New Nouveau
Brunswick

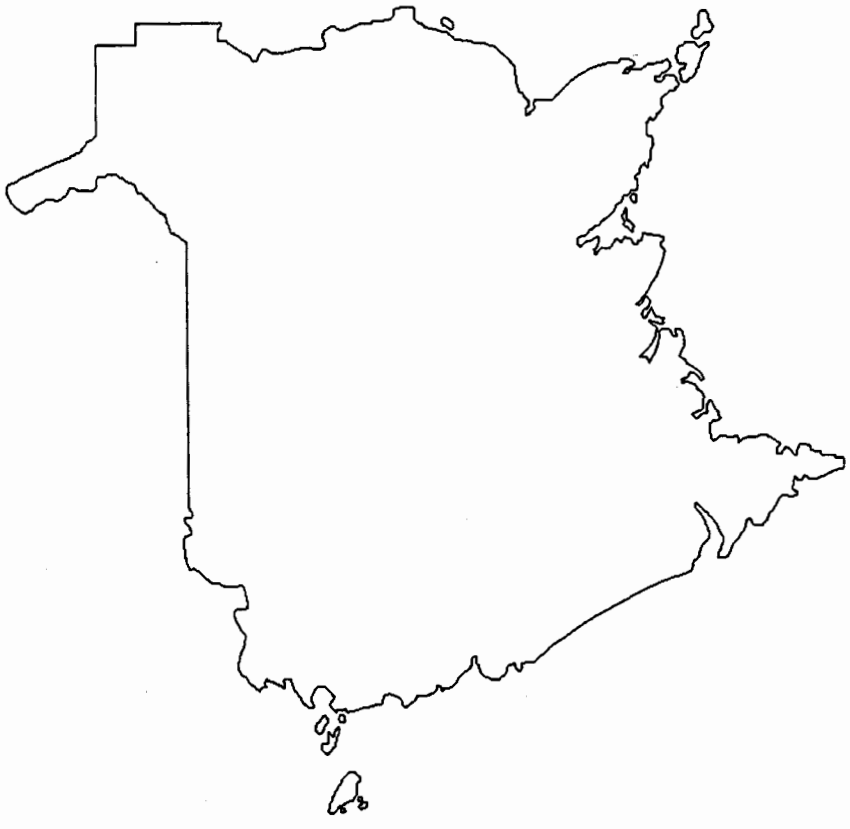
# La Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural

# RAPPORT FINAL

**AVRIL 1993**

CNB 93117-1F

# *Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural*



# Rapport final

**avril 1993**

Le 30 mars 1992

L'honorable Frank McKenna
Premier ministre du Nouveau-Brunswick
Édifice du Centenaire
C.P. 6000
Fredericton (N.-B.)
E3B 5H1

Monsieur le Premier ministre,

Nous, les membres de la Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural, avons l'honneur de vous soumettre notre rapport, conformément à notre mandat.

Permettez-nous de vous exprimer notre gratitude pour cette occasion que vous nous avez accordée de participer à ce projet fort stimulant. Nous aimerions également remercier tous ceux qui se sont prêtés à des entrevues, qui ont présenté des mémoires ou qui nous ont rencontrés dans le cadre du processus de consultation. Et enfin, nous aimerions remercier le personnel de la Commission pour son soutien exceptionnel de même que le Comité de liaison pour l'aide qu'il a apportée à la Commission.

Nous espérons bien que nos recommandations constitueront une contribution utile à la planification future et au développement de notre province.

La présent rapport est respectueusement soumis par :

HENRY IRWIN
Co-président

LISE OUELLETTE
Co-présidente

CHARLES GALLAGHER
Commissaire

HOLLIS STEEVES
Commissaire

SUZANNE ARSENEAU TREMBLAY
Commissaire

**736 "A" King Street**
**Fredericton, New Brunswick**
**E3B 6G2**
**Telephone: 457-7858**
**FAX Number: 453-7137**

**736 "A" Rue King**
**Fredericton, Nouveau Brunswick**
**E3B 6G2**
**Téléphone: 457-7858**
**Télécopieur: 453-71372**

## TABLE DES MATIERES


PAGE

**1.0 INTRODUCTION**

1.1 Mandat de la Commission 1
1.2 Modalités du Mandat 5
1.3 Structure du Rapport 9
1.4 Politiques et Mesures Recommandées 10
1.5 Contexte 13
1.5.1 Contexte historique 13
1.5.2 Études et rapports antérieurs 15
1.5.3 Action ou inaction gouvernementale 16
1.5.4 Une croissance soutenue et des problèmes accrus 18
1.5.5 Le défi que doivent relever les collectivités urbaines et rurales et la province 19

**2.0 STRATÉGIE PROVINCIAL GLOBALE EN MATIERE D'AMÉNAGEMENT RURAL**

**2.1 Introduction** 21
**2.2 Définition de L'aménagement Rural** 22
2.2.1 Dans le cadre de la planification de l'utilisation des terres et du développement durable 22
2.2.2 Le contexte néo-brunswickois 24
**2.3 Vision du Nouveau-Brunswick** 29
2.3.1 Nécessité d'une vision collective 29
2.3.2 Énoncé de vision 30
2.3.3 Exposé des composantes de la vision 29
**2.4 Structure et Processus de la Planification Rurale** 33
2.4.1 Introduction 33
2.4.2 Structure et processus actuels en matière de planification rurale 33
2.4.3 Inquiétudes exprimées au sujet de la structure et du processus de la planification rurale 35
2.4.4 But et objectifs de la structure et du processus 42
2.4.5 Stratégies recommandées aux fins de la structure et du processus 46
A. Approche globale 46
B. Aperçu de la structure et du processus recommandés 48
C. Description détaillée des stratégies recommandées pour la structure et le processus 50
I. Niveau provincial 50
II. Intervention à l'échelle régionale, locale et du district 60
III. Autres améliorations à la structure et au processus 90

## 3.0 LOCALISATION DU PEUPLEMENT


**3.1 Introduction** 112

**3.2 Étalement Urbain et Aménagement Linéaire** 117

3.2.1 Historique 117

A. Définition de l'étalement et de l'aménagement linéaire 117

B. Examen des études gouvernementales 120

I. Facteurs de motivation 124

II. Facteurs d'incitation 125

C. Incidences de l'étalement et de l'aménagement linéaire 129

I. Impact environnemental 129

II. Impact sur les ressources rurales de la terre 131

III. Impact sur les municipalités avoisinantes 132

IV. Incidences financières 137

V. Engorgements routiers provoqués par un aménagement sans plan 141

D. Buts et objectifs 142

E. Politiques et mesures recommandées 143

I. Politiques générales en matière de structure et de processus de planification rurale 144

II. Impacts sur l'environnement 145

III. Impacts sur les terres ressources 146

IV. Impacts sur les municipalités et les communautés rurales 147

V. Impacts sur les réseaux routiers et la circulation 148

VI. Incidence financière 151

**3.3 Emplacement des Activités Commerciales et Industrielles** 152

3.3.1 Historique et préoccupations 152

A. Introduction 152

B. Manque de politiques provinciales, régionales et locales 153

C. Conflits entre les différentes utilisations des terres 153

D. Préoccupations en matière d'environnement 154

E. Injustices au niveau des impôts et des coûts de développement dans les municipalités et les régions non constituées en municipalités 155

F. Investissement dans les parcs industriels 156

I. Les parcs industriels favorisent le développement durable 156

II. Investissement provincial et fédéral dans les parcs industriels 159

III. Investissement municipal dans les parcs industriels 159

G. Cours de rebuts et exploitations de récupération 160

3.3.2 But et objectifs 161

3.3.3 Politiques et mesures recommandées 162

A. Encouragement des initiatives de district/locales en matière de développement économique 163

B. Encouragement d'utilisations rurales appropriées 163

C. Élaboration de lignes directrices en matière de choix des sites 165

D. Rationalisation et financement des parcs industriels 166

E. Politiques fiscales équitables 167

F. Mise en application des règlements sur l'environnement 168
G. Considérations en matière de voies publiques et de circulation 168
H. Traitement des utilisations existantes 168

**3.4 Mécanismes Régionaux de Prestation des Services** 170
3.4.1 Historique et préoccupations 170
A. Contexte historique 170
B. Responsabilité et financement des services 171
3.4.2 But et objectifs 174
A. Stratégie de distribution des services régionaux recommandée 175
I. Structure recommandée 175
II. Distribution des services régionaux axée sur le villes 177
III. Intégration du concept axé sur les villes dans la structure rurale proposée 179
IV. L'approche progressive des services régionaux 183
**3.5 Approbation de la Construction et du Développement** 186
3.5.1 Généralités 186
A. Pouvoir de réglementer la construction 187
B. Procédure de demande de permis de construction 188
C. Zone de couverture 189
D. Frais associés à la délivrance des permis de construction 189
3.5.2 Historique et préoccupations 189
A. Couverture universelle 189
B. Inspection et formation 192
C. Fais d'inspection des constructions 193
D. Responsabilités 194
E. Gestion des permis de construction 195
F. Sensibilisation de la population et communications avec la population 197
G. Les ressources humaines et les ressources financières 198
H. Préoccupations relatives aux cas de gêne particulière 198
3.5.3 But et objectifs 199
3.5.4 Politiques et mesures recommandées 200
A. Approbations de l'aménagement 200
B. Permis de construction et inspections des constructions 203
**3.6 Incitatifs Visant à Encourager ou à Décourager L'aménagement** 206
3.6.1 Historique et préoccupations 206
A. Introduction 206
B. Incitatifs du gouvernement encourageant l'étalement urbain et l'aménagement linéair 207
I. Variations et iniquités dans les impôts 207
II. Politiques du ministère des Transports 220
III. Frais associés à la délivrance des permis de construction 223
IV. Absence de plans, de politiques et de règlements en matière d'utilisation des terres rurales 224
C. Autres incitatifs et moyens de dissuasion pour l'aménagement 224
D. Information du public à l'égard du coût de la prestation des services 226

3.6.2 But et objectifs 227
3.6.3 Politiques et mesures recommandées 228
A. Recommandations en matière d'imposition 228
B. Recommandations relatives aux politiques du ministère des Transports 229
C. À l'égard des frais de délivrance des permis de construction 230
D. À l'égard de l'absence de plans et de politiques en matière d'utilisation des terres 230
E. À l'égard d'autres incitatifs et moyens de dissuasion pour l'aménagement 230
F. À l'égard de la sensibilisation du public 230

**4.0 RESSOURCES**

**4.1 Protection de nos Terres Agricoles** 231
4.1.1 Historique et préoccupations 231
4.1.2 Les défis de l'agriculture pour les communautés locales, régionales et provinciale 232
4.1.3 But et objectifs 234
4.1.4 Politiques et mesures recommandées 234
A. Une stratégie pour l'agriculture 236
B. Désignation et protection du territoire agricole 237
C. Achat des droits d'aménagement 239
D. Utilisation des terres de la Couronne 240
E. Principe du «bilan équilibré» 241
F. Enlèvement de la couche arable 241
G. Conservation des sols 242
H. Loi sur le «droit à l'agriculture» 242
I. Stratégies et mesures au niveau des communautés 243
**4.2 Utilisation Multiple des Terres de la Couronne** 244
4.2.1 Historique et préoccupations 244
4.2.2 Besoins 245
4.2.3 But et objectifs 247
4.2.4 Politiques et mesures recommandées 248
A. Gestion des terres de la Couronne 248
B. Politiques provinciales 249
C. Utilisation des terres de la Couronne pour l'agriculture 250
D. Planification au niveau du district 250
**4.3 Forestèrie sur les Terres Privées** 252
4.3.1 Historique et préoccupations 252
4.3.2 Besoins 253
4.3.3 But et objectifs 254

4.3.4 Politiques et mesures recommandées 255
A. Gestion des forêts privées 255
B. Exploitation durable 255
I. Éducation et information 256
II. Incitatifs financiers 256
III. Réglementation 257
C. Politiques provinciales 257
D. Plans de district 258
**4.4 Gravières, Sablières, Carrières et Extraction Minérale** 259
4.4.1 Historique et préoccupations 259
4.4.2 Besoins et possibilités 262
4.4.3 But et objectifs 263
4.4.4 Politiques et mesures recommandées 264
A. Politique cadre au niveau provincial 265
B. Désignation 266
C. Système de permis et ententes de gestion 268
D. Mesures de sécurité pour la remise en état 269
E. Usines d'asphalte 270
**4.5 Gestion et Protection de nos Bassins Hydrographiques** 271
4.5.1 Historique et préoccupations 271
A. Bassins d'approvisionnement en eau potable 271
B. Besoins, préoccupations et perspectives 272
4.5.2 But et objectifs 275
4.5.3 Politiques et mesures recommandées 276
A. Bassins d'approvisionnement en eau potable 275
B. Collaboration avec les communautés locales et les propriétaires terriens 276
C. Gestion des bassins hydrographiques et systèmes de classification fluviale 280
**4.6 Protection de nos Réserves d'eau Souterraine** 282
4.6.1 Historique et préoccupations 282
4.6.2 Besoins et perspectives 283
4.6.3 But et objectifs 285
4.6.4 Politiques et mesures recommandées 286
A. Programmes de protection des réserves rurales d'eau souterraine 287
I. Systèmes communautaires 287
II. Programme visant les puits des particuliers 288
B. Autres mesures de protection 289
C. Pratiques de conservation 290

**4.7 Protection de nos Parcs et de nos Aires de Loisirs** 291
4.7.1 Historique et préoccupations 291
4.7.2 Besoins et perspectives 292
4.7.3 But et objectifs 296
4.7.4 Politiques et mesures recommandées 296
A. Stratégie provinciale pour les parcs et les aires de loisirs 296
B. Classification des terres pour des parcs et des aires de loisirs 298
C. Zones naturelles et fragiles 299
D. Zones d'aménagement des ressources naturelles 299
E. Intégration aux plans locaux 300
F. Utilisation de droits de passage ferroviaires abandonnés 301
G. Réservation à des fins publiques de terres servant aux loisirs 303

**5.0 ENVIRONNEMENT NATUREL**

**5.1 PROTECTION de nos Zones Naturelles et Fragiles** 304
5.1.1 Historique et préoccupations 304
5.1.2 Besoins 305
5.1.3 But et objectifs 306
5.1.4 Politiques et mesures recommandées 307
A. Création d'une politique provinciale 307
I. Collecte des données 307
II. Protection des terres humides 308
III. Protection des zones fragiles situées sur les terres publiques 309
IV. Protection des zones fragiles sur les terres privées 309
V. Création d'un mécanisme permettant d'intégrer la protection des zones naturelles à l'échelle régionale 311
**5.2 Protection de nos Côtes et de Notre Littoral** 312
5.2.1 Historique et préoccupations 312
A. Généralités 311
B. Conflits de ressources 313
C. Besoins 317
5.2.2 But et objectifs 318
5.2.3 Politiques et mesures recommandées 319
A. Reconnaissance de l'importance des côtes par le Gouvernement 319
B. Politique cadre pour la gestion des zones côtières 319
I. Protection des ressources en coquillages 320
II. Protection des zones fragiles 320
III. Gestion des terres endiguées 320
IV. Protection des plages et des dunes 321
V. Réglementation de l'aquaculture 321
VI. Contrôle des effluents industriels 321

VII. Accès aux côtes et aux rivages 321
C. Élaboration d'un plan de gestion de la zone côtière 322
I. Collecte des données 322
II. Coopération interministérielle 322
III. Participation du gouvernement fédéral 323
IV. Conformité aux politiques provinciales 323
V. Nécessité d'une mise en oeuvre au niveau local 323
D. Stratégie de mise en oeuvre 324
E. Accès aux côtes et aux rivages 325
I. Dans le cadre d'une politique des zones côtières 325
II. Destinations et accès 325
III. Protection des propriétés adjacentes 327
IV. Protection des zones naturelles et fragiles 328
V. Information de la population 328
VI. Accès aux lacs et aux cours d'eau 329
**5.3 Protection de nos Plaines Inondables** 330
5.3.1 Historique et préoccupations 330
5.3.2 But et objectifs 334
5.3.3 Politiques et mesures recommandées 335
**5.4 Protection de la Qualité de L'air** 338
5.4.1 Historique et préoccupations 338
5.4.2 Besoins 341
5.4.3 But et objectifs 341
5.4.4 Politiques et mesures recommandées 342
**5.5 Gestion des Déchets et des Eaux Usées** 344
5.5.1 Gestion des déchets solides 344
A. Historique et préoccupations 344
I. Introduction 344
II. Besoins 346
III. Choix des sites 346
IV. Décharges sauvages 347
V. Recyclage et compostage 347
VI. Déchets dangereux 348
B. But et objectifs 348
C. Politiques et mesures recommandées 349
5.5.2 Eau usées domestiques 351
A. Historique et préoccupations 351
I. Généralités 351
II. Systèmes septiques 352
III. Élimination des vidanges septiques 355
IV. Élimination des boues de traitement des eaux usées 356
B. But et objectifs 356

C. **Politiques et mesures recommandées** 357
I. Systèmes septiques 357
II. Élimination des vidanges septiques 359
III. Élimination des boues de traitement 360

**ANNEXE**

1 Profil des commissaires
2 Liste des ministères et organismes gouvernementaux, des organismes non gouvernementaux et des associations qui ont présenté des mémoires
3 Liste des assemblées de consultation publique et audiences publiques libres
4 Liste des présentations publiques

# 1.0 INTRODUCTION

## 1.1 MANDAT DE LA COMMISSION

La Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural (CUTER) a été créée en janvier 1992 avec le mandat de se pencher sur les divers problèmes liés à l'utilisation des terres et à l'environnement rural au Nouveau-Brunswick. Elle devait donc recommander des politiques visant à protéger et à améliorer la qualité de notre environnement rural tout en favorisant un développement économique durable et une utilisation responsable des ressources naturelles de la province.

Dans la présentation des attributions de la Commission, il était souligné notamment que les Néo-Brunswickois bénéficient d'une qualité de vie enviable, soit un environnement naturel diversifié et relativement intact, des ressources naturelles abondantes sur lesquelles s'appuie la plupart des activités économiques de la province et enfin, des communautés urbaines et rurales où prévaut toujours une certaine bienveillance.

Nos ressources et notre environnement naturel subissent toutefois des pressions importantes qui menacent notre qualité de vie, et ce, particulièrement dans nos régions rurales. La population rurale du Nouveau-Brunswick a connu une croissance spectaculaire au cours des vingt dernières années, surtout aux dépens des régions urbaines. Par ailleurs, beaucoup de villes plus modestes, villages et communautés rurales connaissaient un déclin au cours de cette période, étant donné que cette brusque croissance rurale prenait la forme d'un étalement et d'un aménagement linéaire dans des régions non constituées en municipalités. Cette augmentation des utilisations résidentielles, commerciales et industrielles non planifiées et, dans la plupart des cas, non réglementées a entraîné des conflits avec les activités rurales traditionnelles liées aux ressources et a fini par constituer une menace importante à nos ressources en eau potable de même qu'à l'égard de nos réserves naturelles et nos zones fragiles. Ce modèle de développement a compromis la croissance et l'assiette fiscale des municipalités et s'est traduit par une augmentation des coûts pour les contribuables provinciaux dans le but de doter cette forme inefficace d'aménagement de certains services communautaires, dont les services de police, de protection contre les incendies, d'ambulance, de transport scolaire et de services publics comme l'électricité, et, dans certains cas, des services d'aqueduc et d'égout. L'aménagement rural non planifié entraîne des conséquences pour l'ensemble des Néo-Brunswickois d'une façon ou d'une autre.

Nous pouvons encore empêcher ces problèmes de dégénérer pour causer davantage de tort à notre environnement et à notre qualité de vie. Nous devons toutefois réagir rapidement et modifier notre mode d'aménagement des régions rurales. Pour ce faire, nous devons élaborer des politiques favorisant un aménagement compatible et assurant une protection de l'environnement tout en respectant les droits des résidents ruraux et des propriétaires

fonciers à une utilisation raisonnable de leur terre.

Si les Néo-Brunswickois veulent vivre en harmonie les uns avec les autres sans causer de tort à l'environnement naturel, nous devons abandonner la notion selon laquelle nous pouvons faire tout ce que nous voulons avec nos propriétés et commencer plutôt à tenir compte davantage de la notion du développement durable. Voilà le défi que doivent relever la CUTER, les gouvernements provinciaux et municipaux et tous les résidents du Nouveau-Brunswick au cours des années à venir.

Pour être plus précis, les attributions de la CUTER lui commandaient de s'acquitter du mandat suivant :

## ÉTUDE

A - Examiner la situation actuelle des questions et problèmes d'utilisation des terres dans les régions rurales du Nouveau-Brunswick en ce qui a trait à l'environnement et aux problèmes et perspectives socio-économiques liés à l'utilisation actuelle des terres, aux conflits entre les diverses utilisations, aux contrôles de l'utilisation des terres et aux effets de l'utilisation actuelle des terres.

B - Examiner les processus actuellement retenus en matière de planification de l'utilisation des terres rurales. Examiner des méthodes de rechange et les expériences vécues dans d'autres territoires.

## CONSULTATION

C - Mener une vaste consultation publique de façon à permettre à la Commission d'acquérir une bonne compréhension des problèmes entraînés par l'absence de planification de l'utilisation des terres et sensibiliser davantage le public à ces problèmes pour ensuite faire appel à sa participation à l'élaboration de méthodes pour solutionner ces problèmes. Dans le but de s'acquitter de son mandat, la Commission doit : 1) - élaborer et distribuer un document de travail et d'autres matériels de communication dans le but de stimuler et de concentrer la consultation publique sur les questions à l'étude, et 2) - entreprendre une consultation par
divers moyens, afin de garantir une pleine participation dans l'ensemble de la province.

## RECOMMANDATIONS

D - Recommander au gouvernement des politiques en matière d'utilisation des terres qui apporteront des solutions aux problèmes et perspectives déjà déterminés, en tenant compte de la participation et de l'engagement obtenus lors des consultations publiques, sans perdre de vue les conséquences financières des recommandations.

E - Recommander au gouvernement la façon la plus efficace de mettre en oeuvre les mesures proposées à l'alinéa «D» et recommander un processus pour la planification de l'utilisation des terres qui reconnaisse le rôle des individus et des communautés dans les activités de planification qui les affectent.

Les attributions de la Commission comportaient également une liste de questions liées à l'utilisation des terres et certains problèmes liés au processus de planification de l'utilisation des terres rurales. Ces questions ont été regroupées de la façon dont elles sont présentées dans le présent rapport. Elles comprennent les éléments suivants :

A. **Structure et processus de planification rurale**

B. **Localisation du peuplement**
- Étalement urbain et aménagement linéaire
- Emplacement des activités commerciales et industrielles
- Instruments de prestation des services régionaux
- Autorisation de construire et d'aménager
- Mesures incitatives ou dissuasives en matière d'aménagement

C. **Ressources**
- Protection de nos terres agricoles
- Utilisation multiple des terres de la Couronne
- Foresterie sur les terres privées
- Carrières de gravier, autres types de carrières et développement minier
- Protection de nos réserves d'eau souterraine
- Gestion et protection de nos bassins hydrographiques
- Protection de nos parcs et de nos aires de loisirs

D. **Environnement naturel**
- Protection de nos zones naturelles et fragiles
- Protection de nos côtes et de notre littoral
- Protection de nos plaines inondables
- Protection de notre qualité de l'air
- Gestion des déchets et des eaux usées

## COMMISSAIRES ET PERSONNEL

En janvier 1992, les membres suivants étaient nommés à la Commission : Henry G. Irwin de Fredericton et Lise Ouellette de Riceville, à titre de co-présidents; Charles Gallagher de Centreville, Hollis Steeves de Salisbury et Suzanne Arseneau-Tremblay de Bathurst, à titre de commissaires. Le personnel professionnel retenu par la Commission était composé des personnes suivantes : Frank Flanagan, à titre de directeur général et Verna Donaher, à titre

de secrétaire générale. Les autres membres du personnel étaient les suivants : Gilles Guérette, urbaniste; Owen Washburn, ingénieur en environnement; Wilson Bell, urbaniste; Susan Turner, information et communications. On trouvera à l'Annexe 1 des profils plus précis sur les commissaires.

## 1.2 MODALITÉS DU MANDAT

Les modalités mises en oeuvre par la CUTER pour s'acquitter de son mandat sont le suivantes :

1) **Collecte des données et recherche**

À la suite d'une conférence de presse pour lancer le projet, cette phase a été amorcée en mars 1992 et elle comprenait la collecte, l'examen et l'analyse de plus de 150 documents portant sur les diverses questions à l'étude. Cette documentation comprenait un grand nombre d'anciens rapports sur l'aménagement rural au Nouveau-Brunswick de même qu'un examen de la façon dont d'autres territoires au Canada, aux États-Unis et ailleurs abordent ces mêmes questions. Cette phase comprenait également un examen et une analyse de l'information statistique liée aux diverses questions à l'étude.

2) **Participation préliminaire d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux**

Dans le but de mettre à jour certains éléments d'information ainsi recueillis et pour évaluer la situation actuelle de la politique gouvernementale sur ces diverses questions, tous les ministères gouvernementaux ont reçu une demande d'énoncé de principes sur leurs préoccupations et politiques actuelles et éventuelles. Parallèlement, divers organismes non gouvernementaux ont été appelés à présenter un énoncé de principes exprimant les préoccupations ou recommandations de leur groupe sur les questions à l'étude. Ces groupes comprenaient, entre autres, les fédérations agricoles de la province, les neuf commissions de planification et d'aménagement de district, les quatre associations de municipalités, le Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick et le Rural and Small Town Research and Studies Programme de Mount Allison University. La réponse à cette demande a été excellente de la part de tous les groupes. Après un examen et une analyse des énoncés de principes, la Commission a tenu une série d'entrevues avec tous les groupes et ministères intéressés dans le but de faire clarifier davantage les positions et d'obtenir une meilleure participation. On trouvera à l'Annexe 2 la liste des ministères et groupes ayant participé à cet exercice préliminaire.

3) **Élaboration d'un document de consultation publique**

Après l'examen des énoncés de principes et des entrevues avec les divers ministères gouvernementaux, les organismes non gouvernementaux et la Table ronde du premier ministre sur l'environnement et l'économie, il est devenu manifeste que dans le but d'être un tant soit peu crédible, le processus de consultation devait être étendu bien

au-delà de l'intention initiale de distribution d'un document de travail (5 000 exemplaires) et qu'il faudrait prévoir deux séries de rencontres publiques dans chacune des sept régions d'aménagement de la province, soit 14 rencontres au total. Il a alors été déterminé que dans le but de mettre au point un processus de consultation publique significatif et acceptable, il fallait redoubler d'effort pour atteindre la base des groupes locaux et des résidents, qui, historiquement, ont toujours été réticents à participer aux rencontres et audiences publiques.

La stratégie adoptée consistait à élaborer un document de travail complet mais facile à lire, d'en assurer une vaste diffusion, de s'efforcer d'entrer en contact avec le plus grand nombre possible de groupes locaux, et d'utiliser ces groupes comme moyen ou contact pour distribuer le rapport à leurs membres et résidents. En conséquence, le document de travail a pris la forme d'un manuel où les questions, préoccupations et options étaient exposées en laissant de l'espace pour y insérer d'autres suggestions et commentaires. Il a été décidé de doubler la distribution du rapport, soit 10 000 exemplaires. Le document a été distribué à la fin de juillet et au début d'août, dans le but d'accorder aux groupes jusqu'à deux mois pour examiner le document avant la tenue des séances de consultation publique. La liste d'envoi comprenait tous les membres de l'Assemblée législative, toutes les municipalités, tous les districts de services locaux, tous les bureaux gouvernementaux régionaux, tous les membres du réseau environnemental du Nouveau-Brunswick, les groupes des ressources (fédérations agricoles, propriétaires de boisés, sociétés minières, associations de pêcheurs), les groupes socio-ruraux (instituts féminins, services de pompiers bénévoles, clubs sociaux), les commissions de planification de d'aménagement, les commissions industrielles, les commissions sur le traitement des eaux usées, les commissions sur la gestion des déchets solides, les associations professionnelles, les groupes et bandes autochtones, les groupes d'aide au développement des collectivités, les associations touristiques, les chambres de commerce, les bibliothèques, les participants à la Table ronde du premier ministre, de même que certaines personnes intéressées.

## 4) Consultation publique

Deux séries de consultation publique ont eu lieu dans l'ensemble de la province. La première série a pris la forme de rencontres de groupes de discussion informels, tandis que la seconde constituait l'audience publique elle-même, comprenant une séance informelle dans l'après-midi et une séance plus formelle en soirée. On trouvera à l'Annexe 3 la liste complète des réunions.

Aux fins des rencontres de groupes de discussion, la Commission était divisée en deux groupes, soit un groupe francophone et un groupe anglophone, dans le but de tenir des réunions dans des régions où la population était à prédominance française ou anglaise. Cette démarche a permis d'organiser des discussions de groupe informelles dans 26 collectivités rurales de la province. Le but de cette orientation était de

rendre les résidents ruraux plus à l'aise, ou moins intimidés par le processus, de se renseigner sur la diversité des préoccupations dans l'ensemble de la province et d'aider les groupes à mieux préparer les présentations orales et écrites qui pourraient être présentées plus tard au cours du processus. Plus de 1 000 personnes ont participé aux rencontres de groupes de discussion qui ont commencé le 28 août et ont pris fin le 1er octobre.

Les rencontres de groupes de discussion ont été suivies de 12 audiences publiques entre le 28 septembre et le 2 novembre. Ces rencontres comprenaient une activité porte ouverte dans l'après-midi (13h à 17h) et une audience publique plus formelle en soirée (19h à 23h). Des services d'interprétation simultanée ont été offerts à toutes les audiences publiques. Environ 560 personnes ont participé aux réunions publiques et 90 présentations orales formelles ont été entendues. En outre, 120 mémoires écrits ont été soumis à la CUTER dans le cadre du processus de consultation. Les résultats des discussion publiques, de l'activité porte ouverte et des séances d'audience publique ont été enregistrés, résumés et examinés à la suite du processus de consultation publique, afin que l'on puisse tenir compte de l'information et des suggestions recueillies lors de la formulation des recommandations. On trouvera à l'Annexe 4 la liste des groupes et personnes ayant présenté des mémoires.

L'exercice de consultation publique comprenait également un certain nombre de rencontres informelles entre les commissaires et le personnel de la Commission et les groupes d'intérêt communautaire de l'ensemble de la province. Il y a eu également plusieurs communiqués de presse sur les diverses étapes du processus, y compris une publicité générale dans chaque quotidien et hebdomadaire de la province.

La CUTER a été très heureuse du taux de participation et du déroulement de toutes les rencontres. La Commission tient à exprimer sa gratitude à tous ceux qui ont pris le temps de participer à cet exercice. Cette démarche offrait la possibilité de recueillir de l'information à la base et la CUTER a tenu compte de cette participation dans la formulation de ses recommandations.

## 5) Rapport final

Après un examen de l'apport du public, une recherche plus approfondie a été effectuée dans le but de clarifier ou de trouver des solutions à certaines préoccupations soulevées dans le cadre du processus de consultation. Il y a eu plusieurs entrevues et réunions de suivi avec des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui ont donné lieu à d'autres précisions ou clarifications. Ces activités se sont déroulées au cours des mois de décembre 1992 et janvier 1993.

Les mois de janvier, février et mars 1993 ont été consacrés à la rédaction de la version préliminaire du rapport, à un certain nombre de réunions entre les

commissaires et le personnel de même qu'à l'établissement d'une liaison, au besoin, avec des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. Le rapport final, y compris les politiques et mesures recommandées, a été soumis à la province à la fin de mars 1993.

## 1.3 STRUCTURE DU RAPPORT

La structure du rapport repose sur les quatre principales questions qui ont été abordées dans le document de travail, soit Peuplement, Ressources, Environnement et Structure et processus de planification. La plupart des conflits en région rurale sont attribuables à un peuplement non planifié qui empiète sur les utilisations traditionnelles des ressources et crée des effets négatifs sur l'environnement. Plusieurs de ces conflits se sont produits en raison de l'absence de structure et de processus de planification en région rurale. Parallèlement, la structure et le processus sont perçus comme l'un des principaux moyens à mettre en oeuvre pour résoudre un grand nombre de ces conflits. C'est pour cette raison que la structure et le processus de planification constituent la première des quatre questions abordées. On trouvera ensuite des sections traitant de chacune des trois autres questions.

En fait, le chapitre 1 est une introduction décrivant le mandat de la CUTER, l'approche retenue pour réaliser ce mandat, la structure du rapport, une clarification de la nature des recommandations et le contexte des questions à l'étude, y compris un aperçu des perspectives historiques de planification au Nouveau-Brunswick, des études antérieures sur l'utilisation des terres rurales et certaines des préoccupations qui ont amené la création de la CUTER.

Le chapitre 2 présente une stratégie globale de la planification rurale au Nouveau-Brunswick. On y trouvera une définition de l'aménagement rural, la présentation d'une vision du Nouveau-Brunswick rural, une description de la structure et du processus de l'aménagement rural et une présentation de recommandations pour son amélioration aux paliers provincial, régional et local.

Les questions entourant la politique provinciale sont présentées au chapitre 3 sur le peuplement, au chapitre 4 sur les ressources et au chapitre 5 sur l'environnement.

Dans les chapitres 4 et 5, chacune des questions entourant les politiques est présentée dans le même format général. On commence d'abord par une présentation du contexte et des préoccupations touchant chacune des questions, pour ensuite passer aux buts et objectifs déterminés en vue de proposer des solutions aux problèmes et préoccupations et pour orienter la croissance future dans les directions positives recherchées. Cette présentation est suivie des politiques recommandées et des mesures à prendre pour atteindre les buts et objectifs.

Dans le présent rapport le masculin s'entend également du fémin.

## 1.4 POLITIQUES ET MESURES RECOMMANDÉES

Étant donné la nature très vaste du mandat, les recommandations contenues dans le présent rapport ont une portée très vaste en ce qui a trait au type, à l'application et au degré de précision de ces mêmes recommandations. On y trouvera non seulement des recommandations sur l'utilisation des terres et les politiques d'aménagement, mais également sur la structure et le processus requis pour mettre en oeuvre les politiques. Dans certains cas, les recommandations sont fermes et précises, tandis que dans d'autres cas elles prennent la forme de lignes directrices plus générales, alors qu'il s'agit parfois de suggestions d'options et enfin, dans certains autres cas, les recommandations portent sur le processus à mettre en place.

Dans le chapitre 2 sur la stratégie globale de l'aménagement rural, après avoir défini l'aménagement rural et présenté la vision et les préoccupations actuelles, la section toute entière constitue une stratégie recommandée pour aborder la structure et le processus de planification à l'échelle provinciale, régionale et locale.

Dans les chapitres 3, 4 et 5, qui traitent des principales questions de politique provinciale, on trouvera, encore une fois, un large éventail de types et de degrés de précision quant aux recommandations.

Dans bien des cas, le problème est parfaitement défini, il y a consensus chez les intéressés, et la solution ou l'orientation est claire. Dans un tel cas, on peut formuler des recommandations très **particulières et précises.** Dans d'autres cas, ces recommandations peuvent déborder le niveau des politiques et on va même jusqu'à formuler des suggestions sur certains éléments éventuels qui pourraient s'intégrer à des réglementations plus précises.

Dans certains cas, étant donné l'absence d'information ou les contraintes de temps particulières au mandat, ou compte tenu de la nécessité de solliciter une participation accrue de la part d'organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux ou du public en général, les recommandations sont **d'une nature plus générale.**

Dans d'autres cas, lorsque plusieurs mesures peuvent être envisagées avec une égale efficacité, les recommandations sont présentées sous la forme **d'options ou de solutions de rechange** qui doivent être par la suite précisées davantage ou mises à l'essai.

Dans certains de ces cas, la recommandation vise la mise en place **d'un processus** avant la formulation d'une politique définitive.

Au chapitre 4 sur les ressources et au chapitre 5 sur l'environnement, les recommandations sont présentées en ***italique et caractères gras.*** Au chapitre 3 qui porte sur les questions de peuplement, certaines des discussions et échanges ne se prêtent pas à un format de ce type,

et c'est pourquoi de façon générale, les recommandations sont en *italique* et les éléments importants sont en ***caractères gras***. Au chapitre 2, la presque totalité du chapitre constitue une recommandation de structure et de processus, et, encore là, il n'y avait pas lieu d'avoir recours aux caractères italiques. Toutefois, les principaux éléments sont présentés en **caractères gras.**

Dans chacun des cas, la CUTER reconnaît que ses recommandations sont des suggestions à l'intention du gouvernement. Les politiques doivent faire l'objet d'une révision à l'interne par les divers ministères, après quoi on fera des suggestions d'améliorations ou de modifications. Dans cette même perspective, certaines questions exigeront que le gouvernement obtienne la participation d'organismes non gouvernementaux et du public en général. La CUTER estime regrettable que le délai imparti pour le mandat ne lui ait pas permis de consulter aussi abondamment qu'elle l'aurait voulu les ministères gouvernementaux ou les organismes non gouvernementaux. Cette tâche de suivi sera laissée au gouvernement. Certaines politiques requièrent et méritent un examen plus approfondi de la part du gouvernement, du secteur privé, des municipalités, des districts de services locaux et du public en général avant l'approbation finale du gouvernement ou l'adoption de lois. La participation des municipalités est très importante, étant donné que les politiques d'utilisation et d'aménagement des terres à l'échelle provinciale s'appliqueront tant à l'égard des zones constituées en municipalités qu'à l'égard de celles qui ne le sont pas.

Dans bien des cas, le gouvernement et ses divers ministères travaillent actuellement à l'élaboration d'une politique sur un certain nombre de questions connexes qui entraînent des effets ou un chevauchement à l'égard des questions à l'étude et des recommandations de la CUTER. Les études actuelles et les efforts consentis en vue de la restructuration des gouvernements locaux, de la prestation des services à l'échelle régionale et des transferts fiscaux à l'échelle provinciale ou municipale devront être intégrés aux recommandations de la CUTER. D'autres comités et ministères examinent des recommandations formulées par la Table ronde du premier ministre sur l'environnement et l'économie ou les conférences économiques régionales, tandis que d'autres en sont à diverses étapes d'examen de l'élaboration de politiques précises portant sur les zones marécageuses, les plaines inondables, les réserves écologiques, les parcs provinciaux, la rationalisation des parcs industriels, etc. **Ces domaines de chevauchement avec les recommandations de la CUTER devront être harmonisés par le gouvernement.**

Bien qu'un grand nombre de ces questions aient déjà été exposées publiquement, certaines d'entre elles en sont encore à l'étape interne au sein du gouvernement. On s'attend que le gouvernement veuille consulter les municipalités, les commissions de planification et d'aménagement de district, les districts de services locaux et d'autres organismes sur un certain nombre de ces questions, dont plusieurs requièrent une participation externe et doivent tenir compte du message très clair communiqué à la CUTER lors du processus de consultation publique, à savoir que **le public s'attend à une participation et à une consultation importantes à l'égard d'un bon nombre des questions à l'étude.**

À cet égard, la CUTER reconnaît que la consultation publique n'est pas synonyme de prise de décision publique. Au sein de notre système démocratique, les décisions politiques importantes doivent être prises par ceux qui ont été dûment élus pour prendre ces décisions, après avoir consulté les citoyens qu'ils représentent. Il arrive parfois que l'on doive prendre des décisions difficiles qui ne seront donc pas toujours populaires.

Il n'en reste pas moins que la planification est différente de certains autres services, comme l'éducation et la santé. La planification n'est pas seulement un **service** dont certains éléments sont octroyés à des individus (par exemple, approbations ou permis), mais il s'agit également d'un **processus** qui touche nos citoyens à la racine-même de leur vie, c'est-à-dire leurs terres, leurs foyers et leurs entreprises, et c'est pourquoi nous devons toujours être sensibilisés à cette réalité.

Et enfin, la plupart des recommandations de la CUTER touchent le gouvernement provincial. Un bon nombre d'entre elles doivent toutefois faire l'objet d'un suivi de la part des commissions de planification et d'aménagement de district, des municipalités ou des districts de services locaux. La province peut évidemment donner suite à celles qui touchent le gouvernement provincial et ses ministères. On s'attend également, dans le cadre de la consultation et du processus de prise de décisions définitives en matière de politique que les recommandations touchant les municipalités, les commissions de planification et d'aménagement et d'autres organismes régionaux et locaux seront soumises aux autorités compétentes qui les examineront et assureront le suivi nécessaire.

## 1.5 CONTEXTE

### 1.5.1 Contexte historique[1]

La législation en matière de planification communautaire a fait l'objet d'une première loi au Nouveau-Brunswick en 1912, sous le nom de **Act Relating to Town Planning.** Cette loi s'intéressait d'abord aux éléments physiques, comme le tracé des rues, les immeubles, les espaces ouverts et l'approvisionnement en eau, les égouts et l'éclairage. La loi prévoyait un plan pour orienter l'aménagement communautaire, mais elle ne permettait pas le zonage au sens où on l'entend maintenant. La loi admettait que l'aménagement ne devrait pas être assujetti à des limites artificielles, comme celles prévues dans le cas des municipalités, de sorte qu'il permettait que les programmes d'aménagement s'étendent au-delà d'une seule compétence territoriale. La loi a été renommée **The Town Planning Act** en 1927. Au cours de cette période, il n'y a pas eu beaucoup d'activités d'aménagement, partiellement en raison de la guerre et de la dépression.

En 1936, une loi tout à fait nouvelle, **The New Brunswick Town Planning Act**, a été déposée. On y reconnaissait les plans d'urbanisme et les règlements de zonage et la notion de lotissement a été introduite. On y trouvait également pour la première fois la notion d'une «commission d'aménagement» à titre d'organisme consultatif pour les gouvernements municipaux. La loi reconnaissait également qu'avant l'adoption ou la modification d'un plan d'urbanisme, il devait y avoir une audience publique. Les plans d'urbanisme et les arrêtes de zonage devaient être approuvés par le gouvernement provincial avant d'être adoptés sous forme de loi. La loi a également mis sur pied la Commission provinciale d'urbanisme à titre d'organisme consultatif pour le gouvernement provincial et les autorités municipales en matière d'aménagement.

Bien que la planification s'installait fermement au Nouveau-Brunswick par suite de la loi de 1936, il n'y a pas eu beaucoup d'activités de planification jusqu'à la période de l'après-guerre au moment de la recrudescence spectaculaire des activités de construction, particulièrement, dans le domaine de la construction domiciliaire. Au cours de cette période, la planification était dominée par les ingénieurs et les architectes.

En 1952, toutes les modifications antérieures ont été refondues dans les lois révisées. En vertu de la loi de 1952, un certain nombre de collectivités ont adopté des arrêtés de zonage, bien que ces arrêtés étaient rarement établis en fonction d'un plan officiel. Le gouvernement a également mis sur pied une Direction de l'urbanisme, bien que cette dernière avait uniquement un rôle consultatif.

En 1961, le nom de la loi a été modifié à nouveau, alors qu'elle devenait la **Loi sur l'urbanisme**, qui prévoyait également la nomination d'un directeur de l'urbanisme au sein du ministère des Affaires municipales pour administrer la loi. La loi permettait aux municipalités de mettre sur pied des commissions d'urbanisme et prévoyait également la création de commissions de planification et d'aménagement de district. La loi permettait toujours le zonage sans planification et n'offrait pas un mécanisme pertinent d'intégration de la planification au sein des municipalités.

Des réformes gouvernementales globales ont été entreprises en 1968 à la suite des recommandations de la Commission royale sur la finance et la taxation municipale (Commission Byrne). Ces réformes, connues sous le nom de **Programme de chances égales** reposaient sur une nouvelle répartition des responsabilités entre la province et le gouvernement local. La province a assumé la responsabilité de l'administration de la santé, du bien-être social et de la justice de même que la responsabilité financière de l'éducation en plus de la responsabilité de l'évaluation foncière et de la perception des taxes et impôts. Tous les gouvernements de comté ont été abolis, 90 nouveaux villages ont été créés et des régions non constituées en municipalités se sont vu offrir la possibilité de créer des districts de services locaux pour conseiller le ministre des Affaires municipales en matière de prestation des services locaux.

Des modifications importantes ont été apportées à la loi en 1966, avec l'introduction du Programme de chances égales, qui plaçait l'aménagement dans les zones non constituées sous la responsabilité du ministre des Affaires municipales. Vers la fin des année 1960, certains problèmes émergèrent clairement, à savoir l'absence de planification dans les municipalités, les délais requis pour les approbations de lotissement, l'absence de planification à l'échelle provinciale et les problèmes des appels auxquels étaient confrontées les commissions d'appel de zonage à l'échelle locale. Ces problèmes ont été réglés par la loi de 1973. L'urbanisme, plutôt que le zonage, devenait le thème central de la loi. La nouvelle loi exigeait en effet qu'avant de promulguer un arrêté de zonage, il y ait soit une déclaration des perspectives d'urbanisme ou un plan municipal. Le problème de l'absence de planification à l'échelle provinciale a été résolu grâce à l'introduction de la notion de plan régional. Cette démarche permettait de diviser le Nouveau-Brunswick en sept régions en fonction des six villes et de la région de Chatham-Newcastle. Les plans régionaux devaient servir de politiques provinciales pour les régions et stimuler la planification inter-municipale. Pour la première fois, la loi stipulait également les éléments dont on devait tenir compte dans l'élaboration d'un plan municipal.

Étant donné que l'urbanisme touche les droits des individus à l'égard de l'utilisation de ses terres, toute les lois sur l'urbanisme dans la province requéraient un avis public. Vu la lenteur du processus administratif, la loi conférait à un «agent d'aménagement» le pouvoir d'administrer tous les arrêtés d'urbanisme. Les pouvoirs judiciaires étaient réservés aux Comités consultatifs d'urbanisme, aux commissions de planification et d'aménagement de district ou à la Commission provinciale d'appel en matière d'urbanisme au lieu de la Commission d'appel en matière de rezonage.

En 1978, on a constaté qu'une bonne partie de la loi n'avait pas été mise en oeuvre (régions d'aménagement, plans régionaux et plans de secteur), que certains aspects ne fonctionnaient pas très bien (comités consultatifs d'urbanisme), et qu'il y avait des problèmes plus généraux liés à la philosophie, à l'administration et à la rédaction de la loi. La Loi a été révisée et un certain nombre de recommandations de modification ont été formulées en 1979. Malheureusement, aucune des modifications importantes recommandées n'a été apportée et très peu de modifications ont été ultérieurement effectuées, de sorte que la Loi actuelle demeure essentiellement identique à celle qui a été adoptée en 1973.

### 1.5.2 Études et rapports antérieurs

Au cours de la période de vingt ans qui s'est écoulée entre 1971 et 1991, on a assisté à l'élaboration d'une multitude d'études et de rapports liés à l'urbanisme, à l'utilisation des terres, à l'aménagement rural et à l'environnement. Ces importantes études comprenaient, entre autres, les suivantes :

Comité d'étude du Nouveau-Brunswick sur le développement social, 1971
Étude des ressources forestières, 1974
La Commission du bassin du fleuve Saint-Jean, 1975
Comité d'étude sur les régions non constituées en municipalités, 1971
Étude sur les ressources agricoles, 1977
Une analyse de la Loi sur l'urbanisme, 1979
Une étude de l'étalement urbain du Nouveau-Brunswick, 1980
"Controlled Access Highway Study", 1981
"Agricultural Land Use Task Force", 1981
"Land Use and the Environment", 1981
Rapport du Groupe de travail pour l'élaboration d'une politique sur l'utilisation des terres, 1982
Politique sur l'utilisation des terres et de l'eau, 1985
Vers le développement durable au Nouveau-Brunswick : un plan d'action, 1991

Plusieurs autres études et documents ont été élaborés sur des questions et préoccupations semblables, tant à l'interne par le gouvernement qu'à l'externe par des conseillers et experts.

Bien que ces documents visaient à solutionner des problèmes précis, on a constaté un nombre surprenant de chevauchements et de problèmes d'harmonisation en ce qui a trait aux questions et préoccupations liées à l'urbanisme et à l'aménagement des régions rurales. **Certaines des principales préoccupations les plus courantes soulevées à cet égard sont les suivantes :**

- l'absence de politiques et de lignes de conduite provinciales en matière

d'aménagement rural et de gestion des ressources;
- l'absence d'une structure d'aménagement régional et de plans régionaux;
- l'absence d'un palier de gouvernement responsable dans les régions rurales dans le but de faciliter une participation publique au processus de planification et d'aménagement;
- l'absence de mécanismes dans le but d'élaborer des plans complets et intégrés de même que de résoudre les conflits;
- l'importance accordée aux méthodes d'aménagement urbain pour régler les problèmes ruraux;
- la nécessité de trouver des solutions au peuplement incontrôlé sous la forme d'étalement et d'aménagement linéaire;
- la nécessité de reconnaître l'urbanisme à titre d'objectif proactif et de processus de communication et non seulement à titre de mécanisme de réglementation;
- la nécessité d'établir un équilibre entre les besoins de peuplement et de développement des ressources;
- la nécessité de protéger l'environnement; et
- la nécessité d'adhérer à la notion de développement durable.

### 1.5.3 Action ou inaction gouvernementale

**En dépit des messages nombreux et répétés que l'on retrouve dans ces diverses études, très peu de mesures ont été prises par le gouvernement provincial au cours de cette période pour régler ces problèmes.** Par ailleurs, les mesures qui ont été prises avaient tendance à être fragmentaires, de courte durée et leur mise en oeuvre laissait à désirer. Certains efforts louables ont été consentis par le gouvernement en ce qui a trait aux commissions de développement économique, à la gestion des déchets solides, à la protection des bassins hydrographiques, aux stratégies touristiques, etc. Ces efforts constituaient toutefois des démarches isolées et non coordonnées et par conséquent, une approche très fragmentaire à l'égard de l'aménagement régional. Au cours des dernières années, on a assisté à la prolifération de commissions spéciales signalant la nécessité d'une forme quelconque de structure régionale au sein de laquelle des groupes locaux seraient en mesure de planifier et de gérer le développement.

La **mesure la plus progressive** entreprise par le gouvernement a sans doute été la fusion des ministères des Affaires municipales et de l'environnement en 1985. On a alors pris certaines mesures très positives pour reconnaître l'interdépendance entre l'utilisation des terres et l'utilisation des eaux. La Loi sur l'assainissement de l'eau adoptée en 1989 a été reconnue de façon générale comme une législation très progressiste. Un autre pas dans la bonne direction fut la création d'un Comité interministériel sur l'utilisation des terres et des eaux qui a fonctionné pendant une brève période. Un comité permanent de cette nature est une nécessité pour intégrer de façon adéquate la planification et la gestion de l'utilisation des terres et des eaux.

Certains progrès ont été réalisés au cours des premières étapes du programme de désignation des bassins hydrographiques au moment où l'utilisation des terres et des eaux des bassins hydrographiques faisait l'objet d'une analyse de concert avec des comités de direction, des représentants des régions urbaines et rurales, alors que des rencontres initiales ont eu lieu avec les propriétaires fonciers intéressés et le grand public dans le but d'obtenir leur participation sur la réglementation proposée. Ces efforts furent toutefois généralement annulés par l'absence de consultation et la faiblesse de la mise en oeuvre des restrictions liées aux désignations des bassins hydrographiques. Bien que le gouvernement pouvait avoir des raisons légitimes pour agir à la hâte en édictant les règlements, très peu de gens furent informés des raisons pour lesquelles le gouvernement s'est écarté de l'orientation qu'il avait antérieurement annoncée et à laquelle s'attendaient les gens directement intéressés aux bassins hydrographiques. C'est précisément ce genre de mesures qui nuit à la crédibilité du gouvernement et perpétue le scepticisme et le manque de confiance des résidents ruraux à l'égard du gouvernement.

Le mariage entre les ministères des Affaires municipales et de l'Environnement fut de courte durée. La séparation qui s'est produite en 1989 était principalement attribuable à l'incompatibilité des rôles des deux ministères. Le rôle prédominant de la réglementation ou des politiques du ministère de l'Environnement n'était pas compatible avec le rôle proactif ou incitatif du ministère des Affaires municipales. L'un des effets secondaires de cette union fut une diminution du profil du ministère des Affaires municipales. L'environnement était un sujet très important au cours de cette période et les préoccupations environnementales ont bénéficié d'un profil tellement prépondérant que les questions d'aménagement et d'urbanisme, y compris la Direction de la planification de l'utilisation des terres, ont été reléguées à l'arrière-scène. Cette situation donnait toutefois une indication de l'absence de priorité liée à la planification et du fait que l'on associait guère la planification à une force proactive pouvant aider à éliminer un bon nombre de problèmes environnementaux auxquels se heurte la province. À certains égards, la séparation des deux ministères était regrettable. Certains progrès très positifs ont été réalisés par le gouvernement en raison de cette union et des mesures encore beaucoup plus importantes auraient pu et auraient dû être prises. Il y a manifestement une relation très étroite entre la planification de l'utilisation des terres et l'environnement. La province ne serait pas confrontée aujourd'hui à des problèmes environnementaux aussi nombreux si elle avait prêté attention en temps opportun à la planification de l'utilisation des terres.

**De façon générale, on a constaté un manque de soutien et de priorité en matière de planification depuis l'adoption de la Loi sur l'urbanisme.** Plusieurs aspects de cette loi n'ont toujours pas été mis en oeuvre 20 ans plus tard. Il n'y a aucune structure de planification régionale dans la province, il n'y a pas de politique d'utilisation des terres à l'échelle provinciale ou régionale, il n'y a pas de plan régional et le premier plan de secteur de la province pour un district d'aménagement n'a été adopté que récemment.

Au cours de cette période, on a continué à **mettre l'accent sur l'aspect contrôle ou**

**réglementation** de la planification, en accordant peu d'importance à la nécessité d'une planification proactive, dans le cadre de laquelle on fait appel à la participation active des gens à l'échelle locale pour élaborer des buts, des objectifs, des politiques et des plans à l'intention de leurs communautés rurales après quoi des règlements sont adoptés pour favoriser la mise en oeuvre de ces plans.

On n'a guère tenu compte du fait que la planification est plus qu'un simple service visant à accorder des approbations de lotissement et des permis de construction. La planification est une fonction primordiale du gouvernement et de tous ses ministères et elle devrait servir de fondement à toutes ses décisions.

En dépit du fait que des problèmes d'étalement et d'aménagement linéaire se sont manifestés au cours des 20 dernières années, le gouvernement a continué, au cours de cette période, de poursuivre **des politiques et des pratiques qui favorisent cette forme d'aménagement inefficace et coûteuse, au lieu de la contrôler.** Les inégalités des taxes et impôts entre les secteurs constitués en municipalités et ceux qui ne le sont pas, la subvention de l'entretien de chemins privés, de ponceaux, de rues à revêtement superficiel et autres politiques semblables, favorisent la croissance dans ces mêmes secteurs de la province où nous sommes le moins en mesure d'offrir des services de façon efficace ou acceptable du point de vue environnemental. Les secteurs non constitués où s'est produite la plus grande partie de cette croissance sont généralement dépourvus de planification, de réglementation et de services. Il en est résulté des conflits entre les utilisations, des conflits avec les terres à ressources et des effets négatifs sur les réseaux routiers, les municipalités adjacentes et les collectivités rurales de même que l'environnement naturel.

### 1.5.4 Une croissance soutenue et des problèmes accrus

**Alors que la plupart des préoccupations et questions soulevées dans les études réalisées par le passé n'ont toujours pas été réglées, la croissance en région rurale s'est poursuivie et les divers problèmes se sont accentués, les pratiques d'étalement et d'aménagement linéaire se sont enracinées et le coût des services et des solutions à ces problèmes a grimpé en flèche.**

Le chapitre 2 se penche de façon plus détaillée sur le phénomène de la croissance urbaine et rurale. Il suffit de noter ici que la croissance dans les secteurs non constitués en municipalités au cours des vingt dernières années fait que le Nouveau-Brunswick se classe au premier rang au Canada au titre du rythme de croissance de la population rurale non agricole. La population des secteurs non constitués est passée de 36 p. cent de la population totale de la province en 1976 à 40 p. cent en 1991. Les secteurs constitués (cités, villes et villages) ont connu une diminution correspondante, passant de 64 p. cent à 60 p. cent au cours de la même période.

**Le problème, ce n'est pas tant la croissance dans les secteurs non constitués en**

**municipalités, mais bien plutôt l'endroit et la façon dont cette croissance s'est produite.** Elle s'est surtout produite sous la forme d'étalement et d'aménagement linéaire, au détriment de la croissance des collectivités rurales traditionnelles et des collectivités constituées en municipalités. Le chapitre 3 sur le peuplement traite de cet aspect de façon plus approfondie. La CUTER a entendu les inquiétudes exprimées à la fois par les résidents urbains et ruraux à l'égard du type d'aménagement qui s'est produit. Ceux qui se trouvent dans des collectivités constituées s'inquiètent de l'érosion de leur population et de l'assiette fiscale de même que de la qualité de leur eau, qui est menacée par un aménagement rural non contrôlé. Les villes et villages ruraux plus modestes sont également menacés par ces mêmes problèmes et de façon générale, les résidents ruraux s'inquiètent des effets nocifs sur le paysage rural, les terres liées aux ressources, la nappe phréatique et la qualité de vie rurale.

### 1.5.5 Le défi que doivent relever les collectivités urbaines et rurales et la province

**La CUTER s'est inquiétée du degré d'antagonisme et de dissension qui existe au sein de la province entre les secteurs constitués en municipalités et ceux qui ne le sont pas.** En réalité, il existe une interdépendance sociale et économique entre les régions urbaines et rurales, et ce, sans exception à la grandeur du Nouveau-Brunswick.

Dans les régions à prédominance rurale, comme les comté de Carleton et de Victoria, les villes et villages sont tributaires de la vigueur de la collectivité agricole qui les entoure. Dans la même mesure, la collectivité rurale est tributaire des services offerts par les collectivités urbaines. Si l'une venait à disparaître, cela entraînerait des effets dramatiques pour l'autre.

Dans cette même perspective, il existe une dépendance à l'égard des secteurs forestiers et miniers autour de certaines agglomérations, comme Bathurst, Chatham/Newcastle, Campbellton/Dalhousie, et les régions rurales sont tributaires des collectivités plus importantes en ce qui a trait aux services, à l'approvisionnement et au soutien des secteurs primaires. On constate une interdépendance semblable dans le cas des collectivités côtières le long du Détroit de Northumberland, de la Baie des Chaleurs et de la Baie de Fundy à l'égard de l'industrie de la pêche et de son impact sur les collectivités urbaines et rurales.

On pourrait établir des analogies similaires autour des grands centres urbains également. Les villes et villages dans la Vallée de Kennebecasis à l'extérieur de la ville de Saint-Jean, qui se sont développés par étalement et de façon linéaire et qui sont maintenant constitués en municipalités, mais qui sont fortement tributaires de la ville de Saint-Jean pour ce qui est de leur bien-être socio-économique. Si la base industrielle de Saint-Jean devait s'écrouler, ce serait désastreux pour la plupart de ces petites collectivités. La ville, pour sa part, dépend de ces collectivités, tout comme celles des comtés de Kings et de Charlotte, pour soutenir ses entreprises et ses établissements. La région de Fredericton/Oromocto joue un

rôle semblable dans les comtés de York, de Sunbury et de Queens tout comme c'est le cas également de Moncton/Riverview/Dieppe dans les comtés de Westmorland, Albert et Kent et d'Edmundston dans les comtés de Madawaska et Victoria.

L'animosité qui existe entre les collectivités urbaines et rurales est déraisonnable, inefficace et coûteuse et elle doit être remplacée à l'avenir par un partenariat en matière d'aménagement qui englobe la gestion des ressources, le développement économique et la protection de l'environnement, soit une orientation qui souscrit aux principes du développement durable. Bien que le type de croissance qu'a connu la province constitue une menace à l'ensemble de notre qualité de vie, il est encore temps de réagir au Nouveau-Brunswick. Nous pouvons apprendre de nos erreurs passées de même que de celles de nos voisins des territoires plus populeux.

**La CUTER estime que les gens devraient être en mesure de vivre là où ils le veulent dans les collectivités urbaines et rurales, à la condition qu'ils le fassent de façon à ne pas entraîner des effets négatifs pour leurs voisins, pour les terres à ressources ou pour l'environnement et qu'ils veuillent bien payer les services liés à leur choix d'emplacement en toute justice et équité.** Le rôle de la CUTER consiste donc à recommander à la province une structure et un processus à l'échelle provinciale, régionale et locale capables de permettre aux résidents urbains et ruraux de planifier et de développer leurs collectivités de façon coordonnée et intégrée tout en respectant les principes du développement durable.

# 2.0 STRATÉGIE PROVINCIAL GLOBALE EN MATIERE D'AMÉNAGEMENT RURAL

## 2.1 INTRODUCTION

Bien que le mandat de la CUTER ne comporte pas comme tel une «**Stratégie provinciale globale**» en matière d'aménagement rural, c'est effectivement ce qu'elle doit proposer pour s'acquitter adéquatement de ses attributions. On lui demande d'examiner et de recommander des politiques, des processus et des mesures de mise en oeuvre en matière de planification de l'utilisation des terres rurales en regard des impératifs environnementaux et socio-économiques, tout en tenant compte du rôle des individus et des collectivités dans la planification des activités qui les touchent. Cette exigence suppose une structure, un processus et des politiques qui constituent les éléments essentiels d'une stratégie globale. Des politiques significatives ne sauraient être élaborées autrement que dans le cadre d'une structure et d'un processus favorables à leur mise en oeuvre.

Les **composantes** d'une stratégie provinciale globale en matière d'aménagement rural doivent comprendre ce qui suit :

- une définition, dans le contexte néo-brunswickois, de ce que l'on entend par «aménagement rural»;
- une vision du Nouveau-Brunswick rural;
- une structure et un processus d'aménagement rural; et
- une série de politiques d'utilisation et d'aménagement des terres qui tiennent compte des divers problèmes cernés.

Le reste du présent chapitre est consacré à la définition, à la vision, à la structure et au processus d'aménagement rural, alors que les chapitres 3, 4 et 5 présentent des politiques d'utilisation et d'aménagement des terres.

## 2.2 DÉFINITION DE L'AMÉNAGEMENT RURAL

### 2.2.1 Dans le cadre de la planification de l'utilisation des terres et du développement durable

Avant de risquer une définition de l'aménagement rural en contexte néo-brunswickois, il faut bien comprendre ce qu'est la planification de façon générale et particulièrement dans le contexte du développement durable. La reconnaissance et la faveur sans cesse croissantes dont jouit la notion d'aménagement durable a accentué la sensibilisation à l'égard de la planification et l'importance que l'on doit y accorder.

De façon générale, la planification est perçue comme un élément **global**. Cette réalité est confirmée au Canada par la définition de l'urbanisme proposée par l'Institut canadien des urbanistes (ICU) qui comprend, notamment, «l'aménagement scientifique, esthétique et ordonné des terres, des immeubles et de commodités en usage et l'aménagement visant à garantir l'efficacité physique, sociale et économique, la santé et le bien-être des collectivités urbaines et rurales». Le rapport publié en 1989 par le Conseil consultatif canadien de l'environnement sur «L'aménagement du territoire et le développement durable au Canada» aborde la planification à la lumière de cette définition normalisée et y intègre l'objectif additionnel du développement durable.

> «L'aménagement du territoire est un outil, une méthodologie, un moyen. En conséquence, il a été orienté vers des buts d'efficacité à court terme : trouver un équilibre entre les revendications rivales à l'égard des terres et optimiser les valeurs économiques et sociales. Un objectif nouveau et plus important a maintenant commencé à émerger, soit la nécessité d'assurer un lien durable entre les gens et la surface de la planète, ses terres et ses eaux. Cette réalité doit donc dorénavant guider et orienter également la planification.»[1]

**L'élément clé et le facteur d'intégration vital du développement durable doit être le territoire partagé par le système économique et l'écosystème.** Ce sont les terres qui supportent les cités, l'activité économique, les forêts, les récoltes et la faune. Les activités rattachées aux terres régissent à la fois la qualité de l'eau et la demande dont elle fait l'objet. Les activités rattachées à l'exploitation des ressources naturelles créent de la pollution dans l'air.

La planification de l'utilisation des terres est un **processus** et un **outil** susceptibles d'apporter une contribution importante au développement durable. Dans le cadre d'un **processus**, un programme d'utilisation des terres bien structuré doit comprendre les éléments suivants :

- collecte de l'information et détermination des problèmes;
- établissement de buts et objectifs;
- élaboration et évaluation des options et stratégies;
- mise en oeuvre des stratégies ou des plans élaborés;
- surveillance, examen et révision des plans; et
- participation efficace des intéressés à toute les étapes susmentionnées.

En ce qui a trait à la planification de l'utilisation des terres à titre d'**outil** contribuant au développement durable, le rapport du Conseil consultatif canadien de l'environnement signalait les applications suivantes :

- promotion d'une utilisation efficace des terres;
- attribution des ressources renouvelables;
- protection des terres, des ressources et des caractéristiques ayant une valeur particulière;
- résolution des problèmes de concurrence des demandes à l'égard des terres, selon des critère prédéterminés;
- mesures d'encouragement et d'incitation à un développement économique compatible avec l'environnement.

Le Conseil consultatif a également fait valoir deux raisons importantes pour lesquelles la planification a été négligée à titre d'outil efficace d'aménagement durable. La première tient aux **attitudes sociétales** tant à l'égard des «terres» que de la «planification». Une attitude typique en Amérique du Nord, et elle se manifeste de façon particulièrement évidente au Nouveau-Brunswick, c'est de considérer les terres comme une propriété privée, avec la conviction profonde et fort répandue que l'on ne peut pas dire aux gens ce qu'ils peuvent faire ou ne pas faire avec leurs terres ou leurs terrains. De la même manière «l'aménagement du territoire» comporte toujours la connotation d'une intervention inacceptable de la part du gouvernement dans les droits des citoyens. Cette réalité a empêché tout engagement politique ferme, particulièrement au niveau provincial.

Le caractère diffus ou **la portée générale** de la planification de l'utilisation des terres constitue le second problème fondamental. La fragmentation des pouvoirs en vertu desquels on procède à la planification de l'utilisation des terres et la diversité des objectifs poursuivis empêchent la réalisation de son plein potentiel.

Bien que la reconnaissance publique du besoin de protéger l'environnement va en s'accroissant, on devra, pour surmonter ces obstacles, reconnaître le fait que les terres font partie intégrante de notre système de survie. On devrait envisager les terres dans le cadre d'une **gestion responsable** plutôt que d'une exploitation. **Cela ne signifie pas la fin de tous les droits privés à l'égard du territoire, mais plutôt la reconnaissance de l'intérêt public supérieur et l'acceptation du principe selon lequel les terres ne peuvent être détenues de façon absolue mais plutôt en fiducie pour les générations futures.**

En ce qui a trait à la diversité de la planification, les solutions résident dans l'élaboration de politiques appuyant les principes de protection de l'environnement, de conservation des ressources et d'aménagement économique durable à titre d'objectifs fondamentaux des politiques à mettre en oeuvre. Le gouvernement doit reconnaître l'importance des politiques d'utilisation des terres et réitérer son engagement à l'égard de la cohérence dans le leadership, l'orientation et les normes en matière de politique d'utilisation des terres. Lorsqu'une législation pertinente aura été adoptée, on devra également faire appel à une structure et un processus efficaces pour permettre aux collectivités urbaines et rurales de planifier leurs propres situations dans le cadre de politiques globales à l'échelle de la région et de la province.

### 2.2.2 Le contexte néo-brunswickois

Après avoir examiné un certain nombre de définitions de la planification rurale, Floyd Dykeman du Rural and Small Town Research and Studies Programme de Mount Allison University a formulé une définition pratique qui est perçue comme pertinente dans le cas du Nouveau-Brunswick. La voici :

> «L'aménagement rural est un processus visant à aider les collectivités et les résidents à l'échelle locale à évaluer de façon stratégique et globale les choix et les orientations futures en matière d'aménagement tout en cherchant à mettre au point des méthodes de gestion et d'aménagement des ressources qui soient pertinentes et bien coordonnées en fonction d'une évolution et d'une action organisées.»[2]

Cette formulation ne constituait pas une tentative de définir la façon dont l'aménagement rural s'est fait au Nouveau-Brunswick, mais plutôt une suggestion de la manière dont il pourrait se faire. À la lumière de cette définition et de certaines autres descriptions standard de **«l'aménagement rural»** dans le cadre de la théorie traditionnelle de la planification, on retrouve souvent les éléments suivants : accent sur les ressources; utilisation durable; administration et conservation de même que l'importance d'un processus de participation de la base vers le haut. Ces caractéristiques le distinguent souvent de **«l'aménagement urbain»** qui met davantage l'accent sur l'aménagement ordonné de l'utilisation des terres et de la prestation des services moyennant une mise en oeuvre par le truchement d'un processus de réglementation, ou du haut vers le bas. Dans la plupart des régions rurales, l'imposition de contrôles de l'aménagement est souvent accueillie de façon négative en raison de son effet direct sur le gagne-pain de ceux qui dépendant des ressources. Il fait également l'objet d'une opposition de la part des résidents ruraux qui ne travaillent pas dans le secteur des ressources naturelles et qui se sont établis en région rurale pour éviter les réglementations des zones urbaines.

Un bon nombre de ces caractéristiques traditionnelles ressortent de façon manifeste au

Nouveau-Brunswick, bien que l'on constate une absence de processus de participation et que tout aménagement réalisé dans les régions rurales repose surtout sur la réglementation. En se penchant sur la situation du Nouveau-Brunswick, on doit examiner et définir ce que l'on entend à la fois par «rural» et «aménagement».

Il faut signaler que les expressions «**rural**» et «**non constitué en municipalité**» sont souvent utilisées indistinctement au Nouveau-Brunswick. On trouvera au tableau 2.1 une répartition de la population urbaine, rurale et non constituée en municipalité au Nouveau-Brunswick au cours des 20 dernières années. Statistique Canada définit «rural» comme une région dont la concentration de population est inférieure à 1 000 personnes et la densité de la population inférieure à 400 personnes par kilomètre carré. Par «non constitué en municipalité» on entend les régions situées à l'extérieur des municipalités constituées, qui sont des cités, des villes et des villages du Nouveau-Brunswick. Comme on le souligne dans le tableau, en 1991, le Nouveau-Brunswick comptait une population rurale de 378 686 personnes (52,3 p. cent) et une population non constituée en municipalité de 288 190 personnes, soit 39,8 p. cent. L'ensemble de la population dans les régions non constituées de la province est comprise sous la désignation de région rurale. En outre, certaines parties des municipalités constituées comptent des concentrations de population inférieures à 1 000 personnes ou des densités inférieures à 400 personnes par kilomètre carré et sont donc regroupées sous la désignation de région rurale. En conséquence, il y a plus de personnes classées sous la désignation de région rurale que sous la désignation de région non constituée.

**Au Nouveau-Brunswick, les secteurs constitués accusent une baisse de population au profit des secteurs non constitués.** Entre 1971 et 1991, la part de la population des secteurs constitués à l'échelle provinciale est passée de 64 p. cent à 60 p. cent, tandis que les secteurs non constitués ont connu une augmentation correspondante de 36 à 40 p. cent. Au cours de cette période, la population agricole a également diminué au Nouveau-Brunswick. Les chiffres les plus récents révèlent que moins de 2 p. cent de la population vivent sur la ferme et que moins de 8 p. cent tirent leur gagne-pain directement d'autres secteurs de ressources naturelles. **Le Nouveau-Brunswick affiche le taux de croissance le plus rapide au Canada en ce qui a trait à la population rurale non agricole.** Cette augmentation de la population, combinée à l'absence de planification, a contribué à accentuer les problèmes de planification et d'aménagement dans les secteurs non constitués.

Tableau 2.1
CARACTÉRISTIQUES DE LA POPULATION URBAINE ET RURALE
NOUVEAU-BRUNSWICK ET CANADA - 1971 À 1991

| Caractéristiques | New Brunswick | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1971 | | 1976 | | 1981 | | 1986 | | 1991 | |
| | Nbre | % | Nbre | % | Nbre | % | Nbre | % | Nbre | % |
| Population urbaine | 345,960 | 54.4 | 354,420 | 52.3 | 353,220 | 50.7 | 350,300 | 49.4 | 345,214 | 47.7 |
| Pop. rurale totale | 288,600 | 45.5 | 322,835 | 47.7 | 343,185 | 49.3 | 359,135 | 50.6 | 378,686 | 52.3 |
| Pop. rurale agricole | 16,800 | 2.6 | 11,685 | 1.8 | 14,970 | 2.1 | 12,110 | 1.7 | --- | --- |
| Pop. rur. non agri. | 271,800 | 42.9 | 311,150 | 45.9 | 328,215 | 47.1 | 347,025 | 48.9 | --- | --- |
| Constituée | 408,266 | 64.3 | 426,799 | 63.1 | 429,025 | 61.6 | 426,852 | 60.2 | 435,720 | 60.2 |
| Non constituée | 226,291 | 35.7 | 250,454 | 36.9 | 267,378 | 38.4 | 282,590 | 39.8 | 288,190 | 39.8 |
| TOTAL | 634,557 | | 677,250 | | 696,403 | | 709,442 | | 723,910 | --- |
| | | | | | | | | | | |
| | Canada | | | | | | | | | |
| Caractéristiques | 1971 | | 1976 | | 1981 | | 1986 | | 1991 | |
| Population urbaine | 16,399,920 | 76.2 | 17,366,970 | 75.5 | 18,435,930 | 75.7 | 19,352,085 | 76.5 | 20,907,957 | 76.6 |
| Pop. rural totale | 5,168,390 | 24.0 | 5,630,630 | 24.5 | 5,907,255 | 24.2 | 5,957,245 | 23.5 | 6,388,902 | 23.4 |
| Pop. rurale agricole | 1,162,145 | 5.2 | 1,039,560 | 4.5 | 1,039,855 | 4.3 | 890,490 | 3.5 | --- | --- |
| Pop. rur. non agri. | 4,006,245 | 20.7 | 4,591,070 | 20.0 | 4,867,400 | 20.0 | 5,066,760 | 19.2 | --- | --- |
| Constituée | | | | | | | | | | |
| Non constituée | | | | | | | | | | |
| TOTAL | 21,568,310 | | 22,997,600 | | 24,343,185 | | 25,309,330 | | 27,296,859 | |

SOURCE : Statistique Canada - 1971, 1976, 1981, 1986, 1991

L'aménagement rural au Nouveau-Brunswick a fait l'objet d'au moins 14 rapports ou études importants depuis 1971. Dans la plupart des cas, l'expression «rural» a été définie comme un secteur «non constitué» de la province, c'est-à-dire un secteur situé à l'extérieur des cités, villes et villages. La raison de cet état de chose tient au fait que l'aménagement planifié a relativement bien fonctionné dans les municipalités, mais elle n'a pas été mise en oeuvre ou n'a pas été bien accueillie dans les secteurs non constitués.

