

Ce que nous avons entendu :

Résumé des commentaires du public et des
Autochtones
sur les

*Lignes directrices particulières pour l'aménagement et
l'utilisation du territoire de la station de ski
Sunshine Village*

Le 14 décembre 2018

Contexte

Parcs Canada a pour mandat de protéger et de mettre en valeur des exemples représentatifs du patrimoine naturel et culturel du Canada et d'en favoriser chez le public la connaissance, l'appréciation et la jouissance, de manière à en assurer l'intégrité écologique et commémorative pour les générations d'aujourd'hui et de demain.

Pour exécuter ce mandat, les membres de l'équipe de Parcs Canada travaillent dans des lieux patrimoniaux disséminés dans tous les coins du Canada, et ils collaborent avec des groupes autochtones, des collectivités, des entreprises et des organisations non gouvernementales. En tant qu'organisme fédéral relevant du ministre de l'Environnement et du Changement climatique, Parcs Canada doit rendre des comptes à la population canadienne et assumer la responsabilité de l'exécution des programmes liés aux parcs nationaux, aux lieux historiques nationaux et aux aires marines nationales de conservation d'un océan à l'autre.

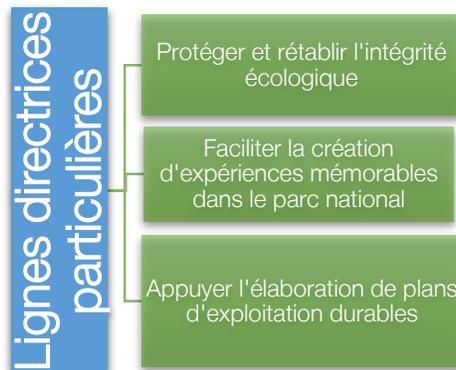
Les parcs nationaux Banff, Jasper, Kootenay et Yoho, de même que les parcs nationaux des Lacs-Waterton, du Mont-Revelstoke et des Glaciers, abritent des paysages naturels qui figurent parmi les plus intacts du pays : en tout, 23 000 km² d'étendues sauvages protégées. À l'intérieur de cette nature inviolée se trouvent cinq lotissements urbains et diverses exploitations commerciales, dont les quatre stations de ski des parcs des montagnes, soit Lake Louise, Sunshine Village, Norquay et Marmot Basin.

Des plafonds d'aménagement ont été établis dans les parcs nationaux des montagnes à la fin des années 1990 et au début des années 2000 à l'issue d'analyses et d'examen publics approfondis. Le processus est terminé pour les lotissements urbains et les établissements d'hébergement commercial périphériques, de sorte que l'aménagement commercial ne peut avoir lieu que dans des limites et des conditions clairement énoncées.

Les stations de ski se classent parmi les preneurs à bail commerciaux les plus importants des parcs nationaux. En raison de leurs activités et de leurs installations, elles peuvent avoir des incidences considérables sur l'écologie locale et régionale. En outre, les stations de ski contribuent grandement à l'expérience du visiteur ainsi qu'à l'économie régionale et nationale. En 2000, les *Lignes directrices pour la gestion des stations de ski* sont venues imposer aux stations de ski des plafonds d'aménagement semblables à ceux des collectivités et des établissements d'hébergement commercial périphériques. Ces lignes directrices ont été révisées en 2006.

Selon le cadre fourni par les *Lignes directrices pour la gestion de stations de ski* de Parcs Canada, chaque station de ski en exploitation dans les parcs nationaux est

tenue d'élaborer des lignes directrices particulières et de les faire approuver par le directeur général de Parcs Canada. Ces lignes directrices particulières imposent des limites d'aménagement et présentent l'orientation à suivre pour assurer l'intégrité écologique, contribuer à l'expérience du visiteur et faciliter l'élaboration de plans d'exploitation durables. Parcs Canada est chargé de leur élaboration en collaboration avec l'exploitant de la station de ski. Une fois approuvées, les lignes directrices particulières exposent l'orientation stratégique qui doit sous-tendre toutes les décisions associées à la gestion de la station de ski et tracent la voie à suivre pour l'élaboration de plans à long terme.



