères relatifs aux effluents des lacs de kettle, y compris les solutions de traitement actif que Shell appliquerait pour réduire au minimum les effets sur les cours d'eau récepteurs;
- valider les modèles employés pour prévoir la qualité de l'eau dans les lacs de kettle et actualiser les plans d'atténuation en conséquence, à mesure que les informations sur les eaux de procédé issues des activités de Shell seront obtenues;
- produire un calendrier de recherche pour vérifier les prévisions concernant les lacs de kettle et les caractéristiques de conception de ceux-ci;
- traiter tout le volume d'eau de procédé issu du séchage des RFM à la fin de la vie utile de la mine. Cette eau de procédé traitée devra respecter les critères de rejet avant d'être mise dans les lacs de kettle. (Utilisation des lacs de kettle)

Recommandation 9 - La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta assortissent toute approbation de l'obligation pour Shell de surveiller les tissus des poissons dans les lacs de kettle et, si les poissons dans un lac de kettle montrent des concentrations élevées de contaminants, de mettre en œuvre des mesures d'atténuation approuvées par les autorités gouvernementales pour empêcher que les poissons soient consommés tant qu'ils ne seront pas bons à manger. (Utilisation des lacs de kettle)

Recommandation 10 - La commission recommande que le MEDDRA examine le calcul de la responsabilité du MFSP et, au besoin, qu'il fasse les ajustements pour que les coûts totaux attribués au traitement des sols et des eaux contaminés soient entièrement récupérés si les lacs de kettle ne fonctionnent pas comme prévu. (Utilisation des lacs de kettle)

Recommandation 11 - La commission recommande que le MEDDRA assortisse toute approbation sous le régime de l'EPEA de l'exigence que Shell signale les effets négatifs relevés par la surveillance et qu'elle mette en œuvre les mesures d'atténuation qui s'imposent conformément à ses plans de gestion adaptative. (Utilisation des lacs de kettle)

Recommandation 12 - La commission recommande que le MEDDRA tienne compte de ce qui suit pour l'élaboration des critères de rejet de l'eau des lacs de kettle :

- Les critères devraient s'accorder avec les limites pour la qualité de l'eau du LARP, qui se fondent sur les recommandations provinciales pour la qualité de l'eau.
- Il n'existe pas de recommandations provinciales pour la qualité de l'eau concernant les substances chimiques préoccupantes, dont les acides naphténiques et les HAP.
- Les gouvernements de l'Alberta et du Canada devraient collaborer pour que les effluents des lacs de kettle n'aient aucun effet environnemental important sur le poisson et son habitat. (Utilisation des lacs de kettle)

Recommandation 13 - La commission recommande que le MEDDRA finalise les critères de rejet de l'eau des lacs de kettle et les diffuse aux premières étapes de l'essai de démonstration du LBM de Syncrude, de sorte que les critères puissent être intégrés dans les objectifs de qualité de l'eau nécessaires pour déterminer la réussite des lacs de kettle. (Utilisation des lacs de kettle)

Recommandation 14 - La commission recommande que le MEDDRA assortisse toute approbation donnée sous le régime de l'EPEA de l'exigence pour Shell de réétalonner tous les cinq ans les modèles de qualité des eaux de surface en utilisant les meilleures informations disponibles et d'exécuter à nouveau les simulations pour valider les effets prévus sur l'environnement et de veiller au respect des recommandations réglementaires pour la qualité de l'eau. (Effets sur la qualité des eaux de surface)

Recommandation 15 - La commission recommande que le MEDDRA actualise les objectifs de qualité de l'eau et les limites à fixer aux acides naphténiques et aux HAP dans le *cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg*, pour qu'il y ait coïncidence avec le *Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux* dont la mise en application complète devrait être faite en 2015. (Effets sur la qualité des eaux de surface)

Recommandation 16 - La commission recommande que le gouvernement du Canada veille à ce que Shell mette à jour ses modèles de façon à ce qu'ils tiennent compte des sources de dépôt atmosphérique de mercure et de HAP. Shell devrait fournir les résultats au gouvernement du Canada et déterminer les mesures d'atténuation appropriées en consultation avec les ministères concernés, les groupes autochtones et les autres parties intéressées dans le cas où les prévisions des modèles mis à jour seraient différentes de celles présentées à la commission. (Plan à perte nette nulle)

Recommandation 17 - La commission recommande que le gouvernement du Canada exige que Shell mette en œuvre un plan de surveillance visant à déterminer les concentrations de mercure et d'autres contaminants dans le lac de compensation après sa construction et à repérer tout accroissement associé des concentrations de contaminants dans les tissus des poissons. Advenant que des concentrations de contaminants dans les tissus de poissons excèdent les plafonds établis par SC, la commission recommande que le MPO exige que Shell mette en œuvre le programme de gestion adaptative décrit dans son PPNN. (Plan à perte nette nulle)

Recommandation 18 - La commission recommande que le gouvernement du Canada veille à ce que Shell élabore un échéancier précis, incluant des jalons, concernant le moment où les ressources halieutiques fournies par les ouvrages de compensation seront accessibles au public. L'échéancier proposé devrait figurer dans toute autorisation émise en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les pêches*. (Plan à perte nette nulle)

Recommandation 19 - La commission recommande que le MPO exige que Shell procède aux amendements suivants dans son PPNN final, et que le Ministère s'assure que ce travail est réalisé à sa satisfaction avant la délivrance de toute autorisation en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* :

- prendre en considération les changements climatiques dans les calculs des pertes et gains d'habitat du poisson;
- fournir les facteurs de pondération pour les critères de sélection employés dans l'évaluation des sites de lac de compensation envisagés dans le PPNN;
- fournir les entrées et les sorties de la modélisation hydrologique;

- évaluer l'incertitude touchant les éléments clés du PPNN. (Plan à perte nette nulle)

Recommandation 20 - La commission recommande que le gouvernement du Canada fournisse des valeurs de référence ou des seuils spécifiques pour l'évaluation des effets importants sur les espèces de poissons cibles prises individuellement et sur la diversité et l'abondance des populations. La commission recommande aussi que le gouvernement du Canada veille à ce que Shell intègre ces valeurs de référence ou seuils à la stratégie de gestion adaptative qu'elle propose. (Plan à perte nette nulle)

Recommandation 21 - La commission recommande que le MPO dirige l'EEC sur les habitats du poisson situés en aval ainsi que la surveillance. (Plan à perte nette nulle)

Recommandation 22 - La commission recommande au gouvernement du Canada de déterminer si l'habitat présent dans le secteur où est proposé l'aménagement du lac de compensation Redclay est essentiel à la survie de la harde de bisons du lac Ronald. (Plan à perte nette nulle)

Recommandation 23 - Dans le cas où le programme de rétablissement du bison du gouvernement fédéral désignait de l'habitat essentiel dans le secteur touché par le PPNN, la commission recommande au gouvernement du Canada et à Shell de collaborer avec d'autres intervenants clés, dont le gouvernement de l'Alberta et les groupes autochtones qui chassent le bison des bois dans le secteur, afin de modifier le PPNN pour éviter ou réduire au minimum les effets sur l'habitat du bison. (Plan à perte nette nulle)

Recommandation 24 - La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à ce que Shell évalue la faisabilité technique et économique de l'enlèvement des hydrocarbures présents à la surface des bassins de résidus. (Effets des bassins de résidus sur les oiseaux migrateurs)

Recommandation 25 - La commission recommande que le gouvernement du Canada évalue si davantage d'information est nécessaire concernant les effets potentiels à long terme de l'exposition des oiseaux migrateurs aux bassins de résidus dans les voies migratoires sur leur taux de reproduction ou leur comportement. Le gouvernement de l'Alberta devrait de son côté évaluer si davantage d'information est nécessaire concernant les effets sanitaires que pourraient subir les habitants de la région qui consomment du gibier à plumes. Les gouvernements du Canada et de l'Alberta, en collaboration avec les intervenants clés, devraient déterminer si des études doivent être menées pour examiner ces questions. (Effets des bassins de résidus sur les oiseaux migrateurs et Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones)

Recommandation 26 - La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à ce que Shell remplisse ses engagements concernant la remise en état des milieux humides, continue de rechercher des stratégies de remise en état des tourbières et mette à jour ses plans de remise en état en conséquence. (Effets sur les milieux humides)

Recommandation 27 - La commission recommande au MEDDRA d'exiger de Shell qu'elle applique intégralement le cadre de gestion de la biodiversité du LARP quand il sera terminé. (Effets sur les milieux humides)

Recommandation 28 - La commission recommande qu'avant que toute autre approbation provinciale ou fédérale ne soit émise, les gouvernements du Canada et de l'Alberta examinent conjointement la nécessité de recourir à des mesures compensatoires pour la conservation pour limiter les probables effets négatifs importants du projet sur les milieux humides et les espèces en péril. (Effets sur les milieux humides)

Recommandation 29 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta s'efforce de terminer rapidement le cadre de gestion de la biodiversité du LARP et qu'il y intègre des seuils de perte de vieille forêt qui permettront d'orienter l'aménagement des futurs projets d'exploitation des sables bitumineux. (Effets sur les vieilles forêts)

Recommandation 30 - La commission recommande au gouvernement de l'Alberta qu'il fasse en sorte que, dans la mesure du possible, le cadre de gestion de la biodiversité fournisse des orientations claires en ce qui concerne les objectifs de gestion des vieilles forêts dans la région de planification du cours inférieur de l'Athabasca, définisse pour les différentes zones de la région les niveaux acceptables de perturbation (seuils) établissant les utilisations permises des terres et les objectifs de gestion pour ces zones, et fournisse des orientations précises concernant le rôle des mesures compensatoires pour la conservation dans la région de planification. (Effets sur les vieilles forêts)

Recommandation 31 - La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à recourir à la meilleure recherche et développement pour améliorer la remise en état de la vieille forêt dans la région des sables bitumineux de façon à ce que les étendues perdues de ce type d'habitat redeviennent disponibles pour les espèces sauvages le plus rapidement possible. (Effets sur les vieilles forêts et Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 32 - La commission recommande qu'avant remise en état de toute portion de la zone perturbée, les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à ce que Shell produise, en collaboration avec les groupes autochtones, un plan de remise en état visant à optimiser le nombre et la qualité des végétaux à utilisation traditionnelle ainsi que la répartition de ces espèces. (Effets sur les zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles)

Recommandation 33 - La commission recommande qu'avant le début des travaux de construction, les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à ce que Shell donne aux groupes autochtones plein accès aux terres du projet pour leur permettre d'y cueillir tous les végétaux à utilisation traditionnelle qui les intéressent. (Effets sur les zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles)

Recommandation 34 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta se penche sur la nécessité de repérer et de protéger les zones à potentiel de ressources végétales traditionnelles important durant l'élaboration du cadre de gestion de la biodiversité pour les besoins du LARP. La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta invite les groupes autochtones à participer à l'élaboration de ce cadre de gestion, particulièrement à celle des sections concernant la protection des végétaux à utilisation traditionnelle. (Effets sur les zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles)

Recommandation 35 - La commission recommande que, si des mesures compensatoires pour la conservation sont requises par les gouvernements de l'Alberta et du Canada pour atténuer les

effets du projet sur les milieux humides ou les vieilles forêts, l'Alberta et le Canada envisagent aussi d'inviter les groupes autochtones à participer au choix des sites de compensation pour veiller à ce que, dans la mesure du possible, les sites choisis soient également accessibles et propices à la cueillette de végétaux à utilisation traditionnelle prisés par les Autochtones. (Effets sur les zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles)