Ainsi, le mandat de la CUTER, dans le contexte «rural» est également axé sur les secteurs «non constitués» du Nouveau-Brunswick, c'est-à-dire les grands secteurs situés à l'extérieur de nos cités, villes et villages, qui abritent environ 300 000 résidents. La planification et l'aménagement au sein des municipalités du Nouveau-Brunswick ne vont pas sans problème, mais la situation est sensiblement meilleure que dans les secteurs non constitués. L'aménagement urbain des municipalités est bien mieux défini en vertu de la Loi sur l'urbanisme, la plupart des municipalités ayant des plans d'aménagement et des règlements,

et toutes étant dotées de structures gouvernementales locales responsables et justiciables qui permettent une participation publique significative aux décisions qui affectent directement les résidents. Ce n'est certainement pas le cas des secteurs non constitués, où l'aménagement rural n'est pas bien défini en vertu de la Loi sur l'urbanisme, où il y très peu de plans et de règlements en vigueur, et où il n'existe pas de structure régionale ou locale favorisant une représentation et une participation significatives de la part du public au processus de planification. L'aménagement rural est rendu plus complexe du fait que, contrairement aux municipalités, la planification et l'aménagement en région rurale sont fortement tributaires des divers ministères gouvernementaux aux fins de la mise en oeuvre, un processus qui comporte actuellement des lacunes d'intégration et qui est très fragmentaire.

Bien que le mandat de la CUTER soit axé sur la résolution de ces problèmes dans les secteurs non constitués, il reconnaît également les **liens d'interdépendance et les conflits entre les régions urbaines et rurales.** Plusieurs des secteurs éloignés au sein des municipalités connaissent des problèmes similaires à ceux des secteurs non constitués. L'aménagement adjacent aux limites territoriales des municipalités entraîne certains effets physiques, sociaux et économiques sur les municipalités. Dans l'ensemble, les régions urbaines et rurales sont fortement dépendantes l'une de l'autre dans le contexte socio-économique, et au Nouveau-Brunswick, où nous sommes également très dépendants du secteur des ressources naturelles, l'un ne peut exister sans l'autre. La CUTER reconnaît ces interrelations et formule des recommandations visant à garantir une meilleure intégration de la planification et de l'aménagement urbains et ruraux.

Certaines préoccupations ont parfois été exprimées à la CUTER au sujet du mandat de la Commission qui serait plutôt axé sur «la planification de l'utilisation des terres» et non sur la planification dans un contexte plus vaste de «planification économique« ou de «planification du développement» communautaire. Il faut signaler à cet égard, que même si l'utilisation des terres et l'environnement rural constituent le thème central du mandat de la Commission, une partie de son mandat consiste précisément à «recommander des politiques dans le but de protéger et d'améliorer la qualité de notre environnement rural tout en favorisant un développement économique durable et une utilisation responsable de nos ressources naturelles». **L'axe central consiste à «élaborer des politiques favorisant un développement compatible et une protection de l'environnement tout en respectant les droits des résidents ruraux et des propriétaires fonciers à l'utilisation raisonnable de leur terre».**

Bien que le mandat de la CUTER soit vaste et qu'il doive traiter de la «planification de l'utilisation des terres» dans son sens le plus large, la planification à elle seule ne saurait solutionner tous les maux et problèmes des régions rurales. Certaines inquiétudes légitimes ont été exprimées à la CUTER relativement à l'évolution de l'économie à l'échelle mondiale, aux forces en présence sur les marchés et aux progrès technologiques qui affectent la viabilité des industries liées aux ressources naturelles. On s'inquiétait également de l'évolution du tissu social rural provoquée par les récents changements apportés en matière

d'éducation et de santé. La recommandation de la CUTER peut aider à résoudre certains éléments de ces problèmes, bien que les solutions débordent le champ strict de la planification.

Cet aspect a très bien été décrit dans le rapport du Conseil consultatif canadien de l'environnement auquel nous avons fait allusion antérieurement, dont voici un extrait :

> «En dernier ressort, la planification de l'utilisation des terres n'est qu'un outil auquel on peut avoir recours selon les besoins de la société et elle sera efficace dans la mesure seulement où la société le permet. En conséquence, l'atteinte des objectifs d'aménagement durable nécessitera des réformes et une certaine évolution dans les attitudes du public et des entreprises, dans les politiques et l'élaboration de celles-ci, dans la théorie et la planification de l'économie, dans les structures et processus administratifs et institutionnels, dans une mesure qui dépasse largement la portée limitée de la planification de l'utilisation des terres.»[3]

**En outre, un certain nombre d'études récemment terminées ou actuellement en cours se penchent sur les questions et problèmes environnementaux et économiques liés aux ressources naturelles et aux régions urbaines qui chevauchent le mandat de la CUTER.** «La Table ronde du premier ministre sur l'environnement et l'économie -Vers le développement durable au Nouveau-Brunswick : un plan d'action» contenait des recommandations précises en matière d'environnement et d'économie qui sont actuellement à l'étude. Les conférences économiques qui se déroulent dans diverses régions de la province contiennent des propositions précises sur le développement économique. La stratégie annoncée récemment par le gouvernement pour renforcer le gouvernement municipal dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick (régionalisation/intégration des services) a des effets qui atteignent ultimement les secteurs non constitués. Les ministères liés aux ressources naturelles au sein du gouvernement sont actuellement en train d'élaborer des documents de politique touchant la gestion de l'agriculture, de la foresterie et des activités minières de même que certains secteurs particuliers comme la gestion des zones marécageuses, des réserves écologiques, des parcs, des zones de loisirs et des zones côtières. Le gouvernement devra tenir compte des recommandations de la CUTER de même que de toutes les autres initiatives où il pourrait y avoir des chevauchements à des degrés divers.

La CUTER reconnaît les interrelations et les liens qui existent entre la planification de l'utilisation des terres, la planification et le développement socio-économiques et la gestion des ressources. La planification de l'utilisation des terres peut devenir un outil essentiel entre les mains du gouvernement du Nouveau-Brunswick pour respecter son engagement à l'égard du «développement durable». **Le but de la CUTER est de recommander une structure et un processus de même que des politiques provinciales en matière d'utilisation et d'aménagement des terres, qui offriront un cadre de travail à l'échelle provinciale, régionale et locale, dans le but de garantir une planification plus globale et intégrée et un aménagement qui favorisera un développement économique durable pour les collectivités rurales tout en atténuant les conflits avec nos ressources et notre environnement.**

## 2.3 VISION DU NOUVEAU-BRUNSWICK RURAL

### 2.3.1 Nécessité d'une vision collective

Dans le but de planifier et de gérer le développement futur de nos régions rurales à l'avantage de l'ensemble des Néo-Brunswickois, il faut que nous ayons une **vision collective** de ce qui constitue un avenir souhaitable pour nos collectivités rurales. Dans la mesure où nous développons une vision commune, le processus de planification peut orienter la croissance et le développement de façon optimale pour l'atteinte de cet objectif de vision.

Par le biais d'un vaste **processus de consultation publique** faisant appel à des représentants urbains et ruraux d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, des groupes liés aux ressources naturelles, des groupes environnementaux, des associations municipales, le grand public et des particuliers, la Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural a reçu de nombreuses suggestions sur le type d'environnement rural souhaité par chacun au Nouveau-Brunswick au cours des 20 prochaines années. La présente description s'efforce d'interpréter, de regrouper et de résumer les diverses suggestions qu'on nous a présentées pour les intégrer dans une vision commune du Nouveau-Brunswick rural.

Bien qu'il ait été exprimé de multiples façons, l'un des thèmes dominants était la notion de «**développement durable**», soit une forme d'aménagement qui intègre les considérations d'ordre économique et environnemental de façon à poursuivre la croissance économique dans toutes nos industries ou non liées aux ressources d'une manière qui respecte et soutient notre environnement naturel et atténue les effets néfastes à son égard. La poursuite de cette notion devrait procurer des avantages socio-économiques aux résidents actuels du Nouveau-Brunswick sans compromettre le droit des générations futures de jouir des mêmes avantages et de la même qualité de vie.

Plusieurs des groupes et individus qui ont participé au processus de consultation de la CUTER étaient engagés d'une façon quelconque ou étaient tout au moins familiers avec le travail et les recommandations de la Table ronde du Premier ministre sur l'environnement et l'économie et ils ont réitéré plusieurs des suggestions liées au développement durable qui sont contenues dans ce document. Plusieurs autres résidents qui n'étaient pas familiers avec le travail de la Table ronde ou avec la notion d'aménagement durable ont néanmoins exprimé des opinions analogues à celles qui sont véhiculées dans cette notion.

### 2.3.2 Énoncé de vision

On trouvera ci-après une vision globale qui pourrait servir d'orientation à la planification et au développement des régions rurales. **La vision collective d'un Nouveau-Brunswick rural repose sur la protection d'un style de vie rural et d'une qualité de vie qui favorisera un développement durable pour les collectivités rurales tout en atténuant les conflits avec nos ressources et notre environnement. Cette vision recherche également l'instauration de collectivités saines et vigoureuses dont les résidents respectent le besoin d'assainir l'air, l'eau et le sol grâce à la prestation de services adéquats d'eau, de traitement des eaux usées et de systèmes d'élimination des déchets en offrant également des routes sûres et des collectivités qui ne soient pas aux prises avec des problèmes de criminalité, de vandalisme et autres problèmes sociaux. Elle reconnaît également la nécessité de faire la promotion d'une saine gestion de nos ressources naturelles et du respect des qualités esthétiques, de la diversité et de la beauté de nos sites naturels dans l'ensemble de la province. Cette démarche comprend l'amélioration et la protection de nos réserves naturelles et de nos zones fragiles afin de maintenir leur valeur pittoresque, récréative et touristique et à titre également d'habitat pour le poisson et la faune.**

### 2.3.3 Exposé des composantes de la vision

Les éléments suivants énoncent les composantes particulières de la vision d'un Nouveau-Brunswick rural. Ces composantes faciliteront la formulation des buts et objectifs à atteindre à l'égard des diverses questions abordées dans le présent document.

- **Perspectives d'emplois lucratifs.** Comme on pourrait s'y attendre au milieu d'une récession aussi pénible, une des principales composantes de la vision de nombreux résidents était la perspective d'obtenir ou de conserver un emploi dans les régions rurales. Plusieurs voudraient voir augmenter le nombre d'emplois en région rurale par le biais d'une saine concurrence entre les industries liées aux ressources naturelles, tandis que d'autres étaient satisfaits de l'accès à l'emploi en région urbaine en autant qu'ils puissent conserver un style de vie résidentiel en région rurale. Un grand nombre des personnes employées dans le secteur agricole et forestier ont affirmé que l'occupation d'un emploi lucratif constitue le meilleur moyen de garantir des pratiques d'aménagement durable.

- **Assainissement de l'air, de l'eau et du sol.** La vision de chacun comprenait la protection et l'amélioration de l'environnement naturel : de l'air propre et sain à respirer, de l'eau propre pour la consommation et les loisirs, de même que pour l'utilisation industrielle et l'exploitation des ressources, des sols libres des contaminants qui sont souvent liés aux utilisations urbaines et rurales qui menacent

les provisions d'eau de surface et souterraines.

- **Protection des terres et des eaux liées aux ressources.** Bien que leurs raisons ou motifs varient, la plupart des gens ont exprimé des visions qui comprenaient la protection des terres agricoles, forestières, des terres à ressources minérales et d'agrégats, de même que les pêches. Cette orientation émanait d'un désir de protéger les ressources elles-mêmes et les industries qui en dépendent souvent de même que de protéger les poissons et la faune qui en sont tributaires.

- **Protection des réserves naturelles et des zones fragiles.** Les visions exprimées révélaient une sensibilisation accrue chez les résidents urbains et ruraux à l'égard de la nécessité de protéger l'habitat naturel et fragile de notre végétation, de nos poissons, de notre faune - nos forêts, nos cours d'eau, nos marécages, nos marais, nos ravages, etc. Certains voulaient que ces secteurs soient protégés pour leur valeur de loisirs, leur valeur pittoresque ou touristique, tandis que d'autres signalaient la nécessité de protéger les espèces menacées, en voie de disparition ou les espèces rares.

- **Protection du style de vie rural.** Bien qu'il soit difficile de le définir de façon précise, la vision de la plupart des résidents englobait la protection du style de vie rural. Sa définition comprenait souvent la protection des caractéristiques de l'environnement et des ressources mentionnée antérieurement, de même que la recherche des grands espaces, des secteurs où il y a moins de bruit, où le taux de criminalité est moins élevé et où on bénéficie d'une plus grande liberté en regard des réglementations de type urbain.

- **Collectivités saines et viables.** La vision d'un grand nombre de résidents ruraux comprenait la recherche de collectivités saines, qu'il s'agisse de villages, de districts de services locaux ou de petits regroupements ruraux. Les indicateurs de santé comprenaient non seulement l'assainissement de l'air, de l'eau et du sol, mais également l'aménagement de systèmes adéquats d'approvisionnement d'eau et de traitement des eaux usées, de systèmes acceptables d'élimination des déchets, de routes et rues sécuritaires, la protection des avantages esthétiques et de la beauté naturelle des paysages et l'absence de criminalité, de vandalisme et de problèmes sociaux.

- **Amélioration des activités de loisirs et de tourisme.** Il arrive fréquemment que les loisirs et le tourisme ne soient pas perçus dans une perspective rurale, bien que la vision d'un grand nombre de résidents ruraux comprenne souvent la promotion de certaines utilisations à des fins de loisirs et de tourisme qui soient compatibles avec l'environnement rural. Cette vision comprenait fréquemment l'utilisation multiple des terres de la Couronne. La sage utilisation de nos forêts, de nos parcs, de nos eaux côtières et intérieures pour la chasse, la pêche, la natation, la navigation de plaisance,

le camping, les randonnées, etc. constitue un avantage pour les résidents, les visiteurs et l'industrie touristique. Dans cette même perspective, on constate une préoccupation accrue à l'égard du paysage rural et des autres considérations esthétiques. Cette vision comprend un paysage libre d'érosion, d'inondation et des effets néfastes souvent associés à l'exploitation forestière et extractive, de même qu'un environnement libre d'immeubles non conformes, de parcs à ferrailles non entretenus, d'ordures et de déchets.

- **Planification rurale.** Bien que la plupart des éléments antérieurs de la vision se rattachent à l'aménagement des secteurs ruraux, de nombreux intervenants ont formulé des commentaires particuliers sur ce qu'ils aimeraient voir en matière de structure et de processus de planification de l'utilisation des terres. Il était fort encourageant de constater la prise de conscience et la reconnaissance du fait que la croissance et le développement dans les régions rurales de la province a atteint un point où une forme quelconque de planification est requise pour éviter les nombreux conflits et problèmes qui ont surgi au cours des dernières années.

  À l'échelle locale, la vision de la planification comprenait une représentation plus efficace des résidents ruraux à l'effort de planification et à la prise de décision qui les touche directement. On favorise une habilitation accrue des résidents ruraux, de sorte qu'en plus d'être consultés, ils puissent participer de façon plus proactive et significative à la prise de décision en matière de planification à l'échelle locale ou régionale. Les résidents souhaitent également un aménagement qui entraîne moins de conflits et ils préféreraient que les conflits soient résolus par le biais d'un processus local avec un minimum de règlements.

  À l'échelle provinciale, la vision de la planification comporte des politiques et des lignes directrices globales d'utilisation des terres pour l'ensemble de la province qui offriront un cadre de travail et une orientation pour la planification et le développement futurs des régions rurales de la province. L'élaboration et la mise en oeuvre de ces politiques se feraient en consultation et en partenariat avec des représentants des régions rurales.

## 2.4 STRUCTURE ET PROCESSUS DE LA PLANIFICATION RURALE

### 2.4.1 Introduction

Le but de la présente section est de présenter les préoccupations et les recommandations d'amélioration de la structure et du processus de la planification rurale au Nouveau-Brunswick. La structure s'entend de l'organisation de la planification, c'est-à-dire comment la province est en mesure d'offrir des services de planification à l'échelle provinciale, régionale et locale. Le processus s'entend des mécanismes et liens grâce auxquels les services de planification sont offerts à chacun des niveaux.

Dans l'introduction, on expliquait pourquoi le présent document est divisé en quatre rubriques générales. Plusieurs des problèmes et préoccupations à l'égard des questions de peuplement, de ressources et d'environnement viennent du fait que la province ne dispose pas d'une structure et d'un processus bien définis en matière d'aménagement rural. **La structure et le processus représentent également le principal moyen à mettre en oeuvre pour résoudre plusieurs des conflits qui existent en matière de peuplement, de ressources et d'environnement.**

Étant donné que la structure et le processus peuvent être à la fois la cause et la solution d'un bon nombre d'autres questions de planification, il a été décidé de les aborder en premier lieu. En comprenant l'importance d'améliorer la structure et le processus, on saisira plus facilement les préoccupations et les politiques et mesures recommandées qui sont exposées dans les sections ultérieures traitant du peuplement, des ressources et de l'environnement. On verra alors plus clairement comment une structure améliorée et le processus lui-même peuvent aider à résoudre plusieurs des conflits en présence au sein des autres questions à l'étude.

### 2.4.2 Structure et processus actuels en matière de planification rurale

La structure de la planification s'entend des divers organismes qui ont été mis sur pied pour la prestation des services de planification dans la province, à l'échelle provinciale, régionale, locale et au niveau des districts. Le processus de la planification s'entend des mécanismes grâce auxquels les services de planification sont effectivement offerts et il comprend l'élaboration, l'adoption, l'administration et la mise en oeuvre des divers plans et règlements.

Dans la pratique, il est très difficile de séparer la structure du processus. Il est également

difficile de discuter de l'un sans aborder l'autre. Il est souvent plus clair, dans le but de bien saisir la question, de discuter à la fois de la structure et du processus touchant une question en particulier. En conséquence, on constatera que dans les sections suivantes, malgré la présentation d'une structure et d'un processus modifiés, l'on n'a déployé aucun effort conscient pour séparer entièrement les questions de structure et de processus.

La structure et le processus actuels en matière de planification au Nouveau-Brunswick sont énoncés dans la **Loi sur l'urbanisme.** Bien que l'on ait apporté plusieurs modifications à la Loi au cours des ans, elle demeure essentiellement inchangée depuis son adoption en 1973. La Loi énonce une structure pour la planification provinciale qui comprend les éléments suivants.

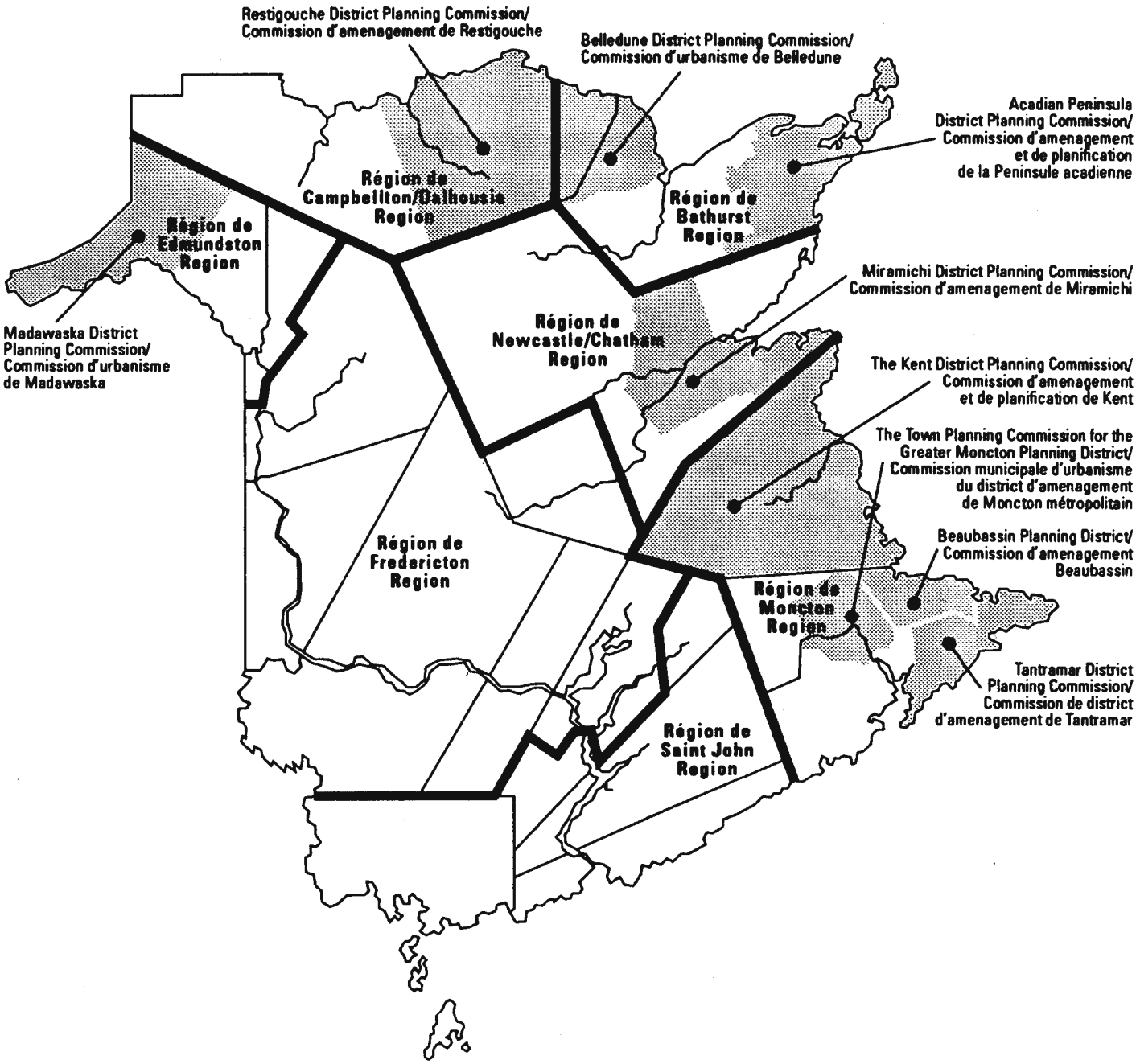
- **Régions d'aménagement** (7 régions en fonction des 6 cités plus la région de Miramichi axée sur Chatham/Newcastle). La loi prévoit que chaque région aura un plan régional qui devait tenir lieu d'énoncé des politiques provinciales formulées en termes d'utilisation des terres après consultation avec les municipalités et les commissions de district au sein de la région d'aménagement. L'objectif était de prévoir un aménagement général de la région et un cadre de travail au sein duquel les municipalités et districts pourraient élaborer leurs propres plans en vue de l'aménagement futur. Les plans régionaux devaient être élaborés, adoptés et administrés par la province (lieutenant-gouverneur en conseil). À ce jour, les régions n'existent que sur papier. Bien que l'on ait fait une tentative sérieuse d'élaboration d'un plan régional (Région de Saint-Jean), ce plan a été rejeté par le Cabinet et aucun plan régional n'a été adopté.

- **Les districts d'aménagement** qui permettent le lotissement des régions. L'objectif consiste à permettre l'aménagement à l'échelle locale dans un contexte de plan régional et de faire appel à la participation des municipalités et des secteurs environnants non constitués. Il y a neuf commissions d'aménagement de district dans la province couvrant environ 40 p. cent de la population de la province et environ 10 p. cent de son territoire (voir le tableau 2.1). Les commissions sont situées principalement dans les régions du nord et de l'est de la province, soit Madawaska, Restigouche, Belledune, Péninsule acadienne, Miramichi, Kent, Grand Moncton, Beaubassin et Tantramar. Les secteurs du centre, du sud et de l'ouest de la province ne sont pas couverts par les commissions d'aménagement de district. Bien que la loi ne contienne aucune disposition particulière en ce qui a trait aux plans de district, elle prévoit des plans de secteur qui pourraient être élaborés à l'égard des secteurs non constitués au sein du district. À ce jour, un district seulement (Beaubassin) a adopté un plan de secteur pour l'ensemble du district. La Commission a le pouvoir d'élaborer et d'administrer des plans de secteur, mais ces plans doivent être adoptés par l'intermédiaire du lieutenant-gouverneur en conseil.

- **Les municipalités** sont établies en vertu de la Loi sur les municipalités et elles comprennent les cités, villes et villages de la province. La Loi sur l'urbanisme permet

*figure 2.1*

**Planning Regions and Planning Districts/**
**Régions d'amenagement et districts d'amenagement**



à ces secteurs constitués d'élaborer, d'adopter et d'administrer des plans municipaux. La plupart des 6 cités, 29 villes et 83 villages de la province ont adopté des plans municipaux. En théorie, les plans municipaux doivent être élaborés dans le cadre des plans régionaux.

- **Les régions non constituées**, soit toutes les régions de la province situées à l'extérieur des municipalités. La région non constituée a été divisée en 291 districts de services locaux (DSL), qui ne constituent pas un niveau de gouvernement justiciable à l'échelle locale. Les DSL ont été établis en vertu de la Loi sur les municipalités afin de permettre au ministre des Municipalités, Culture et Habitation d'offrir des services locaux aux régions non constituées. Environ 180 des DSL sont dotés de «comités consultatifs» élus lors de réunions publiques à l'échelle locale, qui conseillent le ministre relativement à la prestation des services au sein du DSL.

  Bien qu'ils n'aient pas été mis sur pied pour offrir des services d'aménagement, 17 des 291 DSL ont élaboré une déclaration des perspectives d'urbanisme. Ce sont des énoncés de politique de base (on les décrit comme des petits plans municipaux) qui peuvent être élaborés en vertu de la loi à l'intention des collectivités constituées ou non constituées. La déclaration des perspectives d'urbanisme est élaborée et adoptée à titre de règlement provincial édicté par la province et administré par les «agents d'aménagement» qui peuvent être employés par les commissions d'aménagement de district ou le ministère des Municipalités, Culture et Habitation.

La loi décrit également les **outils administratifs** qui peuvent servir à la mise en oeuvre des divers plans, y compris les arrêtés ou règlements comme le règlement sur le zonage, le règlement sur la construction, le règlement sur le lotissement, le règlement sur la ligne de retrait et les règlements sur les parcs et l'emplacement des maisons mobiles à l'égard des secteurs non constitués.

### 2.4.3 Inquiétudes exprimées au sujet de la structure et du processus de la planification rurale

Les inquiétudes énoncées dans la présente section au sujet de la structure et du processus de la planification rurale viennent de plusieurs sources. Il s'agit essentiellement d'un résumé des préoccupations qui ont été soulevées dans divers rapports et études, dans des mémoires préparés expressément à l'intention de la CUTER de même que dans le cadre du processus de consultation publique récemment mis de l'avant par la CUTER. Ces préoccupations représentent diverses opinions exprimées par une vaste gamme d'interlocuteurs, dont les suivants : certaines personnes oeuvrant au sein de la structure du gouvernement provincial et du gouvernement municipal; des professionnels de l'urbanisme à tous les niveaux du gouvernement et du secteur privé; des organismes non gouvernementaux oeuvrant dans le

domaine des ressources, de l'environnement et de l'industrie; des commissions d'aménagement de district; des municipalités; des comités consultatifs des DSL; des groupes communautaires; et enfin, divers segments du grand public.

Ces inquiétudes sont résumées dans la présente section et décrites de façon plus précise dans le cadre des stratégies et recommandations proposées qui suivent dans les sections ultérieures. Une liste plus complète ou détaillée aurait pu être dressée, bien que plusieurs de ces préoccupations pourraient probablement se classer sous l'une des 20 questions exposées de façon sommaire.

On peut donc résumer de la façon suivante les préoccupations exprimées :

- **Échec de la mise en oeuvre de la Loi sur l'urbanisme.** Bien que la Loi sur l'urbanisme adoptée en 1973 doive faire l'objet d'une révision, la structure et le processus qu'elle visait n'ont jamais été mis en oeuvre. La structure et le processus auxquels elle a effectivement donné naissance ne correspondent pas aux besoins d'un aménagement efficace à l'échelle provinciale, régionale ou locale.

- **Absence de stratégie provinciale globale et de politiques en matière d'utilisation des terres.** L'une des raisons pour lesquelles la Loi sur l'urbanisme n'a pas été mise en oeuvre tient au fait que la province n'a jamais vraiment articulé une stratégie globale d'aménagement des régions rurales de la province. Elle n'a pas défini ce qu'elle entend par «planification rurale» et elle n'a pas non plus défini des buts globaux, des objectifs, des politiques ou des lignes directrices qui auraient pu servir de cadre de travail grâce auxquels la province, les régions, les districts, les municipalités ou les DSL auraient pu effectivement planifier un aménagement coordonné. L'absence de politiques provinciales globales constitue effectivement la principale raison pour laquelle bien d'autres problèmes d'utilisation des terres ont surgi.

- **Absence entre les ministères provinciaux de coordination et de communications.** La structure actuelle à l'échelle provinciale ne favorise guère les communications et la coordination nécessaires entre les divers ministères gouvernementaux en vue d'offrir des services d'urbanisme efficaces. Cette structure ne tient pas compte du fait que la planification de l'utilisation des terres est de par sa nature et particulièrement en région rurale tributaire de plusieurs ministères gouvernementaux en vue d'une prestation et d'une mise en oeuvre efficaces des services.

- **Absence de liaison et de partenariat entre les paliers provinciaux et locaux.** La structure actuelle ne favorise pas et ne reconnaît pas le fait qu'une planification efficace requiert la création de liens ou de partenariat entre la province et les paliers régionaux ou locaux. Cette démarche pourrait être favorisée par des améliorations à la fois à la structure et au processus.

- **L'incapacité de reconnaître les différences fondamentales en matière de planification**

**dans les régions urbaines et rurales.** La principale préoccupation tenait au fait que l'intérêt de la province, particulièrement en matière de mise en oeuvre de la Loi sur l'urbanisme, **a été presqu'entièrement axé sur les municipalités.** À cause de cette importance qui a été accordée aux régions urbaines, l'une des faiblesses de la planification de l'utilisation des terres rurales tient au fait que de nombreux **efforts de planification ont favorisé le recours à des méthodes de planification urbaine pour régler des problèmes d'utilisation des terres en région rurale.** La Loi sur l'urbanisme a été critiquée à cause de son incapacité de reconnaître que l'on doit tenir compte en région rurale de facteurs différents, reliés essentiellement à la gestion des ressources et à certaines questions socio-économiques. Ces facteurs ne font pas généralement partie de la notion de planification urbaine.

- **Trop d'importance accordée à la réglementation.** Voilà une question importante qui requiert certaines explications. Trop de gens au Nouveau-Brunswick, soit des politiciens, des fonctionnaires et le grand public, entretiennent une impression négative à l'endroit de l'urbanisme parce que la province a toujours accordé beaucoup trop d'importance à la réglementation ou à l'aspect négatif de l'urbanisme.

  L'urbanisme comporte deux composantes. **La première est le plan qui est élaboré avec la participation des résidents locaux.** Ce plan contient les énoncés fondamentaux ou les politiques décrivant la façon dont les résidents aimeraient voir se développer leur région ou leur collectivité.

  Une fois le plan adopté, on passe à **la seconde composante. Il s'agit des règlements ou des contrôles** visant à s'assurer que l'aménagement ne va pas à l'encontre du plan adopté par les résidents. Ces règlements ou contrôles peuvent prendre la forme de cartes de zonage identifiant les secteurs, comme les bonnes terres agricoles, les zones côtières ou les secteurs résidentiels, qui doivent être protégés contre un aménagement incompatible. On peut également formuler des règlements de lotissement stipulant la dimension requise des lots pour permettre l'aménagement sécuritaire d'un système de fosse sceptique.

  Malheureusement, au Nouveau-Brunswick, **nous avons agi dans le sens inverse.** Pressés que nous étions de protéger les résidents, les ressources et l'environnement, nous avons édicté certaines règles et règlements pour les lotissements, les permis de construction et certains règlements de zonage sans d'abord élaborer un plan. **Nous n'avons pas toujours consulté ou fait appel à la participation des résidents locaux** lors de l'élaboration des plans. Nous devons donc revenir en arrière pour savoir ce que veulent les résidents ruraux dans leur plan pour ensuite édicter les règlements afin d'assurer la réalisation conforme du plan. **La réaction initiale des résidents des régions rurales à l'égard de l'urbanisme et de la planification au Nouveau-Brunswick a été négative** en raison de l'importance accordée aux règlements et aux contrôles, et non à l'aspect positif qui consiste à faire participer les gens afin de décider du

genre de collectivité qu'ils désirent et de la façon dont on peut la protéger. **Il s'agit d'une approche plus positive ou proactive et c'est la bonne façon d'aborder l'urbanisme ou l'aménagement.**

L'aménagement a souvent été perçu également de façon négative par bien des fonctionnaires dans d'autres ministères gouvernementaux parce qu'ils n'avaient pas participé à l'aspect proactif de l'aménagement et avaient souvent été exposés à l'aspect réglementaire, ce qui a pu parfois les empêcher d'entreprendre certaines mesures d'aménagement.

- **La province ne constitue pas un véhicule efficace d'aménagement à l'échelle locale.** Étant donné les nombreux problèmes auxquels se sont heurtés les commissions d'aménagement et les DSL dans leur tentative de traiter avec la province les questions liées à l'aménagement, il est évident que le gouvernement provincial est trop éloigné de la réalité pour servir de véhicule efficace à la prestation des services de planification en région rurale. On entretient **dans les régions rurales une profonde méfiance à l'endroit du gouvernement,** cette méfiance ayant été alimentée par les longs délais pour permettre aux plans ou règlements d'atteindre l'étape de la législation et de la traduction à Fredericton, les problèmes pour obtenir les approbations de lotissement par le biais du Comité provincial d'urbanisme à Fredericton et l'absence générale de communication et de liens efficaces entre la province et le niveau local. **Cette réalité affecte la crédibilité de l'ensemble du processus de planification de même que celle du gouvernement provincial.**

- **Absence de structure efficace à l'échelle locale et régionale.** Le processus de planification n'a pas bien fonctionné à l'échelle locale ou régionale faute de structure efficace. Il n'existe pas de structure à l'échelle régionale et de grandes parties de la provinces (90 p. cent du territoire et 60 p. cent de la population) ne sont pas visées par les commissions d'aménagement de district. Même les commissions d'aménagement n'ont pas le pouvoir d'adopter les plans élaborés au sein de leur district. Les commissions peuvent administrer divers aspects de la Loi sur l'urbanisme et offrir des services consultatifs en matière d'urbanisme à leurs collectivités membres. Leur rôle est surtout axé sur la réglementation et non sur la proaction. À l'échelle locale, la structure des DSL ne visait pas la planification à l'échelle locale et elle ne convient d'ailleurs pas à cette fin. Le DSL n'est pas justiciable au sens d'une représentation élue et il n'a pas le pouvoir d'adopter des plans. On a donc besoin d'une certaine forme de structure régionale comme en atteste la multiplicité des commissions et conseils à but unique mis sur pied (développement économique, déchets solides, bassins hydrographiques, tourisme, etc.), au cours des dernières années.

- **Absence d'une représentation efficace à l'échelle locale.** Lorsque les conseils de comté ont été éliminés avec la mise en oeuvre du Programme de chances égales, les DSL ont été mis sur pied pour offrir des services de base, comme la protection

contre les incendies, les services d'ambulance, l'éclairage public, les loisirs et les services communautaires. Bien que les DSL aient relativement bien fonctionné en ce qui a trait à la prestation de ces services, ce ne fut pas le cas pour les besoins de la planification. Les DSL n'ont pas de conseillers élus, comme dans le cas des municipalités et ils ne sont donc guère justiciables. (Cela ne signifie nullement que plusieurs d'entre eux ne soient pas des membres très dévoués de leurs comités consultatifs.) Bien des résidents ruraux ne savent même pas qu'ils font partie d'un DSL ou qu'il existe chez-eux un comité consultatif. Plusieurs n'acceptent pas que des représentants non élus aient le droit de parler au nom des résidents.

**Une des prémisses de la planification consiste à équilibrer les droits des individus en regard des intérêts du bien commun.** Bien qu'elle ne soit pas parfaite, la planification a fonctionné dans les municipalités parce qu'elles sont dotées de conseils élus qui prennent les décisions de planification à l'échelle locale en tenant compte de l'intérêt public. Si la planification rurale ne fonctionne pas, c'est surtout parce qu'il n'y a pas de représentants élus. **Le processus de la base vers le haut ne fonctionne pas parce qu'il n'y a pas de structure efficace à l'échelle locale.**

- **Absence de pouvoir de prise de décision à l'échelle locale.** L'absence de structure locale et de représentation élue prive les résidents ruraux d'une représentation significative lors des décisions en matière de planification qui les touchent directement. Les principales décisions, comme l'adoption et la modification de la déclaration des perspectives d'urbanisme, l'approbation du lotissement et l'application des écarts sont prises à Fredericton par les représentants du gouvernement provincial. Il en résulte souvent de longs délais, les résidents perdent l'intérêt à l'égard des plans et ils sont frustrés par la lenteur «bureaucratique». Cette réalité affecte la crédibilité de l'ensemble du processus de planification et accentue la méfiance à l'endroit du gouvernement dans les régions rurales.

- **Aucun plan régional n'a été adopté.** Bien que la Loi sur l'urbanisme prévoit l'adoption de plans régionaux, l'élaboration de ces plans n'a jamais été reconnue comme une priorité et aucun plan régional n'a été adopté. La région de Saint-Jean a élaboré un tel plan, mais il a été refusé par le Cabinet. L'absence de plans régionaux a privé les districts et les secteurs locaux d'une orientation qui leur aurait été précieuse en matière de planification de l'utilisation des terres, de sorte que certains DSL ont élaboré une déclaration des perspectives d'urbanisme, faute de mieux.

- **Incohérence à l'échelle provinciale.** Étant donné l'absence de politiques provinciales globales ou de plans régionaux, il existe beaucoup de confusion et d'incohérence en matière de planification dans l'ensemble de la province. Certains secteurs sont sous la juridiction des commissions d'aménagement de district et d'autres ne le sont pas, certains secteurs requièrent des permis de construction et d'autres non, dans certains

secteurs les agents d'aménagement essaient de fournir un «guichet unique» de service pour les permis de construction, tandis que dans d'autres secteurs, un citoyen ayant besoin d'un permis doit obtenir l'approbation de trois ou quatre différents ministères gouvernementaux. La province n'a guère déployé d'efforts pour garantir un service uniforme et équitable à l'intention de l'ensemble des résidents ruraux.

- **Approche fragmentaire.** À ce jour, tous les efforts de planification déployés à l'échelle régionale avaient un but unique, comme, par exemple, les commissions sur la gestion des déchets solides, les règlements sur les bassins hydrographiques et les commissions d'aménagement économique. Il s'agit d'une approche fragmentaire plutôt que d'une approche globale et intégrée dont on aurait grand besoin. La multiplicité des conseils et commissions a également engendré de la confusion à l'égard de la justiciabilité devant le grand public. Certains efforts ont été consentis pour traiter avec les régions par le biais des lois de divers ministères du gouvernement provincial. Ces lois ne sont toutefois pas intégrées et la plupart sont administrées depuis Fredericton avec très peu de participation à l'échelle locale.

- **Absence de coordination, de coopération et de communication.** On constate une absence générale de communication et de coopération entre les divers ministères gouvernementaux et les organismes oeuvrant dans le domaine de la planification à tous les niveaux. En conséquence, la planification n'est pas coordonnée et elle n'est pas globale ni intégrée.

- **Absence d'information et de communication avec le public.** Il n'y a eu aucun effort concerté de la part du gouvernement pour informer le public en matière de planification, à savoir ce qu'est la planification, pourquoi elle est nécessaire, comment les gens sont touchés par celle-ci et comment ils peuvent y participer. Les gens des régions rurales n'aiment pas les règles et règlements, mais l'information et la communication sont nécessaires si on veut que les gens prennent conscience du fait que certaines règles et règlements fondamentaux sont requis pour protéger les résidents ruraux, orienter l'aménagement et éviter les conflits. L'information est également nécessaire dans le but de sensibiliser les résidents aux coûts liés à la forme d'aménagement qui se produit en région rurale.

- **Lacune de ressources humaines et financières.** Dans bien des cas, le processus de planification ne fonctionne pas parce qu'il n'y a tout simplement pas suffisamment de ressources humaines et financières pour accomplir le travail qui doit être fait. Cela s'applique au niveau provincial de même qu'aux commissions d'aménagement de district. La pénurie de ressources humaines est souvent la cause des délais d'approbation des plans et permis, de l'absence d'inspections pertinentes, des lacunes d'application des règlements existants de même que de la médiocrité des efforts d'information du public et de communication. Bien souvent, les compétences professionnelles des urbanistes à l'échelle du district sont sous-utilisées parce que leur temps est consacré à l'administration courante et aux approbations qui pourraient et

devraient être confiées à du personnel technique. Il est devenu de plus en plus difficile au cours des dernières années de trouver des solutions à ce problème en raison des contraintes financières du gouvernement.

- **Image douteuse de la planification.** Plusieurs des préoccupations susmentionnées sont issues de l'image médiocre que l'on entretient au Nouveau-Brunswick à l'égard de l'aménagement et de l'urbanisme. Cette image est négative à cause de l'approche généralement réglementaire adoptée par la province, à cause du peu d'importance accordée dans les priorités aux plans ruraux et à la participation du public de même que des problèmes de crédibilité liés aux délais et à la «bureaucratie» lors des échanges avec le gouvernement provincial à Fredericton.

- **Préoccupations particulières manifestées à l'égard du processus de rédaction juridique et du Comité provincial d'urbanisme.** Les préoccupations à l'égard du processus de rédaction juridique tiennent essentiellement au fait que tous les plans ou les déclarations des perspectives d'urbanisme en ce qui a trait aux secteurs non constitués doivent être adoptés à titre de règlements provinciaux et sont assujettis au processus de rédaction juridique à Fredericton. La combinaison de diverses circonstances, soit la demande d'approbation du plan, la pénurie de personnel, l'absence de communication avec les ministères et entre les ministères et les régions, a entraîné des délais inacceptables pour l'approbation des plans, ce qui mine la crédibilité du processus de planification. On s'inquiète également des modifications et des changements de formulation effectués dans le cadre du processus de rédaction juridique, ce qui rend la compréhension plutôt difficile pour les résidents.

  Les inquiétudes entretenues à l'égard du **Comité provincial d'urbanisme** sont liées au fait que bien des dossiers qui doivent être envoyés à Fredericton pour approbation pourraient être traités à l'échelle locale ou régionale avec une participation locale accrue, ce qui se traduirait par une diminution des délais, une meilleure participation locale à la prise de décision et une plus grande crédibilité à l'égard du processus de planification.

- **Nécessité de réviser la Loi sur l'urbanisme.** Au cours du processus de consultation, certaines inquiétudes ont été exprimées à l'égard du besoin de réviser la Loi sur l'urbanisme. Non seulement y a-t-il lieu de la rendre plus facile à lire, mais également plus attentive aux besoins des régions rurales. Cette démarche prévoit la gestion des ressources et certaines considérations socio-économiques. Il y a également lieu de la rendre plus conforme aux notions modernes en matière de planification, y compris les principes d'aménagement durable.

- **Amélioration des mécanismes de résolution des conflits.** Dans le cadre du processus de consultation publique, on s'inquiétait du fait que l'on pourrait imposer davantage de règlements et de contrôles pour résoudre les conflits actuels. Bien des résidents estiment que les améliorations à la structure et au processus de planification des

régions rurales seraient plus pertinentes et acceptables comme moyen de résoudre les conflits.

### 2.4.4 But et objectifs de la structure et du processus

**Le but général à cet égard consiste à élaborer une structure et un processus qui correspondent aux besoins de la province et des résidents ruraux, et qui se traduira par une prestation plus efficace des services de planification aux résidents des régions rurales, afin de les aider à bâtir des collectivités rurales saines et durables.**

À la lumière d'une analyse des préoccupations exposées dans la section précédente, on trouvera ci-après un bref **résumé des objectifs** qui pourraient être atteints dans le cadre d'une stratégie visant à améliorer la structure et le processus de planification au Nouveau-Brunswick. Ces objectifs sont les suivants :

1. Élaborer une **stratégie provinciale globale** en matière de planification rurale dans le cadre de laquelle la province, au moyen d'un processus de consultation, définira ses buts et objectifs et articulera des politiques et des lignes directrices qui serviront de cadre de travail et d'orientation pour la planification et le développement futurs des régions rurales de la province.

2. Modifier la structure actuelle à l'échelle provinciale dans le but de **permettre une amélioration de la coordination, de la coopération et des communications** entre les divers ministères gouvernementaux en assurant une planification plus globale et intégrée et en améliorant la liaison et le partenariat avec les régions rurales.

3. Développer une forme quelconque de **structure régionale** pour favoriser la planification des secteurs non constitués en municipalités, en reconnaissant le fait que la province n'est pas un véhicule efficace par l'intermédiaire duquel des services de planification puissent être offerts en région rurale. Cette structure facilitera également une planification intégrée à l'intention des régions urbaines et rurales.

4. Établir une forme quelconque de **représentation locale**, de sorte que les gens de la base aient la possibilité de participer d'une façon significative aux décisions en matière de planification qui les touchent directement.

5. Prévoir une **prise de décision décentralisée** à l'égard de certains services de planification, dans le but de favoriser la participation locale et régionale et d'améliorer la crédibilité générale de la planification en région rurale.

6. Faciliter l'élaboration de **Plans régionaux/de districts de services locaux globaux et intégrés,** y compris la nécessité d'améliorer le contenu et de mettre sur pied une

meilleure base de données sur l'utilisation des terres.

7. **Améliorer la coopération et la coordination au sein des divers ministères gouvernementaux et des organismes régionaux** en ce qui touche la prestation des services de planification à l'intention des secteurs non constitués.

8. **Améliorer l'information du public et les communications** dans les secteurs non constitués en ce qui a trait à la planification de l'utilisation des terres, dans le but d'éliminer la méfiance à l'égard du processus et des avantages qu'il peut apporter.

9. Reconnaître le fait que l'on devrait prévoir des **ressources humaines et financières** suffisantes au sein des ministères gouvernementaux de même qu'au sein des commissions d'aménagement de district de façon à leur permettre de s'acquitter convenablement de leur mandat.

10. **Améliorer le profil et l'image de la planification et de l'urbanisme** dans la province en accordant davantage de priorités à la planification et au développement de l'utilisation des terres. Cette orientation suppose également la création d'une image plus positive en mettant l'accent sur **les aspects proactifs de la planification** et en accordant moins d'importance au contrôle et à la réglementation.

11. **Reconnaître et prendre les mesures nécessaires** pour apporter les améliorations requises au bon fonctionnement du **Comité provincial d'urbanisme et au processus de rédaction juridique.**

12. **Réviser la Loi sur l'urbanisme** dans le but d'y intégrer les diverses modifications suggérées dans le présent document et de reconnaître les différences fondamentales entre la planification urbaine et rurale et, en particulier, le rôle de la gestion des ressources et de l'intégration des considérations d'ordre socio-économique.

Il y aurait sans doute lieu de se pencher sur certains éléments des motifs qui sous-tendent ces objectifs. Même s'il est peu probable que ces objectifs suscitent une adhésion totale et entière, ils représentent néanmoins un consensus général sur les opinions exprimées par les résidents ruraux, les professionnels de l'urbanisme, les politiciens et fonctionnaires provinciaux et municipaux, les commissions d'aménagement et les représentants des DSL, et enfin les groupes et organismes non gouvernementaux.

L'orientation du consensus général a peut-être été le mieux exprimé lors d'une conférence de planification rurale à Mount Allison University en 1986 lorsque quelqu'un a fait valoir que **«la planification rurale visant à protéger les ressources terriennes fonctionne de façon optimale dans le cadre d'un mouvement du haut vers la base des objectifs, des lignes directrices et des règlements harmonisé à un processus de la base vers le haut faisant appel à la participation locale et accompagnée des éléments de stimulation requis pour favoriser l'administration privée.»**[4]

**Il n'existait guère au Nouveau-Brunswick de processus efficace fonctionnant du haut vers la base ou de la base vers la haut.** Ceux qui tentent de planifier ou de développer se retrouvent coincés au beau milieu de ce dilemme. Ils essaient de planifier sans savoir ce que la province tente de réaliser dans les régions rurales, étant donné qu'il n'y a pas d'orientation provinciale globale sous la forme de buts, d'objectifs, de politiques ou de lignes directrices. Parallèlement, les objectifs décrits ci-dessus permettent de conclure que la province a besoin d'une forme quelconque de représentation locale accompagnée d'une certaine structure régionale, dans le but de favoriser une planification et une prise de décision significatives à l'échelle locale. **Sans ces trois éléments (représentation locale, structure régionale, décisions à l'échelle locale), il est difficile de mettre en branle le processus de la base vers le sommet dont nous avons besoin pour conférer de la crédibilité au travail de planification, pour obtenir une participation significative et un accueil favorable à l'échelle locale.**

Les cinq premiers objectifs sont donc les composantes clés qu'il faut rechercher. Les objectifs de stratégie provinciale globale et une structure provinciale modifiée pourraient être poursuivis dès maintenant. Les trois autres objectifs représentent des notions que, par le passé, les gouvernements ont été réticents à mettre en oeuvre, bien qu'on devrait effectivement les mettre en oeuvre dès que possible.

Lorsque l'on mentionne la **«structure régionale»**, bien des gens craignent que l'on préconise un retour au gouvernement de comté. Ce n'est certes pas ce qui est proposé ici. Le gouvernement de comté n'est qu'une forme de structure régionale et il a ses avantages et ses inconvénients. Le Programme de chances égales, qui a mis fin au gouvernement de comté au Nouveau-Brunswick, a entraîné de grandes améliorations en matière d'éducation, de santé, de bien-être et de justice en regard de ce qui prévalait dans le cadre du système des comtés. Toutefois, le remplacement des comtés, soit l'administration directe par le ministère des Affaires municipales (maintenant devenu Municipalités, Culture et Habitation) par le biais d'une structure de district de services locaux avec la possibilité de comités consultatifs - laisse peu de place à l'engagement et à la participation à l'échelle locale. Il existe d'autres structures régionales (sans responsabilité en matière d'administration fiscale, ce qui a créé des problèmes dans le cas des comtés), qui permettraient une participation plus significative à l'échelle régionale ou à l'échelle du district.

Lorsque l'on parle de **«représentation à l'échelle locale»**, on peut également se rappeler le groupe de travail constitué en 1976 à l'intention des secteurs non constitués en municipalités au Nouveau-Brunswick, qui recommandait la création de 11 «municipalités rurales» regroupant tous les secteurs de la province non constitués en municipalités[5]. Il existe d'autres moyens d'obtenir à l'échelle locale une amélioration de la participation, des responsabilités ou de la représentation sans aller jusqu'à la création de municipalités rurales. Les municipalités rurales peuvent constituer un choix à plus long terme pour le Nouveau-Brunswick, mais on estime qu'elles ne sont pas abordables économiquement ou acceptables à l'heure actuelle.

Lorsque l'on parle de «**prise de décision à l'échelle locale**», on entend une décentralisation ou une certaine délégation de pouvoir de la province vers les paliers locaux, régionaux ou de district.
Cette notion se heurtera certainement à une résistance quelconque de la part de certaines instances du gouvernement central. **Toutefois, les délais, les problèmes de communication et d'aliénation liés au processus actuel de prise de décision centralisée compromet la crédibilité du gouvernement de façon générale et en particulier, de la planification et du ministère des Municipalités, Culture et Habitation.** La prise de décision locale ne préconise pas un abandon total des pouvoirs de la part de Fredericton, étant donné qu'un rôle important de prise de décision serait conservé par le pouvoir central.

L'orientation préconisée dans le présent document fait appel à un processus de discussion, de modification et de perfectionnement avec la participation de représentants provinciaux, régionaux et locaux qui sont directement intéressés au processus de planification. Il est à espérer que cette approche consultative donnera des résultats qui seront intégrés dans la stratégie provinciale globale dont on a fait état antérieurement.

Il existe également d'autres objectifs qu'il serait plus facile de mettre en oeuvre à court terme. Certains de ces objectifs, comme l'amélioration des communications, de l'information publique et la coopération et la coordination interministérielles, sont des aspects que l'on pourrait aborder immédiatement. D'autres objectifs, comme la consolidation de la structure régionale, débouchant sur une approche davantage proactive de la planification rurale, l'élaboration de plans ruraux plus globaux et intégrés, et la révision de la Loi sur l'urbanisme, peuvent être amorcés immédiatement, bien qu'ils nécessiteront également un processus de consultation permanent entre les représentants à l'échelle provinciale, régionale et locale, afin de perfectionner ces notions et de les intégrer dans le cadre de la stratégie provinciale globale.

Étant donné que ces objectifs nécessiteraient divers calendriers de réalisation en vue d'une mise en oeuvre réaliste, il faudra adopter une approche graduelle. Cette approche est exposée de façon plus approfondie dans la section suivante.

## 2.4.5 Stratégies recommandées aux fins de la structure et du processus

### *A. Approche globale*

En plus d'être guidée par les objectifs de la section précédente, l'approche globale à l'égard de l'élaboration des stratégies recommandées a été et devrait continuer à être de nature **consultative, réaliste et progressive.**

La **consultation** à l'égard de la structure et du processus ne s'est pas faite uniquement dans le cadre des activités de la CUTER, mais il y a eu également une recherche et une consultation importantes avec d'autres territoires et compétences au Canada et aux États-Unis. On a sollicité l'opinion d'autres professionnels et des modèles utilisés dans d'autres compétences territoriales ont fait l'objet d'un examen pour savoir s'ils s'appliquent à la situation du Nouveau-Brunswick.

En ce qui a trait à l'examen d'autres modèles de structure et de processus, chacune des provinces canadiennes a recours à un modèle différent. Chaque structure provinciale est unique et ce qui fonctionne bien dans une province ne saurait, dans bien des cas, fonctionner dans d'autres provinces. Aucun des modèles examinés n'aurait pu être transféré intégralement au Nouveau-Brunswick, bien que certaines composantes des modèles auraient pu fonctionner. La meilleure approche, et c'est celle que la CUTER a adoptée, consistait à développer un modèle qui tienne compte des questions et préoccupations qui sont particulières au Nouveau-Brunswick. Il est toutefois rassurant de constater que la plupart des composantes du modèle néo-brunswickois présente des similarités avec des composantes d'autres provinces qui fonctionnent ou qui ont fonctionné depuis plusieurs années.

Une des exigences des attributions de la CUTER c'est qu'elle devait **tenir compte des conséquences financières de ses recommandations. L'approche reconnaît les contraintes fiscales auxquelles sont confrontés les gouvernements à tous les paliers.** Il est évident que certaines structures pourraient être mises en place, comme des ministères de la planification provinciaux considérablement élargis, de nouvelles instances d'aménagement régional élargies, des commissions de district bien dotées en personnel, ou même des gouvernements régionaux et ruraux, mais ce ne sont pas là des solutions pratiques au Nouveau-Brunswick, compte tenu de la dimension de la province et de ses ressources financières.

En plus d'être **réaliste** du point de vue financier, l'approche est également réaliste quant à ce qui pourrait être **pratique du point de vue de la structure** et quant à ce qui pourrait être **accueilli favorablement par le public.** La structure provinciale actuelle du Nouveau-Brunswick comporte plusieurs aspects qui ont toujours bien fonctionné. Les changements

importants apportés en matière de responsabilité provinciale et municipale dans le cadre du Programme de l'égalité d'accès ont entraîné une amélioration considérable de la situation fiscale de même qu'une amélioration de l'uniformité et de l'équité de la prestation des services aux résidents du Nouveau-Brunswick. Des changements draconiens de la structure ne seraient ni pratiques ni souhaitables. Il y a toutefois certaines modifications et améliorations que l'on devrait apporter à la structure actuelle de même que certaines modifications importantes au processus de planification au Nouveau-Brunswick.

Une telle approche doit également être **accueillie favorablement** par le public en général. L'approche reconnaît la diversité qui prévaut au sein des divers secteurs et régions de la province. Elle reconnaît que les structures doivent être suffisamment souples pour accommoder toute la gamme des besoins et circonstances propres au Nouveau-Brunswick rural. L'acceptation du public ne signifie pas que les recommandations doivent être tièdes ou timides. Certaines mesures difficiles devront être acceptées par tous les niveaux de gouvernement et l'ensemble des résidents de la province, mais ces mesures ont de meilleurs chances d'être acceptées par le gouvernement et le public si elles sont réalisables et abordables du point de vue financier.

L'un des moyens de proposer des mesures **réalisables, abordables économiquement et acceptables,** consiste à **mettre en oeuvre une approche graduelle ou par étapes**. Comme on l'a fait valoir dans l'exposé antérieur sur les objectifs, certains objectifs sont réalisables immédiatement, tandis que d'autres requièrent un calendrier de réalisation à plus long terme. Bon nombre d'améliorations à apporter ne sauraient être effectuées en un jour. Dans bien des cas, il faudra prévoir une période de transition au moment où les nouvelles structures et processus seront mis en place. Certaines parties de la structure existante devront sans doute être retenues pour un certain temps pendant que l'on introduit graduellement les nouvelles structures.

Cette orientation reconnaît également le fait que de nombreuses politiques ou approches ne sauraient être appliquées universellement dans l'ensemble du Nouveau-Brunswick. Certains secteurs du Nouveau-Brunswick rural, comme, par exemple, les secteurs construits adjacents aux grandes municipalités, présentent des problèmes plus urgents que d'autres secteurs plus éloignés et moins développés. Certaines mesures peuvent donc être introduites dans ces régions en premier lieu et il ne sera peut-être pas nécessaire de les mettre en oeuvre dans des régions plus éloignées avant plusieurs années, et peut-être même jamais.

Cette approche graduelle est également nécessaire pour **permettre d'examiner les choix et les options.** À cette étape du processus, on pourrait envisager un certain nombre de solutions possibles à certains problèmes ou circonstances. Certains cas pourraient justifier des projets pilotes. Dans d'autres cas, la mise en oeuvre des recommandations de la CUTER peut dépendre de la réaction à d'autres initiatives du gouvernement. La réponse des municipalités, par exemple, aux propositions du gouvernement pour la prestation en centre urbain des services régionaux, peut avoir une influence sur la façon dont les parties déjà construites des secteurs non constitués en marge des municipalités devraient être

traitées. On devra peut-être étudier des options similaires, compte tenu des constatations de l'examen des transferts fiscaux, provinciaux et municipaux qui a été entrepris par la province.

L'approche progressive reconnaît également **la nécessité d'une consultation accentuée et permanente** sur plusieurs questions. Bien des recommandations requièrent et méritent un examen plus approfondi de la part des ministères gouvernementaux et une analyse par le grand public avant de songer à l'élaboration définitive des politiques. Dans bien des cas, le gouvernement voudra consulter les commissions d'aménagement, les municipalités, les DSL et le public en général. **La consultation publique n'est pas synonyme de prise de décision par le public.** Dans notre société démocratique, certaines décisions devraient être prises par les représentants dûment élus, après la consultation et la participation intensive de toutes les parties intéressées.

**Ainsi, la stratégie globale reconnaît que le succès de la mise en place d'une structure et d'un processus améliorés en matière de planification sera beaucoup plus probable si l'approche vise des objectifs à long terme en prévoyant des étapes qui sont réalisables, abordables économiquement et acceptables.**

## *B. Aperçu de la structure et du processus recommandés*

On trouvera au Tableau 2.2 la structure globale recommandée. La présente section offre un aperçu de la structure qui sera suivi d'une description plus précise de la justification de la structure et du processus recommandés. La structure globale comprend les éléments suivants :

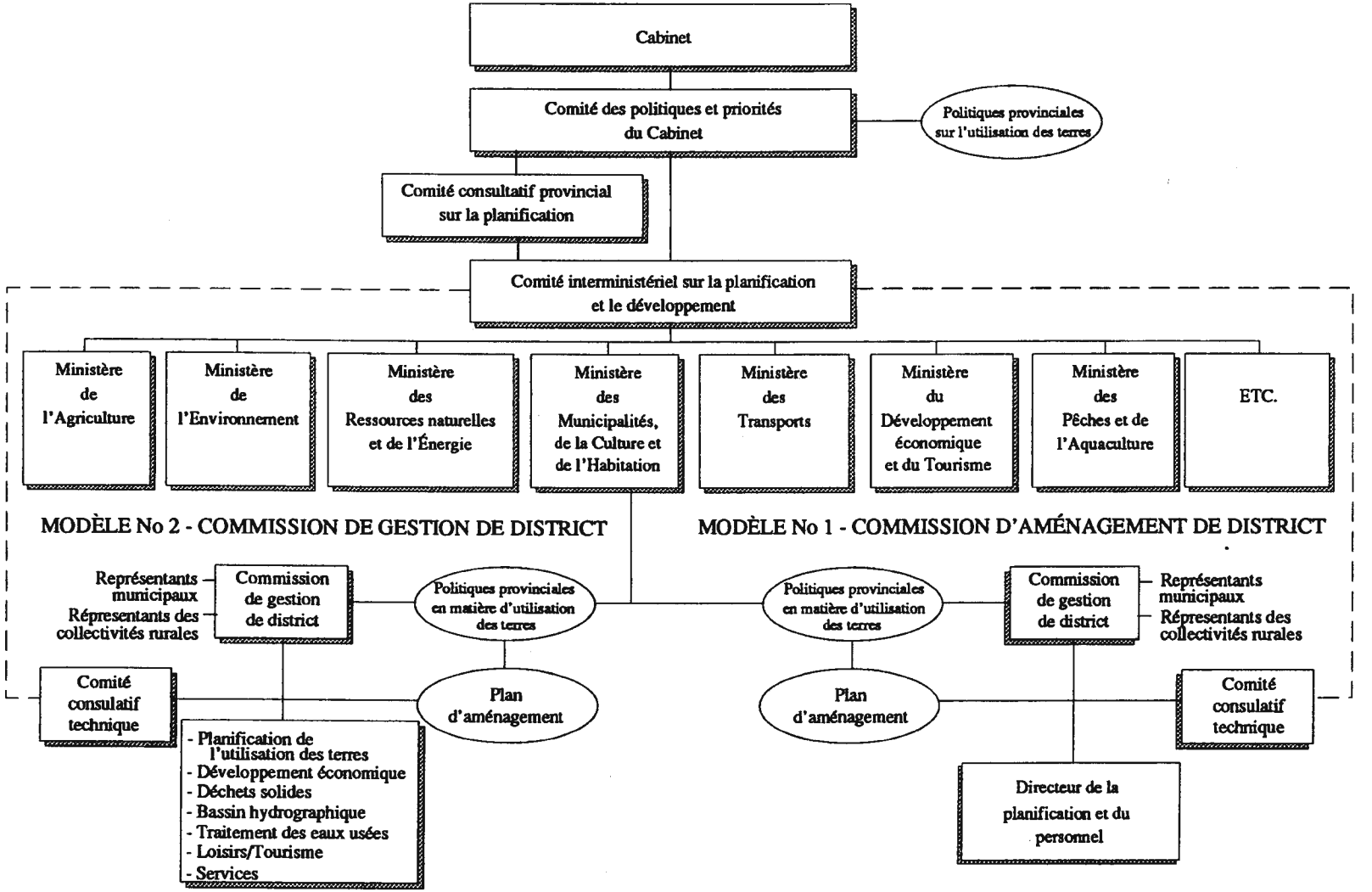
- **À l'échelle provinciale**, il est recommandé que le **Comité des politiques et des priorités** du Cabinet se voie confier la responsabilité des recommandations au Cabinet sur l'établissement et la révision des **politiques provinciales en matière d'utilisation et d'aménagement des terres.**

- Deux nouvelles structures sont suggérées et elles devraient relever de la responsabilité du Comité des politiques et des priorités.

  - un **Comité interministériel sur la planification et le développement,** composé de sous-ministres, qui assurerait une coordination interministérielle pour les besoins du développement et de la mise en oeuvre de l'utilisation des terres, de la gestion des ressources et des politiques et programmes environnementaux.

  - un **Comité consultatif sur la planification** composé de citoyens, qui offrirait une perspective indépendante pour acheminer des idées nouvelles émanant de

# Tableau 2.2
# STRUCTURE DE LA PLANIFICATION PROVINCIALE
## Options proposées
## à l'échelle provinciale



sources autres que les ministères du gouvernement provincial.

- La restructuration du niveau provincial comprendrait une modification du ministère des Municipalités, Culture et Habitation, avec une direction consacrée à **la planification et au développement rural.**

- La restructuration du niveau provincial comprendrait également une **modification du rôle de l'actuel Comité provincial d'urbanisme.** Étant donné qu'un grand nombre de ses fonctions actuelles sont assumées par les districts, ce Comité serait éliminé progressivement ou se verrait confier des responsabilités à titre de comité consultatif technique relevant du Comité interministériel sur la planification et le développement.

- À **l'échelle régionale**, il est recommandé que la notion des sept grandes régions de planification soit abandonnée et remplacée par des commissions de district élargies et améliorées, dans le but de prévoir une structure régionale plus significative et qui favorise la participation de la base en matière de planification.

  Deux options sont présentées :

  - la première est une **Commission de planificatiion et d'aménagement de district** améliorée avec un élargissement des fonctions d'aménagement et une meilleure intégration avec d'autres organismes régionaux.

  - la seconde est une **Commission de gestion de district** qui formalise l'intégration de l'aménagement avec d'autres organismes régionaux dans le cadre d'un conseil commun.

    La première option pourrait représenter une approche graduelle vers la seconde option.

- Les deux options au niveau du district comprennent une **représentation élue,** ce qui augmente la justiciabilité et permet une prise de décision plus décentralisée. Cette orientation permettrait également l'adoption de plans de district et de plans locaux de même que de déclarations des perspectives d'urbanisme.

- Les deux options comprennent également la notion d'un **Comité consultatif technique** composé de représentants des ministères gouvernementaux et d'organismes non gouvernementaux liés à la planification et à l'aménagement rural. Ce Comité serait la contre-partie régionale du Comité interministériel sur la planification et le développement et du Comité consultatif provincial sur la planification. Le Comité consultatif technique permettrait une planification plus globale et intégrée, un guichet unique de prestation des services, une meilleure communication, une planification plus proactive et une protection des intérêts provinciaux. Il permettrait également d'établir une meilleure liaison avec le palier provincial et une meilleure participation du public

au processus de planification.

- À **l'échelle locale**, les recommandations requièrent une rationalisation des districts de services locaux actuels au sein des **collectivités rurales.** Les collectivités rurales seraient dotées de conseils élus qui nommeraient un membre devant siéger à la Commission d'aménagement de district ou à la Commission de gestion de district en compagnie de membres représentant les municipalités au sein du district. Cette orientation permet une meilleure représentation des résidents ruraux et une prise de décision plus justiciable. Elle garantit également une meilleure intégration de la planification des régions urbaines et rurales.

## *C. Description détaillée des stratégies recommandées pour la structure et le processus*

### I. Niveau provincial

On reconnaît généralement la nécessité d'un **organisme ou mécanisme situé au-dessus des ministères** étant donné que les questions d'utilisation des terres rurales débordent les paramètres interministériels. Une amélioration est donc requise en matière de coordination, de coopération, de communication au sein des divers ministères gouvernementaux, dans la mesure où l'on recherche une élaboration et une mise en oeuvre efficaces des **politiques provinciales en matière d'utilisation et d'aménagement des terres.**

L'un des plus importants problèmes auxquels on se heurte en matière de structure et de processus de planification est la nécessité d'améliorer la coordination et les communications au sein des divers ministères gouvernementaux qui interviennent dans le processus.

La Direction de la planification de l'utilisation des terres du ministère des Municipalités, Culture et Habitation a le mandat de planifier l'utilisation des terres dans les secteurs non constitués de la province. Elle ne saurait être en mesure de s'acquitter de cette fonction sans la coopération et la coordination avec d'autres ministères gouvernementaux et organismes régionaux. On n'a qu'à songer à ce que signifie la planification de l'utilisation des terres en région rurale. Elle s'intéresse à l'utilisation des ressources, comme la foresterie, l'exploitation minière et les ressources en agrégats, qui relèvent également de la responsabilité du ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie. Elle touche également aux terres agricoles, un domaine qui relève du ministère de l'Agriculture. Elle touche les bassins hydrographiques et les cours d'eau qui relèvent de la responsabilité du ministère de l'Environnement. Elle touche les plages, les parcs, les aires de loisirs, lesquels sont sous la responsabilité du ministère du Développement économique et du Tourisme. Elle traite de la planification des zones industrielles, lesquelles sont sous la responsabilité du ministère du Développement économique et du Tourisme aussi bien que des commissions d'aménagement

économique. Elle touche également les pêches et l'aquaculture dans les zones côtières et riveraines qui sont sous la compétence du ministère des Pêches et de l'Aquaculture. Et enfin, elle s'intéresse au ministère des Transports, étant donné que l'accès au réseau routier provincial est visé. D'autres ministères sont également touchés à un degré moindre.

**Bien que le ministère des Municipalités, Culture et Habitation détienne un mandat à l'égard de la planification de l'utilisation des terres, il faut également reconnaître et bien comprendre que la nature de la planification de l'utilisation des terres entraîne un chevauchement des compétences avec un certain nombre d'autres ministères gouvernementaux. Cette seule réalité requiert un leadership et une orientation au niveau du Cabinet.**

Un certain nombre d'études gouvernementales menées par le passé ont clairement reconnu la nécessité d'établir un Comité du Cabinet sur l'utilisation des terres et elles en ont fait une recommandation. L'Étude sur les ressources agricoles de 1977 recommandait la création d'un tel comité auquel on proposait de conférer la responsabilité d'élaborer une politique de l'utilisation des terres, la coordination des activités de planification, l'élaboration de lignes directrices à l'intention des instances de planification à l'échelle locale et l'exercice d'un certain leadership en matière d'utilisation des terres. Des comités semblables ont été suggérés par l'Étude des ressources forestières de 1974, le Comité spécial sur la vie rurale et l'utilisation des terres de 1977, l'étude de 1980 sur l'étalement urbain et le groupe de travail créé en 1981 sur l'utilisation des terres agricoles.

### *a) Comité des politiques et priorités*

**Il est recommandé de mettre sur pied un comité du Cabinet auquel serait confié la responsabilité d'établir et de réviser des politiques provinciales globales en matière d'utilisation et d'aménagement des terres. Les options examinées comprennent le recours à un comité existant ou à un nouveau comité du Cabinet sur la planification de l'utilisation des terres. Compte tenu de l'orientation prise par la province en réduisant le nombre de comités du Cabinet, il est recommandé que l'actuel Comité des politiques et priorités se voie confier ce mandat général.**

Les **responsabilités** de ce Comité seraient les suivantes :

- formuler des recommandations au Cabinet sur l'établissement et la révision des politiques provinciales en matière d'utilisation et d'aménagement des terres en ce qui a trait à l'utilisation des terres et au développement rural, compte tenu des autres projets dans le domaine de l'environnement, de la gestion des ressources et de l'orientation socio-économique;

- résoudre les problèmes en matière d'utilisation des terres en faisant appel à la

participation de plusieurs ministères et trouver des solutions aux conflits entre les politiques provinciales et locales; et

- recevoir les recommandations du Comité interministériel sur la planification et le développement et du Comité consultatif provincial sur la planification. Les décisions du comité des politiques et priorités seraient retournées au Comité interministériel sur la planification et le développement en vue de la mise en oeuvre.

La liaison entre le Comité des politiques et priorités et le Comité interministériel sur la planification et le développement est également perçue comme un mécanisme clé de la mise en oeuvre des recommandations de la CUTER. À la réception du rapport de la CUTER, le Comité des politiques et priorités pourrait acheminer ce rapport au Comité des sous-ministres. Ce comité se pencherait sur chaque recommandation de politique et déterminerait le ministère responsable le plus apte à mettre en oeuvre la recommandation. Une fois déterminé, ce ministère aurait recours à son représentant au Comité interministériel sur la planification et le développement pour déterminer les exigences réglementaires ou les modifications requises dans le but de mettre en oeuvre la politique, y compris les incidences en matière de ressources humaines ou financières. Cette information serait ensuite réacheminée vers le Comité des sous-ministres qui à son tour la soumettrait au Comité des politiques et priorités.

### *b) Comité interministériel sur la planification et le développement*

Il s'agirait d'un **Comité composé de sous-ministres** présidé par le sous-ministre du Secrétariat de la politique. Étant donné le potentiel de conflits entre les ministères responsables, la présidence du Secrétariat de la politique garantirait une meilleure neutralité et équité dans la prise de décision. Les ministères représentés comprendraient les suivants : Municipalités, Culture et Habitation; Environnement; Ressources naturelles et Énergie; Agriculture; Santé et Services communautaires; Transports; Développement économique et Tourisme; Enseignement supérieur et Travail; Pêches et Aquaculture; Corporation d'information géographique du N.-B.; Société d'aménagement régional. Ce comité s'intéresserait effectivement à l'une des principales pierres d'achoppement du succès d'une planification et d'un développement globaux et intégrés en région rurale, soit la coordination interministérielle. Il faut reconnaître que l'utilisation des terres n'est pas placée sous la seule responsabilité du ministère des Municipalités, Culture et Habitation. Les politiques et plans en matière d'utilisation des terres ne sauraient être adéquatement **formulés** sans la participation de tous les ministères intéressés. Dans le même ordre d'idée, les politiques en matière d'utilisation et d'aménagement des terres ne sauraient être **mises en oeuvre** efficacement sans la coopération et la coordination de tous les ministères gouvernementaux, étant donné que ces politiques doivent être mises en oeuvre au moyen de lois et règlements édictés par les divers ministères.

Le Comité se réunirait régulièrement et il aurait les **responsabilités** suivantes :

- prévoir une coordination interministérielle en matière d'aménagement et de mise en oeuvre de l'utilisation des terres, de la gestion des ressources et des politiques et programmes environnementaux. Cette démarche garantirait une tribune intégrée pour traiter de la coordination des politiques émanant des ministères gouvernementaux et des programmes, de même qu'avec les recommandations issues de la Table ronde du premier ministre sur l'environnement et l'économie et des conférences économiques régionales;

- prévoir un contexte interdisciplinaire au sein duquel les diverses questions en matière d'aménagement et d'utilisation des terres et les projets de planification pourraient faire l'objet d'un examen avant d'être recommandés au Comité sur les politiques et priorités. On obtiendrait ainsi une approche plus globale qui serait intégrée au processus de planification et d'aménagement.

- prévoir des ressources en personnel, des services d'information et des services consultatifs au besoin, dans le but de faciliter l'élaboration des politiques et la planification. Cette démarche pourrait comprendre le traitement et les recommandations en ce qui a trait aux questions orientées vers le Comité par le Comité des politiques et priorités ou l'information à l'intention du Comité consultatif provincial sur la planification, selon les besoins.

L'une des premières responsabilités de ce Comité des sous-ministres consisterait à surveiller la mise en oeuvre des recommandations approuvées par le gouvernement contenues dans le rapport de la CUTER. Après l'adoption d'une politique par le gouvernement central, le Comité des sous-ministres amorcerait l'intégration de cette politique dans tous les ministères responsables.

Ce Comité interministériel serait une contre-partie au niveau provincial du Comité consultatif technique qui est suggéré ultérieurement au niveau du district. Il prévoirait un mécanisme visant à garantir une meilleure liaison verticale et des communications dans les deux sens entre le palier provincial et les paliers locaux et de district. On pourrait ainsi régler le problème de communication et le sentiment d'aliénation qui prévaut à l'échelle locale et à l'échelle du district. Grâce à ce lien entre les mêmes ministères au niveau provincial et à l'échelle locale, on pourrait tenir compte des intérêts provinciaux à l'échelle locale et à l'échelle du district et protéger ces intérêts.