Les stations de ski Norquay, Marmot Basin et Lake Louise ont fait approuver leurs lignes directrices particulières. Le processus a donné lieu à une augmentation nette de la superficie de la réserve intégrale des parcs nationaux Banff et Jasper ainsi qu'à l'aménagement planifié des stations de ski afin d'enrichir l'expérience du visiteur tout en engendrant des gains écologiques. La station de ski Sunshine Village est la dernière à faire approuver ses lignes directrices particulières et à faire inscrire les limites de son domaine à bail à l'annexe 5 de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*.

Parcs Canada a élaboré les lignes directrices particulières en appliquant les mêmes critères que pour les autres stations de ski des parcs nationaux. Il a effectué ce travail en collaboration avec l'exploitant de la station de ski et avec des experts internes et externes, qui lui ont donné des conseils spécialisés sur l'expérience du visiteur, la sécurité du public, les impacts environnementaux et les normes de l'industrie du ski.

Processus d'examen des lignes directrices particulières

Par souci d'ouverture et de transparence, Parcs Canada soumet systématiquement ses lignes directrices particulières à l'examen et à la rétroaction du public, et il sollicite aussi le point de vue des groupes autochtones. La consultation du public et des Autochtones sur l'aménagement et l'utilisation du territoire des stations de ski revêt une importance cruciale pour Parcs Canada. En effet, cette mobilisation lui permet de s'assurer que la version définitive des lignes directrices particulières est claire, qu'elle tient compte de différents points de vue et qu'elle remédie aux lacunes, aux préoccupations ou aux ambiguïtés.

Parcs Canada a soumis l'ébauche des lignes directrices particulières de la station de ski Sunshine Village à l'examen du public, et il a mené simultanément des consultations auprès des Autochtones, du 21 juin au 19 août 2018. Cette période d'examen de 60 jours a été plus longue que pour toute autre station de ski. Pendant la période d'examen, le public et les Autochtones ont transmis leurs commentaires par les moyens suivants :

- Une plateforme en ligne gérée par Parcs Canada;
- Une plateforme en ligne gérée par l'exploitant de la station de ski;

- Une activité portes ouvertes tenue à Banff le 31 juillet 2018;
- Des lettres et des messages électroniques destinés à Parcs Canada;
- Des réunions en personne sur demande.

Tous les commentaires reçus dans le cadre du programme d'examen public et de mobilisation des Autochtones ont été consignés, soigneusement étudiés par des spécialistes de Parcs Canada et, dans certains cas, analysés par des experts externes.

Participation des Autochtones

Parcs Canada a informé les collectivités autochtones de la région du processus d'examen des lignes directrices particulières, en leur fournissant de l'information contextuelle et en leur offrant la possibilité de tenir des réunions en personne. Trois groupes autochtones ont dit souhaiter en savoir davantage sur les lignes directrices particulières, et deux groupes ont rencontré l'équipe chargée du projet pour lui poser des questions, lui transmettre leurs idées et formuler des commentaires ou des préoccupations.

Au cours du processus de mobilisation, Parcs Canada a pris conscience des intérêts des collectivités autochtones. Celles-ci tiennent à ce que l'exploitant de la station de ski :

- Sensibilise les visiteurs au fait que les Autochtones occupaient autrefois ce territoire et leur transmette la perspective autochtone dans le cadre d'activités promotionnelles et éducatives;
- Consulte les groupes autochtones sur les futurs projets d'aménagement et d'utilisation du territoire proposés dans les plans à long terme;
- Leur garantit l'accès à leur territoire ancestral pour la réalisation d'activités traditionnelles, telles que la cueillette de plantes médicinales et la tenue de cérémonies.

Participation du public

À la fin de la période d'examen de 60 jours, Parcs Canada avait reçu au-delà de 4 000 commentaires du public. Il s'agit d'un niveau de réponse élevé par rapport à celui d'autres programmes de mobilisation. C'est plus que pour tout autre processus d'examen public lié aux lignes directrices particulières.

L'ébauche des lignes directrices particulières a suscité un vif intérêt chez le public. Les commentaires reçus provenaient de résidents de la vallée de la Bow qui connaissent bien la station de ski, mais aussi de citoyens d'ailleurs au Canada, des États-Unis et d'Europe. Les skieurs étaient bien représentés dans la rétroaction reçue : la quasi-totalité des répondants ont déclaré être des adeptes du ski. L'industrie du tourisme et l'industrie du ski ont formulé des commentaires à l'appui d'expériences saines sur le plan écologique et de plans d'exploitation durables.