Recommandation 36 - La commission recommande que, avant que ne soient délivrées d'autres autorisations provinciales et fédérales, les gouvernements du Canada et de l'Alberta examinent le besoin en matière de mesures de compensation pour la conservation afin d'atténuer davantage les effets du projet. L'utilisation possible de mesures de compensation pour la conservation devrait inclure l'examen du besoin de compenser les effets du projet sur les espèces en péril qui dépendent des milieux humides et sur les oiseaux migrateurs qui dépendent des milieux humides ou qui sont des espèces en péril. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 37 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta poursuive ses travaux afin de terminer en temps opportun le cadre de gestion de la biodiversité du LARP, y compris les seuils pour la perte d'habitat faunique qui orienteront l'élaboration de futurs projets d'exploitation des sables bitumineux. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 38 - La commission recommande que le gouvernement du Canada veille à ce que Shell élabore et mette en œuvre un programme de suivi nécessitant la collecte de données de référence supplémentaires sur la répartition et l'abondance des espèces en péril et des oiseaux migrateurs dans la ZEL et la zone de rabattement, avant toute perturbation du site, afin de corroborer les projections du modèle IQH de Shell. Le programme de suivi devrait porter aussi sur les changements dans l'utilisation de l'habitat par les populations locales durant la construction et l'exploitation du projet et après la fermeture afin de confirmer les prévisions de Shell. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 39 - La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à ce que les meilleures données disponibles de recherche et développement soient utilisées pour améliorer la remise en état de l'habitat faunique dans la région des sables bitumineux afin de fournir un habitat aux espèces visées dès que possible. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 40 - La commission recommande que, d'ici à ce que le cadre de gestion de la diversité biologique du LARP et tout seuil associé soient élaborés, les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à ce que les promoteurs de projets d'exploitation des sables bitumineux tiennent compte des seuils et des lignes directrices pour évaluer l'importance des effets du projet qui sont décrits dans les documents existants, notamment le CGEET et le PIR de Fort McMurray. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 41 - La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta, en collaboration avec les intervenants clés, recueillent des données de référence, et surveillent et signalent tout changement futur de la répartition et de l'effectif des espèces en péril et des oiseaux migrateurs dans la région des sables bitumineux. Les promoteurs devraient rendre accessibles les données aux fins des futures EEC dans la région des sables bitumineux, et Shell devrait pouvoir confirmer les prévisions de l'EIE. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 42 - La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta, l'industrie, les groupes autochtones et d'autres intervenants clés collaborent à l'évaluation du retour de la faune dans les paysages touchés par l'exploitation des sables bitumineux et remis en état. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 43 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta, en collaboration avec le gouvernement du Canada et les groupes autochtones intéressés de la région des sables bitumineux, produise dès que possible un plan relatif à une aire de répartition pour le caribou dans l'habitat essentiel désigné de l'aire de répartition Richardson. Le plan relatif à une aire de répartition précisera les étapes qui mèneront à la prise de mesures immédiates afin de réduire le niveau de perturbation actuel, tel qu'il est prévu dans le programme de rétablissement fédéral. Les étapes devraient comprendre des directives visant à réduire au minimum ou à éviter les effets indirects (p. ex. la prédation accrue résultant du déboisement des terres voisines) sur les populations déjà considérablement perturbées, comme la population de caribous de l'aire de répartition Richardson. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 44 - La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta veillent à ce que Shell surveille la répartition et le comportement des prédateurs du caribou (entres autres les loups) et de leurs proies habituelles (p. ex. le cerf et l'orignal) après le déboisement de la ZEL afin d'évaluer les effets indirects possibles sur l'aire de répartition Richardson. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 45 - La commission recommande que le gouvernement du Canada veille à ce que Shell mène d'autres recherches et relevés afin de déterminer dans quelle mesure les caribous utilisent la ZEL et, le cas échéant, d'établir le nombre de personnes habitant la région et leurs rapports avec le caribou dans l'aire de répartition Richardson. La commission préconise que le gouvernement du Canada s'assure que Shell travaille en collaboration avec les groupes autochtones pour mener ces recherches. Les résultats des recherches devraient être présentés au gouvernement de l'Alberta afin de faciliter la mise à jour des plans relatifs à une aire de répartition visant le caribou en Alberta. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 46 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta collabore avec EC afin d'achever rapidement les plans relatifs à une aire de répartition visant le caribou dans la région des sables bitumineux de manière à ce que des mesures immédiates soient prises, tel qu'il est recommandé dans le programme de rétablissement fédéral. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 47 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta travaille avec les groupes autochtones durant l'élaboration du cadre de gestion de la diversité biologique du LARP afin d'aborder les questions précises liées au caribou dans la région des sables bitumineux. Elle recommande aussi, durant l'élaboration du cadre de gestion de la diversité biologique, d'accorder de l'attention aux principes suivants : aucune perte nette d'habitat du caribou, des perturbations linéaires limitées dans l'habitat essentiel du caribou et la remise en état des aires de répartition historiques et actuelles du caribou. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 48 - La commission recommande que le gouvernement du Canada consulte les groupes autochtones afin de documenter le programme de rétablissement fédéral visant le bison des bois et de faire en sorte qu'il soit rapidement mis en œuvre. Elle recommande aussi que

l'habitat essentiel du bison soit défini dans le programme de rétablissement fédéral afin d'éclairer les décisions futures touchant l'exploitation des sables bitumineux dans la région de l'Athabasca. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 49 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta inclue des objectifs de gestion mis à jour en ce qui concerne l'orignal pour la région de planification du cours inférieur de l'Athabasca du cadre de gestion de la diversité biologique en voie d'élaboration aux fins du LARP. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 50 - La commission recommande aussi que le gouvernement de l'Alberta élabore et mette en œuvre un programme de surveillance de la santé et de la durabilité à long terme des effectifs d'orignaux dans la région du cours inférieur de l'Athabasca, soit comme faisant partie du cadre de gestion de la diversité biologique, soit comme faisant partie d'autres initiatives en matière de surveillance présentement en voie d'élaboration et de mise en œuvre. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat et Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones)

Recommandation 51 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta collabore avec les groupes autochtones intéressés à l'élaboration d'objectifs de gestion et de programmes de surveillance visant les effectifs d'orignaux de la région du cours inférieur de l'Athabasca. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 52 - La commission recommande que, avant que ne soient délivrées d'autres autorisations provinciales et fédérales, les gouvernements du Canada et de l'Alberta examinent conjointement le besoin en matière de mesures de compensation pour la conservation afin d'atténuer certains effets négatifs probablement importants du projet, y compris les effets sur certains oiseaux migrateurs. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 53 - La commission recommande que les gouvernements de l'Alberta et du Canada, en collaboration avec des groupes autochtones et des parties intéressés, travaillent ensemble pour déterminer s'il y a eu un déclin de la sauvagine dans la région des sables bitumineux ou si les voies de migration ont changé. Si les résultats de ces travaux montrent qu'il y a eu un déclin ou que les voies migratoires ont changé, la commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta en déterminent conjointement les causes. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 54 - La commission recommande que le gouvernement du Canada mène des études afin d'estimer l'abondance et la densité des oiseaux migrateurs dans la région des sables bitumineux ainsi que la capacité d'accueil de la région pour ces oiseaux. (Effets sur les espèces sauvages et leur habitat)

Recommandation 55 - Dans l'examen de la nécessité de mesures de compensation pour la conservation, la commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta se penchent aussi sur le besoin de préserver la série d'espèces et d'écosystèmes de la région et de maintenir la biodiversité locale et régionale. Les gouvernements du Canada et de l'Alberta devraient examiner aussi le besoin de préserver les milieux exceptionnels et les espèces comme celles que l'on trouve dans la tourbière lenticulaire. (Effets sur la biodiversité)

Recommandation 56 - La commission recommande que le MEDDRA veille à ce que, en plus d'utiliser les végétaux offerts sur le marché, Shell soit tenue de planter au départ un grand nombre d'espèces et de mettre en place des mesures comme la cueillette de graines, le semis direct et l'utilisation de matériel de plantation provenant de boutures ou de graines, plutôt que de compter dans une large mesure sur la reprise naturelle des espèces pour rétablir la biodiversité dans les paysages remis en état. (Effets sur la biodiversité)

Recommandation 57 - La commission recommande au MEDDRA que Shell soit tenue d'élaborer un programme de surveillance de la biodiversité et de faire état des progrès réalisés et des résultats du programme dans le cadre de son rapport annuel sur la fermeture et la remise en état. Afin de protéger la biodiversité, la commission s'attend à ce que Shell modifie ses stratégies en matière d'atténuation en s'appuyant sur les résultats du programme de surveillance. (Effets sur la biodiversité)

Recommandation 58 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta pave la voie à la réalisation en temps opportun du cadre de gestion de la diversité biologique du LARP, qui prévoira une structure relative aux rapports et à la surveillance pour s'assurer de la conformité des parties intéressées, comme Shell. (Effets sur la biodiversité)

Recommandation 59 - La commission recommande au MEDDRA de s'assurer que Shell ait l'obligation d'utiliser des techniques de mise en place directe chaque fois que cela est possible de le faire afin de favoriser la régénération et de réduire au minimum une double manipulation des matériaux. (Remise en état)

Recommandation 60 - La commission recommande que le MSMEA et SC effectuent une étude régionale de référence sur la santé centrée sur les Premières Nations, les Métis et d'autres groupes autochtones et tenant compte de tous les facteurs pertinents pour la santé, y compris les expositions environnementales et les voies potentielles d'exposition comme l'eau, l'air et la consommation d'aliments traditionnels. La commission note qu'une recommandation similaire a été faite dans le rapport d'examen conjoint approuvant la phase 1 au début de l'année 2004 (décision 2004-009 de l'EUB). (Santé humaine, Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture)

Recommandation 61 - La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta, en collaboration avec les groupes autochtones, surveillent l'existence et la vitesse de dépôt de contaminants atmosphériques sur les plantes traditionnelles afin de déterminer l'étendue des effets à l'échelle régionale sur la qualité des plantes. (Santé humaine)

Recommandation 62 - La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta élaborent conjointement avec le CCME des objectifs spécifiques de qualité de l'eau pour les acides naphténiques. (Santé humaine)

Recommandation 63 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta fournisse à la MRWB un calendrier pour la cessation de terres. (Effets sociaux et économiques)

Recommandation 64 - La commission recommande au MEDDRA et à la MRWB d'élaborer un processus pour s'aviser l'un l'autre de la réception d'une demande d'autorisation d'un campement. (Effets sociaux et économiques)

Recommandation 65 - La commission recommande que l'Alberta élabore et mette en œuvre un cadre de gestion de l'UTT pour la région du cours inférieur de l'Athabasca en tant que composante du LARP. La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta élabore ce cadre avec le gouvernement du Canada, les autres intervenants et tous les peuples autochtones touchés par le développement industriel et exerçant leurs droits dans la région des sables bitumineux. La commission recommande que ce cadre soit maintenu et adapté au fil du temps pour assurer la protection de l'utilisation des terres par les Autochtones et leurs droits issus de traités dans la région des sables bitumineux. (Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones, Effets régionaux)

Recommandation 66 - La commission recommande aux gouvernements de l'Alberta et du Canada, avant que d'autres approbations provinciales et fédérales soient accordées, d'étudier le caractère adéquat des consultations de la Couronne avec chacun des groupes autochtones à la lumière des problèmes signalés dans le présent rapport pour déterminer si des consultations additionnelles sont nécessaires, incluant les effets négatifs du projet et les effets cumulatifs probablement importants sur un certain nombre de ressources importantes pour les peuples autochtones, et les effets cumulatifs négatifs probablement importants sur l'UTT, les droits et la culture des Autochtones. (Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones)

Recommandation 67 - La commission recommande qu'EC et le MEDDRA, effectuent des recherches conjointes avec les groupes autochtones intéressés et fassent rapport des causes de l'assèchement perçu de la région des sables bitumineux de l'Athabasca et du DPA, et que les préoccupations des Autochtones sur la question soient prises en compte dans toute allocation d'eau à la phase 2. (Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones)

Recommandation 68 - la commission recommande que les gouvernements de l'Alberta et du Canada prennent en considération les préoccupations non résolues de la PNCA au sujet de la dérivation de la rivière Muskeg et le besoin additionnel de consultation, d'atténuation ou d'accommodement avant d'accorder d'autres approbations (Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones)

Recommandation 69 - La commission recommande au gouvernement de l'Alberta, avec celui du Canada, d'offrir plus d'occasions à la PNCA et à des groupes de Métis de participer à la planification régionale et à la gestion des ressources traditionnelles, pour atténuer les effets négatifs sur l'UTT et la culture de ces groupes. (Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones)

Recommandation 70 - La commission recommande à l'Alberta d'envisager l'élaboration d'une politique de consultation des Métis qui indiquerait les attentes et fournirait des directives sur la consultation des Métis. (Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones)