Ce Comité serait semblable au conseil de planification interministériel du Manitoba, au comité de coordination sur l'utilisation des terres à l'Île-du-Prince-Édouard et au comité de planification interministériel proposé pour l'Ontario.

### *c) Comité consultatif provincial sur la planification*

Le **but** de ce Comité est d'offrir une perspective **indépendante** (à l'extérieur du gouvernement) et d'apporter ou de préconiser des idées novatrices émanant du secteur privé, des municipalités, des régions ou d'autres sources à l'extérieur des ministères gouvernementaux. Les groupes du secteur privé peuvent apporter une contribution précieuse qui ne serait pas nécessairement conforme aux politiques ou aux opinions des ministères gouvernementaux et il faudrait prévoir un meilleur mécanisme pour acheminer cette participation au sein du système. Il se composerait d'une représentation de citoyens intéressés représentant des intérêts divers en matière de planification et d'aménagement. Des membres seraient nommés par le Cabinet au moyen d'un décret et ils pourraient provenir de groupes d'intérêts provinciaux divers, comme divers secteurs des ressources naturelles, les groupes environnementaux, l'industrie et les groupes communautaires urbains et ruraux.

Il s'agirait d'un comité de travail permanent, peut-être doté d'un président à plein temps, qui se réunirait régulièrement. Sa fonction principale consisterait à s'occuper des questions de planification touchant le développement rural et communautaire.

Une autre **option** consisterait à doter le comité d'un **personnel restreint,** dont certains membres pourraient être détachés ou transférés des ministère gouvernementaux actuels. Il pourrait s'agir d'une réaffectation du personnel en provenance des ministères intéressés.

Une autre **option** consisterait à mettre sur pied ce comité à titre **temporaire ou transitoire** pour une période de 5 ans, ou jusqu'à ce que des mécanismes plus pertinents (voir la description ultérieure) aient été mis en place au niveau du district. La CUTER est consciente que le gouvernement s'efforce de réduire le nombre de conseils et commissions et certaines recommandations au niveau régional tiennent compte de cette préoccupation. Toutefois, une telle structure est requise à l'heure actuelle dans le but de surmonter la méfiance ou le manque de confiance à l'égard du gouvernement. Il est arrivé trop souvent que des questions légitimes à l'échelle régionale soient filtrées et éliminées au niveau bureaucratique avant même d'atteindre les décideurs qui ont été dûment élus pour prendre des décisions sur des questions controversées. Un tel mécanisme serait précieux pendant la période où l'on envisage cet exercice de désignation du bassins hydrographiques. Bien que l'on reconnaisse volontiers l'existence de contraintes de temps et de contraintes légales, si les préoccupations des agriculteurs et des propriétaires de boisés avaient été mises sur la table lors de l'examen de la ligne de retrait de 75m et des restrictions imposées à cet égard, ces préoccupations légitimes auraient pu être discutées et des améliorations auraient pu être apportées aux règlements. On aurait pu ainsi prévenir les réactions négatives qui ont été suscitées et qui ont compromis la crédibilité du ministère de l'Environnement et du gouvernement en général.

Les principales **responsabilités** du Comité consultatif provincial sur la planification seraient donc les suivantes :

- amorcer des projets, présenter des rapports et conseiller le Comité sur les politiques et priorités en matière de planification et de politiques provinciales sur l'utilisation et l'aménagement des terres. Cela comprend les recommandations d'intégration des politiques liées aux aspects physiques, socio-économiques et environnementaux de la planification et du développement dans la province. Ainsi, il pourrait offrir des services de consultations sur la mise en oeuvre des recommandations émanant de la Table ronde du Premier ministre sur l'environnement et l'économie et des conférences économiques régionales. Dans ce dernier cas, la Société d'aménagement régional conserverait toujours la responsabilité du programme, de l'organisation des conférences régionales et de l'acheminement des recommandations vers le Comité consultatif. Le Comité pourrait compter sur des sous-comités consultatifs, par exemple sur le développement économique, sur le développement des ressources, sur les questions environnementales, etc.;

- au besoin, offrir des services de consultation au Comité interministériel;

- mener des recherches et surveiller les progrès ou les résultats des politiques provinciales;

- servir de principal contact avec le public, y compris la consultation avec le grand public et de liaison avec les commissions d'aménagement de district ou les commissions de gestion de district, les municipalités et les collectivités rurales, de même que les divers groupes d'intérêts ruraux, c'est-à-dire bâtir et entretenir des partenariats avec les groupes régionaux et entre eux;

Ce Comité consultatif serait semblable au conseil de planification bénévole en Nouvelle-Écosse, au comité consultatif de planification provincial en Ontario ou au comité consultatif sur l'utilisation des terres rurales relevant du Cabinet en Saskatchewan.

### *d) Ministère responsable de la planification rurale et de l'urbanisme (il s'agit actuellement du ministère des Municipalités, Culture et Habitation)*

Dans les autres structures provinciales, on a l'habitude de faire adopter de façon formelle les politiques en matière d'utilisation des terres par le Cabinet pour ensuite les placer sous la responsabilité statutaire d'un ministre. Dans le cas du Nouveau-Brunswick, il devrait s'agir logiquement de l'actuel ministère des Municipalités, Culture et Habitation. Plusieurs commentaires ont été formulés à l'effet que le nom du ministère ne reconnaît pas la composante rurale de son mandat. Des suggestions ont été formulées, dont les suivantes : ministère de la Planification et du Développement urbain et rural; Développement communautaire et rural; Affaires urbaines et rurales; etc. La CUTER n'a pas l'intention

d'insister sur un nom en particulier. **Il est recommandé que, quelque soit le nom du ministère, on constitue une Direction de la planification rurale et du développement qui favoriserait, soutiendrait et administrerait les plans d'aménagement à l'intention des districts, des municipalités et des collectivités rurales.** Elle examinerait tous les plans, afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux politiques provinciales en matière d'utilisation et d'aménagement des terres, et de la Loi sur l'urbanisme. Les plans seraient envoyés à Fredericton par les commissions d'aménagement de district ou les commissions de gestion. Le ministère offrirait également du personnel de soutien au ministre de même qu'au Conseil interministériel sur la planification et le développement.

Les fonctions de ce ministère seraient tributaires des options choisies au niveau du district de même que de toute mise en oeuvre graduelle. Ainsi, si les commissions d'aménagement de district ou les commissions de gestion de district étaient étendues à la grandeur de la province, le rôle et le personnel de l'actuelle Direction de la planification de l'utilisation des terres pourraient être réduits. Les urbanistes actuels et le personnel pourraient être réaffectés aux commissions d'aménagement de district. Si l'on adoptait une approche graduelle dans l'établissement des commissions d'aménagement de district ou de gestion de district dans l'ensemble de la province, certains membres du personnel pourraient être retenus par la Direction de la planification pour s'occuper des secteurs situés à l'extérieur des commissions qui continueraient à relever de l'administration du ministre.

### *e) Redéfinition du Comité provincial d'urbanisme (CPU)*

Comme on le verra un peu plus loin dans la Section II, **il est recommandé qu'un certain nombre des fonctions actuellement confiées au Comité provincial d'urbanisme (approbation des lotissements, dérogations et utilisations non conformes) soient assumées par les comités consultatifs techniques proposés pour les commissions d'aménagement de district élargies.** Le rôle du CPU diminuera graduellement de façon à ce qu'il puisse être éliminé ou alors on pourrait lui confier des responsabilités à titre de Comité consultatif technique relevant du Comité interministériel sur la planification et le développement. Il deviendra alors un véritable Comité provincial d'urbanisme, plutôt qu'un simple mécanisme d'approbation de lotissement et de réglementation, comme c'est le cas présentement. Il jouerait un rôle utile à titre consultatif auprès des sous-ministres siégeant au Comité interministériel ou sur les questions interministérielles de nature technique. Ce rôle dépendra de l'acceptation des recommandations liées à la structure du district. Tout comme dans le cas de l'actuel Comité provincial d'urbanisme, les ministères intéressés à la planification et à la réglementation en matière d'utilisation des terres seraient représentés à ce comité au niveau de la direction. Toujours par souci de neutralité, ce Comité serait présidé par le Secrétariat de la politique. Le directeur de l'urbanisme de la province serait parmi les membres de ce Comité et il permettrait une communication et un échange d'information entre les commissions d'aménagement de district et les ministères gouvernementaux.

### *f) Révision de la Loi sur l'urbanisme*

**Il est recommandé d'adopter une nouvelle Loi sur l'urbanisme ou d'y apporter des modifications qui intégreraient une section sur la planification rurale reconnaissant le fait que la planification dans les régions rurales devrait tenir compte de la gestion des ressources et des questions socio-économiques et permettre l'établissement et l'élaboration de politiques ou de plans conformément aux recommandations du présent document.** Ceci permettrait l'élaboration de plans d'aménagement pour les régions rurales qui comprendraient la gestion des ressources et des considérations d'ordre socio-économique. **Il n'est pas dans l'intention de la CUTER de séparer l'élément rural de l'élément urbain, mais plutôt de s'assurer que l'on tient compte des deux et qu'ils sont intégrés.** Il y aurait également un article de la Loi qui exigerait un processus d'audience publique pour traiter des modifications importantes aux politiques provinciales en matière de planification. Cela permettrait une meilleure participation locale au processus de planification dans les secteurs non constitués de la province qui ne sont peut-être pas visés à l'origine par une commission d'aménagement de district ou une commission de gestion de district. Parmi les autres possibilités susceptibles de combler cette exigence, il y a l'adoption d'une déclaration provinciale des perspectives d'urbanisme ou d'un plan de secteur comprenant les politiques provinciales en matière d'utilisation des terres. Cette orientation sera présentée dans la prochaine section. On trouvera à la Section III plus de précisions sur les modifications qu'il y a lieu d'apporter à la Loi sur l'urbanisme.

### *g) Politiques provinciales en matière d'utilisation et d'aménagement des terres*

Une des principales composantes de la stratégie globale en matière de planification rurale au Nouveau-Brunswick repose l'élaboration d'une série de politiques provinciales en matière d'utilisation et d'aménagement des terres. Cet énoncé des buts, objectifs et politiques de la province doit être publié dans un document distinct ou pourrait faire l'objet d'une adoption dans le cadre de l'énoncé des perspectives (conformément à la définition stipulée dans la Loi sur l'urbanisme) pour l'ensemble de la province. Bien que les politiques pourraient être adoptées dans le cadre d'un «plan de secteur» (conformément à la définition qui en est faite dans la Loi) qui s'appliquerait uniquement aux secteurs non constitués de la province, **il est impératif que les politiques s'appliquent à l'ensemble de la province, y compris les municipalités constituées en municipalités.**

De par leur nature même, ces politiques devraient avoir une portée considérablement vaste, étant donné qu'elles doivent servir de guide à une gamme fort étendue d'utilisation dans diverses régions de la province. **Elles serviraient à offrir un cadre de travail global pour guider l'élaboration et l'évaluation de plans à l'échelle régionale et locale.** Il est plus facile

de comprendre et d'interpréter la situation et les circonstances locales en élaborant des politiques et des plans plus précis tenant compte des circonstances locales uniques et qui peuvent être adaptés et perfectionnés pour tenir compte des besoins particuliers propres aux diverses régions de la province. Ces besoins pourraient être comblés grâce à des plans régionaux ou locaux dans la mesure où ils sont conformes à l'orientation globale des politiques provinciales. Dans bien des régions de la province dont la population est dispersée, les politiques provinciales peuvent suffire pour plusieurs années à venir, sans qu'il y ait lieu d'adopter des politiques ou des plans plus précis à l'échelle locale.

On trouvera aux chapitres 3, 4 et 5 une présentation des politiques envisagées en matière d'utilisation et d'aménagement des terres. Elles sont regroupées en fonction des questions liées à l'établissement, aux ressources et à l'environnement et elles englobent les sujets suivants :

**Peuplement**

Étalement urbain et aménagement linéaire
Emplacement des activités commerciales et industrielles
Mécanismes pour la prestation des services régionaux
Permis d'aménagement et de construction
Mesures incitatives ou dissuasives en matière d'utilisation des terres

**Ressources**

Protection de nos terres agricoles
Usage multiple des terres de la Couronne
Foresterie sur les terres privées
Carrières de gravier, autres types de carrières et développement minier
Protection de nos réserves d'eaux souterraines
Aménagement et protection de nos bassins hydrographiques
Protection de nos parcs et de nos aires récréatives

**Environnement naturel**

Protection de nos zones naturelles et fragiles
Protection de nos côtes et de notre littoral
Protection de nos plaines inondables
Protection de la qualité de l'air
Gestion des déchets et des eaux usées

Comme on l'a mentionné précédemment, il existe un certain nombre d'options en ce qui a trait à la façon dont ces politiques provinciales en matière d'utilisation et d'aménagement des terres pourraient être présentées, c'est-à-dire l'adoption d'une série de politiques provinciales ou d'un plan de secteur provincial ou d'une déclaration provinciale des perspectives d'urbanisme. Bien que ce serait possible, il est peu probable qu'une déclaration provinciale des perspectives d'urbanisme s'accompagnerait d'un plan global d'utilisation des terres (sous la forme d'une carte). Comme on l'a signalé antérieurement, on ajouterait une

exigence à la Loi sur l'urbanisme en vertu de laquelle il faudrait un processus d'audience publique pour traiter des modifications importantes ou des projets d'aménagement importants qui ne sont pas conformes aux politiques provinciales.

Non seulement les politiques provinciales ou la déclaration provinciale permettraient des politiques cohérentes et un contrôle de l'utilisation des terres dans l'ensemble de la province, mais en plus, le seul fait d'édicter des politiques officielles ou une déclaration des perspectives d'urbanisme garantirait l'obligation d'aviser le public et de solliciter sa participation, si l'on envisageait tout élément contraire aux politiques.

Ainsi, toute la partie de la province non constituée en municipalités pourrait être désignée à des fins d'utilisation rurale en vertu desquelles on permettrait la plupart des activités rurales typiques. Dans ce sens, les politiques ou la déclaration permettraient des utilisations rurales, comme l'agriculture, la foresterie, un certain développement minéral ou d'agrégats de même que des utilisations commerciales locales et résidentielles pour une et deux familles, si elles sont conformes aux nouvelles politiques et à tout règlement provincial actuel ou révisé s'appliquant à de tels usages. Toutefois, les politiques pourraient déterminer un certain nombre d'usages qui suscitent généralement des réticences en région rurale, par exemple les utilisations comme les usines d'asphalte, les parcs à ferrailles, les industries de transformation secondaire, etc. et permettre ces usages uniquement par modification aux politiques ou à la déclaration. Cela ne signifie pas que ces usages ne seraient pas permis du tout dans les secteurs ruraux. Effectivement, toute ces utilisations sont nécessaires quelque part dans la province. En fait, la politique signifierait que de telles utilisations ne sont pas automatiquement permises dans le cadre de la désignation rurale. Cela signifie qu'une modification aux politiques serait requise pour permettre une telle utilisation. De par la Loi, cette démarche requiert la tenue d'une audience publique dans le secteur visé, dans le but d'informer la population locale au sujet du projet envisagé et de permettre au public d'avoir son mot à dire et d'exprimer son accord ou son désaccord avec une telle utilisation. Pour que cette option soit acceptable, le processus de modification devrait être accéléré considérablement en comparaison de celui qui existe à l'heure actuelle.

De cette façon, les importantes controverses récentes, comme celles qui entourent les établissements projetés à Lake George et à Millbank auraient pu être évitées. Cela ne signifierait pas que les controverses et les conflits n'existeraient plus, mais on pourrait tout au moins s'assurer d'une participation très précoce du public au processus de planification, de façon à déterminer très tôt toute controverse éventuelle à l'égard de ces utilisations. Cela permettrait aux proposants de telles utilisations de mener des enquêtes ou des études très tôt dans le processus et de travailler avec les résidents locaux visés, afin de s'assurer que l'on tient compte de leurs préoccupations. **Une telle approche fait appel à un respect mutuel et favorise des mesures de coopération. Elle permet également d'atteindre un des principaux objectifs, soit celui de rapprocher la responsabilité et la prise de décision à l'échelle locale vers les résidents des régions rurales.**

**Ces mesures mises en oeuvre pour élaborer et adopter des politiques provinciales ou une déclaration provinciale des perspectives d'urbanisme ne nécessiteraient pas des**

**augmentations importantes de main-d'oeuvre ni des modifications considérables à la structure de la planification provinciale. La province pourrait adopter une déclaration des perspectives d'urbanisme et tenir des audiences sur les modifications sans apporter de changement à la législation actuelle. Elle amorcerait toutefois le processus de rapprochement de la prise de décision et de participation du public vers les résidents locaux des secteurs non constitués et commencerait à améliorer l'information du public et les communications avec celui-ci tout en renforçant la crédibilité à l'égard du processus global de planification.**

## II. Intervention à l'échelle régionale, locale et du district

Dans la présente section, le niveau local a été combiné à la structure régionale et à la structure du district parce qu'il est impossible de discuter des recommandations au niveau régional ou du district sans aborder également la structure locale envisagée. On se penchera d'abord sur la structure globale à l'échelle de la région et du district, pour ensuite décrire la structure locale et fournir enfin plus de précisions sur la structure et le processus proposés.

### *a) Intervention au niveau de la région et du district*

L'objectif global en matière de structure et de processus à l'échelle régionale consiste à élaborer une certaine forme de structure visant à faciliter la planification à l'intention des secteurs non constitués, en reconnaissant le fait que la province n'est pas un véhicule efficace pour la prestation des services dans les régions rurales.

La CUTER a conclu que les sept régions d'aménagement définies en vertu de l'actuelle Loi sur l'urbanisme ne constituent pas le mécanisme le plus efficace pour la planification à l'échelle régionale. Étant donné que le Nouveau-Brunswick est relativement peu populeux, on estime généralement que les régions ainsi définies sont trop grandes pour être efficaces, étant donné qu'elles ne constituent pas une «communauté d'intérêts». La structure des sept régions d'aménagement est également considérée excessive pour le Nouveau-Brunswick, compte tenu des ressources humaines et financières qui seraient requises pour mettre en oeuvre de façon efficace la planification régionale et compte tenu également de la réalité actuelle de la province et de la situation fiscale prévue.

**Il est donc recommandé que les efforts de planification à l'échelle régionale au Nouveau-Brunswick soient concentrés sur des secteurs de dimension similaire aux commissions actuelles d'aménagement de district.** Il faudrait apporter certains redressements quant à la dimension et aux limites, étant donné que les commissions d'aménagement de district seraient rationalisées et élargies pour couvrir la province toute entière. **Ainsi, 12 à 15 commissions d'aménagement de district remplaceraient les sept régions d'aménagement,**

**actuelles à titre de fondement de la planification régionale et rurale dans la province.** Un certain nombre d'études antérieures, y compris l'Analyse de la Loi sur l'urbanisme effectuée en 1979, recommandaient que les sept régions d'aménagement soient abolies en faveur d'une planification à l'échelle du district.

Cette approche n'empêche pas deux districts ou plus de se regrouper pour élaborer un plan englobant une région plus grande pour certains éléments, dans la mesure où l'on en tire des avantages mutuels et une plus grande efficacité. La planification du développement industriel, des bassins hydrographiques, des bassins fluviaux ou des zones côtières pourrait constituer des exemples où une telle approche serait requise.

**La structure de la Commission d'aménagement de district comporte un certain nombre d'attributs qui en font une candidate logique à titre d'unité de base au sein de laquelle on pourrait réaliser la planification régionale ou rurale.** Ces attributs des commissions comprennent, entre autres, les suivants :

- elles disposent déjà d'un **personnel professionnel** qui devrait être augmenté dans le but d'accepter une responsabilité accrue;

- elles possèdent une structure qui intègre déjà des représentants des **secteurs urbains et ruraux** où les problèmes d'intérêt mutuel peuvent être abordés;

- elles constituent une forme de **structure régionale** qui se rapproche le plus de la notion de planification régionale ou rurale; et

- elles possèdent une structure qui est **plus près des résidents à l'échelle locale** et qui est beaucoup plus efficace que les autres structures, comme la structure du district de services locaux, pour ce qui est de sa capacité d'offrir des services de planification.

**En amorçant l'exercice au moyen d'une structure existante et de modestes augmentations de la main-d'oeuvre, on réussit à rendre plus efficace la planification rurale sans avoir à consentir des engagements importants en matière de main-d'oeuvre et de ressources et sans modification perturbante de la structure.** Deux modèles ont été mis au point au niveau du district afin de montrer comment ces structures pourraient être améliorées davantage. Avant d'examiner ces deux modèles, il faut d'abord présenter un nouveau projet de structure à l'échelle locale qui soit commun aux deux modèles.

### *b) Structure proposée à l'échelle locale*

En dépit des lacunes importantes de la structure des districts de services locaux (DSL) en ce qui a trait à la planification, plusieurs collectivités ont réussi à offrir des services très importants à leurs résidents. Bien des groupes ont toutefois exprimé de sérieuses réserves à la CUTER en ce qui a trait à l'absence de pouvoir des DSL relativement à la prise de

décision en matière d'affaires communautaires locales. Certains des comités consultatifs sont allés jusqu'à recommander des pouvoirs similaires aux municipalités dans leur territoire de compétence. D'autres représentants ruraux se sont toutefois dits inquiets de voir un «corps administratif» lié à leur collectivité qui pourrait entraîner des effets sur le niveau de leurs impôts et ils ont plutôt fait valoir que l'organisation des collectivités rurales devrait être maintenue aussi simple que possible.

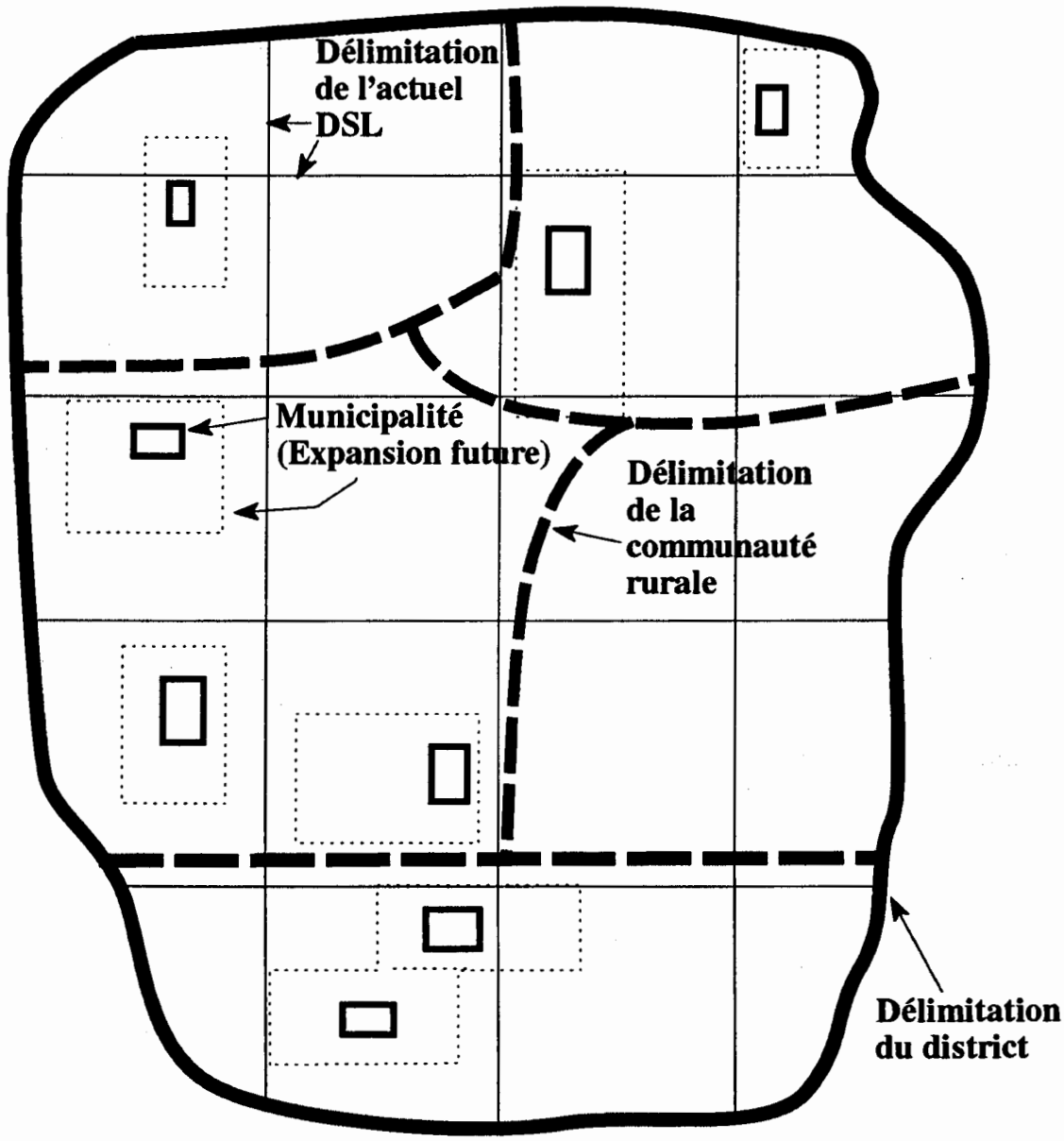
La vision proposée, de même que les deux modèles de district en matière de planification et d'aménagement font appel à une amélioration des structures organisationnelles des collectivités au sein du Nouveau-Brunswick rural. La CUTER est profondément convaincue que la responsabilisation de la collectivité est essentielle pour atteindre le développement durable et une représentation efficace des besoins et intérêts de ces collectivités au niveau du district et de la province.

La CUTER reconnaît la nécessité, pour tout type d'organisation rurale, d'être efficace, justiciable et crédible face à la population rurale, tout en étant crédible également face aux instances municipales, régionales et provinciales. Le très grand nombre de DSL constitue un empêchement important à une participation efficace des collectivités rurales au projet de planification et d'aménagement à l'échelle locale, régionale et même provinciale.

Les deux modèles de district local requièrent la consolidation ou la rationalisation des districts de services locaux actuels dans chaque district d'aménagement pour en faire des unités plus grandes que l'on appellerait des **communautés rurales**. (Voir le tableau 2.3.) Il est proposé qu'un certain nombre de DSL soient fusionnés en une communauté rurale qui serait dotée d'un **Conseil communautaire élu.** Chaque DSL actuel élirait un membre qui siégerait au Conseil communautaire rural. (Ces élections auraient lieu en même temps que les élections municipales et scolaires.) En fait, les DSL actuels deviendraient des quartiers au sein d'une nouvelle communauté rurale. Le Conseil de communauté rurale nommerait l'un de ses conseillers à titre de représentant au Conseil de la commission d'aménagement de district ou à la commission de gestion de district. (On trouvera une description de ces deux organismes dans la prochaine section.) La commission de planification et d'aménagement ou de gestion serait également composée de membres nommés par les municipalités (il s'agirait de conseillers élus) au sein du district, à peu près comme c'est le cas dans la structure actuelle. En ayant des membres élus, la commission d'aménagement de district ou la commission de gestion de district pourrait alors adopter et mettre en oeuvre ses propres plans, c'est-à-dire pour l'ensemble du district et pour les municipalités et les collectivités rurales au sein du district.

**Il faut signaler le fait que les communautés rurales ne seraient pas des municipalités comme dans le cas des cités, villes et villages.** Les responsabilités du Conseil communautaire rural seraient à l'origine limitées au traitement des questions de planification au sein de la communauté rurale. Chaque conseil communautaire nommerait un conseiller qui siégerait à la commission d'aménagement de district ou à la commission de gestion de district. Chaque conseil communautaire participerait donc à toutes les questions de planification survenant dans son district, y compris l'élaboration et l'adoption de plans

**Figure 2.3**
**MODÈLE PROPOSÉ DE STRUCTURE DE DISTRICT**




Le modèle ci-dessus illustre comment un district comprenant 8 municipalités et 20 DSL ferait l'objet d'une rationalisation dans le cadre d'une commission d'aménagement de district. Chaque DSL élirait un représentant siégeant au Conseil communautaire rural. Le Conseil communautaire nommerait un de ses membres pour siéger à la commission d'aménagement de district. La commission d'ménagement serait composée de 13 membres, soit un membre délégué par chacune des 8 municipalités et un membre délégué par chacune des 5 communautés rurales.

d'aménagement de district ou de plans de secteur.

À l'échelle locale, le Conseil communautaire rural se verrait conférer le pouvoir d'adopter sa propre déclaration des perspectives d'urbanisme, s'il y a lieu. Le Conseil travaillerait de concert avec la commission d'aménagement de district pour élaborer la déclaration des perspectives d'urbanisme. Le Conseil communautaire rural se verrait également déléguer le pouvoir d'accepter les terres octroyées au Conseil dans le cadre du processus d'approbation du lotissement.

En ce qui a trait aux autres services, le Conseil communautaire pourrait décider d'offrir l'un ou l'autre des services que peuvent offrir les DSL en vertu de «l'Annexe I» de la Loi sur les municipalités. À l'origine, ces services seraient limités à ceux offert aux DSL au moment de leur fusion. Ces services comprendraient la protection contre les incendies, la cueillette des déchets, les loisirs, l'éclairage des rues, etc. La prestation de ces services pourrait être centralisée ou consolidée sous l'égide du Conseil communautaire rural élu. Le Conseil travaillerait au début avec des représentants des services municipaux du ministère des Municipalités, Culture et Habitation, en ce qui a trait à la préparation et à l'administration des budgets. Le représentant des services municipaux agirait à titre d'administrateur de toutes les communautés rurales au sein du district. Le Conseil de la communauté rurale, travaillant de concert avec le représentant des services municipaux, déterminerait le taux d'impôt pour les services locaux de la même façon que le DSL à l'heure actuelle, sauf que les besoins de l'ensemble des DSL (quartiers) de la collectivité rurale seraient coordonnés et consolidés. Il pourrait y avoir des taux d'impôt distincts (instances fiscales) comme à l'heure actuelle, pour tenir compte des différents niveaux de services qui pourraient exister. Par la suite, lorsque les services deviendront plus uniformes ou équitables, les différences des taux d'impôt pourraient être atténuées.

Il n'est pas prévu que les Conseils communautaires fourniraient ou pourraient fournir des services publics comme l'entretien de la voirie ou des services d'aqueduc et de traitement des eaux usées. Si la croissance de ces communautés rurales atteint le point où la prestation de services publics devient possible à l'échelle locale, on pourrait alors envisager une constitution en municipalité ou une annexion, mais la mise en oeuvre et la nécessité de tels services devraient émaner de la collectivité elle-même. On s'attend qu'avec la croissance de la population et de l'assiette fiscale des communautés rurales, le Conseil communautaire rural puisse décider d'offrir un plus grand nombre de services ou des services plus sophistiqués. C'est une démarche qu'il faut privilégier à condition qu'elle puisse se faire dans les limites de la capacité fiscale de la communauté rurale. Le Conseil peut décider d'offrir ses services directement ou de les sous-traiter à une municipalité voisine. Les décisions quant à la prestation des services publics tiendraient compte de l'orientation de la province et des municipalités en ce qui a trait à la prestation des services à l'échelle régionale. Cette question est abordée de façon plus approfondie à la Section 3.4 qui traite des outils de la prestation des services régionaux.

Ce modèle des conseils communautaires ruraux fournirait aux résidents ruraux la **représentation améliorée** qu'ils recherchent tout en garantissant que leurs représentants soient **davantage justiciables** comparativement aux comités consultatifs des DSL. Chaque conseiller pourrait retenir les services du Comité consultatif du DSL pour offrir un soutien

et des conseils en ce qui touche son domaine. Le Conseil communautaire pourrait également avoir recours à des sous-comités ou des tables rondes s'il requiert une participation accrue de la part de la collectivité sur certaines questions en particulier. En plus de nommer un conseiller pour siéger à la commission d'aménagement de district, chaque conseil pourrait également déléguer des membres pour siéger à d'autres organismes régionaux, comme la Commission d'aménagement économique, la Commission sur les déchets solides, etc.

La **délimitation** du DSL rationalisé et la question de la **représentation** des membres de la communauté rurale et des municipalités à la commission d'aménagement de district ou la commission de gestion de district ne seraient déterminées qu'au moyen d'une **consultation** menée auprès des divers groupes d'intervenants locaux intéressés, particulièrement la commission d'aménagement, les municipalités et les DSL. La commission d'aménagement de district ou la commission de gestion de district serait financée par les municipalités et les communautés rurales participantes qui réuniraient les fonds au moyen d'une taxe locale.

Les DSL pourraient envisager une autre possibilité, soit l'annexion à une municipalité voisine, au lieu d'autres DSL, dans le but d'offrir un meilleur service à leurs résidents. Cette dernière option serait peut-être préférable dans le cas de plusieurs DSL où la construction est dense.

Une autre option pourrait être envisagée dans le cas où la région couverte par une communauté rurale comprendrait une municipalité, cette municipalité pouvant être invitée à déléguer un représentant aux réunions des conseils communautaires ruraux lorsque l'on aborde des questions d'intérêt mutuel. Des arrangements réciproques similaires pourraient être pris en ce qui a trait aux réunions du conseil municipal. Cette orientation faciliterait la communication et l'intégration entre les communautés urbaines et rurales.

### *c) Description détaillée des modèles de district*

Après avoir examiné un certain nombre de modèles, les choix ont été réduits à deux modèles de base à l'échelle du district. Dans un cas, il s'agit de la **Commission d'aménagement de district,** et dans l'autre cas, il s'agit de la **Commission de gestion de district.** Le premier modèle aborde la planification de l'utilisation des terres de façon beaucoup plus large, plus globale et d'une manière plus intégrée qu'à l'heure actuelle, tandis que le second modèle va plus loin et intègre l'aménagement lui-même au sein d'une structure élargie de gestion régionale et tente de réduire et de rationaliser le nombre de conseils et de commissions fragmentaires qui existent dans les régions. Le premier modèle pourrait constituer une première étape vers le second modèle, compte tenu de la nécessité ou de la capacité de financement, et de l'accueil que lui réserveraient les résidents ruraux.

**Les deux modèles intègrent un certain nombre de caractéristiques communes** qui représentent une amélioration considérable en regard de la structure et du processus des présentes commissions d'aménagement de district. Dans les deux cas, il en résulterait une planification plus significative et plus efficace des régions rurales et on commencerait à cibler

les objectifs précisés antérieurement. Ces importantes améliorations comprennent, entre autres : la couverture de l'ensemble de la province, une représentation rurale et urbaine plus efficace, une meilleure représentation des ministère gouvernementaux et des organismes régionaux et l'élaboration, l'adoption et la mise en oeuvre de plans de district globaux à l'échelle du district. Chacune de ces caractéristiques fera l'objet d'un exposé dans la section suivante.

La différence essentielle entre les deux modèles tient au degré d'intégration dans la mise en oeuvre des plans de district. Le modèle de la commission d'aménagement améliorée s'appuierait sur une coopération plus informelle entre les divers groupes responsables de la mise en oeuvre qui relèverait, comme c'est le cas actuellement, des divers conseils et commissions. Le modèle de la commission de gestion de district exigerait que les divers groupes relèvent d'un seul conseil de gestion. Cette dernière orientation permettrait une meilleure justiciabilité, mais on introduirait des facteurs complexes en ce qui a trait à la situation actuelle des structures municipales et rurales, de la structure hiérarchique et de l'incidence des coûts. Chaque modèle fait l'objet d'un exposé plus détaillé ci-dessous. Les structures communes de chaque modèle seront décrites en premier lieu, après quoi on se penchera sur les différences spécifiques entre les deux modèles.

### i) Couverture étendue à l'ensemble de la province

À l'heure actuelle, il y a neuf commissions d'aménagement de district dans la province pour couvrir environ 40 p. cent de la population et environ 10 p. cent du territoire. Les commissions existent surtout dans les régions du nord et de l'est de la province. Elles comprennent le Madawaska, Restigouche, Belledune, la Péninsule acadienne, Miramichi, Kent, Beaubassin, Moncton et Tantramar. Les régions du centre, de l'ouest et du sud de la province ne sont pas couvertes par des commissions d'aménagement. **L'une des principales recommandations à mettre en oeuvre est l'expansion des commissions d'aménagement de district à l'ensemble de la province. Ainsi, il n'y aurait plus de territoire dans la province qui ne serait pas couvert par une commission d'aménagement de district. Il faudrait alors mettre sur pied un certain nombre de nouvelles commissions et peut-être réaménager certaines des commissions actuelles.**

Le nombre requis de nouvelles commissions et la rationalisation des délimitations devraient être déterminés au moyen d'un processus de consultation faisant appel à la participation de la province, aux commissions d'aménagement actuelles, aux municipalités et aux représentants des DSL actuels. Il faudrait tenir compte de facteurs comme la dimension géographique, la population, la langue, les délimitations statistiques (secteur de dénombrement), les contraintes physiques et les délimitations actuelles en ce qui a trait aux ministères gouvernementaux ou aux organismes régionaux. À cet égard, on devrait tenir compte de la possibilité de concilier les délimitations des commissions d'aménagement de district à celles des douze commissions d'aménagement économique. Il s'agirait là d'une première étape vers une meilleure coordination et intégration des commissions d'aménagement et des commissions d'aménagement économique.

Bien que les délimitations exactes devraient être déterminées dans le cadre d'une étude de faisabilité, on devrait d'abord envisager la création de commissions de district dans les régions suivantes :

1) dans le district de Saint-Jean, pour desservir les secteurs ouest des comtés de Saint-Jean, Kings et Queens;
2) dans le district de Sussex, pour desservir le secteur est des comtés de Kings et Queens;
3) dans le district de Fredericton, pour couvrir York, Sunbury et une partie du comté de Queens;
4) dans le comté de Charlotte centré sur St. Andrews, St. Stephen et St. George;
5) dans le secteur de Woodstock/Hartland, pour desservir le comté de Carleton; et
6) dans le secteur de Perth Andover à Grands-Sault, pour desservir le comté de Victoria.

**Étant donné que chaque nouvelle commission nécessiterait à l'origine un personnel d'au moins trois ou quatre personnes (directeur, secrétaire, technicien et peut-être un inspecteur), il est prévu que les commissions seraient établies graduellement en tenant compte de la demande ou des besoins des diverses régions. Au début, elles pourraient être établies autour des régions plus densément développées et progressivement établies plus tard dans des régions moins populeuses. Cette démarche tiendrait également compte des contraintes exercées sur les ressources humaines et financières. Dans l'intervalle, les politiques provinciales ou la déclaration des perspectives dont il a été question antérieurement permettraient de s'assurer que les résidents ruraux à l'extérieur des commissions seraient consultés et pourraient participer à la prise de décision sur les questions d'aménagement local.**

### ii) Représentation élue aux commissions

Chaque modèle comporte également un **conseil composé de membre élus nommés par les municipalités et les communautés rurales.** Cette particularité confère au conseil le pouvoir d'adopter des plans de district, des plans municipaux et des plans de communauté rurale, et elle permet également au conseil d'être plus justiciable tant à l'endroit des collectivités urbaines que rurales que ce n'est le cas pour les commissions de planification et d'aménagement à l'heure actuelle, lesquels comprennent un mélange de personnes élues et nommées dans le cas des municipalités et de membres nommés dans le cas des régions non constituées en municipalités.

**Une représentation élue comporterait les avantages suivants :**

1) on s'assurerait que les membres de la commission sont des personnes ayant un intérêt sincère à l'égard de l'aménagement dans la communauté rurale;
2) les représentants élus seraient plus facilement acceptés comme porte-parole ou représentants des résidents des régions rurales;
3) on obtiendrait une forme de représentation locale plus rapprochée des gens, ce qui

garantit une meilleure justiciabilité et plus de confiance à l'égard des décisions;

4) on annulerait les connotations politiques négatives qui peuvent se rattacher aux postes nommés plutôt qu'élus;

5) une représentation élue pourrait faciliter l'adoption par le district de plans et de déclarations des perspectives d'urbanisme et éviter les délais que l'on doit subir en matière de rédaction des règlements provinciaux; et

6) une représentation élue permettrait également à la commission d'aménagement de devenir une personne morale à laquelle pourraient être conférées des terres publiques. Avec l'approbation des lotissements, la terre publique à des fins de loisirs pourrait être conférée à la commission d'aménagement. À l'heure actuelle, plusieurs régions rurales ne disposent d'aucune terre publique à des fins de loisirs en raison de l'absence d'entité juridique à laquelle pourrait être conférée la terre.

Cette recommandation d'une représentation accrue de personnes élues à l'échelle locale a également été appuyée par le rapport du groupe sectoriel sur l'aménagement rural et urbain présenté par le Groupe de travail sur le développement durable au Nouveau-Brunswick[6], dont voici un extrait :

> «Le groupe sectoriel n'a pas fait de véritables recommandations. Il était d'avis que si une idée ou une notion devait émerger de ce travail, ce serait que les collectivités elles-mêmes devraient avoir le pouvoir de prendre les décisions qui ont des conséquences sur l'avenir de leur développement. Le gouvernement provincial, tout comme le gouvernement fédéral, pourrait et devrait offrir son aide, mais les décisions finales sur les questions touchant l'avenir d'une collectivité doivent être prises par cette même collectivité.»

**Il y aurait lieu d'effectuer une étude de faisabilité, y compris une consultation, dans le but de fixer le nombre de membres ou de représentants des collectivités urbaines et rurales à la Commission.** L'approche retenue consisterait à avoir un représentant de chaque municipalité et de chaque communauté rurale. La différence de représentation en fonction de la population pourrait être contrebalancée par un vote pondéré selon lequel le vote sur les questions importantes nécessiterait au minimum les deux tiers des membres du conseil représentant les deux tiers de la population du district. Cette disposition vise à calmer les inquiétudes à la fois des collectivités populeuses et moins populeuses, en assurant une représentation équilibrée sur les questions importantes.

En ce qui a trait à la représentation élue, beaucoup d'inquiétudes ont été exprimées par les groupes du secteur des ressources qui voulaient s'assurer d'une représentation dans la prise de décision. Bien que les agriculteurs représentent deux pour cent seulement de la population et que l'ensemble du secteur des ressources représente moins de huit pour cent, ils représentent néanmoins un secteur important de l'économie et une forte proportion du territoire. Il existe deux composantes des modèles suggérés grâce auxquels cette représentation pourrait être obtenue :

- la première, c'est que les secteurs des ressources naturelles (comme les fédérations agricoles et les associations de propriétaires de boisés) seraient représentés à titre de comité consultatif technique au niveau du district. Ils participeraient donc aux

réunions de la Commission et à l'élaboration de tous les plans et politiques;

- le second mécanisme consiste à demander aux secteurs des ressources de soutenir leurs membres et de les inciter à se faire élire aux conseils communautaires ruraux. Ce sont souvent des personnalités très connues et des gens hautement respectés dans les collectivités rurales et ils auraient une bonne chance d'être élus;

- un troisième mécanisme consisterait à avoir recours à une table ronde du district représentant les secteurs des ressources. Un tel groupe permettrait aux groupes des ressources naturelles de coordonner les activités et de présenter une voie unifiée sur les questions touchant les ressources.

### iii) Comité consultatif technique

**La structure et les fonctions de la commission d'aménagement de district seraient améliorées dans l'ensemble si les divers ministères gouvernementaux et organismes régionaux intéressés étaient représentés à la commission d'aménagement. Selon la recommandation, ce groupe serait le plus efficace à titre de comité consultatif technique (CCT) participant à toutes les réunions et à tous les projets de la commission d'aménagement.** Les membres de ce groupe pourraient donner leur avis sur les questions régionales touchant leur ministère ou organisme. Les participants pourraient fonctionner à titre de membres sans droit de vote à la commission d'aménagement. Ce comité sera efficace dans la mesure seulement où les ministères intéressés délèguent une partie du pouvoir central à leurs représentants régionaux siégeant au Comité.

**Il est prévu que les ministères et organismes régionaux suivants seraient représentés au CCT :**

1) Ministère des Municipalités, Culture et Habitation - par le représentant des services au municipalités ou l'agent d'aménagement;
2) Ministère des Transports - par l'ingénieur régional de la voirie ou un autre représentant régional;
3) Ministère de la Santé et des Services communautaires, par un médecin de la santé publique, un inspecteur ou un autre représentant régional;
4) Ministère des ressources naturelles et Énergie - par les aménagistes régionaux des ressources ou un autre représentant régional;
5) Ministère de l'Environnement - par de représentants des bureaux régionaux;
6) Ministère de l'Agriculture - par des représentants des bureaux régionaux;
7) Ministère du Développement économique et Tourisme - par des représentants des bureaux régionaux;
8) Ministère des Pêches et Aquaculture - par des représentants des bureaux régionaux;
9) Commissions d'aménagement économique ou industriel régional - par le directeur de chaque commission;

10) Comités/Commission sur les déchets solides - par le directeur de la Commission ou le président du Comité sur les déchets solides; et
11) Autres organismes régionaux, comme les fédérations agricoles, les associations de propriétaires de boisés ou les association de pêcheurs, le cas échéant.

Les cinq premiers ministères susmentionnés seraient les groupes clés siégeant au CCT. Ils auraient des responsabilités particulières s'ils devaient assumer certaines des responsabilités du Comité provincial d'urbanisme, tel que recommandé à la Section III. Ils se rencontreraient régulièrement pour favoriser un «guichet unique» pour les approbations ou permis de construction, conformément à la recommandation de la Section III. Lors des réunions de la Commission, leur fonction serait semblable à celle du personnel professionnel des réunions du conseil municipal, c'est-à-dire les conseillers de la commission en matière de planification et d'aménagement touchant leur ministère respectif.

La présence des deux autres ministères dépendrait des circonstances régionales. Le ministère du Développement économique et Tourisme peut être représenté dans les régions où le tourisme ou les activités de loisirs jouent un rôle important ou il pourrait participer aux réunions où cette activité est à l'ordre du jour. Dans le même ordre d'idée, le ministère des Pêches et Aquaculture pourrait n'avoir à participer que si des questions touchant les zones côtières, la pêche ou l'aquaculture sont à l'ordre du jour. La nécessité d'une participation régulière des fédérations agricoles, des associations de propriétaires de boisés ou des associations de pêcheurs varierait d'une région à l'autre selon l'importance de cette activité dans la région et lorsque l'un des articles à l'ordre du jour de la Commission traite de cette activité.

Il est prévu qu'au cours de certaines périodes, comme l'élaboration d'un plan de district, tous ces groupes, et peut-être d'autres, auront un rôle à jouer à titre de conseillers représentant leur groupe respectif.

Il reviendrait évidemment à chaque ministère et groupe de nommer son représentant. La plupart des ministères gouvernementaux susmentionnés disposent d'un personnel suffisant dans les bureaux régionaux pour nommer des représentants au CCT. Compte tenu du fait qu'il faudra éventuellement douze à quinze districts, le ministère de l'Environnement devra peut-être nommer deux membres de chacun de ses bureaux pour aider les commissions. Il dispose actuellement de six bureaux régionaux comptant dix-huit professionnels et techniciens. Le ministère devrait nommer ses membres du personnel à la commission la plus pertinente. Bon nombre de tâches de la commission, comme l'approbation des permis de construction ou la préparation de l'information pour les réunions du Comité d'urbanisme provincial ou l'aide consentie dans le cas des plans de district ou des plans locaux, sont déjà des fonctions dont s'acquittent plusieurs de ces représentants. Le CCT permettrait cette démarche dans un cadre plus formel et régulier.

**La participation de divers ministères gouvernementaux et organismes régionaux contribuerait à améliorer énormément l'aménagement dans la province et ses divers districts.** Ces avantages sont précisés dans les sections qui suivent.

## 1) Amélioration des communications, de la coopération et de la coordination au sein des ministères et des organismes

La commission d'aménagement offre la possibilité à tous ces groupes de participer au processus d'aménagement dès le début. Chaque représentant d'un ministère et d'un organisme aurait la possibilité d'exposer les politiques ou les préoccupations de son ministère à l'égard des diverses questions et d'entendre exprimer les préoccupations d'autres ministères de même que des représentants élus des citoyens. Cela permettrait certainement d'améliorer les communications entre les divers groupes, de favoriser la coopération entre ces groupes et assurerait une meilleure coordination des efforts d'aménagement.

## 2) Favoriser un aménagement plus global et intégré

**La présence de divers ministères et organismes au sein de la commission permettrait d'élaborer des plans ou des déclarations des perspectives plus globaux et intégrés.** Il serait beaucoup plus facile d'adopter une approche plus globale de l'aménagement, étant donné que les divers ministères pourraient fournir des données, des politiques et des avis sur les ressources et l'environnement de même que des renseignements de nature socio-économique. L'information sur les ressources, comme l'agriculture, la foresterie, les ressources minérales et les ressources en agrégats pourrait être communiquée par les représentants de district du ministère de l'Agriculture de même que du ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie. Le représentant du ministère de l'Environnement pourrait fournir de l'information sur tous les aspects de l'environnement. L'information sur l'économie et le développement industriel pourrait être fournie par des représentants des commissions d'aménagement économique de même que par des représentants régionaux du ministère du Développement économique et du Tourisme. Les questions d'ordre social et culturel pourraient être traitées par des représentants du ministère de la Santé et des Services communautaires avec la participation d'autres groupes, comme les comités d'aide au développement des collectivités, s'il y a lieu. La plupart de ces considérations auraient des effets sur l'infrastructure routière et les accès, de sorte que ces questions pourraient être traitées par l'ingénieur régional de la voirie.

**Ainsi, l'ensemble du processus, depuis la recherche et la collecte des données, jusqu'à l'établissement des buts et objectifs, l'élaboration des politiques et stratégies, de même que la mise en oeuvre, pourrait être traité de façon beaucoup plus globale, intégrée et coordonnée. Une telle approche reconnaît la conjugaison de facteurs économiques, sociaux et environnementaux inhérents à la situation des régions rurales et permet l'aménagement dans une perspective de systèmes. Elle favorise l'expansion de l'aménagement au-delà de l'approche sectorielle qui a été retenue jusqu'à maintenant.**

Par le passé, le gouvernement a mis sur pied divers organismes régionaux de façon ad hoc pour traiter des questions régionales, dont les commissions régionales sur les déchets solides, les comités de désignation des bassins hydrographiques, les études régionales sur les services,

les études régionales sur le tourisme, etc. À l'avenir, selon la structure proposée, la commission d'aménagement servirait d'organisme de coordination pour de telles études ou enquêtes régionales. Dans l'ensemble, la commission deviendrait l'organisme de coordination ou de surveillance. On pourrait également mettre sur pied des sous-comités de certains ministères ou des représentants d'organismes, dans le cas des questions à caractère plus défini. Cet aspect sera abordé dans l'exposé du second modèle, la commission de gestion de district.

### 3) Protection et communication de l'intérêt provincial

**La présence au sein du CCT de représentants des divers ministères gouvernementaux permet de s'assurer que l'on tient compte des intérêts du gouvernement provincial dans la formulation ou l'approbation des plans pour les régions non constituées en municipalité.** C'est un élément important qui doit accompagner toute délégation de pouvoir de Fredericton.

Un peu plus tôt, il était question de la recommandation d'un comité interministériel sur la planification et le développement composé de sous-ministres des divers ministères intéressés à l'aménagement. Avec la participation des divers ministères au niveau du district également, il y aura un mécanisme permettant un contact ou des liens directs entre les deux paliers, de sorte que toute décision politique importante prise par les ministères à l'échelle provinciale puisse être communiquée directement aux régions par le biais des représentants régionaux siégeant aux comités consultatifs techniques. De la même manière, tout problème ou préoccupation soulevé par les représentants régionaux de chaque ministère peut être communiqué aux représentants pertinents du Comité interministériel qui prendront les mesures requises.

### 4) Favoriser la décentralisation de la prise de décision

**La combinaison d'une représentation élue à la commission d'aménagement et d'une représentation des divers ministères gouvernementaux favorise une décentralisation de la prise de décision.** Les représentants élus sont en meilleure posture pour s'exprimer au nom des résidents locaux. Les représentants des ministères provinciaux, avec leur statut officiel aux fins du CCT de même que grâce aux liens établis avec le Comité interministériel sur la planification et le développement à Fredericton, pourraient être en meilleure posture pour conseiller la commission d'aménagement sur la prise de décision.

**La création d'un organisme intégré permettrait que plusieurs questions actuellement acheminées vers le Comité provincial d'urbanisme à Fredericton soient traitées à l'échelle du district.** Le Comité provincial d'urbanisme compte des membres qui représentent les ministères des Transports, de la Santé et des Services communautaires, de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Énergie et des Municipalités, Culture et Habitation. Ces mêmes ministères seraient représentés au CCT des commissions d'aménagement de district.

**Ainsi, les questions comme les utilisations non conformes, les dérogations, les terres utilisées à des fins publiques et les plans de lotissement comportant un nouvel accès ou une voie publique, pourraient être traitées plus efficacement à l'échelle du district où tous les représentants sont familiers avec les circonstances locales.** Des représentants de ces cinq ministères pourraient se réunir avec le directeur de l'urbanisme de façon régulière, afin de traiter des questions normalement dirigées vers Fredericton chaque mois.

**En traitant ces cas à l'échelle locale, l'ensemble du processus d'approbation pourrait être accéléré. Cela permettrait des décisions locales sur des questions locales et contribuerait à améliorer la prestation des services d'aménagement aux résidents locaux. Cela améliorerait également l'image globale et la crédibilité du processus d'aménagement, des commissions locales et du ministère des Municipalités, Culture et Habitation de même que du gouvernement en général.**

**Cela ne signifie pas que le Comité d'urbanisme provincial serait abandonné.** Il y aurait encore des questions liées aux politiques et intérêts provinciaux globaux ou certaines situations complexes à l'égard desquelles on devrait encore obtenir l'avis des hauts fonctionnaires à Fredericton, de même que dans le cas des régions de la province qui ne seraient pas immédiatement couvertes par des commissions d'aménagement de district. Le comité disposerait également de plus de temps pour s'acquitter de certaines autres tâches, y compris des services consultatifs auprès du Comité interministériel sur des questions d'urbanisme provincial.

### 5) Favoriser un aménagement proactif

**La combinaison d'une représentation élue et d'une participation des ministères provinciaux à la structure de la commission d'aménagement pourrait également favoriser un aménagement plus proactif.** Le personnel de la commission peut alors agir à titre de facilitateur entre les ministères gouvernementaux et le public dans l'établissement des buts et objectifs et l'élaboration des plans et politiques. Avec la participation des résidents de même que des ministères gouvernementaux représentant les divers secteurs, le personnel professionnel d'urbanisme peut aider la commission à élaborer des plans et politiques visant à créer le type d'environnement rural et de qualité de vie que les résidents recherchent.

Des **compromis** devront sans doute être acceptés par toutes les parties intéressées. **La résolution des conflits** constitue un élément très important de l'aménagement rural, mais ces conflits ne pourront être résolus que dans la mesure où ceux qui sont touchés participent à l'analyse des questions et ont la possibilité de participer à l'élaboration des politiques visant à régler ces mêmes questions.

**L'aménagement sera alors perçu comme un élément positif et utile au lieu de l'image négative qui est actuellement évoquée par les urbanistes appliquant les règlements de zonage et de lotissement et les arrêtés de construction.** Il y aura encore des règlements et des arrêtés, mais ils seront associés aux plans à long terme d'aménagement des districts. Les résidents locaux participeront activement à l'élaboration du plan et ils seront mieux à même

d'apprécier la nécessité des règlements. Ils les percevront comme des outils d'orientation de la croissance dans la direction qu'ils auront aidé à déterminer dans le cadre du processus d'un plan d'aménagement.

**Avec la participation directe des divers ministères du gouvernement provincial à l'élaboration des plans de district, il serait également plus facile de réaliser les plans de secteur ou les déclarations des perspectives au sein du district.** La réalisation des plans dépend des divers ministères provinciaux. Cette dépendance peut prendre la forme du budget liée à une infrastructure ou des installations en particulier (routes, parcs, services) qui relèvent de la compétence de ministères gouvernementaux comme les transports, l'environnement ou le développement économique et tourisme. Il peut s'agir également de l'application de règlements qui relèvent des lois ou règlements d'autres ministères. L'application des règlements sur les bassins hydrographiques par le ministère de l'environnement en vertu de la Loi sur l'assainissement de l'eau ou l'approbation des systèmes ruraux de fosse sceptique par le ministère de la Santé et des Services communautaires en vertu de la Loi sur la Santé, sont des exemples des modalités de mise en oeuvre qui seront fort probablement appliquées par les divers ministères lorsqu'ils ont directement participé à l'élaboration des plans, politiques et règlements.

## 6) Améliorer la base de données et la cartographie

**La participation directe des ministères gouvernementaux au CCT se traduirait également par la constitution d'une meilleure base d'information à laquelle on pourrait puiser pour prendre des décisions en matière de planification de l'utilisation des terres.** Plusieurs ministères provinciaux possèdent une information précieuse à titre documentaire ou à titre de ressources en vue de l'élaboration des plans des régions rurales. À l'heure actuelle, l'urbaniste du district consacre beaucoup de temps et d'énergie à communiquer avec les divers ministères pour obtenir une information pertinente sur de nombreux aspects avec lesquels il doit traiter. Cette information pourrait être obtenue plus facilement et les ministères gouvernementaux seraient beaucoup plus enclins à collaborer s'ils participaient directement à l'élaboration du plan dès le début.

**Les divers ministères peuvent également apporter de l'aide en fournissant des service cartographiques susceptibles d'aider à relever les possibilités et les contraintes d'aménagement.** Les services de cartographie de l'inventaire forestier, la cartographie des sols agricoles, la cartographie des ressources minérales, la cartographie des zones de loisirs et de la faune, la cartographie des bassins hydrographiques, etc. seraient tous plus accessibles à la commission d'aménagement si des représentants des divers ministères participaient aux travaux de la commission. Au gré du développement futur du système d'information géographique, ces renseignements sous forme de cartes seront plus facilement accessibles et ils deviendront un outil précieux en vue d'améliorer la planification de l'utilisation des terres. Il est prévu qu'une bonne partie de cette information sera colligée et offerte par la Corporation d'information géographique du Nouveau-Brunswick.

## 7) Favoriser un «guichet unique» pour les permis et approbations

Plusieurs des problèmes soulevés à la CUTER lors des rencontres publiques relativement aux approbations des divers ministères gouvernementaux seraient considérablement atténués par la participation directe de représentants de ces ministères au CCT. Avec la représentation de l'ingénieur régional de la voirie, du médecin régional de la santé publique et d'un représentant du ministère de l'Environnement au comité consultatif technique de la commission d'aménagement, on devrait mieux comprendre les problèmes liés à l'approbation des permis de construction et l'approbation des lotissements, par exemple. On pourrait conclure des ententes afin que les demandes de permis soient reçues par l'agent d'aménagement qui aurait la responsabilité de présenter ces demandes à une réunion régulière ou spéciale du Comité consultatif technique. Le CCT discuterait des questions et retournerait ses recommandations à l'agent d'aménagement. Cela permettrait aux divers représentants gouvernementaux d'épargner du temps dans le traitement des permis et d'accélérer le processus en allégeant énormément les démarches du requérant. Encore une fois cette caractéristique permettrait d'améliorer l'image globale de l'aménagement en offrant au requérant un service amélioré et plus accessible.

Les avantages d'un «guichet unique» ont également été reconnus par le groupe de l'élaboration des politiques pour le comité consultatif sur les terres et les eaux. Dans son rapport intérimaire sur une politique d'encadrement global pour la gestion de l'utilisation des terres et des eaux, le groupe sur l'élaboration des politiques envisageait le processus comme une autorisation unique ou une unification des approbations au niveau du district. Le rapport stipulait ce qui suit :

> «Les projets qui requièrent une modification de la gestion des terres ou des eaux qui doit être approuvée parce que ces modifications ne sont pas conformes au plan ou à la stratégie d'utilisation des terres et des eaux devraient exiger une seule autorisation. Le but de cette mesure est d'obliger l'organisme d'autorisation, qu'il s'agisse d'une commission régionale quelconque ou du gouvernement provincial, à évaluer le projet sous une perspective globale plutôt que de recourir à de multiples évaluations en tenant compte de plusieurs intérêts différents. L'autorisation unique est également un mécanisme qui requiert une planification à l'avance. En établissant les principes de planification et d'autorisation uniques de l'utilisation des terres et des eaux, nous favorisons et stimulons un développement économique qui entraîne les effets recherchés sur nos ressources.[7]»

## iv) Élaboration et adoption d'un plan d'aménagement de district

### 1) Caractéristiques générales d'un plan de district

Chaque modèle de district intègre la notion d'un **plan d'aménagement de district** qui serait conforme aux politiques provinciales en matière d'utilisation et d'aménagement des terres, mais qui permettrait un plan d'aménagement plus précis tenant compte des caractéristiques uniques de chaque district en particulier. Les plans comprendraient des politiques liées aux facteurs physiques et socio-économiques et ils tiendraient compte des ressources. Chaque plan pourrait également comprendre un plan d'utilisation des terres précisant les allocations qui pourraient être déterminées à divers usages de même que les désignations pour les secteurs ou propriétés qui devraient être réservés ou protégés contre le développement. Dès le début, les plans de district devraient être globaux. Cela ne signifie pas qu'ils ne peuvent pas être également stratégiques et concentrés sur les secteurs prioritaires requérant des mesures particulières. Les plans des régions rurales ne devraient pas être uniquement des plans d'utilisation des terres, mais ils devraient intégrer également le développement économique et la gestion des ressources. Ils s'inscriraient dans le cadre d'un système de gestion global plutôt que sectoriel.

Cette orientation en fonction de la gestion intégrée de la croissance confirme et assure le suivi des déclarations et projets antérieurs de la province. La stratégie d'aménagement économique du Nouveau-Brunswick, «Vers l'an 2000», stipulait que le gouvernement aidera à établir des profils régionaux et sous-régionaux précisant les besoins, les forces et les perspectives d'avenir inhérents aux régions.[8] La contribution subséquente des conférences économiques régionales pourrait être intégrée au plan de district. Par ailleurs, la Table ronde du premier ministre sur l'environnement et l'économie précisait qu'un "système fructueux de gestion communautaire de l'environnement et de l'économie requiert la poursuite intégrée d'objectifs environnementaux, sociaux et économiques par tous les groupes et individus intéressés".[9]

Chaque modèle requiert également que le plan d'aménagement de district soit **élaboré, adopté et mis en oeuvre au sein du district** par un **organisme élu** tout comme dans le cas du processus actuellement en cours dans les municipalités. Les documents n'auraient plus à être envoyés à Fredericton pour la rédaction juridique et la traduction, un processus qui peut parfois prendre plusieurs années et qui a entraîné des problèmes de crédibilité et de mise en oeuvre lorsque le document est éventuellement rapatrié à l'échelle locale. Cet aspect est exposé de façon plus détaillée à la Section III.

**Tout comme il a été recommandé que la province adopte des politiques globales ou une déclaration des perspectives pour l'ensemble de la province, il est également recommandé que chaque commission d'aménagement de district adopte un plan d'aménagement pour l'ensemble de son district.** Ce plan pourrait prendre la forme d'une «déclaration des

perspectives d'urbanisme» ou d'un «plan de secteur», tel que défini dans la Loi sur l'urbanisme. La commission d'aménagement du district de Beaubassin a adopté le premier plan de secteur dans la province et le district de Tantramar en a un qui est en voie d'être adopté. En vertu de la présente loi, un plan de secteur couvre seulement la région non constituée du district. **Il serait préférable et il est recommandé que le «plan de district» soit défini dans la loi.** La description actuelle du «plan régional» en vertu de la loi ne nécessiterait que de légères modifications pour en permettre l'utilisation conformément à la description des «plans de district». Cette description requiert une recherche documentaire de même que des politiques sur l'économie, la situation sociale et les conditions physiques qui prévalent dans la région. Elle englobe la gestion des ressources naturelles, le développement de l'industrie et du commerce, les ressources en eau, le contrôle de la pollution, l'utilisation des terres urbaines et rurales, l'habitation, les systèmes de transport et de communication et les installations et établissements éducatifs, culturels, récréatifs et sanitaires. Elle comprend également un programme de coordination des travaux publics à l'échelle régionale de même que l'incitation à un développement coordonné entre les municipalités de la région.

**Ainsi, il y aurait une amorce de hiérarchie des plans ou des déclarations des perspectives dans la province - chaque palier se conformant aux politiques ou projets généraux des plans des paliers supérieurs.** Les plans de chaque district pourraient traiter des questions de façon plus détaillée et à un niveau plus local, tout en se conformant aux politiques provinciales globales. Dans le même sens, si on éprouvait le besoin d'élaborer des plans plus précis au niveau des communautés rurales, des déclarations des perspectives pourraient alors être élaborées (ou les déclarations existantes pourraient être modifiées lors des révisions) lesquelles seraient également conformes aux propositions contenues dans le plan de district.

Il y aurait également lieu de mettre au point des **plans de spécialisation** au sein d'un district en particulier ou même avec un chevauchement sur plusieurs districts. Les plans des **bassins hydrographiques** devraient continuer à être élaborés à l'échelle des bassins hydrographiques. Dans le même ordre d'idée, les plans de gestion de la **zone côtière**, de même que les plans faisant appel à une participation gouvernementale mixte, comme la Commission internationale de la rivière St. Croix, continueront à être requis. Les plans d'aménagement pour le district, les municipalités et les communautés rurales peuvent appuyer et renforcer ces plans plus détaillés. Les politiques inhérentes à tous les plans devraient évidemment être conformes aux politiques provinciales en matière d'utilisation et d'aménagement des terres.

La notion d'un plan pour l'ensemble du district d'aménagement est relativement nouvelle. Jusqu'à maintenant, la plupart des commissions d'aménagement étaient axées sur l'élaboration des déclarations des perspectives à l'intention des districts de services locaux (DSL) ou des sections des DSL au sein de leur territoire. Toutefois, bien que les DSL soient les unités qui sont les plus rapprochées des résidents ruraux, elles ne constituent pas toujours le meilleur fondement de l'aménagement. Sur les 291 DSL de la province, 180 seulement sont dotés d'un comité consultatif, plusieurs sont trop petits pour planifier efficacement et il y a effectivement trop de DSL dans la province pour que les commissions d'aménagement puissent les administrer ou pour que le processus de rédaction juridique puisse les traiter sans recourir à de longs délais d'approbation. Seulement dix-sept déclarations des perspectives d'urbanisme des DSL ont été approuvées à ce jour et il n'y en

a encore autant en attente d'approbation. D'autre part, les DSL, conformément à la Loi sur les municipalités, ne devaient jamais être utilisés à titre d'outil de planification. Ce processus serait énormément amélioré si les DSL étaient rationalisés en communautés rurales, conformément à la recommandation ci-dessus.

**Les plans pour l'ensemble du district permettraient de surmonter un certain nombre de difficultés liées aux plans des DSL.** Les districts peuvent être aménagés de façon plus globale, plus efficace et ils peuvent favoriser davantage la participation du public. Grâce à une représentation élue, comme il avait été proposé plus tôt dans la présentation, les commissions de district pourraient adopter des plans à peu près de la même façon que les conseils municipaux, ce qui éviterait les longs délais qui se rattachent au processus de rédaction juridique (réforme du droit) pour les règlements provinciaux.

Bien que le plan de district doit être conforme aux politiques provinciales, il pourrait permettre d'élaborer des politiques et désignations d'utilisation des terres plus globales et précises pour tenir compte des exigences particulières ou uniques de chaque district.

La question du traitement avec les municipalités dans le cadre des plans de district en est une qui requiert une consultation plus approfondie avec les commissions de district et les municipalités. La plupart des municipalités de la province ont déjà un plan municipal. Ces plans sont beaucoup plus précis et sophistiqués que les plans de district le seront. Il existe plusieurs moyens d'aborder ce problème. Un plan de secteur pourrait être élaboré avec des politiques touchant la partie non constituée du district (comme le plan du district de Beaubassin qui a été récemment adopté). Ces plans pourraient évidemment tenir compte des politiques des plans municipaux au sein du district. **Toutefois, l'approche recommandée ne comprendrait pas les municipalités et les régions rurales dans l'élaboration d'un véritable plan de district comme il a été décrit antérieurement pour les plans régionaux stipulés dans la Loi sur l'urbanisme.** Le plan de district ne contiendrait pas les détails liés aux éléments particuliers au sein des municipalités, mais il reconnaîtrait les principales installations desservant la région et certains autres éléments qui existent au sein des municipalités. Ainsi, le plan de district pour la région de Restigouche reconnaîtrait le rôle régional et l'importance de l'aéroport de Charlo, du port de Dalhousie, du parc industriel régional de Eel River Crossing, les ressources touristiques et récréatives communes à plusieurs collectivités le long de ses côtes et de son littoral, etc. De telles politiques n'entreraient pas en conflit avec les municipalités, mais reconnaîtraient et soutiendraient leur rôle dans le cadre régional.

**Au gré des révisions et des modifications des plans municipaux, ces politiques seraient également coordonnées avec celles du plan de district.**

### 2) Avantages particuliers rattachés à un plan de district

- Pour favoriser la participation locale

**Le fait d'adopter un plan à un niveau de district garantit la mise en place d'un**

**processus qui requiert la participation locale par le biais d'audiences publiques advenant une demande de modification du plan.** Cela permet au public de présenter et d'entendre les arguments en faveur des utilisations proposées et contre celles-ci, ce qui ne serait pas possible en l'absence d'un tel plan. Il est bien plus probable que les gens acceptent un plan lorsqu'ils savent qu'ils ont contribué concrètement à toutes les décisions d'adoption ou de modification du plan.

L'élaboration du plan de district lui-même exigera la participation du public. Le public participerait à l'étape de la recherche et de la collecte des données, à l'établissement des buts et objectifs, de même qu'à l'évaluation des politiques et des propositions d'aménagement futur. Cette participation peut se faire par le biais de sous-comités de la commission et de rencontres publiques. **L'élaboration d'un plan de district constitue un autre pas vers la réalisation de l'objectif de responsabilité locale et de décentralisation de la prise de décision. Le processus du plan contribuera également à améliorer les communications entre la commission d'aménagement et le public. Étant donné que le public participera à un processus concret de façon proactive, l'image globale de la planification s'en trouvera rehaussée.**

- Pour optimiser l'utilisation des terres

**Le plan constitue l'outil le plus efficace d'optimisation de l'utilisation de l'ensemble des terres. Par ailleurs, le contrôle de l'utilisation des terres s'exerce plus efficacement lorsque les plans concrets d'utilisation des terres reposent sur une analyse des considérations sociales, économiques et environnementales. Ces composantes devraient être normalement intégrées à la participation du public, à la représentation élue de la commission et à la participation des divers ministères gouvernementaux, comme le recommande le présent document.**

Les utilisations des terres pourraient être contrôlées de la façon décrite dans le plan provincial global. Bien que chaque district aurait entière liberté de déterminer son propre degré de précision, il est important de maintenir les plans le plus simples et le moins complexes possible. Cela ne signifie pas que le plan ne devrait pas reposer sur des enquêtes et une recherche documentaire précises et complètes. Particulièrement dans le cas d'un premier plan, il est important de tenir compte des contrôles et de la protection de base en matière de planification tant à l'égard du public que de l'environnement.

Ainsi, le plan de district peut désigner l'ensemble de la région sous une seule catégorie, comme la catégorie «rurale» conformément au plan provincial global. Cette désignation permettrait le statu quo et elle permettrait également de nouvelles utilisations rurales, comme, par exemple, les activités primaires dans le domaine de l'agriculture, de la foresterie et des ressources minérales, de même que des utilisations à des fins résidentielles et commerciales locales de faible densité. Ces utilisations pourraient être permises n'importe où sous la désignation «rurale» pourvu que les autres règlements provinciaux visant ces utilisations soient respectés. Tout comme dans le cas du plan provincial, le plan de district pourrait déterminer des

utilisations spécifiques qui ne seraient pas automatiquement acceptables en région rurale. Ces utilisations comprennent normalement les usines d'asphalte, les parcs à ferrailles et les industries secondaires ou de transformation. Cela ne signifie pas que ces utilisations ne pourraient être localisées au sein du district. En fait, le district a besoin de carrières de gravier et d'usines d'asphalte pour permettre la construction des routes et autres. Cela signifie plutôt que de telles utilisations ne devraient pas être automatiquement acceptées. Elles nécessiteraient une modification du plan, ce qui entraînerait une audience publique pour permettre au requérant de donner des précisions sur la nature et l'emplacement de l'utilisation prévue. Il y a certains secteurs où ces utilisations seraient acceptables et d'autres où elles ne le seraient pas. Le processus des audiences offre au public la possibilité de dire si à son avis, l'utilisation prévue est acceptable dans l'emplacement envisagé. Ainsi, on tiendrait compte d'une participation locale directe et la décision serait prise à l'échelle locale par la commission d'aménagement composée des représentants élus à l'échelle locale et conseillée par les représentants des divers ministères gouvernementaux, des organismes régionaux et du public en général. Ce processus de recours à des amendements pour ces utilisations serait seulement acceptable si le processus de modification est accéléré en comparaison du processus actuel. Ce serait réalisable dans le cadre de la structure recommandée.

- Pour protéger les résidents, les ressources et l'environnement

Les éléments de contrôle de l'utilisation des terres et de participation du public décrits ci-dessus peuvent permettre de s'assurer que les résidents sont protégés contre les utilisations incompatibles, que les ressources (terres agricoles, utilisation forestière, ressources en agrégats, etc.) sont protégées contre un empiétement par des utilisations urbaines et que les attributs environnementaux (air, eau, sol, végétation) sont protégés et améliorés. Le public est de plus en plus sophistiqué en matière d'aménagement rural et d'environnement et un plus grand nombre de régions demande de la protection et des contrôles.

- Pour coordonner l'aménagement des régions périphériques des villes

Les plans de district sont requis pour régler les problèmes d'utilisation des terres dans les régions périphériques des municipalités. Des politiques en matière de plan peuvent aider à atténuer les conflits grâce à la coordination de l'aménagement à l'extérieur des limites immédiates des municipalités au moyen de plans d'utilisation des terres pour les régions situées dans le voisinage immédiat de la municipalité.

- Pour promouvoir l'autonomie dans les régions rurales

Le processus d'élaboration d'un plan de district établit et renforce la capacité des régions rurales d'assurer elles-mêmes leur aménagement de façon permanente. L'urbaniste de la commission devient alors un facilitateur qui conseille, appuie et aide les résidents de groupe à élaborer leur plan, à le réviser et à le modifier.

- Pour communiquer le but visé par l'aménagement

  Le plan de district et les buts, objectifs et politiques qui s'y rattachent communiquent aux anciens résidents et aux nouveaux que l'intention à long terme vise l'aménagement de la région. Il devient alors un moyen d'information publique et de communication.