Les groupes de défense de l'environnement ont indiqué souhaiter que le ski alpin continue d'être pratiqué dans les parcs nationaux. Cependant, ils jugent inacceptables l'expansion des stations de ski existantes et l'aménagement de nouvelles installations, deux mesures qui entrent en contradiction avec les priorités et le mandat de Parcs Canada. Ces groupes ont fortement insisté sur le fait que la

protection de l'environnement doit l'emporter sur toute autre considération, car il s'agit de la priorité absolue de l'Agence, et ils ont pressé Parcs Canada d'interdire tout projet d'aménagement à l'extérieur des limites du domaine à bail de la station de ski.

Les paragraphes qui suivent résument les principaux thèmes abordés dans les commentaires formulés sur l'ébauche des lignes directrices particulières de la station de ski Sunshine Village au cours de la période d'examen.

Solutions aux problèmes de transport et de stationnement

Parcs Canada a reçu des commentaires variés sur le sujet. Certains répondants se sont prononcés en faveur de l'aménagement d'un terrain de stationnement à l'extérieur du domaine à bail, sur les terres du parc national. D'autres souhaitent plutôt que les problèmes de stationnement soient réglés sans aucun agrandissement du domaine à bail actuel et que l'accent soit mis sur les transports en commun.

Les répondants favorables à l'aménagement de terrains ou de structures de stationnement supplémentaires dans les limites du domaine à bail actuel ont fait valoir que l'offre de stationnement était insuffisante pour répondre à la demande actuelle et que les visiteurs du parc devraient avoir accès à une place de stationnement. Ils ont dit estimer que l'expansion du terrain de stationnement enrichirait l'expérience du visiteur et améliorerait la sécurité. Certains ont affirmé que les transports en commun ne convenaient pas aux skieurs.

Les participants opposés à l'aménagement de nouveaux terrains de stationnement ont indiqué que les lignes directrices particulières minimisaient le potentiel des transports en commun, du transport par rail et d'autres stratégies de transport destinées à réduire la demande de stationnement sans aménager de terrains ou de structures de stationnement supplémentaires. Certaines personnes ont insisté sur le fait que la création de places de stationnement supplémentaires ne serait au mieux qu'une solution temporaire qui ne permettrait pas de répondre à la demande croissante à long terme. D'autres ont exprimé des inquiétudes liées au coût d'une structure de stationnement et à son impact visuel dans un parc national.

Certains participants sont opposés à l'idée d'aménager des terres encore non perturbées du parc national dans l'intérêt d'un exploitant commercial unique, car cette mesure serait injuste envers les autres exploitants commerciaux qui n'ont pas accès à la même possibilité et contraire au mandat de Parcs Canada et à ses obligations redditionnelles envers le peuple canadien.

Croissance et aménagement

Parcs Canada a reçu une rétroaction variée sur cette question, depuis des commentaires favorables à une croissance et à un aménagement sans restriction jusqu'à des commentaires prônant l'interdiction de toute croissance.

De nombreuses personnes qui préconisaient la croissance et l'aménagement de la station de ski ont dit être d'avis que l'aménagement proposé était peu important en regard de tout le territoire qui forme le parc national Banff. Bon nombre ont fait valoir que l'aménagement et la croissance de la station de ski permettraient à un nombre accru de personnes de profiter du parc national. D'autres ont indiqué que l'engorgement et les piètres conditions de la station de ski justifiaient cette croissance et l'aménagement d'installations supplémentaires.

Les répondants opposés à la croissance et à l'aménagement de la station de ski craignent que l'aménagement de nouvelles installations n'accroisse les pressions que subit actuellement le parc national Banff. Ils estiment que les avantages de la croissance ou de l'aménagement ne contrebalanceraient pas les coûts environnementaux.

Espace commercial

La plupart des commentaires reçus à ce sujet provenaient de personnes convaincues de la nécessité d'accroître les surfaces commerciales de la station de ski pour qu'elles soient en équilibre et qu'elles puissent répondre aux besoins des skieurs. Bon nombre ont dit appuyer la norme de l'industrie, soit de 1,4 m² par skieur, et ont souligné l'importance pour la station de ski de disposer d'un espace suffisant pour l'administration, les opérations et l'entretien.

Certains répondants se sont montrés critiques face à cette position, en affirmant que le parc subit déjà des pressions considérables ou qu'il est déjà « trop encombré ». Selon certains autres, l'aménagement en réponse à la demande témoigne d'un manque de vision et ne fait que favoriser un cycle infini d'aménagement pour répondre à une demande sans cesse croissante.