Recommandation 71 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta exige de Shell qu'elle offre à la NMA et aux associations locales des Métis d'entamer des discussions sur une entente d'accès pour que les Métis puissent accéder aux zones d'UTT. (Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones)

Recommandation 72 - La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta fassent en sorte que les Premières Nations et les groupes de Métis de la région du cours inférieur de l'Athabasca participent efficacement aux nouvelles initiatives de surveillance conjointe entre le Canada et l'Alberta. (Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones)

Recommandation 73 - La commission recommande que le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Alberta intègrent le cadre de gestion de la diversité biologique ainsi qu'une évaluation complète de l'utilisation traditionnelle des terres (UTT) par les Autochtones à l'élaboration du plan de gestion du paysage régional. La commission croit que leur intégration est essentielle, même si la préparation du plan intégré de gestion du paysage est retardée. (Effets régionaux)

Recommandation 74 - La commission recommande aux gouvernements du Canada et de l'Alberta de s'assurer que les groupes autochtones participent à la planification de la remise en état afin que les plans soient mieux conçus et tiennent compte des exigences relatives à l'UTT par les Autochtones, p. ex. en ce qui concerne les espèces traditionnellement importantes et les paysages ayant une grande valeur culturelle. (Effets régionaux)

Recommandation 75 - La commission recommande au gouvernement de l'Alberta que le cadre de gestion de biodiversité du LARP reconnaisse que la remise en état opportune et progressive pourrait ne pas prévenir adéquatement la perte de biodiversité. (Effets régionaux)

Recommandation 76 -La commission recommande que, avant d'accorder d'autres approbations provinciales et fédérales, les gouvernements du Canada et de l'Alberta examinent en collaboration la nécessité de mesures compensatoires axées sur la conservation pour s'attaquer aux effets négatifs importants des projets sur les milieux humides, les espèces en péril tributaires des milieux humides, les oiseaux migrateurs qui sont tributaires des milieux humides ou qui sont en péril et la diversité biologique ainsi qu'aux effets négatifs cumulatifs importants sur les milieux humides, les terres pouvant abriter des végétaux traditionnels, les vieilles forêts, les espèces en péril et les oiseaux migrateurs tributaires des milieux humides, les espèces en péril et les oiseaux migrateurs tributaires des vieilles forêts, la diversité biologique et l'utilisation traditionnelle des terres par les Autochtones. (Effets régionaux)

Recommandation 77 - La commission recommande que, tant que le cadre de gestion de la biodiversité du LARP ne sera pas en place, le CGEET soit utilisé pour déterminer les lignes directrices et les seuils appropriés de gestion des effets cumulatifs dans la région des sables bitumineux. (Effets régionaux)

Recommandation 78 - La commission recommande au gouvernement de l'Alberta que le cadre de gestion de la biodiversité du LARP tienne compte de la perte des milieux humides et fournisse des seuils pour s'assurer que suffisamment de milieux humides, y compris des tourbières, sont conservés dans la région du cours inférieur de l'Athabasca, et ainsi préserver la biodiversité et protéger les espèces ayant une importance culturelle pour les peuples autochtones. (Effets régionaux)

Recommandation 79 - La commission recommande que le gouvernements de l'Alberta et EC collaborent pour :

- atteindre les objectifs décrits dans les programmes de rétablissement pour les espèces en péril, notamment protéger l'habitat essentiel et respecter les objectifs de rétablissement des populations, et dans toute autre initiative de gestion mise en place pour les espèces inscrites;

- rédiger des programmes de rétablissement dès que possible pour le bison des bois, la paruline du Canada, le moucherolle à côtés olive, l'engoulevent d'Amérique et le quiscale rouilleux;

- préparer des plans de gestion pour les espèces préoccupantes;

- élaborer des plans d'action pour fournir les mécanismes requis afin de protéger l'habitat essentiel connu ainsi que d'autres mesures requises pour protéger les espèces inscrites (p. ex. des plans relatifs à l'aire de répartition pour le caribou dans l'aire de répartition Richardson). (Effets régionaux)

Recommandation 80 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta envisage d'établir des limites environnementales et des déclencheurs pour les composés atmosphériques déterminant la qualité de l'air, outre le SO_2 et le NO_2, dans le cadre du LARP. (Effets régionaux)

Recommandation 81 - La commission recommande l'établissement d'un débit de base de l'écosystème (DBE) en tant qu'élément de ce cadre, compte tenu des besoins des intervenants. La commission reconnaît les conséquences importantes découlant de ce cadre et insiste auprès des gouvernements du Canada et de l'Alberta pour qu'ils terminent le processus d'élaboration et mettent en œuvre ce cadre le plus rapidement possible. (Effets régionaux)

Recommandation 82 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta termine et mette en œuvre le cadre de gestion de la qualité des eaux de surface et le cadre de gestion des eaux souterraines aussi rapidement que possible pour veiller à ce que la qualité de l'eau dans la région respecte les seuils des lignes directrices réglementaires pour la vie aquatique. La commission constate qu'il est indiqué dans le LARP que l'information sera communiquée et recommande qu'elle soit fournie au public. (Effets régionaux)

Recommandation 83 - La commission recommande qu'une étude régionale soit effectuée par le MPO en collaboration avec d'autres organismes gouvernementaux et intervenants, y compris des groupes autochtones, pour déterminer les effets cumulatifs sur la santé, l'abondance et l'habitat du poisson dans la région des sables bitumineux. Cette étude devrait prendre en considération les effets de la quantité et de la qualité des eaux sur la santé et l'habitat du poisson ainsi que les changements dans les rivières et les ruisseaux et l'utilisation de lacs de compensation pour remplacer l'habitat du poisson. L'étude devrait déterminer combien de temps il faut pour que les poissons s'établissent dans un lac de compensation et pour que les humains et les animaux puissent en consommer sans crainte. Il faut également évaluer la diversité biologique des poissons afin d'en déterminer les changements, comme conséquence de la dérivation ou de la modification des rivières et des ruisseaux et du remplacement de cet habitat par des lacs. (Effets régionaux)

Recommandation 84 - La commission recommande que les gouvernements du Canada et de l'Alberta obtiennent d'autres renseignements auprès de la MRWB au sujet processus intégré réunissant les gouvernements fédéral et provincial, les administrations municipales et l'industrie

en vue de résoudre les problèmes, y compris les cessions de terres et qu’ils déterminent de quelle façon un tel processus intégré peut être élaboré. (Effets régionaux)

Recommandation 85 - La commission insiste auprès du gouvernement de l'Alberta afin qu'il réponde au besoin de la MRWB en matière de terres exploitables de manière prioritaire. De plus, la commission recommande que le gouvernement de l'Alberta mette en œuvre une politique de cession des terres cohérente et efficace tel qu'il est recommandé par la MRWB. (Effets régionaux)

Recommandation 86 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta examine les problèmes de coordination entre l’autorité en matière de transport et l’autorité en matière de cession des terres et trouve des façons d’assurer une meilleure coordination entre ses ministères et au sein de ceux-ci. (Effets régionaux)

Recommandation 87 - La commission recommande que le gouvernement de l'Alberta prenne les décisions nécessaires pour aller de l'avant avec cette voie de contournement proposée. (Effets régionaux)

Recommandation 88 - La commission recommande que l'Alberta s'assure que les inquiétudes de la MRWB soient prises en compte au cours du processus d'approbation des campements, que la municipalité soit avisée des approbations émises et que l'Alberta réponde aux inquiétudes de la MRWB relativement au respect des conditions de ces approbations. (Effets régionaux)

ANNEXE 7 RECOMMANDATIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA DANS SON MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION LE 1ER OCTOBRE 2012

1) Pêches et Océans Canada (MPO) recommande que le rapport de la commission d'examen conjoint comprenne une recommandation demandant à Shell Canada Énergie d'évaluer les effets cumulatifs sur l'habitat du poisson en aval, y compris, mais sans s'y limiter, les tronçons du milieu de la rivière Muskeg, les mesures compensatoires pour l'habitat du poisson de Shell Canada Énergie (mine Jackpine) et de l'Impériale (mine Kearl), le lac Kearl, les tronçons inférieurs de la rivière Muskeg et la rivière Athabasca, y compris le delta de la rivière Athabasca. Le MPO croit qu'il est possible pour un exploitant d'une mine de sables bitumineux d'entreprendre cette évaluation. Autrement, cette évaluation pourrait être menée en collaboration avec d'autres exploitants de mines de sables bitumineux et des intervenants régionaux.

2) Pêches et Océans Canada recommande que le rapport de la commission d'examen conjoint comprenne une recommandation demandant à Shell Canada Énergie de finaliser et de mettre en œuvre un plan détaillé qui assurera, au minimum, un rapport de 2:1 entre les gains d'habitat du poisson et les répercussions sur l'habitat du poisson fondé sur les unités d'habitat. De plus, le plan devrait tenir compte des objectifs de gestion du poisson, des valeurs de l'écosystème terrestre et des espèces sauvages et intégrer des composantes d'importance culturelle.

3) Pêches et Océans Canada recommande que le rapport de la commission d'examen conjoint comprenne une recommandation demandant à Shell Canada Énergie de poursuivre la collecte de données sur l'utilisation traditionnelle des terres et des ressources et d'établir un protocole d'évaluation de l'utilisation traditionnelle des futurs paysages remis en état dans le bassin versant de la rivière Muskeg.

4) Pêches et Océans Canada recommande que le rapport de la commission d'examen conjoint comprenne une recommandation demandant à Shell Canada Énergie d'élaborer et de mettre en œuvre un programme de surveillance, à la satisfaction du MPO, visant à valider les modèles d'indice de qualité de l'habitat et de vérifier les prévisions de la qualité et de la quantité des habitats du poisson qui seront directement et indirectement touchés par le projet. Le programme de surveillance doit inclure une évaluation de l'habitat avant la perturbation, des mesures compensatoires proposées pour l'habitat du poisson, les habitats touchés par les modifications de débit, les effets des activités en amont sur la productivité et la vérification de la modélisation associée à l'évaluation de la capacité de production de l'habitat du poisson.

5) Pêches et Océans Canada recommande que le rapport de la commission d'examen conjoint comprenne une recommandation demandant à Shell Canada Énergie de concevoir et de mettre en œuvre un système d'audit et de rapport, à la satisfaction du

MPO, pour vérifier le respect des conditions assorties aux autorisations délivrées en vertu de la *Loi sur les pêches* et évaluer l'efficacité de l'ensemble des mesures d'atténuation et des programmes de surveillance connexes, ainsi que la capacité de prévision des modèles d'habitat.

6) Les chances de succès de l'aménagement des lacs de kettle dans le paysage après la fermeture demeurent incertaines, de même que leur fonctionnement dans l'écosystème aquatique. Pêches et Océans Canada recommande que le rapport de la commission d'examen conjoint comprenne une recommandation demandant à Shell Canada Énergie de concevoir des paysages après la fermeture qui puissent s'intégrer au milieu naturel. Le MPO apportera sa collaboration à Shell Canada Énergie, durant la phase de conception et la durée de vie du projet, pour la conception et la surveillance des habitats aquatiques dans le paysage remis en état.

7) Pêches et Océans Canada recommande que le rapport de la commission d'examen conjoint comprenne une recommandation demandant à Shell Canada Énergie de concevoir et d'exploiter des installations qui répondent aux exigences actuelles et futures du cadre conjoint de gestion de l'eau des gouvernements fédéral et provincial.

8) Pêches et Océans Canada recommande que le rapport de la commission d'examen conjoint comprenne une recommandation demandant à Shell Canada Énergie de continuer d'appuyer l'élaboration d'un programme de surveillance centré sur l'évaluation des effets cumulatifs des prélèvements d'eau, et de participer à la mise en œuvre de celui-ci.

9) Pêches et Océans Canada recommande que le rapport de la commission d'examen conjoint comprenne une recommandation demandant à Shell Canada Énergie de continuer de fournir un soutien technique et financier permettant d'assurer la collecte permanente de données sur l'utilisation traditionnelle des terres et des ressources du cours inférieur de la rivière Athabasca.