- Pour mettre en valeur d'autres objectifs

  Tout comme la représentation élue et la participation des divers ministères gouvernementaux pourraient favoriser l'atteinte de certains objectifs en matière d'aménagement rural, le plan de district joue également un rôle important. En plus de favoriser la participation locale et la décentralisation de la prise de décision, il pourrait également servir de moyen pour exercer une planification globale et intégrée tout en ouvrant la porte à une planification proactive. Il pourrait offrir aux ministères gouvernementaux la possibilité de participer de façon coopérative et coordonnée et il pourrait également accentuer les communications entre les ministères gouvernementaux et entre la commission d'aménagement et les résidents locaux.

- Améliorer le contenu du plan de district

  L'élaboration des plans de district dans le cadre de la structure de la commission proposée offre la possibilité d'améliorer le contenu des plans par comparaison à ceux qui étaient habituellement élaborés par le passé. Les améliorations pourraient être les suivantes :

  - Maintenir le plan aussi **simple et pratique** que possible. Surtout s'il s'agit d'un premier plan, il ne devrait pas être trop complexe ou tenter de réglementer à outrance.

  - Les plans devraient être **plus uniques**, c'est-à-dire des plans créatifs et innovateurs adaptés aux exigences particulières de la région visée. Les tentatives passées d'imposer des normes communes élaborées dans d'autres régions ont entraîné des problèmes dans un certain nombre de régions de la province. Cela ne signifie pas qu'on ne pourrait pas mettre au point un modèle commun qui pourrait ensuite être adapté aux exigences particulières de chaque district.

  - Les plans de district doivent **tenir compte de l'analyse sociale, économique et environnementale,** c'est-à-dire une approche plus globale et non seulement axée sur l'utilisation des terres. On devrait laisser à chaque commission le soin de déterminer dans quelle mesure elle veut que son plan soit complet. Certaines commissions chercheront peut-être à traiter de façon plus précise des aspects particuliers d'ordre économique, social ou environnemental, selon les circonstances particulières qui prévalent dans le territoire visé. Les

commissions qui le désirent pourront prévoir un aménagement plus global et intégré. Pour déterminer leur orientation à cet égard, des commissions pourraient devoir solliciter la participation des résidents locaux et des représentants des divers ministères gouvernementaux.

### v) Modèle n° 1, commission d'aménagement de district améliorée

#### 1) Structure de la commission

**Il est recommandé que des consultations aient lieu entre le ministère des Municipalités, Culture et Habitation et les représentants de la commission d'aménagement de district (y compris les municipalités et les DSL) dans le but d'examiner les possibilités de structure et de rôle des commissions dans le cadre de cette nouvelle stratégie.**

Il est proposé que la structure de la commission comprenne les éléments suivants :

- **Le conseil de la commission d'aménagement de district se composerait d'un représentant (un conseiller) nommé par chaque municipalité du district et d'un représentant (un conseiller) nommé par le conseil de chaque communauté rurale au sein du district.** Le nombre de membres de la commission varierait d'un district à l'autre en fonction du nombre de municipalités et de communautés rurales créées dans chaque district. On compte dans la province 118 municipalités et 291 DSL. S'il y avait 15 commissions de district, on compterait en moyenne 8 municipalités par district. Il y aurait en moyenne 20 DSL par district et, si on les combinait, comme il a déjà été suggéré, en 4 ou 5 DSL au moins par communauté rurale, il y aurait en moyenne 4 ou 5 communautés rurales par district. Ainsi, la commission moyenne compterait 12 ou 13 membres. Les nombres varieraient à l'échelle de la province. Les commissions des comtés de Carleton et Victoria seraient dotés de conseils plus petits, par exemple, tandis que celles de la Péninsule acadienne auraient probablement des conseils avec un plus grand nombre de membres. Dans les districts comme la Péninsule acadienne où l'on compte plus de 40 DSL, il y aurait une plus forte rationalisation des DSL pour en arriver à constituer une commission qui soit pratique du point de vue de la dimension et du fonctionnement.

- **Du personnel professionnel et technique**, y compris un urbaniste professionnel à titre de directeur, une secrétaire- réceptionniste et un technicien en urbanisme. Ce personnel réduit devrait être complété par des urbanistes et techniciens stagiaires selon la dimension et la nature de chaque commission. Le personnel aurait la responsabilité de la fonction de planification proactive de même que de la mise en oeuvre et de l'application des plans et des arrêtés connexes.

- **Un comité consultatif technique**, tel que précisé antérieurement, composé de représentants des divers ministères gouvernementaux et autres organismes régionaux

au sein du district. Il s'agirait de membres sans droit de vote, mais ils participeraient activement aux réunions et aux activités de la commission.

## 2) Responsabilités des commissions d'aménagement de district

Il faut signaler que même si l'on recommande l'élargissement et l'amélioration du rôle des commissions d'aménagement de district, on ne préconise pas que les commissions deviennent des municipalités rurales, qu'elles aient des pouvoirs de taxation ou qu'elles soient tenues d'assurer l'infrastructure rurale. Il est envisagé que le gouvernement provincial assume la responsabilité de l'infrastructure et des services aux régions non constituées en municipalité à moins que des contrats de services à l'intention des secteurs plus bâtis aient été négociés avec des municipalités voisines. Le rôle élargi et amélioré des commissions nécessiterait une augmentation des ressources humaines et financières en regard de la situation actuelle.

Il est prévu que les rôles ou responsabilités de la commission d'aménagement de district comprendraient les éléments suivants :

- Élaboration, adoption et administration des plans et des déclarations des perspectives d'urbanisme et des arrêtés y afférents.

**À l'origine, le rôle principal consisterait à élaborer un plan d'aménagement de district.** L'élaboration du plan se ferait sous la surveillance du directeur de l'urbanisme du district qui serait assisté des membres du personnel de l'urbanisme ou de conseillers. Les membres de la commission et le comité consultatif technique participeraient à chaque étape du processus d'aménagement, c'est-à-dire la formulation des attributions, l'étude et la recherche documentaire, l'établissement des buts et objectifs et l'examen des politiques et propositions, de même que la mise en oeuvre.

**Une fois que le plan de district a été mis en place, on pourrait concentrer l'attention sur l'élaboration des plans de secteur ou des déclarations des perspectives pour les communautés rurales du district qui requièrent un plan plus précis ou sophistiqué.** Il se pourrait que plusieurs régions soient parfaitement satisfaites et capables de bien fonctionner uniquement avec les politiques du plan de district.

**La commission pourrait également assumer la responsabilité de l'élaboration et de la mise en oeuvre des arrêtés en matière de zonage, de lotissement et de construction. Après l'élaboration des plans de district, et des arrêtés, la commission pourrait également assumer la responsabilité de leur adoption et de leur administration. Comme il a été précisé antérieurement dans la présente section, il est recommandé que l'on confère à la commission d'aménagement ayant des représentants élus le même pouvoir que dans le cas des conseils municipaux en matière d'adoption des plans et arrêtés.** Le processus d'adoption suivrait alors la procédure décrite dans la Loi sur l'urbanisme, y compris l'avis public, l'audience des objections, l'approbation ministérielle et l'enregistrement au bureau de l'enregistrement.

La mise en oeuvre des plans se ferait par l'intermédiaire de la commission d'aménagement pour ce qui est des composantes de l'utilisation des terres à l'échelle locale et on s'en remettrait aux divers ministères gouvernementaux pour la mise en oeuvre par le truchement de leurs lois et règlements respectifs , soit, par exemple, les politiques en matière de transports, d'environnement et de ressources. Cette mise en oeuvre ferait également appel à un certain nombre de conseils et commissions, comme la Commission d'aménagement économique ou la Commission sur les déchets solides, aux fins de la mise en oeuvre des aspects relevant de leurs mandats particuliers. La mise en oeuvre serait facilitée si les divers ministères gouvernementaux et organismes régionaux étaient représentés au sein du CCT qui a aidé à élaborer les plans.

**L'administration courante des plans et des arrêtés relèverait de la responsabilité du personnel de la commission.** Toute modification aux plans ou aux arrêtés engagerait l'ensemble de la commission et devrait être soumise aux procédures précisées lors de l'adoption initiale du plan et des arrêtés. Toutes les demandes de lotissement, de dérogation et d'utilisation non conforme qui sont actuellement soumises au Comité d'urbanisme provincial seraient désormais traitées au niveau de chaque commission d'aménagement de district aux fins d'approbation par les représentants ministériels pertinents au sein du comité consultatif technique.

**Bien que la commission de district aura le pouvoir législatif nécessaire aux fins des approbations et des modifications des plans et des arrêtés, il y aurait peut-être lieu de conférer à un autre organisme le pouvoir de dérogation.** Cet organisme pourrait être l'actuel Comité provincial d'urbanisme. Une autre option consisterait à déléguer le pouvoir de dérogation à un comité, comme c'est actuellement le cas pour la Commission du Grand Moncton. Ces options seraient assujetties à d'autres échanges entre la province et les commissions d'aménagement.

- Information du public/communications

  **Une fois que les commissions d'aménagement de district sont en place, elles peuvent devenir un moyen efficace d'information du public en matière d'aménagement.** Le seul fait de mettre sur pied une commission pourrait fournir une tribune où les membres seraient sensibilisés aux problèmes et préoccupations des autres municipalités et des régions non constituées. L'information pourrait être acheminée vers le grand public par l'intermédiaire de leur représentant à la commission de même que par des rencontres publiques qui seraient vraisemblablement organisées dans le cadre du processus d'élaboration des plans de district. La commission constituerait également une source logique de diffusion des brochures et autres publications promotionnelles sur la planification, y compris celles qui sont produites par le ministère des Municipalités, Culture et Habitation.

  Ces efforts d'information publique devraient améliorer la compréhension et l'acceptation en matière d'aménagement rural. Ils devraient également aider à réduire la suspicion et la méfiance à l'endroit du gouvernement dans le cadre du processus de planification qui prévalent actuellement au sein de certains secteurs de la population rurale.

- Aménagement des régions périphériques des villes

**Les régions périphériques des municipalités constituent un élément des régions non constituées dont traite particulièrement le chapitre 3.** C'est dans ce domaine que l'on retrouve de nombreux problèmes se rattachant au développement rural incontrôlé. Cela entraîne des problèmes pour les gens qui vivent en périphérie urbaine de même que dans une municipalité voisine. Étant donné que son mandat couvre à la fois les municipalités et les collectivités voisines non constituées, la commission d'aménagement de district pourra jouer un rôle de premier plan dans la résolution des problèmes et conflits rattachés aux régions périphériques des villes.

- Coordination et appui à l'égard des études régionales

**La commission d'aménagement pourrait jouer un rôle utile dans la coordination des études régionales qui pourraient être menées par le gouvernement provincial.** Si les commissions de district avaient été structurées conformément à la recommandation (avec un comité consultatif technique composé de représentants du gouvernement provincial et des représentants élus des régions rurales), elles auraient constitué l'organisme logique capable d'agir à titre de comité de direction ou de commission pour les efforts déployés par le passé, comme les commissions sur les déchets solides, les étude sur la désignation des bassins hydrographiques, les plans touristiques régionaux, les études sur les services régionaux, les études sur la constitution en municipalité, les études sur l'économie régionale, etc. Dans certains cas, la commission pourrait assumer la responsabilité d'un comité de direction, tandis que dans d'autres cas, elle pourrait mettre sur pied des sous-comités ou avoir recours à un comité consultatif technique.

- Liaison entre la province et les groupes ou résidents des régions non constituées

La commission d'aménagement devrait également jouer un rôle précieux pour combler le fossé entre le gouvernement provincial et les résidents ou groupes locaux. Cette démarche pourrait être facilitée particulièrement par l'intermédiaire du Comité interministériel sur la planification et le développement et le Comité consultatif provincial sur la planification suggéré à la Section I et le Comité consultatif technique de la commission d'aménagement de district, tel que recommandé antérieurement dans la présente section.

- Rôle de l'urbaniste professionnel et du personnel technique

Dans le cadre de cette nouvelle structure, le directeur de l'urbanisme pourra adopter une approche beaucoup plus **proactive** en matière de planification. L'urbaniste devra exercer un **solide leadership** dans ses échanges avec l'ensemble de la commission aussi bien qu'une **fonction de coordination** auprès du comité consultatif technique. Les urbanistes, grâce à leur formation et à leur expérience, possèdent des compétences diverses qui pourraient effectivement être mises à profit dans leur rôle de directeur de commission. Les urbanistes devraient être soulagés de

l'administration courante et de l'application des arrêtés et des permis, lesquels pourraient être confiées plus avantageusement aux techniciens en urbanisme. Il faudrait alors envisager une augmentation des ressources humaines. Si les commissions d'aménagement sont améliorées et élargies dans l'ensemble de la province, conformément aux recommandations, il se pourrait alors que les techniciens en urbanisme d'expérience employés par le ministère des Municipalités, Culture et Habitation soient transférés ou réaffectés aux commissions d'aménagement. Ceci pourrait être négocié entre la province et les commissions d'aménagement de district. Ces décisions seraient également tributaires des décisions qui devraient être prises par la province dans d'autres domaines, comme, par exemple, l'approche éventuellement retenue en ce qui a trait aux permis de construction et aux inspections.

**Les deux principaux éléments de la stratégie en matière d'aménagement rural décrits jusqu'à maintenant, à savoir le leadership ou la stratégie provinciale globale et l'amélioration de la structure de la commission d'aménagement de district ont permis de proposer des moyens d'atteindre les principaux objectifs fixés. La commission d'aménagement de district, restructurée conformément aux recommandations, soit avec une représentation élue et un comité technique interministériel, représente une forme de structure régionale comportant une responsabilité locale accrue et un pouvoir local plus grand en matière de prise de décision. Grâce à cette structure régionale appuyée par une stratégie provinciale globale et un comité interministériel sur la planification et le développement, on peut s'attaquer au reste des objectifs. Les sections qui suivent dans le présent chapitre exposent une stratégie ou des options quant aux moyens à mettre en oeuvre pour réaliser le reste des objectifs de la structure et du processus.**

### 3) Intégration et harmonisation avec les grandes municipalités

L'une des questions importantes consiste à déterminer le meilleur moyen d'intégrer ces modèles aux situations de Fredericton, Saint-Jean et Bathurst, qui ont leur propre Service de l'urbanisme et qui ne font partie d'aucune commission d'aménagement de district. Les trois autres cités, soit Edmundston, Campbellton et Moncton, de même que la Miramichi fonctionnent déjà dans le cadre d'une structure de commission d'aménagement de district et la transition serait moins complexe dans leur cas.

**Une possibilité** consisterait à laisser les villes de Fredericton, Saint-Jean et Bathurst conserver leur propre Service de l'urbanisme à titre transitoire et à demander à l'urbaniste régional de s'occuper de tous les autres territoires au sein du district. Les directeurs de l'urbanisme municipal de chaque cité pourraient siéger au comité consultatif technique qui assurerait la coordination et la cohérence dans l'élaboration des politiques entre la cité et les municipalités et collectivités rurales environnantes.

**Une seconde possibilité** consisterait à élargir le service d'urbanisme de chaque cité aux commissions d'aménagement de district. Cette démarche nécessiterait des négociations et

des ententes entre la province, les cités centrales et les autres municipalités et DSL visés. Outre les discussions au sujet des conséquences administratives, territoriales et financières pour toutes les parties, il faudrait faire preuve d'une certaine sensibilité pour calmer les appréhensions des cités centrales quant à la qualité des services susceptible d'être compromise dans le but d'offrir des services à d'autres régions et pour calmer les craintes également des plus petites municipalités et des régions non constituées également visées, face à la possibilité d'être reléguées loin derrière la prédominance d'une cité centrale et assujetties aux contrôles imposés par cette même cité centrale. Les services d'urbanisme municipaux devraient également ajouter un «urbaniste rural» à leur personnel existant, dans le but d'assurer un aménagement adéquat des régions rurales relevant de la commission élargie.

D'autres discussions seraient également requises au sujet du contenu et de l'ordre du jour des réunions de la commission d'aménagement. Il arrive fréquemment que les comités consultatifs sur l'aménagement (CCA) des cités centrales ont des ordres du jour chargés et qu'il n'est pas possible que toutes les autres questions régionales puissent être traitées dans le cadre d'une même réunion à moins que l'ordre du jour soit modifié. Ainsi, l'une des solutions consisterait à retirer toutes les dérogations et autres questions mineures semblables de l'ordre du jour pour les faire traiter par un comité distinct, comme dans le cas de la commission du Grand Moncton.

On abordera la question de la prestation des services régionaux dans la prochaine section sur les commissions de gestion de district, de même qu'à la Section 3.4 sur les outils de la prestation des services régionaux.

### vi) Modèle n° 2, Commission de gestion de district

La **Commission de gestion de district** jouirait de la même représentation élue à son conseil et du même comité consultatif technique que dans le cas de la commission d'aménagement de district, mais elle aurait un **mandat plus vaste** que celui de la planification de l'utilisation des terres uniquement, et cette réalité se traduirait dans ses mécanismes de mise en oeuvre. Il est proposé que la commission soit dotée d'un directeur général qui superviserait un personnel regroupant des services dotés effectivement par le personnel actuel des divers conseils et commissions décrits dans le modèle n° 1. Toutefois, au lieu de relever des divers conseils et commissions, ils relèveraient de la commission de gestion de district par le biais du directeur général. Il faudrait une période transitoire pour permettre une approche graduelle mais cela permettrait de réduire le nombre de conseils et commissions, de rationaliser et de coordonner les activités du conseil et de réduire les dédoublements et l'inefficacité. Cela permettrait aussi de ralentir la création de nouveaux conseils et commissions. Advenant des besoins ou des questions d'ordre régional, ils pourraient être traités par l'intermédiaire de sous-comités de la commission de gestion de district. Cette structure favoriserait également la coordination des politiques et des communications et la coopération entre les municipalités, les collectivités rurales et les organismes régionaux participants. **À l'origine, la commission de gestion serait axée sur les services qui sont de**

**nature plus régionale et moins «directe», comme la planification de l'utilisation des terres, le développement économique, la gestion des déchets solides, la protection des bassins hydrographiques et la gestion des ressources.** Si la structure de la commission réussissait à s'occuper de ces services indirects, la structure pourrait évoluer, de façon à être en mesure d'offrir éventuellement des services plus directs (et plus coûteux), comme les services policiers et les services de protection contre les incendies, et peut-être, les travaux publics, comme les services de voirie et les services régionaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées. Des décisions aussi importantes devraient désormais être prises avec la consultation et la participation intensive de toutes les municipalités et collectivités rurales.

Les **services avec personnel** comprendraient donc : les fonctions de planification de l'utilisation des terres et de réglementation sous l'autorité du directeur de la planification (anciennement le directeur de l'aménagement de district); le développement économique sous l'autorité du directeur du développement économique (ancien directeur de la commission d'aménagement économique régional); les déchets solides sous le directeur de l'ancienne commission sur les déchets solides; la possibilité d'un poste de directeur de l'habitation regroupant les groupes régionaux en matière d'habitation; les loisirs et le tourisme regroupant les conseils ou associations existants; et la commission sur le traitement des eaux usées regroupant toutes les commissions actuelles sur le traitement des eaux usées. Les politiques touchant les ministères du gouvernement provincial, c'est-à-dire les transports, l'environnement et les ressources, seraient mises en oeuvre par les ministères, tout comme dans le cas du modèle n° 1.

Le second modèle a tendance à devenir compliqué à cette étape-ci, lorsque l'on commence à se demander comment les diverses municipalités et leurs services d'urbanisme individuels pourront être représentés et intégrés dans cette structure et comment on peut en arriver à un financement équitable. C'est à cette étape également que commencent les chevauchements avec les possibilités de restructuration du gouvernement local et de la prestation des services régionaux, conformément à la proposition du ministère des Municipalités, Culture et Habitation dans son document sur le renforcement des gouvernement municipaux dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick, un document qui est actuellement étudié par les municipalités et à l'égard duquel des études de faisabilité sont envisagées.

**Un examen de ce document révèle que l'approche décrite ci-dessus à l'égard des régions rurales pourrait être intégrée avec les deux choix retenus par la province. À cet égard, on trouvera ci-dessous un exposé plus précis.**

La question des services municipaux (travaux publics, services de la voirie, services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées) est particulièrement difficile à aborder à ce moment-ci, étant donné les initiatives prises et certaines incertitudes entourant les études gouvernementales actuelles sur la restructuration des gouvernements locaux, la prestation des services régionaux, l'examen de la politique fiscale actuelle et les ententes de partage des coûts. On n'était pas certain de l'étendue des services à l'égard des régions non constituées au sein des commissions. Trois options préliminaires ont été suggérées aux fins de la discussion.

L'option de service n° 1 serait le statu quo, à savoir que les services sont offerts par les municipalités au sein de leur compétence territoriale et la province offre les services aux régions non constituées. Cette option pourrait comprendre l'approche élargie avec un centre urbain pour la prestation des services régionaux actuellement proposée. Cette approche pourrait être étendue au-delà des municipalités, afin d'englober la partie plus densément bâtie des régions non constituées situées à l'extérieur des limites municipales.

L'option de service n° 2 comporterait une coordination plus prononcée et l'administration serait confiée au personnel de la commission de gestion de district qui orienterait les demandes (à la suite d'un vote lors d'une réunion publique semblable au système actuel) de services émanant des régions non constituées (collectivités rurales), à la province, par l'intermédiaire du représentant municipal du ministère des Municipalités, Culture et Habitation au sein de la région.

Selon l'option de service n° 3, les demandes en provenance des régions non constituées (par le biais de la collectivité rurale) seraient acheminées vers la commission de gestion de district qui tiendrait alors un référendum pour déterminer si le service demandé est recherché par la majorité des résidents de la collectivité rurale ou si le service pourrait être offert à une partie du district. La demande approuvée serait acheminée à la province aux fins d'approbation pour ensuite revenir à la commission de gestion de district. Dans ce dernier scénario, le représentant des services municipaux pourrait être intégré au personnel de la commission de gestion de district. Dans certains cas, les conseils communautaires ruraux pourraient être en mesure de s'occuper des demandes en provenance de leur propre collectivité. Il reviendrait à la province de concert avec chaque commission d'aménagement et ses communautés rurales de déterminer le meilleur moyen d'atteindre cet objectif en ce qui a trait aux responsabilités de la commission et des communautés rurales, étant donné que les besoins et capacités varient d'une commission à l'autre.

La CUTER estime que le Nouveau-Brunswick, avec sa population de 700 000 personnes, est trop petit pour justifier la prestation de services de travaux publics et municipaux à l'échelle régionale. Ces services devraient être offerts par l'intermédiaire de deux niveaux au Nouveau-Brunswick, soit le niveau municipal (y compris les services régionaux axés sur un centre urbain) et le niveau provincial. Tous les choix de services mentionnés supposent que la province offre le service aux régions non constituées à l'origine. **Les commissions d'aménagement de district ou les commissions de gestion de district élues pourraient servir de tremplin à la prestation éventuelle de services à l'échelle du district.** Toute décision à cet égard devrait être retardée jusqu'à ce que la province et les municipalités visées déterminent leur orientation à l'égard de la prestation de services axée sur un centre urbain à l'échelle régionale. Si l'initiative de la province réussit, la notion de services axés sur un centre urbain pourrait être élargie pour englober les parties plus construites des régions non constituées en périphérie des municipalités. Si l'aménagement à l'échelle du district, comme le propose le document de la CUTER, remporte du succès et suscite la confiance et la coopération, cela pourrait logiquement mener à la prestation d'autres services à l'échelle du district. Les services à l'échelle de la région ou du district constituent une étape trop importante et complexe pour envisager une mise en oeuvre immédiate. Des études de faisabilité détaillées devraient être entreprises pour déterminer quels services seraient offerts, quelles régions seraient visées, quel en serait le coût et comment on pourrait les

financer. **Il serait plus économiquement abordable et plus acceptable pour les résidents ruraux d'envisager d'abord une approche graduelle.**

Si l'initiative de la province à l'égard de la prestation des services en région devait déboucher sur une fusion des collectivités avoisinantes en une vaste unité municipale, cette unité pourrait alors être représentée au sein de la commission d'aménagement de district ou de la commission de gestion de district, comme toute autre municipalité. Si la province ou les municipalités optent en faveur d'une «régionalisation formalisée» ou d'un conseil de gestion régional, l'intégration de cette unité à la commission d'aménagement de district ou à la commission de gestion de district deviendrait plus complexe, étant donné qu'il en résulterait deux conseils, l'un représentant les municipalités participantes (conseils de gestion régionaux) et l'autre représentant toutes les autres municipalités et collectivités rurales du district. Dans ce cas, on pourrait envisager **deux possibilités :**

- la première consisterait à mettre sur pied une commission d'aménagement de district ou une commission de gestion de district de la même manière qu'il a été suggéré ci-dessus, de sorte que toutes les municipalités pourraient être représentées au conseil, à peu près de la même manière que si la proposition des services régionaux n'avait pas été formulée. On pourrait aussi envisager un partage des services à l'échelle régionale en vertu des mêmes ententes contractuelles qui auraient eu cours dans le cadre du plan du conseil de gestion régional.

- la seconde possibilité consisterait à fonctionner avec les deux conseils, mais en établissant un lien formel entre eux, pour assurer la coordination des activités de planification et d'aménagement entre le groupe de cités dominant et le reste du district.

Ces possibilités feront l'objet d'un examen beaucoup plus détaillé lorsque l'orientation de la province et des municipalités aura été déterminée.

Ces possibilités de services dépendront également de la réponse et des mesures prises par le gouvernement quant aux recommandations sur la question de la prestation des services régionaux. (Section 3.4)

Une autre possibilité d'approche graduelle pourrait être la création de commissions de gestion de district pour les régions plus denses ou plus construites de la province, tandis que les secteurs moins densément peuplés pourraient demeurer sous la responsabilité du ministère provincial des Municipalités, Culture et Habitation, comme c'est le cas actuellement. Ces commissions pourraient être établies à titre de projet pilote ou d'essai en faisant appel à la contribution des commissions d'aménagement de district existantes qui en sont à une étape plus avancée de leur développement.

## III. Autres améliorations à la structure et au processus

### *a) Amélioration de la coopération et de la coordination interministérielles*

#### i) Comités du Cabinet et comités interministériels

**Étant donné que la planification de l'utilisation des terres crée un chevauchement avec les mandats d'un certain nombre de ministères gouvernementaux, il est essentiel d'obtenir un engagement de coopération et de coordination entre les divers ministères.** La stratégie présentée jusqu'à maintenant a suggéré deux recommandations importantes qui pourraient permettre d'améliorer considérablement les relations entre les divers ministères. La première consistait à confier la coordination de la stratégie provinciale globale au Comité des priorités et politiques du Cabinet et au Conseil interministériel des sous-ministres sur la planification et le développement afin de créer un mouvement du haut vers la base. Avec la mise en place de ce mécanisme, on obtiendra une meilleure compréhension entre les divers ministères au plus haut niveau. Cette démarche fera ressortir l'importance de la planification de l'utilisation des terres et des problèmes créés par le manque de coopération ou de coordination entre les ministères. Avec les politiques et les directives globales venant du sommet vers les divers ministères au sein du gouvernement dans le cadre d'une stratégie provinciale globale, la capacité du ministère des Municipalités, Culture et Habitation de traiter avec la planification de l'utilisation des terres devrait être améliorée. On trouvera ci-dessous une présentation de la seconde recommandation.

#### ii) Avantages d'un comité consultatif technique à la Commission de district

**La seconde recommandation portait sur l'amélioration de la structure de la commission d'aménagement afin de permettre la participation de représentants des principaux ministères gouvernementaux intéressés à l'utilisation des terres dans chaque région ou district aux travaux de la Commission d'aménagement à titre de comité consultatif technique. Cette situation permettra d'améliorer les relations entre les ministères, mais elle se traduira également par l'accélération et l'amélioration du service au public.** Cette recommandation suppose également la délégation de certains pouvoirs de la part du gouvernement central à Fredericton en faveur des commissions d'aménagement de district ou de gestion de district.

Le **processus d'approbation de l'aménagement ou d'octroi des permis de construction** pourra être traité beaucoup plus efficacement avec des réunions régulières des ministères des Transports, de la Santé et des Services communautaires et de l'Environnement avec la commission d'aménagement. Cela favorisera des relations de travail plus étroites et une

meilleure compréhension des besoins de coopération. Les demandes n'auront alors qu'à être formulées à la commission d'aménagement (agent d'aménagement) qui se réunira également régulièrement avec les représentants des autres ministères. **Cela permettra d'améliorer le service grâce à un «guichet unique» à l'intention du public.**

**Le processus d'approbation de lotissement sera également simplifié.** Avec les trois ministères susmentionnés siégeant au comité consultatif technique avec des représentants du ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie, la plupart des cas qui sont actuellement dirigés vers le comité provincial de planification peuvent désormais être traités par le comité consultatif technique de la commission d'aménagement de district ou de gestion de district. On assisterait certainement à une amélioration des communications et de la coopération entre les divers ministères, mais en outre, les décisions pourraient être prises à l'échelle locale par des gens de la région qui sont plus familiers avec les particularités du lotissement. Il en résultera également une accélération des prises de décision, une amélioration de la crédibilité et de l'image du processus global de la planification.

**L'ensemble du processus d'élaboration des plans de district sera considérablement amélioré grâce à la collaboration des divers ministères gouvernementaux au sein de la structure de la commission d'aménagement ou de gestion.** Il en résultera une globalisation des efforts d'établissement des buts et objectifs et d'élaboration des politiques et propositions. En sollicitant la participation des divers ministères au processus de planification, on obtiendra une mise en oeuvre plus efficace, étant donné que les plans sont souvent réalisés avec l'application des lois d'autres ministères.

### iii) Amélioration des communications en général

L'amélioration des communications pourrait passer par un **échange de l'information** qui est pertinente pour d'autres ministères. Ainsi, lorsque des lois et règlements sont nouvellement adoptés ou modifiés, les autres ministères gouvernementaux touchés ou intéressés pourraient être avisés des changements.

Les relations pourraient également être améliorées par la tenue de **séminaires** d'une demi-journée ou d'une journée, auxquels seraient invités des représentants des divers ministères qui s'intéressent à des aspects particuliers du processus, soit les permis de construction, les lotissements, la réglementation sur les bassins hydrographiques, la planification des déchets solides ou autres questions semblables.

Lorsqu'on a l'intention de lancer un plan de district, un plan municipal, une déclaration des perspectives d'urbanisme ou un plan de secteur, **on pourrait aviser tous les ministères gouvernementaux** de la région en les informant du projet et en les invitant à participer en fournissant tout renseignement pertinent ou en exprimant toute préoccupation de leur ministère respectif à l'égard du secteur particulier à l'étude.

### iv) Entre la province et les régions

**Il existe un certain nombre de mesures toutes simples que l'on pourrait adopter pour améliorer les communications entre le ministère des Municipalités, Culture et Habitation à Fredericton et les commissions d'aménagement et leurs propres employés dans les régions.**

1) **Une simple diffusion de l'information** de Fredericton vers les commissions d'aménagement de district et les bureaux régionaux améliorerait la situation. On devrait accorder plus d'attention et d'importance à la diffusion de l'information sur les modifications apportées à la Loi et aux règlements de même que tous les changements apportés aux politiques ou au personnel du ministère pouvant toucher les personnes qui travaillent dans les districts. On doit prendre bien soin que cette activité ne devienne pas ou ne soit pas perçue comme un moyen d'imposer des directives de la part de Fredericton. L'intention est de favoriser la circulation et l'échange d'information.

2) On pourrait ensuite **rédiger des manuels** contenant de l'information sur les lois, les règlements, les orientations et les procédures à l'intention des agents d'aménagement, afin que ces derniers s'assurent de faire les choses plus correctement et de façon plus cohérente.

3) Prévoir un plus grand nombre de **réunions, séminaires ou ateliers** pour perfectionner les compétences et améliorer les communications.

### *b) Amélioration de l'information et des communications à l'intention du public*

Plusieurs mémoires l'ont souligné et la consultation directe du public a également permis de le confirmer; on constate en région rurale de graves lacunes de connaissances sur ce qu'est l'aménagement et la planification de même qu'un manque de compréhension des raisons pour lesquelles l'aménagement rural est nécessaire. À cette difficulté vient s'ajouter le fait que la planification est synonyme de gouvernement (étant donné qu'elle est administrée par gouvernement provincial) et qu'elle est donc entachée d'une partie de la méfiance et du scepticisme qui prévalent chez bon nombre de résidents ruraux à l'égard du gouvernement. Il est manifestement difficile d'offrir des services de planification en présence d'une telle attitude.

Étant donné que la province met l'accent sur les contrôles et la réglementation en matière d'utilisation des terres, la première impression du grand public à l'égard de la planification est forcément une image négative, à savoir «tu ne feras pas ceci ou tu ne feras pas cela». Le résident moyen entend parler pour la première fois de la planification ou de l'aménagement lorsqu'il sollicite un permis de construction ou un plan de lotissement et qu'il se heurte à une série de délais, de détours, de chevauchements des ministères

gouvernementaux et d'interventions multiples et diverses qu'il perçoit comme de la «bureaucratie».

Étant donné l'absence également de plans globaux d'aménagement dans les régions non constituées en municipalités, les résidents ruraux ne sont pas conscients que l'aménagement peut également constituer une force positive pour favoriser un développement compatible qui protège l'environnement rural de façon générale et l'investissement du résident en particulier.

La province et les commissions d'aménagement devraient prendre des mesures pour régler ces questions dans le cadre d'un programme d'information du public. On trouvera ci-dessous certaines des composantes particulières qu'il faudra aborder :

## i) Composantes d'un programme d'information du public Education Program

### 1) Mettre l'accent sur les aspects positifs et proactifs de la planification

Ainsi, un programme d'information du public ne saurait se contenter de dire aux gens ce qu'est la planification, il doit également leur montrer des exemples de planification proactive et positive par opposition à une approche réglementaire négative. Cela signifie que le gouvernement lui-même doit reconnaître et comprendre que la planification déborde le cadre des simples règlements et contrôles. L'adoption d'une stratégie provinciale globale de même que l'élaboration de plans de district garantissant la participation du public à l'établissement de buts et objectifs et à l'élaboration des politiques d'aménagement futur pourraient constituer un excellent exemple de la façon dont le public peut avoir recours à des plans comme outil positif dans le but de bâtir le type de communauté ou collectivité recherché par les résidents ruraux.

### 2) Information sur les règlements qui s'appliquent aux régions rurales

**Étant donné l'absence d'un programme d'information et de communications avec le public, les résidents ruraux possèdent très peu d'information sur les règlements existants, sur la façon dont ces derniers les touchent et qui ils doivent rencontrer ou sur la façon dont ils doivent présenter les demandes de permis.** Les résidents ruraux sont confus face à l'iniquité et aux disparités qui prévalent dans la province. Certaines régions ont des plans et l'aménagement ou le développement peut nécessiter des approbations ou des modifications aux plans et au zonage. D'autres régions n'ont aucun plan. Certaines régions rurales sont couvertes par des commissions d'aménagement tandis que d'autres sont placées directement sous l'égide de la province. Certains résidents ruraux doivent demander des permis de construction, tandis que leur voisin immédiat n'est pas tenu de le faire.

Étant donné les incohérences et les disparités, il est difficile d'informer l'ensemble des résidents ruraux des plans, règlements ou exigences de permis qui s'appliquent à eux. C'est une démarche qu'il faut presque entreprendre par district ou par secteur, lorsque l'on constate une certaine homogénéité ou une certaine cohérence.

**Certaines des recommandations antérieures devraient favoriser l'uniformité au sein de la province, et notamment :**

- l'élaboration d'une stratégie provinciale globale et de politiques provinciales en matière d'utilisation et d'aménagement des terres;

- l'élargissement de la commission d'aménagement de district ou de la commission de gestion de district pour couvrir l'ensemble de la province;

- l'adoption de plans de district et des arrêtés y afférents jouera un rôle primordial dans l'information du public à l'égard de la nécessité et de l'application des règlements; et

- une prise de décision plus décentralisée à l'égard des plans globaux de même que des approbations de lotissement permettra aux résidents locaux de mieux comprendre et d'accueillir plus favorablement la planification.

### 3) Information sur les coûts liés à l'aménagement rural

**Il faut également informer les résidents des régions rurales des coûts liés à l'aménagement des régions rurales. Les gens comprennent parfaitement que ceux qui vivent dans des régions rurales peu peuplées ne peuvent s'attendre à un niveau de services égal à celui offert dans les centres urbains densément peuplés.**

On prendra davantage conscience de ces coûts lors de la création d'un plus grand nombre de commissions d'aménagement de district et de l'élaboration des plans de district. Un contact plus étroit entre les résidents urbains et ruraux au sein des commissions devrait permettre une meilleure compréhension des coûts liés à la prestation de l'infrastructure et des service aux régions urbaines et rurales et les résidents pourront alors faire des choix plus éclairés.

L'information fournie à la Section 3.2 du présent document relativement aux coûts liés à l'étalement urbain et à l'aménagement linéaire devrait être communiquée à tous les résidents de la province par les commissions d'aménagement, les municipalités et les collectivités rurales.

## 4) Corriger la conception erronée de l'utilisation des terres

**L'information du public servira également à corriger la conception erronée entretenue de la part du public à l'égard des différences entre les plans d'utilisation des terres, les règlements de zonage, les permis de construction et les lotissements.** Bien des résidents ruraux croient à tort que parce qu'ils ont obtenu un permis de construction ou qu'ils ont fait approuver un lotissement, ils sont protégés contre des utilisations des terres incompatibles pouvant s'établir dans leur voisinage. Ils ne comprennent pas qu'ils ne peuvent obtenir cette assurance que par le biais de l'adoption de plans de l'utilisation des terres dans le cadre de déclarations des perspectives d'urbanisme ou de plans de secteur.

## 5) Surmonter la méfiance et le scepticisme à l'endroit du gouvernement

La méfiance globale à l'endroit du gouvernement et en conséquence, le scepticisme à l'égard d'un résultat éventuellement positif à la suite des efforts déployés par la CUTER ont été exprimés avec beaucoup d'insistance lors du processus de consultation publique. Bien que plusieurs exemples précis ont été cités, on pourrait les regrouper de la façon suivante :

- incapacité de mettre en oeuvre les recommandations des anciens groupes de travail et commissions;
- la façon dont les règlements sur la désignation des bassins hydrographiques ont été mis en oeuvre a souvent été citée comme un bon exemple de «la manière dont on ne doit pas mettre en oeuvre des règlements déjà en place»;
- la perception d'une «double norme» en matière d'application, c'est-à-dire, de fortes pressions exercées sur les petits propriétaires fonciers en matière de réglementation, tout en ignorant les infractions plus graves et plus manifestes commises par les grandes entreprises;
- les règlements du gouvernement sont enfreints par ses propres ministères et fonctionnaires;
- le manque de transparence globale et l'absence d'information du public.

Une meilleure information du public et une amélioration des communications peuvent manifestement jouer un rôle de premier plan pour modifier certaines de ces attitudes. Un grand nombre de ces problèmes et préoccupations sont actuellement en train d'être réglés par le gouvernement, mais le public n'en est pas conscient. **Le gouvernement doit être plus sensibilisé au besoin d'informer le public lorsque des projets ou initiatives sont en cours. Il projetterait une image plus positive du gouvernement, particulièrement en région rurale.**

**En outre, on constate le besoin d'une meilleure application des règlements actuels.** Une bonne partie de la difficulté réside dans la pénurie de personnel, comme des inspecteurs de l'environnement, pour trouver des solutions adéquates au problème. Cet aspect est traité

à la Section sur les ressources humaines et financières. En ce qui a trait à la question de la «**double norme**», les amendes récemment imposées à des grandes sociétés de la Couronne et de grandes entreprises privées en vertu de la Loi sur l'assainissement de l'eau semblent indiquer que l'on commence à tenir compte de cette préoccupation. Un autre aspect en ce qui a trait aux amendes auquel on devrait s'attarder, c'est de s'assurer que **le montant des amendes imposées est établi en fonction de l'infraction.** Ceci permettrait de calmer les inquiétudes exprimées, à savoir que les amendes sont si minimes que les entreprises qui tirent un avantage des infractions aux règlements considèrent cette amende comme un autre coût lié à la conduite des affaires.

Une autre façon de promouvoir une meilleure application consisterait à faire la promotion d'un **numéro de téléphone sans frais** que tout le monde pourrait composer pour signaler une infraction à un règlement provincial quelconque. La plainte pourrait alors être dirigée vers le ministère provincial ou régional pertinent ou un agent, afin de faire respecter la loi. Cela permettrait d'aider à dissiper les inquiétudes quant à l'application des lois et règlements, étant donné que beaucoup de résidents ruraux étaient réticents ou hésitaient à confronter leurs voisins en présence d'infractions. Grâce au numéro de téléphone sans frais, la confrontation directe pourrait être évitée.

**En ce qui a trait aux infractions commises par les ministères gouvernementaux, la province doit prendre conscience de l'immense pouvoir qu'elle a d'améliorer sa crédibilité et de faire avancer la cause du bon aménagement en donnant le bon exemple.** Elle ne doit pas se contenter d'énoncer les principes d'un sain aménagement, mais elle doit également démontrer l'importance qu'elle y accorde en respectant les normes qu'elle a édictées dans toutes les activités de ses divers ministères.

Et enfin, **en mettant l'accent sur les aspects plus positifs de l'aménagement**, de façon à ce que les gens établissent un lien direct entre aménagement et utilité, on contribuera à dissiper la méfiance générale à l'endroit du gouvernement. La méfiance à l'endroit du gouvernement qui rejaillit partiellement sur la notion d'aménagement ne saurait être réduite de façon notable à moins d'apporter des changements fondamentaux pour favoriser une représentation locale, une responsabilisation locale et une participation locale à la prise de décision. Plusieurs des autres recommandations contenues dans le présent document devraient aider à améliorer la crédibilité du gouvernement en général et celle de l'aménagement en particulier.

### ii) Mécanismes de promotion

Outre les changements signalés ci-dessus dans les politiques et orientations du gouvernement, il existe plusieurs moyens grâce auxquels la province et les commissions d'aménagement de district peuvent informer le public en matière d'aménagement, dont les suivants :

## 1) Publication promotionnelle

Le ministère des Municipalités, Culture et Habitation devrait exercer un leadership en préparant des **brochures, dépliants et imprimés divers** exposant les divers aspects de l'aménagement. Ces publications devraient porter sur des sujets comme les suivants :

- Qu'est-ce que l'aménagement rural et pourquoi en avons-nous besoin?
- Quels sont les règlements actuels en région rurale et comment et où puis-je obtenir de l'information?
- Que sont les règlements au sujet des permis de construction et du lotissement?
- Qu'est-ce qu'une déclaration de perspectives d'urbanisme ou un plan de secteur?

Cette documentation pourrait être offerte dans les bureaux régionaux du gouvernement et les commissions d'aménagement dans l'ensemble de la province.

## 2) Les médias et les assemblées publiques

On pourrait recourir de façon plus avantageuse aux articles et annonces dans les **journaux, à la télévision et à la radio** pour expliquer et promouvoir la notion de l'aménagement. Les **assemblées publiques** constituent également de précieux outils à mettre en oeuvre pour promouvoir davantage l'aménagement et informer le public.

## 3) Réseau des écoles publiques

La province, par l'intermédiaire du ministère de l'Éducation, devrait s'assurer que la notion du développement durable est intégrée au programme principal de nos écoles publiques. Cela permettra de s'assurer qu'à l'avenir, notre population sera mieux en mesure de comprendre les problèmes de la société et de les aborder plus efficacement, ou, mieux encore, sera capable d'éviter de nouveaux problèmes qui pourraient être encore pires.

## c) *Ressources humaines et financières*

### i) Besoins de main-d'oeuvre

**Au sein du ministère des Municipalités, Culture et Habitation en général et particulièrement au sein de la Direction de la planification de l'utilisation des terres et du district d'aménagement, on constate une pénurie de main-d'oeuvre pour accomplir le travail qui doit être fait.** Ce problème de main-d'oeuvre résulte des contraintes financières de la province et de l'absence de priorité en matière d'aménagement. Compte tenu des contraintes fiscales du gouvernement, la CUTER comprend les inquiétudes entretenues à l'égard de toutes suggestions d'augmentation de personnel. Toutefois, dans bien des cas, l'augmentation du personnel constitue la meilleure et peut-être la seule solution aux problèmes. L'un des objectifs globaux de la CUTER est de proposer des changements qui soient économiquement abordables. Il existe un certain nombre de mesures qui sont proposées dans d'autres sections du présent rapport qui permettront des économies d'argent. Ce que la CUTER suggère, c'est que ces sommes d'argent soient réaffectées à des domaines où les besoins sont plus pressants. Ainsi, si le gouvernement devait cesser de subventionner les ponceaux d'entrée, il pourrait économiser environ un million de dollars par année. Compte tenu de la subvention qu'il consent actuellement aux commissions d'aménagement de district, il pourrait supporter les 3 à 6 nouvelles commissions recommandées par la CUTER tout en augmentant les budgets des commissions actuelles. S'il cessait d'entretenir les chemins privés et les chemins de classe «D», il économiserait des millions de dollars de plus qui pourraient être consacrés plus avantageusement à combler ces importantes lacunes de personnel.

**Cette lacune de personnel ne se limite pas au ministère des Municipalités, Culture et Habitation.** Ainsi, des pénuries de personnel dans les ministères de la Santé, de l'Environnement et de la Réforme du droit (Justice) entraînent des effets directs sur la prestation des services d'aménagement dans les régions rurales. Le ministère de la Santé exerce une influence directe sur le processus d'approbation des permis de construction et de lotissement, tandis que la Réforme du droit a un impact direct sur les règlements provinciaux (y compris les déclarations des perspectives d'urbanisme et les plans de secteur) qui sont traités par le ministère des Municipalités, Culture et Habitation. Il a été signalé à plusieurs reprises lors de la consultation publique qu'il n'y avait tout simplement pas suffisamment d'inspecteurs au ministère de l'Environnement pour assurer une inspection et une application adéquates des règlements actuels. Cela a entraîné un grave problème de crédibilité pour le gouvernement en général et pour le ministère en particulier.

**Les commissions d'aménagement de même que certains bureaux régionaux du ministère des Municipalités, Culture et Habitation souffrent également d'une pénurie de personnel.** Les

sections antérieures ont souligné la sous-utilisation des talents qui prévaut lorsque l'on demande à des directeurs de l'urbanisme de s'occuper de l'administration des règlements, laquelle pourrait être confiée à du personnel technique. Un certain nombre de régions n'ont pas suffisamment d'inspecteurs de la construction. Cette pénurie deviendrait plus aiguë si le permis de construire universel ou l'inspection des constructions devait être appliqué également à toutes les régions constituées en municipalité. **Outre la pénurie de personnel, on constate également le besoin de perfectionnement et de formation permanente à l'intention des agents d'aménagement et des inspecteurs des constructions.** On pourrait atteindre cet objectif en organisant davantage de séances, de séminaires et d'ateliers de formation sur divers sujets liés à l'aménagement.

Cette pénurie de personnel au sein des districts s'accentuera encore davantage lorsque les commissions d'aménagement accepteront de nouvelles responsabilités dans l'avenir. Les sections antérieures ont également signalé que les nouvelles commissions auront besoin d'un personnel composé d'au moins trois personnes, y compris un urbaniste professionnel, un technicien en urbanisme et une secrétaire-réceptionniste. Advenant que des commissions d'aménagement soient installées dans l'ensemble de la province, il y aura moins de demandes d'urbanistes à l'échelle provinciale et ils pourront peut-être être réaffectés au niveau du district.

**Une autre question touchée par la restriction de personnel à Fredericton aussi bien que dans les districts tient au grand nombre de plans municipaux et de déclarations de perspectives d'urbanisme qui devront faire l'objet d'une révision (ou dont le délai est expiré), tel que requis à tous les cinq ans en vertu de la Loi en vigueur.** La Direction de l'urbanisme ne travaille plus à l'élaboration de ces plans et elle n'a pas le budget nécessaire pour embaucher des conseillers. Ces collectivités sont laissées à elles-mêmes en ce qui a trait à la mise à jour de leurs plans. Malheureusement, plusieurs d'entre elles éprouvent de la difficulté pour établir au budget les fonds requis pour effectuer une mise à jour adéquate de leurs plans. On pourrait aider à remédier à cette situation si des commissions d'aménagement étaient établies dans l'ensemble de la province et si on leur conférait le pouvoir requis pour adopter des plans à l'échelle locale.

### ii) Sources de recettes

**On trouvera ci-dessous des suggestions qui devraient être examinées par la province pour déterminer comment augmenter les recettes en vue d'aider à atténuer les problèmes de restriction budgétaire.**

1) **Augmenter les droits des permis de construction.** Ceci entraîne d'autres conséquences, comme la responsabilité des inspections et la formation des inspecteurs, conformément à la description de la Section 3.5 sur l'approbation de la construction et de l'aménagement.
2) **Imposer un droit pour les demandes de lotissement.**

3) **Imposer un droit pour les dérogations et autres demandes mineures.**
4) **Imposer un droit plus élevé pour les demandes de rezonage.** Les droits maximums de 200 $ actuellement imposés en vertu de la Loi sur l'urbanisme ne suffisent nullement à couvrir les coûts des annonces de rezonage. En conséquence le gouvernement provincial se trouve à subventionner le coût des initiatives du secteur privé. Étant donné que le coût varie dans la province, le montant des droits à percevoir ne devrait pas être stipulé dans la Loi. Le droit devrait être établi en fonction du recouvrement du coût et laissé à la discrétion de chaque commission d'aménagement.
5) Intégrer le coût de l'élaboration des plans ou offrir des services d'aménagement dans le cadre des **budgets de la communauté rurale ou des DSL.**

Les recommandations antérieures précisées dans le présent rapport permettront d'améliorer l'image globale et l'acceptation de l'aménagement en région rurale. Cette démarche devrait permettre la mise en place d'un processus visant à bâtir progressivement un soutien en faveur des ressources humaines et financières requises. Avec l'amélioration de la crédibilité à l'égard de l'aménagement et de la province, le public sera mieux à même d'apprécier les avantages de l'aménagement et il sera probablement plus enclin à l'appuyer par le biais de la fiscalité ou la levée d'impôts particuliers. Cela devrait permettre d'obtenir les ressources suffisantes pour embaucher du personnel professionnel. Les commissions de district constitueraient un avantage pour les régions rurales, en plus de permettre à de nombreuses municipalités qui ne disposent pas actuellement de l'aide professionnelle requise en matière d'aménagement, d'avoir accès à ce service. Le soutien municipal aiderait également à générer les recettes nécessaires pour embaucher du personnel professionnel.

### *d) Amélioration de l'image et du profil de l'aménagement*

Un certain nombre de recommandations proposées dans les sections antérieures du présent rapport devraient certainement contribuer à améliorer l'image globale de l'aménagement. En résumé, le profil serait amélioré par les moyens suivants :

i) **grâce au soutien et à l'engagement de la province.** On accorderait, notamment, une plus grande priorité à l'aménagement et au ministère des Municipalités, Culture et Habitation, et un soutien en conséquence grâce à la prestation des ressources humaines et financières qui font cruellement défaut.

ii) **grâce à l'élection de résidents ruraux aux Conseils communautaires ruraux**, ce qui permettra une meilleure représentation et responsabilisation à l'échelle locale.

iii) **grâce à l'amélioration de la crédibilité** en favorisant la participation locale au processus d'aménagement. Il en résulterait une meilleure participation de la part des représentants des divers ministères gouvernementaux dans chaque région de même que de la part du public en général.

iv) **grâce à une structure permettant la prise de décision à l'échelle locale**, ce qui rapprochera le processus d'aménagement des personnes directement intéressées et permettra également des prises de décision plus rapides et plus valables quant aux approbations en matière d'aménagement.

v) **grâce à une meilleure communication** de la nature de l'aménagement, des raisons pour lesquelles elle est nécessaire et de la façon dont le public peut participer à ce processus.

vi) **grâce à une image plus positive** qui sera créée à l'égard de l'aménagement, en mettant davantage l'accent sur un aménagement proactif au lieu d'insister sur l'aspect réglementation et contrôle.

### *e) Améliorations apportées au Comité provincial de planification et au processus de rédaction juridique*

Étant donné que le Comité provincial de planification et le processus de rédaction juridique ont fait l'objet de nombreuses critiques de la part des responsables de l'aménagement, les recommandations formulées antérieurement dans le présent rapport devraient permettre d'atténuer considérablement les inquiétudes soulevées. Ces recommandations seront abordées ci-dessous de façon distincte.

### i) Comité provincial de planification

Conformément à la recommandation, grâce à l'ajout d'un comité consultatif technique à la structure de la Commission d'aménagement, ce comité étant composé de représentants régionaux des divers ministères gouvernementaux, la plupart des cas qui sont actuellement orientés vers le Comité provincial d'urbanisme à Fredericton pourraient être traités dans la région elle-même. Ceci permettrait d'éviter la lenteur «bureaucratique» qui alourdit le processus actuel et contribuerait à améliorer la crédibilité et la responsabilisation des décisions d'aménagement sur des questions locales.

Il faudrait également envisager une autre possibilité intéressante, c'est-à-dire qu'il y aurait probablement plus de cohérence dans les décisions dans l'ensemble de la province si un co-président provincial se déplaçait d'une région à l'autre pour chaque audience (comme c'est le cas pour le président de la Commission d'appel provincial en matière d'urbanisme). Comme il s'agit de 12 à 15 régions dans la province, ce poste pourrait devenir un emploi à plein temps.

**Dans l'intervalle, jusqu'à ce que les commissions d'aménagement de district ou de gestion de district soient mises sur pied et jusqu'à ce que les commissions actuelles puissent réaménager leur structure pour créer le comité consultatif technique, on pourrait encore**

**apporter un certain nombre d'améliorations en ce qui a trait au Comité provincial d'urbanisme, dont, entre autres :**

1) **les agents d'aménagement des régions de la province et les commissions d'aménagement de district devraient disposer de manuels de procédures et de lignes directrices.** Ces documents devraient comprendre une description de l'information qu'il faudrait faire parvenir au Comité provincial d'urbanisme. Cela permettrait d'éliminer les délais actuellement causés par des soumissions incomplètes de la part des agents d'aménagement.

2) **Cette participation des ministères de l'Environnement et de la Santé et des Services communautaires doit bénéficier d'une plus grande importance lorsqu'il s'agit d'approuver les lotissements.** Étant donné les lacunes que présentent les lois respectives, la Santé et l'Environnement peuvent se prononcer contre un lotissement, mais il peut quand même être approuvé. Ces deux ministères, aussi bien que le ministère des Transports doivent également élaborer des normes qui peuvent être défendues devant les tribunaux. Des décisions récentes, comme dans le cas de la cause impliquant le bassin hydrographique Loch Lomand, il est bien évident que les normes comme la distance entre les fosses sceptiques et certaines nappes d'eau doivent être plus clairement formulées. Des clauses comme «de l'avis» des fonctionnaires de la Santé, l'aménagement ne devrait pas être approuvé, ne tiendront pas le coup face à des poursuites devant les tribunaux. Il semble que des modifications à la Loi sur la Santé et à la Loi sur l'urbanisme sont actuellement proposées dans le but de corriger certaines de ces situations.

3) **On devrait offrir au Comité provincial d'urbanisme les services d'un urbaniste professionnel.** À l'heure actuelle, les cas sont soumis à des représentants des ministères des Transports, des Ressources naturelles et de l'Énergie, de la Santé et des Services communautaires, de l'Environnement et des Municipalités, Culture et de Habitation. Ces représentants devraient bénéficier de l'avis et de l'aide d'un urbaniste professionnel pour faciliter le processus de la prise de décision, même s'il s'agit d'un membre sans droit de vote.

4) **Toute la question des lotissements à des fins de loisirs et de l'approbation des lots pour les chalets le long des voies d'accès privées devrait être traitée par des fonctionnaires de niveau supérieur du ministère des Municipalités, Culture et Habitation et du ministère des Transports.** Il doit y avoir un meilleur moyen de traiter de ces questions. Le ministère des Transports devrait examiner sa politique d'entretien des chemins privés lorsqu'il y a trois résidences permanentes ou plus (ou cinq chalets) situées le long du chemin en question. Le problème s'aggrave lorsque les utilisations approuvées pour des chalets sont converties en résidences permanentes. On exerce des pressions sur le ministre, les députés de l'Assemblée législative ou l'ingénieur régional de la voirie, de sorte que le ministère se retrouve lui-même dans l'obligation de déneiger et d'entretenir l'accès à des maisons isolées sur des chemins privés qui sont souvent en-deçà des normes provinciales en matière

de construction. Ces résidents à leur tour, demandent ensuite d'autres services, comme des autobus scolaires, des services de police et de protection contre les incendies, etc. Cette situation est davantage compliquée par le fait que les taxes sur les chalets sont plus élevées que les taxes sur les résidences occupées par le propriétaire, de sorte que l'on se trouve en présence d'un stimulant financier en faveur de la conversion de ces chalets en résidences permanentes.

**Comme il est recommandé dans la Section 3.2, la province devrait faire appliquer sa politique d'entretien uniquement dans le cas des chemins publics.** La province ne devrait pas se lancer dans des activités de déneigement et d'entretien des chemins de classe «D» et des chemins privés. Lorsque les gens construisent le long d'un chemin privé et dans des lotissements destinés aux loisirs, ils devraient le faire en sachant pertinemment qu'il ne s'agit pas d'un chemin public et que ce dernier ne sera pas amélioré ou entretenu par les contribuables de la province. Si la province doit donner suite à toutes ces demandes, alors, les voies d'accès devraient être construites à titre de chemins publics dès le début ou améliorées au niveau des normes minimales des chemins publics, aux frais des résidents ou entrepreneurs qui obtiennent ces avantages.

Une autre possibilité consisterait à définir les lotissements «à des fins de loisirs» dans le cadre de la Loi sur l'urbanisme ou de ses règlements sur le lotissement. Les définitions pourraient comprendre l'interdiction de bâtir une maison avec des fondations et devraient stipuler clairement que les lots ne doivent pas bénéficier des services offerts dans le cas d'un chemin public. Les lots approuvés à titre d'aires de loisirs devraient également être «classés» de la même façon que dans le cas des lots qui ne sont pas approuvés par le ministère de la Santé et des Services communautaires. Cela pourrait dissuader les établissements financiers de prêter de l'argent pour construire une résidence permanente sur un lot approuvé à titre «d'aire de loisirs».

**La province devrait également examiner ses politiques fiscales en ce qui a trait aux chalets et résidences occupés par le propriétaire.** Elle devrait également envisager la possibilité de retenir l'approbation des permis de construction pour les conversions de chalets en résidences permanentes, à moins que les propriétaires soient prêts à signer une renonciation ou une autre entente à l'effet que ces approbations ne donneront pas lieu à des demandes d'extension des services et commodités ou à une amélioration de la voie d'accès aux frais des contribuables. La province pourrait également aborder cette question dans le contexte de ses politiques provinciales globales de même que dans le contexte des désignations et des politiques en matière d'utilisation des terres dans les plans à l'intention des districts ou des communautés rurales.

Comme il a été précisé dans les sections antérieures, cette décentralisation de la prise de décision ne signifie pas que le Comité provincial d'urbanisme devrait être aboli. Il y aurait toujours des questions liées aux politiques provinciales globales ou des

questions complexes à l'égard desquelles l'avis de hauts-fonctionnaires à Fredericton continuerait à être sollicité. En outre, avec la création d'un comité interministériel sur la planification et le développement, le Comité provincial d'urbanisme pourrait assumer plus de responsabilités consultatives auprès du Comité interministériel.

### ii) Processus de rédaction juridique

En ce qui a trait aux problèmes soulevés antérieurement à l'égard du processus de rédaction juridique, **on recommandait comme meilleure solution, et de loin, de faire adopter les plans de district, les plans de secteur ou les déclarations de perspectives d'urbanisme par les commissions d'aménagement ou les conseils communautaires ruraux, de la même façon que dans le cas de l'adoption des plans par les municipalités.** Il s'agit donc de cesser d'en faire des règlements provinciaux de façon à éviter l'ensemble du processus de rédaction juridique dès le départ. Il n'est pas raisonnable que ces plans de secteur ruraux, qui traitent de problèmes strictement locaux, deviennent des règlements provinciaux. Cela ne nécessiterait qu'une légère modification à la Loi actuelle.

Une autre bonne raison pour adopter cette approche, c'est que le système actuel se heurtera à des problèmes importants. Avec 291 DSL, la province ne sera jamais en mesure de traiter tous les nouveaux plans qui seront adoptés, sans compter les modifications qui devront également être soumises au même processus.

**Dans l'intervalle, tant que la structure de la commission ne sera pas en place et que l'on n'aura pas apporté les modifications législatives pertinentes, les mesures suivantes sont recommandées en vue d'améliorer le processus de rédaction juridique.**

#### 1) Atelier

Un certain nombre de ces problèmes pourrait être réglé si le groupe de rédaction juridique organisait un atelier ou un séminaire d'une journée à l'intention des urbanistes de la province qui élaborent les plans de secteur ou les règlements ruraux. Le groupe ainsi visé ne serait pas considérable. On pourrait alors suggérer un document modèle pour la déclaration des perspectives d'urbanisme, en mettant l'accent sur les erreurs ou problèmes courants, de même que les modalités de présentation, les cartes, les graphiques et les mécanismes de présentation des rapports, etc. Les modalités pourraient être modifiées par suite de la participation des urbanistes et les échanges pourraient déboucher sur l'acceptation d'une approche commune. Il vaudrait certainement la peine que chacun consacre une journée de son temps pour dissiper les frustrations entourant cette question et pour demander justement à chacun de travailler dans le même sens. Ce serait également d'autant plus bénéfique si l'on pouvait accélérer l'ensemble du processus.

### 2) Agent de liaison

Il serait également avantageux de nommer une personne du ministère des Municipalités, Culture et Habitation à Fredericton, qui serait chargée d'examiner tous les documents avant de les envoyer à la Réforme du droit et avant de les retourner aux urbanistes. Cette personne pourrait éliminer, s'il y a lieu, les erreurs ou incohérences contenues dans les documents. Elle pourrait également élaborer une représentation graphique des progrès du cheminement de tous les documents. Elle pourrait enfin avoir comme rôle également de communiquer toutes les modifications importantes dans les deux directions.

### *f) Commission provinciale d'appel en matière d'urbanisme*

La Commission provinciale d'appel en matière d'urbanisme (CPAMU) est établie en vertu de l'article 86 de la Loi sur l'urbanisme, afin d'entendre les appels permis. Elle se compose d'un président et de quatorze autres membres, deux membres étant nommés par chacune des sept régions d'aménagement. Le président et le vice-président doivent être des avocats inscrits depuis au moins cinq ans au Barreau de la province.

Les appels sont fondés sur une allégation de mauvaise utilisation de pouvoir (mauvaise application de la Loi) ou d'une allégation de gêne particulière. Aux fins de l'audience d'un appel, le président ou le vice-président et les deux membres de la région d'aménagement visée constituent la commission. Si les sept régions actuelles sont remplacées par 12 à 15 districts, la Loi devra alors être modifiée pour permettre un membre par district. Les appels pourraient encore être entendus par les deux membres les plus rapprochés des cas à l'étude.

On permet quatre types généraux d'appels. Ces appels résultent généralement des situations suivantes :

1) le refus d'approuver un aménagement, le refus d'accorder un permis, ou l'objection à des dispositions liées à un permis octroyé;
2) l'approbation du plan d'aménagement d'une autre personne ou l'octroi d'un permis à cette personne;
3) les normes prescrites par un conseil ou l'action proposée du conseil à l'égard d'une utilisation non conforme; ou
4) le refus d'un agent d'aménagement d'approuver un plan provisoire ou un plan de lotissement, ou d'approuver un document en vue de son enregistrement ou de son exemption.

Peu de préoccupations ont été exprimées au sujet de la CPAMU et plusieurs personnes ont reconnu le rôle important qu'elle joue dans le cadre du processus global d'aménagement en

atténuant la rigidité qui entoure souvent les approbations d'aménagement. **La principale préoccupation qui a été soulevée au sujet des CPAMU a été exprimée par les urbanistes professionnels et il s'agissait des décisions de la CPAMU à l'égard des situations gênantes.** Plusieurs urbanistes estimaient que les interprétations de situations gênantes étaient trop vagues et que les décisions manquaient d'uniformité. Ils ont fait valoir la nécessité d'une définition plus précise de ce terme. Il y aurait lieu de favoriser un échange à cet égard entre la CPAMU et le groupe des urbanistes professionnels.

Une autre préoccupation exprimée par les urbanistes professionnels portait sur le règlement des griefs généraux en matière d'aménagement. Malgré l'existence de dispositions dans la Loi pour permettre à la Commission d'appel d'entendre les cas d'allégation de mauvaise application des arrêtés ou règlements, on se trouve souvent en présence de questions plutôt techniques que l'on pourrait laisser aux tribunaux. D'autre part, il existe peu de possibilités d'interjeter appel contre l'application initiale des arrêtés et des règlements ou des modifications à ceux-ci. Le seul recours est celui des tribunaux, lesquels ne sont pas en mesure de prendre une décision sur les mérites d'une décision en matière d'aménagement, mais seulement à savoir si les procédures pertinentes d'application de l'arrêté ou du règlement ont été respectées. Il se peut que la Commission d'appel doive se pencher sur des questions d'aménagement plus ambiguës. La Commission d'appel pourrait alors offrir un meilleur système d'équilibre des pouvoirs face à des décisions arbitraires en matière d'aménagement. Toutefois, si l'on juge qu'il serait préférable de laisser au processus politique les décisions en matière d'aménagement, le rôle des fonctionnaires affectés à la prise de décision en matière d'aménagement doit être sérieusement remis en question. Cet aspect se rattache à la préoccupation entourant l'exigence de nommer des comités consultatifs en matière d'urbanisme ayant des responsabilités statutaires distinctes de celles des conseils municipaux. Les urbanistes étaient d'avis que l'on devrait se pencher sur cette question et qu'il serait peut-être plus pertinent de rendre facultative la nomination des comités consultatifs en matière d'urbanisme, comme c'est le cas de la nomination des autres comités municipaux.

### *g) Améliorations et modifications apportées à la Loi sur l'urbanisme*

La présente Loi sur l'urbanisme a été promulguée en 1973 et, malgré une révision importante en 1979, très peu de modifications de fond ont été apportées à la Loi depuis 1973. Les urbanistes professionnels de la province ont demandé une révision complète de la Loi à un certain nombre d'occasions. D'autres professionnels qui font régulièrement appel à cette Loi, comme les avocats et les arpenteurs, de même que les agents d'aménagement de la province eux-mêmes, ont souvent suggéré des modifications à la Loi.

Il n'y a pas de doute que cette Loi doit être révisée en profondeur. Elle est en place depuis vingt ans et il est temps de réexaminer la philosophie qui la sous-tend et de corriger ses lacunes. L'urbanisme touche tous les aspects de la vie communautaire, y compris l'économie

et l'environnement, auxquels la province a d'ailleurs accordé un haut niveau de priorité. Les efforts récents de la Table du ronde du premier ministre sur l'environnement et l'économie et des conférences économiques régionales constituent effectivement des efforts d'aménagement. Le moment est venu d'évaluer jusqu'à quel point la Loi sur l'urbanisme peut entraver ou favoriser l'atteinte des objectifs de la province en matière d'aménagement durable. Dans le but de permettre un bon nombre des changements recommandés à la structure et au processus en matière d'aménagement, il faudrait apporter des modifications à la Loi sur l'urbanisme.

**Il est recommandé que lorsque le gouvernement aura pris connaissance du présent document, il se penche, de concert avec ses divers ministères, les commissions d'aménagement, les municipalités et le public en général, sur les choix présentés et qu'il décide d'une orientation à prendre et qu'il entreprenne une révision complète de la Loi sur l'urbanisme. Cette révision devrait intégrer les modifications particulières requises comme suite au rapport de la CUTER de même que d'autres modifications d'ordre général et spécifique qui ont été suggérées dans de nombreuses présentations au cours des ans. Il faudrait également y intégrer les modifications qui résulteraient de certaines autres études en cours, comme celles qui portent sur la restructuration du gouvernement local, la prestation des services à l'échelle régionale et les modifications des transferts et du financement à l'échelle provinciale ou municipale. La révision de la Loi devrait comprendre une vaste consultation auprès de tous les groupes et organismes qui font appel à la Loi ou qui sont visés par celle-ci de façon constante.**

La section qui suit décrit certaines modifications précises qu'il faudrait apporter à la Loi par suite des recommandations contenues dans la présente section sur la structure et le processus de l'aménagement. On trouvera ensuite une description de certaines lacunes générales de la Loi auxquelles on devrait remédier dans le cadre d'une révision globale de la Loi sur l'urbanisme.

Dans le but de permettre un bon nombre des modifications recommandées sur la structure et le processus de l'aménagement, il faudra apporter des modifications à la Loi sur l'urbanisme. Certaines des suggestions pourraient être mises en oeuvre sans aucune modification à la Loi. Ainsi, aucune modification ne serait requise pour adopter les déclarations des perspectives d'urbanisme pour l'ensemble de la province ou pour les commissions d'aménagement de district ou pour l'élargissement des commissions d'aménagement dans le but de couvrir l'ensemble des territoires de la province.

**Il faudrait modifier la Loi dans les cas suivants :**

1) pour permettre au lieutenant-gouverneur en conseil d'adopter les politiques provinciales en matière d'utilisation et d'aménagement des terres.
2) pour exiger un avis public et un processus d'audience lors de toute modification apportée aux politiques en matière d'utilisation et d'aménagement des terres
3) pour exiger que les politiques de tous les autres plans soient conformes ou ne dérogent pas aux politiques provinciales en matière d'utilisation et d'aménagement

des terres.

4) pour permettre d'apporter des modifications à la structure provinciale qui permettraient et décriraient les fonctions des organismes suivants :
   - le Comité des politiques et priorités
   - le Comité interministériel sur la planification et le développement
   - le Comité consultatif provincial en matière d'aménagement.
5) pour remplacer les sept régions d'aménagement par 12 à 15 districts d'aménagement et pour remplacer les descriptions des plans régionaux par celles des plans de district suggérés.
6) pour redéfinir la structure des commissions d'aménagement de district afin de permettre que des membres soient nommés par les municipalités-membres et les communautés rurales. Tous les représentants doivent être des membres élus de leurs conseils respectifs.
7) pour permettre à la commission d'aménagement de district d'adopter des plans et des arrêtés tout comme le font les municipalités.
8) pour permettre la création d'un comité consultatif technique des commissions d'aménagement de district et une description de sa composition et de ses responsabilités, y compris des pouvoirs semblables à ceux du Comité provincial de planification et pour favoriser un «guichet unique» des approbations d'aménagement.
9) pour permettre aux commissions d'aménagement de district ou aux conseils communautaires ruraux d'accepter une affectation publique, comme dans le cas des municipalités.
10) pour permettre aux plans de district, de secteur et aux plans municipaux et déclarations des perspectives d'urbanisme d'aborder les mêmes questions que celles qui figurent actuellement dans les plans régionaux. Ils seraient alors tous en conformité l'un avec l'autre et pourraient également tenir compte des circonstances uniques au sein de leurs secteurs de compétence.
11) pour définir le nouveau rôle du Comité provincial d'urbanisme.
12) pour remanier la section sur les droits des approbations ou permis d'aménagement en ce qui a trait aux approbations d'aménagement, aux permis de construction, aux demandes de rezonage, aux demandes de lotissement et de dérogation, conformément à la description qui en est faite dans le présent rapport.
13) pour permettre la création de commissions de gestion de district, si la province décide d'adopter cette orientation.

La révision plus générale de la Loi sur l'urbanisme devrait tenir compte des aspects suivants.

En 1979, la révision de la Loi sur l'urbanisme effectuée par William E. Cooper comportait les sept recommandations principales qui sont énumérées ci-dessous. On devrait tenir compte à nouveau de cette révision. Les cinq premières recommandations ont déjà été reprises jusqu'à un certain point dans certaines recommandations faites ci-dessus ou ailleurs dans le présent rapport. Voici donc les recommandations de M. Cooper :

1. Que l'on abolisse l'aménagement régional.
2. Que l'on rende obligatoire l'aménagement par district pour toute les villes et les

secteurs environnants.

3. Que les agents d'aménagement bénéficient d'un perfectionnement de leurs compétences en aménagement pour devenir des agents au service des autres ministères participant au processus de l'aménagement.
4. Que la Loi provinciale établisse des priorités provinciales et délègue les questions locales aux municipalités, y compris le pouvoir résiduel.
5. Du point de vue de sa formulation, la loi provinciale devrait traiter de façon distincte les secteurs constitués en municipalité et ceux qui ne sont pas constitués en municipalité.
6. Que les comités consultatifs d'urbanisme prévus par la Loi soient abolis.
7. Que les lotissements des lots uniques soient autorisés sans plan d'arpentage.

En 1990, une présentation de l'Association des urbanistes du Nouveau-Brunswick au ministère des Municipalités, Culture et Habitation faisait état de préoccupations et de questions diverses qu'elle suggérait d'inclure dans la révision de la Loi sur l'urbanisme. Celles qui n'ont pas déjà été mentionnées portent sur certaines ambiguïtés contenues dans la Loi, certaines relations ou certaines incompatibilités à l'égard d'autres lois de même que sur certaines améliorations d'ordre général.

La Loi actuelle n'est pas facile à comprendre et elle comporte un certain nombre d'**ambiguïtés et de questions non résolues**. Cette situation a donné lieu à une application inégale de ses dispositions dans la province. Pour ne citer quelques exemples :

- un certain nombre de dispositions exigent que l'agent d'aménagement et le comité consultatif d'urbanisme soient du même avis, [par exemple, les articles 42(3) (k) (i) et (ii), et 48 (3)], mais elles ne donnent aucune indication sur ce que l'on doit faire lorsque les deux sont en désaccord.
- les dimensions des lots peuvent être réglementées à la fois par l'arrêté de zonage et l'arrêté de lotissement.
- l'article 23(3) requiert que les plans municipaux comprennent une carte indiquant les zones en lesquelles l'arrêté de zonage propose de diviser la municipalité. Cela signifie-t-il que l'arrêté de zonage fait partie du plan municipal? Lorsque l'arrêté de zonage est modifié, cela signifie-t-il que les désignations d'utilisation des terres du plan municipal sont également modifiées ou vice versa?
- l'article 40 ne traite pas adéquatement de la non conformité en ce qui a trait aux normes de zonage en regard de la non conformité en ce qui a trait à l'utilisation.
- les articles de la Loi qui traitent du lotissement ne sont pas appliqués de façon uniforme dans la province, probablement parce qu'ils ne sont pas faciles à comprendre.
- la province et les citoyens sont tenus d'entreprendre un aménagement qui soit compatible avec les propositions du plan et les municipalités sont, de surcroît, tenues de respecter les politiques. Toutefois, la Loi ne précise pas ce qui constitue une politique et une proposition.
- Comment la valeur marchande d'une terre peut-elle être déterminée en ce qui a trait à l'article 42 (3) (g)?