Remonte-pente secondaire et programme estival

Parcs Canada a reçu des commentaires de personnes très favorables à l'aménagement d'un nouveau remonte-pente allant du secteur de la base au sommet du mont Goat's Eye pour créer une nouvelle attraction accessible à longueur d'année. D'autres commentaires ont été formulés par des personnes fortement opposées à tout aménagement supplémentaire ou au programme estival.

Les partisans du concept ont insisté sur le caractère essentiel d'un remonte-pente secondaire qui partirait du secteur de la base. Ils ont dit estimer qu'une telle installation serait préférable, tant sur le plan de l'environnement que sur celui de l'expérience du visiteur, car elle accélérerait l'accès aux pentes de ski et enrichirait l'expérience offerte en hiver et en été.

Les personnes opposées au concept ont fait valoir que l'aménagement d'installations supplémentaires était incompatible avec les objectifs et le mandat de Parcs Canada, qui doit faire de l'intégrité écologique sa priorité absolue dans toutes ses décisions. Certains participants ont insisté sur la nécessité de régir et de limiter l'accès aux prés Sunshine ainsi que de protéger ce joyau contre tout aménagement futur.

Réduction du domaine à bail et gains écologiques substantiels

Les répondants ont exprimé leur désir d'accroître l'intégrité écologique du domaine à bail et des environs. Presque tous accueillent d'un œil favorable les initiatives engendrant des gains ou des avantages écologiques.

Certains participants ont remis en question la valeur pratique ou écologique réelle du retranchement de certaines parcelles du domaine à bail, tandis que d'autres ont souligné le caractère quelque peu contradictoire d'une mesure qui réduit la superficie du domaine à bail tout en accroissant la capacité nominale de la station de ski.

De l'avis de certaines personnes, il est injuste que l'exploitant soit contraint de réduire les limites de son domaine à bail et de renoncer à l'aménagement d'un grand nombre de remonte-pentes et de pentes de ski qui amélioreraient le fonctionnement de la station de ski et enrichiraient l'expérience offerte aux visiteurs.

Aménagement de pentes de ski et de remonte-pentes

Selon les répondants en faveur de l'ajout de remonte-pentes et de pentes de ski, Parcs Canada devrait autoriser telles quelles toutes les propositions visant de nouveaux remonte-pentes et de nouvelles pistes à l'intérieur des limites du domaine à bail, en particulier celles des secteurs Goat's Eye II, Wildside ou Goat's Eye III, de la colline Hayes, de la cuvette Bye Bye et des secteurs Meadow Park et Lookout. Cette mesure concorderait à leur avis avec ce qui a été autorisé dans les autres stations de ski et donnerait lieu à une expérience enrichie pour les skieurs.

Cependant, certains participants ont fait valoir la nécessité de protéger les prés Sunshine contre tout aménagement futur, par exemple le remonte-

pente de la cuvette Bye Bye que propose l'exploitant de la station de ski, et ils ont indiqué que, de manière générale, l'aménagement d'installations supplémentaires était inacceptable et contraire aux objectifs et au mandat de Parcs Canada.

Processus et équité

Bon nombre de répondants ont choisi d'exprimer leur point de vue sur le processus et sur la relation perçue entre l'exploitant de la station de ski et Parcs Canada.

Certains participants ont indiqué clairement que Parcs Canada devait rester fidèle à son mandat et approuver les lignes directrices particulières sans y apporter de changement. D'autres ont insisté sur la nécessité pour Parcs Canada d'imposer les mêmes normes élevées à tous les exploitants commerciaux des parcs nationaux, en affirmant que l'exploitant de la station de ski disposait déjà d'une latitude excessive et qu'il avait bénéficié d'un trop grand nombre d'exceptions au fil des ans.

Par contre, d'autres répondants ont dit estimer que Parcs Canada avait une approche déraisonnable et qu'il n'avait pas travaillé en collaboration avec l'exploitant de la station de ski. À leur avis, Parcs Canada a élaboré des lignes directrices particulières beaucoup trop restrictives, et l'exploitant de la station de ski devrait pouvoir bénéficier de la latitude voulue pour concrétiser ses propositions sans « ingérence du gouvernement ». Certaines personnes ont déclaré que la période de consultation du public n'était pas assez longue ou que l'examen avait lieu à un moment inopportun pour les skieurs et que le processus n'avait pas permis de faire entendre l'opinion du public en faveur de l'exploitant de la station de ski.