10) Pêches et Océans Canada recommande que le rapport de la commission d'examen conjoint comprenne une recommandation demandant à Shell Canada Énergie, en collaboration avec les groupes autochtones, l'industrie et le gouvernement, de participer de manière significative à l'élaboration et à la mise en œuvre d'initiatives visant à détecter, à surveiller et à gérer de manière adaptative les effets cumulatifs sur l'habitat du poisson dans le bassin versant du cours inférieur de la rivière Athabasca. Si, dans le cadre des activités de surveillance, des effets négatifs sur les ressources d'habitat du poisson dans le bassin versant du cours inférieur de la rivière Athabasca n'ayant pas déjà été pris en compte étaient relevés, Shell Canada Énergie devra prendre des mesures pour atténuer voire, au besoin, compenser ces effets.

11) Pêches et Océans Canada recommande que le rapport de la commission d'examen conjoint comprenne une recommandation demandant à Shell Canada Énergie de définir et de déployer une stratégie de communication permettant d'assurer une communication transparente des résultats de surveillance, de l'utilisation de l'eau, des réussites en matière d'aménagement d'habitat du poisson et des accidents et défaillances liés à des aspects du projet qui peuvent avoir une incidence sur le poisson et l'habitat du poisson. Complétée par la consultation des représentants des gouvernements concernés, cette stratégie devrait également tenir compte des préoccupations que suscitent les contaminants, y compris le méthylmercure, pour les stocks de poissons locaux, et proposer des mesures pour répondre à ces préoccupations.

12) Environnement Canada (EC) demande à la commission de recommander que Shell Canada :
   a) répertorie et mette en application des mesures qui préviennent des pertes directes d'espèces en péril et d'habitat d'oiseaux migrateurs;
   b) répertorie et mette en application des mesures qui préviennent les effets du rabattement de la nappe d'eau souterraine sur la tourbière lenticulaire et l'habitat du râle jaune pendant les phases de construction et d'exploitation du projet;
   c) répertorie et mette en application des mesures d'atténuation qui réduisent au minimum les effets de perturbation (p. ex. le bruit) sur l'habitat résiduel pendant les phases de construction et d'exploitation du projet;
   d) conçoive et mette en œuvre un programme de suivi qui comporte :
      i) la collecte de données de référence détaillées supplémentaires sur la répartition et les effectifs des espèces en péril et des oiseaux migratoires dans la zone d'étude locale (ZEL) et dans la zone de rabattement avant toute autre perturbation du site et la surveillance des changements au sein des populations locales et de l'utilisation des habitats résiduels pendant les phases de construction et d'exploitation prévues au projet d'expansion de la mine Jackpine pour valider les prévisions de l'étude environnementale;
      ii) la surveillance de l'état de la tourbière lenticulaire et l'utilisation par des espèces en péril et des oiseaux migrateurs (y compris, mais sans s'y limiter, le râle jaune) pendant les phases de construction et d'exploitation du projet et la mise en œuvre, au besoin, de mesures assurant la préservation de l'état et de la fonction de la tourbière;
      iii) la surveillance de l'efficacité de toute mesure employée pour atténuer les pertes directes et indirectes d'habitat résiduel d'espèces en péril et d'oiseaux migrateurs, y compris la fonction de toute allocation de conservation envisagée;
      iv) la surveillance de l'utilisation d'habitats remis en état par des espèces en péril et des oiseaux migrateurs pour évaluer le succès de cette mesure;
   e) envisage le recours à des allocations de conservation, si les mesures proposées ne parviennent pas à atténuer les pertes directes et indirectes d'habitat d'espèces en péril et d'oiseaux migrateurs. Shell Canada devrait se référer aux critères de conception

décrits dans le Cadre opérationnel pour l'utilisation d'allocations de conservation d'Environnement Canada (Environnement Canada, 2012);

f) cerne les besoins en habitat des espèces en péril et des oiseaux migrateurs touchés pour planifier la remise en état;
g) intègre aux plans de remise en état les besoins en habitat des espèces en péril et des oiseaux migrateurs;
h) adapte, au besoin, les techniques de remise en état et les directives en la matière, pour maximiser l'utilisation des habitats remis en état par les espèces en péril et les oiseaux migrateurs touchés;
i) mène des expériences en matière de remise en état des tourbières et fasse rapport des succès obtenus et des problèmes rencontrés dans la région des sables bitumineux.

13) EC demande à la commission de recommander que Shell Canada :

a) prévienne toute perte d'habitat due à l'enlèvement de végétation pendant la période de reproduction des oiseaux migrateurs (du 1er avril au 31 août);
b) élimine toute végétation (y compris la tourbe) des bassins de résidus avant l'exploitation de la mine afin de rendre les bassins le moins attirant possible pour les oiseaux;
c) confine et retire tout résidu pétrolier à la surface des bassins de résidus sur une base opérationnelle continue pour éviter le plus possible que les oiseaux entrent en contact avec ces matières;
d) mette en place la meilleure technologie disponible d'effarouchement des oiseaux dans l'aire des bassins de résidus au moment opportun de façon à coïncider avec le début de la période de migration des oiseaux, y compris les grues blanches;
e) participe à des programmes régionaux de recherche et de surveillance en matière d'effarouchement d'oiseaux et que la société intègre les résultats en temps opportun à son programme d'effarouchement;
f) assure une surveillance de l'utilisation par des oiseaux des bassins de résidus, notamment des mortalités, et du déplacement général des oiseaux (dont des espèces en péril) à l'intérieur de la zone de la mine, et qu'elle en fasse rapport;
g) prenne des mesures pour réduire tout attrait pour les oiseaux et prévenir les collisions entre les oiseaux et les infrastructures prévues au projet (p. ex. lignes de transport d'électricité, tours de communications) et les véhicules, y compris l'utilisation de marqueurs de ligne et d'un éclairage respectueux des oiseaux;
h) relocalise, dans la mesure du possible, les espèces en péril à faible mobilité (p. ex. les amphibiens) avant l'enlèvement de la végétation;
i) dote les installations et autre infrastructure prévues dans le projet de dispositifs permettant de prévenir tout attrait pour les espèces sauvages, y compris les prédateurs;
j) conçoive la levée du lac Kearl de façon à éviter tout impact sur les habitats aquatiques fréquentés par des oiseaux migrateurs;

k) surveille l'utilisation du lac Kearl par des oiseaux migrateurs avant et après la construction de la levée du lac;
l) répertorie et mette en application des mesures d'atténuation supplémentaires, selon les besoins relevés par les activités de surveillance, pour assurer une qualité d'habitat dans le lac Kearl afin que les effectifs des oiseaux migrateurs ne diminuent pas par suite de la construction de la levée et de toute autre perturbation adjacente.

14) EC demande à la commission de recommander que Shell Canada :
a) réduise au minimum sa contribution aux effets cumulatifs en adoptant la série complète de mesures d'atténuation proposées par EC aux recommandations 1 et 2;
b) appuie les initiatives régionales de surveillance de la biodiversité comme celle mise actuellement en œuvre dans le cadre du Plan de mise en oeuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux.

15) Compte tenu du cumul des incertitudes entourant les modélisations et de l'horizon de 100 ans des projets de mines de sables bitumineux, EC est d'avis que le promoteur doit mettre en place un régime de gestion adaptative pour faire en sorte que la performance environnementale de l'exploitation minière proposée ne compromette pas l'intégrité écologique des milieux aquatiques. EC demande à la commission de recommander que Shell Canada :
a) réétalonne ses modèles aquatiques tous les cinq ans en se basant sur les meilleures données disponibles, qu'il exécute de nouvelles simulations pour estimer les effets prévus sur le milieu aquatique et qu'il rende les résultats publics;
b) évalue l'efficacité des valeurs actuelles de référence pour les effets chroniques (VREC) en soumettant, aux mélanges des mêmes substances chimiques à des concentrations conformes aux VREC, une variété d'organismes représentatifs, y compris les premiers stades de vie de la tête-de-boule, qui est une espèce résidante locale;
c) publie annuellement toutes les données de surveillance *in situ* de la qualité de l'eau et de l'air qui ont été recueillies conformément aux exigences des permis délivrés par le ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta (MEDDRA) en tant que contribution aux activités de surveillance des sources de contamination (voies de transport, devenir et effets des contaminants) menées dans le cadre du Plan de mise en oeuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux;
d) travaille en collaboration avec les groupes autochtones, le MEDDRA et EC pour mener à terme le cadre de gestion provisoire de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau de la rivière Muskeg afin de protéger la santé des ressources aquatiques locales en établissant des objectifs pour la qualité de l'eau locale qui, s'ils ne sont pas atteints, exigeraient du promoteur qu'il prenne les mesures d'atténuation des effets sur la santé du milieu aquatique et la qualité de l'eau prévues dans son EIE.

16) Pour que la commission puisse pleinement évaluer les répercussions potentielles des émissions de GES du projet d'expansion de la mine Jackpine, EC demande à la commission de recommander que Shell Canada fournisse des renseignements détaillés sur les mesures prévues au projet pour réduire les émissions de GES associés à l'exploitation de la mine et pour aider le Canada à atteindre ses cibles de réduction des GES.

17) Pour que la commission puisse évaluer les répercussions des émissions du parc de véhicules miniers prévus au projet, EC demande à la commission de recommander que Shell Canada fasse rapport des meilleures pratiques de gestion de l'équipement du parc de véhicules miniers, y compris le recours à de nouvelles technologies du groupe 4, pour améliorer l'entretien et réduire au minimum la marche au ralenti et, par le fait même, les émissions de NO_x, de PM, de GES et d'autres contaminants. Ces pratiques pourraient inclure, sans s'y limiter :
   a) des limites pour la marche au ralenti;
   b) une formation destinée aux conducteurs pour réduire au minimum la marche au ralenti;
   c) un mode d'analyse des activités;
   d) l'utilisation combinée d'indicateurs de consommation de carburant par véhicule, d'essais de contrôle des émissions des véhicules et de techniques de diagnostic électronique pour l'entretien.

18) EC demande à la commission de recommander que Shell Canada :
   a) mette en place un programme de surveillance continue pouvant servir à établir l'ampleur et la spéciation des émissions atmosphériques de GES et d'autres contaminants (méthane, benzène et autres COV) des bassins de résidus et du front d'abattage de la mine, et qu'elle fournisse cette information à EC;
   b) procède à une évaluation, à la lumière des résultats du programme de surveillance, et, dans la mesure du possible, qu'elle apporte des changements pour réduire les émissions atmosphériques de GES fugitives des bassins de résidus et des fronts d'abattage de la mine;
   c) publie annuellement les données *in situ* de surveillance de la qualité de l'air pour se conformer aux exigences des permis délivrés par le ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta (MRDDRA) et contribuer aux activités de surveillance des sources de contamination (voies de transport, devenir et effets des contaminants) menées dans le cadre du Plan de mise en oeuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux.

19) EC demande à la commission de recommander que Shell Canada :
   a) établisse des plans détaillés de préparation d'urgence qui énumèrent, décrivent et évaluent les répercussions potentielles de l'ensemble des accidents et des défaillances

pouvant survenir sur le site du projet et entraîner le rejet réel ou possible de substances chimiques ou de matières dangereuses;

b) élabore des plans détaillés d'intervention d'urgence qui décrivent des procédures précises et exhaustives visant à assurer une intervention rapide, à informer l'organisme responsable de la réglementation et à entreprendre le nettoyage dans le cas d'un déversement de produits chimiques ou de substances dangereuses ou à prendre les mesures qui s'imposent en cas de menace de déversement;

c) fournisse les plans mentionnés en a) et b) avant la construction, aux fins d'examen par EC et à la demande d'autres parties intéressées et de groupes autochtones.

20) RNCan recommande à la CEC que Shell Canada :

a) confirme les résultats des simulations effectuées à l'aide des données de terrain issues du programme de surveillance pour la phase I de la mine Jackpine;

b) donne des garanties que lorsque l'agrandissement de la mine sera commencé, le promoteur mettra régulièrement à jour les modèles de transport et d'écoulement, p. ex., à des intervalles appropriés selon les données du programme de surveillance de la quantité et de la qualité des eaux souterraines. L'actualisation des modèles fournirait une information qui permettrait de vérifier les projections des modèles numériques actuels et d'augmenter la confiance dans les résultats des futurs modèles mis à jour.

