

Audience publique sur le Plan provisoire d'aménagement du Nunavut de 2016 : Exposé du gouvernement du Canada

Du 21 au 28 mars 2017
Iqaluit (Nunavut)



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Canada

Objet de l'exposé

L'exposé :

- résume les commentaires et les recommandations énoncés dans la soumission écrite du gouvernement du Canada sur le Plan provisoire d'aménagement du Nunavut (PPAN) de 2016;
- vise à trouver des moyens possibles pour élaborer un plan d'aménagement de première génération qui est clair, juste, équilibré et soutenu, et qui peut être mis en œuvre.

Ministères et organismes participants

- Soumission conjointe au nom du gouvernement du Canada :
 - Garde côtière canadienne
 - Ministère de la Défense nationale
 - Environnement et Changement climatique Canada
 - Pêches et Océans Canada
 - Affaires mondiales Canada
 - Affaires autochtones et du Nord Canada
 - Ministère de la Justice
 - Ressources naturelles Canada
 - Parcs Canada
 - Transports Canada

Principes utilisés pour revoir le PPAN

- Les commentaires et les recommandations que le gouvernement du Canada a formulés à l'intention de la Commission d'aménagement du Nunavut (CAN) sont orientés par les aspects suivants :
 - l'atteinte des objectifs de l'Accord du Nunavut;
 - le respect des lois;
 - la cohérence des politiques;
 - la crédibilité du processus de planification;
 - la clarté et la certitude;
 - la mise en œuvre;
 - l'efficacité de la réglementation.

Plan

1. Commentaires généraux

- Portée
- Trouver l'équilibre
- Utilisation d'outils de planification
- Processus

2. Commentaires particuliers

- Transport maritime
- Infrastructure linéaire terrestre
- Protection du caribou
- Principaux habitats des oiseaux migrateurs
- Potentiel minier
- Droits existants
- Rédaction
- Chevauchements de désignations/SIG
- Recommandations de la CAN au gouvernement (annexe C)
- Recherche scientifique

3. Processus – prochaines étapes

Portée

Résumé

- Élaborer un plan d'aménagement pour tout le territoire du Nunavut est une tâche complexe. L'étendue géographique et la diversité régionale du territoire mettent à l'avant-plan des intérêts divergents.
- Un plan d'aménagement ne peut pas régler tous les problèmes. Certaines décisions de planification sont difficiles à prendre fermement en raison d'un manque d'information, lequel pourrait être mieux géré au moyen d'autres processus.
- Définir la portée du Plan d'aménagement du Nunavut évitera les chevauchements avec d'autres éléments du système de réglementation.

Recommandation

- Il est important que le Plan aborde chaque problème dans le contexte d'un cadre réglementaire plus vaste.
- D'autres problèmes allant au-delà de la portée d'un Plan d'aménagement de première génération doivent également être pris en compte.

Trouver l'équilibre

Résumé

- Le Plan d'aménagement du Nunavut doit permettre d'équilibrer les grands objectifs sociaux, culturels, environnementaux et économiques.
- Le gouvernement du Canada craint que le Plan provisoire fasse parfois plus que le nécessaire pour atteindre un objectif donné, ce qui pourrait entraîner des conséquences imprévues.
- Il est difficile de déterminer la raison pour laquelle certaines recommandations de la CAN ont été formulées dans le Plan provisoire, si elles ne sont pas accompagnées de justification et qu'aucun des compromis envisagés n'est mentionné.

Recommandation

- La CAN doit préciser les raisons de ses décisions.
- Dans la mesure du possible, la CAN doit faire mention des compromis qui ont été faits au cours du processus décisionnel, de même que leurs conséquences.

Utilisation d'outils de planification

Résumé

- Le plan d'aménagement doit permettre l'application d'un processus décisionnel clair et prévisible.
- Il impose des exigences de conformité à certaines propositions de projet, laissant planer des incertitudes quant à la conformité d'une activité donnée.