**En ce qui a trait aux autres lois, on constate des incohérences et des dédoublements entre la Loi sur l'urbanisme et certaines autres lois.** Ainsi, la dimension des lots est réglementée par les arrêtés de zonage, les arrêtés de lotissement et par voie de règlements en vertu de la Loi sur la Santé. Les éléments de politique qui doivent être compris dans les plans municipaux ne correspondent pas aux services qui peuvent être dispensés par les municipalités en vertu de la Loi sur les municipalités. Les dispositions en ce qui a trait à la fermeture des rues dans la Loi sur l'urbanisme ne sont pas compatibles avec la Loi sur les municipalités. La Loi sur l'urbanisme stipule que les municipalités doivent soumettre chaque année un budget quinquennal révisé en ce qui a trait à la mise en oeuvre des propositions du plan municipal, mais cette exigence n'est pas reconnue dans la Loi sur les municipalités. Il faudrait une enquête approfondie pour relever ce type de dédoublements et d'incohérences entre les lois et on devrait prendre les mesures correctives qui s'imposent.

**Une autre préoccupation à l'égard de la Loi sur l'urbanisme, c'est qu'elle traite à la fois de l'élaboration des politiques et de leur mise en oeuvre.** L'inquiétude des urbanistes tient au fait que la mise en oeuvre des plans, autrement que par voie de réglementation, est trop souvent ignorée. Bien des ministères provinciaux sont tout à fait inconscients du fait qu'ils sont liés par les propositions contenues dans les plans municipaux. Même si c'est requis en vertu de la loi, les plans municipaux sont approuvés sans budget d'immobilisations en vue de la mise en oeuvre des propositions et le ministre n'a pas demandé de mise à jour du budget quinquennal. On omet d'utiliser les plans pour la gestion stratégique. Cela contribue à saper les efforts d'aménagement. La mise en oeuvre des plans dépend à la fois des secteurs privés et publics. Il ne semble guère équitable d'exiger que le secteur privé respecte les plans et les arrêtés de mise en oeuvre, alors que les municipalités et la province n'utilisent pas les plans pour orienter leurs propres activités.

**Certains aspects généraux de la Loi pourraient être améliorés.** Voici quelques problèmes qui ont été soulevés :

- la Loi pourrait être beaucoup plus facile à utiliser grâce à un certain remaniement, une reformulation et une réduction du nombre des renvois.
- toute la section des contrats de zonage doit être examinée. À l'heure actuelle, peu de secteurs sont rezonés pour certains usages étant donné qu'il n'est pas possible d'imposer des conditions sur l'aménagement sauf par voie de rezonage. Cela complique indûment les approbations d'aménagement. On doit envisager d'autres moyens pour s'assurer que l'aménagement respecte certaines normes.
- les divers délais prévus par la Loi doivent être révisés, certains étant trop longs et d'autres trop courts.
- il y a peu de différence entre les projets d'aménagement, les projets de rénovation urbaine et la pratique qui consiste à adopter des plans secondaires à titre de modifications aux plans municipaux. Tout cela pourrait être regroupé dans la section de la loi portant sur les plans municipaux.

On devrait ajouter un **plus grand nombre de définitions**, dans le but de préciser les différences entre des notions comme l'occupation d'une résidence, d'un logement, d'un

immeuble, d'une maison, etc.

Le processus de modification des règlements en vertu de la Loi est trop **complexe et il exige trop de temps**, de sorte qu'il devrait être révisé et rationalisé.

La délégation d'un certain pouvoir comme on l'a fait dans le cas de la Commission d'aménagement de district de la Péninsule acadienne, pourrait être élargie, de façon à reconnaître les particularités d'un district ou d'une région. La décentralisation des pouvoirs de prise de décision suggérée dans le présent rapport pourrait annuler le besoin d'exempter une commission en vertu de la Loi.

Il est également suggéré que l'on ajoute à la Loi ou aux règlements des éléments permettant le traitement du **regroupement de deux parcelles de terre ou plus en une seule parcelle.** On fait face à un problème similaire si l'on désire réintégrer dans les parcelles de terre adjacentes une servitude qui n'est plus requise. Il y a également un conflit entre la Loi sur l'urbanisme et la Loi sur l'enregistrement au sujet du regroupement des parcelles de terre. L'intention est d'en faire une seule parcelle et pourtant, la Loi sur l'enregistrement reconnaît la parcelle sous la forme de deux lots, chacun ayant son propre numéro d'identification de propriété. La meilleure façon de remédier à cette situation consisterait probablement à apporter des modifications à la Loi sur l'enregistrement ou d'élaborer une nouvelle Loi sur l'enregistrement foncier.

# 3.0 LOCALISATION DU PEUPLEMENT

## 3.1 INTRODUCTION

**Le peuplement s'entend généralement de l'établissement des usages de type urbain, comme les usages résidentiels, commerciaux, et industriels et institutionnels.** Le peuplement dans les municipalités (cités, villes et villages) et les collectivités rurales est généralement perçu positivement lorsqu'il est adjacent et apporte une contribution à la collectivité déjà existante. Toutefois, le peuplement est souvent perçu comme un élément négatif lorsqu'il se produit sous la forme d'étalement urbain et d'aménagement linéaire. **L'étalement** s'entend du peuplement non planifié qui se produit en périphérie des collectivités, tandis que **l'aménagement linéaire** s'entend d'une étendue de peuplement continu et non planifié le long des routes. Ces formes d'aménagements créent des conflits avec les terres ressources et entraînent des effets négatifs sur le réseau routier et sur les collectivités adjacentes.

La question de l'étalement urbain et de l'aménagement linéaire a déjà fait l'objet de plusieurs études par le passé au Nouveau-Brunswick. Bien qu'elle ait été reconnue comme un problème depuis plusieurs années, le gouvernement a pris très peu de mesures pour y apporter des solutions. L'étalement et l'aménagement linéaire constituent l'une des principales questions sur lesquelles on a demandé à la CUTER de se pencher. Étant donné que l'étalement urbain et l'aménagement linéaire sont un phénomène qui se produit surtout dans les secteurs non constitués en municipalités, et compte tenu du fait que c'est une tendance dominante en matière d'aménagement depuis quelques années, bien des gens ont tendance à penser que l'ensemble de l'aménagement rural est négatif. L'image négative qui se rattache à l'étalement et à l'aménagement linéaire a malheureusement été associée avec la plupart des types d'aménagement rural.

**Il faut préciser que le mandant de la CUTER consiste à trouver des solutions aux problèmes de l'étalement et de l'aménagement linéaire, et non de prévenir toute forme d'aménagement rural. Bien au contraire, l'un des principaux objectifs de la CUTER est précisément de suggérer une structure et un processus qui déboucheront sur un cadre de travail susceptible de permettre aux collectivités rurales de participer à un aménagement proactif, afin d'être mieux en mesure de profiter des perspectives d'aménagement qui amèneraient une croissance et un aménagement positifs.**

Environ 8 p. cent de la population du Nouveau-Brunswick vivant en région rurale tirent leur gagne-pain directement du secteurs des ressources, comme, par exemple, les agriculteurs, les producteurs de bois, les mineurs et les pêcheurs. D'autres Néo-Brunswickois dépendent indirectement du secteur des ressources, parce qu'une partie de leur revenu provient de l'approvisionnement du secteur des ressources ou des services à son endroit.

Indépendamment des raisons qui les incitent à vivre en région rurale, la plupart des résidents ruraux du Nouveau-Brunswick exercent leur activité professionnelle dans les domaines des loisirs, de la culture et du divertissement en région urbaine. Certains vivent sur des fermes ou des terrains très vastes ou dans des collectivités isolées ou des aménagement dispersés, ce qui élimine à toute fin pratique les possibilités de conflit les uns avec les autres, avec les ressources ou avec l'environnement. On nourrit toutefois une certaine inquiétude à l'égard des formes plus denses et plus concentrées de peuplement rural, connus sous le nom d'étalement et d'aménagement linéaire.

Les petites collectivités rurales constituent un apport précieux à titre de centre de service pour la population et les activités commerciales liées à la région rurale et aux ressources. Au Nouveau-Brunswick, certaines petites villes, villages et collectivités rurales sont des victimes de l'étalement et de l'aménagement linéaire, tout comme c'est le cas des centres urbains plus densément peuplés, étant donné que les gens ont déménagé pour profiter d'un style de vie plus rural, de coûts d'aménagement plus modestes et d'une diminution des règlements et contrôles. Un grand nombre de présentations à la CUTER déplore le déclin des collectivités rurales. Plusieurs se remémorent l'époque où leurs collectivités étaient dotées d'une école, d'églises, de plusieurs magasins, de docteurs, de stations service, etc. Et compte tenu de l'évolution socio-économique et des réactions du gouvernement à ces changements, plusieurs collectivités ont perdu un certain nombre de ces usages communautaires et sont maintenant devenues essentiellement des collectivités résidentielles occupées surtout par des gens plus âgés à la retraite.

**Ces petits villages, villes et collectivités rurales sont non seulement des victimes de l'étalement, mais également de pressions économiques et sociales plus vastes.** Les progrès de la technologie et l'augmentation de la concurrence des marchés a modifié le profil de l'industrie des ressources. Le nombre de fermes a diminué et l'exploitation des boisés à forte densité de main-d'oeuvre est devenue moins concurrentielle et moins rentable. Il en est résulté une réduction du nombre de personnes employées dans le secteur des ressources primaires, et plusieurs ont dû rechercher de l'emploi dans d'autres secteurs, y compris des gens vivant dans des municipalités. Les forces économiques mondiales et les déficits gouvernementaux croissants ont également entraîné une rationalisation des programmes sociaux, ce qui s'est traduit par une réduction des écoles et des établissements de soins de santé en région rurale.

On a également assisté à un exode des jeunes gens des collectivités rurales. Étant donné la diminution du travail dans les industries des ressources traditionnelles, les jeunes gens ont dû quitter les collectivités rurales pour rechercher de l'emploi ou une éducation supérieure. S'ils trouvent de l'emploi ou une fois qu'ils ont terminé leurs études, ils reviennent rarement, à cause de la faiblesse des perspectives d'emploi. S'ils reviennent, ils s'établissent souvent à l'extérieur de la collectivité, ce qui laisse les collectivités rurales dans un état encore pire, parce qu'elles perdent les jeunes gens qui amorcent l'étape de leur vie professionnelle et de l'éducation de leurs enfants. En conséquence, la collectivité regroupe une population plus âgée et souvent plus dépendante, qui est incapable d'offrir et de maintenir les services et les

établissements d'autrefois.

Bien que cette tendance soit déplorable, il est peu probable que l'on assiste à une revitalisation des collectivités rurales, à moins que des possibilités d'emplois soient créées dans ces mêmes collectivités ou dans des régions avoisinantes et que l'étalement et l'aménagement linéaire soient contrôlés. Il ne sera pas facile de stopper ou de renverser l'une ou l'autre de ces tendances. Les municipalités plus grandes continueront à attirer la plupart des générateurs d'emplois, non seulement à cause de la main-d'oeuvre qui s'y trouve, mais également en raison des nombreux autres services de soutien et établissements qu'elles sont en mesure d'offrir aux familles et aux employés, tout aussi bien qu'aux entreprises. Dans bien des cas, c'est également à cet endroit qu'elles devraient être localisées pour s'acquitter des services d'eau, de traitement des eaux usées et de soutien des services publics qui sont requis. **L'étalement et l'aménagement linéaire ont été tolérés depuis si longtemps qu'ils sont presque devenus un mode de vie et qu'il faudra compter encore beaucoup de temps avant que des mesures correctives soient acceptées.**

Cela ne signifie pas que les collectivités rurales devraient abandonner de saines mesures d'aménagement pour améliorer leur communauté. Au chapitre 2, la CUTER suggère une structure et un processus qui offriront aux gens à l'échelle locale une meilleure représentation et leur permettront de devenir davantage proactifs en matière d'aménagement de leur collectivité. Des plans et stratégies sont suggérés pour permettre aux collectivités d'examiner les possibilités et d'élaborer des politiques et des mesures pour les matérialiser. La section sur l'emplacement des activités commerciales et industrielles établira des politiques d'incitation au développement de perspectives d'emplois qui sont pertinentes pour les régions rurales, c'est-à-dire liées aux industries des ressources à titre de fournisseur ou d'utilisateur des produits ou aux industries artisanales ou entreprises à domicile. Ce sont là également des possibilités pour les pourvoyeurs, les guides et les exploitants touristiques qui dépendent de la protection des ressources vulnérables de la faune de même que des attributs pittoresques de nos régions rurales.

Les plans de district et les plans locaux et stratégies peuvent être élaborés avec des politiques requérant des mesures de la part des groupes comme le ministère du Développement économique et du Tourisme, les commissions de développement économique régionales et des groupes communautaires comme les programmes de développement des collectivités, dans le but de rechercher activement des perspectives d'emploi et d'améliorer les compétences et la formation des travailleurs locaux. L'information peut être acheminée dans le cadre de ces plans à partir des conférences économiques régionales, de sorte que les politiques d'aménagement puissent être coordonnées en tenant compte des conclusions des conférences économiques. Les commissions d'aménagement et les commissions de développement économique peuvent travailler ensemble dans le but de favoriser l'aménagement d'une manière proactive et positive. L'aménagement lui-même sera mieux accepté s'il est perçu comme une force positive favorisant le développement au lieu d'être strictement axé sur le contrôle. Il revient aux entreprises, aux résidents et aux leaders de la collectivité de décider comment chaque

collectivité réagira à cet égard. **Le rôle de la CUTER consiste à recommander un cadre de travail et un processus au sein duquel cette démarche s'effectuera en harmonie avec l'utilisation des ressources et l'environnement.**

But et objectifs

**Bien qu'une économie saine soit essentielle au bien-être général des résidents, le but de la CUTER en matière de peuplement consiste à recommander une structure, un processus et des politiques visant à gérer nos terres et nos ressources en eau, de même que nos modèles de peuplement de façon plus efficace, d'une façon saine du point de vue environnemental et d'une façon responsable du point de vue financier.**

Les objectifs à cette fin doivent tenir compte de la situation unique du Nouveau-Brunswick et de son histoire. Des politiques rigides de contrôle et l'interdiction directe de l'aménagement à l'extérieur des municipalités et des collectivités rurales ne seraient pas acceptables au Nouveau-Brunswick. Cette approche aurait pu fonctionner il y a trente ans, mais pas à notre époque. L'approche suggérée par la CUTER consiste à adopter des politiques pour freiner l'étalement et l'aménagement linéaire en favorisant des aménagements à des endroits plus appropriés, et en protégeant les terres ressources et les zones vulnérables du point de vue environnemental.

Les principaux objectifs sont les suivants :

- Favoriser la croissance dans les régions actuellement construites – cités, villes, villages et collectivités rurales, dans le but de rendre plus efficace l'utilisation de l'infrastructure et des services actuels;

- Décourager l'aménagement le long des sections du réseau routier provincial qui visent une circulation efficace et sécuritaire;

- Atténuer les frais publics liés à l'aménagement linéaire en transférant les coûts aux entrepreneurs et aux bénéficiaires de ce type d'aménagement;

- Limiter l'aménagement dans les terres ressources désignées aux fins de l'agriculture, de la foresterie et de l'extraction minérale et des agrégats et pour les pêches, de même que nos bassins hydrographiques, nos provisions d'eau souterraine et nos terres destinées aux loisirs et au tourisme; et

- Limiter l'aménagement dans les réserves et les zones vulnérables du point de vue environnemental, comme les habitats de la faune et les zones de pêche, tout en protégeant nos côtes et notre littoral, nos plaines inondables et la qualité de l'air.

Le reste du présent chapitre présente des politiques portant sur l'étalement urbain et l'aménagement linéaire, l'emplacement des activités à des fins commerciales et industrielles,

les services en région, l'approbation des constructions et de l'aménagement et les incitatifs visant à favoriser ou a décourager le développement.

Les politiques liées aux objectifs des ressources sont énoncées dans le chapitre 4 et celles qui portent sur les objectifs d'ordre environnemental sont présentées au chapitre 5.

## 3.2 ÉTALEMENT URBAIN ET AMÉNAGEMENT LINÉAIRE

### 3.2.1 Historique

#### *A. Définition de l'étalement et de l'aménagement linéaire*

**L'étalement urbain s'entend de la croissance non planifiée des habitations, des industries et des entreprises dans la périphérie immédiate des cités, villes et des villages.** Au Nouveau-Brunswick, l'étalement urbain est attribuable au fait que nos gens recherchent un *«style de vie rural»*. Les lots sont plus grands et il y a plus d'espaces ouverts. L'achat et l'aménagement des terres est moins dispendieux. À cela vient s'ajouter l'avantage de taxes moins élevées et d'un moins grand nombre de règlements en matière d'aménagement, ce qui constitue un attrait incontestable, étant donné que le niveau des services est élevé en comparaison des coûts. Les avantages perçus en ce qui a trait au style de vie rural ont attiré bien des Néo-Brunswickois qui sont venus s'installer dans des secteurs non constitués en municipalités (à l'extérieur de nos villes, de nos cités et de nos villages). En 1991, les données de Statistique Canada révélaient qu'environ 40 % (288 190) des Néo-Brunswickois vivaient dans des secteurs non constitués. Ce chiffre constitue une augmentation en regard des 36 % relevés en 1976 et on observe une tendance soutenue de l'augmentation de la population dans les secteurs non constitués dans chaque comté de la province. Ces statistiques seront exposées de façon plus détaillée un peu plus loin dans la présente section. Il est intéressant de signaler que moins de 8 p. cent de la population de la province tirent leur gagne-pain directement des terres (agriculteurs, bûcherons, mineurs, pêcheurs) et que moins de 2 p. cent vivent sur des fermes. La vaste majorité des résidents ruraux se déplace vers les centres urbains pour le travail.

**L'aménagement linéaire est une forme de peuplement qui est souvent perçue comme un signe avant-coureur de l'étalement urbain. L'aménagement linéaire se produit lorsque des habitations, des industries ou des entreprises sont construites de façon non planifiée le long des routes principales.** L'aménagement linéaire s'étend d'une façon linéaire, comme l'indique son nom, et en conséquence, les problèmes environnementaux n'ont pas tendance à être aussi graves que dans le cas de l'étalement urbain. Il en coûte toutefois plus cher d'offrir ou d'étendre les services et les commodités publiques dans le cadre de ces aménagements linéaires.

La description suivante est tirée d'une étude menée il y a vingt-cinq ans, soit en 1968, par la Commission d'urbanisme de Saint-Jean. Elle vient confirmer le fait que l'aménagement

sous forme d'étalement soulève des inquiétudes au Nouveau-Brunswick depuis fort longtemps.

**L'étalement urbain comprend trois critères fondamentaux établis en fonction de sa forme et de ses causes.[1]**

1. On peut le définir comme un aménagement dispersé le long des routes ou dans des lotissements isolés à l'écart des secteurs dotés de services. Il arrive souvent que l'étalement ne constitue pas un aménagement continu; il est souvent dépourvu de services et non planifié.

2. Les aspects négatifs de l'étalement comprennent, entre autres, le fait qu'il n'est pas commode, qu'il est coûteux et qu'il détruit les fermes et les boisés, qu'il peut entraver l'aménagement futur et qu'il se fait souvent au hasard et enfin, son apparence est souvent dépourvue d'attrait.

3. L'étalement est créé par une combinaison de choix de style de vie personnels et de considérations d'ordre géographique ou topographique, par des facteurs liés au marché en général et aux politiques gouvernementales.

**Pour les fins de la présente étude, la définition suivante a été retenue, à titre de définition communément acceptée de l'étalement et elle s'applique parfaitement à la situation qui prévaut au Nouveau-Brunswick.**

> L'aménagement en périphérie ou à l'extérieur de la délimitation immédiate des secteurs bâtis d'une municipalité, qui est dominé par le développement résidentiel, qui s'appuie sur un plus grand centre urbain constitué, en ce qui a trait aux perspectives d'emplois, au contexte éducatif, aux services commerciaux et de détail de même qu'aux installations et services de loisirs. Le modèle du peuplement est caractérisé par des logements unifamiliaux situés dans des lotissements et des aménagements linéaires le long des routes principales ou secondaires. L'aménagement est dispersé dans l'ensemble d'un secteur sans ordre apparent. L'aménagement se fait essentiellement sans contrôle ou réglementation, ce qui entraîne des conflits entre les résidents d'origine et les nouveaux venus. C'est une forme d'aménagement inefficace et coûteuse.[2]

Dans le contexte néo-brunswickois, l'étalement urbain s'applique à l'aménagement résidentiel, commercial et industriel qui se produit dans les secteurs non constitués dans les périphéries des municipalités, par des gens qui ne participent pas ou n'ont aucun lien avec les ressources naturelles du secteur rural. Dans la plupart des cas, ces gens sont employés dans une municipalité voisine ou il s'agit de personnes à la retraite dont les seuls liens avec la région rurale prennent la forme d'un lieu de résidence.

**Il existe un certain nombre d'exemples bien connus d'étalement urbain au Nouveau-Brunswick.** L'exemple le plus tristement célèbre est sans doute celui de la région du New Maryland au sud de la délimitation de la cité de Fredericton. Ce village nouvellement constitué résulte essentiellement de vingt ans d'étalement urbain non planifié et non contrôlé qui, dans la plupart des cas, s'appuie sur les services, les établissements et les perspectives d'emplois offerts par la ville de Fredericton. Le nouveau village a hérité d'une multitude de problèmes. Ce village comporte un certain nombre de caractéristiques d'étalement, y compris des lotissements non reliés, des conflits de circulation et des problèmes de sécurité, la pollution des cours d'eau avoisinants et certains problèmes liés à la quantité et à la qualité des eaux souterraines. On estime que la solution du problème de l'eau et du traitement des eaux usées à lui seul pourrait atteindre 15 à 20 millions de dollars. La construction d'une route d'évitement constitue la seule solution au problème de circulation sur la route principale qui traverse le village. Le secteur du chemin Hanwell, qui constitue la délimitation sud-ouest de Fredericton est un autre exemple d'étalement urbain comprenant un aménagement résidentiel et commercial ou industriel. Cette région, tout comme le New Maryland, présente un lien de dépendance avec la ville de Fredericton.

D'autres exemples d'aménagement par étalement au Nouveau-Brunswick sont offerts par la subdivision de Barsa, qui est située à l'extérieur des limites de la ville de Saint-Jean, le village de Rothesay et le village de Fairvale. L'aménagement de la subdivision de Lakeside, le long de la vieille route de Shediac, à Moncton, n'est qu'un exemple des nombreux aménagements par étalement que l'on retrouve dans la région du Grand Moncton. On a constaté beaucoup d'activités d'aménagement par étalement sur les routes nord et sud de Tetagouche, à l'extérieur de la ville de Bathurst. On trouve dans la région de Campbellton l'étalement de la communauté de Val d'Amour, qui est située immédiatement à l'extérieur des limites municipales. Le chemin Saint-André constitue une exemple d'aménagement en étalement dans la région de Grand-Sault. L'ancien village de Caraquet était autrefois reconnu comme le plus long village du monde. Il s'agit d'un bon exemple d'aménagement linéaire excessif, qui est extrêmement dispendieux du point de vue des services publics d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées.

L'aménagement par étalement s'est produit en marge de la plupart des municipalités du Nouveau-Brunswick et indépendamment de leur dimension ou de leur désignation. Il peut également prendre la forme de secteurs constitués en municipalité, comme les six villes et villages qui composent la vallée de Kennebecasis, à l'est de la ville de Saint-Jean. Bien que certains de ces types d'aménagement, comme la ville de Rothesay, existent depuis plusieurs années, la croissance de la plupart des collectivités résulte de l'étalement urbain et de l'aménagement linéaire en marge de la ville de Saint-Jean. La population de la ville a connu une diminution d'environ 15 000 personnes au cours des 20 dernières années. Ceci a entraîné des effets défavorables, non seulement en ce qui a trait à l'assiette fiscale, mais également du point de vue du développement économique en général.

L'aménagement par étalement vise deux peuplements distincts. L'un est constitué par la municipalité dominante qui offre des services, des commodités et des sources d'emplois.

L'autre peuplement dans le cadre de cette relation est celui d'une dépendance à l'égard de la municipalité dominante en ce qui a trait aux commodités et services essentiels. Cette relation peut se produire entre les grandes villes ou des villages plus petits, et des secteurs d'étalement constitués en municipalité ou non.

## *B. Examen des études gouvernementales*

Entre 1975 et 1977, la province du Nouveau-Brunswick a mené trois études importantes sur les régions rurales. Le mandat de ces études était varié et aucune d'entre elles ne portait sur l'étalement urbain en particulier, bien que de nombreuses conclusions et constatations visent directement l'aménagement par étalement urbain.[3]

Il faut signaler en particulier le *Rapport du Comité d'étude sur les régions non constituées en municipalités au Nouveau-Brunswick* publié en 1976, soit le rapport Allen. Le mandat de cette étude consistait à examiner «... l'efficacité et l'efficience de la structure municipale des régions non constituées de la province et l'opportunité et la faisabilité de certaines autres formes de structures municipales...»

Ce rapport et les mémoires qui l'accompagnaient présentés par des ministères gouvernementaux et le public en général, a permis de relever un certain nombre de problèmes plutôt graves attribuables au manque de planification et de contrôle de l'aménagement dans les secteurs non constitués de la province. **Les conclusions principales du groupe de travail étaient les suivantes :**

- L'étalement urbain résulte de la recherche d'un «style de vie rural» et il est également attribuable aux impôts fonciers plus faibles de même qu'à la valeur des propriétés situées à l'extérieur des municipalités;

- Les résidents du secteur périphérique ont recours aux services municipaux sans participer à la totalité du coût lié à de tels services, et en conséquent, l'assiette fiscale des municipalités a subi une certaine érosion;

- Avec la poursuite de la croissance, les régions périphériques sont souvent fusionnées avec les municipalités voisines; toutefois, étant donné l'absence de planification dans ces secteurs, l'aménagement ne se fait pas de façon ordonnée et le coût de la prestation de services municipaux adéquats est inabordable;

- L'aménagement linéaire le long des routes principales entraîne des conflits avec la circulation locale et directe, ce qui provoque une augmentation des accidents, ralentit la vitesse et entrave la circulation. Il peut en résulter la nécessité de construire une route d'évitement, l'ancienne autoroute devenant ainsi une rue résidentielle dispendieuse;

- Avec l'augmentation de la demande de terrains en périphérie urbaine pour des usages urbains, la valeur des terres rurales augmente, ce qui entraîne une perte de terres agricoles; et

- Les perspectives de danger éventuel pour la santé sont manifestes, en raison du manque de réseaux efficaces de traitement des eaux usées dans plusieurs lotissements ruraux.

La principale recommandation du Rapport Allen consistait à révoquer l'ensemble de la législation existante relative aux districts de services locaux et à créer 11 nouvelles municipalités dotées du statut de «municipalités rurales» englobant les secteurs non constitués de la province..., auxquelles seraient conféré des pouvoirs et des responsabilités identiques à ceux qui sont prescrits en vertu de la Loi sur les municipalités.

L'année suivante, soit en 1977, le troisième rapport du Comité spécial sur les Lois du Nouveau-Brunswick en matière de vie rurale et d'utilisation des terres (le Rapport Fanjoy) était publié. Il se penchait sur un certain nombre de questions liées aux secteurs non constitués de la province. Des questions comme les programmes d'habitation, les politiques d'aménagement et les politiques sociales, les meilleurs emplacements pour les maisons mobiles et les programmes visant l'élaboration des plans les plus efficaces pour les régions rurales étaient abordés dans ce rapport. **En ce qui a trait particulièrement à la question de l'étalement, on y trouvait les constatations suivantes :**

- On estimait que les principales causes de l'étalement tenaient à la mobilité accrue des résidents de la province, au coût élevé des constructions domiciliaires et des services urbains et enfin au contrôle limité des constructions dans les régions rurales;

- La fusion des secteurs non constitués présentant un aménagement par étalement avec des villes existantes a entraîné des expansions de service coûteuses pour les nouveaux secteurs et a créé une situation au sein de laquelle un certain nombre de municipalités n'ont guère le choix de refuser d'offrir des services à ces secteurs une fois qu'ils ont été annexés, ou de refuser carrément l'annexion des secteurs non constitués;

- L'aménagement par étalement peut entraîner des effets négatifs sur les ressources en eau (tant les eaux de surface que les eaux souterraines); et

- L'étalement urbain s'est traduit par une perte de terres agricoles et il est perçu comme une menace à l'identité des collectivités rurales.

On publiait également en 1977 le *Rapport de l'Étude sur les ressources agricoles* (le Rapport Parks). Cette étude détaillée se penchait sur tous les aspects de l'agriculture, y compris la recherche de moyens de garantir un revenu raisonnable pour les agriculteurs et de leur offrir un certain degré de sécurité. On a constaté que pour atteindre ces objectifs, il faut pouvoir

compter sur un bassin suffisant et garanti de terres agricoles. L'aménagement par étalement était perçu comme une entrave à l'atteinte de ces objectifs. **On a relevé plusieurs facteurs négatifs liés à l'aménagement par étalement, dont les suivants :**

- L'alternance d'usages urbain et rural entraîne une rupture des grandes propriétés agricoles et réduit l'échelle de l'exploitation rurale, ce qui entraîne une réduction des possibilités d'utilisation des terres;

- Les pressions à la hausse sur les prix créées par les demandes urbaines constituent un obstacle à la consolidation des propriétés agricoles et empêchent l'insertion de nouveaux venus en agriculture; et

- Les styles de vie ruraux traditionnels et les valeurs communautaires sont menacés par l'intrusion des résidents dont les activités sont orientées vers la ville.

Ä la suite des Rapports Allen et Fanjoy, un rapport était publié sur les résultats d'une conférence sur l'étalement urbain qui a eu lieu en 1978, laquelle avait été organisée par la Division du Nouveau-Brunswick de l'Association canadienne d'urbanisme. Le rapport, intitulé *Schizophrenic Sprawl*, contenait divers documents sur ce sujet, dont plusieurs tiennent compte des conclusions des rapports Fanjoy et Allen. Un des documents de recherche exposait les résultats d'un sondage d'opinions administré auprès de 700 «anciens résidents urbains» au sujet de la question de l'étalement. Le sondage a révélé ce qui suit au sujet de l'étalement urbain au Nouveau-Brunswick : le parc d'habitation des secteurs à l'étude (qui était situé immédiatement à l'extérieur de quatre cités du Nouveau-Brunswick) regroupait surtout des habitations unifamiliales habitées par le propriétaire; le sondage a également révélé que les résidents vivaient dans ces emplacements parce qu'ils aimaient le style de vie. Plusieurs des résidents se sont déplacés vers ces endroits après avoir quitté la ville, et peu envisageaient la possibilité d'y retourner et très peu se plaignaient des services qui leur étaient offerts.

Un certain nombre d'autres études ont été menées par le gouvernement provincial depuis 1980 se sont penchées sur divers aspects de l'étalement urbain, dont, entre autres : Controlled Access Highway Study, 1981; Agricultural Land Use Task Force, 1981; rapport du Groupe de travail pour l'élaboration d'une politique sur l'utilisation des terres, 1982; et enfin Land and Water Use Policy Working Paper, 1985. Ces études en arrivaient généralement aux mêmes conclusions que les études menées antérieurement, en ce qui a trait aux causes et aux effets de l'aménagement par étalement.

Aucune de ces études ne traitait en particulier de l'étalement, bien qu'elles y faisaient allusion. En 1980, la province et la Société canadienne d'hypothèques et de logement confiaient à Comay Planning Consultants le mandat de préparer un rapport détaillé sur l'étalement, étant donné que c'était une préoccupation grandissante, particulièrement en ce qui a trait à l'aspect financier de la prestation des services publics et privés aux résidents des secteurs non constitués du Nouveau-Brunswick. Les coûts augmentaient rapidement et ils

entraînaient des contraintes graves quant à la capacité financière tant des gouvernements que des individus. Ces augmentations étaient attribuables en particulier aux tendances du peuplement. On estimait qu'une modification du modèle de peuplement entraînerait des économies financières et serait également acceptable du point de vue social et environnemental.

Les attributions du mandat précisaient que le but de l'étude consistait à trouver des solutions au problème de l'étalement en ... déterminant si l'étalement constitue un problème grave. S'il s'agissait effectivement d'un problème, l'étude devait préciser pour qui et dans quelle mesure cela constituait un problème, les raisons pour lesquelles cette forme d'aménagement était devenue un problème et l'étude devait également déboucher sur la suggestion de solutions possibles, leur coût et leur mode de mise en oeuvre.[4]

L'étude était axée sur six régions de la province (la vallée supérieure du Saint-Jean, la vallée centrale du Saint-Jean, la région de Fredericton, la région de Saint-Jean-Moncton, Shediac-Bouctouche-Richibucto, et la Péninsule acadienne) qui connaissaient un aménagement sous forme d'étalement. L'étude traitait essentiellement de trois formes d'aménagement par étalement, soit l'aménagement urbain en périphérie des grandes villes et de certaines municipalités plus petites, la croissance dans les petits hameaux et villages et la dispersion des habitations non agricoles le long des routes en région rurale (que l'on appelle «l'aménagement linéaire»).

**La principale conclusion de l'étude était la suivante :**

> ... selon nos conclusions ... il semblerait que l'étalement au Nouveau-Brunswick n'est pas un problème grave. Bien que le modèle d'aménagement dispersé répandu dans la province ne soit peut-être pas ordonné ou organisé comme forme d'aménagement, il doit être perçu comme une conséquence logique de nos tendances historiques et des aspirations actuelles d'un grande nombre de résidents de la province.[5]

Cette conclusion a été réfutée par de nombreux urbanistes, même en 1980. Il est peu probable que la même conclusion sera tirée en 1993. Les statistiques de croissance au cours des 20 dernières années, de même que des exemples manifestes dans l'ensemble de la province indiquent que l'étalement constitue effectivement un problème qui menace gravement nos terres à ressources et qu'il entraîne des effets négatifs sur notre réseau routier, nos municipalités et nos ressources financières. Ces effets et les recommandations qui s'y rattachent seront exposés dans les sections ultérieures du présent chapitre.

Bien que l'on ait amplement débattu des méthodes de recherche utilisées et des conclusions de l'étude Comay, une bonne partie du matériel documentaire est tout à fait pertinente. En réalité, les mesures prises au cours des années subséquentes au sujet de l'aménagement par étalement ont été si timides qu'un grand nombre des questions et problèmes relevés dans l'étude restent toujours très présents.

Cette étude était axée sur le peuplement, et elle ne tenait pas compte (d'aucune façon) des effets sur l'environnement rural et les ressources. De nombreuses préoccupations à l'égard de l'environnement et des ressources sur lesquelles la CUTER s'est penchée, résultent de la prolifération de l'aménagement sous forme d'étalement dans les régions rurales de la province.

En raison du fait que peu de mesures ont été prises par le gouvernement au cours de la période et que le «style de vie rural» est toujours recherché par les Néo-Brunswickois, les conclusions et les recommandations de cette étude sont pertinentes et elles ont été examinées à la lumière des constatations du processus de recherche et de consultation entrepris par la CUTER.

Les causes de l'aménagement par étalement peuvent être regroupées en deux facteurs, soit les facteurs de motivation et les facteurs d'incitation. Il existe effectivement une série de facteurs qui incitent les familles et les individus n'ayant aucun lien avec les ressources à choisir un mode de vie rural ou des emplacements en périphérie des villes plutôt qu'un emplacement urbain. Les facteurs d'incitation sont attribuables aux politiques et aux mesures publiques qui favorisent (ou qui tout au moins ne posent aucun obstacle) le choix d'un emplacement résidentiel non urbain.

## I. Facteurs de motivation

L'étude Comay laisse entendre que les principaux facteurs de motivation à la source de l'aménagement par étalement comprennent les suivants :

- être libre de toute restriction et pression (tangible et intangible) et des problèmes de la vie urbaine (y compris les problèmes sociaux, la pollution, etc.);
- vivre sur des terrains et des lots très grands, au sein de grands espaces ouverts, avec une atmosphère saine ou dans un lieu pittoresque;
- vivre dans un environnement rural ou campagnard;
- vivre conformément au modèle de peuplement traditionnel ou à proximité de parents;
- vivre dans des emplacements dotés d'un accès facile à des emplois saisonniers (par exemple, la pêche) ou offrant des perspectives d'emploi diverses ou un accès facile aux possibilités rurales.

Bien qu'ils ne figurent pas dans la liste des facteurs de motivation, certaines entrevues

menées par des fonctionnaires et d'autres personnes qui étaient familiers avec l'aménagement rural et en périphérie ont révélé que certains facteurs économiques comme des taxes moins élevées ou des terrains dont le prix est plus modeste constituaient également des facteurs de motivation. Cet aspect a également été signalé comme facteur important par des répondants ruraux dans les régions de Fredericton et de Saint-Jean.

Le nombre de gens qui vivent dans des secteurs non constitués a continué à croître chaque année. On peut supposer sans crainte de se tromper que ces gens ont choisi de vivre dans ces régions pour un bon nombre de raisons identiques à celles qui ont motivé d'autres Néo-Brunswickois à faire de même au cours des 20 dernières années. Une enquête menée récemment dans la région atlantique par la Rural and Small Town Research and Studies Program de Mount Allison University a confirmé que les principales raisons invoquées par les résidents pour adopter un mode de vie rural tiennent à une combinaison de préférence de style de vie et de considérations financières, ce dernier élément étant le plus important. Il faut signaler que cette enquête a été menée au sein d'un échantillon représentatif de résidents des régions rurales et qu'il ne s'est pas limité aux régions présentant un aménagement par étalement comme ce fut le cas de l'étude Comay.

À la suite des entrevues et de la consultation publique menées par la CUTER, on peut conclure que la poursuite d'un style de vie rural combinée aux facteurs économiques constitue toujours une source importante de motivation. L'attrait d'un terrain et d'un aménagement à moindre coût et de taxes foncières moins élevées comptent parmi les facteurs dominant qui incitent une personne n'ayant aucun lien avec les ressources à s'installer dans des secteurs aménagés par étalement.

**Il faut signaler que la question ne vise pas les gens qui, quelles qu'en soient les raisons, ont choisi un mode de vie rural, mais plutôt le modèle de peuplement qui résulte d'un aménagement incontrôlé.**

## II. Facteurs d'incitation

L'étude révèle que les principaux facteurs ayant permis aux gens de matérialiser leurs choix résidentiels en région rurale et périphérique comprennent habituellement les suivants :[6]

- la disponibilité de terrains à un prix modique;
- des normes d'aménagement moins rigoureuses;
- moins de restrictions en matière d'aménagement et moins d'interventions gouvernementales;
- des subventions gouvernementales indirectes ou «cachées» aux résidents

ruraux, sous forme d'impôts fonciers ruraux moins élevés, et de prestation gratuite ou à faible prix des services et commodités;

- les politiques gouvernementales qui sous-tendent l'infrastructure rurale; et
- la disponibilité d'un financement facile pour les habitations rurales.

**L'étude signalait, et à juste titre, le fait que les politiques, conditions et mesures qui semblent favoriser ou faciliter, ou tout au moins ne pas entraver, l'aménagement rural et en périphérie sont rarement intentionnelles, en ce sens qu'elles ne sont pas destinées à cette fin. Par ailleurs, ces politiques et mesures sont typiques d'un manque d'intérêt général ou de préoccupation en ce qui a trait au choix d'emplacements des résidents de la province ou d'un manque de sensibilisation aux problèmes que cela entraîne.**

**L'étude de 1980 a également permis de déterminer quatre facteurs liés au gouvernement qui ont un effet direct sur l'aménagement rural et en périphérie. Ces facteurs n'ont été abordés d'aucune manière au cours des années subséquentes.**

Voici donc un résumé des facteurs gouvernementaux.

1) L'absence de gouvernement local

Les 292 districts de services locaux au Nouveau-Brunswick ne sont pas des entités constituées et ne disposent pas de conseils élus comme les municipalités. Un comité consultatif local est élu (lors d'une assemblée publique) pour conseiller le ministre des Municipalités, Culture et Habitation sur les questions liées à l'administration et à la prestation des services. Ces comités consultatifs n'ont pas vraiment de pouvoirs ou de responsabilités, étant donné qu'ils ne constituent pas une forme responsabilisée ou justiciable de gouvernement.

Bien que l'existence d'un gouvernement local n'est pas un prérequis absolu pour le contrôle efficace de l'utilisation et de l'aménagement des terres (et il ne garantit pas non plus un tel contrôle), l'absence de gouvernement local entraîne la nécessité de mettre en place un mécanisme sophistiqué et complet de planification provinciale et un processus garantissant un certain degré d'examen et de sensibilisation aux questions et préoccupations locales qui serait laissé sous l'égide d'un gouvernement local. De tels mécanisme et processus de planification n'existent pas au Nouveau-Brunswick.

2) La mise au point d'un processus de contrôle et de planification dans les régions non constituées

La province, surtout par le biais de la Direction de la planification de l'utilisation des terres du ministère des Municipalités, Culture et Habitation, était responsable de la planification du lotissement et du contrôle de l'aménagement dans les secteurs non constitués de la

province. L'approbation de l'aménagement et du processus de planification à l'échelle provinciale était perçu comme insuffisant pour contrôler efficacement l'étalement urbain. En fait, l'absence d'un tel processus permet effectivement que s'installe un aménagement sous forme d'étalement, étant donné que les approbations pour le lotissement, par exemple, peuvent se faire sans un examen raisonnable du point de vue de la planification globale, et que la province ne peut jouer efficacement un rôle de planification à l'échelle locale.

3) La prestation des services par la province aux régions rurales et dans la frange urbaine

La prestation des services par la province, et à un degré moindre, par les municipalités, est perçue comme un facteur qui incite à l'aménagement par étalement. La province offre une qualité relativement élevée de services et de commodités aux résidents des secteurs non constitués, et ce, à un taux relativement faible d'impôt foncier.

On trouvera à la section 3.6 sur les mesures incitatives ou dissuasives en matière d'aménagement un exposé détaillé de la prestation actuelle des services par la province et de l'incidence des impôts fonciers.

4) Subvention provinciale des services aux résidents des régions rurales et d'étalement

Il est tout à fait exact de signaler que la subvention de certains services offerts par la province à l'intention des résidents ruraux a effectivement lieu et que cette pratique favorise l'aménagement sous forme d'étalement. Outre ces services offerts et subventionnés par la province, les municipalités subventionnent également certains services en région rurale. Des services comme l'usage des installations de loisirs par des non résidents sont subventionnés par les contribuables municipaux.

La question de la subvention provinciale des services est également étudiée en profondeur à la section 3.6. Cette section du présent rapport signale l'absence de politiques gouvernementales dans certains cas et l'existence de certaines politiques dans d'autres cas, à titre de facteur contribuant à l'étalement et à l'aménagement linéaire. En résumé, ces politiques sont les suivantes :

a) **L'absence de politique globale en matière d'utilisation des terres** à titre de cadre de travail pour l'élaboration de plans ou de politiques à l'échelle locale ou d'orientation sur l'approbation de l'aménagement, comme la construction ou le lotissement. Il existe des règlements en matière de lotissement et de construction, mais ces aménagements peuvent être approuvés sans tenir compte des effets de l'utilisation des terres ou de l'incidence des coûts.

b) **Les écarts et les iniquités des taux fonciers** à l'égard des propriétés résidentielles et non résidentielles entre les secteurs constitués et non constitués représentent des incitatifs financiers importants en faveur de l'aménagement rural.

c) L'écart constaté entre les régions constituées et non constituées en ce qui a trait **au niveau des droits perçus pour les services** comme, par exemple, les permis de construction, les modifications aux arrêtés, le lotissement et les applications de dérogation constituent un autre incitatif à l'aménagement rural.

d) **Certaines politiques et pratiques du ministère des Transports** constituent par inadvertance un incitatif financier en faveur de l'aménagement rural, y compris l'étalement et l'aménagement linéaire. Ces politiques comprennent, notamment :

i) **L'entretien subventionné** des chemins publics, étant donné que cet entretien, s'il était fourni par une municipalité, serait à la charge des contribuables municipaux. Cela comprend l'entretien, dont l'entretien des fossés et des ponceaux, lesquels ont lieu au-delà des accotements routiers mais en-deçà des limites des emprises ou droits de passage.

ii) **L'entretien pendant l'été et l'hiver des chemins privés et des chemins non désignés aux frais des contribuables.** Bien que la politique officielle du gouvernement en vertu de la Loi sur la voirie stipule que les deniers publics doivent être consacrés uniquement aux routes publiques ou routes désignées, dans la réalité, il existe une politique du ministère des Transports permettant l'entretien des chemins privés en hiver lorsqu'il y a trois habitations ou plus habitées et l'entretien des chemins privés en été lorsqu'il y a cinq habitations de loisirs ou plus (chalets). La situation se complique davantage lorsque les lotissements originaux approuvés à titre d'emplacements de chalets ou de loisirs sont convertis en résidence permanente et que les résidents commencent à exiger des services d'entretien à longueur d'année. Les politiques prolongent le réseau routier et augmentent les coûts des services d'entretien à l'égard de cet étalement et aménagement linéaire, mais contribuent également à susciter des demandes de services additionnels, comme le transport scolaire, les services de protection contre les incendies, les services de police et les services ambulanciers, encore une fois à un coût élevé pour les contribuables provinciaux.

iii) Bien que la subvention ait été réduite de 700 $ à 300 $, la province offre toujours des **ponceaux d'entrée** à l'intention des résidents ruraux qui construisent des habitations le long des routes provinciales et des chemins privés dans des secteurs non constitués. Il s'agit là d'un incitatif additionnel qui perpétue l'étalement et l'aménagement linéaire.

iv) Le ministère des Transports offre actuellement et effectue un **pavage superficiel** là où il y a des lotissements résidentiels et sur les chemins locaux des secteurs non constitués. Cela se traduit par une subvention des contribuables à l'entrepreneur et à l'acheteur éventuel du lot.

## C. *Incidences de l'étalement et de l'aménagement linéaire*

On trouvera ci-après un résumé des principaux effets de l'aménagement par étalement, conformément aux constatations de l'étude Comay et selon une mise à jour des conclusions de la CUTER. Compte tenu du fait qu'aucune modification n'a été apportée aux politiques du gouvernement provincial en ce qui a trait à l'aménagement par étalement, les effets relevés par l'étude Comay sont toujours valables en 1993 et par surcroît, ces effets ont été accentués en raison de l'absence de mesures gouvernementales.

### I. Impact environnemental

Conformément à l'étude de 1980, l'impact de l'aménagement par étalement sur certains **éléments esthétiques ou visuels** de l'environnement était minime. Cela était attribuable à la nature presque entièrement résidentielle de l'aménagement par étalement au Nouveau-Brunswick. Depuis cette étude, il y a eu beaucoup d'aménagement à des fins industrielles et commerciales en région rurale, particulièrement dans les zones avoisinantes des municipalités plus importantes. La détermination de l'impact sur l'environnement visuel est un exercice tout à fait subjectif. Toutefois, il n'y a aucun doute qu'une promenade sur un grand nombre de nos routes principales en direction de nos municipalités suffit à convaincre que la vue n'est guère agréable. Plusieurs de ces routes sont affligées par des séries interminables d'enseignes, de clôtures, de parcs d'entreposage et de constructions particulières qui servent pour des activités diverses, comme des terminaux pour les camions, des parcs à ferrailles, des installations de combustible en vrac, des immeubles industriels, des entrepôts et des stations service.

**L'impact le plus important de l'aménagement par étalement sur l'environnement rural est certes l'effet néfaste sur la qualité de l'eau.** L'absence de planification dans les régions rurales de la province a donné lieu à un aménagement au hasard et sans coordination, ce qui se traduit souvent par un modèle de peuplement dense qui s'appuie uniquement sur des puits privés et des systèmes de fosses septiques privées. Les problèmes surviennent lorsqu'il y a un trop grand nombre d'habitations pour permettre le traitement privé des eaux usées sans risque de contamination, et lorsqu'il y a trop peu d'habitations pour rendre abordable le traitement commun de ces services. Les préoccupations à l'égard de la qualité de l'eau sont le résultat du grand nombre de puits privés et de systèmes privés de fosses septiques. L'étude Comay a révélé que ce problème n'était pas perçu comme très répandu et qu'il constitue une préoccupation uniquement dans les secteurs où prévalent des conditions particulières liées au sol et à la nappe phréatique. Le rapport a toutefois fait une mise en garde, à savoir qu'«à moins d'apporter une attention particulière aux inquiétudes entretenues à l'égard de la qualité de l'eau, l'impact négatif de l'aménagement par étalement pourrait

devenir beaucoup plus sérieux dans l'avenir.»[7]

Cette préoccupation au sujet de la qualité de l'eau est devenue plus grave depuis 1980. Même si les ministères de la Santé et de l'Environnement ont rendu plus rigoureuses les approbations de **système de traitement des eaux usées** à l'échelle tant individuelle que collective, le problème s'est envenimé de nos jours. La plupart des habitations qui avaient recours à un système individuel en 1980 utilisent encore probablement le même système qui est maintenant devenu vétuste et qui ne fonctionne probablement pas aussi bien qu'en 1980. En outre, on a assisté à une croissance considérable dans les régions rurales, lesquelles, dans la plupart des cas, ont recours à des systèmes de fosses septiques et de puits privés. Même si les règlements au sujet de l'installation de ces systèmes de fosses septiques se sont améliorés, on n'a pas mis en place de système efficace de surveillance ou d'inspection pour s'assurer que ces systèmes fonctionnent adéquatement et sont maintenus en bon état. Ces systèmes requièrent un entretien et un pompage régulier dans le but de prolonger leur efficacité de fonctionnement. Les champs d'épuration peuvent devenir saturés après plusieurs années d'usage et il faut aménager de nouveaux champs d'épuration. Cette inquiétude se trouve davantage accentuée par le fait que les deux tiers de la province ne sont pas assujettis à un permis de construction obligatoire. L'exigence d'un permis de construction offre un mécanisme de garantie d'installation adéquate d'un système d'égout pertinent. Des preuves de mauvais fonctionnement des systèmes de fosses septiques se sont manifestées dans l'ensemble du Nouveau-Brunswick, pour les puits, les fossés, les ruisseaux, les bancs de myes et autres régions côtières.

L'aménagement linéaire a tendance à être moins dense et plus dispersé que l'aménagement par étalement. En conséquence, les préoccupations d'ordre environnemental liées à l'usage des systèmes privés de fosses septiques et de puits ne sont pas aussi prononcées que dans le cadre de l'aménagement par étalement. Toutefois, la contamination des puits privés adjacents demeure toujours possible par suite d'un mauvais fonctionnement des systèmes septiques et en raison du calcium répandu sur les routes qui peut s'infiltrer dans la nappe phréatique et rendre non potable la source d'alimentation en eau. Dans le but de résoudre ce problème, des systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées sont quelquefois requis à un coût considérable pour le public.

Outre les inquiétudes entretenues à l'égard de la qualité de l'eau en raison du mauvais fonctionnement des fosses septiques, on constate une inquiétude croissante encore plus prononcée à l'égard de l'augmentation de l'étalement industriel et commercial en région rurale. Avec le nombre croissant de terminaux de camions, de parcs à ferrailles, de réservoirs de combustible en vrac, de construction industrielle, il y a augmentation des risques **de déversement accidentel de produits chimiques** dans nos cours d'eau et nos eaux souterraines.

On s'inquiète également du point de vue environnemental en ce qui a trait aux **émissions atmosphériques** attribuables à la consommation inefficace de l'essence par les véhicules en circulation qui se trouve accentuée par l'augmentation du nombre de personnes voyageant

depuis les secteurs périphériques et éloignés vers leur lieu de travail dans les municipalités.

## II. Impact sur les ressources rurales de la terre

L'étude Comay n'a pas permis de déterminer l'existence d'une preuve concluante à l'effet que l'aménagement rural et en périphérie aurait des effets négatifs graves sur l'utilisation des terres rurales en terme de ressources agricoles ou forestières. Toutefois, l'étude n'a pas totalement éliminé la possibilité que l'aménagement par étalement ait un effet négatif sur les terres agricoles.

En l'absence d'une enquête à l'échelle provinciale sur des sites particuliers, il n'est pas possible d'évaluer jusqu'à quel point les ressources de la terre sont affectées par l'étalement. Toutefois, les membres de la CUTER se sont beaucoup déplacés dans l'ensemble du Nouveau-Brunswick et la simple observation leur a permis de constater que **de bonnes terres agricoles et forestières sont en train de se perdre au profit de l'aménagement par étalement.** Cette préoccupation a été exprimée avec insistance dans plusieurs présentations à la CUTER.

Avec les pressions exercées sur l'aménagement en région rurale, la valeur des terres augmente. L'augmentation de la valeur des terres entraîne une augmentation proportionnelle des coûts d'exploitation des activités rurales traditionnelles, comme l'agriculture et la foresterie. L'aménagement pour des usages de type urbain en région rurale entraîne souvent une fragmentation des ressources de la terre qui entrave la gestion efficace des ressources naturelles. L'usage de type urbain constitue souvent un obstacle au fonctionnement normal et à l'expansion des usages traditionnels des terres rurales. Les zones naturelles et fragiles sont souvent menacées, en raison du peu d'importance qu'on leur accorde. Dans certains cas, c'est le résultat de l'ignorance de l'endroit où se trouvent précisément ces zones sensibles. Il n'y a aucun doute que de bonnes terres agricoles et de bonnes terres forestières sont sacrifiées à l'aménagement par étalement au Nouveau-Brunswick.

**On constate également de plus en plus que les modèles de peuplement rural causent des inquiétudes pour l'environnement et les ressources le long de nos côtes.** Un mémoire présenté par le Comité d'action du premier ministre sur les bancs de myes (Comité ministériel pour enrayer la détérioration et améliorer l'habitat intertidal pour les myes dans certains emplacements particuliers du comté de Charlotte) exprimait certaines inquiétudes face à l'augmentation de l'aménagement le long de nos côtes, ce qui entraîne une détérioration de l'environnement côtier. Une préoccupation plus précise portait sur la pollution bactérienne des myes, là où des décharges d'effluents contaminés par les systèmes de traitement des eaux usées ont été identifiées comme la source du problème. Le comité faisait remarquer qu'il y a maintenant plus de 100 fermetures de zones de crustacés et coquillages en raison de la contamination bactérienne au Nouveau-Brunswick. Une

évolution dans les modèles d'utilisation des terres et de gestion des déchets est perçue comme un élément clé de la réduction de la détérioration de l'habitat des myes et de l'environnement côtier. Une préoccupation similaire à l'égard de l'aménagement par étalement a été exprimée par le ministère des Pêches et de l'Aquaculture en raison de l'impact éventuel sur les méthodes de pêche et les opérations aquacoles.

## III. Impact sur les municipalités avoisinantes

L'incapacité d'obtenir de l'information adéquate sur l'étendue de l'utilisation des commodités municipales par les résidents et sur les coûts connexes liés à leur usage a imposé des limites à la capacité de l'étude Comay d'évaluer l'impact à cet égard.

Il n'a pas été possible de confirmer l'hypothèse très répandue selon laquelle l'aménagement par étalement réduit le taux de croissance des municipalités et entraîne une érosion de l'assiette fiscale municipale. L'étude Comay a adopté la position suivante en ce qui a trait à cette question litigieuse. Étant donné que l'aménagement par étalement dans la province est presque entièrement résidentiel et que les municipalités constituent la principale source d'emploi et de commodités commerciales, l'aménagement rural et périphérique ne saurait entrer en concurrence avec les municipalités quant aux revenus dérivés de ces commodités, car il contribue plutôt à assurer leur viabilité.[8]

Les constations de la CUTER ont tendance contredire les conclusions de l'étude Comay en ce qui a trait aux effets de l'aménagement par étalement sur les municipalités. La CUTER reconnaît qu'il est très difficile d'évaluer les incidences financières de l'aménagement par étalement sur les municipalités. Toutefois, un certain nombre d'effets peuvent être identifiés et ils l'ont été, par suite de cette croissance non planifiée et incontrôlée en bordure des municipalités. Comme il a été précisé antérieurement, il existe une relation de dépendance entre une municipalité et les secteurs d'étalement adjacents et c'est en conséquence de cette relation que se produit un grand nombre des impacts suivants sur les municipalités.

Plusieurs des effets négatifs sur les municipalités résultent des services offerts aux résidents des secteurs d'étalement urbain. Le transport est souvent cité comme un de ces services. L'aménagement par étalement à faible densité a entraîné des coûts publics et privés dans le domaine du transport. Les coûts publics résultent de la prestation du réseau routier et son entretien dans des secteurs à faible densité. Il y a également des coûts privés, étant donné que les personnes vivant dans les secteurs à étalement ont tendance à dépenser plus d'argent sur le transport pour participer aux activités du centre urbain. La question qui touche la municipalité, c'est que les coûts du transport ne se limitent pas aux régions à faible densité, ce qui signifie que les coûts s'étendent à la municipalité.

L'exemple de la rue Regent à Fredericton, cité par la ville de Fredericton dans sa présentation à la CUTER, qui relie la ville au village de New Maryland illustre parfaitement

les préoccupations qu'entretiennent les municipalités à cet égard. L'entretien et les coûts importants engagés pour améliorer la rue Regent sont principalement supportés par la ville (impôts fonciers) partiellement par la province (fonds attribués aux routes désignées) et les résidents de New Maryland sont peu affectés (impôts fonciers). En plus de coûts financiers, l'augmentation spectaculaire de la circulation, l'augmentation des rues congestionnées, l'augmentation du bruit, et l'augmentation des demandes de stationnement, etc. imposés aux citoyens de la ville sont tous des éléments négatifs du point de vue des commodités sociales. En d'autres termes, on demande aux résidents de la ville de supporter les facteurs externes de l'aménagement en banlieue.

Bien que cet exemple s'applique aux problèmes rencontrés à Fredericton, des situations semblables existent, à des degrés divers, dans la plupart des municipalités où s'effectue un aménagement adjacent par étalement.

Dans un mémoire présenté en 1991 par l'Association des cités du Nouveau-Brunswick au Cabinet de la province du Nouveau-Brunswick, l'Association faisait valoir que la tendance contemporaine dans les villes du Nouveau-Brunswick, c'est que les familles plus jeunes et quelquefois plus à l'aise s'installent ou se réinstallent dans des banlieues plus récemment aménagées qui sont situées à l'écart du centre urbain. En d'autres termes, la tranche d'âge plus jeune (nouveaux contribuables éventuels) s'éloigne de la municipalité. Dans le cadre du système actuel d'imposition foncière des particuliers, ils seraient vraisemblablement les contribuables les plus importants aux fins des recettes municipales pour les années à venir. En outre, ces cellules familiales en migration sont susceptibles d'avoir des enfants à charge. Ce facteur contribue à augmenter le niveau de la demande d'installations de loisirs et d'installations communautaires. En fait, ces familles sont celles qui sont le plus susceptibles d'utiliser intensément les installations, et pourtant, elles vivent à l'extérieur de la municipalité, n'apportant aucune contribution pour leur part équitable de ces services par le biais d'un système d'impôt foncier. Sur une base per capita, les coûts d'immobilisations et les coûts d'exploitation des installations existantes augmenteront pour chacun des contribuables demeurant dans la ville. Bien que le nombre de contribuables connaisse un déclin dans la ville, un nombre de plus en plus grand d'utilisateurs seront des non résidents qui ne versent aucune contribution fiscale pour éponger le coût de l'exploitation de ces installations.[9] Bien que cette tendance semble s'appliquer aux villes du Nouveau-Brunswick, les mêmes préoccupations ont été exprimées à la CUTER par des représentants des municipalités de toutes tailles. **En outre, les analyses des plans communautaires, déclarations des perspectives d'urbanisme, études documentaires de même que les autres mémoires présentés à la CUTER, viennent confirmer les constatations exprimées dans le mémoire de l'Association des cités à l'égard des déplacements de la jeune population et de la subvention des installations et services municipaux.**

En ce qui a trait à l'affirmation de Comay selon laquelle l'étude ne pouvait confirmer l'hypothèse voulant que l'aménagement par étalement réduise le taux de croissance et l'assiette fiscale des municipalités, un examen des statistiques de 1991 laisse clairement entrevoir le contraire. Le tableau 3.1 établit une comparaison de l'évolution des secteurs

constitués et non constitués du Nouveau-Brunswick au cours de la période de 1976 à 1991. Le tableau indique que la part municipale de la population totale a connu un déclin, passant de 64 p. cent à 60,2 p. cent en 1991, tandis que les secteurs non constitués de la province connaissaient une augmentation correspondante, passant de 36 p. cent à 39,8 p. cent au cours de la même période. Cette tendance est évidente dans chaque comté de la province, sauf dans le comté de Victoria, lequel affiche un léger déclin du pourcentage des secteurs non constitués au cours de la période de 1986 à 1991. Le comté de Gloucester indique également une diminution au cours de la période de 1986 à 1991, bien qu'un certain nombre d'annexions a contribué à ce déclin. Des entretiens avec des agents d'aménagement et des directeurs de la Commission de la planification et d'aménagement de district dans l'ensemble de la province révèlent qu'une forte proportion de la croissance des secteurs non constitués s'est faite sous la forme d'étalement urbain. L'introduction du présent chapitre citait un certain nombre d'exemples d'étalement en périphérie des municipalités dans l'ensemble du Nouveau-Brunswick.

Cette tendance est confirmée davantage par le tableau 3.2 qui présente l'évolution de la population dans les principales (classes «A» et «B») municipalités de la province au cours de cette même période de 1976 à 1991. Huit des onze municipalités ont connu un déclin important de leur population (13 p. cent en moyenne) au cours de cette période. Seulement trois des onze municipalités ont connu une croissance nette de leur population au cours de cette période de quinze ans. Fredericton et Moncton ont connu une croissance modeste de leur population au cours de la période. Cette croissance dans la ville de Moncton est partiellement attribuable à des rajustements de ses limites municipales. La ville de Dieppe est la seule municipalité qui a connu une augmentation nette importante de sa population.

**La diminution constante de la croissance de la population dans les secteurs d'étalement adjacents entraîne des effets sur la viabilité économique des municipalités par suite de l'érosion de la population et de l'assiette fiscale.** La valeur des subventions inconditionnelles est fondée partiellement sur la population d'une municipalité. Si la population d'une municipalité a diminué, elle reçoit moins d'aide financière de la part de la province pour la prestation des services. Le problème est aggravé lorsque la municipalité offre effectivement davantage de services à une population plus grande qui se situe à l'extérieur de ses frontières. Cette augmentation de la population se compose de résidents de secteurs d'étalement adjacents qui s'appuient sur les services offerts par la municipalité et les utilisent effectivement. Les municipalités font valoir qu'on leur demande d'offrir plus de services à plus de gens avec des ressources financières moindres, en raison de la diminution de l'assiette fiscale municipale et d'une diminution également des subventions inconditionnelles.

L'annexion par les municipalités dans le passé des secteurs d'étalement avoisinants a entraîné des **dépenses importantes dans le but d'améliorer les services.** L'étude Comay fait valoir avec insistance que de telles extensions importantes des limites municipales sont peu susceptibles de se reproduire, étant donné le volume important de terrains inutilisés que l'on retrouve actuellement dans la plupart des grandes municipalités[10].

TABLEAU 3.1 Population des secteurs constitués et non constitués en municipalités, par comté 1976, 1981, 1986 et 1991

| COMTÉ | 1976 | | | | 1981 | | | | 1986 | | | | 1991 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Constitué | % | Non constitué | % | Constitué | % | Non constitué | % | Constitué | % | Non constitué | % | Constitué | % | Non constitué | % |
| Albert | 16 131 | 72,8 | 6 028 | 27,2 | 16 953 | 71,7 | 6 679 | 28,3 | 17 594 | 70,9 | 7 238 | 29,1 | 18 302 | 71,4 | 7 338 | 28,6 |
| Carleton | 9 002 | 36,7 | 15 559 | 63,3 | 8 399 | 34,1 | 16 260 | 65,9 | 8 242 | 32,4 | 17 187 | 67,6 | 8 121 | 31,2 | 17 905 | 68,8 |
| Charlotte | 11 442 | 45,0 | 13 981 | 55,0 | 11 222 | 42,2 | 15 349 | 57,8 | 10 957 | 41,3 | 15 568 | 58,7 | 10 925 | 41,1 | 15 682 | 58,9 |
| Gloucester | 40 894 | 50,5 | 40 131 | 49,5 | 41 667 | 48,4 | 44 489 | 51,6 | 41 548 | 47,5 | 45 925 | 52,5 | 45 032 | 51,1 | 43 069 | 48,9 |
| Kent | 7 757 | 26,8 | 21 230 | 73,2 | 7 509 | 24,4 | 23 290 | 75,6 | 7 384 | 24,2 | 24 112 | 76,6 | 7 162 | 22,6 | 24 532 | 77,4 |
| Kings | 26 789 | 61,5 | 16 799 | 38,5 | 31 082 | 60,8 | 20 032 | 39,2 | 34 217 | 64,6 | 22 381 | 42,2 | 37 235 | 59,9 | 24 887 | 40,1 |
| Madawaska | 24 744 | 70,9 | 10 148 | 29,1 | 24 968 | 68,5 | 11 464 | 31,5 | 24 500 | 66,8 | 12 162 | 33,2 | 24 422 | 66,8 | 12 132 | 33,2 |
| Northumberland | 22 200 | 41,2 | 31 694 | 58,8 | 21 280 | 39,3 | 32 854 | 60,7 | 19 352 | 36,5 | 33 629 | 63,5 | 21 021 | 39,7 | 31 962 | 60,3 |
| Queens | 6 774 | 53,3 | 5 946 | 46,7 | 6 279 | 50,3 | 6 206 | 49,7 | 6 063 | 48,6 | 6 424 | 51,4 | 5 852 | 46,7 | 6 667 | 53,3 |
| Restigouche | 27 966 | 69,2 | 12 654 | 31,2 | 27 471 | 67,7 | 13 122 | 32,3 | 26 419 | 66,2 | 13 502 | 33,8 | 25 376 | 65,5 | 13 384 | 34,5 |
| Saint-Jean | 86 500 | 96,0 | 3 603 | 4,0 | 81 051 | 94,1 | 5 097 | 5,9 | 76 816 | 93,2 | 5 644 | 6,8 | 75 380 | 92,5 | 6 082 | 7,5 |
| Sunbury | 11 568 | 54,6 | 9 622 | 45,4 | 10 411 | 49,5 | 10 601 | 50,5 | 11 027 | 48,2 | 11 867 | 51,8 | 10 615 | 45,0 | 12 960 | 55,0 |
| Victoria | 10 654 | 50,9 | 10 278 | 49,1 | 10 549 | 50,7 | 10 266 | 49,3 | 10 596 | 49,3 | 10 908 | 50,7 | 10 622 | 51,1 | 10 164 | 48,9 |
| Westmorland | 80 911 | 76,5 | 24 814 | 23,5 | 80 721 | 75,0 | 26 919 | 25,0 | 82 083 | 74,0 | 28 886 | 26,0 | 84 560 | 73,7 | 30 185 | 26,3 |
| York | 50 362 | 70,5 | 21 069 | 29,5 | 51 574 | 69,5 | 22 639 | 30,5 | 49 150 | 63,7 | 28 061 | 36,3 | 51 095 | 62,1 | 31 231 | 37,9 |
| **TOTAL** | **433 694** | **64,0** | **243 556** | **36,0** | **431 136** | **61,9** | **265 267** | **38,1** | **425 951** | **60,0** | **283 494** | **40,0** | **435 720** | **60,2** | **288 190** | **39,8** |

SOURCE : Recensement du Canada, 1976, 1981, 1986 et 1991

TABLEAU 3.2
ÉVOLUTION DE LA POPULATION DANS LES MUNICIPALITÉS DE CLASSE «A» ET «B»°
1976 – 1991

| Municipalité | 1976 | Évolution en % 1971 - 1976 | 1981 | Évolution en % 1976 - 1981 | 1986 | Évolution en % 1981 - 1986 | 1991 | Évolution en % 1986 - 1991 | Évolution en % 1976 - 1991 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Fredericton | 45 248 | 86,6* | 43 723 | −3,4 | 44 352 | 1,4 | 46 466 | 4,8 | **2,7** |
| Moncton | 55 934 | 16,8 | 54 743 | −2,1 | 55 536«A» | 1,4 | 57 010 | 2,7 | **1,9** |
| Saint Jean | 85 956 | −3,5 | 80 521 | −6,3 | 76 381 | −5,1 | 74 969 | −1,8 | **−12,8** |
| Bathurst | 16 301 | −2,2 | 15 705 | −3,7 | 14 683 | −6,5 | 14 409 | −1,9 | **−11,6** |
| Campbellton | 10 177 | −1,5 | 9 818 | −3,5 | 9 073 | −7,6 | 8 699 | −4,1 | **−14,5** |
| Edmundston | 12 710 | 2,8 | 12 044 | −5,2 | 11 497 | −4,5 | 10 835 | −5,8 | **−14,8** |
| Chatham | 7 601 | −2,9 | 6 779 | −10,8 | 6 500«A» | −4,1 | 6 544 | 0,7 | **−13,9** |
| Dalhousie | 5 640 | −9,8 | 4 958 | −12,1 | 5 363 | 8,2 | 4 775 | −11,0 | **−15,3** |
| Dieppe | 7 460 | 74,4* | 8 511 | 14,1 | 9 016«A» | 5,9 | 10 463 | 16,0 | **40,3** |
| Newcastle | 6 423 | −0,6 | 6 284 | −2,2 | 5 804 | −7,6 | 5 711 | −1,6 | **−11,2** |
| Oromocto | 10 276 | −10,1 | 9 064 | −11,8 | 9 656 | 6,5 | 9 325 | −3,4 | **−9,3** |

SOURCE : Recensement du Canada, 1976, 1981, 1986, 1991

NOTA : «A» renvoie à un rajustement des limites de la municipalité entre 1986 et 1991.
* L'augmentation de la population résulte d'une fusion.
° Les municipalités de classe A et B, selon le ministère des Municipalités, Culture et Habitation, aux fins du calcul des subventions inconditionnelles.

Compte tenu d'une initiative récente du gouvernement provincial visant à renforcer les centres urbains dans le cadre de laquelle la province demande aux municipalités d'examiner la possibilité de certaines annexions, fusions et régionalisations des services, il semblerait que l'hypothèse avancée par l'étude Comay n'était pas exacte.

Des droits d'utilisation sont parfois imposés par une municipalité aux résidents externes qui participent à des programmes ou utilisent des installations détenues par la municipalité. Les droits d'utilisation s'appliquent au coût de la prestation d'un programme en particulier. L'application des droits d'utilisation est souvent liée aux activités de loisirs. Les droits d'utilisation s'appliquent aux non résidents qui participent à des programmes de loisirs structurés comme le hockey, le base-ball, le soccer et le patinage artistique. Il est impossible d'appliquer des droits d'utilisation aux non résidents qui utilisent les installations municipales comme les parcs, les terrains de jeu et les piscines ou à ceux qui participent à des programmes non structurés. Essentiellement, les résidents des municipalités subventionnent les activités de loisirs des non résidents.

On reconnaît le besoin d'un mécanisme qui faciliterait la prestation des services entre une municipalité et l'étalement urbain installé dans sa périphérie. On reconnaît également le besoin d'établir certains moyens d'intégration des activités de ces types d'organismes. Il est évident que la mise en place d'une commission de la plannification et d'aménagement de district ou d'une commission de gestion de district (conformément à la recommandation qui en est faite à la section 2.4), permettrait un aménagement intégré entre les municipalités et les secteurs d'étalement avoisinants. **Cette approche intégrée de l'aménagement aiderait à résoudre les questions et préoccupations communes liées à une planification efficace de l'utilisation des terres, à une utilisation des services et à l'aménagement général de l'ensemble de la région.**

Les municipalités disposent généralement d'un système sophistiqué d'utilisation et de gestion des terres (plan municipal et un arrêté de zonage). L'absence d'une structure d'aménagement similaire dans les secteurs non constitués a tendance à entraver les saines initiatives de planification et d'aménagement communautaire au sein de la municipalité, ce qui accentue le besoin d'un mécanisme visant à favoriser un aménagement intégré entre les deux secteurs.

L'étude actuellement menée par le gouvernement provincial sur la structure municipale et la prestation des services régionaux dans la province peut contribuer à solutionner certains de ces problèmes grâce à l'annexion aux municipalités de secteurs en périphérie urbaine, ou grâce à une régionalisation formelle des services.

## IV. Incidences financières

L'étude de l'étalement menée en 1980 n'a pas permis de déterminer clairement les

avantages et les inconvénients financiers de l'aménagement rural et en périphérie pour le public et pour les résidents, en raison de l'absence d'information pertinente sur les coûts. Il n'y a aucun doute que ce type d'aménagement était coûteux pour le public, bien que l'on ait déterminé qu'une partie du coût était fortuite (par exemple, l'entretien des routes), tandis que certains autres coûts, comme le transport scolaire, résultait d'une politique provinciale.

Il a été déterminé que dans certains cas, des coûts importants seraient engagés par une municipalité si elle s'efforçait d'étendre ou d'améliorer ses services, et particulièrement en ce qui a trait au service d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées à l'intention d'un secteur d'étalement. L'amélioration de ces types de services directs a entraîné par le passé des coûts considérables pour la province ou pour la municipalité visée. L'étude est allée encore plus loin en précisant que la question du service d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées aux aménagements ruraux et périphériques requiert beaucoup plus d'attention, et en raison des coûts publics plus importants que les autres services et en raison du lien direct avec la question de la santé publique et de la protection de l'environnement.[11]

Le rapport conclut en reconnaissant que ce type d'aménagement entraîne une incidence financière pour le public par le biais des diverses responsabilités des municipalités et de la province en matière de services. Il y a effectivement des avantages financiers précis pour les résidents des secteurs d'étalement, comme des coûts moins élevés pour les terrains et l'aménagement et des taxes moins élevées également. Toutefois, l'étude Comay a également relevé les coûts «masqués» que les résidents de ces secteurs oublient parfois, soit les coût liés à l'entretien des fosses septiques et des puits et au remplacement éventuel de même qu'à l'augmentation des coûts de transport en raison de la distance plus longue à parcourir chaque jour.

Très peu de mesures ont été prises au Nouveau-Brunswick , y compris l'étude Comay, pour déterminer les coûts réels liés à l'étalement. La CUTER a effectué des recherches sur le coût de l'étalement dans d'autres territoires, mais cette information était également limitée. Toutefois, il existe certains principes généralement acceptés issus des travaux qui ont été réalisés sur cette question de même que certains exemples précis grâce auxquels ont peut tirer des conclusions raisonnables.

Les services à l'intention des propriétés foncières et des résidences peuvent se répartir en trois types : 1) les services de réseaux fixes, qui comprennent les commodités, l'eau et le traitement des eaux usées, l'éclairage public et la construction et l'entretien des routes; 2) les services de réseaux mobiles, comme les services de police et les services de protection contre les incendies, les services ambulanciers, l'enlèvement de la neige, le nettoyage de la voirie, la cueillette des déchets solides, le transport en commun et le transport scolaire, soit les services qui dépendent essentiellement du réseau routier; 3) les services d'installations fixes, soit les bibliothèques, les parcs, les centres de loisirs et les hôpitaux qui sont situés dans un emplacement déterminé.