21) RNCan recommande à la CEC que Shell Canada :

a) fournisse des éléments de preuve ou des raisons expliquant que les facteurs de sécurité (FS) découlant des analyses présentées de la stabilité des pentes sont les plus bas que le promoteur a pu calculer et que les plans proposés pour l'exploitation minière et l'élimination des résidus (p. ex., hauteur, marge de recul et couverture de surface) sont viables. Les rapports de conception géotechnique se prêtent mieux à ce genre de démonstration de même que les études de faisabilité de la stabilité des pentes des principaux éléments miniers, dont les fosses à ciel ouvert, les sites d'élimination des morts-terrains, les sites externes d'élimination des résidus dans la partie sud et dans la partie nord.

22) RNCan recommande à la CEC que Shell Canada :

a) décrive le traitement de l'eau de procédé issue de la centrifugation des résidus fins mûrs à la fin de la vie de la mine (RNCan estime que 16 Mm^3 d'eau de procédé sera générée de 2050 à 2054) parce que cette eau ne sera pas réutilisée pour l'extraction à la mine Jackpine et qu'elle sera saline et toxique;

b) décrive ce qu'elle entend faire des résidus non conformes qui ne sont pas séparés (p. ex., résidus de dragage et retraités ou assainis sur place).

23) RNCan recommande à la CEC que Shell Canada :

a) présente une justification différente expliquant pourquoi elle n'a pas tenu compte de la totalité des solvants dans les bassins dans sa modélisation des émissions de COV ou d'un taux d'émission moyen annuel révisé pour les COV;
b) explique l'estimation revue à la baisse des émissions de COV provenant des bassins de résidus aux fins du plan de MRDRM de 2011 comparativement au plan initial de 2007.

ANNEXE 8 LISTE DES RECOMMANDATIONS DES GROUPES AUTOCHTONES

Les recommandations qui suivent sont celles qui ont été présentées à la commission par les groupes autochtones qui ont participé à l'audience. La commission n'a pas adopté l'ensemble de ces recommandations, lesquelles ont toutes été incluses dans la présente annexe mais sous forme résumée pour aider le lecteur à comprendre les mémoires des groupes autochtones. On trouvera les recommandations de la commission à l'annexe 4.

A. RECOMMANDATIONS DE LA PREMIÈRE NATION DES CHIPEWYANS D'ATHABASCA (PNCA)

1) La PNCA s'oppose à l'approbation du projet et soutient respectueusement que le projet aura des effets négatifs importants sur l'environnement et des répercussions négatives inacceptables sur les droits issus du Traité n^{o} 8 de la PNCA, qu'il n'est pas dicté par l'intérêt public et qu'il ne devrait pas être approuvé.

2) Si, contrairement aux objections soulevées par la PNCA, la commission juge que le projet est dans l'intérêt public et qu'il n'entraînera pas d'effets négatifs importants sur l'environnement, la PNCA demande que toute recommandation ou approbation en vue de la réalisation du projet soit assortie des conditions énumérées ci-dessous avant que l'organisme de réglementation de l'énergie de l'Alberta (AER) ou une commission d'examen conjoint subséquente prenne toute autre décision relative à des projets d'exploitation des sables bitumineux sur les terres traditionnelles de la PNCA :

    a) une gestion conjointe avec la PNCA de l'arrière-pays de Richardson;

    b) l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de gestion de l'utilisation des terres et des ressources traditionnelles, avant d'autoriser l'approbation du projet ou d'autre projet de développement industriel;

    c) le respect des seuils et des limites mentionnés dans le plan de gestion de l'utilisation des terres et des ressources traditionnelles dans les décisions rendues par l'AER ou une commission d'examen conjoint et dans les processus réglementaires subséquents menés par l'AER ou par une commission d'examen conjoint;

    d) la prise en compte du plan de gestion de l'utilisation des terres et des ressources traditionnelles pour choisir des aires de conservation;

    e) un « gel » de tout nouveau développement pendant cinq ans dans certains secteurs de la région des sables bitumineux, le temps de recueillir et d'analyser deux ans de données, selon les échéanciers établis dans le Plan de mise en œuvre conjoint Canada‑Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux;

    f) l'adoption et la mise en œuvre des recommandations de la PNCA, y compris le maintien du débit de base pour les activités autochtones, comme l'indique le *Review of the Phase 2 Framework Committee Recommendations Synthesis Report* ci-joint; notamment la protection entière de la rivière Athabasca pour l'exercice continu des droits issus des traités;

g) une réforme réglementaire qui tienne compte des aspects suivants :

   i) les Premières Nations de la région jouent un rôle dans la prise de décisions relatives aux projets de développement industriel proposés;
   ii) les mécanismes réglementaires et législatifs s'appliquant à l'utilisation de l'eau et des terres respectent les droits et sont conformes à la protection des droits décrits à l'article 35;
   iii) la réglementation en matière de planification régionale et les lois connexes reconnaissent que la capacité des peuples autochtones d'exercer leurs droits d'utilisations traditionnelles des terres peut être liée à des terres et à des territoires précis et aux ressources qui s'y trouvent. Il est donc essentiel d'assurer la conservation de ces terres servant aux utilisations traditionnelles pour maintenir la capacité des peuples autochtones de pratiquer leurs activités;
   iv) le cadre de référence propre à un projet des évaluations environnementales doit expressément exiger une collecte d'information et la prise en compte des effets cumulatifs directs possibles sur l'exercice des droits prévus à l'article 35.

h) l'évaluation des effets du projet et du scénario de développement futur sur le delta et la mise en œuvre d'un programme de surveillance indépendant et rigoureux sur le plan scientifique du delta, en consultation avec les Premières Nations, pour traiter la question;

i) une évaluation indépendante et rigoureuse sur le plan scientifique et une vérification de la justesse des modèles utilisés pour prévoir le fonctionnement des lacs de kettle;

j) la fourniture d'éléments de preuve indépendants et rigoureux sur le plan scientifique pour étayer les affirmations sur l'efficacité des techniques de remise en état pour reproduire les conditions des écosites naturels et des milieux humides de la région;

k) la prise par le gouvernement fédéral d'un décret d'urgence en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* pour assurer la protection des aires de répartition entières du caribou des bois dans le nord-est de l'Alberta contre tout éventuel développement industriel, et le recensement et la protection des aires de répartition entières du caribou des bois dans le nord-est de l'Alberta en tant qu'habitat critique en vertu d'autres dispositions de la *Loi sur les espèces en péril*;

l) la protection immédiate de la harde de bisons du lac Ronald contre la chasse par des chasseurs qui ne sont pas membres des Premières Nations, et de l'habitat de la harde dans son aire de répartition contre toute perturbation;

m) le recensement, par des scientifiques indépendants, des habitats essentiels pour les espèces en péril de la flore et la faune sur les terres traditionnelles et la protection par les gouvernements fédéral et provincial de ces habitats contre tout éventuel développement;

n) la mise en œuvre, en consultation avec la PNCA, de programmes de surveillance régionale indépendants et rigoureux sur le plan scientifique pour : vérifier les prévisions des études d'impact environnemental; surveiller la qualité de l'eau et la quantité d'eau dans la rivière Athabasca, y compris entre Fort McMurray et Old Fort et surveiller les effets cumulatifs du développement régional sur la santé humaine;

o) l'établissement d'une commission indépendante pour évaluer la consultation menée dans la région des sables bitumineux;

p) l'imposition d'un moratoire sur tout nouveau développement jusqu'à ce que les cadres de référence exigés par le LARP soient terminés;

q) l'instauration de mesures d'adaptation aux effets négatifs et violations des droits prescrits à l'article 35.

3) La PNCA demande également que toute décision de la commission d'autoriser le projet, malgré les objections soulevées par la PNCA, soit assortie des exigences suivantes propres au projet :

a) que la délivrance de permis, la construction et l'exploitation soient reportées d'au moins cinq ans, le temps de recueillir et d'analyser deux ans de données, conformément aux échéanciers établis dans le Plan de mise en œuvre conjoint Canada‑Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux et jusqu'à ce que les cadres de référence exigés par le LARP soient terminés;

b) que la délivrance de permis et d'autorisations, la construction et l'exploitation soient reportées jusqu'à ce que le plan de gestion de l'utilisation des terres et des ressources traditionnelles soit achevé, et que des mesures et des seuils contraignants soient établis pour permettre aux organismes de réglementation d'ajouter des conditions aux permis et aux autorisations de manière à protéger et à prioriser les droits issus des traités de la PNCA;

c) que des limites d'émissions strictes et légalement contraignantes soient établies annuellement et pour la durée du projet (en consultation avec la PNCA et en tenant compte du plan de gestion de l'utilisation des terres et des ressources traditionnelles) et mises en application pour réduire la pollution atmosphérique et aquatique;

d) qu'un programme de surveillance des eaux souterraines fondé sur le savoir traditionnel et la science soit conçu et mis en application, en consultation avec PNCA; dont les résultats seront comparés aux seuils ou aux limites établis dans le plan de gestion de l'utilisation des terres et des ressources traditionnelles;

e) que toute autorisation délivrée en vertu de la *Water Act* accorde une priorité aux droits de la PNCA protégés par la Constitution et assure une quantité suffisante d'eau pour la navigation dans le cours inférieur de la rivière Athabasca. Autrement dit, les prélèvements doivent cesser lorsque le débit devient inférieur au débit de base pour les activités autochtones;

f) que la délivrance de permis et d'autorisations soit reportée jusqu'à ce que les organismes de réglementation disposent des données mentionnées précédemment, de sorte que les permis et les autorisations puissent être fondés sur des données fiables sur le plan scientifique et tenir compte du principe de précaution;

g) que le minerai sous la rivière Muskeg et sa zone riveraine soit soustrait à l'exploitation, que l'écoulement naturel soit préservé dans la rivière Muskeg et qu'une protection entière de la rivière soit assurée;

h) qu'avant le début des activités de construction, le demandeur verse une somme en garantie de la remise en état progressive et efficace des terres exploitées par la mine conformément aux normes et dans des délais respectant l'exercice des droits issus des traités de la PNCA;

i) que des corridors appropriés et efficaces soient prévus pour les espèces sauvages sur le site du projet et en périphérie pendant la durée de vie de l'exploitation, que l'habitat approprié des espèces sauvages soit remis en état dans le paysage après la fermeture et que le rétablissement des principales espèces sauvages soit conforme aux densités cibles sur le site;

j) qu'avant le commencement de la construction, le demandeur obtienne un examen de la couverture d'assurance par un consultant indépendant pour établir le niveau approprié de la responsabilité environnementale et de la responsabilité civile, en tenant compte entre autres des niveaux ou des types d'effets environnementaux non prévus propres au projet, qu'il obtienne une couverture appropriée et qu'il présente la preuve de cette couverture d'assurance à la commission;

k) que la conception et la mise en œuvre des programmes de surveillance des poissons et des espèces sauvages propres au projet, en consultation avec la PNCA, prévoient que les résultats seront comparés aux seuils ou aux limites établis dans le plan de gestion de l'utilisation des terres et des ressources traditionnelles;

l) que la PNCA soit partie prenante aux programmes de surveillance des concessions, entièrement soutenus par Shell;

m) qu'une surveillance soit effectuée des émissions fugitives et des émissions des cheminées, de la qualité de l'air, de la végétation et des sols autour de l'emplacement de la mine et que les résultats soient comparés aux seuils ou aux limites établis dans une évaluation des droits issus des traités et dans le plan de gestion de l'utilisation des terres et des ressources traditionnelles;

n) que Shell finance des programmes culturels fondés sur la connaissance des terres pour atténuer les pertes associées à l'accès réduit aux terres traditionnelles;

o) que des systèmes de surveillance de la santé communautaire, humaine et environnementale efficaces et permanents soient conçus et mis en oeuvre;

p) qu'une étude exhaustive de référence soit financée et menée sur la consommation et la récolte d'aliments traditionnels, y compris une étude dédiée de la perception

des risques et des effets de la perception des risques sur la récolte des aliments traditionnels chez les membres de la PNCA;

q) que des dispositions soient prises pour appuyer et financer des programmes et des initiatives conçus pour atténuer les effets socioéconomiques négatifs sur la collectivité et à l'échelle régionale;

r) qu'une évaluation socioculturelle soit financée et menée comme l'a proposé la PNCA à Shell;

s) qu'un programme de surveillance socioéconomique soit conçu pour évaluer la pertinence des mesures d'atténuation des effets socioéconomiques mises en place par Shell, le gouvernement du Canada ou le gouvernement de l'Alberta.