Recommandation

- Le gouvernement du Canada propose que la CAN veille à ce que les exigences de conformité énoncées dans le Plan provisoire reposent sur des critères objectifs pouvant être atteints à la lumière des renseignements que l'on peut raisonnablement s'attendre de posséder au début d'un projet.

Processus

Résumé

- Le gouvernement du Canada a demandé que la Commission envisage de modifier le processus de planification afin de pouvoir traiter certaines questions d'importance non encore résolues.
- On s'attend à ce que d'importants changements soient apportés au Plan provisoire.

Recommandation

- Le gouvernement du Canada recommande que les prochaines étapes du processus de planification soient élaborées à la lumière des commentaires des parties qui participent à la planification, afin de traiter les questions laissées en suspens. Le processus doit prévoir :
 1. la participation transparente du public, c'est-à-dire la contribution accrue de la communauté, des régions et des Autochtones;
 2. l'analyse de la portée du Plan, pour s'assurer qu'il est réaliste et approprié pour un plan d'aménagement de première génération;
 3. la possibilité de faire un examen juridique et rédactionnel article par article;
 4. la collaboration entre la CAN et les trois responsables de l'approbation pour trouver des solutions acceptables à toutes les grandes questions préoccupantes non résolues.

Transport maritime

Résumé

- Les restrictions proposées concernant le déplacement des navires dans certaines parties de la région du Nunavut pourraient :
 - entraver les opérations de recherche et sauvetage et diverses activités d'intervention d'urgence;
 - nuire aux opérations liées à la défense nationale et à la sécurité nationale;
 - avoir des conséquences imprévues sur les opérations et les services essentiels du gouvernement (p. ex., le réapprovisionnement des collectivités);
 - provoquer une réaction négative d'autres États.

Transport maritime

Recommandations

- Le gouvernement du Canada recommande de retirer du Plan provisoire les restrictions imposées au transport maritime, mais reconnaît leur pertinence de façon saisonnière près des aires de concentration d'espèces sauvages (p. ex., colonies de nidification, échoueries de phoques).
- Le gouvernement du Canada recommande l'adoption d'une approche collaborative mixte pour répondre aux besoins en transport maritime et en protection environnementale :
 - à l'aide de la solide réglementation qui régit actuellement les bâtiments, jumelée aux commentaires soutenus des Autochtones, des ministères fédéraux, des intervenants et de l'industrie;
 - en assurant un forum plus souple pouvant mieux s'adapter aux conditions du Nord qui changent constamment. Par exemple, faire participer davantage le Conseil du milieu marin du Nunavut permettrait de résoudre des enjeux complexes de façon consultative, inclusive et dynamique;
 - à l'aide du Plan de protection des océans, qui offrira des possibilités de collaboration renouvelées et coordonnées avec des organisations de cogestion (comme le Conseil du milieu marin du Nunavut) et des groupes autochtones, afin de formuler des recommandations liées au transport maritime.

Transport maritime

- Le gouvernement du Canada est convaincu que l'adoption de cette approche comporte de nombreux avantages :
 - assure la collaboration et est dynamique;
 - comble les manques d'information;
 - évalue les stratégies de mise en œuvre;
 - tient compte des connaissances traditionnelles des Inuits (Inuit Qaujimajatuqangit) et scientifiques;
 - évite les conséquences imprévues;
 - évite de retarder le Plan d'aménagement de première génération le temps que les questions complexes sont traitées.

Transport maritime

- Imposer des restrictions aux bâtiments effectuant des opérations de recherche et sauvetage, d'intervention d'urgence, de réapprovisionnement des collectivités ou d'appui au réapprovisionnement peut mettre en péril la santé, la sécurité et le bien-être des chasseurs, des marins, des aviateurs, des passagers, des communautés et de tous les autres usagers des terres.
- Le gouvernement du Canada s'engage à consulter des représentants de la CAN, du Conseil du milieu marin du Nunavut, des groupes autochtones, des communautés, des intervenants de l'industrie et d'autres ministères tout au long des processus de planification et de gestion du trafic maritime.
- Utiliser le régime régissant déjà le trafic maritime, jumelé à une meilleure collaboration, permettra d'équilibrer davantage les questions de sécurité, de sûreté et de protection environnementale.