Les coûts de la prestation des services de réseaux fixes et des services de réseaux mobiles sont tributaires de la densité de l'aménagement. Les coûts des services d'installations fixes ne sont pas directement touchés par la densité de l'aménagement, étant donné que les résidents doivent se déplacer pour s'y rendre. Ainsi, les coûts engagés sont de nature privée par opposition à un coût public. Toutefois, si la population augmente dans les secteurs externes, il se peut qu'il y ait une demande pour ce type d'installation dans une zone plus rapprochée. Cela s'est produit dans les collectivités d'étalement, qui ont demandé qu'une école soit construite au sein de la collectivité, ce qui peut se traduire par une sous-utilisation des écoles existantes dans une municipalité voisine.

Les comparaisons établies entre les coûts de la prestation des services fixes et mobiles à des secteurs de densités variables révèlent, comme on pouvait s'y attendre, que les coûts sont considérablement plus élevés pour la prestation de ces services à des secteurs d'aménagement moins denses. Les ratios précisés au tableau 3.3 font ressortir l'écart des coûts relatifs de la prestation de ces services. Ces ratios sont tirés d'une étude menée par l'American Farmland Trust intitulée «Density – Related Public Costs».

TABLEAU 3.3 – COÛTS COMPARATIFS DES SERVICES

| | Agglomération rurale | Étalement urbain | Haute densité |
|---|---|---|---|
| Fonctionnement de l'école/Enseignement | n.d. | 1,35 | 1 |
| Transport scolaire | 4,6 | 5,59 | 1 |
| Entretien et construction des routes | 2,1 | 4,30 | 1 |
| Service d'eau et de traitement des eaux usées | n.d. | 2,95 | 1 |

NOTA : Regroupement rural : 1 maison par acre
Étalement rural : 1 maison par 5 acres
Forte densité : 4,4 maisons par acre (densité urbaine typique pour les maisons unifamiliales)
n.d. : Données non disponibles

Source : Density – Related Public Costs American Trust, Washington DC, 1986

Dans cette étude approfondie, nous avons examiné le coût relatif de la création de services de réseau fixes, et dans certains cas mobiles pour desservir trois aménagements résidentiels de densité différente. Un groupe rural a été défini comme une maison à l'acre, ce qui correspond à la densité prescrite au Nouveau-Brunswick (depuis 1976) pour des aménagements résidentiels non viabilisés. Dans la province, ce genre de densité se retrouve habituellement dans la plupart des lotissements résidentiels en milieu rural. L'étalement rural a été défini comme une maison aux cinq acres, ce qui se rapproche du taux

d'occupation lié à l'aménagement linéaire en bordure des routes du Nouveau-Brunswick. On a comparé le coût pour le grand public de services convenant à différentes densités d'implantation à celui du coût des services fournis à un aménagement de 4,4 maisons à l'acre, ce qui constitue la densité habituelle d'habitations unifamiliales dans la plupart des municipalités.

On a constaté que les quatre principales catégories de frais supportés par les contribuables varient considérablement (et en raison inverse) selon la densité d'aménagement résidentiel. Dans les secteurs à faible densité, le transport scolaire coûte de quatre à six fois plus, tandis que les frais d'entretien des routes sont deux à quatre fois plus élevés, et que les services d'eau et d'égouts sont multipliés par trois. On peut donc conclure que le coût per capita de services et de programmes desservant un type de peuplement à faible densité, dispersé et non aménagé est très élevé pour la province et les services publics (c'est-à-dire Énergie NB et NB Tel). Les services fournis par la province comprennent : l'entretien des routes, le transport scolaire, les services de police et la protection contre les incendies, l'éclairage des rues et les services d'ambulance. Ces services sont en partie financés par des impôts fonciers établis selon l'évaluation de la propriété en milieu rural et subventionnés dans une certaine mesure par la province. Les frais des services de réseau fixes et mobiles sont directement proportionnels à la densité d'implantation. Cette conclusion concorde avec les résultats d'autres études portant sur le coût des services fournis à des aménagements de densité différente. L'étude de 1974 qui s'intitule «The Costs of Sprawl» (Real Estate Research Corporation), Washington D.C., et qui est fréquemment citée, confirme cette conclusion ... **les coûts publics, économiques et environnementaux sont plus élevés dans le cas d'un aménagement «par étalement» à faible densité que lorsqu'il s'agit d'un aménagement «par regroupement» à forte densité, ce qui revient à dire que l'étalement urbain à faible densité n'est pas une forme d'aménagement rentable.**

Dans une étude interne réalisée en 1986, la ville de Fredericton a examiné le coût relatif des services fournis à une parcelle de terrain de 100 acres (4,5 hectares) dans le cas d'un aménagement de densité urbaine (4 lots à l'acre) et lorsqu'il s'agit d'un aménagement de densité rurale (1 maison à l'acre). On a calculé que le déneigement et l'entretien des routes et des parcs coûterait 218 $ par an par ménage (en dollars de 1986) dans le lotissement non viabilisé contre 65 $ (en dollars de 1986) dans le lotissement desservi. La création de services de ce genre pour un lotissement aménagé selon la norme provinciale actuelle, qui est d'une maison à l'acre, coûterait environ 3,5 fois plus que pour un lotissement à plus forte densité de construction, soit 4 maisons à l'acre.

**Les types de réseaux routiers et de propriétés foncières conjugués à l'absence de planification de l'utilisation des terres en milieu rural ont créé des conditions propices à l'aménagement des terres rurales le long des routes de la province.** Bien que la province ait établi des règlements sur le lotissement qui s'appliquent dans toute la province et prescrit des permis de construction le long des axes routiers provinciaux et de leurs voies d'accès, des lotissements sont parfois autorisés sans tenir compte de leurs répercussions sur l'utilisation des terres ou des frais découlant de ces aménagements. Et comme il n'existe pas de politiques provinciales sur l'utilisation des terres et qu'il y a très peu de plans pour les régions rurales, il est très difficile de trouver une solution à ce problème.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la politique du ministère provincial des Transports à cet égard consiste à effectuer des travaux d'entretien en été et en hiver sur des routes de classe D et certains chemins privés le long desquels se retrouvent trois habitations ou plus, ou cinq chalets, ce qui crée des conditions favorables à d'autres aménagements le long de ces routes. Cet aménagement linéaire développe le réseau routier, élève les frais d'entretien, et oblige à fournir d'autres services gouvernementaux comme le transport scolaire ainsi que les services de police et la protection contre les incendies. Le Nouveau-Brunswick compterait en tout 250 km de voies d'accès privées et 1 100 km de routes de classe D plus ou moins entretenues par le ministère des Transports, dont environ 700 km en tout sont utilisées à des fins récréatives. Le coût de ce mode d'utilisation est extrêmement élevé, mais on ne peut le calculer avec précision à cause de la manière dont les dossiers sont tenus actuellement.

Selon les précisions formulées dans la section 3.4 sur les instruments de prestation des services régionaux et la section 3.6 sur les mesures incitatives ou dissuasives en matière d'utilisation des terres, pour pouvoir calculer le coût réel des divers services assurés dans les régions rurales, il faut que la province du Nouveau-Brunswick modifie son système de comptabilité des prix de revient. Il n'y a pas d'autre moyen de savoir comment imputer de façon équitable les coûts des services fournis dans ces secteurs.

Il est généralement convenu qu'une personne doit pouvoir choisir en toute liberté l'endroit où elle désire vivre. Néanmoins, on estime **qu'il incombe au gouvernement de s'assurer que la personne qui décide de s'établir dans un secteur en particulier, le fait de manière à ce qu'il y ait le moins d'impacts possibles sur ses voisins, sur les terres à ressources et sur l'environnement, et à ce qu'une part équitable des frais qui s'y rattachent soient à sa charge afin que ces frais ne soient pas entièrement supportés par les contribuables de la province.**

## V. Engorgements routiers provoqués par un aménagement sans plan

L'étalement et l'aménagement linéaire qui s'y rattache provoquent à la fois des perturbations de la circulation et des engorgements sur les routes du Nouveau-Brunswick. L'étalement urbain intensifie la circulation. On estime qu'un aménagement par étalement, comme le village de New Maryland au sud de Fredericton, qui vient d'être constitué en municipalité, entraîne dix déplacements en automobile par jour, par ménage.[12] Lorsque la circulation devient aussi intense, une rue locale peut alors changer de fonction et devenir une voie d'accès, puis un axe routier. Il se produit des engorgements lorsque les routes servent à la fois à accéder aux terres et à assurer la circulation. Ce genre de «conflit de circulation» augmente les risques d'accidents de la circulation, et s'accompagne souvent d'une demande d'amélioration de la route ou d'une proposition de la remplacer par une bretelle de contournement coûteuse.

Par ironie du sort, ce sont, entre autres, les politiques et pratiques du ministère des Transports qui ont encouragé involontairement l'étalement. Certaines d'entre elles, comme l'entretien des routes de classe D et des chemins privés en hiver et en été, le fait de tolérer des routes en mauvais état et de s'en charger, et de subventionner des ponceaux d'accès aux chemins privés, ont contribué à favoriser et à créer une atmosphère propice à l'étalement

urbain.

Une autre question vient s'y greffer, à savoir que la Loi actuelle sur l'urbanisme ne fait pas de distinction entre des terrains à vocation résidentielle et ceux qui sont utilisés à des fins récréatives. Les bâtiments construits sur ces terrains sont souvent transformés en habitations permanentes. Un changement d'utilisation de ce genre oblige souvent à fournir des services plus complets, comme l'entretien des routes, l'éclairage des rues, le téléphone et d'autres services rattachés à une habitation permanente.

## *D. Buts et objectifs*

Buts

Atténuer les répercussions de l'étalement existant sur le plan économique, social et environnemental, et veiller à ce qu'un peuplement ultérieur soit convenablement géré et financé tout en minimisant les impacts sur l'environnement naturel et les terres à ressources.

Objectifs

1) Réduire ou éliminer les menaces pour le milieu rural, y compris les ressources en eaux de surface et en eaux souterraines, l'esthétique et les zones naturelles et fragiles que présente la contamination par les systèmes individuels d'élimination des eaux usées et des eaux de ruissellement;

2) atténuer ou éliminer le chevauchement des utilisations de type urbain (domiciliaires, commerciales, industrielles et récréatives), et les utilisations traditionnelles des ressources (l'agriculture, la foresterie, l'exploitation minière et la pêche). Mettre au point un mécanisme permettant d'harmoniser les valeurs souvent contradictoires de la population rurale traditionnelle et des nouveaux venus;

3) élaborer des moyens efficaces de contrôler l'étalement urbain qui atténueront son incidence sur le réseau routier provincial;

4) supprimer les subventions actuelles qui favorisent involontairement l'étalement;

5) instaurer un système d'impôts fonciers plus équitable ou d'autres moyens de recouvrer le coût véritable de la prestation de services à un aménagement par étalement; et

6) créer une structure propice à l'établissement de relations mutuellement bénéfiques entre les municipalités et des régions non constituées en municipalités en ce qui a trait à la création de services.

## *E. Politiques et mesures recommandées*

**Aucune des recommandations formulées dans l'étude sur l'étalement de 1980 en ce qui a trait à la nécessité d'adopter des politiques provinciales globales, d'identifier les secteurs prioritaires et d'élaborer des directives et des projets-pilotes, ne s'est concrétisée. Les causes de l'étalement urbain et leurs répercussions ont toujours autant d'acuité. Les conflits et les problèmes liés à cet aménagement sans plan se sont intensifiés. L'aménagement par étalement et l'aménagement linéaire sont à présent si répandus au Nouveau-Brunswick et y sont tolérés depuis si longtemps qu'on considère actuellement un aménagement dans des régions non constituées en municipalités comme un droit acquis. Ces attitudes sont à présent si enracinées qu'il sera difficile de faire marche arrière et de corriger les idées qui s'y rattachent.**

Il est très difficile pour un palier de gouvernement de s'efforcer d'exercer un contrôle sur le choix du lieu de résidence des particuliers ou de limiter leurs options à cet égard. Cette question est si délicate qu'elle a empêché la province et, dans une certaine mesure, les municipalités, de prendre des décisions fermes en ce qui a trait aux causes et aux répercussions de l'étalement. Cette inaction a exacerbé les problèmes et les effets de l'étalement se sont intensifiés. Les politiques, les plans ou les règlements que l'on établira pour remédier à ce problème devront s'accompagner de programmes d'éducation et d'information du public traitant des préoccupations et des frais rattachés à ce mode de peuplement. Ces initiatives aideront la population à comprendre pourquoi ce type d'aménagement doit être mieux planifié et géré à l'avenir.

Certaines des recommandations suivantes constituent des politiques globales qui s'appliquent à l'ensemble de la province, tandis que d'autres tiennent compte des cas particuliers qui se présentent dans toute la province. Dans ces cas, on recommande des lignes directrices ou des directives tout en donnant aux différents districts ou communautés susceptibles d'être concernés la possibilité d'incorporer des détails particuliers aux plans qu'ils élaborent.

**Dans l'introduction générale au peuplement, on a précisé que des politiques rigides d'endiguement ou l'interdiction absolue de tout aménagement en-dehors des municipalités et des communautés rurales ne seraient pas acceptables au Nouveau-Brunswick. La méthode adoptée par la CUTER consiste à élaborer des politiques en vue de mettre fin à l'aménagement par étalement et à l'aménagement linéaire en favorisant l'aménagement dans des secteurs qui s'y prêtent mieux tout en protégeant les ressources naturelles et les secteurs vulnérables sur le plan environnemental.**

Les recommandations ont été regroupées dans diverses rubriques afin de traiter séparément les impacts relevés antérieurement, c'est-à-dire ceux qui touchent l'environnement, les terres à ressources et les municipalités ainsi que les questions financières et les routes.

D'autres sections de ce rapport proposent également des politiques qui contribueront indirectement à remédier à certains de ces problèmes ou impacts sans être axées sur

l'étalement et l'aménagement linéaire. C'est ainsi que l'on retrouve dans la section sur les ressources, des politiques visant à protéger les terres à ressources, qui freineront l'aménagement par étalement et l'aménagement linéaire dans ces secteurs. De même, la section sur l'environnement renferme des politiques visant à protéger des terres vulnérables sur le plan environnemental, qui serviront également à limiter ce mode d'aménagement dans ces secteurs. On trouve des politiques dans d'autres sections portant sur le peuplement, comme celle qui a trait aux mesures incitatives ou dissuasives en matière d'utilisation des terres et celle qui traite des instruments pour la prestation de services régionaux, qui contribueront également à lutter contre l'aménagement par étalement et l'aménagement linéaire démesurés. Ces différentes politiques seront traitées dans les rubriques correspondantes.

L'orientation que la province et les municipalités adopteront en ce qui a trait à la proposition de la province de fournir des services régionaux axés sur un centre urbain pourrait également avoir une incidence considérable sur tout ce qui a trait à l'étalement et à l'aménagement linéaire. Si ce concept devait être élargi à certains secteurs à étalement urbain dans des régions non constituées en municipalités voisines des municipalités, il pourrait avoir des répercussions considérables sur l'attitude adoptée par diverses communautés urbaines et rurales à ce sujet.

## I. Politiques générales en matière de structure et de processus de planification rurale

*Le chapitre sur la structure et le processus recommandait plusieurs stratégies et politiques qui permettront de traiter l'aménagement par étalement et l'aménagement linéaire globalement et d'une manière beaucoup plus approfondie. Ces grandes stratégies sont les suivantes :*

*a)* des ***Commissions de planification et d'aménagement de district*** *sur l'ensemble de la province qui rassembleront des représentants élus des communautés urbaines et rurales pour s'entretenir de problèmes communs et de préoccupations concernant des zones en périphérie urbaine d'où émanent la plupart des préoccupations au sujet de l'étalement et de l'aménagement linéaire;*

*b)* *une* ***représentation élue pour les communautés rurales****, qui permettra à la population rurale des secteurs en voie d'étalement de s'exprimer davantage et de participer plus activement à la prise de décisions sur l'aménagement;*

*c)* *un* ***Comité consultatif technique*** *pour chaque commission de planification, composé de représentants de divers ministères, qui permettra d'élaborer des autorisations d'aménagement plus complètes et mieux intégrées sur le plan local et d'émettre des autorisations de lotissement au niveau local, ce qui constituera «un guichet unique» pour se procurer des autorisations d'aménagement et des permis de construction;*

*d)* *des* ***plans d'aménagement de district****, couvrant les secteurs urbains et ruraux, qui assureront la structure et les politiques nécessaires au traitement des problèmes qui se posent dans la zone en périphérie urbaine, y compris l'étalement et l'aménagement*

*linéaire. Ces politiques serviront ensuite à orienter les plans d'aménagement des municipalités et des communautés rurales et devraient permettre de prendre des mesures en matière de peuplement au niveau local;*

e) *des mécanismes d'**amélioration de l'éducation et de l'information du public** pour pouvoir transmettre plus efficacement aux résidents des renseignements sur les préoccupations et les frais qui se rattachent à l'étalement.*

## II. Impacts sur l'environnement

a) *L'étalement et l'aménagement linéaire seront limités par les **politiques provinciales sur la gestion et la protection des zones vulnérables sur le plan environnemental,** tel que décrit dans le chapitre 5. Ces politiques freineront le peuplement dans les zones naturelles et fragiles, comme l'habitat de la faune, en particulier les espèces aquatiques, et les zones de pêche, nos côtes et notre littoral et les plaines inondables, et dans des secteurs qui risquent d'être touchés par certaines émissions atmosphériques.*

b) *Les impacts environnementaux liés à l'étalement et à l'aménagement linéaire seront minimisés grâce aux politiques sur les fosses septiques présentées dans la section 5.5. On y trouve en particulier des politiques qui prescrivent un meilleur contrôle de l'emplacement, de la construction et de l'entretien de systèmes individuels d'élimination des eaux usées, placés en retrait par rapport aux cours d'eau et aux zones côtières, et qui tiennent compte de formes communautaires de traitement, comme le «regroupement».*

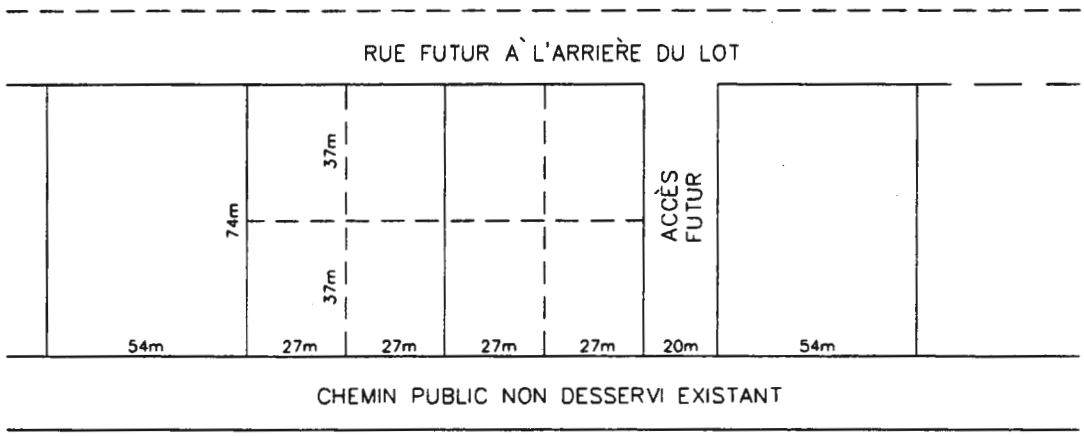
c) ***Il est recommandé qu'un aménagement résidentiel dans des zones en périphérie urbaine ne soit autorisé que 1) s'il existe un système communautaire d'adduction d'eau et d'égouts, ou 2) à condition que les dimensions des terrains et l'emplacement des maisons facilitent le lotissement à l'avenir.** Cette zone périphérique pourrait être délimitée pour chaque municipalité (par la municipalité, la province et les représentants des régions rurales concernées) plutôt que par une politique à l'échelle de la province fixant une certaine distance établie à l'avance par rapport à la limite municipale. Cette distance variera selon le type, l'étendue et la densité de l'aménagement existant; la capacité des terres de soutenir un aménagement, l'existence de terres désignées à titre de secteurs réservés à l'agriculture et à la foresterie et de zones naturelles et fragiles protégées en vertu d'autres politiques provinciales d'utilisation des terres, ainsi que les perspectives de croissance dans la région. Cette distance doit être fixée en fonction du secteur que l'on pourrait logiquement annexer à la municipalité ultérieurement. Cette politique contribuera à protéger l'environnement des risques de contamination et favorisera un aménagement plus rentable à proximité des municipalités, ce qui diminuera la superficie des terres agricoles et des terres à ressources perdues en raison d'un aménagement résidentiel et coûtera moins cher aux municipalités et à la province si une annexion est envisagée par la suite.*

*Selon la seconde solution, qui est illustrée à la figure 3.1, tous les terrains longeant une route existante devraient avoir une superficie d'au moins 0,4 hectare (1 acre) avec une*

*façade minimale de 54 m (180 pi) et une profondeur minimale de 74 m (242 pi). En outre, la maison ou le bâtiment serait construit sur le quart avant du lot pour pouvoir le subdiviser facilement en plus petits terrains de 27 m x 37 m (90 pi x 121 pi), si les services municipaux sont appelés à se développer. Il y aurait donc deux terrains donnant sur la route principale et deux autres terrains sur une voie d'accès à l'arrière, si l'on envisageait un autre lotissement à l'arrière des terrains. Si la maison était située sur un quart avant, elle ne se trouverait donc pas située au centre ou à tout autre endroit où cela risquerait d'empêcher un lotissement par la suite.)*

d) *Les impacts environnementaux liés aux utilisations de type industriel et commercial seront atténués par l'application des politiques formulées à la section 3.3, qui recommandent de transférer ces utilisations à des parcs industriels désignés et à des zones commerciales, à moins qu'elles ne soient rattachées aux zones rurales ou à leurs ressources. En ce qui a trait aux utilisations de type industriel et commercial qui sont considérées comme convenant aux régions rurales, on propose d'élaborer des directives portant sur l'autorisation de leur emplacement et de leur exploitation.)*

FIGURE 3.1
DIMENSIONS DES LOTS – AMÉNAGEMENT NON DESSERVI




## III. Impacts sur les terres ressources

a) *L'étalement et l'aménagement linéaire seront limités par les* ***politiques provinciales sur la gestion et la protection des terres ressource*** *décrites dans le chapitre 4. Ces politiques freineront l'implantation sur des terres réservées à l'agriculture, à la foresterie, et*

*l'extraction des minéraux ou des agrégats et dans des secteurs risquant d'avoir des répercussions sur les pêches, les bassins hydrographiques et les approvisionnements en eau souterraine ainsi que sur les parcs et les aires de loisirs et de tourisme.*

b) *On trouve également à la section 4.1 des politiques qui recommandent de* ***développer des incitatifs comme le plan d'identification des terres (PITA)*** *pour en faire davantage une mesure d'incitation à la protection des terres ressources. On y propose également d'envisager d'élargir le PITA à d'autres terres ressources, et d'appliquer des* ***taux d'imposition plus bas ou variables*** *aux terres liées aux ressources, si les services fournis ne sont pas bénéfiques aux terres ressources, par exemple les frais de collecte des déchets devraient être facturés en fonction de l'élément domiciliaire d'une propriété à laquelle se rattachent des terres affermées.*

## IV. Impacts sur les municipalités et les communautés rurales

a) *Toutes les politiques énumérées ci-dessus en vue de freiner la croissance sur les terres et dans les zones vulnérables sur le plan environnemental doivent* ***améliorer les perspectives de croissance dans les municipalités et les communautés rurales.***

b) *Les normes* ***plus strictes de services prescrites dans les zones en périphérie des municipalités,*** *tel que décrit dans la politique (c) à la rubrique impacts environnementaux) doivent servir à favoriser la croissance dans les municipalités. Elles doivent également assurer que, si l'on devait procéder ultérieurement à des annexions, les zones annexées soient desservies convenablement de façon que les municipalités ne soient pas obligées de modifier leur infrastructure actuelle pour permettre aux zones périphériques de respecter une norme minimale.*

c) *Les politiques concernant l'abolition des incitatifs du ministère des Transports à l'égard de l'étalement et de l'aménagement linéaire, qui sont présentées plus loin dans la section IV, atténueront également les impacts sur les municipalités.*

d) *Les recommandations de la section 3.6, qui portent sur des* ***politiques fiscales plus équitables,*** *empêcheraient également un étalement et un aménagement linéaire démesurés et favoriseraient l'aménagement au sein des municipalités. Cela contribuerait à enrayer l'exode de la population et l'érosion du taux de l'impôt foncier. Ce qui est encore plus important en ce qui a trait à la diminution de l'assiette fiscale, ce sont les suggestions portant sur une répartition plus équitable des impôts entre toutes les régions, qu'elles soient constituées en municipalités ou non, en ce qui a trait aux utilisations commerciales et industrielles. Ces mesures devraient également encourager le déplacement de ces utilisations vers des secteurs plus appropriés des municipalités, ce qui se traduirait par une diminution des conflits en matière d'utilisation des terres et diminuerait les risques d'impacts environnementaux.*

e) ***À l'égard de certains services, on recommande de songer à des mesures telles que les redevances d'usage ou les taxes de dénaturation de l'environnement, de préférence à des***

***impôts fonciers, ce qui permettra de récupérer les frais liés à la prestation de services ou aux installations destinés à des personnes qui ne résident pas dans la municipalité.*** *Ces mesures pourraient convenir davantage si ces services ou installations ne sont utilisés que par une certaine partie des non-résidents, et il ne serait peut être pas équitable ou juste d'obliger tous les non-résidents à supporter le coût d'un service en particulier. C'est le genre de questions qu'il faut étudier dans le cadre des études de faisabilité liées à la proposition de la province d'offrir des services régionaux axés sur les centres urbains.*

*f)* ***Nous recommandons que les municipalités soient encouragées à se rendre plus intéressantes sur le plan environnemental et esthétique, et à offrir des habitations plus abordables.*** *En ce qui concerne le prix des terrains, les municipalités doivent envisager d'assouplir certaines de leurs normes, qui sont beaucoup plus strictes que les normes minimales (en ce qui a trait à la superficie des terrains, aux services municipaux, aux prescriptions relatives aux services souterrains), et afin de rendre les terrains plus accessibles à une part plus importante de la population. Les municipalités doivent également être encouragées à mettre à l'essai des concepts tels que «le regroupement des habitations», qui permet d'aménager de petits terrains disposant de systèmes communs d'élimination des eaux usées, notamment dans les zones où le développement des systèmes municipaux risque d'être difficile et coûteux.*

## V. Impacts sur les réseaux routiers et la circulation

*a)* *Plusieurs des politiques visant à limiter l'étalement et l'aménagement linéaire que nous venons de mentionner auront pour avantage connexe d'**atténuer les problèmes de circulation et d'améliorer la circulation et la sécurité routière.***

*b)* ***Il est recommandé que les politiques et les pratiques actuelles du ministère des Transports, qui servent involontairement de mesures d'incitation à l'aménagement par étalement et à l'aménagement linéaire, soient abolies.*** *En particulier :*

*i)* ***Le ministère des Transports doit renoncer à sa politique qui consiste à entretenir les routes de classe D et les chemins privés en été et en hiver.*** *En théorie, ces routes ne doivent pas être entretenues régulièrement, mais elles le sont souvent dès que trois maisons ou cinq chalets sont construits en bordure de ces routes. On les améliore fréquemment (aux frais des contribuables) pour pouvoir les entretenir. Cette manière de procéder a pour résultat d'étendre le réseau routier, d'accroître les frais d'entretien et de susciter une demande pour d'autres services gouvernementaux. Bien qu'il soit difficile de diminuer l'entretien régulier assuré actuellement sur les routes de classe D et les chemins privés, les routes ou les prolongements de routes créés par la suite, ou les prolongements de routes existantes ne devraient plus être entretenus. Par ailleurs, on devrait clarifier la mise en application de l'article 6(1)(b) du règlement provincial sur le lotissement en ce qui a trait à l'acceptation par le Comité provincial d'urbanisme d'autres voies d'accès de ce genre afin de ne plus tolérer de chemins privés menant à des terrains à vocation récréative qui sont souvent transformés en habitations permanentes, ce qui se traduit par une demande*

*de services supplémentaires. Il est également recommandé que le ministère des Transports décide désormais de n'accepter des routes qu'à condition qu'elles respectent les normes minimales du Ministère et que les personnes qui résident le long de la route contribuent aux frais d'entretien de la route en versant des impôts ou toute autre forme convenable de taxe d'aménagement ou de dénaturation de l'environnement.*

ii) *Le ministère des Transports doit adopter le principe du juste retour et supprimer toutes les subventions à la fourniture et l'installation de ponceaux de chemins d'accès pour les promoteurs ou les propriétaires de terrains privés.*

iii) *Le ministère des Transports doit mettre un terme à sa politique qui consiste à fournir gratuitement des revêtements superficiels et des plaques de rues aux promoteurs. Ces frais devraient incomber aux promoteurs et ensuite aux acheteurs de terrains.*

c) *Il est recommandé que les dispositions de la Loi sur la voirie relatives aux routes à accès restreint soient renforcées comme un moyen de limiter davantage toute forme d'aménagement par étalement et d'aménagement linéaire.*

d) *Il est recommandé que tout accès direct à un terrain soit interdit sur les routes artérielles futures. Toutes les voies d'accès devraient ouvrir sur des échangeurs ou des intersections. Il est reconnu que cela pourrait entraîner des frais en raison de la nécessité d'aménager des voies latérales ou, éventuellement, d'offrir des indemnités. La meilleure solution serait que le ministère des Transports élabore, de concert avec les propriétaires terriens intéressés, des solutions susceptibles d'influer sur la perte de l'accès, le morcellement des propriétés et d'autres problèmes du même ordre. Des mesures de ce genre devraient être appliquées à toutes les routes collectrices construites à l'avenir, mais l'on devrait pouvoir y accéder à partir des rues de subdivision.*

e) *Il est recommandé que, en ce qui a trait aux routes arterielles et collectrices actuelles (routes n° 1 à 199), la province (MDT) désigne celles sur lesquelles les accès aux propriétés privées doivent absolument déboucher le moins possible à l'avenir. Le ministère des Transports et le ministère des Municipalités, Culture et Habitation doivent constituer un comité qui analysera ces routes et évalueront en commun les tronçons qui sont bordés de tant de constructions qu'il serait difficile de les priver de voies d'accès. On pourrait délimiter ces secteurs ainsi qu'une zone voisine des utilisations existantes en vue d'un aménagement ultérieur. Il faudrait faire des calculs pour établir les limites de densité au-delà desquelles il devient possible d'envisager une bretelle de contournement plutôt que de racheter des terres ou de verser des indemnités pour appliquer les normes d'accès restreint. Il faut également tenir compte des coûts sociaux, des contraintes physiques et de facteurs écologiques.*

*En ce qui concerne les autres secteurs le long des routes désignées, qui ne comporteraient pas ou peu d'aménagements en bordure et seraient considérés comme récupérables, on pourrait envisager les solutions suivantes :*

i) *interdire tout nouvel accès privé le long de la route. Il faudrait tenir compte des frais*

*de construction de voies de service ou envisager de verser des indemnités du même ordre que celles qui sont mentionnées en d) ci-dessus;*

ii) ***interdire tout accès privé le long de la route sauf pour les terrains à bâtir autorisés antérieurement,*** *ce qui serait équitable pour ceux qui ont acheté des terrains en vue d'y construire une maison ultérieurement. Il faudrait calculer le nombre maximal de terrains acceptables ou à racheter (ou pour lesquels on devrait indemniser les propriétaires) avant que la construction d'une bretelle de contournement devienne réalisable sur le plan financier;*

iii) ***ne prévoir d'aménagement ultérieur que par des rues de subdivision,*** *ainsi tous les terrains ne donneraient que sur une rue intérieure, par exemple une voie latérale ou un chemin de service ou une voie d'accès transversale, à condition que ces deux types de routes soient conformes aux normes du ministère des Transports en ce qui a trait aux rues de subdivision locales, ce qui permettrait des aménagements, mais augmenterait les frais qui s'y rattachent et, par conséquent, le prix de vente des terrains. Bien que cette solution diminue le nombre total d'accès et renforce la sécurité, il est probable que la construction d'une bretelle de contournement demeurerait tout aussi nécessaire par la suite;*

iv) ***accepter que des terrains donnent sur la route, à condition qu'ils soient dotés accès commun desservant un nombre de terrains fixé d'avance.*** *Peu après l'emprise routière, ce chemin privé pourrait se diviser et longer la route pour desservir un, deux, ou trois terrains de chaque côté. Le chemin commun pourrait ainsi desservir de deux à six terrains, de sorte que le nombre possible d'accès privés serait de deux à six fois moins important que si un aménagement illimité était autorisé sur des terrains privés donnant directement sur la route. Il s'agirait d'un accès privé construit et entretenu par les propriétaires, ce qui réduirait le nombre de voies d'accès tout en évitant les frais plus élevés liés à la construction de rues.*

***Il est recommandé que le comité conjoint étudie ces solutions ou d'autres moyens du même ordre pour atténuer les problèmes d'engorgement et de sécurité*** *qui continueront à se produire, à moins que l'on ne fasse quelque chose pour y remédier.* ***Nous proposons également que la province mette la population locale à contribution*** *par l'entremise de leur municipalité, des commissions de la planification d'aménagement de district, des communautés rurales ou des DSL afin de parvenir à des solutions acceptables. Le but recherché ne consiste pas à compliquer la vie des résidents, mais à s'efforcer de faciliter un aménagement qui permette aux résidents et aux visiteurs de circuler efficacement et sans risques sur nos grandes routes.*

f) ***Il est recommandé qu'un aménagement soit autorisé sur toutes les autres routes provinciales, à condition que l'on respecte tous les règlements provinciaux existants et toutes les politiques sur l'utilisation des terres et l'aménagement adoptées par la province.***

g) *Il arrive parfois qu'un aménagement continu en bordure interdise pratiquement tout accès à des terres situées en retrait.* ***Il est recommandé que le ministère des Transports***

***élabore, en collaboration avec le ministère des Municipalités, Culture et Habitation, une politique stipulant, dans le cadre du processus d'autorisation du lotissement, que l'on prévoie des voies d'accès à une certaine distance le long des routes.*** *Ainsi, une fois qu'un accès réservé au terrain en retrait prévu dans un plan de lotissement serait créé, il faudrait aménager d'autres accès à intervalles d'au moins 400 m à partir du premier.*

## VI. Incidence financière

***Une bonne part des politiques déjà recommandées atténueraient l'incidence financière de l'aménagement par étalement et de l'aménagement linéaire sur la province et les municipalités,*** *en particulier les normes plus strictes d'entretien à respecter dans les zones en périphérie urbaine voisines des municipalités; les recommandations portant sur des politiques fiscales assurant une répartition équitable des impôts entre toutes les régions, qu'elles soient constituées en municipalités ou non; le recours à des mesures de type redevances d'usage ou taxe de dénaturation de l'environnement de préférence à des politiques fiscales à l'égard de certains services; et l'abolition des politiques et pratiques actuelles qui servent involontairement de mesures d'incitation à l'aménagement par étalement et à l'aménagement linéaire.*

## 3.3 EMPLACEMENT DES ACTIVITÉS COMMERCIALES ET INDUSTRIELLES

### 3.3.1 Historique et préoccupations

#### *A. Introduction*

**Il importe d'encourager l'implantation d'exploitations commerciales et industrielles bien choisies en milieu rural au Nouveau-Brunswick, tout en s'assurant qu'elles sont bien situées afin de minimiser les répercussions sur leurs voisins et sur l'environnement.**

Les industries basées sur les ressources, comme l'agriculture, la foresterie, les mines, l'extraction d'agrégats et les pêches, doivent évidemment être situées à proximité de la ressource dont elles dépendent. Celles qui fournissent des produits ou services aux industries primaires ou qui utilisent leurs matières premières ou leurs produits doivent souvent être situées aussi à proximité de ces industries. De même, il existe de nombreuses petites exploitations commerciales et industrielles, entreprises exploitées à la maison, industries familiales ou artisanales, ou autres entreprises reliées à la pêche et à la chasse qui ont aussi leur place en milieu rural.

La CUTER reconnaît qu'il ne faut pas étouffer l'esprit d'entreprise en milieu rural, mais elle reconnaît également le besoin de politiques et de lignes directrices qui permettraient de s'assurer que ces industries n'entrent pas en conflit avec les utilisations adjacentes des terres, avec d'autres ressources ou avec l'environnement. Il existe pour le moment très peu de politiques provinciales, régionales ou locales concernant l'emplacement ou l'aménagement de ces différentes utilisations.

Beaucoup des facteurs et conditions (c.-à-d. impôts fonciers et coûts des terres moins élevés, moins de règlements et peu de planification de l'utilisation des terres) ayant entraîné l'étalement et l'aménagement linéaire à l'extérieur des limites municipales sont aussi les facteurs qui motivent et permettent les activités commerciales et industrielles inopportunes dans les régions de la province qui ne sont pas constituées en municipalités. Outre ces facteurs, on s'inquiète de l'aide financière accordée par le gouvernement provincial sous forme de subventions aux industries en milieu rural. On accorde en effet de l'aide financière à ces activités en se souciant très peu de l'aménagement réel de l'exploitation au point de vue de l'environnement ou de la planification de l'utilisation des terres. Cette pratique mine également le développement des parcs industriels dans les municipalités, qui ont été créés à grands frais pour les contribuables.

Les différentes rubriques de la partie qui suit donnent les grandes lignes de ces préoccupations. On présente ensuite des recommandations de solutions à adopter.

## *B. Manque de politiques provinciales, régionales et locales*

**Le manque de politiques sur l'utilisation des terres a entraîné le développement incontrôlé d'activités commerciales et industrielles dans les régions non constituées en municipalités.** On implante ces activités en se souciant peu de l'environnement ou des utilisations actuelles des terres, ce qui donne souvent lieu à des conflits avec l'environnement et les utilisations adjacentes.

De même, comme il n'y a pas de plans régionaux et qu'il existe un seul plan de district et relativement peu de déclarations de perspectives d'urbanisme, on ne multiplie pas les efforts, que ce soit au niveau régional ou local, pour planifier les utilisations industrielles ou commerciales. Le manque de planification concernant l'emplacement des parcs industriels à tous les niveaux constitue un problème particulier que l'on aborde de manière plus détaillée dans la partie F qui suit.

**L'absence de lignes directrices en matière de choix des sites est inadéquate dans la perspective des habitants des milieux ruraux et des industries qui tentent de s'y installer.** Il serait préférable que toutes les parties concernées connaissent d'avance les endroits où les activités industrielles sont permises ou aient au moins accès à des lignes directrices et conditions concernant leur emplacement et leur exploitation. De telles lignes directrices pourraient s'appliquer dans toute la province, mais devraient être mises en application et respectées au niveau local puisqu'elles toucheraient précisément des questions comme l'utilisation des terres adjacentes, les particularités environnementales et les conditions des routes et de la circulation.

## *C. Conflits entre les différentes utilisations des terres*

L'absence, à tous les paliers, de politiques, lignes directrices ou plans provinciaux en matière d'utilisation des terres permet l'aménagement de développements industriels et commerciaux à proximité des développements résidentiels. Cela entraîne souvent des conflits entre les utilisations résidentielles et les utilisations commerciales/industrielles qui sont source d'ennuis (c.-à-d. odeurs, fumée, poussière, bruit et circulation).

Dans certains cas, des développements résidentiels sont situés près d'exploitations commerciales et industrielles existantes, ce qui peut avoir des répercussions sur leur capacité de poursuivre efficacement leurs activités. Il n'existe pas de règlements ni de politiques visant à empêcher de telles situations.

## *D. Préoccupations en matière d'environnement*

La majorité des développements commerciaux et industriels situés dans les régions non constituées en municipalités n'ont pas accès aux services publics (c.-à-d. utilisent des fosses septiques et puits privés). On s'inquiète donc de leur capacité de traiter efficacement les genres d'effluents souvent produits par certaines activités industrielles. **Par conséquent, on s'inquiète à juste titre des possibilités de contamination du sol et de l'eau.** Les préoccupations de ce genre sont souvent au coeur des conflits entre les utilisations résidentielles et industrielles des terres en milieu rural.

En raison de la croissance incontrôlée des activités commerciales et industrielles, on a implanté des terminaux routiers, cours de rebuts, réservoirs en gros d'essence, bâtiments industriels, entrepôts et stations-service dans plusieurs régions sans se soucier du paysage rural. **Les différents produits chimiques associés à ces utilisations donnent également lieu à des inquiétudes concernant la contamination potentielle des eaux souterraines et des eaux de surface, ainsi que la qualité de l'air.** Les exploitations commerciales/industrielles utilisent souvent d'importantes quantités d'eau, ce qui peut diminuer les possibilités d'approvisionnement des autres utilisateurs de la région.

La plupart des parcs industriels situés dans les municipalités ont été conçus et aménagés en tenant compte des effluents produits par les industries. En outre, l'emplacement actuel du parc a été choisi de manière à minimiser les effets négatifs sur les utilisations des terres adjacentes. Les parcs industriels planifiés et bénéficiant de tous les services sont des emplacements beaucoup plus convenables pour certaines activités industrielles.

Ces préoccupations concernant les effets sur l'environnement des émissions affectant l'air et l'eau peuvent avoir trait à l'exploitation permanente de l'entreprise ainsi qu'à la contamination potentielle due à une émission accidentelle de substances dangereuses utilisées dans le cadre de l'exploitation. Le choix de l'emplacement est important au moment de déterminer l'impact des émissions, par exemple si elles s'ajouteraient à un bassin d'air ou à un bassin hydrographique déjà surchargé. Il est encore plus critique lorsqu'il s'agit de calculer le risque associé à l'émission incontrôlée de substances dangereuses. De par sa nature même, l'émission incontrôlée causera une contamination de l'environnement supérieure au niveau acceptable et peut entraîner un grave risque pour la santé publique. Il importe donc que les activités économiques nécessitant l'utilisation de substances dangereuses ne soient pas situées dans des régions particulièrement sensibles ni dans des régions où une émission incontrôlée créerait des problèmes de santé publique.

Bon nombre d'exploitations industrielles nécessitent une «approbation» du ministère de l'Environnement. Cette approbation impose habituellement des limites quant au niveau d'émanations, mais son objectif n'est pas de tenir compte de la compatibilité des activités industrielles avec les autres utilisations de la région. Les grands projets industriels peuvent être soumis au règlement sur les études d'impact sur l'environnement (EIE), qui est une loi récente permettant de faire une étude plus poussée d'un projet donné. Son objectif

traditionnel est cependant d'aborder les aspects plus techniques de l'impact sur l'environnement plutôt que la compatibilité avec les utilisations avoisinantes et les répercussions sociales (modifier le caractère de la collectivité). Étant donné l'absence de mesures de contrôle concernant l'emplacement des activités industrielles dans d'autres lois, le public a souvent recours aux EIE comme technique lui permettant de bloquer un projet jugé indésirable dans la région. Cela reflète souvent le fait que le public concerné n'a pas été consulté au sujet du développement en question.

## *E. Injustices au niveau des impôts et des coûts de développement dans les municipalités et les régions non constituées en municipalités*

On trouvera des renseignements détaillés sur les incitatifs et les impôts à la section 3.6. **Il y a une différence considérable entre le taux des impôts fonciers des propriétés non résidentielles (commerciales et industrielles) dans les régions non constituées en municipalités et le taux de ces mêmes impôts dans les municipalités.** Le Tableau 3.4 présente les taux moyens de base. Les propriétés non résidentielles sont imposées à un taux correspondant à une fois et demie le taux provincial (1,50 $), ou 2,25 $ par tranche de 100 $ d'évaluation, que ce soit dans les municipalités ou dans les régions non constituées en municipalités. Dans les municipalités (où le taux moyen est de 1,25 $ par 100 $ d'évaluation) et dans les régions non constituées en municipalités (où le taux moyen est de 0,12 $ par 100 $ d'évaluation), le taux local est également calculé à une fois et demie, ce qui donne des taux moyens de 1,87 $ pour les municipalités et de 0,18 $ pour les DSL respectivement.

Tableau 3.4 - Structure des impôts fonciers au Nouveau-Brunswick

| CATÉGORIE D'IMPÔT | TAUX D'IMPOSITION MOYENS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Municipalités | | | Districts de services locaux | | | |
| | Provinciales | Locales | Total | Provinciaux | Provinciaux/ locaux | Locaux | Total |
| Immeubles résidentiels occupés par le propriétaire | 1,50 $* | 1,25 $ | 1,25 $ | 1,50 $* | 0,65 $ | 0,12 $ | 0,77 $ |
| Immeubles résidentiels non occupés par le propriétaire | 1,50 $ | 1,25 $ | 2,75 $ | 1,50 $ | – | 0,12 $ | 1,62 $ |
| Non résidentiels | 2,25 $ | 1,87 $ | 4,12 $ | 2,25 $ | – | 0,18 $ | 2,43 $ |

* Les immeubles résidentiels occupés par le propriétaire bénéficient d'un crédit équivalent au montant total du taux d'imposition provincial.

Source : Desserte et financement des districts de services locaux. Document de travail préparé par le ministère des Municipalités, Culture et Habitation du Nouveau-Brunswick, Direction de la planification des services, en novembre 1992.

On ajoute ensuite ce taux au taux provincial pour obtenir le taux des impôts fonciers non résidentiels, qui est en moyenne de 4,12 $ dans les municipalités comparativement à 2,43 $ dans les régions non constituées en municipalités. Dans ces dernières, les propriétés résidentielles occupées par le propriétaire sont imposées au taux de 0,65 $ par 100 $ d'évaluation afin de compenser en partie les frais d'entretien du réseau routier, de la protection policière et des services d'élimination des déchets solides. Les propriétés non résidentielles dans les régions non constituées en municipalités ne contribuent pas à payer cet ensemble de services même si elles en bénéficient. Dans les municipalités, par contre, les propriétés non résidentielles paient pour obtenir ces services parce qu'elles en bénéficient effectivement.

D'après les chiffres donnés dans ce tableau, une utilisation commerciale ou industrielle doit payer 70 pour cent de plus en impôts fonciers si elle est située dans une municipalité. L'écart important au niveau du taux des impôts non résidentiels constitue donc un puissant facteur de motivation pour les propriétés non résidentielles, sous forme d'activités commerciales et industrielles, les incitant à s'installer dans des régions non constituées en municipalité, souvent aux dépens de la municipalité. Il crée également un avantage concurrentiel injuste pour les entreprises qui choisissent de s'installer dans les municipalités. Il faudrait donc régler la question de cet écart considérable de taux en veillant à ce que les taux des impôts des municipalités et des régions non constituées soient calculés sur une base équitable.

Les **plus faibles normes d'aménagement** en termes de construction de bâtiments et le coût moins élevé des permis de construction dans les régions non constituées en municipalités encouragent également l'implantation des exploitations industrielles et commerciales dans ces régions de la province.

## *F. Investissement dans les parcs industriels*

### I. Les parcs industriels favorisent le développement durable

Les parcs industriels peuvent être des outils très efficaces de planification, de développement économique et de contrôle de l'environnement. Un parc industriel est un district industriel planifié et organisé, doté d'un plan détaillé conçu pour assurer la compatibilité entre les exploitations industrielles qui s'y trouvent et les activités et le caractère de la communauté dans laquelle il est situé. L'effet global devrait être d'intégrer l'économie et le caractère fonctionnel pour obtenir une esthétique agréable et un environnement contrôlé, ce qui serait avantageux à long terme tant pour l'industrie que pour la collectivité.

Cette importance accordée au développement efficace et économique, tout en mettant l'accent sur la compatibilité avec le caractère et l'environnement de la collectivité, renforce le concept de «développement durable» qu'embrassent de nos jours la plupart des associations et groupes économiques, environnementaux et d'urbanisme.

### *a) Les parcs industriels en tant qu'outil de planification*

À l'exception de quelques-unes des plus grandes villes, les parcs industriels ne sont pas employés comme outil de planification efficace au Nouveau-Brunswick. Les parcs industriels n'ont pas été créés à la suite d'études détaillées basées sur les besoins reconnus en termes d'emplacement et d'espace. Dans les collectivités, avec ou sans plans d'aménagement, les sites industriels ont souvent été choisis parce que le terrain appartenait à la municipalité ou au gouvernement provincial et non parce qu'ils étaient bien situés ou convenaient particulièrement bien au développement industriel. On choisissait aussi parfois les sites en fonction d'une industrie qui existait déjà ou de particularités comme un quai, une ligne de chemin de fer ou une autoroute. Les emplacements des parcs industriels doivent plutôt être choisis en fonction de principes et normes reconnus comme la disponibilité de la main-d'oeuvre, les marchés, les services, l'accessibilité et les contraintes physiques du site.

Dans les régions situées à l'extérieur des limites des municipalités, il n'y a pas beaucoup de planification intégrée entre le ministère du Développement économique et du Tourisme, le ministère des Municipalités, Culture et Habitation et le ministère de l'Environnement au sujet de l'emplacement des parcs industriels.

Le gouvernement provincial n'a adopté aucun plan régional et il n'existe qu'un plan de district. En général, les plans régionaux et de district ont pour but d'orienter les politiques concernant des questions régionales comme les transports, l'aménagement des ressources, le développement économique ainsi que les contraintes et possibilités environnementales. On n'a donc procédé à aucune analyse régionale détaillée susceptible de servir de fondement aux décisions concernant le soutien de l'aménagement de parcs industriels. Dans la plupart des cas, il y a peu de coordination entre les projets ou activités des commissions de planification et d'aménagement et ceux des commissions de développement économique et régional. Cela découle en partie de l'absence d'une stratégie ou orientation de politique globale du gouvernement provincial en ce qui a trait à l'aménagement des régions non constituées en municipalités. Il est évident que la coordination et la collaboration entre les ministères s'imposent, tout comme le leadership et la direction du gouvernement provincial.

### *b) Les parcs industriels en tant qu'outil économique*

**Les parcs industriels créent des possibilités économiques et augmentent les possibilités**

**d'effets multiplicateurs grâce à la concentration des industries dans des régions désignées.** Les collectivités ou régions qui ont correctement planifié et choisi les emplacements de leurs parcs industriels ont plus de chances d'attirer le développement industriel. Le manque de terrains industriels immédiatement disponibles est considéré comme un véritable obstacle au développement économique. La concentration des industries dans une région permet de réaliser des économies d'échelle au niveau des services; elle donne également une impression de réussite et a tendance à susciter la confiance des investisseurs potentiels.

Bien que le ministère du Développement économique et du Tourisme ait tenté d'utiliser les parcs industriels comme outils de développement économique, des contraintes de base ont souvent empêché ces programmes d'être efficaces. On a souvent consenti un financement énorme aux parcs simplement parce qu'ils étaient là, ou parce qu'il fallait apporter des améliorations urgentes aux infrastructures, ou encore en réponse aux pressions voulant que l'on aide une industrie unique parce qu'on espérait qu'elle serve de catalyseur pour le développement de la région.

Les budgets restreints entravent évidemment l'utilisation des parcs industriels comme outils efficaces de développement économique dans toutes les régions de la province.

Le climat de développement économique étant de plus en plus compétitif, le gouvernement provincial et les municipalités doivent créer des parcs industriels dotés de tous les services nécessaires pour être en mesure de livrer concurrence aux provinces et états voisins qui en possèdent déjà.

Certains des parcs plus importants et plus prospères de la province prouvent, par la création d'emplois, la vente de terrains et les recettes fiscales, que les parcs industriels peuvent véritablement être des outils efficaces entraînant des avantages économiques pour la province et les municipalités où ils sont situés. Malheureusement, rares sont les parcs ayant pris une telle expansion au Nouveau-Brunswick.

### *c) Les parcs industriels en tant qu'outil environnemental*

Le développement industriel est l'une des principales causes de pollution de l'environnement. **Les parcs industriels offrent une possibilité d'en minimiser les effets peu souhaitables sur l'environnement.** Au Nouveau-Brunswick, les parcs industriels n'étaient cependant pas, jusqu'à récemment, reconnus comme moyens de protection de l'environnement. Les raisons du peu d'importance accordée aux aspects environnementaux peuvent en partie être reliées au fait que la plupart des parcs industriels de la province n'ont pas fait l'objet d'une planification globale.

Les régions non constituées en municipalités sont en grande partie non planifiées et non contrôlées en termes de développement de l'utilisation des terres, ce qui comporte de plus

en plus de risques pour l'environnement. Il est simplement trop facile pour les industries de s'installer juste à l'extérieur des limites des municipalités, où elles peuvent quand même profiter de la main-d'oeuvre, des marchés, des services et des installations disponibles dans la municipalité voisine sans devoir se soumettre à des mesures de contrôle en matière d'utilisation des terres et sans contribuer à l'assiette des impôts municipaux. Non seulement cette pratique diminue-t-elle l'assiette fiscale de la municipalité adjacente, mais, comme ces développements sont en majorité desservis par des puits et systèmes d'évacuation des eaux d'égouts individuels, elle représente aussi des dangers potentiels de diminution des eaux souterraines et de contamination des eaux de surface et des eaux souterraines.

## II. Investissement provincial et fédéral dans les parcs industriels

Le Nouveau-Brunswick compte à l'heure actuelle 51 parcs industriels, la plupart situés dans les limites de municipalités et ayant obtenu des fonds du gouvernement provincial pour les infrastructures, la promotion et la gestion. Le gouvernement provincial, par l'entremise du ministère du Développement économique et du Tourisme, examine présentement des options de rationalisation des parcs industriels. Le coût moins élevé des terrains, les impôts fonciers plus bas et les règlements moins nombreux dans les régions non constituées en municipalités ont incité certaines industries à s'y installer plutôt que d'opter pour les parcs industriels établis qui sont largement subventionnés par les contribuables de la province.

**Le gouvernement provincial, et des organismes comme l'APECA, accordent de l'aide financière aux industries et aux exploitations commerciales sans égard à leur emplacement.** Le gouvernement provincial aide financièrement les parcs industriels à améliorer leurs infrastructures dans le but de les rendre plus attrayants pour le développement. Il accorde en même temps des subventions à des industries et exploitations commerciales dans des endroits ruraux moins appropriés. Cette situation entrave la productivité, entraîne la sous-utilisation des parcs industriels et encourage le développement industriel dans des régions ayant peu de contrôle sur la planification; il en résulte donc une menace pour l'environnement rural et des conflits entre les différentes utilisations des terres.

## III. Investissement municipal dans les parcs industriels

Des 51 parcs industriels que compte le Nouveau-Brunswick, 28 appartiennent à des municipalités, 10 au gouvernement provincial, 12 aux commissions de développement économique régional et un à des intérêts privés. Bien que les municipalités aient tiré profit du financement fédéral et provincial dont il a été question plus tôt, elles ont également investi énormément dans les parcs situés à l'intérieur de leurs limites. **Dans de nombreux cas, cet investissement a subi les effets négatifs du développement industriel et commercial non contrôlé à l'extérieur des limites des municipalités.** Les terrains moins coûteux et les

impôts moins élevés, combinés à ce manque de contrôle, constituent une incitation intéressante pour le développement industriel à l'extérieur des limites des municipalités. Les exploitations commerciales et industrielles en bordure des municipalités utilisent bon nombre des services offerts dans celles-ci sans contribuer à en payer le coût. Ce genre de développement diminue par conséquent l'assiette fiscale de la municipalité et grève davantage ses services (entretien des routes et protection contre les incendies). Ce genre d'activités forme un aménagement linéaire le long des routes principales menant à la municipalité, diminuant la beauté du paysage et causant des conflits reliés à la circulation. Cela oblige la municipalité à assurer l'entretien des voies municipales utilisées par les industries et augmente les coûts d'amélioration et d'entretien absorbés par le gouvernement provincial pour sa partie des autoroutes.

Il existe d'autres modèles innovateurs d'aménagement pour les activités commerciales qui choisissent de s'installer le long des routes principales. On pourrait par exemple concevoir des «noeuds» commerciaux de nature plus compacte et centralisée, situés à l'intersection de voies importantes, ce qui protégerait le paysage rural entre ces endroits et limiterait les causes potentielles de conflits reliés à la circulation.

### *G. Cours de rebuts et exploitations de récupération*

À l'étape des consultations publiques, la CUTER a pu découvrir les préoccupations des habitants des milieux ruraux face à deux types particuliers d'activités commerciales/industrielles : les cours de rebuts et les exploitations de récupération. Les usines d'asphalte (permanentes et mobiles) ainsi que les mines et carrières sont aussi des activités industrielles qui sont souvent source d'inquiétude et de conflits pour les résidents. Ces questions seront abordées séparément à la section 4.4

Au Nouveau-Brunswick, les cours de rebuts et exploitations de récupération sont des lieux d'entreposage pour objets récupérables, entre autres des métaux d'occasion, usagés, mis au rebut ou excédentaires; des biens ou articles de tous genres; des véhicules moteur hors d'état de fonctionner, mis au rebut ou à la ferraille; des carrosseries, moteurs ou autres composantes de véhicules moteur, à l'exclusion toutefois des bouteilles, meubles et livres.

Ces deux types d'installations détiennent un permis en vertu de la Loi sur les licences de brocanteurs, qui est applicable dans toute la province. Le ministère du Solliciteur général administre la Loi et accorde des permis moyennant les approbations écrites requises du ministère des Transports (en vertu de la Loi sur les véhicules moteur) et du ministère de l'Environnement. Le permis couvre l'exploitation de l'installation, mais non son emplacement.

Les cours de rebuts sont des activités nécessaires dans une économie moderne, et elles prennent de plus en plus d'importance en raison de l'accent que l'on met désormais sur le

recyclage. Ces exploitations causent du bruit et de la circulation et sont disgracieuses. L'exploitation doit être clôturée et cachée des utilisations avoisinantes, bien que cela ne garantisse pas qu'elle ne nuira pas à la région. La plus importante préoccupation est cependant la possibilité que ces exploitations contaminent les ressources en eaux souterraines. Beaucoup de ces sites entreposent certaines quantités de déchets dangereux, comme de l'acide à batteries, de l'essence et des métaux corrodés, qui peuvent contaminer à la fois le sol et les eaux souterraines. Il en résulte donc des conflits entre les résidents et les exploitants parce que les premiers craignent que ces exploitations ne fassent diminuer la valeur de leur propriété en raison de la menace potentielle pour leurs puits ou de préoccupations au sujet de l'aspect visuel.

Les exploitations de récupération se distinguent des cours de rebuts par la durée pendant laquelle les matériaux demeurent sur le site. Elles ont pour but de récupérer ou d'acheter des biens pouvant être remis en état puis revendus, ou vendus «tels quels». Si elles sont bien situées et bien gérées, les exploitations de récupération sont assurément utiles, tant du point de vue de l'économie que de l'environnement. Elles recyclent des matériaux dont il faudrait autrement se débarrasser et proposent aux consommateurs des biens remis à neuf, à des prix plus bas.

L'une des préoccupations exprimées au sujet des exploitations de récupération est qu'il ne faudrait pas les laisser devenir des cours de rebuts (c.-à-d. à servir de site d'entreposage seulement plutôt que de recycler et vendre les matériaux). Il serait difficile de réglementer la durée pendant laquelle des matériaux sont entreposés sur un site donné, à moins de faire respecter les règlements de manière conséquente.

Ces deux types d'exploitations sont nécessaires au sein de l'économie du Nouveau-Brunswick. Si les exploitations sont bien gérées et bien situées, elles peuvent accomplir une fonction très utile tout en ayant des effets négatifs minimes. Le problème, cependant, est que les règlements concernant les endroits où elles devraient être situées sont à peu près inexistants. En réalité, elles peuvent s'implanter à peu près n'importe où dans les régions de la province qui ne sont pas constituées en municipalités. Le manque de règlements et le manque d'application conséquente des règlements existants entraînent l'association de connotations négatives à ces exploitations. **Il est nécessaire d'élaborer et de faire respecter une série de lignes directrices locationnelles et de procédés opérationnels pour réduire les conflits entre les différentes utilisations des terres et les dommages potentiels à l'environnement que l'on associe aux cours de rebuts et aux exploitations de récupération.**

### 3.3.2 But et objectifs

But

Encourager le développement d'utilisations industrielles et commerciales aux emplacements

les plus appropriés et selon des lignes directrices adéquates pour assurer un minimum de conflits avec d'autres utilisations adjacentes et minimiser les effets sur l'environnement et les terres de ressources.

Objectifs

1) Créer une structure et un processus qui permettront aux collectivités rurales de poursuivre et de promouvoir activement un développement économique approprié conforme aux objectifs de développement durable.

2) Élaborer des politiques provinciales, y compris des lignes directrices en matière de choix des sites, pour gérer l'emplacement et l'exploitation des activités industrielles et commerciales.

3) Minimiser les conflits d'utilisation des terres entre les utilisations résidentielles et les activités commerciales/industrielles.

4) Minimiser les effets des activités industrielles et commerciales sur l'environnement.

5) Veiller à ce que les taux des impôts fonciers applicables aux utilisations commerciales et industrielles soient déterminés de manière équitable pour les municipalités et les régions non constituées en municipalités.

6) Utiliser les parcs industriels en tant qu'outils pour promouvoir une bonne planification, le développement économique et la protection de l'environnement.

7) Protéger les investissements financiers de tous les paliers de gouvernement dans l'aménagement des parcs industriels au Nouveau-Brunswick.

8) Élaborer des lignes directrices précises concernant l'emplacement et l'exploitation des cours de rebuts et des exploitations de récupération.

### 3.3.3 Politiques et mesures recommandées

Bon nombre des recommandations présentées dans d'autres parties de ce document appuieront le but et les objectifs touchant l'emplacement et l'exploitation des activités commerciales et industrielles. Bon nombre des recommandations visant le contrôle de l'étalement urbain et de l'aménagement linéaire, ainsi que la suppression des incitatifs financiers qui encouragent ces formes de développement, s'appliquent également à l'emplacement des activités commerciales et industrielles en milieu rural.

**Dans le chapitre 2, la CUTER recommandait une structure et un processus qui permettront**

**aux résidents des municipalités de se prononcer davantage et de devenir plus proactifs au niveau de la planification et du développement de leurs collectivités.** On trouvera des recommandations plus précises à ce sujet parmi celles qui suivent.

### *A. Encouragement des initiatives de district/locales en matière de développement économique*

***La Commission recommande que le gouvernement provincial, par l'entremise du ministère du Développement économique et du Tourisme, encourage les résidents des districts d'aménagement et des collectivités rurales à étudier les possibilités de développement qui s'offrent à eux et à élaborer des politiques et des mesures dans leurs plans locaux de manière à viser proactivement la réalisation de ces possibilités.*** *Plus précisément, le gouvernement doit encourager la création d'emplois adaptés aux milieux ruraux, c.-à-d. des emplois reliés aux industries des ressources en tant que fournisseurs ou utilisateurs de produits, ou qui sont des industries familiales ou artisanales ou des activités exercées à la maison. Il existe également des possibilités d'emploi, comme fournisseurs d'équipement, guides et exploitants d'entreprises touristiques, qui dépendent de la conservation des ressources naturelles et sensibles de la faune et des oiseaux aquatiques ainsi que des attributs pittoresques de nos régions rurales.*

***La Commission recommande en outre que l'on élabore des plans et stratégies de district et locaux contenant des politiques qui exigent la collaboration de groupes comme le ministère du Développement économique et du Tourisme, les commissions de développement économique régional, et de groupes communautaires comme les programmes de développement des collectivités, pour examiner activement les possibilités d'emploi et améliorer les compétences et la formation des travailleurs locaux.*** *Ces plans devraient s'inspirer de renseignements obtenus lors des Conférences économiques régionales de manière à ce que l'on puisse coordonner leurs politiques avec les constatations des Conférences.* ***Elle recommande également que les commissions d'urbanisme et les commissions de développement économique collaborent de manière proactive et positive en vue de faciliter le développement.*** *La planification elle-même sera mieux acceptée si elle est considérée comme une force positive qui facilite le développement plutôt que d'être strictement axée sur le contrôle. Il relève des entreprises, des résidents et des chefs des collectivités de déterminer la manière dont chaque collectivité pourra s'y prendre pour relever ce défi.*

### *B. Encouragement d'utilisations rurales appropriées*

*À moins qu'il n'existe déjà une région établie et principalement aménagée en fonction des utilisations commerciales et industrielles, il est très difficile de désigner d'avance des régions aux fins de développement commercial ou industriel. Il est plus raisonnable, en milieu rural, d'établir des critères ou normes auxquels toute utilisation devrait se conformer avant de pouvoir*

*s'installer.* ***La Commission recommande que l'on se conforme aux mesures d'approbation suivantes avant de permettre à toute nouvelle utilisation commerciale ou industrielle de se développer dans une région non constituée en municipalité.***

*I)* ***Les partisans d'une nouvelle utilisation commerciale ou industrielle seraient tenus de demander un permis d'aménagement.*** *La demande serait étudiée par la commission de la planification et d'aménagement de district, ou par l'agent d'aménagement du ministère des Municipalités, Culture et Habitation dans les régions ne relevant pas d'une commission d'aménagement. L'auteur de la demande serait tenu de démontrer pourquoi l'utilisation doit être située dans la région non constituée en municipalité.*

*a)* *Si la demande porte sur une* ***utilisation reliée à une ressource,*** *c.-à-d. qui dépend de la ressource en question, la fournit, ou utilise la ressource ou ses produits, elle devrait alors répondre aux critères provinciaux en matière de choix des sites (voir la Recommandation C) et faire l'objet d'une audience publique pour permettre aux résidents concernés de se prononcer pour ou contre son approbation.*

*b)* *Si la demande porte sur* ***des activités exercées à la maison, une industrie familiale ou artisanale ou autre petite entreprise,*** *elle devrait répondre à une série modifiée de critères de choix des sites (voir la Recommandation C). Un examen public ne serait exigé que si la demande ne répondait pas à ces critères.*

*c)* *Si la demande porte sur* ***une cour de rebuts ou une exploitation de récupération,*** *elle devrait répondre aux critères provinciaux en matière de choix des sites qui s'appliquent à ces exploitations (voir la Recommandation C) et faire l'objet d'une audience publique pour permettre aux résidents concernés de se prononcer pour ou contre son approbation.*

*d)* *Si la demande porte sur* ***une activité qui n'est pas jugée appropriée par les instances en matière d'aménagement*** *(gouvernement provincial ou commission de la planification et d'aménagement de district) en raison de son impact sur les utilisations des terres adjacentes ou sur l'environnement, ou ne répond pas aux critères de choix des sites, on refuserait alors l'emplacement en milieu rural, mais on encouragerait l'auteur à demander un emplacement dans un parc industriel ou dans un endroit mieux approprié, ailleurs en milieu rural, qui répondrait aux critères de choix des sites.*

*e)* ***La Commission recommande que toute demande refusée ou ne répondant pas aux critères applicables en matière de choix des sites ne reçoive aucune aide financière du gouvernement provincial ou fédéral.***

*II)* *Une* ***variante possible de cette méthode,*** *que le gouvernement provincial pourrait prendre en considération, serait de faire en sorte que les politiques provinciales ou de district*

*n'autorisent pas certaines utilisations précises reconnues comme des sources de préoccupation et de conflit en milieu rural (cours de rebuts, carrières de graviers, usines d'asphalte, industries de transformation secondaire et tertiaire), sauf par modification du plan. La loi en vigueur (Loi sur l'urbanisme) exige que l'on tienne une audience publique chaque fois qu'il est question de modifier un plan. Cela ne signifie toutefois pas que ces utilisations seraient interdites, mais plutôt que le partisan de la nouvelle activité serait tenu d'en informer les habitants de la région. Ce processus permettrait aux résidents susceptibles d'être affectés par l'activité de faire des commentaires avant que l'on étudie les possibilités d'approbation de la demande.*

## *C. Élaboration de lignes directrices en matière de choix des sites*

***La Commission recommande que le gouvernement provincial élabore des lignes directrices en matière de choix des sites, pour les activités commerciales et industrielles, qui réduiraient les possibilités de conflits entre les différentes utilisations des terres. Les utilisations commerciales et industrielles ne devraient pas entraîner d'effets nuisibles pour l'environnement rural ou la collectivité en général. Ces lignes directrices devraient aborder les questions suivantes :***

- *impact sur les utilisations des terres adjacentes en termes de bruit, de poussière, de circulation, de vibrations et d'odeurs provenant de l'exploitation;*

- *apparence de l'exploitation et impact sur le paysage visuel du milieu rural;*

- *nécessité de prévoir des barrières synthétiques (clôtures, talus) et des écrans naturels (arbres, végétation) entre les propriétés adjacentes pour minimiser les effets visuels négatifs potentiels;*

- *fournir suffisamment d'information sur les sols, la géologie, la végétation, le drainage et les eaux souterraines pour déterminer l'ampleur des effets sur l'environnement;*

- *les activités commerciales et industrielles devraient être tenues de respecter toutes les politiques et tous les règlements provinciaux en vigueur (comme les règlements en matière de lotissement et de bâtiment). La Commission recommande que le gouvernement provincial élabore une série de critères standard qui pourraient être modifiés ou adaptés dans les plans du district ou de la collectivité rurale pour tenir compte de circonstances ou préférences locales particulières; et*

- *toute disposition spécifique, en sus de celles qui sont énumérées, dont il faudrait tenir compte relativement à l'inquiétude particulière au sujet des cours de rebuts et des exploitations de récupération.*

***La Commission recommande que le gouvernement provincial élabore des lignes directrices pour***

***guider et encourager les industries familiales et artisanales, intrinsèques aux milieux ruraux, à exercer leurs activités d'une manière qui empêche les conflits avec les utilisations actuelles.*** *Ces lignes directrices identifieraient les exigences ayant trait à la taille de l'exploitation permise, à l'entreposage des matériaux, au stationnement, aux niveaux d'emploi et à la signalisation, un peu comme les exigences souvent applicables en matière d'habitation. Elle recommande que le gouvernement provincial élabore une série de critères standard qui pourraient être modifiés ou adaptés dans les plans du district ou de la collectivité rurale pour tenir compte de circonstances ou préférences locales particulières.*

***La Commission recommande que le gouvernement provincial élabore des lignes directrices précises en matière de choix des sites ainsi que des procédés opérationnels pour les cours de rebuts et exploitations de récupération afin de minimiser les conflits avec les utilisations des terres avoisinantes et de protéger l'environnement.*** *Ces lignes directrices pourraient être adoptées séparément ou être accessoires aux lignes directrices générales en matière de choix des sites dont il a été question plus haut. Elles devraient comprendre les éléments suivants :*

- *les exploitations de ce genre devraient être situées près d'utilisations industrielles compatibles;*

- *elles devraient être correctement paysagées et clôturées pour diminuer l'impact visuel sur les utilisations actuelles ou futures des terres avoisinantes, et*

- *il faudrait obtenir des renseignements sur les particularités géologiques du site pour déterminer si la structure souterraine est en mesure de protéger les eaux souterraines contre toute contamination.*

## *D. Rationalisation et financement des parcs industriels*

***En ce qui concerne les parcs industriels du Nouveau-Brunswick, la Commission recommande que le ministère du Développement économique et du Tourisme, en collaboration avec le ministère des Municipalités, Culture et Habitation et le ministère de l'Approvisionnement et des Services, procède à la mise en oeuvre de son plan de rationalisation des parcs industriels de la province.*** *Les éléments de ce plan qui concernent les régions non constituées en municipalités et qu'il faudrait mettre en oeuvre sont les suivants :*

- *la confirmation d'une* ***hiérarchie des parcs*** *selon laquelle on établirait les priorités futures de financement. Cette hiérarchie comprendrait des parcs régionaux de niveau supérieur qui sont en mesure d'intéresser d'importantes industries à y devenir locataires et auxquels on accorderait la priorité de financement provincial; des parcs industriels locaux de niveau moyen s'adressant en grande partie aux entreprises locales, et un troisième niveau de terres en principe désignées comme industrielles mais qui ont peu de locataires et sont pratiquement inactives;*

- *pour avoir droit à l'**aide financière du gouvernement provincial**, un parc industriel devrait être classé dans l'une des deux premières catégories. Le troisième niveau de terres industrielles désignées ne serait pris en considération que sur la base de projets précis;*

- ***la collaboration et la coordination des ministères suivants** pour la planification et l'aménagement des parcs industriels :*

  - *le ministère des Municipalités, Culture et Habitation, en collaboration avec les commissions de la planification d'aménagement de district, pour ce qui est de l'encouragement et du soutien à l'établissement des plans de district et des plans locaux de gestion de l'utilisation des terres, et de l'élaboration des critères de choix des sites selon la recommandation contenue dans la présente section;*

  - *le ministère de l'Environnement pour l'étude de «normes de rendement» qui pourraient servir à élaborer les critères de choix des sites; et*

  - *le ministère du Développement économique et du Tourisme, en collaboration avec les commissions de développement économique régional, pour ce qui est de la gestion globale et du financement des parcs industriels.*

*L'emplacement de tout nouveau parc industriel au Nouveau-Brunswick ne devrait être déterminé qu'après avoir effectué une analyse détaillée comprenant des principes et normes reconnus en matière d'emplacement des sites, comme des considérations concernant la main-d'oeuvre disponible, les marchés, l'accessibilité et les services, les contraintes physiques, ainsi que les répercussions socio-économiques, communautaires et environnementales.*

## *E. Politiques fiscales équitables*

***La Commission recommande que le gouvernement provincial modifie le taux des impôts fonciers non résidentiels des régions non constituées en municipalités de manière à refléter plus précisément les services offerts et à rendre ce taux plus équitable par rapport aux taux imposés par les municipalités pour les mêmes types d'utilisations.** Il ne faudrait pas mal interpréter le but de cette recommandation. En effet, elle ne vise pas à faire payer plus d'impôt aux activités commerciales/industrielles situées dans des régions non constituées en municipalités. On désire plutôt que tous les taux soient calculés sur une base équitable. La Commission recommande par conséquent que les propriétés non résidentielles (commerciales et industrielles) dans les régions non constituées en municipalités soient imposées à une fois et demie le taux provincial/local.*

***Conformément aux recommandations faites en D ci-dessus, la Commission recommande que le gouvernement provincial étudie les politiques et pratiques actuelles concernant l'aide financière***

***accordée aux parcs industriels établis, ainsi que les politiques concernant l'aide financière aux activités commerciales et industrielles qui veulent s'installer dans les régions non constituées en municipalités.*** *Cela nuit à la croissance des parcs industriels établis en encourageant la croissance non planifiée dans des régions rurales moins appropriées. Ces politiques entravent la productivité puisque les gouvernements ont investi des sommes considérables dans l'établissement et l'entretien des parcs industriels de la province.*

## *F. Mise en application des règlements sur l'environnement*

***La Commission recommande que le gouvernement provincial améliore les mesures de mise en application des règlements sur l'environnement en ce qui concerne l'aménagement et l'exploitation d'utilisations industrielles/commerciales dans les régions non constituées en municipalités.*** *Certaines industries doivent de par leur nature être situées à proximité d'une ressource naturelle. Dans de tels cas, il faudrait déployer des efforts considérables pour atténuer les dommages causés à l'environnement naturel. Il n'est pas pratique de suggérer que l'on procède à une étude détaillée d'impact sur l'environnement pour les petites exploitations. Cependant, la mise en application conséquente des règlements sur l'environnement en vigueur contribuera à limiter les effets négatifs potentiels sur l'environnement rural causés par les exploitations industrielles et commerciales reliées aux ressources.*

## *G. Considérations en matière de voies publiques et de circulation*

***Lorsque des utilisations commerciales et industrielles sont autorisées en milieu rural, la Commission recommande que, dans la mesure du possible, ces activités se limitent à des emplacements situés près d'importants échangeurs et voies à grande circulation (ou au carrefour de telles voies) de manière à diminuer les coûts d'amélioration des infrastructures routières; une autre solution serait que le promoteur contribue à payer les coûts d'amélioration de la voie publique.***

***La Commission recommande en outre que le gouvernement provincial étudie la faisabilité d'autres modèles d'aménagement qui permettraient aux activités commerciales de s'installer le long des voies principales, comme la conception de «noeuds» et «regroupements» commerciaux dans des régions compactes et centralisées situées au carrefour de voies importantes.***

## *H. Traitement des utilisations existantes*

***Lorsque le gouvernement provincial ou les commissions de district adoptent de nouveaux plans et règlements de district ou locaux, il est possible que certaines utilisations commerciales et***

***industrielles existantes ne soient pas conformes aux critères établis. Dans le cas de ces usages «non conformes», la Commission recommande au gouvernement provincial et aux commissions de district d'étudier deux options possibles. Les districts ou collectivités rurales devraient faire le choix définitif de l'option qu'ils désirent adopter, après avoir consulté les résidents lors de la préparation des plans ou règlements.***

1) ***Permettre l'existence pour une période indéfinie de toute utilisation existant au moment de l'adoption d'un nouveau plan ou règlement.*** *Cette option reconnaît que les exploitations qui existent déjà en vertu des anciennes «règles du jeu» devraient pouvoir se poursuivre aussi longtemps que les propriétaires le désirent. Si des facteurs nuisibles associés à l'utilisation actuelle dérangent les voisins, il faudrait alors les corriger en faisant appel à la bonne volonté de l'exploitant, à moins qu'il y ait violation d'autres règlements provinciaux en vigueur, ces derniers devant alors être respectés.*

2) ***Permettre que l'usage non conforme se poursuive, sauf s'il a été détruit ou est demeuré inoccupé pendant une période donnée.*** *Toute nouvelle utilisation de la propriété devrait alors être conforme au plan et (ou) aux règlements. Toute exploitation non conforme ne serait pas autorisée à prendre de l'expansion sans en faire la demande, ce qui exigerait qu'elle se conforme aux critères de choix des sites ou critères opérationnels adoptés. Cela exigerait également une audience publique dans le but de permettre aux résidents concernés de se prononcer pour ou contre la demande.*

## 3.4 MÉCANISMES RÉGIONAUX DE PRESTATION DES SERVICES

### 3.4.1 Historique et préoccupations

#### *A. Contexte historique*

La prestation des services comme elle existe aujourd'hui au Nouveau-Brunswick a été mise en oeuvre conformément au **Programmes de chances égale** adopté en 1967 à la suite de la Commission royale sur la finance et les taxes municipales (Commission Byrne). Le Nouveau-Brunswick était auparavant doté d'un système de cités (7), villes (21), villages (1), cantons (1), comtés (15), districts d'amélioration locale (65) et commissions d'administration locale (15). En raison de la disparité et de l'insuffisance des niveaux de service dans la province, et en raison aussi de graves problèmes d'ordre financier, la principale réforme en 1967 a été l'abolition des gouvernements de comté et l'appropriation de leurs responsabilités par le gouvernement provincial. Essentiellement, les «services aux personnes» ont été confiés au gouvernement provincial, et les «services aux immeubles» aux municipalités. Le gouvernement provincial a assumé la responsabilité de la santé et du bien-être, de l'éducation, de la justice, ainsi que de l'évaluation et de l'imposition.