B. RECOMMANDATIONS DE LA NATION DES MÉTIS DE L'ALBERTA

1) Cette partie constate :

a) que les éléments de preuve font valoir de manière plausible que le dossier de demande aura des effets sur les droits des Métis dans la région;

b) que le gouvernement de l'Alberta n'a pas tenu de consultation avec le peuple des Métis au sujet du dossier de demande;

c) que Shell n'a pas entièrement respecté le mandat du gouvernement de l'Alberta ni de la commission d'examen conjoint et que, par conséquent, elle ne peut affirmer qu'elle a libéré la Couronne de ses obligations de consulter ou d'atténuer les effets sur les droits autochtones revendiqués.

2) Le dossier de demande devrait être rejeté parce qu'il ne tient pas compte des effets sur les droits des Métis dans la région.

C. RECOMMANDATIONS DES MEMBRES NON INSCRITS DES PREMIÈRES NATIONS DE FORT MCMURRAY ET DE FORT MCKAY (MNIFMFMM) ET DE LA BANDE DE CLEARWATER

1) Les membres non inscrites des Premières Nations et de la bande de Clearwater demandent à la commission de recommander de ne pas approuver le dossier de demande jusqu'à ce que des consultations suffisantes sur leurs droits soient tenues en lien avec le projet et jusqu'à ce qu'on donne suite à l'ensemble de leurs préoccupations en ce qui concerne la façon dont les effets du projet se répercuteront sur leurs collectivités. En conséquence, les membres non inscrits des Premières Nations et la bande de Clearwater souhaiteraient faire les demandes suivantes :

a) que la commission d'examen conjoint recommande à la Couronne de reconnaître les droits prévus à l'article 35 des membres non inscrits des Premières Nations et de la bande de Clearwater ainsi que les violations possibles de ces droits par le projet s'il était approuvé.

b) que la commission d'examen conjoint mentionne dans ses recommandations que le projet n'est pas dicté par l'intérêt public et qu'il ne peut être approuvé, à moins que la Couronne ne s'acquitte entièrement de ses responsabilités de consulter et de prendre des mesures d'atténuation des effets possibles sur les droits issus des traités et les droits des membres non inscrits des Premières Nations et des membres de la bande de Clearwater, et d'ici à ce que la Couronne s'acquitte de ces responsabilités.

c) que la commission d'examen conjoint recommande que le processus de consultation des membres non inscrits des Premières Nations et des membres de la bande de Clearwater inclue, sans s'y limiter :

i) une prise en compte des effets possibles du projet sur leurs droits en vertu de l'article 35,
ii) la tenue d'une consultation avant la finalisation des plans et des cadres de gestion des ressources pour les activités d'exploitation des sables bitumineux ou la gestion environnementale dans la région du projet ou dans la grande région de l'Athabasca en général.
iii) la fourniture de ressources aux membres non inscrits des Premières Nations et aux membres de la bande de Clearwater pour documenter la nature et la portée des droits des Autochtones et des droits issus des traités, y compris des études sur l'utilisation des terres traditionnelles, sur le savoir écologique traditionnel et sur la culture.
iv) un financement de la capacité des deux groupes pour leur permettre d'entreprendre des études sur d'autres effets négatifs possibles qui pourraient découler des activités prévues au projet, y compris les effets cumulatifs qui n'ont pas encore été répertoriés.
v) un financement de la capacité de partenariat avec des organisations locales, des gouvernements et l'industrie pour réduire ces effets.

2) Les membres non inscrits des Premières Nations et les membres de la bande de Clearwater demandent que la commission d'examen conjoint recommande qu'aucune approbation ni autorisation en lien avec le projet ne soit délivrée d'ici à ce que :

a) Shell participe à un atelier sur la sensibilité culturelle tenu en collaboration avec les membres non inscrits des Premières Nations et les membres de la bande de Clearwater;

b) les membres non inscrits des Premières Nations et les membres de la bande de Clearwater reconnaissent que tous les sites qui revêtent une importance historique ou culturelle pour eux ont été répertoriés et protégés de manière appropriée;

c) les membres de ces groupes permettent la récolte du polypore odorant (*Haploporus odorus*) qui pousse dans la région du projet avant le début de toute activité qui pourrait perturber ou nuire à cette ressource;

d) toute autre ressource revêtant, pour les membres non inscrits des Premières Nations et les membres de la bande de Clearwater, une importance culturelle, sociale ou pour la santé de l'environnement soit adéquatement protégée;

e) les deux groupes reçoivent une compensation pour toute perte ou tout dommage que ces ressources pourraient subir.

3) Les membres non inscrits des Premières Nations et les membres de la bande de Clearwater recommandent que les conditions établies par l'OSEC pour ce qui est des mesures de protection de l'environnement soient satisfaites.

4) Les membres non inscrits des Premières Nations et les membres de la bande de Clearwater demandent :

a) que des études sur les palourdes d'eau douce dans la rivière Athabasca soient menées;

b) que des études portent sur la température de l'eau critique pour l'habitat du poisson pendant différentes saisons;

c) que les affleurements le long des berges de la rivière dans les concessions de Shell soient répertoriés, et que cette information soit fournie à la CEMA et incluse dans les EIE;

d) que les corridors pour les espèces sauvages soient maintenus, non seulement pour la conservation des espèces sauvages, mais aussi pour celle des ressources naturelles qui y sont présentes.

D. RECOMMANDATIONS DE LA PREMIÈRE NATION N^{O} 448 DE FORT MCMURRAY

1) Le dossier de demande devrait être rejeté à ce point-ci en raison des préoccupations décrites par la PNFMM n^{o} 448

2) Si la commission approuve le projet, la PNFMM n^{o} 448 demande :

a) qu'une condition visant à reporter le projet soit imposée pour éviter que des effets négatifs importants sur l'environnement, notamment sur les ressources terrestres, n'empêchent les peuples autochtones d'utiliser les terres à des fins traditionnelles et conformément aux droits issus des traités et compte tenu du rythme d'exploitation de la région des sables bitumineux. La PNFMM n^{o} 448 a affirmé que, si la commission d'examen conjoint approuve le projet, elle devrait recommander un report de 10 ans du projet.

b) que soit assortie à toute approbation la condition que Shell consulte la Première Nation de Fort McMurray et qu'elle mène une étude approfondie de l'utilisation traditionnelle des terres et des effets que le projet pourrait avoir sur les droits de la Première Nation de Fort McMurray et que cette étude soit présentée six mois avant le début de la construction.

E. RECOMMANDATIONS DE FORT MCKAY RELATIVES AUX EFFETS CUMULATIFS ET À LA CONSULTATION

1) Afin d'améliorer la gestion des effets cumulatifs et de prévenir ou de réduire au minimum les effets négatifs, Fort McKay demande à la commission de recommander aux gouvernements de l'Alberta et du Canada :

a) aux fins d'utilisation des terres traditionnelles :

i) d'établir des aires protégées réservées à des activités d'utilisation des terres traditionnelles qui se trouvent à une proximité raisonnable de la collectivité de Fort McKay; dans les écosystèmes sur ses terres qui ont une importance culturelle, y compris ses réserves à Moose Lake (R. I. 174a et 174) et qui renferment suffisamment de ressources non perturbées pour atténuer la baisse d'effectif des espèces sauvages et d'autres ressources terrestres;
ii) de mettre en œuvre un plan de gestion de l'accès incluant 1) des mesures de réduction de nouveaux éléments de perturbation linéaire, une réduction de l'accès du public aux zones de perturbation linéaire et l'accélération de la remise en état de ces zones; et 2) la protection des sentiers traditionnels de Fort McKay et de l'accès à ses réserves, territoires de piégeage et de chasse;
iii) de s'engager à tenir un processus de consultation et à prendre des mesures d'adaptation pour atténuer les effets du développement régional sur les droits autochtones et les droits issus des traités.

b) pour la qualité de l'air et les odeurs :

i) d'établir des limites ayant force exécutoire pour les odeurs et de mettre en place un système de surveillance régionale incluant la surveillance des odeurs à Fort McKay;
ii) de réduire les émissions actuelles par l'imposition de normes et d'exigences relatives à l'utilisation de la meilleure technologie applicable de réduction des émissions sur les plans technique et économique.

c) pour les espèces sauvages :

i) d'effectuer des relevés annuels des populations d'espèces sauvages;
ii) de réduire immédiatement les niveaux de récolte d'orignaux permis pour les chasseurs non autochtones dans l'ensemble de la région des sables bitumineux jusqu'à ce que les populations actuelles d'orignaux soient dénombrées;
iii) d'établir des aires de conservation sur les territoires traditionnels de Fort McKay;
iv) d'inclure des aires protégées, qui suffisent à préserver l'habitat et les populations d'espèces sauvages;
v) d'accélérer de la remise en état des zones perturbées dans la région des sables bitumineux; approbation supplémentaire du développement fondée sur la réalisation des travaux de remise en état;

vi) de mener une surveillance des espèces sauvages pour contribuer à la validation des modèles d'habitat et à la vérification des prévisions de l'EIE.

d) pour l'eau de surface :

i) de mettre en œuvre la phase 2 du plan de gestion de l'eau de la rivière Athabasca en établissant un débit minimum pour la rivière.

2) Fort McKay demande également à la commission de recommander aux gouvernements du Canada et de l'Alberta qu'ils nomment des agents de négociation et qu'ils leur confient le mandat de négocier des mesures d'adaptation en collaboration avec Fort McKay, incluant celles-ci :

a) la gestion des aires désignées dans le but de maintenir l'utilisation des terres traditionnelles à une distance raisonnablement proche de Fort McKay;

b) l'aménagement d'une zone tampon de protection autour de la collectivité et des réserves de Fort McKay (y compris 174a et 174b) du côté ouest de la rivière Athabasca;

c) la tenue d'une consultation sur la planification et l'aménagement des terres près de la limite des réserves et de la collectivité de Fort McKay, et la coordination de ces activités, afin de maintenir l'utilisation des terres traditionnelles dans les réserves de Fort McKay;

d) des ententes de collaboration pour la gestion du territoire traditionnel de Fort McKay et de ses ressources, y compris des partenariats pour la surveillance de l'environnement et l'élaboration de stratégies de gestion;

e) l'établissement de critères et d'une planification en matière de remise en état, en consultation avec Fort McKay, visant à remettre en état les terres à des fins d'utilisation traditionnelle et d'autres utilisations par la collectivité, et prenant en compte les connaissances des terres des membres de Fort McKay avant la perturbation;

f) des ententes économiques à long terme pour mettre en place une infrastructure sociale et physique et aider la collectivité à se préparer et à passer à une économie postérieure à l'exploitation des sables bitumineux;

g) des mesures pour promouvoir, maintenir et protéger la santé, la sécurité, le bien-être et le développement économique de la collectivité.