Infrastructure linéaire terrestre

Résumé

- Le Plan provisoire exige l'ajout d'une modification de plan pour les routes et les chemins de fer.
- Le Plan provisoire exige que les promoteurs présentent une analyse des sites de rechange pour les projets d'infrastructures linéaires. Bien qu'il soit essentiel d'évaluer les solutions de rechange afin de définir les incidences, cela ne convient pas pour déterminer la conformité d'un plan d'aménagement.

Recommandations

- Éliminer l'exigence relative à l'ajout d'une modification de plan pour les projets de routes et de chemins de fer.
- Permettre les infrastructures linéaires dans toutes les désignations d'utilisation des terres, sauf en cas d'interdiction formelle.
- Éliminer l'exigence relative à l'ajout d'évaluations des solutions de rechange dans le cas d'infrastructures linéaires.

Protection du caribou

Résumé

- Le gouvernement du Canada reconnaît l'importance du caribou pour les Nunavummiut, s'inquiète de la diminution des populations, est conscient du besoin d'assurer la protection efficace du caribou, et souhaite offrir des occasions économiques.
- Les aires de protection du caribou chevauchent grandement les zones ayant un potentiel minier élevé.
- Les interdictions générales proposées ne permettraient pas la réalisation d'activités d'exploration minière et de développement, y compris dans les secteurs où des projets miniers sont en cours, que des caribous soient présents ou non.
- Le Plan provisoire aurait d'importantes répercussions sur les occasions de développement économique dans le territoire.

Recommandation

- Le gouvernement du Canada recommande de remplacer les interdictions annuelles par un mélange d'interdictions saisonnières et de mesures générales de protection.

Principaux habitats des oiseaux migrateurs

Résumé

- Le gouvernement du Canada a fourni à la CAN des conseils et des renseignements techniques détaillés sur les principaux habitats des oiseaux. Il s'agit du meilleur apport scientifique possible pour orienter la CAN vers le meilleur traitement possible de ces habitats dans le plan d'aménagement.
- Le gouvernement du Canada estime toutefois que les points de vue des différentes communautés sur chacun des principaux habitats des oiseaux sont tout aussi importants, pour que le Plan d'aménagement du Nunavut réponde aux attentes des communautés.

Recommandation

- Au cours des prochaines étapes du processus d'audience, il faudra définir les points de vue des communautés sur les principaux habitats des oiseaux.

Potentiel minier

Résumé

- Le bien-être des résidents du Nunavut dépend largement d'un environnement sain qui peut soutenir aussi bien une économie traditionnelle qu'une économie axée sur les salaires.
- Des zones protégées et de gestion spéciales proposent d'interdire les activités liées à l'exploration minière et au développement. Les restrictions indiquées dans le Plan provisoire peuvent être plus limitatives que ce qui est nécessaire.
- Le niveau de connaissances géoscientifiques concernant le territoire continue d'évoluer. Il est donc nécessaire que les désignations (le cas échéant) permettent l'évolution des possibilités d'exploration et de développement, dans la mesure où elles respectent les exigences de la réglementation.

Recommandation

- Le gouvernement du Canada recommande que la CAN adopte une méthode d'analyse décisionnelle transparente et explicite à suivre pour choisir parmi des usages concurrents.
- Le Plan doit assurer la portée géographique des interdictions imposées aux activités afin de les limiter au minimum requis et ainsi de protéger la valeur centrale d'un site donné.

Droits existants et intérêts

Résumé

- Imposer des interdictions annuelles dans les zones protégées empêcherait certains détenteurs de droits d'exercer ces droits. Les interdictions pourraient inciter des promoteurs à abandonner des leurs projets d'exploitation en cours et à ne pas entreprendre d'autres activités.
- On s'attend à de graves conséquences sur les investissements économiques et les futurs avantages socioéconomiques. C'est un des aspects dont la CAN doit tenir compte dans son processus décisionnel.
- Le plan d'aménagement doit promouvoir la clarté et la certitude des droits d'utilisation des terres et des ressources, conformément aux objectifs de l'Accord du Nunavut et de la *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut*.