**Dans le cadre du Programme de chance égales, tous les gouvernements de comté ont été abolis**, quatre-vingt-dix nouveaux villages ont été créés et le milieu rural non constitué en municipalité a été réparti en districts de services locaux (DSL) qui pouvaient former des comités consultatifs ayant pour mandat de conseiller le ministre des Affaires municipales relativement à la prestation des services au sein des DSL. Le Programme de chances égales a donné lieu à d'importantes améliorations dans les secteurs de l'éducation, de la santé, du bien-être et de la justice dans la province, mais **le gouvernement n'a jamais remplacé les comtés par une forme quelconque de structure régionale. Cela a entraîné une nette faiblesse en termes de prestations de services d'aménagement et autres services aux régions non constituées en municipalités.**

Le système des transferts fiscaux provinciaux-municipaux qui est entré en vigueur en 1967 prévoyait le partage du domaine des impôts fonciers entre le gouvernement provincial et les municipalités. Les recettes tirées des impôts fonciers municipaux devaient être complétées par une subvention inconditionnelle accordée aux municipalités. Une formule avait été élaborée pour calculer cette subvention, qui représentait un pourcentage du budget net des municipalités.

## *B. Responsabilité et financement des services*

L'annexe I que renferme la Loi sur les municipalités définit différents services pouvant être offerts par les cités, villes, villages et DSL de la province. On y trouve un bref énoncé général ainsi que la liste de services qui suivent :

SERVICES - ce terme désigne tout service que le conseil estime utile à la paix, à l'ordre, à la bonne administration de la municipalité et propre à encourager l'hygiène, la sécurité et le bien-être de ses habitants; il comprend, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, tous les services suivants :

a) le drainage;
b) la protection contre les incendies;
c) l'enlèvement et l'élimination des ordures;
d) le réseau des égouts;
e) les trottoirs;
f) la voirie;
g) la réglementation de la circulation;
h) l'éclairage des rues;
i) le service des eaux;
j) le service des parcs;
k) les services communautaires;
l) la promotion et le développement du tourisme;
m) la promotion et le développement des industries;
n) la rénovation et le réaménagement urbains;
o) le logement;
p) le remembrement foncier;
q) les équipements de loisirs;
r) les services de premiers soins et d'ambulances.

**La Loi ne fait aucune distinction entre les types ou niveaux de service dont les différents genres de municipalités peuvent assurer la prestation.** Chaque palier peut donc offrir les services qu'il juge être en mesure de fournir selon ses capacités fiscales. Dans les régions constituées en municipalités (cités, villes et villages), le Conseil a la responsabilité finale de la prestation des services alors que dans les régions non constituées en municipalités, c'est le ministre des Municipalités, Culture Habitation qui s'est vu confier cette responsabilité.

Dans les municipalités, la plupart des services sont offerts aux frais de la municipalité et financés par les impôts fonciers. Certains villages confient l'entretien de leurs rues au ministère des Transports. Le gouvernement provincial a la responsabilité des rues désignées provinciales tant dans les municipalités que dans les régions non constituées.

**Dans les districts de services locaux, les services sont offerts par le gouvernement provincial, par l'intermédiaire du ministre des Municipalités, Culture et Habitation, selon un certain nombre de mécanismes.** Ils peuvent être assurés par le gouvernement provincial (entretien des rues), par le DSL lui-même (protection contre les incendies, loisirs), par des contrats conclus avec des organismes fédéraux (contrat général pour les services de la GRC) ou avec

des entrepreneurs du secteur privé (enlèvement des ordures).

**Les services de protection contre les incendies et services ambulanciers sont jugés d'importance extrême et ils sont offerts (de différentes manières) dans toutes les régions de la province.** Ces services sont financés par les impôts fonciers (budget local des DSL). Les services de protection contre les incendies peuvent être offerts par la propre force du DSL (habituellement composée de bénévoles) ou en vertu d'un contrat conclu avec une municipalité ou un DSL voisin. Les services ambulanciers étaient auparavant offerts au niveau local mais ils relèvent désormais, depuis le 1er janvier 1993, du gouvernement provincial.

**Le gouvernement provincial assure également la prestation de services universels, comme les services de police, les transports et l'élimination des déchets.** Le coût de la prestation de ces services locaux est en partie compensé par l'impôt foncier de 0,65 $ par 100 $ d'évaluation exigé sur les propriétés résidentielles occupées par le propriétaire dans les régions non constituées en municipalités.

La protection de la police est offerte aux DSL de toute la province en vertu d'un contrat général conclu avec la GRC. Le ministère des Transports est responsable de toutes les voies publiques, routes et rues des DSL. Contrairement aux municipalités, il n'y a pas de distinction entre les voies publiques locales et provinciales dans les DSL. La construction et l'entretien des routes relèvent directement du gouvernement provincial, qui les finance à l'aide du budget provincial. On trouvait traditionnellement des décharges pour l'élimination des déchets en milieu rural, mais des lieux régionaux d'élimination de déchets solides commencent maintenant à les remplacer. Les lieux d'élimination de déchets solides seront financés conjointement par les municipalités et les DSL de la région concernée.

**Le gouvernement provincial offre aussi certains services locaux aux DSL qui en font la demande; ces services sont financés par un impôt foncier local dans le DSL. Il s'agit de services généraux du gouvernement, de services récréatifs et communautaires et de l'éclairage des rues.** Le gouvernement les offre habituellement lorsqu'un groupe local en fait la demande au ministre et qu'ils sont acceptés par la majorité des résidents lors d'une assemblée publique. Le coût de la prestation de ces services est inclus dans le budget des DSL et financé à 45 pour cent par la subvention inconditionnelle et à 55 pour cent par l'imposition locale.

En 1992, le total des dépenses pour les services locaux des 291 DSL était de 14 081 642 $. Ce chiffre comprend, par ordre décroissant, la protection contre les incendies (7 546 694 $), l'enlèvement et l'élimination des déchets (2 345 435 $), les services ambulanciers (1 800 332 $), l'éclairage des rues (1 045 876 $), les loisirs (590 922 $), les services communautaires (478 778 $) et les services généraux du gouvernement (71 020 $). L'assiette fiscale totale de tous les DSL s'élevait à 6,2 milliards de dollars, la subvention inconditionnelle totale à 5,9 millions, le mandat fiscal total à 7,2 millions, et le taux d'imposition moyen était de 0,1156 $ par tranche de 100 $ d'évaluation.

**Il y a plusieurs inconsistances entre le financement des services aux DSL et le financement des services aux municipalités.** La subvention inconditionnelle de 45 pour cent versée aux DSL n'a pas changé depuis vingt ans et n'est pas calculée selon une formule semblable à celle que l'on utilise pour calculer l'aide accordée aux municipalités sous forme de subventions. De même, le taux d'imposition provincial de 0,65 $ n'a pas changé depuis 1984 et n'est pas non plus calculé en fonction des dépenses réelles ou de la base d'évaluation, comme c'est le cas dans les municipalités. Il y a aussi une troisième inconsistance concernant la manière dont on traite les DSL comparativement aux municipalités. Le gouvernement provincial a fixé un plafond quant aux sommes réservées pour les subventions inconditionnelles aux municipalités, mais il n'y a pas de limite correspondante dans le cas des DSL. Si un DSL opte pour un service, on le lui fournit automatiquement et on accorde le financement à l'appui sous forme de subvention. Par conséquent, l'une des raisons de la forte demande de création de nouveaux DSL et d'accroissement des services est le système de subventions sans limite. Bien que le ministère des Municipalités, Culture et Habitation soit maintenant plus sélectif et restrictif quant à la prestation de nouveaux services dans les DSL, on a suggéré qu'il envisage la possibilité de fixer un plafond global de subventions semblable à celui qui existe dans le cas des municipalités.

**Le gouvernement provincial fournit également aux DSL certains services qui ne sont pas compris dans le taux d'imposition de 0,65 $ ni dans le taux local, mais plutôt financés à même les revenus généraux.** Il s'agit de services de planification comme l'administration des budgets, la préparation des déclarations des perspectives, les arrêtés de zonage, le traitement des demandes de lotissement et de permis de construction, ainsi que les audiences ayant trait au plan ou aux modifications de zonage. Il s'agit également de services de transports comme l'entretien et la réparation des caniveaux et des fossés, l'entretien des chemins privés et des voies non désignées, le scellage des ébréchures des rues de lotissements et les plaques indicatrices de rues. **Si ces services étaient offerts aux municipalités, ils seraient financés à l'aide des impôts fonciers municipaux.**

**Outre les services fournis aux municipalités et aux DSL, plusieurs services sont offerts au niveau régional ou au niveau des districts.** Cela comprend les commissions de la planification d'aménagement de district, les commissions de développement économique régional, les commissions et comités régionaux des déchets solides, les comités de bassins hydrographiques, les commissions de police, les commissions de services ambulanciers et autres services moins importants. Il y a **prolifération de commissions et conseils spéciaux** dans la province. Cependant, il n'existe aucun effort de coordination entre ces différents organismes, ce qui a donné lieu à une **méthode fragmentée** de prestation des services régionaux. Ces problèmes sont aggravés par le fait qu'il n'y a pas de mécanisme ou de structure régionale pouvant assurer la coordination de ces activités.

Le gouvernement provincial, par l'intermédiaire du ministère des Municipalités, Culture et Habitation, étudie présentement la possibilité d'offrir des services régionaux selon une formule de centralisation urbaine. Le ministère a récemment publié un document sur le renforcement du gouvernement municipal dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick.

Après avoir étudié plusieurs options de prestation régionale des services, **le gouvernement provincial recommande que les régions urbaines étudient la possibilité de fusionnement/annexion ou la méthode formalisée de régionalisation pour assurer la prestation plus rentable des services sur une base régionale.** Le gouvernement souhaite obtenir les commentaires de municipalités de toute la province au sujet de ce concept et prévoit entreprendre des études de faisabilité sur des questions comme les limites des territoires, les services précis qui seraient offerts et la manière dont on les financerait.

Le ministère des Municipalités, Culture et Habitation entreprend aussi présentement une étude des transferts fiscaux à l'échelle provinciale et municipale qui pourrait toucher l'ensemble de ces transferts, y compris la formule de subvention inconditionnelle. Il examine également la structure actuelle des municipalités et la différenciation des fonctions entre les grandes villes, les villes et les villages. Ces études pourraient toutes deux avoir des répercussions sur la prestation régionale des services.

### 3.4.2 But et objectifs

But

Le **but** général des mécanismes à mettre en place dans les régions consiste à assurer une distribution des services efficace, équitable et rentable aux résidents des zones rurales.

Objectifs

Les **objectifs** prévus pour réaliser ce but sont les suivants :

1) établir une structure régionale en mesure de permettre la coordination et la distribution des services d'une façon plus efficace, plus équitable et plus rentable;

2) implanter un processus de participation des résidents des localités dans la prise des décisions touchant la distribution des services; et

3) concevoir une approche d'instauration graduelle de la structure et du processus à la fois abordable et acceptable pour les résidents des régions rurales.

## *A. Stratégie de distribution des services régionaux recommandée*

### I. Structure recommandée

#### *a) Amélioration de la participation, de la responsabilisation et de la coordination*

***La CUTER croit que la structure de district recommandée à la section 2.4 est la plus appropriée pour la distribution des services - d'aménagement et autres - en régions rurales.*** *Cette structure passe par l'intégration des communautés urbaines et rurales, soit dans le cadre d'une Commission de la plannification et d'aménagement de district améliorée, soit au sein d'une Commission de gestion de district, qui couvrirait l'ensemble de la province. Dans les deux cas, les conseils d'administration comprendraient des membres élus, ce qui assurerait une meilleure responsabilisation, et une participation plus active des résidents des régions rurales lors des prises de décisions les touchant directement. Toutes deux incorporeraient un Comité consultatif technique (CCT) constitué de représentants de l'État et des principaux organismes non gouvernementaux, représentants provenant non seulement des ministères de la Province visés par les approbations sur le plan de l'aménagement, mais également des commissions intéressées au développement économique ou à l'élimination des déchets solides et autres agences régionales. Une telle formule permettrait plus de coordination entre les différents groupes, qui travaillent actuellement d'une manière plutôt fragmentaire et isolée. Dans le cadre de l'option de Commission d'aménagement, ces groupes oeuvreraient en collaboration au sein du Comité consultatif technique tout en rendant quand même des comptes à des conseils indépendants. L'option de Commission de gestion de district prévoit elle aussi que les mêmes groupes relèvent d'une commission commune. La seconde option entraînerait par surcroît une réduction du nombre de commissions autonomes et permettrait donc d'éliminer en grande partie le double emploi en plus d'assurer une plus grande efficience.*

#### *b) Approbations des lotissements*

***Grâce au Comité consultatif technique, formé de représentants des divers ministères, deux changements importants pourraient être apportés quant aux services régionaux.*** *D'abord, la plupart des* ***approbations des lotissements*** *actuellement adressées au Comité provincial de planification de Fredericton pourraient maintenant prendre place dans les régions. Une telle pratique mettrait fin aux délais et au mécontentement que suscite l'obligation de traiter avec l'organisme de Fredericton, et permettrait d'accélérer les démarches et de prendre les décisions localement, d'où un meilleur service pour les résidents de la localité.*

### c) *Formule «Guichet unique»*

*Les rencontres périodiques des ministères dans le cadre du CCT* ***faciliteraient en outre l'établissement d'un guichet unique pour l'obtention des approbations d'urbanisme et des permis de construction.*** *Les demandes seraient soumises à une seule personne (le responsable du développement), chargée de réunir les approbations des ministères de la Santé et des Services communautaires, des Transports, et de l'Environnement. Le citoyen qui présente une demande obtiendrait un service plus rapide et plus efficace, puisqu'il n'aurait plus à solliciter des autorisations auprès de chacun des ministères.*

### d) *Adoption des plans au niveau local*

*La présence de représentants élus, comme dans les municipalités,* ***rend également possible l'adoption sur place des plans de district et des déclarations des perspectives d'urbanisme à l'intention des collectivités rurales,*** *sans déplacements forcés jusqu'à Fredericton pour la rédaction du document juridique et la traduction. Il s'agirait d'une amélioration importante du service, étant donné que les plans et les déclarations des perspectives d'urbanisme pourraient être adoptés dans les quelques mois suivant les travaux, et non plus après des années, comme c'est actuellement le cas par la filière de Fredericton.*

### e) *Services récréatifs*

*Bien que la Loi sur l'urbanisme exige l'octroi publié de terrains à des fins récréatives dans le cadre de l'approbation des lotissements, cette mesure n'a pas été respectée très souvent au niveau des secteurs non-constitués en municipalités, parce qu'il n'existe pas d'organisme à qui destiner le terrain.* ***La proposition visant la constitution de Conseils des communautés rurales désigne un tel organisme à qui accorder les terres.*** *Autrement dit, si des lotissements multiples étaient créés, jusqu'à 10 pour cent des terres pourraient être réservées aux fins récréatives (espaces pour le jeu, terrains de base-ball) par voie d'octroi au Conseil. Par conséquent, de meilleurs services et installations ludiques deviendraient accessibles par le biais de ce mécanisme.*

### f) *La coopération urbaine et rurale favorise les services régionaux*

*La formule de la commission de district présente un autre avantage intéressant :* ***des représentants élus des collectivités urbaines aussi bien que rurales siégeant ensemble.*** *On y*

*gagnera des communications, une coopération et une coordination améliorées en ce qui concerne la préparation des plans de district et le traitement des questions communes intéressant les zones limites urbaines et rurales.* ***La structure décrite ci-dessus garantirait de toute évidence une bien meilleure distribution des services d'aménagement sur une base régionale, ce qui constitue l'objectif principal du mandat de la CUTER.*** *Ce modèle pourrait en outre constituer le cadre voulu pour une planification, une distribution et un financement de meilleure qualité dans d'autres secteurs de services régionaux tels que la police, les services d'incendie et de loisirs, ainsi que d'aqueduc et d'égouts conjoints, au besoin. La meilleure manière d'assurer ces services dépend largement des décisions qui restent encore à prendre relativement au projet de la Province visant une distribution régionale des services axée sur les zones urbaines. Cette dernière optique, la concentration à partir des villes, entraîne dans son sillage toute une série d'implications, dont un bon nombre ne pourront être évaluées avant que les études de faisabilité du projet aient eu lieu. Toutefois, la CUTER a cherché à déterminer comment les concepts mis de l'avant par la Province pourraient s'intégrer à sa propre recommandation préconisant une structure d'aménagement de district. Cette approche fait l'objet des sections suivantes.*

## II. Distribution des services régionaux axée sur le villes

Le gouvernement provincial, par l'entremise du ministère des Municipalités, Culture et Habitation, a récemment produit un document sur le renforcement du gouvernement municipal dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick. Il procède à l'heure actuelle à des rencontres avec plusieurs municipalités en vue de discuter de la proposition et de son intention de commander des études de faisabilité du concept dans différentes régions de la Province. La réorganisation du gouvernement local en vue d'une distribution des services plus rentable, axée sur le mécanisme de régions centrées sur les villes, est au coeur de ce concept. **La CUTER accorde son soutien intégral à la notion de distribution des services améliorée et plus rentable associée au renforcement des unités municipales.** Elle est d'accord avec les principes fondamentaux que cette vision sous-tend, et avec les réalités de base qu'on y reconnaît. Les six principes fondamentaux soulignés dans le document sont les suivants :

1. Les particularités physiques, démographiques, culturelles et linguistiques de la population du Nouveau-Brunswick doivent être respectées.

2. Les caractéristiques de la structure actuelle des administrations locales et des accords fiscaux provinciaux-municipaux qui donnent encore satisfaction doivent être maintenues.

3. Les municipalités doivent être reconnues à titre de palier de gouvernement dûment élu, non seulement autonome mais responsable devant ses propres contribuables.

4. L'autonomie et la responsabilisation du gouvernement local ne doivent pas se voir

compromises à cause de la prolifération des agences spéciales.

5. Toute restructuration gouvernementale locale doit avoir comme objectif l'amélioration des services et de la qualité de vie de la collectivité.

6. Comme les caractéristiques des différentes collectivités diffèrent, toute restructuration doit refléter les traits propres à la région plutôt qu'être imposée uniformément et unilatéralement à toutes.

**LA CUTER estime que le gouvernement fait montre de réalisme en reconnaissant les contraintes financières auxquelles toutes les administrations de la région Atlantique seront en butte dans l'avenir.** Compte tenu de la situation des finances du gouvernement fédéral et des déficits énormes des grandes provinces traditionnellement «nanties», le Nouveau-Brunswick et les autres provinces de l'Atlantique doivent raisonnablement escompter des paiements de transfert moins importants dans les années futures. Logiquement, cette situation se traduira par des subventions inconditionnelles plus modestes aux municipalités et aux DSL. Pour simplement conserver le même niveau de services, même en écartant les attentes toujours grandissantes quant à des services plus nombreux et de meilleure qualité, les municipalités devront faire face à une responsabilité fiscale croissante à l'égard des services exigés par leurs résidents. Et puisque la principale source de financement des municipalités demeure le prélèvement d'impôts, il faut conclure que les contribuables devront assumer le fardeau d'une demande plus forte et de coûts des services plus élevés. Les municipalités doivent trouver des moyens d'améliorer la rentabilité de la distribution des services, ou les citoyens devront accepter moins de services et une qualité de vie générale appauvrie. Si les contribuables augmentent leurs exigences, ils devront payer davantage.

**La CUTER salue le leadership et le sens de la direction démontrés par le gouvernement dans son choix de méthodes, dans son approche et dans sa décision, parallèlement, de laisser les mécanismes en soi à la discrétion des municipalités.** En fait, le gouvernement dit aux municipalités qu'elles devront devenir plus rentables, leur indique quelques options possibles, leur conseille de les étudier et leur demande de retenir les meilleures solutions pour elles. Nous ne disposons pas de toutes les réponses encore, et elles ne seront pas identiques partout dans la province. Cependant, les réponses aux questions ayant trait aux limites raisonnables, aux services pouvant être fournis et aux coûts correspondants ne seront découvertes qu'au terme des études de faisabilité élaborées par la Province. L'approche de la consultation et de l'analyse des possibilités doit être soutenue.

Il ne fait aucun doute, comme la Province le souligne dans son document, que la fusion constitue la façon la plus simple et la plus directe d'élargir les cadres de distribution de services régionaux en se dotant, ce faisant, d'une administration immédiatement et clairement responsable du financement et de la prestation des services.

Il est aussi indéniable, comme la CUTER l'a entendu aux quatre coins de la province, que les fusions et annexions sont très difficiles à accepter pour bien des gens qui craignent des hausses de taxes et une perte d'autonomie, d'identité culturelle et communautaire.

L'option moins litigieuse d'une régionalisation officialisée a également des mérites. Selon cette formule, des municipalités contiguës ou adjacentes coopéreraient en vue de partager et d'intégrer des services sur une base régionale sans sacrifier leur autonomie. Par rapport à la fusion, les bienfaits économiques globaux d'une pareille option sont moindres et se manifestent sur une plus longue période, mais cette démarche devrait néanmoins déboucher sur une prestation plus rentable des services.

La CUTER pense aussi que l'un ou l'autre de ces concepts pourrait s'appliquer dans d'autres régions de la province où les municipalités urbaines sont concentrées, et non pas seulement dans les sept régions gravitant autour des six cités et de la zone Chatham/Newcastle.

## III. Intégration du concept axé sur les villes dans la structure rurale proposée

*Comment intégrer l'approche axée sur les villes dans la structure que la CUTER propose à l'intention des agglomérations non constituées en municipalités? C'est là la question à laquelle la Province sera confrontée.* ***Plusieurs options peuvent être retenues, selon la direction que le gouvernement et les municipalités emprunteront au sujet de la centralisation en fonction des villes.***

***Il faut d'abord reconnaître qu'il n'existe pas d'approche générale ou globale pouvant s'appliquer, ou fonctionner, systématiquement à l'échelle de la Province.***

### *a) L'approche dans les régions plus densément aménagées*

***Quelques régions plus densément aménagées se trouvent aux abords des frontières municipales (comprenant, dans certains cas, des centaines, voire des milliers de résidents), où il pourrait être approprié d'étendre le concept du centre urbain au-delà des limites de la municipalité.*** *Ces agglomérations non constituées en municipalités pourraient être annexées à la municipalité, ou encore pourraient conclure tout autre entente formelle en vue d'acquérir des services. Afin que la formule soit acceptable pour la municipalité et pour les résidents de la zone rurale concernée, il faudrait qu'ils y trouvent des avantages mutuels identifiables. Le service acquis devrait répondre à une demande des résidents, et la totalité du coût supplémentaire requis pour la prestation des services à la région devrait être récupérée par la municipalité, de sorte que ses résidents n'aient pas à subventionner le processus.*

*Les coûts seraient récupérés soit par le truchement des impôts fonciers de l'agglomération non constituée en municipalité, soit par quelque partage des coûts ou bien par l'imposition de frais d'utilisation. Si une zone était annexée et que tous les services urbains n'aient pu lui être procurés, des taux d'imposition différentiels pourraient être considérés.*

### *b) L'approche en régions moins denses et éloignées*

***Dans le cas des régions rurales plus éloignées ou moins densément aménagées,*** *les municipalités seront certainement dans l'impossibilité de fournir la plupart des services de type urbain à un coût que les bénéficiaires éventuels pourraient ou voudraient payer. Il est évident que les régions rurales moins densément aménagées n'ont pas absolument besoin du même niveau de services que les zones urbanisées, qu'elles n'en ont pas la capacité financière et qu'elles ne devraient pas non plus nourrir de telles attentes.*

***D'après la CUTER, la Province devrait continuer d'assurer les services dans les régions éloignées des districts.*** *La distribution des services municipaux sous la direction d'une Commission de la planification et d'aménagement de district ou d'une Commission de gestion de district est examinée à la section 2.4 sur la structure et le processus. Trois options y sont décrites, qui toutes impliquent que la province se chargerait de dispenser les services dans les régions plus lointaines, cette formule prévoyant toutefois une meilleure promotion de la coordination et de l'administration sur la scène locale. L'optique en question s'appuie aussi sur la reconnaissance de l'opportunité d'étendre les services à certaines parties fortement aménagées des agglomérations non constituées en municipalité, ce principe s'inscrivant dans le prolongement de celui de la centralisation, à partir des villes, de la distribution des services régionaux.*

*Le Nouveau-Brunswick compte présentement trop peu de citoyens, et la densité de la population est trop faible pour justifier la mise en place d'un troisième palier chargé de distribuer des services, ou un troisième palier de gouvernement responsable. À long terme, si l'étalement urbain dans la province ne s'accentue toujours pas et si la gestion des régions rurales s'améliore sur le plan de la planification et de la responsabilisation, conformément aux suggestions de la CUTER, si, enfin, le concept axé sur les villes est fructueux, alors un gouvernement et des services régionaux pourront être envisagés de façon plus réaliste et devenir possibles. Avec le temps, les centres urbains pourront être en mesure de fournir plus de services aux régions rurales, mais il faudra que cela soit rentable pour eux - il ne peut s'agir d'un simple transfert de responsabilité de la Province aux municipalités, parce qu'il est inconcevable de demander aux municipalités de subventionner les services en zones rurales comme la Province le fait à l'heure actuelle.*

### *c) Prestation et financement équitables des services*

*La CUTER soutient que chacun au Nouveau-Brunswick doit pouvoir vivre où bon lui semble, pour autant qu'il n'entretienne pas de mauvais rapports avec ses voisins, qu'il ne détériore pas l'environnement ou les ressources et qu'il puisse supporter le coût (sur une base équitable) associé à la prestation des services dont il a besoin.*

***La CUTER considère aussi que la prestation des services et le mode d'imposition doivent être équitables, tous devant payer selon les mêmes barèmes.*** *De nombreux commentaires des municipalités s'appuient sur l'hypothèse selon laquelle les résidents des régions rurales couvriraient en entier les coûts liés à la prestation des services dans leurs secteurs. La CUTER, pour sa part, estime que la population des zones rurales ne devrait pas supporter l'intégralité des coûts, à moins que les résidents des municipalités ne paient eux aussi intégralement leurs propres coûts. À l'heure actuelle, personne, ni dans les municipalités constituées en corporation, ni ailleurs, n'assume tous les frais. Les budgets d'exploitation des municipalités bénéficient de subventions inconditionnelles, tout comme les DSL. Ce qu'il faut mettre de l'avant, c'est la justice, l'égalité des perspectives et des responsabilités.*

*Pour qu'il y ait justice, il faut déterminer le coût de la prestation d'un service donné dans une région donnée. La même formule devra alors s'appliquer à toutes les régions pour établir le montant de l'aide accordée à chaque région (ceci suppose que la formule de subventions est foncièrement équitable). Il faut alors calculer le taux d'imposition en fonction de la même méthode ou formule. Une grande partie du problème actuel provient de ce que nous ignorons les coûts réels que représente la prestation de tous les services aux régions rurales, le système de comptabilité de la Province ne permettant pas aisément de les évaluer ou de les ventiler entre les régions. Il est impossible de rattacher les revenus aux dépenses comme dans les municipalités, parce qu'on ne tient pas de comptabilité précise des dépenses et des revenus pour certains services et pour des régions différentes. Beaucoup trop de versements sont effectués en puisant dans les revenus généraux pour que nous puissions connaître réellement les coûts.*

*Dans le cadre de son étude actuelle des transferts fiscaux à l'échelle provinciale et municipale, le ministère des Municipalités, de la Culture et Habitation, pour la première fois, a tenté de comparer les coûts réels des services fournis aux DSL à leurs subventions inconditionnelles de 45 % et à leur taux d'impôt de 0,65 $.*

*Il l'a fait en prenant le secteur non constitué en corporation comme un tout et en se servant de la même formule qu'il utilise pour les municipalités de classe D en ce qui a trait aux subventions inconditionnelles. Pendant 20 ans, les DSL se sont vu accorder une subvention inconditionnelle uniforme de 45 pour cent qui n'était reliée à aucune formule. De même, le Ministère a calculé le taux d'imposition qui s'appliquerait si les dépenses dans les DSL étaient fonction de l'assiette fiscale, comme c'est le cas dans les municipalités. Précisons que le taux d'imposition des DSL est fixé arbitrairement à 0,65 $ depuis 1984.*

*Les résultats de cet exercice démontrent que sur la base de trois services - protection policière, entretien des routes et élimination des déchets solides - la subvention inconditionnelle et les taux d'impôt (46 pour cent et 0,66 $ respectivement) se rapprochaient de ce qui est effectivement facturé. Toutefois, en toute justice, il faut dire que d'autres services fournis par la Province aux zones rurales n'étaient pas inclus dans le calcul, et que si ces services sont assurés dans les municipalités, ils sont supportés par les contribuables à même leurs impôts fonciers. Ces services complémentaires comprennent la voirie (par exemple, l'entretien des fossés de drainage et des buses), l'entretien d'été et d'hiver des chemins privés et de classe D, les subventions destinées aux ouvrages de drainage, le scellement du pavé de certaines routes de lotissements, et le reste.*

*D'autres services sont considérés comme des services supplémentaires, quoique mineurs : les services d'aménagement comme l'administration du budget, l'octroi des permis de construction obligatoires, la préparation des déclarations des perspectives d'urbanisme, les règlements de zonage et de rezonage, l'approbation des lotissements et la consultation générale en matière d'urbanisme. La part qui revient aux DSL dans le financement de sa Commission de développement économique, payée grâce aux revenus généraux et non pas par voie d'imposition foncière locale, compte également parmi les services mineurs.*

***Bien que toutes les données sur les coûts ne soient pas accessibles, il en existe suffisamment pour nous permettre de conclure que le taux facturé aux résidents d'agglomérations non constituées en corporation devrait en général être majoré, s'il s'agit de le rendre compatible avec l'assiette d'imposition établie dans les municipalités. Il ne sera pas possible d'avancer un chiffre cible d'ici à ce que les coûts soient répartis en fonction de chacun des services susmentionnés.*** *Les méthodes de tenue de livres utilisées dans le passé rendent impossible l'obtention de ces coûts.*

*Cette préoccupation en entraîne une autre, tout aussi légitime. Le taux a été calculé selon la moyenne pour l'ensemble de la zone non constituée en corporation.* ***Il faut admettre que cette pratique n'est pas non plus équitable, du fait que le niveau des services fournis dans les zones non constituées en corporation n'est pas partout le même.*** *Il est compréhensible, dès lors, que des résidents se plaignent de ne pas recevoir de la Province des services valant un taux de 0,65 $ : c'est probablement vrai, pour certains. D'autres, par contre, paient sûrement moins qu'ils ne le devraient à l'égard du service obtenu.* ***Pour régler cette situation, le cas échéant, il faut un système de comptabilité des coûts plus apte à identifier le montant, le lieu et la nature des dépenses liées au service dispensé par le Gouvernement.***

*Voilà qui n'est pas facile à corriger. Les taux d'imposition locaux varient en ce moment d'un DSL à l'autre, selon les services fournis. Certains DSL comptent sur place des autorités chargées de la fiscalité qui tiennent compte des variantes dans la qualité du service et qui appliquent un taux variable, ce qui rend complexe l'instauration d'un taux commun à l'échelle d'une collectivité rurale restructurée. Le taux uniforme serait certainement plus facile à administrer, mais il serait difficilement justifiable auprès des résidents, comme ce l'est pour la Province et son taux provincial de 0,65 $. Pour rendre le taux acceptable d'une manière rationnelle, et donc plus défendable ou explicable, les éléments du service doivent être isolés et le taux d'impôt, calculé en conséquence. Il faudrait procéder ainsi pour les services fournis par la Province (ou ceux fournis à partir d'un centre urbain) de la même façon, en utilisation les méthodes actuelles appliquées aux services assurés localement.*

***Le fait que bien des services assurés aux résidents des zones non constituées en corporation sont subventionnés par les municipalités vient compliquer encore plus les choses.*** *Qu'on pense aux aménagements tels que les arénas, les piscines, bibliothèques, aires de stationnement, et autres, offerts par la municipalité et utilisés par des résidents d'agglomérations non constituées en corporation ne contribuant pas au paiement du coût en immobilisations ou du coût d'exploitation et d'entretien périodiques de ces aménagements. Les frais sont à la charge des contribuables des municipalités et constituent à toutes fins pratiques une subvention pour les résidents des localités avoisinantes. Dans certaines régions de la Province, il existe une entente*

*de partage des coûts entre les municipalités et les DSL adjacents, mais il s'agit de rares exceptions. Certaines municipalités disposent d'immeubles appartenant à la Province (comme des écoles) qui servent à l'ensemble des zones, constituées en corporation ou non. La municipalité touche en réalité un revenu fiscal pour ses établissements, du fait qu'ils sont situés sur son territoire.*

***La question de la justice se pose ici, non seulement en ce qui concerne les zones constituées ou non en corporation, mais aussi en ce qui a trait aux particuliers.*** *Bien des gens affirment que l'imposition ne permet pas de traiter équitablement le problème de l'utilisation des aménagements municipaux par les résidents de zones non constituées en corporation, parce que tous les résidents ne feront pas usage de ces services. La même difficulté apparaît au niveau du partage des coûts négociés entre les agglomérations constituées en corporation et celles qui ne le sont pas. La solution jugée la plus juste par la plupart est celle du recours à des frais d'utilisateur, bien qu'ils soient difficiles à administrer et qu'ils suscitent des tensions entre les résidents des villes et des régions rurales.*

## IV. L'approche progressive des services régionaux

***Nous recommandons que la Province adopte une approche progressive ou par étape au chapitre de la distribution des services régionaux.*** *Cette approche est décrite en détail à la section 2.4.5, Structure et processus. Elle s'appuie essentiellement sur le principe de la* ***prestation au départ, de services «faciles»****, comme en planification et développement économique, par le biais soit de la commission de la planification et d'aménagement de district, soit de la commission de gestion de district. Dans les deux cas, une fois que cette structure sera en place et dispensera des «services faciles», la confiance apparaîtra peu à peu dans les collectivités urbaines et rurales représentées au sein des organismes.* ***Ce rapport étant établi, l'organisation pourra jouir de la confiance et du soutien nécessaires pour s'attaquer à la prestation des services plus «difficiles» et coûteux (par exemple, la protection contre les incendies, la police, l'approvisionnement en eau et les égouts).*** *Le processus devra alors avoir été estimé économiquement faisable et bénéficier de l'appui des intéressés et des résidents. En d'autres termes, il devrait à cette étape couler de source et être tenu pour bénéfique par toutes les parties. L'approche progressive prévoit le temps nécessaire pour évaluer le succès du concept de centralisation autour des villes. Nous pourrions alors assister à l'évolution d'un véritable service régional, sous forme de municipalités régionales ou rurales. La CUTER a le sentiment que la formule des municipalités rurales serait à la fois inabordable et inacceptable, si elle se concrétisait trop rapidement ou d'un seul coup.*

***Avant de passer des services «faciles» aux services «difficiles», il faudra absolument mettre l'accent sur les études de faisabilité et la participation locale.*** *Plusieurs questions devront être abordées dans le cadre des études de faisabilité. Ce sont :*

1) *Quels services particuliers et quel niveau de service faut-il fournir et dans quelle région précisément? Les résidents des zones rurales devraient collaborer au moment d'identifier les services et le niveau voulus.*

2) *Qui est le mieux placé pour procurer les services particuliers d'une manière rentable? Serait-ce une municipalité, un DSL ou la Province?*

3) *Quels seront les coûts, si tel niveau de service est fourni dans telle région?*

4) *Qui devra payer pour ce service?*

5) *Comment le paiement se fera-t-il? Par des taux d'impôt? Des frais d'utilisateur? S'il s'agit de taux d'impôt, de taux communs ou différentiels? Si le service doit être financé par voie d'imposition d'une manière juste, il faudra déterminer ce qui suit:*
   - *Quel sera le total des dépenses dans la zone en particulier, DSL ou nouvelle communauté rurale?*
   - *Quelle sera la base d'évaluation ou l'assiette fiscale?*
   - *Quel est le montant de la subvention inconditionnelle qui s'appliquerait?*
   - *Quel serait le taux d'imposition pour couvrir le coût de la prestation de ces services?*

6) *Comment cette démarche serait-elle touchée par la prestation de services sur une base régionale, par voie du concept de centralisation autour des villes? Des parties des agglomérations non constitués en corporation devraient-elles être annexées aux municipalités adjacentes? Ces dernières questions dépendront de l'approche qu'adopteront finalement les différentes municipalités.*

*Comme nous le mentionnions également à la section 2.4 (Structure et processus), l'approche tout entière serait modifiée à la lumière de la structure qui découlerait éventuellement de la présente proposition de services centrées sur la ville. Si l'initiative de la Province relativement à la prestation de services régionaux devait avoir pour résultat une fusion de communautés adjacentes en une seule unité municipale de grandes dimensions, cette unité serait représentée à la Commission de la planification et d'aménagement de district ou à la Commission de gestion de district de la même façon que toute autre municipalité. Si la Province ou les municipalités optent pour la régionalisation officialisée ou pour un conseil de gestion régionale, l'intégration de cette unité dans la Commission (d'aménagement ou de gestion) sera moins facile, parce qu'essentiellement, on se retrouverait avec deux conseils - l'un représentant les municipalités participantes (conseils de gestion régionale) et le second, représentant toutes les autres municipalités et collectivités rurales du district. Dans ce cas,* ***deux options*** *seraient possibles :*

- *Premièrement, une mise sur pied de la Commission (d'aménagement ou de gestion) de la façon présentée plus haut, de sorte que toutes les municipalités puissent être représentées au sein du conseil sensiblement comme elles l'auraient été si la proposition de services régionaux n'avait pas existé. Elles partageraient aussi des services sur une base régionale aux termes des mêmes arrangements contractuels dont elles auraient disposé dans un scénario de conseil de gestion régionale.*

- *Deuxièmement, la coexistence de deux conseils, quoique liés quelque peu de façon*

*formelle, pour assurer une coordination de la planification et des activités visant le développement entre le groupe des villes dominant, au centre, et le reste du district.*

***Ces options devront faire l'objet d'un examen beaucoup plus minutieux après que la Province et les municipalités auront décidé de la direction qu'elles souhaitent prendre.***

*Il existe une autre possibilité d'approche progressive : l'établissement de Commissions de gestion de district pour les régions plus fortement aménagées ou plus denses, alors que les zones moins peuplées resteraient du ressort du ministère provincial des Municipalités, Culture et Habitation, comme c'est le cas présentement.*

*Une autre recommandation relative aux services régionaux touche le réseau routier provincial. La prestation efficace plusieurs services régionaux, police, incendie, ambulance, collecte des déchets et développement économique par exemple, exige un réseau de routes régionales efficace.* ***Par conséquent, nous recommandons que ce réseau continue d'être entretenu et amélioré sur une base régulière.***

*De plus, la CUTER s'est vu communiquer plusieurs fois une recommandation fort valable :* ***toutes les routes principales de la Province devraient avoir un nom et toutes les propriétés, se voir assigner un numéro civique ou une autre adresse quelle qu'elle soit.*** *Cette mesure aiderait les services d'urgence et de protection civile en plus de faciliter le travail des conducteurs de véhicules de livraison.*

## 3.5 APPROBATION DE LA CONSTRUCTION ET DU DÉVELOPPEMENT

### 3.5.1 Généralités

La meilleure façon de décrire l'ensemble de la question des approbations, des permis et des inspections pour toutes les personnes qu'elle intéresse, en ce qui a trait à la construction au Nouveau-Brunswick, est de dire qu'elle porte à confusion, qu'elle est pleine de contradictions et qu'elle est frustrante. Cette question a fait l'objet de plusieurs études internes, d'exposés au gouvernement et d'expériences, mais on n'a pas beaucoup fait pour aplanir les difficultés et résoudre le problème dans son ensemble.

Au gouvernement provincial, la plupart des aspects des approbations de construction relèvent du ministère des Municipalités, de la culture et de l'habitation, pour ce qui est des permis de construction, et du ministère de l'Enseignement supérieur et du travail, en ce qui a trait aux permis d'électricité et de plomberie. Après que le ministère de l'Enseignement supérieur et du travail eut effectué une étude, on a tenté en 1988 d'introduire le concept du «superinspecteur» selon lequel les inspecteurs recevaient une formation polyvalente leur permettant d'effectuer des inspections des constructions, ainsi que des installations électriques et des installations mécaniques. Cela a donné lieu à plusieurs problèmes administratifs pour les deux ministères en raison des exigences nouvelles et accrues. Il aurait donc été difficile de fournir le même niveau de service qu'auparavant et cela a suscité des préoccupations chez les associations de constructeurs et les associations professionnelles de la province. Ce programme a été abandonné et les deux ministères sont encore aux prises avec les mêmes questions auxquelles ils étaient confrontés avant que le concept soit proposé.

Il y a plusieurs aspects des approbations de la construction qui ne sont pas bien compris par le public. Tout d'abord, il y a tous les «codes», qui établissent les normes minimales pour la construction, l'électricité, la plomberie, etc., et qui sont conçus afin de protéger les résidents et l'environnement. Des «permis» assurent l'observation de tous les codes. Cette assurance ne peut être obtenue sans un certain niveau d'«inspection» pendant la construction d'un immeuble.

On ne s'est pas beaucoup préoccupé de la délivrance de permis d'inspection des installations électriques et des installations mécaniques. La plupart des préoccupations exprimées portent sur les permis de construction et sur l'inspection. Par conséquent, le présent chapitre traitera surtout du problème des approbations de la construction et de l'aménagement. Ce problème est surtout préoccupant dans les secteurs de la province non constitués en municipalités, dont ceux qui relèvent des Commissions de planification et d'aménagement de district de district, chargées de veiller à l'administration et à l'exécution des règlements provinciaux de la construction dans leurs secteurs. Les Commissions de

planification et d'aménagement sont également responsables des municipalités qui se trouvent dans leur territoire. Ces questions touchent donc la plupart des municipalités de la province, à l'exception des grandes municipalités telles que Fredericton, Saint-Jean, Moncton et Bathurst, qui possèdent leurs propres services d'inspection des constructions et des systèmes assez complets et perfectionnés de permis de construction et d'inspection des constructions.

Les sections suivantes traiteront des problèmes et des préoccupations principaux associés à cette question, dont la nécessité d'examiner l'approbation de l'aménagement, ainsi que la question des permis de construction.

**Les permis de construction ont aussi pour but** d'assurer que le propriétaire a obtenu l'autorisation voulue pour aménager une fosse septique, et qu'un immeuble est situé sur le lot approprié et est séparé de la route par une marge de retrait adéquate. Cette activité peut être mieux décrite sous le nom d'**approbation de l'aménagement**, puisqu'elle n'a pas beaucoup trait à la construction.

**Puisque des permis de construction ne sont pas exigés dans toutes les régions de la province** et qu'il n'y a pas de lignes directrices communes en matière d'exécution de la loi, il y a des contradictions dans le processus de demande de permis, les frais associés à la délivrance des permis, les services d'inspection, la formation et l'accréditation des inspecteurs, la question des responsabilités et le traitement des cas de gêne particulière. La situation est toute aussi confuse et frustrante pour les résidents que pour les fonctionnaires. Ces questions seront abordées dans les sections suivantes.

## *A. Pouvoir de réglementer la construction*

À l'heure actuelle, le pouvoir de délivrer des permis de construction dans les secteurs constitués en municipalité est prévu à l'article 77 (1) de la Loi sur l'urbanisme, qui autorise le Lieutenant gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre des Municipalités, de la culture et de l'habitation, de promulguer des règlements concernant «la construction, l'emplacement ou le remplacement, la démolition, la réfection, la modification structurelle, la réparation ou le remplacement de bâtiments et constructions ou toute combinaison de ces travaux.»

Le Règlement 81-126, c'est-à-dire le Règlement provincial sur la construction, en vertu de la Loi sur l'urbanisme, prévoit que le Ministre peut nommer des inspecteurs des constructions qui, sous la direction du Directeur de la Planification et de l'utilisation des terres, doivent exercer de tels pouvoirs et s'acquitter des fonctions énoncées dans le Règlement.

Ces inspecteurs des constructions peuvent être employés par une Commission de planification et d'aménagement de district ou peuvent être des agents d'aménagement

employés directement par le ministère des Municipalités, de la culture et de l'habitation dans des secteurs non constitués en municipalité, situés à l'extérieur des limites des commissions.

L'article 7 (1) du Règlement sur la construction exige la délivrance d'un permis de construction avant de permettre à une personne d'entreprendre ou de poursuivre la construction, l'emplacement ou le remplacement, la démolition, la réfection ou le remplacement d'un bâtiment ou d'une construction.

En vertu de l'article 7 (3) du Règlement sur la construction, lorsqu'on a fait une demande à l'inspecteur des constructions et que l'ouvrage proposé est conforme au Règlement de la construction et à toute autre loi pertinente de l'assemblée législative ou aux règlements promulgués en vertu de cette loi, l'inspecteur des constructions doit délivrer le permis de construction demandé.

### *B. Procédure de demande de permis de construction*

Dans la province, la procédure habituelle employée pour demander un permis de construction consiste à obtenir l'autorisation requise pour ce permis d'un agent d'aménagement (à l'intérieur ou à l'extérieur d'une commission de planification). Avant que l'agent d'aménagement puisse approuver le permis, il exige du requérant les renseignements de base suivants :

a) une copie du titre de propriété;
b) un certificat relatif à la marge de retrait délivré par le ministère des Transports pour confirmer que l'immeuble proposé satisfait aux exigences à cet égard;
c) une approbation du ministère de la Santé et des services communautaires concernant l'aménagement d'un système acceptable d'évacuation des eaux d'égouts;
d) une approbation du ministère de l'Environnement si un cours d'eau sera touché par les travaux;
e) des renseignements sur la grandeur du lot ainsi que sur la taille et l'emplacement de l'immeuble par rapport aux limites du lot; et
f) d'autres renseignements dont l'inspecteur des constructions aura peut-être besoin afin de déterminer s'il y a observation du Règlement.

Les agents d'aménagement et les inspecteurs des constructions n'utilisent pas de procédures uniformes ou cohérentes pour obtenir ces renseignements. Dans la plupart des cas, le requérant doit se rendre dans les divers ministères afin d'obtenir les approbations et les renseignements nécessaires et de les fournir à l'agent d'aménagement, tandis que dans quelques cas, celui-ci peut obtenir l'information en question pour le requérant.

Il n'y a pas non plus de procédure uniforme concernant la nécessité de plans d'étages ou leur examen par des agents d'aménagement. Dans la plupart des secteurs, on n'exige pas de plan pour la construction des logements, et on n'examine pas les plans établis à cet égard,

puisqu'il n'y a pas d'inspection de suivi des constructions.

Lorsque le requérant lui fournit les renseignements exigés, l'agent d'aménagement ou l'inspecteur des constructions lui demande des frais de 5,00 $ et lui délivre un permis de construction.

### *C. Zone de couverture*

L'article 3 (1) du Règlement provincial sur la construction contient une liste des diverses régions de la province où le Règlement est en vigueur. Même s'il varie d'un comté à l'autre, le Règlement est en vigueur dans la plupart des Commissions de la planification et d'aménagement de district (sauf celles de Madawaska, Tantramar et Kent), ainsi que dans la zone de 150 mètres qui borde chaque côté de la plupart des artères de pénétration et des artères collectrices (routes n$^{os}$ 1 à 199). Le reste de la province n'est pas couvert, sauf pour les immeubles et les ouvrages utilisés pour les établissements de réunion, les établissements institutionnels, ou les établissements industriels à risques très élevés, dans quels cas, les parties 3, 4, 5 et 6 du Code national du bâtiment (CNB) du Canada s'appliquent à travers la province.

### *D. Frais associés à la délivrance des permis de construction*

Les frais associés à la délivrance des permis de construction sont fixés à l'article 34 (3) j) de la Loi sur l'urbanisme. Sauf pour les établissements de réunion, les établissements institutionnels et les établissements industriels à risques très élevés, pour lesquels les frais sont de 1 $ pour chaque tranche de 1 000 $ de la valeur du bâtiment ou de l'ouvrage, les frais associés à la délivrance d'un permis en vertu du Règlement sur la construction sont de 5 $.

## 3.5.2 Historique et préoccupations

### *A. Couverture universelle*

Le ministère des Municipalités, de la culture et de l'habitation est confronté depuis de nombreuses années à la question de savoir si le Règlement sur la construction devrait être uniforme et applicable à la grandeur de la province. En 1990, dans le cadre d'un examen plus vaste de la structure et du processus de planification dans la province, un comité a été créé pour examiner cette question. On a décidé de demander leurs vues à divers résidents

de la province, que cette question intéressait directement. Par conséquent, on a interviewé les directeurs des commissions de la planification et d'aménagement de district et les agents d'aménagement du ministère des Municipalités, de la culture et de l'habitation qui sont confrontés à ce problème chaque jour à travers la province.

Lorsqu'on a posé aux personnes interrogées la question **«L'exigence en matière de permis de construction devrait-elle s'appliquer à tous les secteurs non constitués en municipalité de la province?»**, leur réponse initiale, dans la plupart des cas, était affirmative. Cependant, cette réponse était suivie de questions et de qualificatifs tels que :

- Qu'essayez-vous de réaliser?
- Pourquoi devrions-nous élargir la zone de couverture, quand on ne peut pas s'occuper de la zone de couverture actuelle?
- Non sans augmenter les frais.
- Non sans inspection.
- Non sans former et accréditer les inspecteurs.
- Non sans clarifier la question des responsabilités.
- Non sans engager d'autres ressources humaines et financières.
- Non sans obtenir un leadership et du soutien du Ministère ou du gouvernement à Fredericton.
- Non sans avoir un programme de sensibilisation de la population.
- Non sans que nous trouvions un moyen de traiter les cas des personnes en difficulté.

Beaucoup de personnes interviewées ont résumé leurs commentaires en disant **«Faites bien le travail ou ne le faites pas du tout».**

On s'est vite rendu compte que les agents d'aménagement étaient unanimes à dire qu'il devrait y avoir une couverture universelle des permis de construction dans les secteurs non constitués en municipalité de la province; mais il était aussi évident qu'on ne devrait pas tenter de le faire avant d'avoir abordé plusieurs problèmes ou questions. Ceux-ci comprennent les contradictions et les iniquités présentes dans le système actuel, ainsi que les autres préoccupations attribuables à une couverture accrue.

**Une question valable qui a été posée de nombreuses fois était la suivante : «Qu'est-ce que la province tente d'obtenir avec le système des permis de construction?» Si elle veut s'assurer que tous les bâtiments visés par la zone de couverture actuelle satisfont aux normes minimales en matière de structure du Code national du bâtiment (CNB), elle échoue lamentablement. Si elle désire simplement s'assurer que le bâtiment est situé sur le lot approprié et qu'il satisfait à d'autres règlements provinciaux, tels que ceux sur les marges de retrait à partir des routes et sur un système d'évacuation des eaux d'égout acceptable, le système fonctionne alors assez bien, mais il comporte encore beaucoup de problèmes.**

Même si le **Code national du bâtiment** est adopté par référence dans le Règlement sur la construction, sa clause 7 (2) permet à l'inspecteur des constructions d'exiger du requérant

qu'il fournisse des copies des devis et des dessins à l'échelle du bâtiment ou de l'ouvrage. Très peu des agents d'aménagement interrogés exigeaient des copies des devis ou des plans d'étage.

En vertu d'une autre dérogation prévue à l'article 7 (4) c) du Règlement, les travaux mentionnés dans le permis de construction doivent être exécutés, à moins qu'ils ne soient approuvés d'une autre façon par l'inspecteur des constructions, conformément aux devis contenus dans la demande de permis de construction. L'inspecteur des constructions n'est donc pas tenu d'exiger des inspections, et ils agissent ainsi dans la plupart des secteurs non constitués en municipalité.

Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles les inspecteurs des constructions n'exigent pas de devis et de plans d'étage ni n'effectuent des inspections ultérieures. La plupart d'entre eux ne possèdent pas une formation adéquate pour examiner les plans ou effectuer des inspections. Beaucoup d'entre eux n'ont pas le temps de le faire en raison d'autres exigences de leur poste et d'autres estiment que les frais minimes exigés ne justifient pas un examen des plans ou des inspections. Nous étudierons davantage cette situation dans les sections sur l'inspection, la formation et les frais.

Les clauses 7 (2) d) et 7 (4) c), et leur interprétation ultérieure et l'absence de suivi de la part des inspecteurs des constructions, vont à l'encontre de l'objectif qui consiste à «prescrire les normes de construction» d'un bâtiment ou d'un ouvrage exposées à l'article 4 sous le but et la portée du Règlement de la construction.

La tâche des inspecteurs de la construction se limite à s'assurer que le bâtiment est situé à l'endroit approprié sur le lot. Une retombée du Règlement de la construction est la vérification de l'obtention d'un certificat relatif à la marge de retrait et d'un certificat sanitaire pour l'évacuation des eaux d'égout. Même si l'on estime que cette vérification est une retombée, c'est un puissant mobile pour lequel on devrait envisager la couverture universelle. Il existe de nombreuses zones de la province qui ne sont pas visées par un permis de construction et où on a construit des maisons sans aménager d'installations d'évacuation des eaux d'égout appropriées. Plusieurs des études de bassin hydrographique effectuées dernièrement par le ministère de l'Environnement ont révélé que cela était le cas. Des agents d'aménagement et des inspecteurs-hygiénistes ont déclaré qu'on aurait pu éviter ces infractions si l'on avait exigé des permis de construction dans ces zones.

**Il est évident qu'on doit aborder sérieusement la question de savoir ce que la province désire obtenir par la couverture universelle des permis de construction. Compte tenu de certaines circonstances décrites ci-dessus, il semble qu'on devrait aussi demander ce que sont les objectifs en ce qui a trait au système actuel des permis de construction.**

## *B. Inspection et formation*

**La plupart des agents d'aménagement et les inspecteurs des constructions sont prêts à admettre qu'ils ne possèdent pas une formation adéquate pour examiner les plans et inspecter les bâtiments, afin de s'assurer qu'ils satisfont aux normes minimales exigées par le Code national du bâtiment.**

Si l'objectif de la province consiste en fait à veiller à l'application d'une norme minimale de construction immobilière à la grandeur de la province, cet objectif ne peut être atteint sans que des inspections des constructions soient effectuées par des inspecteurs qui possèdent une formation adéquate et qui sont accrédités. En outre, si les autorités provinciales décident de veiller à l'observation de normes minimales au point de vue des ouvrages, elles doivent également décider qui ou quel ministère sera chargé des inspections, et qui veillera à la formation et à l'accréditation des inspecteurs des constructions. Comme nous l'avons vu dans l'introduction, le ministère de l'Enseignement supérieur et du travail a créé un programme de formation polyvalente il y a quelques années afin de permettre à ses inspecteurs en électricité et en plomberie d'effectuer également des inspections des constructions. Les inspections de l'électricité et de plomberie ont commencé à être touchées par les demandes d'inspection faites dans le cadre des programmes de logement de la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick. Le programme de formation polyvalente venait à peine d'être mis en route lorsqu'il a été abandonné.

Beaucoup d'agents d'aménagement et d'inspecteurs des constructions seraient aussi heureux si leur rôle ou celui du ministère des Municipalités, Culture et Habitation portait strictement sur les éléments fonciers du permis de construction (c.-à-d. la taille du lot, l'emplacement des bâtiments, les marges de retrait, etc.) et si les inspecteurs du ministère du Travail étaient chargés de la vérification des structures des bâtiments. On obtiendrait ainsi un système à deux étages où on délivre des permis d'aménagement à l'égard du zonage, de la taille du lot, de la façade du permis, de la marge de retrait et des exigences sanitaires et des permis de construction afin de s'assurer que les normes du CNB sont satisfaites. Le ministère du Travail est actuellement chargé de la délivrance des permis de plomberie et d'électricité. De nombreux agents d'aménagement et inspecteurs des constructions ont aussi indiqué rapidement qu'ils seraient prêts à effectuer des inspections des constructions s'ils possédaient la formation appropriée. La meilleure façon de décider du groupe ou du service qui devrait être chargé de l'inspection des constructions est de consulter les deux ministères concernés et de se renseigner auprès de divers inspecteurs. Cette enquête devrait commencer là où la dernière proposition de «superinspecteurs» du ministère du Travail finissait. Le Ministère avait proposé une nouvelle Loi sur la construction et l'inspection des bâtiments prévoyant la formation d'inspecteurs polyvalents, qui pourraient effectuer des inspections des constructions, ainsi que des installations de plomberie et des installations électriques en vertu du CNB.

Il y aussi des incidences sur la province pour ce qui est de la formation et de l'accréditation des inspecteurs des constructions. Beaucoup d'agents d'aménagement ont noté l'absence de leadership et de politiques à cet égard à l'échelle provinciale. Aucun cours de formation n'est offert au Nouveau-Brunswick. Certaines Commissions de planification devaient envoyer leurs inspecteurs des constructions suivre des cours de formation à l'extérieur de la province (surtout en Nouvelle-Écosse). De nombreux agents d'aménagement ont suggéré que des cours semblables pourraient être offerts dans la province, dans le cadre de programmes de collèges communautaires du Nouveau-Brunswick. On devrait également songer à établir un programme d'accréditation pour le Nouveau-Brunswick. Il y a des programmes semblables dans la plupart des autres provinces.

Cette question de l'inspection et de la formation est aussi rattachée aux frais, aux responsabilités, à l'administration et aux ressources humaines et aux ressources financières.

## *C. Frais d'inspection des constructions*

**Sauf pour les établissements de réunion, les établissements institutionnels et les établissements industriels à risques très élevés, le Règlement actuel exige des frais de 5 $ pour la délivrance des permis. On a convenu généralement que ces frais étaient ridiculement bas, même pour le niveau de service minimum fourni à l'heure actuelle.**

Lorsqu'on leur demandait quels seraient des frais raisonnables, les montants proposés par les agents de développement variaient entre 25 $ et 100 $ et la plupart se situaient entre 50 $ et 75 $. La plupart des agents d'aménagement estimaient que le système le plus équitable consisterait en une échelle mobile où les frais seraient rattachés à la valeur de la construction. Il s'agit du système qui est maintenant utilisé dans la plupart des municipalités. Des frais de 1 $ par 1 000 $ de la valeur de la construction se situeraient sur la plage acceptable susmentionnée. Certaines municipalités exigent un montant beaucoup plus élevé (par exemple, 5 $ par 1 000 $ à Shediac et 7,50 $ par 1 000 $ à Moncton) et elles sont en mesure d'éponger leurs coûts administratifs.

Beaucoup d'agents d'aménagement ont mentionné l'iniquité du système actuel. Plusieurs d'entre eux se demandaient pourquoi dans la même région, par exemple, les personnes qui demeurent à l'extérieur des municipalités ne devraient pas être admissibles au même niveau de service, y compris l'inspection des constructions, dont jouissent les résidents des municipalités. Cette iniquité en matière des frais exigés peut aussi être un facteur qui favorise l'aménagement dans les secteurs non constitués en municipalité, plutôt que dans les municipalités.

Plusieurs agents d'aménagement ont proposé que les frais associés à la délivrance des permis couvrent les coûts de l'administration et de l'inspection. Cependant, les estimations effectuées par le ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail reflétant le coût réel de la fourniture d'un service d'inspection de bâtiments adéquat (quatre ou cinq inspections

au cours de la construction) se rapprochait plus de la plage de 300 $ à 500 $ que de la plage de 50 $ à 100 $ avec laquelle la plupart des agents d'aménagement étaient plus à l'aise.

La question du niveau des frais, y compris le concept du recouvrement des coûts, est une autre question qui doit faire l'objet d'une décision stratégique de la part du ministère des Municipalités, Culture et Habitation et du ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail, après consultation avec les agents d'aménagement et les inspecteurs des constructions de la province.

## *D. Responsabilités*

**Toute la question des responsabilités à l'égard des permis de construction et des frais exigés pour la délivrance de ces permis, ainsi que de l'inspection des constructions préoccupait vraiment tous les agents d'aménagement interviewés. Beaucoup d'agents n'étaient pas certains de leurs responsabilités, bon nombre d'entre eux critiquaient le manque d'orientation et de soutien de la province sur le plan des responsabilités et tous s'accordaient à dire que la question devrait être tranchée avant qu'eux-mêmes, les inspecteurs des constructions ou la province fassent l'objet d'une poursuite judiciaire. De nombreux agents d'aménagement estimaient qu'une telle poursuite était imminente.**

La Commission d'urbanisme de la Région de planification du Grand Moncton a assumé ses obligations à l'égard de plusieurs de ces questions, y compris ses responsabilités. Les membres de la Commission croient que celle-ci devrait fournir des services universels d'inspection des constructions, et que ces inspecteurs devraient posséder une formation appropriée et être protégés par une assurance-responsabilité complète. Par conséquent, la Commission a envoyé ses inspecteurs suivre des cours de formation en Nouvelle-Écosse et a souscrit à une assurance-responsabilité.

Ces mesures responsables ont été prises après un examen des avis juridiques concernant les responsabilités de la Commission. Après avoir examiné les obligations de l'inspecteur des constructions en vertu du Règlement provincial de la construction, ainsi que des cas dans d'autres provinces et le Nouveau-Brunswick, le bureau d'avocats dont la Commission avait retenu les services, a conclu : *«Il y a peu de doute que si la Commission de planification et ses inspecteurs n'agissent pas (c.-à-d. s'ils n'effectuent pas d'inspections), ou s'ils agissent négligemment, ils pourront faire l'objet d'une poursuite découlant d'une lacune dans la construction.»* On pourrait logiquement élargir cette déclaration de façon à inclure les agents de développement et les inspecteurs des constructions de la province.

L'avis suivant a aussi été émis : *«le tribunal pourrait être persuadé facilement que l'inspecteur des constructions a le devoir de s'assurer que toutes les activités de construction se déroulent conformément aux Règlements de la construction, dans le cadre d'inspections périodiques»*. Le bureau d'avocats était aussi d'avis que *«si un employé ne possède pas les compétences voulues pour remplir les fonctions pour lesquelles il a été engagé, cela peut fort bien être de la négligence*

*de la part de l'employeur*». Cette allusion s'appliquerait naturellement aux Commissions de planification et d'aménagement à la province.

Cette décision a également fait l'objet d'un examen de la part de la Commission de planification régionale voisine de Tantramar et a donné lieu à une demande écrite au ministère des Municipalités, Culture et Habitation pour que celui-ci prenne une initiative qui permettrait aux Commissions de planification et d'aménagement de demander des frais pour les services d'inspection de bâtiments dans les secteurs non constitués en municipalité, qui refléteraient le coût réel de la prestation de ce service. On a aussi demandé au Ministère de prescrire des normes concernant la nomination d'inspecteurs des constructions et de créer des programmes de formation menant à l'accréditation.

## *E. Gestion des permis de construction*

**Même si les agents d'aménagement et les inspecteurs des constructions tentent de s'acquitter de leurs fonctions le mieux possible dans les secteurs non constitués en municipalité, la gestion du Règlement provincial sur la construction peut être décrite au mieux comme contradictoire, inéquitable, confuse et frustrante.**

En raison d'un manque de compréhension du public, le cas qui se présente habituellement dans un secteur non constitué en municipalité du Nouveau-Brunswick est la demande d'un permis de construction à un agent de développement par un requérant. Souvent, la maison est à divers stades de la construction et le requérant a entendu dire quelque part qu'il avait besoin d'un permis de construction. L'agent d'aménagement exige du requérant un titre, un certificat relatif à la marge de retrait du ministère des Transports et un permis du ministère de la Santé et des Services communautaires pour son système d'évacuation des eaux d'égout, ainsi qu'un permis du ministère de l'Environnement si un cours d'eau sera touché par les travaux. Très souvent, le requérant se dépêche d'aller chercher ces permis dans les deux ou trois autres bureaux provinciaux. S'il a de la chance, il peut réussir à les obtenir dans le même immeuble ou au moins dans la même localité. Ces bureaux régionaux sont situés assez souvent dans des localités différentes de la région de la Commission. Si le requérant a de la chance, il peut rencontrer un agent d'aménagement qui lui offrira de lui obtenir les divers permis. Bien souvent, l'offre de l'agent d'aménagement dépend du fait qu'il doit aller soit au bureau voisin, soit à des kilomètres de distance pour obtenir les approbations nécessaires. Elle dépend également de la disponibilité de télécopieurs et de la quantité de renseignements fournis par le requérant.

Que ce soit l'agent d'aménagement ou le requérant qui s'adresse aux autres ministères, en règle générale, la période d'attente peut durer de plusieurs jours à plusieurs semaines. Cela dépend de la disponibilité de l'inspecteur-hygiéniste ou de l'ingénieur routier régional, ainsi que de la charge de travail courante. Il arrive souvent que les inspecteurs-hygiénistes régionaux ont une liste de projets en retard à cause de la pénurie de main-d'oeuvre au ministère de la Santé et des services communautaires. Souvent, les permis de construction

ne se situent pas en haut de leurs listes de priorités.

Entre-temps, l'agent d'aménagement doit faire face à un client fâché. C'est probablement la première fois que ce client est exposé à la planification et qu'il rencontre un agent d'aménagement ou le ministère des Municipalités, Culture et Habitation, et ses impressions ne sont pas vraiment positives. Confronté à la situation d'essayer de s'acquitter de son mandat en vertu des règlements, de désirer desservir le public, de conserver une certaine crédibilité au point de vue de la planification et du Ministère, l'agent d'aménagement trouve souvent des moyens de contourner le système afin de plaire à tous. Certains d'entre eux délivrent le permis de construction avant d'avoir reçu l'autorisation des autres ministères, s'ils estiment que leurs réponses seront positives. Certains émettent le permis s'ils ne reçoivent pas une réponse des autres ministères dans les deux ou trois semaines qui suivent. D'autres délivrent le permis avec une clause sujette à l'approbation des autres ministères. Certains agents d'aménagement émettent un permis sans obtenir l'approbation des autres ministères parce qu'ils savent que l'entrepreneur a une bonne réputation et qu'ils sont convaincus qu'il prendra des mesures appropriées. Dans certains cas, les agents d'aménagement réussissent à cause de leur personnalité. Certains ont établi de bonnes relations et un respect mutuel avec les inspecteurs-hygiénistes et les ingénieurs routiers régionaux et ont été en mesure de faciliter le processus malgré les lacunes du système.

De nombreux agents d'aménagement sont en faveur de l'approche «à guichet unique» pour la délivrance des permis rattachés à la construction. Ils désirent qu'un mécanisme soit élaboré afin de permettre au public de s'adresser à une seule source pour obtenir un permis de construction. Une autre solution consisterait à inclure directement les exigences en matière de transport et d'hygiène dans le Règlement sur la construction. Par exemple, on pourrait prévoir dans le Règlement les marges de retrait prescrites à partir de diverses classes de routes, de façon qu'elles puissent être approuvées directement par l'agent d'aménagement sans faire appel à l'ingénieur routier régional.

De telles mesures permettraient d'améliorer les services fournis au public et susciteraient moins de confusion et de frustration pour tous et amélioreraient, espérons-le, la crédibilité des commissions de planification et d'aménagement et du ministère des Municipalités, Culture et Habitation. La planification serait également perçue dans son ensemble sous un jour plus positif ou favorable, plutôt que d'être considérée comme un mécanisme négatif visant à contrôler, à retarder et généralement à entraver l'aménagement.

La situation actuelle donne évidemment lieu à des contradictions entre les commissions de planification et diverses régions de la province. Beaucoup d'agents d'aménagement ont déclaré que le ministère des Municipalités, Culture et Habitation, à Fredericton, devait fournir un leadership et un soutien accrus. D'autres estiment que cette initiative doit être prise par le Cabinet, si l'on veut que les autres ministères réagissent. De nombreux agents d'aménagement désireraient posséder un manuel d'exploitation contenant des politiques, des lignes directrices et des procédures qui leur permettraient de mieux comprendre leurs rôles, et qui faciliteraient leurs communications avec d'autres ministères et avec la population.

## *F. Sensibilisation de la population et communications avec la population*

**Il y a un besoin pressant de diffuser plus de renseignements et de meilleurs renseignements auprès du public sur la planification en général et les permis de construction en particulier. Beaucoup de résidents des régions rurales ne savent pas s'ils ont besoin ou pourquoi ils ont besoin de permis de construction, comment ces permis les protègent ou comment et où ils peuvent en faire la demande.**

Le grand public ainsi que les entrepreneurs ne savent pas pourquoi, lorsqu'ils construisent une maison, ils ont besoin d'obtenir des permis et de payer des frais à l'intérieur des municipalités, mais non à l'extérieur.

Le public ne comprend pas pourquoi M. Durand a besoin d'un permis de construction, parce que sa future maison sera située à 145 mètres de la route principale, tandis que M. Dupont n'en a pas besoin, parce que sa future maison se trouvera à 155 mètres de la même route.

Le public ne comprend pas pourquoi une personne a besoin d'un permis pour la construction d'une résidence dans un secteur non constitué en municipalité, et que pourtant quelqu'un peut aménager un dépotoir à côté de son terrain ou de l'autre côté de la route sans obtenir de permis. Le public ne comprend pas qu'un permis pour la construction d'une résidence n'a rien à faire avec l'utilisation des terres ou le zonage et qu'il ne les protégera pas contre les utilisations incompatibles à proximité.

La grande majorité des résidents des régions rurales ne connaissent pas la signification des termes que les planificateurs et les fonctionnaires du gouvernement prennent pour acquis, par exemple : secteur non constitué en municipalité, comité consultatif sur la planification, dérogation, usage dérogatoire, comité de planification provincial, comité d'appel en matière de planification, Code national du bâtiment, essais de percolation, aquifère, énoncé de planification de base, etc.

Il appartient au ministère des Municipalités, Culture et Habitation de renseigner le grand public sur les questions de planification et de l'aider à mieux les comprendre. Cet objectif peut être réalisé à l'aide de plusieurs mécanismes. La question de la sensibilisation de la population et des communications avec la population est présentée à la section 2.4.5, ainsi que diverses méthodes dans ces domaines.

Beaucoup d'agents d'aménagement désireraient posséder un manuel qui contiendrait les politiques et les procédures d'administration des permis de construction, les règlements sur les lotissements, etc. Ils estiment également que le Ministère devrait leur fournir des brochures de promotion qui leur permettraient d'expliquer les politiques et les procédures aux entrepreneurs, aux aménageurs et au grand public.

## G. *Les ressources humaines et les ressources financières*

Beaucoup des questions discutées à propos des permis de construction portent sur la nécessité de ressources humaines et de ressources financières additionnelles.

Il est évident que si l'on étend la couverture des permis de construction à toute la province, il faudra engager d'autres inspecteurs des constructions, même si leur niveau de responsabilité demeure le même. Si l'on ajoute l'inspection des constructions elles-mêmes, il faudra embaucher un nombre encore plus grand d'inspecteurs. Il faudrait alors engager d'autres dépenses pour l'exploitation, par exemple pour les locaux, l'équipement et les frais de déplacement. Il y aurait des dépenses initiales pour les programmes de formation et d'accréditation, ainsi que des dépenses courantes pour l'éducation permanente des inspecteurs des constructions.

En raison des pénuries de main-d'oeuvre actuelles, bon nombre de directeurs de la planification doivent également s'acquitter des fonctions des inspecteurs des constructions. En fait, ces fonctions, combinées à d'autres fonctions de réglementation telles que les approbations des lotissements, les modifications à la planification et au zonage et l'approbation des dérogations, laissent très peu de temps au directeur de la planification pour se consacrer à l'élaboration des politiques et des plans. La plupart des directeurs de la planification font office de techniciens, plutôt que de planificateurs professionnels, ce qui les rend inefficaces et les fait gaspiller leurs talents.