F. RECOMMANDATIONS DE LA PREMIÈRE NATION CRIE MIKISEW (PNCM) RELATIVES AUX EFFETS CUMULATIFS ET À LA CONSULTATION

La PNCM demande à la commission d'examen conjoint de faire les recommandations suivantes :

1) que les gouvernements de l'Alberta (Alberta) et du Canada (Canada) financent conjointement l'élaboration par la PNCM d'un plan de gestion de l'utilisation des terres

et des ressources traditionnelles. Une fois le plan terminé, que l'Alberta et le Canada prennent les mesures nécessaires pour le mettre en application et qu'ils exigent que les processus réglementaires subséquents menés par l'AER ainsi que les décisions de l'AER ou des futures commissions d'examen conjoint respectent les seuils, limites et critères mentionnés dans le plan;

2) que des activités de surveillance soient menées par le gouvernement fédéral par l'entremise d'un programme supervisé par un comité formé d'experts indépendants et de représentants autochtones, y compris la PNCM. Ces mesures devraient comprendre au minimum :

    a) une collaboration entre l'Alberta, le Canada et la PNCM pour le financement et la réalisation d'une évaluation sanitaire dirigée par les collectivités des ressources aquatiques et terrestres, y compris les espèces sauvages et la surveillance;

    b) la mise en œuvre d'un programme de surveillance indépendant et rigoureux sur le plan scientifique et indépendant pour le delta en consultation avec les Premières Nations locales pour réduire les effets du développement actuel et raisonnablement prévisible dans le secteur du delta;

    c) l'inclusion de la PNCM dans le programme de surveillance de calibre international et le report des approbations de tout autre projet présenté après ceux de l'expansion de la mine Jackpine et de la rivière Pierre, jusqu'à ce que le programme de surveillance de calibre international soit en application, le temps de recueillir et d'analyser au moins cinq (5) ans de données, y compris de connaissances traditionnelles;

3) que, par la consultation des peuples autochtones, le Canada et l'Alberta prennent les mesures nécessaires pour régionaliser la réglementation de certains aspects des sables bitumineux, tels que la remise en état, la réduction des résidus et l'utilisation de l'eau, en accordant un poids égal au savoir traditionnel et à la science occidentale et en tenant compte de la protection des droits mentionnés à l'article 35 maintenant et dans les années à venir;

4) que l'Alberta travaille conjointement avec les peuples autochtones à l'élaboration et à la finalisation d'une politique relative aux milieux humides et de normes en matière de remise en état qui incluent des mesures de compensation pour les milieux humides détruits ou altérés, en particulier les tourbières;

5) en ce qui a trait en particulier aux plans d'eau et aux voies navigables :

    a) que les rivières Athabasca et Firebag soient désignées des rivières du patrimoine;

    b) que l'Alberta et le Canada mettent en place un programme de surveillance exhaustif et transparent pour le débit d'eau et la qualité de l'eau dans le bassin du cours inférieur de la rivière Athabasca, y compris la surveillance de l'assainissement des résidus et des eaux d'infiltration des résidus, sous la supervision d'un comité financé par les gouvernements formé d'experts indépendants et de représentants autochtones, dont des membres des Mikisew;

c) que l'Alberta et le Canada fixent à 1 600 mètres cubes par seconde le débit de base préventif pour les activités autochtones et à 400 mètres cubes par seconde le débit préventif extrême pour les activités autochtones pendant les mois où la rivière est utilisée pour des déplacements;

d) que l'Alberta et le Canada appliquent immédiatement un débit de base préventif de 100 mètres cubes par seconde pour la rivière Athabasca; sous ce débit, aucun prélèvement ne serait autorisé;

e) que les gouvernements, en collaboration avec les peuples autochtones, modifient les permis de prélèvement d'eau accordés aux mines existantes de manière à abaisser et à plafonner le prélèvement d'eau maximum dans le cours inférieur de la rivière Athabasca dont aura besoin l'industrie des sables bitumineux;

f) que le Canada et l'Alberta incluent les affluents dans leurs calculs des besoins au niveau du débit du cours d'eau quand ils finaliseront la phase 2 du cadre de gestion de l'eau pour le tronçon inférieur de la rivière Athabasca;

g) que le Canada et l'Alberta adoptent et mettent en application toutes les recommandations, y compris celles énumérées précédemment, mentionnées dans le *Review of the Phase 2 Framework Committee Recommendations: Synthesis Report*;

6) que le Canada joue activement un rôle important sur la scène fédérale dans la protection des eaux douces de la région des sables bitumineux par la surveillance des rejets de substances toxiques et des effets de ces substances sur les espèces halieutiques et par une présence accrue des agents d'application de la loi;

7) que le Canada et l'Alberta élargissent les paramètres des analyses de l'eau potable à Fort Chipewyan pour inclure les HAP et les métaux toxiques au moyen d'une méthode de mesure à des seuils pertinents pour la santé humaine;

8) que le parc national Wood Buffalo soit inclus dans toute étude d'impact de l'activité d'exploitation des sables bitumineux;

9) que l'Alberta travaille en collaboration avec la PNCM et les Premières Nations du cours inférieur de l'Athabasca pour concevoir un plan régional pour le cours inférieur de l'Athabasca (LARP) qui répond de façon adéquate aux préoccupations des Premières Nations et qui repose sur une démarche de planification de l'utilisation des terres fondée sur les droits, y compris :

a) que les résultats d'un plan de gestion des ressources et des terres traditionnelles dirigé par la PNCM soient incorporés au LARP modifié;

b) que le Canada et l'Alberta reconnaissent que l'exercice par les Premières Nations des droits issus des traités est une utilisation prioritaire des terres sur leurs territoires traditionnels et que cette priorité soit reflétée dans les politiques d'exploitation des ressources et d'utilisation des terres, comme le LARP et tous les processus de prise de décisions de la Couronne;

c) que des aires de conservation pour l'utilisation des terres propre à une Première Nation comprenant des corridors viables soient établies et gérées conjointement avec les Premières Nations et l'Alberta;

10) que des ressources soient mises à la disposition des Premières Nations pour mener une évaluation régionale des effets cumulatifs qui tient compte des vastes connaissances écologiques traditionnelles et de l'utilisation des terres traditionnelles dans le but de préparer un plan d'utilisation des ressources traditionnelles. Que ce plan soit le point de mire d'autres politiques, comme le LARP;

11) que le Canada et l'Alberta se conforment à la norme d'« aucune perte nette » de terres au moment d'approuver des projets entraînant une perturbation, en accordant une importance égale au savoir traditionnel et à la science occidentale;

12) que le Canada et l'Alberta établissent des données de référence avant une perturbation, y compris l'étendue de la variabilité naturelle pour les populations d'espèces sauvages et les conditions nécessaires au maintien des droits et de la culture de la PNCM avant une perturbation causée par toute activité industrielle autre que les projets d'expansion de la mine Jackpine et de la rivière Pierre;

13) que le Canada et l'Alberta de concert avec la PNCM répertorient et protègent les principales espèces touchées par les effets cumulatifs, comme le bison, le caribou et l'orignal. À cet effet, le Canada doit revoir les plans de rétablissement pour le bison des bois et le caribou des bois et déterminer les habitats essentiels qui doivent être protégés en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*;

14) que le Canada mène en collaboration avec la PNCM une étude sur les aliments traditionnels pour examiner les répercussions des contaminants des sables bitumineux sur les aliments traditionnels, tels que le poisson, l'orignal, le caribou, le petit gibier, les œufs d'oiseaux et les petits fruits dans la région. Une attention spéciale devrait être accordée à l'emplacement des aliments traditionnels par rapport aux installations d'exploitation des sables bitumineux;

15) que l'Alberta finalise le programme de gestion des valeurs passives d'une mine de sables bitumineux (*Oil Sands Mine Liabilities Management Program*) avec l'apport de la nation Mikisew;

16) que l'Alberta et le Canada réalisent une étude de référence approfondie sur la santé des résidants de Fort Chipewyan comme le recommande le rapport de décision EUB 2003. De plus, une étude de l'ingestion de contaminants et de la charge corporelle des membres de Fort Chipewyan devrait être effectuée;

17) que le Canada élabore en collaboration avec la PNCM une stratégie complète sur la création d'emplois durables pour s'attaquer aux problèmes de chômage et de formation dans la région;

18) que le Canada et l'Alberta s'assurent que la PNCM dispose de la capacité nécessaire pour tenir des consultations utiles sur toutes les activités de mises en valeur des ressources pouvant avoir des répercussions sur les terres traditionnelles;

19) que le Canada et l'Alberta fournissent des ressources pour réaliser d'autres analyses axées sur les Premières Nations concernant la santé, le régime alimentaire, l'exercice des droits issus des traités et des droits autochtones et sur les tendances en matière d'évitement pour ce qui est des contaminants.