Recommandation

- Si les interdictions annuelles d'activités d'exploration minière et au développement dans les zones protégées sont maintenues dans le Plan, le gouvernement du Canada recommande d'en adapter les règles de planification pour que ces interdictions ne s'appliquent pas dans certains secteurs où des droits et des intérêts miniers sont acquis.

Rédaction

Résumé

- Une fois approuvé, le Plan d'aménagement du Nunavut aura force de loi. La clarté et la prévisibilité constituent donc des objectifs communs et essentiels.
- Le plan provisoire contient des formulations ambiguës ou vagues, et certains énoncés semblent se contredire.
- Les préoccupations relatives à la rédaction portent sur des problèmes d'interprétation et, par extension, de mise en œuvre du Plan.

Recommandation

- On recommande à la CAN de collaborer avec le gouvernement du Canada et d'autres parties dans le but d'améliorer la formulation du Plan d'un point de vue juridique et rédactionnel pour en garantir la clarté et l'uniformité.

Chevauchements de désignations/SIG

Résumé

- Dans de nombreux cas, le Plan provisoire indique plusieurs désignations d'aménagement qui se chevauchent pour la même parcelle de terre. Ces chevauchements ne sont pas facilement visibles à l'annexe A en raison de la façon dont les frontières du SIG sont affichées.

Recommandation

- Le Plan doit indiquer clairement les utilisations permises pour les terres. Le gouvernement du Canada recommande que la CAN revoie le Plan provisoire, afin de limiter les chevauchements de désignations.

Recommandations de la CAN au gouvernement (annexe C)

Résumé

- Le Plan provisoire fait suite à une discussion sur un sujet, puis à une recommandation que les ministères ou les organismes gouvernementaux adoptent – ou envisagent d’adopter – des mesures particulières. Ces recommandations sont énumérées à l’annexe C du Plan provisoire.
- Il n’est pas clair, dans le Plan provisoire, si la Commission vise à ce que les recommandations entrent dans l’obligation générale du gouvernement quant à la mise en œuvre du plan d’aménagement.

Recommandation

- Le gouvernement du Canada propose que la CAN revoie le point 7.4, afin d’indiquer clairement que la Commission ne vise pas à ce que ses recommandations au gouvernement soient liées à l’obligation générale de mise en œuvre du plan d’aménagement qui découle de l’article 68 de la *Loi sur l’aménagement du territoire et l’évaluation des projets au Nunavut* et du point 11.5.9 de l’Accord du Nunavut.

Recherche scientifique

Résumé

- Le Plan provisoire interdit toute recherche liée aux utilisations interdites du sol dans les zones désignées comme protégées, à l'exception de la « recherche scientifique non exploitante ».
- La recherche scientifique contribue à la base de données permettant de définir les désignations d'utilisation des terres.
- Le gouvernement du Canada craint que limiter la recherche entraîne la conséquence imprévue d'interdire les activités de recherches qui ne heurtent pas les valeurs sur lesquelles repose la désignation d'utilisation des terres des zones protégées.

Recommandation

- Le gouvernement du Canada aimerait que les interdictions de recherches soient levées de toutes les zones protégées. Le processus d'évaluation de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions se poursuivra pour assurer la protection des zones sensibles.

Processus – prochaines étapes

- Il reste donc encore d'importantes questions à résoudre avant que l'on puisse finaliser le Plan provisoire.
- Le processus de planification doit permettre des occasions d'examiner les changements qui se produiront au fil du processus de planification, et d'en discuter.
- Élaborer en collaboration les prochaines étapes du processus est plus susceptible de donner lieu à une version provisoire dont l'approbation peut être recommandée.
- Le gouvernement du Canada est d'accord pour laisser le dossier ouvert afin que les régions et les communautés puissent y contribuer encore et davantage, ce qui sera la clé de la mise en œuvre du Plan.