Prochaines étapes

Pour la station de ski Sunshine Village, la prochaine étape du processus consiste à élaborer un plan à long terme dans lequel elle décrira ses principales propositions. Ce plan devra respecter toutes les exigences énoncées dans les lignes directrices particulières, c'est-à-dire qu'il devra contenir notamment un plan pour les activités estivales, une stratégie de stationnement et de transport, une stratégie de gestion de l'eau et de production de neige artificielle, des pratiques de gestion exemplaires, un système de gestion et de surveillance de l'environnement ainsi qu'une stratégie d'interprétation et d'éducation sur les parcs nationaux pour le programme estival et le programme hivernal.

Après l'approbation des lignes directrices particulières, la station de ski pourra entreprendre l'élaboration de son premier plan à long terme. Ce plan présentera des projets précis qui sont conformes à l'orientation exposée dans les lignes directrices particulières. Il sera soumis à une analyse d'impact environnemental détaillée et fera l'objet d'un examen par le public et les Autochtones. Parcs Canada continuera de travailler de concert avec l'exploitant de la station de ski tout au long de l'élaboration de ses plans à long terme afin de veiller à ce que ceux-ci répondent aux exigences énoncées dans les lignes directrices particulières approuvées et dans le rapport d'évaluation environnementale stratégique.

Comme il faut du temps pour rédiger un plan à long terme, Parcs Canada pourrait, après l'achèvement des lignes directrices particulières, envisager l'examen de projets supplémentaires, à condition qu'ils soient réalisés entièrement dans le secteur aménagé, qu'ils ne soient pas susceptibles d'avoir des effets environnementaux cumulatifs importants, qu'ils ne soient pas liés à d'autres projets ou décisions découlant d'un plan à long terme et qu'ils ne donnent pas lieu à un agrandissement supplémentaire.



Outre les types de projets d'aménagement et d'utilisation du territoire qui sont actuellement autorisés en vertu des *Lignes directrices pour la gestion des stations de ski*, les lignes directrices particulières de la station de ski Sunshine Village précisent que les projets suivants pourraient être pris en considération avant le dépôt du premier plan à long terme, à condition qu'ils soient soumis aux processus d'examen des projets d'aménagement et d'évaluation environnementale applicables et qu'ils obtiennent les permis nécessaires :

- Installation d'une ligne à fibres optiques sur toute la longueur de la route d'accès à la station de ski Sunshine Village;
- Construction du pavillon de jour Goat's Eye;
- Amélioration du système d'épuration des eaux usées;
- Accroissement de l'efficacité ou de la capacité du terrain de stationnement sans en accroître l'empreinte actuelle, soit en déplaçant ou en reconfigurant des installations et des places de stationnement existantes, soit en instaurant des systèmes de transfert ou des navettes pour les piétons et les skieurs dans l'empreinte du terrain de stationnement de la base;
- Poursuite de l'initiative de création de zones-tampons, d'aménagement de bermes et de reverdissement pour protéger le ruisseau Healy près du terrain de stationnement;
- Construction d'une ou de plusieurs structures de stationnement multiniveaux dans l'empreinte actuelle du terrain de stationnement de la base;
- Élargissement et reconfiguration de la piste de sortie et de la piste de liaison Angel et raccordement des pentes de sortie à l'aide de soutiens structurels et de modifications localisées et limitées du terrain pour élargir les pistes, afin de remédier à des problèmes de sécurité.

Conclusion

Parcs Canada tient à remercier tous ceux et celles qui ont participé à l'examen des lignes directrices particulières de la station de ski Sunshine Village. Avec l'appui d'experts externes, il a soigneusement étudié tous les commentaires reçus pendant la période de mobilisation de 60 jours. Nous vous sommes reconnaissants de l'intérêt que vous avez porté à ce dossier et de la rétroaction que vous avez fournie. Vos commentaires nous ont été très utiles à la dernière étape de la rédaction des lignes directrices; ils nous ont permis de présenter des paramètres qui, tout en régissant la croissance future de la station de ski, amélioreront l'environnement, garantiront la meilleure expérience possible aux visiteurs et favoriseront la prospérité de l'exploitation commerciale.