ANNEXE 9 CARTES ET FIGURES

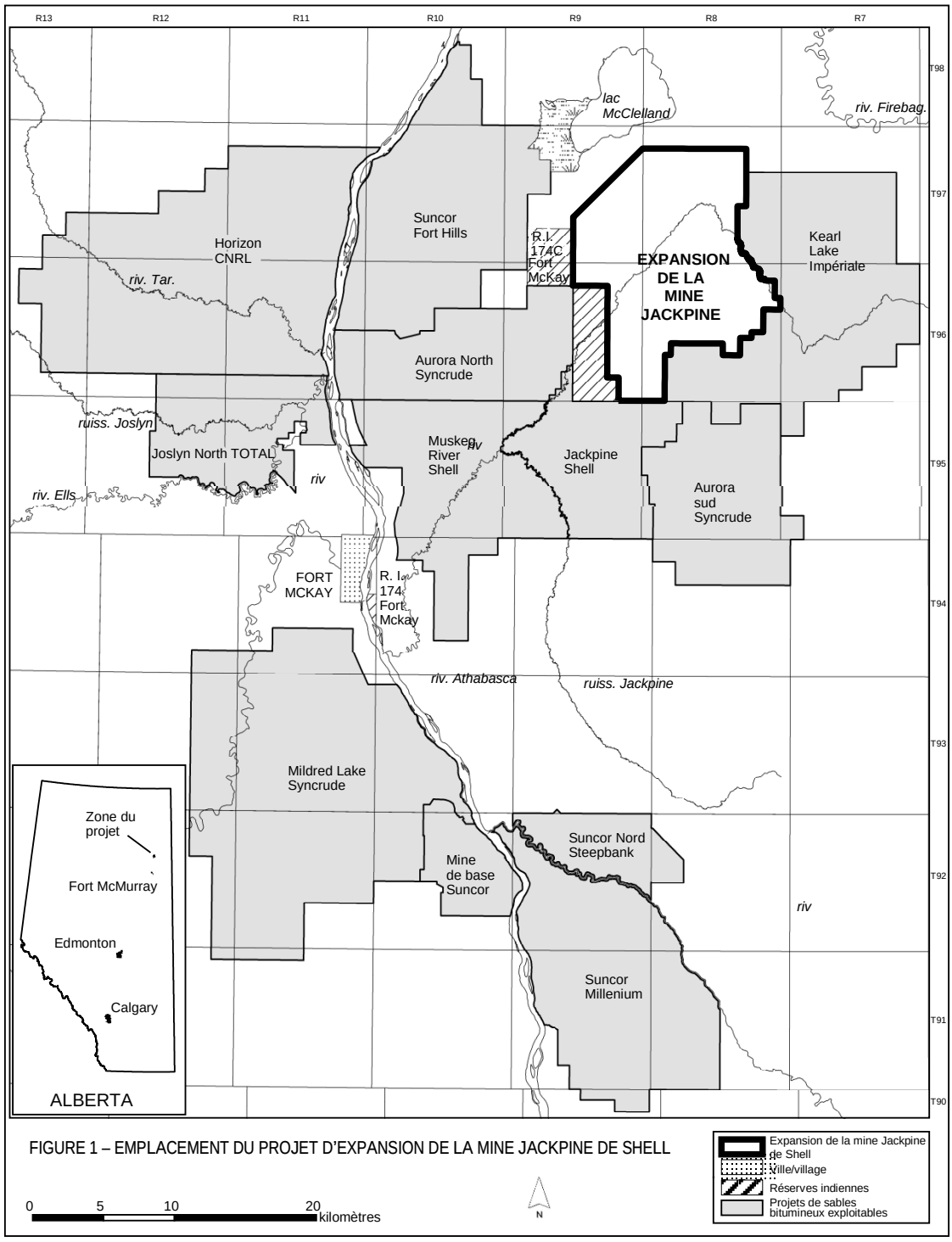

FIGURE 1 – EMPLACEMENT DU PROJET D'EXPANSION DE LA MINE JACKPINE DE SHELL

Emplacement du projet d'expansion de la mine Jackpine de Shell

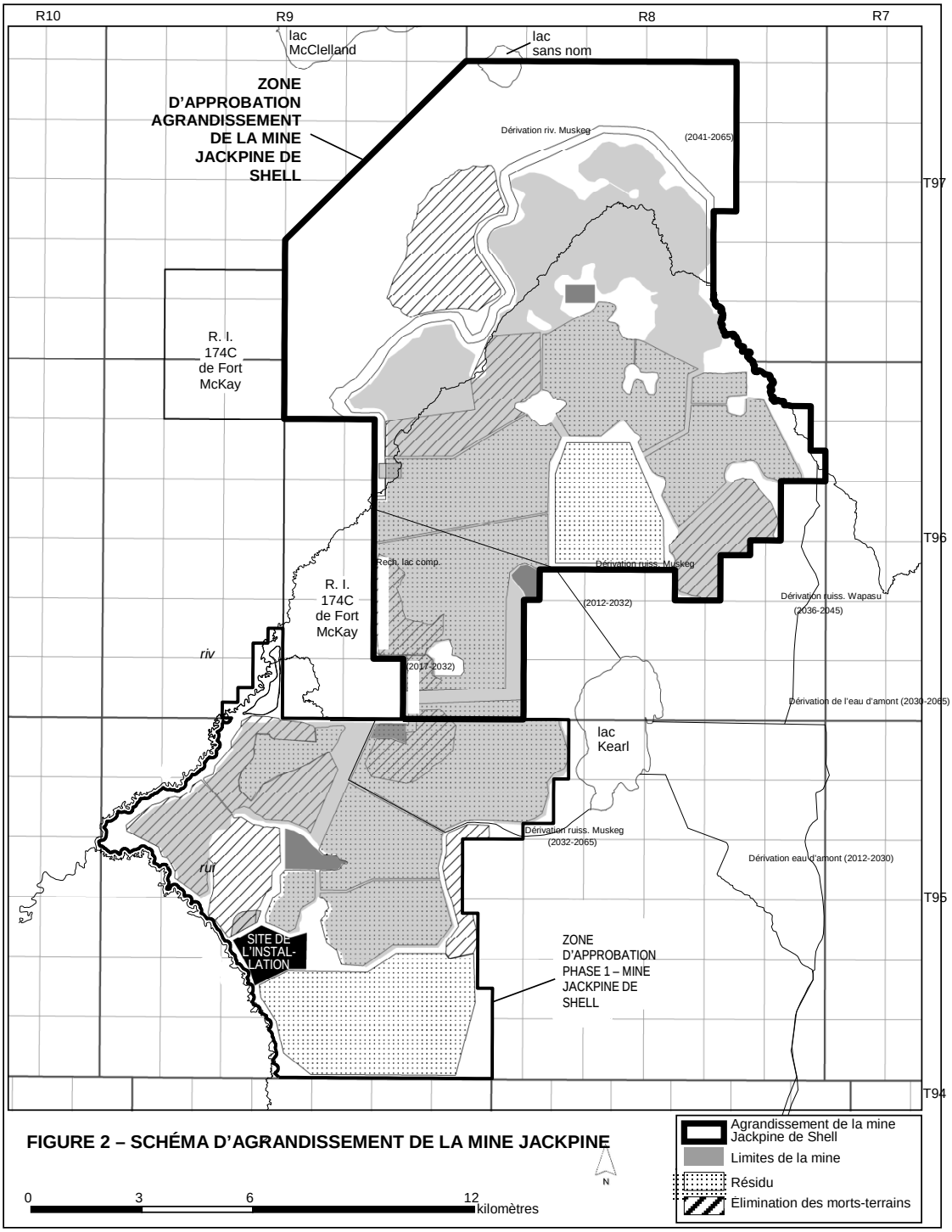

FIGURE 2 – SCHÉMA D'AGRANDISSEMENT DE LA MINE JACKPINE

Schéma d'agrandissement de la mine Jackpine

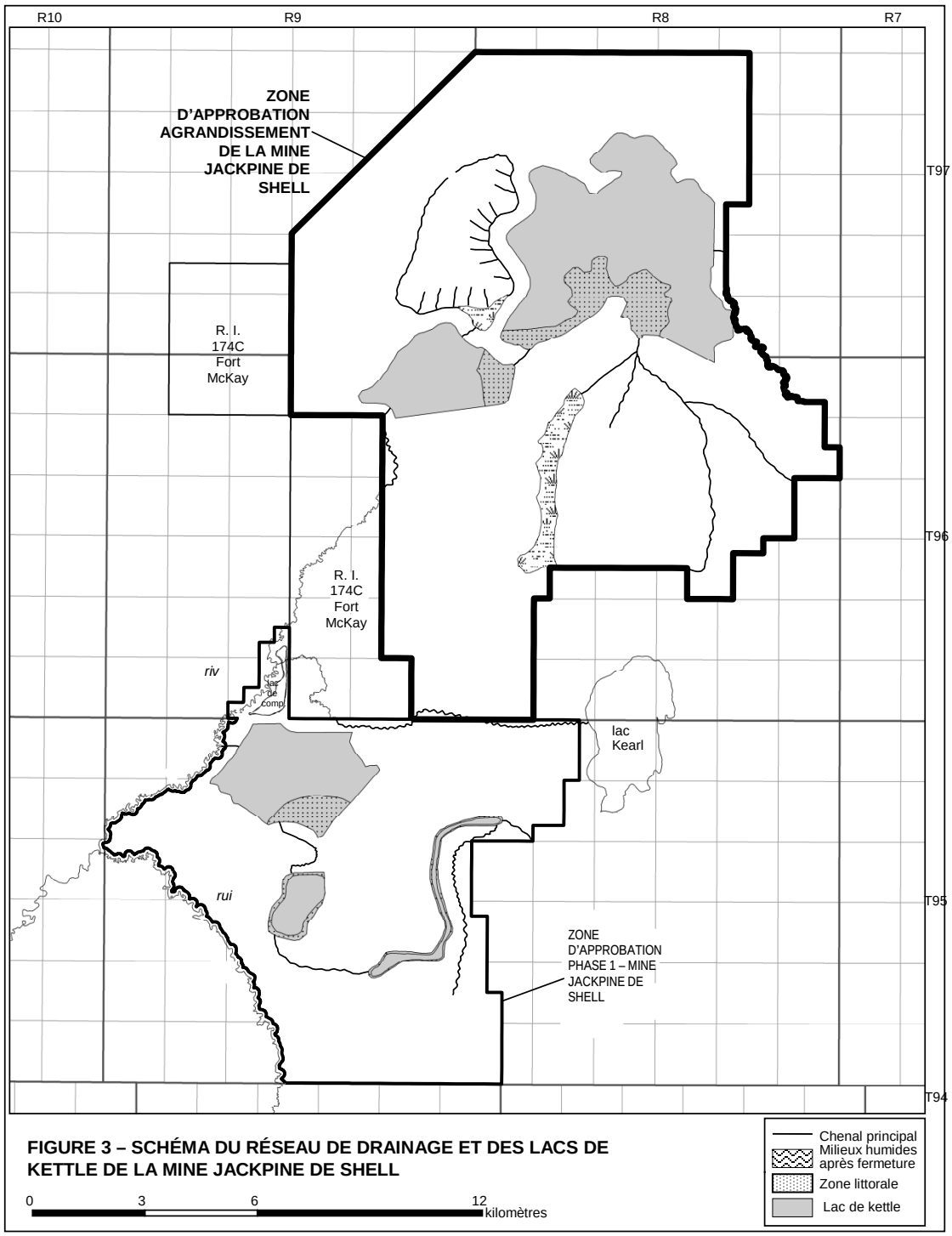

FIGURE 3 – SCHÉMA DU RÉSEAU DE DRAINAGE ET DES LACS DE KETTLE DE LA MINE JACKPINE DE SHELL

Schéma du réseau de drainage et des lacs de kettle de la mine Jackpine de Shell

ANNEXE 10 TABLEAUX DES ESPÈCES SAUVAGES

A. PRINCIPALES ESPÈCES SAUVAGES INDICATRICES ET JUSTIFICATION DE SHELL DANS L'ÉTUDE D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU PROJET (*TIRÉ DU VOL. 5 DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE SHELL*)

Espèces	**Justification du choix des espèces indicatrices**
orignal	Indicateur environnemental du Sustainable Ecosystems Working Group (CEMA) du Cumulative Environmental Management Association (SEWG), pour son importance sur les plans économique, récréationnel et écologique et la facilité de surveillance, les utilisations traditionnelles et l'abondance de l'information
lynx du Canada	Importance sur les plans écologique (carnivore, relations prédateur/proie), traditionnel et économique
ours noir	Importance sur les plans traditionnel et écologique (carnivore) et indicateur environnemental du SEWG du CEMA
pékan	Importance sur les plans écologique (carnivore), traditionnel et économique et indicateur environnemental du SEWG du CEMA
castor	Importance sur les plans traditionnel et économique (espèce clé)
chouette rayée	Importance écologique (carnivore), membre de la communauté d'oiseaux constituant des indicateurs environnementaux du SEWG du CEMA et espèce indicatrice des vieilles forêts
paruline à gorge noire	Membre de la communauté d'oiseaux constituant des indicateurs environnementaux du SEWG du CEMA et et espèce indicatrice des vieilles forêts
râle jaune	Epèce représentative de la communauté d'oiseaux des marais et indicatrice de la santé des zones riveraines
crapaud du Canada	Espèce indicatrice de la santé des zones riveraines
grèbe esclavon	Espèce sauvagine indicatrice

B. LISTE DES ESPÈCES EN PÉRIL PRÉSENTES SUR L'EMPREINTE DE LA MINE JACKPINE OU DANS LES ENVIRONS FOURNIE PAR SHELL ET EC

Espèces	**COSEPAC**	**LEP**	**Province**	**Plan de gestion/stratégie de rétablissement en place?**	**Habitat essentiel?**
Espèces observées sur les terres de la concession de la mine Jackpine					
Caribou des bois	Menacée	Menacée	En péril (*at Risk*)	Oui	Oui
Bison des bois	Menacée	Menacée	En péril	Non	
Crapaud de l'Ouest	Préoccupante	Préoccupante	Vulnérable (*sensitive*)	Non	
Carcajou	Préoccupante		Pouvant être en péril (*may be at risk*)	Non	
Paruline du Canada	Menacée	Menacée	Vulnérable	Non	
Moucherolle à côtés olive	Menacée	Grue blanchh	Pouvant être en péril	Non	
Quiscale rouilleux	Préoccupante	Préoccupante	Vulnérable	Non	
Râle jaune	Préoccupante	Préoccupante	Statut indéterminé (*undetermined*)	Oui	
Engoulement d'Amérique	Menacée	Menacée	Vulnérable	Non	
Grèbe esclavon	Préoccupante		Vulnérable	Non	
Lynx du Canada			Vulnérable		
Pékan			Vulnérable		
Chouette rayée			Vulnérable		
Paruline à gorge noire			Vulnérable		
Crapaud du Canada			Pouvant être en péril		
Espèces présentes dans la région des sables bitumineux et pouvant aussi être présentes sur les terres de Shell					
Hibou des marais	Préoccupante	Préoccupante	Pouvant être en péril	Non	
Grue blanche	En voie de disparition	En voie de disparition	En péril	Oui	
Faucon pèlerin	Préoccupante	Préoccupante	En péril	Non	
Grenouille léopard	Préoccupante	Préoccupante	En péril	Oui	
Bécasseau maubèche	En voie de disparition	En voie de disparition	Pouvant être en péril	Non	

ANNEXE 11 – SECTIONS INCLUANT DES CONSTATATIONS ET DES MESURES D'ATTÉNUATION AUX TERMES DE L'ARTICLE 5 DE LA LCEE (2012)

Enjeu/section	**LCEE (2012), article 5**
Prélèvement d'eau de la rivière Athabasca	LCEE (2012), alinéa 5(2)*a*)
Dérivation de la rivière Muskeg	LCEE (2012), sous-alinéa 5(1)*a*)(i) et alinéa 5(2)*a*)
Plan à perte nette nulle	LCEE (2012), sous-alinéa 5(1)*a*)(i) et alinéa 5(2)*a*)
Effets des bassins de résidus sur les oiseaux migrateurs	LCEE (2012), sous-alinéa 5(1)*a*)(iii)
Effets sur les milieux humides	LCEE (2012), sous-alinéas 5(1)*a*)(iii) et 5(1)*c*)(iii)
Effets sur les vieilles forêts	LCEE (2012), sous-alinéa 5(1)*a*)(iii)
Effets sur les zones pouvant abriter des ressources végétales traditionnelles	LCEE (2012), sous-alinéa 5(1)*c*)(iii)
Effets sur les espèces sauvages et leur habitat	LCEE (2012), sous-alinéas 5(1)*a*)(iii) et 5(1)*c*)(iii)
Santé humaine	LCEE (2012), sous-alinéa 5(1)*c*)(i)
Ressources du patrimoine physique et culturel	LCEE (2012), sous-alinéas 5(1)*c*)(ii), (iii) et (iv)
Capacité de ressources renouvelables	LCEE (2012), alinéa 5(1)*c*)
Effets sur l'utilisation traditionnelle des terres, les droits et la culture autochtones	LCEE (2012), sous-alinéas 5(1)*c*)(ii) et (iii)