## H. *Préoccupations relatives aux cas de gêne particulière*

Les autres personnes interviewées se sont dites préoccupées également par les cas de gêne particulière qui seraient imposée à certains résidents à faible revenu, si l'on étendait la couverture des permis de construction à tous les secteurs non constitués en municipalité ou si l'on exigeait des inspections des constructions et si l'on augmentait les frais. Certains agents d'aménagement estimaient que le Code national du bâtiment, en tant que norme minimale, ne poserait pas de difficultés à la population s'il était appliqué de façon uniforme. L'expérience de la Commission Beaubassin, par exemple, a été très positive pour ce qui est de la couverture universelle des permis de construction. Même si cette initiative a rencontré une certaine opposition au début, elle est maintenant acceptée comme un élément nécessaire de la construction de bâtiments. Il en a résulté qu'il n'y a plus beaucoup de cas d'aménagements non conformes dans la région.

D'autres agents d'aménagement ont exprimé des réserves à l'égard des cas de gêne particulière. Beaucoup d'entre eux estimaient qu'il y avait des cas légitimes de gêne particulière pour lesquels le moindre des maux était de permettre des constructions non

conformes. Certains ont proposé de permettre ce genre d'aménagement dans des régions éloignées. Cette initiative favoriserait et légitimerait les ghettos ou les quartiers insalubres et ne devrait pas être permise. D'autres agents d'aménagement étaient d'avis qu'il serait risqué de permettre à des inspecteurs des constructions de jouir de pouvoirs discrétionnaires les habilitant à autoriser des constructions non conformes dans les cas de gêne particulière.

Beaucoup d'agents d'aménagement estimaient que les cas de gêne particulière devaient être traités comme un problème social et par le réseau des services sociaux, afin d'aider les personnes vraiment en difficulté à obtenir un logement normal minimum. Ils estimaient que le fait de permettre à quelqu'un de construire une habitation non conforme présentait des risques d'accident. Cela pouvait souvent donner lieu à un lotissement non contrôlé et à un étalement urbain et à un aménagement linéaire, car ces situations se produisaient fréquemment en bordure de chemins isolés nécessitant une extension des services, tels que le déneigement, l'entretien des routes, le transport scolaire, ainsi que des services de protection, comme les services d'incendie, de police et d'ambulance, ce qui représentait une hausse des coûts pour le contribuable. Cela ne résoudrait pas non plus du tout les problèmes sociaux sous-jacents qui avaient donné lieu à la construction d'une habitation non conforme.

Il semble que la misère est une autre question qui justifierait des consultations avec les inspecteurs des constructions, ainsi qu'avec les fonctionnaires du ministère de la Santé et des Services communautaires.

### 3.5.3 But et objectifs

But

S'assurer que dans la province tous les bâtiments sont construits selon une norme acceptable, qui assure la sécurité des occupants et minimise les incidences sur les propriétés avoisinantes et sur l'environnement.

Objectifs

1) Veiller à ce que tous les bâtiments soient situés sur le lot approprié et qu'ils satisfassent à toutes les exigences pertinentes en matière de retrait à partir de la route et des limites du terrain;

2) S'assurer que tous les bâtiments sont entretenus de façon adéquate afin de satisfaire à des normes acceptables et d'éviter ainsi la contamination de l'eau de surface ou de l'eau souterraine;

3) S'assurer qu'on observe des normes acceptables de construction des bâtiments (Code national du bâtiment);

4) Veiller à ce qu'on fournisse des services efficaces, équitables et uniformes à la grandeur de la province, selon le concept de l'«approche à guichet unique» et des règlements appliqués uniformément;

5) Veiller au recouvrement des coûts dans le système de frais; et

6) Améliorer la sensibilisation de la population et les communications avec la population de façon à mieux lui faire comprendre la nécessité de contrôles et de normes en matière de construction et d'aménagement.

### 3.5.4 Politiques et mesures recommandées

Selon le but et les objectifs déterminés, les recommandations suivantes sont faites à la province. La CUTER fait une distinction entre les **«approbations d'aménagement»** et les **«permis de construction»** et ses recommandations sont structurées en conséquence. La CUTER prétend qu'il y a des questions de base rattachées à l'emplacement et à l'entretien d'un bâtiment qui devraient satisfaire à une norme minimale à la grandeur de la province. En outre, le gouvernement doit prendre des décisions capitales et complexes avant d'adopter un système de permis de construction et d'inspection des constructions pour l'ensemble de la province.

#### *A. Approbations de l'aménagement*

Comme nous l'avons vu auparavant, le Règlement sur la construction ne s'applique qu'à environ un tiers de la province, ainsi qu'aux secteurs qui se trouvent en deçà de 150 m des routes provinciales portant les numéros 1 à 199. Les nombreuses complications rattachées à l'obtention des permis de construction et aux inspections des constructions ont empêché d'appliquer cette exigence à titre universel ou à l'échelle de la province. Cependant, il y a quelques exigences fondamentales, qui ne portent pas sur la construction d'un bâtiment en soi, mais qui sont assez importantes et dont la réglementation est beaucoup plus facile, et qui devraient s'appliquer à l'ensemble de la province. En raison de son impact extérieur, il importe que la maison ou le bâtiment soit situé sur un lot approprié et non partiellement sur un terrain adjacent. Il importe aussi pour l'entretien, l'amélioration future ou l'élargissement des routes que l'ouvrage soit construit à une distance adéquate de la route. Il est aussi essentiel pour protéger la santé des voisins et l'eau de surface et l'eau souterraine que le système d'évacuation des eaux d'égout soit bien situé et aménagé sur le terrain. Voici les éléments qui seraient inclus dans une «approbation d'aménagement», par opposition aux éléments relatifs à la structure véritable du bâtiment, dont il est question dans le Code national du bâtiment (CNB).

- ***Il est recommandé que la province, par l'intermédiaire du ministère des Municipalités,***

*Culture et Habitation, exige l'obtention d'«approbations d'aménagement» à l'échelle de la province avant de permettre toute construction dans les secteurs non constitués en municipalité.*

*Cela signifierait que des approbations seraient exigées, comme elles le sont actuellement, des ministères suivants avant de consentir une «approbation d'aménagement» pour tout ouvrage situé dans les secteurs non constitués en municipalité.*

*1) Le ministère des Municipalités, Culture et Habitation (en vertu d'une délégation des pouvoirs aux agents d'aménagement ou aux commissions de planification) pour confirmer que :*

- *le requérant est propriétaire du lot sur lequel il (elle) se propose de construire le bâtiment;*
- *la grandeur du lot et la taille et l'emplacement du bâtiment pour ce qui est des limites du lot sont conformes aux règlements; et*
- *l'utilisation proposée du bâtiment est conforme à toute désignation de l'utilisation des terres ou à tout règlement de zonage qui peut s'appliquer à la propriété. (Il s'agit d'une nouvelle condition qui protégerait les propriétaires voisins des utilisations potentiellement incompatibles des terres.)*

*2) Le ministère des Transports, en ce qui a trait aux marges de retrait pour les diverses classes de routes.*

*3) Le ministère de la Santé et des Services communautaires, à l'égard de l'emplacement et de l'aménagement du système d'évacuation des eaux d'égout.*

*4) Le ministère de l'Environnement, s'il y a un cours d'eau sur le terrain, afin qu'on tienne bien compte des marges de retrait ou d'autres mesures qui peuvent s'avérer nécessaires afin d'éviter la contamination de l'eau.*

- *Il est aussi recommandé qu'une description claire de ces exigences soit incluse dans le Règlement sur la construction.*

- *Il est aussi recommandé que le concept du «système de perception à guichet unique» soit introduit en ce qui a trait à l'approbation de l'aménagement. Le requérant devrait faire une demande et il devrait adresser cette demande à l'agent d'aménagement. Il appartiendrait alors à l'agent d'aménagement d'obtenir les approbations nécessaires des autres ministères touchés.*

  *Ce processus sera facilité par l'ajout du «Comité consultatif technique» à la structure de la Commission de planification et d'aménagement, conformément à la section 2.4.5.*

- *Pour ce qui est de l'inspection, outre les inspections effectuées actuellement par le ministère de la Santé et des Services communautaires concernant le système d'évacuation des eaux*

*d'égout, il est recommandé que l'agent d'aménagement ou l'inspecteur des constructions effectue deux inspections, c'est-à-dire une après que les coffrages pour le sous-sol ou les fondations soient en place afin de confirmer l'emplacement du bâtiment et l'observation de toutes les exigences en matière de marges de retrait à partir de la route et de la limite du terrain ou en matière de cours, la seconde une fois les travaux terminés afin de confirmer que l'utilisation et le nombre d'unités de logements proposés sont conformes à tout plan d'utilisation des terres ou au règlement de zonage actuel.*

- *Il est recommandé d'établir des frais pour l'approbation de l'aménagement, basés sur le recouvrement des coûts, et que ces frais soient prescrits ainsi au Règlement.*

- *Il est recommandé que l'article 8 du Règlement sur la construction soit modifié pour exiger qu'aucun permis d'installations électriques soit délivré à moins que le requérant ait obtenu une approbation d'aménagement. Cette exigence sera élargie de façon à couvrir toute la province.*

- *Il est recommandé que le ministère des Municipalités, Culture et Habitation prépare un manuel des opérations destiné à tous les agents d'aménagement de la province. Ce manuel contiendrait les politiques et les procédures relatives à l'autorisation et à l'administration des approbations d'aménagement, y compris les rôles joués par tous les ministères en cause. Ce manuel devrait également inclure des renseignements semblables concernant les règlements sur les lotissements, la modification des plans ou les procédures de rezonage, ainsi que toutes les dispositions relatives aux permis de construction ou aux inspections des constructions qui résulteraient des recommandations de la section suivante. Cette recommandation sera aussi facilitée et les communications et la collaboration entre les ministères améliorées par l'intermédiaire du «Comité consultatif technique» pour chaque Commission de planification, tel qu'il est préconisé à la section 2.4.5.*

- *Il est recommandé que le ministère des Municipalités, Culture et Habitation prenne les diverses mesures proposées à la section 2.4.5 à l'égard de la sensibilisation de la population et des communications avec la population. En plus de mieux faire comprendre toutes les questions de planification, il permettrait aux résidents des régions rurales de se rendre compte que l'approbation de l'aménagement est nécessaire, de connaître les raisons pour lesquelles elle est nécessaire, la façon dont cette exigence les protège et de savoir comment et où on doit demander les approbations.*

- *Il est recommandé que le personnel du ministère des Municipalités, Culture et Habitation consulte les divers agents des commissions de planification et agents d'aménagement afin de déterminer comment ces changements toucheraient les besoins en dotation. Si cette exigence s'appliquait à l'ensemble de la province, peut-être qu'on aurait besoin d'une main-d'oeuvre accrue ou qu'il faudrait réaffecter les ressources humaines. Cette réaffectation sera aussi touchée par l'orientation que prendra la province à l'égard des permis de construction, comme nous le verrons dans la section suivante.*

- *Il est recommandé qu'on apporte les modifications nécessaires aux sections appropriées du*

***Règlement provincial sur la construction (81-126), afin de mettre en oeuvre les recommandations ci-dessus.***

## *B. Permis de construction et inspections des constructions*

- *L'examen, par le CUTER, des problèmes et des préoccupations relatifs à la question des permis de construction et des inspections des constructions nous amène à conclure que la question de la couverture universelle des permis de construction dans les secteurs non constitués en municipalité, même si elle a ses avantages et si elle est justifiable en théorie, comporte en pratique tellement de problèmes graves, complexes et interdépendants que le CUTER ne peut résoudre en raison de son mandat limité. Il s'agit d'un sujet très délicat qui met en cause les lois, les règlements, les politiques et le personnel de deux ministères (Municipalités, Culture et Habitation et Enseignement supérieur et Travail). Ce sujet a déjà donné lieu à plusieurs études et examens et même à une expérience avec des inspecteurs possédant une formation multidisciplinaire. Il comprend plusieurs questions juridiques et financières liées aux coûts, au niveau de service, à la fiabilité et à l'uniformité. On doit trouver des réponses à certaines de ces questions ou conclure des ententes à cet égard (zone de couverture, niveau de service) avant de pouvoir aborder d'autres questions (nombre et type d'inspecteurs, coûts, fiabilité, gêne deraisonnable). Toutefois, il est grand temps que la province s'efforce de trancher cette question.*

- ***Il est recommandé que le Code national du bâtiment soit reconfirmé comme la norme minimale, s'appliquant à la construction de tous les bâtiments dans la province.***

- ***Il est recommandé de créer un comité représentant toutes les parties intéressées par les permis de construction et les inspections des constructions, afin de rationaliser et de résoudre toute la question des permis de construction et des inspections des constructions. Le Comité devrait être composé de représentants des ministères des Municipalités, Culture et Habitation et de l'Enseignement supérieur et du Travail, ainsi que d'agents d'aménagement et d'inspecteurs des constructions des municipalités, des commissions de planification et des bureaux régionaux du ministère des Municipalités, Culture et Habitation.***

*Les questions qui doivent être résolues par le Comité devraient inclure, sans s'y limiter, les questions suivantes :*

*1) Quel objectif la province tente-t-elle de réaliser au moyen du système de permis de construction?*

*Il règne actuellement une certaine confusion, chez tous les intéressés, à l'égard des objectifs actuels du Règlement sur la construction. Le but énoncé dans le Règlement, c'est-à-dire «prescrire des normes pour la construction» d'un bâtiment ou d'un ouvrage, est en fait nié*

*par les clauses qui permettent à l'inspecteur des constructions de renoncer à toute exigence en matière d'examen des devis ou des plans, ainsi qu'à une inspection ultérieure de toute construction résidentielle. Ainsi, il n'est aucunement garanti que l'ouvrage satisfasse à des normes minimales en vertu du Code national du bâtiment.*

2) *Dans quelle mesure doit-on élargir les exigences du Code national du bâtiment?*

*L'application actuelle des Règlements sur le bâtiment dans les secteurs non constitués en municipalité offre peu de garanties que les normes minimales du Code national du bâtiment sont satisfaites. Des maisons convenables sont offertes surtout aux résidents des régions rurales grâce aux connaissances et aux efforts de l'industrie du bâtiment et non à cause des Règlements sur le bâtiment. À cause de cette situation, la première priorité pourrait être accordée à l'observation des exigences du CNB sur le plan des immeubles commerciaux, industriels et de séjour permanent où la sécurité des résidents réunis revêtirait une plus grande importance. On pourrait alors veiller à l'observation des normes du CNB sur la construction de bâtiments.*

3) *Quelle devrait être la zone de couverture?*

*Devrait-elle être provinciale? Ou devrait-elle être basée sur une vérification ou une couverture complète?*

4) *Combien d'inspections devrait-on exiger?*

5) *Quelles seraient les ressources humaines et les ressources financières nécessaires?*

*Selon les normes à respecter, la zone de couverture et le nombre d'inspections, on pourrait déterminer les besoins en dotation. Selon le nombre, le type et l'emplacement des employés, on devrait déterminer d'autres conséquences financières (bureaux, équipement, etc.).*

6) *Quel genre de formation ou de délivrance de permis serait nécessaire?*

*Selon la décision antérieure, quelle formation additionnelle serait nécessaire? Cela vaut-il la peine de songer à établir un cours de formation sur le réseau de collèges communautaires ou les agents devraient-ils recevoir leur formation à l'extérieur de la province?*

7) *Quel ministère ou quelle personne assumerait la responsabilité?*

*S'agirait-il du ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail ou de celui des Municipalités, Culture et Habitation, ou des deux, ou les services devraient-ils être privatisés?*

8) *Comment le système serait-il financé et quels devraient être les frais exigés?*

*Compte tenu d'autres directives, les services de délivrance des permis de construction et*

*d'inspection des constructions ne devraient-ils pas être fournis d'après le principe de la récupération des coûts?*

9) *Comment la province résoudra-t-elle la question des responsabilités?*

*Beaucoup d'agents d'aménagement et d'inspecteurs des constructions ne sont pas certains de leurs responsabilités, beaucoup d'entre eux critiquent le manque d'orientation et de soutien de la province et tous s'accordent à dire que la question devrait être tranchée avant que les inspecteurs de la construction, les commissions de planification et d'aménagement ou la province ne fassent l'objet de poursuites judiciaires.*

10) *Comment les services seront-ils échelonnés?*

*Si la formation ou les coûts de la main-d'oeuvre sont importants, les services pourraient-ils être échelonnés tout d'abord autour des grandes municipalités ou dans les zones à forte croissance ou le long des principales routes?*

11) *Comment devrait-on traiter les cas légitimes de personnes en difficulté?*

*Certains résidents des régions rurales pourraient être offensés si on leur laissait entendre qu'ils feraient partie du réseau des services sociaux. Beaucoup d'entre eux sont prêts à travailler longtemps pour bâtir une maison avant que celle-ci réponde aux normes du CNB. La province peut-elle se permettre d'octroyer des subsides aux personnes qui n'ont pas les moyens de construire une maison satisfaisant aux normes du CNB?*

- ***Quelles que soient les procédures suivies par la province pour les permis de construction et les inspections des constructions, une fois qu'un système est en place, beaucoup des recommandations relatives aux approbations de l'aménagement devraient aussi s'appliquer aux permis de construction, par exemple :***

  - ***apporter les modifications appropriées au Règlement sur la construction et autres lois pertinentes, s'il y a lieu;***

  - ***inclure le concept du «guichet unique»,***

  - ***exiger des frais selon le principe de la récupération des coûts;***

  - ***exiger que les permis des installations électriques dépendent des permis de construction;***

  - ***préparer des manuels pour les inspecteurs; et***

  - ***inclure des renseignements sur les permis de construction et les inspections des constructions dans ses initiatives en matière de sensibilisation de la population et de communications avec la population.***

## 3.6 INCITATIFS VISANT À ENCOURAGER OU À DÉCOURAGER L'AMÉNAGEMENT

### 3.6.1 Historique et préoccupations

#### *A. Introduction*

Dans son mandat, la CUTER demandait que les politiques en matière d'impôts fonciers de la province soient revues afin de déterminer si elles favorisent par inadvertance un aménagement qui a des incidences négatives. En outre, cet organisme proposait que les impôts, les incitatifs et les mesures de dissuasion soient examinés pour voir s'ils pourraient être des outils efficaces pour promouvoir un aménagement sûr sur le plan écologique et économique.

Au cours de son examen, le CUTER a trouvé de nombreuses autres politiques ou pratiques gouvernementales, outre les taux d'imposition moindres, qui encouragent, subventionnent ou soutiennent par inadvertance l'aménagement des secteurs non constitués en municipalité, nuisant ainsi à d'autres utilisations, aux terres à ressources, à l'environnement, à la sécurité routière, aux municipalités et souvent, aux contribuables de la province. Outre les incitatifs fiscaux, voici certains de ces incitatifs : les lacunes dans les plans d'aménagement rural et les règlements à cet égard, la couverture universelle des permis de construction, les frais d'approbation d'aménagement, l'entretien des chemins privés et de classe D, les ponceaux, les enduits d'usure et les panneaux de circulation routière faisant l'objet de subsides, les normes d'aménagement inférieures, ainsi que l'aide fournie aux industries à des endroits inappropriés.

**En ce qui a trait aux impôts, on doit mettre l'accent sur le fait que le CUTER n'a pas pour objectif d'étouffer le développement rural. La CUTER estime que les Néo-Brunswickois devraient être en mesure de vivre ou de se développer là où ils le veulent, dans les zones urbaines ou rurales, pourvu qu'ils ne créent pas des conflits indus avec leurs voisins, n'aient pas d'incidences négatives sur les terres à ressources et que le milieu naturel et tous les résidents, urbains et ruraux, paient les services qu'ils reçoivent de façon équitable.**

Il y a de véritables inéquités dans le système actuel, mais ces iniquités ne peuvent être évaluées que dans une certaine mesure. On a besoin de recueillir plus de renseignements en effectuant une meilleure tenue des dossiers et une meilleure comptabilité analytique afin de déterminer avec précision l'attribution des coûts de divers services à des régions particulières, de façon à pouvoir calculer équitablement les taux d'impôt foncier.

Certaines personnes sont aussi en faveur des droits ou frais d'utilisation comme solution de rechange aux impôts fonciers pour certains services. On a proposé de nombreux autres

incitatifs visant à favoriser un développement soutenable. Les programmes d'encouragement, tels le programme d'identification des terres agricoles (PITA), ont été accueillis favorablement par le public et on a reçu plusieurs suggestions visant à l'amélioration de ce programme et à l'utilisation possible de programmes semblables pour protéger d'autres terres à ressources ainsi que les régions naturelles et les régions écologiquement vulnérables. D'autres incitatifs sont recommandés ailleurs dans le présent document.

Les sections qui suivent présentent l'historique et les préoccupations, ainsi que les buts, les objectifs et les recommandations concernant les divers incitatifs.

## *B. Incitatifs du gouvernement encourageant l'étalement urbain et l'aménagement linéaire*

Les incitatifs directs ou indirects créés par les politiques et les pratiques gouvernementales, qui encouragent l'expansion domiciliaire, commerciale et industrielle dans les secteurs non constitués en municipalité de la province doivent être étudiées. Cette expansion se produit surtout sans planification et sans gestion sous forme d'étalement urbain et d'aménagement linéaire, et présente des conflits entre les utilisations, des risques pour l'environnement rural et des coûts importants pour tous les contribuables de la province.

Dans la présente section, nous examinerons les variations dans les impôts, les politiques spécifiques du ministère des Transports, les écarts dans les frais approuvés et le manque de plans et de règlements sur l'utilisation des terres.

### 1. Variations et iniquités dans les impôts

Les impôts sont une question très délicate. Au cours de la consultation publique, le CUTER a entendu de nombreux résidents ruraux prétendre qu'ils paient des impôts fonciers trop élevés pour les services qu'ils reçoivent, tandis que d'autres groupes, tels que les municipalités, prétendaient que les impôts ruraux étaient trop bas et que le taux d'imposition provinciale de 0,65 $ pour les services ruraux devrait être augmenté. **L'une des premières préoccupations de la CUTER à l'égard de la question des incitatifs et des impôts consistait à tenter de savoir quels services étaient couverts par le taux d'impôt foncier rural de 0,65 $, s'il convenait de récupérer les coûts de la prestation de ces services et si ces coûts étaient calculés de façon équitable par rapport aux municipalités.**

Il ne s'agissait pas et il ne s'agit pas d'une question facile à aborder. Il y a plusieurs raisons qui expliquent cette situation. La principale est que les taux d'impôt et la subvention inconditionnelle (avec laquelle la province paie 45 p. 100 du budget local des DSL) ne sont pas rattachés aux dépenses ou à toute assiette fiscale comme à l'intérieur des municipalités. Il n'y a pas de raison qui expliquent le taux d'imposition de 0,65 $ ou pour la subvention inconditionnelle de 45 p. 100; ils «viennent de nulle part».

La perception commune est que le taux de 0,65 $ est un taux d'impôt foncier général provincial.

Au début, cet impôt représentait l'impôt résiduel après l'application d'un crédit de 0,85 $ au taux d'imposition de base pour le taux d'impôt foncier provincial de 1,50 $ par 100 $ d'évaluation des immeubles résidentiels occupés par le propriétaire. On a modifié ce taux en 1987 et la Loi sur les dégrèvements d'impôt applicables aux résidences considère que le taux d'imposition de 0,65 $ s'applique aux immeubles résidentiels occupés par le propriétaire dans les DSL et qu'il ne s'agit pas d'un crédit. Ce taux a pour but de récupérer le coût de fournir aux résidents des DSL des services qui, s'ils vivaient dans un secteur non constitué en municipalité, seraient fournis par la municipalité et lui seraient facturés au taux local. Puisque le DSL n'est pas en mesure de fournir certains services que la province estime essentiels pour tous les résidents de la province (comme les services de police, d'élimination des déchets solides et de transport), la province a assumé la responsabilité de fournir ces services et de les facturer aux résidents des DSL à même leurs impôts fonciers. Cependant, il y a un problème. En effet, le taux de 0,65 $ n'est pas basé sur le coût de la prestation des trois services ni sur toute autre base rationnelle. Le taux de 0,65 $ est appliqué, sans modification, depuis 1984.

De la même façon, la subvention inconditionnelle versée aux municipalités en tant que pourcentage de leurs budgets nets est basée sur une formule déterminée à l'avance qui comporte des éléments tels que la population, les distances parcourues, le potentiel fiscal, etc. Dans les secteurs non constitués en municipalité, il n'existe pas de base rationnelle semblable pour calculer la subvention inconditionnelle et on a utilisé un taux uniforme de 45 p. 100 au cours des 20 dernières années. Elle est aussi uniforme dans l'ensemble du secteur non constitué en municipalité, de sorte que les 291 DSL reçoivent le même pourcentage de subvention, quel que soit le niveau de service qu'ils obtiennent.

Dans ce genre de dilemme, comment peut-on savoir si le taux de 0,65 $ couvre le coût de la prestation des services et est équitable par rapport aux taux facturés dans les municipalités pour le même service. La CUTER a commencé par demander au ministère des Municipalités, Culture et Habitation s'il pouvait, dans le cadre de son examen actuel des transferts fiscaux entre la province et les municipalités, fournir des renseignements de base sur les divers services, le niveau des évaluations, les subventions inconditionnelles et les taux d'imposition dans les secteurs non constitués en municipalité et rattacher ces éléments à des services et taux semblables dans les municipalités. Un excellent rapport intitulé «*Desserte et financement des districts de services locaux*» a été préparé et présenté a la CUTER. **C'est la première fois qu'un gouvernement tentait de ventiler les coûts des services et d'évaluer les taux d'imposition et les subventions inconditionnelles pour les secteurs non constitués en municipalité de la province.** Dans la présente section, nous ferons beaucoup appel aux résultats de cet examen, puis nous ferons des recommandations sur la question de l'imposition.

Le Ministère a désigné trois catégories de services offerts aux secteurs non constitués en municipalité de la province : les services désignés, les services accompagnés d'option et les services universels fournis par la province. En règle générale, ces termes ne sont pas bien connus. C'est pourquoi ils seront décrits davantage ci-après.

1) Services désignés

**Les services de protection incendie et d'ambulance sont considérés comme des services désignés.** On estime que ces services revêtent une telle importance pour le bien-être des citoyens que, bien qu'ils soient classés sur le plan technique comme des services accompagnés d'option, ils sont offerts dans tous les secteurs de la province.

La protection incendie est fournie aux résidents des secteurs non constitués en municipalité d'un certain nombre de façons. Certains districts de services locaux possèdent leur propre corps de sapeurs-pompiers volontaires, tandis que d'autres DSL moins bien organisés ont pris des dispositions avec une municipalité voisine ou un autre DSL afin de fournir des services de protection incendie à titre contractuel.

Des services d'ambulance ont également été fournis au moyen de diverses dispositions. Certains secteurs étaient desservis directement par l'entremise du DSL, d'un hôpital local ou de l'Ambulance Saint-Jean, tandis que d'autres secteurs étaient desservis par un exploitant privé. Les changements apportés récemment aux soins de santé dans la province ont donné lieu à une délégation de la responsabilité en matière de financement des services d'ambulance au ministère de la Santé et des Services communautaires. Ce déplacement élimine en fait la participation des DSL à la prestation de ce service. Ce déplacement signifiera aussi que les services d'ambulance seront considérés à l'avenir comme un service universel fourni par la province.

(2) Services accompagnés d'option

**Les résidents des DSL peuvent demander la prestation de services additionnels dans leur secteur. Ces services incluent les services généraux du gouvernement, les services récréatifs et communautaires et l'éclairage des rues. Ils sont classés comme des services accompagnés d'option.**

Le ministre des Municipalités, Culture et Habitation est ultimement chargé de fournir ces services aux résidents des secteurs non constitués en municipalité. Les coûts associés à la prestation des services désignés et accompagnés d'option sont récupérés partiellement à l'aide d'un taux d'impôt local dans les DSL, qui est ajouté au taux fixe de 0,65 $ par évaluation de 100 $ dans les immeubles résidentiels occupés par le propriétaire. En 1992, le taux d'impôt local moyen dans les DSL était de 0,12 $ par 100 $ d'évaluation.

3) Services universels fournis par la province

**La province fournit des services de police, de transports (entretien des routes) et d'élimination des déchets à tous les secteurs non constitués en municipalité. Ces services sont appelés services universels fournis par la province.**

Les services de police sont fournis à tous les secteurs non constitués en municipalité et à 68 municipalités plus modestes en vertu d'un contrat général avec la GRC. Cet arrangement entre le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral prévoit également des fonctions de surveillance policière plus larges à l'échelle provinciale. Les municipalités bénéficient de

services de police aux termes de ce contrat et les DSL sont facturés à un taux uniforme par habitant de 86 $ (1992).

Toutes les grand-routes, les routes et les rues des secteurs non constitués en municipalité sont construites et entretenues directement par la province, à même son budget.

Par le passé, la province exploitait un dépotoir pour les résidents ruraux ou prenait des dispositions afin que ceux-ci utilisent un dépotoir exploité par une municipalité voisine. La province a mis en place une stratégie de gestion des déchets, qui donnera lieu à la création de décharges régionales pour déchets solides à travers la province. Ces décharges sont exploitées et financées par les municipalités et par les districts de services locaux, qui font partie d'une Commission coopérative de gestion des déchets solides.

Les coûts, pour la province, de la prestation de ces services de police, de transports et d'élimination des déchets sont compensés partiellement par l'impôt foncier de 0,65 $ par 100 $ d'évaluation, prélevé sur les immeubles résidentiels occupés par le propriétaire. Ce taux n'a pas changé depuis 1984.

Le tableau 3.5 présente un résumé des coûts, pour la province, de la prestation de services de police, de transports et d'élimination des déchets aux secteurs non constitués en municipalité en 1992. Pour obtenir ces coûts, le ministère des Municipalités, Culture et Habitation a effectué des recherches et des analyses considérables.

Tableau 3.5 Services universels fournis par la province

| Service | Coût estimatif en 1992 | Coût par habitant | Méthode de prestation |
|---|---|---|---|
| Police | 25 070 000 $ | 86,00 $ | Contrat général avec la GRC |
| Transports | 35 934 600 $ | 123,00 $ | Entretien de toutes les routes par le MDT |
| Élimination des déchets | 4 124 900 $ | 14,00 $ | Dépotoirs du MDT ou autre arrangement |
| **Total** | **65 129 500 $** | **223,00 $** | – |

Nota : Les taux par habitant sont basés sur une population de 291 506 habitants dans les secteurs non constitués en municipalité (1992).

Source : Desserte et financement des districts de services locaux, document de travail préparé par le ministère des Municipalités, Culture et Habitation du Nouveau-Brunswick, Direction de la planification en des services, novembre 1992.

Le coût des services de police fournis par la province est relativement facile à déterminer puisque le contrat général avec la GRC est basé sur un taux courant de 86 $ par habitant. En 1992, ces coûts ont atteint 25 millions de dollars, selon la population de 291 506 habitants vivant dans les secteurs non constitués en municipalité. Ces coûts ne sont pas rattachés aux coûts réels et tous les secteurs non constitués en municipalité sont regroupés avec 68 petites municipalités aux fins du contrat général. On se demande si ces frais communs par habitant sont équitables, compte tenu des dépenses plus élevées engagées pour fournir des services de police aux peuplements plus dispersés dans certains DSL, par rapport au type de peuplement que l'on trouve dans les municipalités. Par ailleurs, on pourrait également convenir que le niveau de services fournis est moins bon dans les DSL que dans les municipalités. On a pu évaluer ce niveau, mais le ministère des Municipalités, Culture et Habitation, après un examen conjoint avec le Bureau du Solliciteur général et la GRC, a déterminé que le taux fixe de 86 $ était approprié et l'a donc utilisé dans ses calculs.

La comptabilité analytique pour les services de transports fournis dans les DSL n'est pas répartie par classe de route comme dans les municipalités. Dans les municipalités, les résidents paient le coût de l'entretien des routes locales tandis que la province est chargée de l'entretien de toutes les routes provinciales désignées. Dans les DSL, le ministère des Transports entretient toutes les rues et les routes (16 608 kilomètres). Il n'y a pas de distinction entre les routes locales et les routes provinciales. Le ministère des Municipalités, Culture et Habitation a donc lancé une initiative visant à évaluer la longueur des routes dans les DSL qui seraient probablement désignées comme des routes provinciales (7 394 kilomètres). Les 9 214 kilomètres restants étaient considérés comme des rues locales. Au coût estimatif moyen de 3 900 $ par kilomètre utilisé par le ministère des Transports pour les routes locales, le coût total pour les DSL a donc été évalué à 35 934 600 $.

Le ministère des Transports est chargé de l'entretien de tous les dépotoirs ruraux, à un coût approximatif de 2,7 millions de dollars en 1992. Le MDT estimait aussi qu'une somme de 1,4 million de dollars était versée aux municipalités pour l'utilisation de leurs dépotoirs par les résidents des DSL. On a donc évalué que le coût total de l'élimination des déchets dans les DSL a atteint 4,1 millions de dollars en 1992.

**La principale question qui doit être abordée consiste à savoir si le taux d'imposition de 0,65 $ couvre de façon adéquate ces dépenses.** Pour mettre cette question en perspective, on a besoin d'une brève description de la méthode employée pour calculer les impôts sur la propriété foncière.

### *a) Taux d'imposition dans les secteurs constitués en municipalité et dans les secteurs non constitués en municipalité*

Le tableau 3.6 présente un aperçu de la structure de l'impôt foncier au Nouveau-Brunswick et des taux d'imposition moyens en 1992.

Tableau 3.6 - Structure de l'impôt foncier du Nouveau-Brunswick

| CATÉGORIE D'IMPÔT | TAUX D'IMPOSITION MOYENS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Municipalités | | | Districts de services locaux | | | |
| | Provinciales | Locales | Total | Provinciaux | Provinciaux/ locaux | Locaux | Total |
| Immeubles résidentiels occupés par le propriétaire | 1,50 $* | 1,25 $ | 1,25 $ | 1,50 $* | 0,65 $ | 0,12 $ | 0,77 $ |
| Immeubles résidentiels non occupés par le propriétaire | 1,50 $ | 1,25 $ | 2,75 $ | 1,50 $ | – | 0,12 $ | 1,62 $ |
| Non résidentiels | 2,25 $ | 1,87 $ | 4,12 $ | 2,25 $ | – | 0,18 $ | 2,43 $ |

* Les immeubles résidentiels occupés par le propriétaire bénéficient d'un crédit équivalent au montant total du taux d'imposition provincial.

Source : Desserte et financement des districts de services locaux. Document de travail préparé par le ministère des Municipalités, Culture et Habitation du Nouveau-Brunswick, Direction de la planification des services, en novembre 1992.

Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement provincial et les administrations locales partagent le même domaine fiscal. Outre l'impôt foncier perçu afin de financer les services locaux dans une municipalité ou dans un DSL, on prélève un montant additionnel pour l'impôt foncier provincial. Le taux d'imposition de base pour l'impôt foncier provincial équivaut à 1,50 $ par 100 $ d'évaluation. Tous les immeubles résidentiels occupés par le propriétaire, quel que soit leur emplacement, bénéficient d'un crédit de 100 p. 100 par rapport à l'impôt foncier provincial, ce qui donne lieu à un taux d'imposition net de 0,00 $ à l'échelle provinciale. Les immeubles résidentiels non occupés par le propriétaire ne bénéficient pas du même crédit de 100 p. 100 et sont facturés le plein montant de 1,50 $. Les immeubles non résidentiels, tels les immeubles commerciaux et industriels, sont soumis à un taux d'imposition 1,5 fois plus élevé que ce taux ou de 2,25 $ par centaine. S'il y a un taux d'imposition local pour les services désignés ou les services accompagnés d'option, ce taux est ajouté au taux d'imposition en question.

Afin de récupérer en partie le coût de la prestation des trois services universels (police, entretien des routes et élimination des déchets) aux immeubles résidentiels occupés par le propriétaire dans les DSL, un taux d'imposition de 0,65 $ par 100 $ d'évaluation est facturé pour ces immeubles. Il s'agit de l'impôt provincial perçu sur tous les immeubles résidentiels occupés par les propriétaires. Ce taux ne s'applique pas aux immeubles non résidentiels et aux immeubles résidentiels occupés par le propriétaire.

Outre cette taxe provinciale, toutes les municipalités et les districts de services locaux perçoivent une taxe locale qui a pour but de récupérer les coûts des services locaux

additionnels. Dans les DSL, cette taxe locale sert à recouvrer les coûts des services d'incendie et des services accompagnés d'option. En 1992, le taux d'imposition local moyen dans les municipalités était de 1,25 $ par 100 $ d'évaluation, tandis que le taux local moyen dans les districts de services locaux était de 0,12 $ par 100 $ d'évaluation. Les immeubles non résidentiels des secteurs non constitués en municipalité sont soumis à un taux d'imposition 1,5 fois supérieur au taux provincial et 1,5 fois supérieur au taux local, puisqu'il s'agit de services désignés et de services accompagnés d'option. Les impôts prélevés pour les immeubles non résidentiels ne contribuent aucunement à payer les services locaux fournis par la province.

Lorsqu'on regarde ce tableau, il est évident que le niveau d'impôt foncier pour les trois types d'immeubles, c'est-à-dire les immeubles résidentiels occupés par le propriétaire, les immeubles résidentiels non occupés par le propriétaire et les immeubles non résidentiels est beaucoup plus bas dans les districts de services locaux dans les secteurs non constitués en municipalité de la province, que dans les municipalités. Le taux d'imposition pour les trois types de propriétés dans les secteurs non constitués en municipalité équivaut à environ 60 p. 100 des taux d'imposition moyens des municipalités. Cependant, ce taux ne signifie pas grand chose, si l'on ne le rattache pas au coût et au niveau des services et si l'on ne sait pas si l'on utilise une base de calcul équitable pour les municipalités et les DSL. Cette question sera étudiée plus loin dans la présente section.

**Il y a, toutefois, une contradiction évidente dans le tableau que l'on devrait étudier, c'est-à-dire la méthode employée pour calculer l'impôt non résidentiel dans les secteurs non constitués en municipalité. À l'heure actuelle, cela crée des inéquités dans le DSL même, ainsi que dans les rapports entre les DSL et les municipalités.**

Dans les DSL, les services locaux fournis par la province (police, transports, élimination des déchets solides) profitent à toutes les résidences et à tous les commerces de DSL, mais ces services sont subventionnés par les propriétaires de résidence. Tel que le tableau l'indique, il s'agit des seuls contribuables des DSL qui sont facturés au taux de 0,65 $. On devrait remédier à cette inéquité, puisque le système devrait être équitable et structuré de façon que tous les résidents qui bénéficient de ces services dans une collectivité en partage les coûts. Cette situation pourrait être corrigée en soumettant les utilisations non résidentielles à un taux d'imposition 1,5 fois supérieur au taux provincial de 0,65 $ (0,97 $). Le taux non résidentiel total serait alors de 3,40 $ (2,43 $ + 0,97 $).

Cette initiative permettrait aussi de remédier à la seconde divergence, soit l'écart important dans le taux d'impôt sur les biens immobiliers non résidentiels entre les DSL et les municipalités. Dans le système actuel, un commerce situé dans une municipalité paierait un taux moyen de 4,12 $ par 100 $ d'évaluation, tandis que le même commerce situé juste à l'extérieur de la limite municipale paierait un taux moyen de 2,43 $. Cela signifierait, par exemple, qu'une propriété commerciale évaluée à 100 000 $ paierait en moyenne 1 700 $ de moins d'impôt si elle était située à l'extérieur d'une municipalité, que si elle était située à l'intérieur. L'incitatif financier consistant en l'implantation de l'entreprise dans un secteur non constitué en municipalité est évident. Il offre également aux commerces situés dans le secteur non constitué en municipalité un avantage injuste sur le plan de la concurrence. Selon la suggestion faite auparavant, l'écart serait réduit de 1,69 $ à 0,72 $. Le système

d'imposition utilisé dans les DSL devrait permettre à la province de recouvrer une partie des coûts de la prestation des services, conformément à la méthode employée dans les municipalités. Le système ne devrait pas offrir un incitatif ou une mesure de dissuasion forte afin de situer les propriétés en vertu de la structure fiscale.

**Après avoir examiné les services fournis et le système d'imposition, il nous reste à aborder deux questions, à savoir comment les recettes produites par le système d'imposition actuel sont rattachées aux coûts des services et si ce système est équitable à comparer à celui utilisé dans les municipalités.**

### *b) Récupération des coûts des services locaux fournis par la province*

Comme nous l'avons vu auparavant, on s'est beaucoup interrogé au fil des ans pour savoir si le système d'imposition actuel dans les secteurs non constitués en municipalité permettaient de récupérer de façon adéquate les coûts de la prestation des services locaux fournis par la province. Le ministère des Municipalités, Culture et Habitation a examiné plusieurs scénarios pour aborder cette question. Nous décrirons brièvement ces scénarios avant de tirer des conclusions sur cette question.

### 1) Récupération complète des coûts en vertu de la structure actuelle

Si les coûts des services locaux fournis par la province dans les DSL étaient récupérés complètement en vertu de l'assiette fiscale actuelle (pour les immeubles occupés par le propriétaire seulement), le taux d'imposition requis serait de 1,93 $. Ce taux reflète le recouvrement du coût total de 65 129 500 $ (voir tableau 3.5) au moyen de l'assiette fiscale pour les immeubles résidentiels occupés par le propriétaire dans les DSL. Les résultats des calculs pour les quatre scénarios sont présentés au tableau 3.7.

Tableau 3.7 - Comparaison des conceptions de la récupération des coûts des services

| CONCEPTION | TAUX D'IMPOSITION |
|---|---|
| 1. Récupération complète des coûts en vertu de la structure actuelle | 1.93 $ |
| 2. Récupération complète des coûts pour tous les biens immobiliers des DSL | 1,04 $ |
| 3. Récupération des coûts avec d'autres services locaux des DSL | 0,57 $ |
| 4. Les DSL en tant que 119e municipalité | 0,66 $ |

### 2) Récupération complète des coûts pour tous les biens immobiliers des DSL

Si l'on élargissait l'assiette fiscale de façon à y inclure tous les biens immobiliers (y compris les immeubles résidentiels non occupés par le propriétaire et les immeubles non résidentiels) des DSL, afin de payer ces services, les immeubles non résidentiels continuant à être soumis à un taux d'imposition 1,5 fois supérieur à celui des immeubles résidentiels, le taux d'imposition nécessaire serait de 1,04 $. Ce taux est calculé d'après le coût total de ces trois services (65 129 500 $), et est divisé par l'assiette fiscale estimative pour tous les biens immobiliers situés dans les DSL (6 243 490 250 $).

### 3) Récupération des coûts avec les autres services locaux fournis aux DSL

Dans les deux premiers scénarios, on n'a pas tenu compte de la récupération complète des coûts des services seulement par l'imposition. Toutefois, on doit se rendre compte qu'un aspect fondamental des arrangements fiscaux entre la province et les localités est le partage du domaine fiscal des biens immobiliers et l'octroi d'une **subvention inconditionnelle** importante aux DSL et aux municipalités.

La subvention inconditionnelle octroyée aux municipalités est imputée au coût de la prestation des services locaux. Le montant de la subvention est basé sur une formule qui mesure d'un certain nombre de façons les besoins en impôts et en dépenses. En 1992, la subvention inconditionnelle moyenne octroyée aux municipalités représentait environ 30 p. cent de leurs budgets. Les municipalités plus modestes touchent en moyenne une somme correspondant à 34 p. 100 de leurs budgets.

La subvention inconditionnelle reçue par les districts de services locaux représente 45 p. 100 de leur budget net. Si l'on appliquait jusqu'au bout l'analogie des services fournis par la province en tant que services locaux, une subvention inconditionnelle de 45 p. 100 serait imputée à ces coûts. Selon un coût estimatif de 65 308 275 $, la somme restante qui devrait être récupérée au moyen des impôts serait de 35 821 225 $. Pour recouvrer cette somme, il faudrait un taux d'imposition de 0,57 $. Ce taux s'appliquerait à tous les biens immobiliers et serait 1,5 fois supérieur au taux d'imposition pour les immeubles non résidentiels.

### 4) Le district de services locaux en tant que 119e municipalité

Le scénario final élaboré par le Ministère examinait les incidences, sur le plan des impôts, de considérer les DSL collectivement comme la 119e municipalité. Cette municipalité hypothétique serait classée comme une municipalité du groupe «D». Ce groupe est l'un de quatre groupes de municipalités semblables, qui est utilisé afin de calculer la subvention inconditionnelle. Il s'agit de petites municipalités au point de vue de la population et ces

municipalités fournissent une gamme modeste de services publics et de services privés. En 1992, le taux d'imposition moyen pour ces municipalités était de 0,97 $ à comparer à un taux moyen de 1,25 $ pour l'ensemble des municipalités. Le taux d'imposition composite pour tous les DSL était de 0,77 $. Ce taux comprenait l'impôt prélevé de 0,65 $ pour les services fournis par la province et le taux d'imposition locale de 0,12 $. On trouvera au tableau 3.8 une comparaison des statistiques financières et budgétaires pour les municipalités du groupe D et les DSL combinés.

Un budget municipal par procuration a été préparé pour cette municipalité hypothétique. On devait tenir compte de l'appui offert par une subvention inconditionnelle de la même façon que pour les municipalités du groupe «D». Les services locaux pondérés dans ce budget incluaient les services locaux fournis à l'échelon provincial (police, transports et élimination des déchets), qui équivaudraient aux services qui seraient fournis si les secteurs était constitués en municipalité.

Le budget net des dépenses a été imputé à l'assiette fiscale afin d'évaluer le taux d'imposition. On a calculé ce budget en fonction du coût des services universels fournis par la province et du coût total des services locaux. Les coûts des services ont été évalués à l'aide des mêmes données utilisées pour déterminer les coûts de la prestation de services tels

Tableau 3.8 - Comparaison des DSL avec les municipalités du groupe «D»

| | GROUPE D | DSL |
|---|---|---|
| Population | 84 843 | 291 506 |
| Assiette fiscale | 2 280 025 200 $ | 6 243 490 250 $ |
| Assiette fiscale par habitant | 26 873 $ | 21 418 $ |
| Budget total | 39 535 477 $ | 90 229 026 $ |
| Budget net par habitant | 407,05 $ | 309 53 $ |
| Coûts par habitant des services de police, de transports et d'élimination des déchets | 217,47 $ | 223,42 $ |
| Subvention inconditionnelle | 12 432,240 $ | 41 137,616 $* |
| Subvention par habitant | 146,53 $ | 141,12 $* |
| Pourcentage de soutien de la subvention | 36 % | 46 % |
| Taux d'imposition résidentiel | 0,9687 $ | 0,7863 $ |

* Chiffres basés sur le calcul de la subvention octroyée aux DSL en tant que municipalités du groupe D.

Source : Desserte et financement des districts de services locaux, Document de travail préparé par le ministère des Municipalités, Culture et Habitation du Nouveau-Brunswick, Direction de la planification des services, en novembre 1992.

l'entretien des routes et le service de police dans les petits villages. (Le MDT exige des municipalités un montant de 5 200 $ par kilomètre et par année pour l'entretien des routes en hiver et en été; les coûts des services de police sont calculés selon un montant de 86,00 $ par habitant.)
Les facteurs inclus par le Ministère dans ces calculs ont permis de remédier à deux des contradictions importantes entre les DSL et les municipalités. La subvention inconditionnelle de 45 p. cent octroyée au DSL est la même depuis 20 ans et n'est pas calculée à l'aide d'une formule semblable à celle qui est utilisée pour évaluer l'appui fourni par la subvention municipale. De la même façon, le taux d'imposition provincial de 0,65 $ est demeuré le même depuis 1984 et il n'est pas rattaché à un calculé basé sur les dépenses réelles ou une assiette de calcul, comme on le fait dans les municipalités. On a remédié à ces divergences en préparant un budget par procuration et en calculant une subvention inconditionnelle au même titre que pour les municipalités du groupe D.

Lorsque la formule est calculée pour cette «municipalité» hypothétique à l'aide des mêmes paramètres que ceux utilisés pour évaluer la subvention inconditionnelle octroyée aux municipalités du groupe «D», la subvention obtenue est de 41,1 millions de dollars.

Lorsqu'on soustrait cette subvention du budget total, le montant qui reste à percevoir au moyen d'impôts fonciers est de 49 091 410 $. Le taux d'imposition qui en résulte est de 0,78 $. Lorsqu'on déduit le taux local actuel de 0,12 $, on obtient un taux résiduel de 0,66 $.

**Le Ministère a conclu, d'après ces quatre scénarios, que lorsqu'on applique des paramètres uniformes aux DSL comme pour les municipalités, le taux d'imposition courant de 0,65 $ ne semble pas être injustifié, compte tenu des coûts estimatifs des services de police, de transports et d'élimination des déchets fournis par la province.**

Les résultats et les conclusions du Ministère ont été examinés et des réunions ont été tenues pour en discuter. Il a été convenu que le taux de 0,65 $ imputé actuellement aux DSL était raisonnable pour ce qui est des trois services en question.

**Toutefois, on a déterminé qu'il y a également un certain nombre de services que la province fournit aux DSL, qui ne sont pas inclus dans le taux d'imposition de 0,65 $, mais qui sont imputés à même les recettes générales.**

Ces services incluent les **services de transports** (tels que nous les verrons dans la section suivante), par exemple l'entretien et la réparation des ponceaux et des fossés, l'entretien des chemins privés et des routes de Classe D, la pose d'enduits d'usure sur les rues des lotissements et la fourniture de plaques de rue. Ils comprennent également des **services de planification** comme la gestion des budgets, la préparation des énoncés de planification de base, les règlements de zonage, le traitement des demandes de permis de lotissement et de construction, ainsi que les audiences relatives aux modifications aux plans ou au zonage. Il y a aussi d'autres services tels que la part du financement des Commissions pour le développement économique assurée par les DSL à même les recettes générales et non au moyen des impôts fonciers des DSL. **Si ces divers services étaient fournis aux municipalités, ils seraient financés à l'aide de l'impôt foncier municipal. Par conséquent, pour être équitables, on devrait tenir compte de ces services dans les calculs du taux**

**d'imposition provincial.** Si l'on tenait compte de ces services, le taux d'imposition serait naturellement plus élevé que celui de 0,66 $ calculé auparavant. L'un des problèmes éprouvés est que les renseignements sur les coûts de ces autres services ne sont pas faciles à obtenir. Le ministère des Municipalités, Culture et Habitation devrait évaluer les coûts de la prestation de divers services de planification et d'approbation aux secteurs non constitués en municipalité, tandis que le ministère des Transports devrait faire de même pour ce qui est des services de transport. Les coûts devraient également être répartis le plus étroitement possible selon les secteurs particuliers des DSL, afin de calculer le taux d'imposition de façon équitable.

L'ensemble de la question de l'équité sera discutée dans la section suivante.

### *c) Prestation et financement équitables des services*

La CUTER soutient que les gens devraient pouvoir vivre où ils veulent, aussi longtemps qu'ils le fassent de façon à ne pas entraîner des effets négatifs pour leurs voisins, qu'ils n'ont pas d'impact négatif sur l'environnement ou les ressources et qu'ils sont en mesure de payer les coûts (de façon équitable) associés à la prestation de tous les services dont ils ont besoin.

**La CUTER estime également que la prestation de services et les taxes y afférent devraient être équitables, c'est-à-dire que tous devraient être facturés au même taux.** Dans beaucoup de commentaires émanant des municipalités, on proposait que les résidents des régions rurales remboursent tous les coûts associés à la prestation de services dans ces régions. Cependant, la CUTER soutient que la population des régions rurales ne devrait pas être obligée de payer tout le coût des services, à moins que les résidents des municipalités n'assument ce coût. À l'heure actuelle, personne, que ce soit les résidents des secteurs constitués en municipalité ou des secteurs non constitués en municipalité, assument tous les coûts. Les budgets d'exploitation municipaux sont subventionnés à l'aide de la formule de la subvention inconditionnelle, comme le sont les DSL. Il devrait y avoir équité, c'est-à-dire on devrait élargir le concept des possibilités et des responsabilités égales.

Afin d'obtenir l'équité, on doit évaluer le coût de la prestation d'un service particulier à un certain secteur. On devrait alors utiliser la même formule pour tous les secteurs afin de calculer le montant de la subvention qui serait octroyée à chaque secteur (en supposant qu'il n'y a pas d'équités intégrées à la formule de subvention. On doit calculer le taux d'imposition à l'aide de la même assiette ou formule. Une grande partie du problème réside actuellement dans le fait que les coûts réels de la prestation des services dans les régions rurales ne sont pas connus parce que le système de comptabilité analytique de la province ne permet pas d'évaluer facilement ces coûts ou de les attribuer à des régions particulières. Il est impossible de rattacher les recettes aux dépenses comme on le fait dans les municipalités, parce qu'on ne tient pas une comptabilité précise des dépenses et des recettes pour les mêmes services. De trop gros montants sont payés à même les recettes générales afin de pouvoir maîtriser les coûts.

Comme nous l'avons vu auparavant, le ministère des Municipalités, Culture et Habitation

a tenté pour la première fois de rattacher le coût réel des services fournis aux DSL à la subvention inconditionnelle de 45 p. 100 qu'ils reçoivent et au taux d'imposition de 0,65 $ qu'ils paient.

Le Ministère a réussi à faire cette comparaison en tenant compte de l'ensemble d'un secteur non constitué en municipalité et a employé la même formule qu'il utilise pour les municipalités de classe «D», au point de vue de la subvention inconditionnelle. Depuis 20 ans, on octroie aux DSL une subvention inconditionnelle uniforme de 45 p. 100, qui n'est rattachée à aucune formule. De la même façon, le ministère a calculé le taux d'imposition qui devrait s'appliquer si les dépenses engagées dans les DSL étaient liées à l'assiette fiscale comme les municipalités le font. Le taux d'imposition pour les DSL est fixé arbitrairement à 0,65 $ depuis 1984.

Les résultats de cet exercice ont révélé que pour la dispensation de trois services, à savoir les services de police, d'entretien des rues et d'élimination des déchets solides, la subvention inconditionnelle octroyée et les taux d'imposition exigés (46 p. 100 et 0,66 $ respectivement) étaient voisins de ceux qui étaient réellement imputés. Cependant, pour être équitable, la province fournit d'autres services aux régions rurales, dont on n'a pas tenu compte dans les calculs, et si ces services sont fournis aux municipalités, ils sont payés par les contribuables à même leurs impôts fonciers. Ces services additionnels incluent les services de transports, comme l'entretien de fossés et de ponceaux, l'entretien des chemins privés et des chemins de classe «D» en été et en hiver, l'octroi de subventions pour l'aménagement de ponceaux, la pose d'enduits d'usure sur certaines rues de lotissement, etc. Aussi inclus dans les services additionnels sont des services plus importants, comme les services de planification, c'est-à-dire la gestion budgétaire, les permis de construction au besoin, la préparation d'énoncés de planification de base, les règlements de zonage et le rezonage, les approbations des lotissements et les conseils généraux en matière de planification.

**Même si l'on ne disposait pas de toutes les données relatives aux coûts, on pourrait conclure que le taux d'imposition exigé des résidents des secteurs non constitués en municipalité devrait être en moyenne plus élevé, si l'on veut qu'il soit équitable par rapport à celui facturé dans les secteurs constitués en municipalité.** Il n'est pas possible de déterminer le taux actuel tant qu'on n'aura pas détaillé les divers services susmentionnés. Par le passé, on ne tenait pas de pièces comptables sur une base permettant d'obtenir ces coûts.

Cette question donne lieu à une autre préoccupation légitime. Le taux était calculé en moyenne pour l'ensemble du secteur non constitué en municipalité. **On ne peut nier qu'il s'agit là aussi d'une base de comparaison équitable parce que le niveau des services fournis dans les secteurs non constitués en municipalité n'est pas uniforme.** Il est alors logique que certains résidents prétendent qu'ils n'obtiennent pas la valeur de 0,65 $ des services auxquels ils ont droit de la province, parce que c'est probablement le cas pour certains d'entre eux. D'autres déboursent aussi probablement moins qu'ils le devraient pour le service dont ils bénéficient. **Si l'on doit aborder cette situation, on doit établir un système de comptabilité analytique qui permet de mieux déterminer le coût, l'emplacement et la nature des divers services fournis par le gouvernement.**

Il n'est pas facile de remédier à cette situation. Les taux d'imposition locaux varient

maintenant d'un DLS à un autre selon les services fournis. Certains DLS détiennent des pouvoirs de taxation distincts, qui tiennent compte d'un niveau de service et d'un taux d'imposition variables. Il est donc difficile d'exiger un taux commun à travers un DLS ou d'une collectivité rurale restructurée. Certes, sur le plan administratif, il serait plus facile d'utiliser un taux commun, mais on le justifierait difficilement aux résidents. La province est confrontée au même problème avec le taux provincial actuel de 0,65 $. Afin d'expliquer rationnellement le taux d'imposition, de façon à le justifier ou à l'expliquer facilement, on doit répartir les niveaux de service en ses composantes et calculer un taux d'imposition en conséquence. Cela devrait être fait pour les services fournis par la province (ou ceux fournis par un centre urbain) de la même façon que pour les services fournis au niveau local.

**Cette situation est d'autant plus complexe que de nombreux services fournis aux résidents des secteurs non constitués en municipalité sont subventionnés par les municipalités.** Cela s'applique aux installations telles que les arénas, les piscines, les bibliothèques, les terrains de stationnement, etc., qui sont fournis par la municipalité et qui sont utilisés par les résidents d'un secteur non constitué en municipalité, qui ne paient pas les coûts en capital ou les dépenses courantes d'exploitation et d'entretien de ces installations. Ces coûts sont assumés par les contribuables de la municipalité et représentent un subside pour les résidents des secteurs non constitués en municipalité. Dans certaines régions de la province, on trouve des cas isolés de partage des coûts entre les municipalités et les DSL adjacents, mais il s'agit d'exceptions. Certaines municipalités possèdent des immeubles appartenant à la province (tels que les écoles) qui desservent les secteurs constitués en municipalité et les secteurs non constitués en municipalité. La municipalité reçoit les recettes fiscales pour ses installations parce que celles-ci se trouvent à l'intérieur de la municipalité.

**La question de l'équité doit être soulevée ici à l'égard des secteurs constitués en municipalité et des secteurs non constitués en municipalité généralement, mais aussi en ce qui a trait aux particuliers.** De nombreuses personnes prétendent que les impôts ne sont pas un juste moyen de traiter l'utilisation des installations municipales par les résidents des secteurs non constitués en municipalité, parce que tous les résidents n'ont pas recours à ces installations. Le même problème se pose pour le partage des coûts négociés entre les secteurs constitués en municipalité et les secteurs non constitués en municipalité. La solution que la plupart des gens estime équitable est celle des frais d'utilisation, bien que leur gestion soit difficile et qu'ils créent du ressentiment entre les résidents des régions urbaines et des régions rurales.

## II. Politiques du ministère des Transports

Certaines politiques et pratiques du ministère des Transports (MDT) tiennent lieu par inadvertance d'incitatifs financiers encourageant et perpétuant l'aménagement des secteurs non constitués en municipalité, sous forme d'étalement urbain et d'aménagement linéaire. Ces politiques et pratiques seront présentées sous diverses rubriques ci-après.

### *a) Entretien subventionné des chemins publics*

Le ministère des Transports, dans le cadre du Programme des routes désignées, est chargé de la construction et de certaines activités d'entretien, en hiver et en été, des routes désignées par la province, y compris les routes des municipalités. La province est responsable de toute la largeur de la chaussée. Les municipalités sont chargées des travaux relatifs au creusement de fossés, aux ponceaux, aux égouts pluviaux, aux passages à piétons, à l'éclairage, etc., qu'elles financent au moyen des impôts fonciers locaux. Lorsque les mêmes services sont fournis dans les secteurs non constitués en municipalité, la province en assume le coût sans que les contribuables ruraux n'aient rien à payer, ce qui constitue en fait une forme de subside.

### *b) Entretien des chemins de classe «D» et des chemins privés*

Le ministère des Transports assure gratuitement l'entretien des chemins privés et des chemins de classe D, en hiver et en été, aux résidents qui demeurent le long de ces chemins. Le taux d'impôt fixe de 0,65 $, décrit auparavant, s'applique à l'entretien des chemins publics par la province dans les secteurs non constitués en municipalité.

Il y a deux types de routes qui, en théorie, ne doivent pas être entretenues par le ministère des Transports. Il s'agit des routes locales de classe D et des chemins privés. Un chemin de la classe D a pour but de donner accès aux propriétés qui seraient autrement isolées. Un chemin de la classe D peut appartenir à la Couronne ou peut être une propriété privée. Il y a environ 3 400 km de routes de la classe D dans la province, dont 1 100 km font l'objet de divers types de services d'entretien. Ces routes sont entretenues gratuitement pour les propriétaires.

Un chemin privé est un chemin que seulement un groupe limité de personnes a le droit d'utiliser, par opposition à un chemin public, que le grand public a le droit d'utiliser. Les chemins privés sont souvent créés en vertu de l'article 6 (1) b) du Règlement provincial sur les lotissements, qui confère au Comité provincial de planification le pouvoir d'approuver "une autre voie d'accès privée qu'il juge comme utile à l'aménagement du terrain".

Les chemins de classe D et les chemins privés sont surtout utilisés pour accéder aux réserves naturelles, aux terres à bois, aux lacs et cours d'eau éloignés, aux pavillons de chasse et à d'autres aires de loisirs. Les chemins de classe D et les chemins privés ne sont pas souvent construits selon les normes minimales du Ministère et doivent être améliorés par celui-ci. En théorie, ces chemins ne doivent pas être entretenus régulièrement. En pratique, en vertu de la politique ministérielle d'entretien des routes en hiver et en été, ces chemins sont entretenus.

La politique ministérielle d'entretien de ces routes en hiver et en été peut être résumée

comme suit. En vertu de la politique d'entretien des routes en hiver, les chemins privés en bordure desquels il y a trois habitations non occupées ou plus peuvent être déneigés, pourvu que le chasse-neige n'endommage pas l'équipement ou les biens immobiliers. La politique d'entretien des routes en été stipule qu'aucune travail ne doit être effectué sur les routes qui traversent les terres de la Couronne, les terres louées de la Couronne ou les terres privées, sauf les chemins privés utilisés pour accéder à des habitations de loisirs, s'il y a cinq habitations de ce genre ou plus. Les travaux à exécuter doivent être mineurs, tels que le régalage, le remplissage des trous, la réparation des aires emportées par les eaux et le creusement de fossés.

**Ces politiques favorisent l'aménagement linéaire le long de routes de qualité inférieure, ce qui donne souvent lieu à l'amélioration du chemin de classe D ou du chemin privé par le Ministère. Ce genre d'aménagement étend le réseau routier et accroît les frais d'entretien.** Il est inacceptable puisque l'acheteur d'un lot ne paie pas sa part des coûts associés à la construction des rues publiques dont il se sert pour l'utilisation résidentielle des terres. Cet aménagement comprend également des **exigences additionnelles** d'accroître les services gouvernementaux de transport scolaire, d'incendie, de police, d'ambulance et de collecte des déchets solides.

### *c) Octroi de subvention pour des ponceaux*

Dans le cadre du Programme des routes désignées, le ministère des Transports subventionne l'aménagement de ponceaux sous les voies d'accès pour les personnes qui bâtissent des maisons en bordure des routes provinciales et des chemins privés dans les secteurs non constitués en municipalité de la province.

Selon la politique antérieure du Ministère, celui-ci absorbait tous les frais rattachés à la fourniture et à l'installation d'un ponceau à un coût de 700 $ chacun. Le Ministère estimait qu'il installait environ 3 000 ponceaux par année sous les voies d'accès. Cela représentait une somme de 2,1 millions de dollars par année pour les contribuables de la province.

En 1992, le Ministère a adopté une nouvelle politique visant à récupérer une partie du coût de la fourniture et de l'installation des ponceaux sous les voies d'accès. Dans les secteurs non constitués en municipalité, deux options sont offertes au promoteur. Selon la première option, le Ministère fournit le ponceau et le promoteur paie un entrepreneur privé pour l'installer. Selon la seconde option, le MDT fournit et installe le ponceau à un coût de 400 $. La province subventionne en fait un promoteur privé, en assumant 43 % du coût de l'aménagement d'un ponceau sous une voie d'accès. **À raison de 3 000 ponceaux par année, la province subventionne encore des initiatives privées de 900 000 $ par année.**

Le Ministère et la province devraient être loués d'avoir pris cette initiative, qui permet d'éliminer une partie de la subvention aux promoteurs privés, pour ce qui est de l'aménagement de ponceaux sous les voies d'accès. Cependant, si l'on évaluait le coût total du ponceau pour le propriétaire ou promoteurs, cette mesure contribuerait à décourager l'étalement urbain et l'aménagement linéaire. Elle rendrait le coût de l'aménagement des

lots dans les secteurs non constitués en municipalité plus comparable aux coûts de l'aménagement des lots dans une municipalité, où c'est le promoteur, et non l'acheteur du lot qui doit payer le coût total de l'aménagement des ponceaux.

### *d) Octroi de subventions aux lotissements*

Le ministère des Transports assure actuellement la pose d'enduits d'usure sur les rues des lotissements résidentiels et sur les chemins locaux des secteurs non constitués en municipalité. En outre, il fournit et installe gratuitement pour le promoteur les plaques de rue dans les rues d'habitation des secteurs non constitués en municipalités. Dans les municipalités, ces deux coûts d'aménagement sont assumés par le promoteur privé.

## III. Frais associés à la délivrance des permis de construction

Il existe actuellement un écart entre les frais associés à la délivrance des permis de construction, facturés par les municipalités, et ceux qui sont facturés par la province pour les secteurs non constitués en municipalité. Cet écart est considéré comme un autre incitatif financier qui favorise l'aménagement dans les secteurs non constitués en municipalité. Le Règlement provincial sur la construction est en vigueur dans environ un tiers des secteurs non constitués en municipalité de la province. Ce règlement est en vigueur dans la plupart des commissions de planification régionale, et dans les zones de cent cinquante mètres en bordure de toutes les artères de pénétration et les artères de circulation.

L'article 22 du Règlement provincial sur la construction, adopté en vertu de la Loi sur l'urbanisme, désigne le niveau de frais applicable :

> 22(1) Sous réserve du paragraphe (2), les frais pour la délivrance d'un permis en vertu du présent Règlement sont de 5 $.
>
> 22(2) Les frais pour la délivrance d'un permis pour la construction d'un bâtiment ou d'un ouvrage mentionné à l'alinéa 5 b) (1), utilisé pour un établissement, un établissement de réunion (école, église) et un établissement industriel à risques très élevés, sont de 1 % pour chaque tranche de 1 000 $ de la valeur du bâtiment ou de l'ouvrage.

Cette politique a pour conséquence que les frais associés à la délivrance d'un permis de construction dans les secteurs non constitués en municipalité sont les mêmes pour une habitation évaluée à 50 000 $ que pour une habitation évaluée à 250 000 $. Habituellement, les municipalités ont un barème mobile, qui est lié à la valeur du bâtiment. Ce barème mobile peut atteindre autant que 7,50 $ par millier de dollars de la valeur de la construction dans certaines municipalités. Selon cet exemple, le propriétaire d'une maison de 100 000 dollars dans une municipalité paierait 750 $ pour un permis de construction, à comparer au propriétaire d'une maison de valeur égale dans un secteur non constitué en municipalité, qui

ne paierait que cinq dollars.

### IV. Absence de plans, de politiques et de règlements en matière d'utilisation des terres rurales

L'absence, en grande partie, de plans et de règlements d'utilisation des terres dans les secteurs non constitués en municipalité tient également lieu d'activateur de motivation pour les résidents de ces secteurs. Au cours des audiences publiques, beaucoup de personnes ont déclaré que l'une des raisons pour lesquelles elles étaient déménagées dans des régions rurales est qu'elles voulaient s'éloigner des règlements de zonage et des autres règlements associés aux municipalités. En même temps, elles avaient besoin de mesures pour protéger leurs investissements. Le chapitre 2 sur la structure et le processus de planification contient plusieurs suggestions pour remédier à cette situation. Ces suggestions portent surtout sur la création d'une structure et d'un processus qui permettrait aux résidents des localités d'être mieux représentés et de participer de façon proactive aux décisions qui les toucheraient directement ainsi que leurs biens immobiliers. Grâce à cette initiative, ils comprendraient mieux pourquoi une certaine forme de plan ou de règlement minimum est nécessaire dans les secteurs non constitués en municipalité.

## *C. Autres incitatifs et moyens de dissuasion pour l'aménagement*

**En principe, la CUTER préférerait encourager l'utilisation d'incitatifs pour favoriser les pratiques d'aménagement durable. Dans certains cas, et en particulier dans les situations où les incitatifs n'ont pas été efficaces ou on n'a pas établi de politiques par la suite, on doit songer à employer des moyens de dissuasion sous forme d'amendes, de frais ou de pénalités.**

Le Programme d'identification des terres agricoles (P.I.T.A.) est souvent cité comme un exemple positif d'un incitatif financier efficace pour l'utilisation appropriée des terres. Le P.I.T.A. a été lancé en 1978 afin d'avoir une influence sur l'utilisation des terres rurales. Ce programme, administré par le ministère de l'Agriculture, offre des incitatifs financiers consistant dans le report d'impôts fonciers visant à favoriser la préservation des terres agricoles. Ce programme assure le report de l'impôt foncier pour les terres et les bâtiments des fermes admissibles. Si ces terres et ces bâtiments sont utilisés à des fins agricoles pendant dix ans, les impôts sont supprimés. S'ils ne sont plus utilisés à des fins agricoles, les impôts reportés doivent être payés entièrement, avec une pénalité d'intérêts. En 1992, dans le cadre du P.I.T.A., le report d'impôt pour les terres a été de 1 563 676 $ et le report d'impôt pour les immeubles, de 1 383 633 $, soit un report d'impôt total de 2 947 309 $. Puisque le programme a été lancé en 1979, une somme totale de 14 millions de dollars d'impôts a été reportée.

L'article 4.1 sur la protection des terres agricoles offre plusieurs suggestions pour l'amélioration et l'expansion du P.I.T.A., afin d'accroître les incitatifs visant à enregistrer les terres et à les maintenir dans le programme. On devrait se reporter cette présente section

pour les divers détails de ces recommandations.

D'autres incitatifs, outre le P.I.T.A., visant à protéger les terres agricoles, sont également recommandés dans cette section. Parmi ces incitatifs, il y a : l'achat de droits de développement afin de conserver les bonnes terres agricoles; l'utilisation des terres de la Couronne afin de suppléer aux opérations agricoles, et le soutien des programmes ayant pour but la conservation du sol.

Il y a plusieurs politiques dans d'autres sections du présent rapport qui recommandent l'adoption de la **méthode des incitatifs** pour atteindre les objectifs en matière d'aménagement durable et gérer les ressources en terrains, par exemple :

1) La section 5.1 sur les aires naturelles et vulnérables recommande la fourniture d'incitatifs afin d'encourager les propriétaires privés à pratiquer la gérance. Ces incitatifs comprennent des reports d'impôts et des contrats de gérance;

2) La section 5.2 sur la protection des côtes et des rivages recommande la méthode des servitudes exemptes d'impôt pour fournir l'accès aux côtes et aux rivages;

3) La section 4.3 sur la foresterie sur les terres privées propose des incitatifs tels qu'un facteur déterminant de l'impôt (semblable au P.I.T.A.) et des servitudes pour la conservation;

4) La section 4.5 sur la protection des bassins hydrographiques recommande de songer à compenser les personnes touchées lorsque les droits de développement sont supprimés;

5) La section 5.5 sur l'administration de nos déchets solides et les eaux d'égout propose d'attribuer des incitations fiscales aux fabricants qui utilisent des matériaux recyclables;

6) La section 3.2 sur l'étalement urbain et l'aménagement linéaire recommande que l'on songe à attribuer des taux d'imposition réduits ou variables aux terres rattachées aux ressources, à l'égard de la prestation de certains services.

Plusieurs autres sections recommandent diverses amendes ou pénalités en tant que **moyens de dissuasion** pour entreprendre certains types d'aménagements ou certaines initiatives, par exemple :

1) La section 4.4 sur les carrières de graviers, les autres types de carrières et le développement minier recommande d'imputer des frais comme garantie que les dispositions relatives à la remise en état des terrains seront respectées ou que les frais exigés pour la délivrance des permis seront suffisants pour couvrir les coûts de la remise en état des terrains.

2) La section 5.4 sur la qualité de l'air a recommandé des mesures d'exécution strictes et de plus lourdes amendes pour ce qui est des infractions.

3) La section 5.5 sur les déchets solides a recommandé l'exécution de la loi et des pénalités pour le rejet incontrôlé des déchets.

4) La section 5.5 sur l'évacuation des eaux usées a recommandé des pénalités et des amendes pour les infractions aux règlements à l'égard de l'élimination des boues d'égout septiques.

Outre ces exemples tirés de certaines sections du rapport, on a recueilli des suggestions générales dans le cadre du processus de consultation publique relative à cette question des amendes et des frais.

Plusieurs suggestions et exemples ont été présentés a la CUTER quant au fait que **des amendes peu élevées pour les infractions aux règlements sur l'environnement ne sont pas des moyens de dissuasion efficaces aux pratiques d'utilisation des terres inadéquates.** Par exemple, lorsqu'un promoteur peut générer des recettes de milliers de dollars en enlevant la terre végétale et que l'amende qu'il doit payer pour cette infraction n'est que de quelques centaines de dollars, cette amende n'est considérée que comme un coût d'exploitation. Le but d'une amende est de faire office de moyen de dissuasion efficace, mais lorsque les avantages sont si considérables et que la pénalité est si peu sévère, la menace d'infliger une amende est beaucoup moins efficace.

Une question semblable est les garanties ou les cautions nécessaires pour certains types d'aménagements. **La valeur des cautions exigées des promoteurs ou des industries devrait être proportionnelle aux coûts estimatifs des travaux de remise en état.** Par exemple, si l'on estime qu'un emplacement particulier, comme une carrière, exigerait des travaux de remise en état de 500 000 $ une fois les travaux terminés, la caution exigée devrait couvrir le coût total, et non seulement une partie. Un changement dans cette politique permettrait à la province d'économiser une somme considérable qu'elle dépense actuellement pour des projets de remise en état et l'augmentation de la valeur des cautions données par les promoteurs et les sociétés donnerait certainement lieu à une utilisation plus responsable des terres et à l'emploi de pratiques d'extraction des ressources plus responsables.

Au lieu de cautions, on pourrait recueillir un droit (c.-à-d. une somme d'argent pour chaque charge de gravier enlevée). Ce droit serait remboursé au promoteur si l'on remettait en état l'emplacement ou serait abandonné à l'autorité responsable du gouvernement, qui utiliserait ces fonds pour prendre les mesures correctives nécessaires.

### *D. Information du public à l'égard du coût de la prestation des services*

Le public n'est presque pas conscient du coût très élevé pour la province de la prestation du niveau de service exigé par notre population rurale dispersée. La demande de services de qualité plus élevée dans les régions rurales continue de s'intensifier, sans qu'on tienne beaucoup compte des coûts.

Toute la question de la sensibilisation de la population est traitée en détail à l'article 2.4.5,

Structure et processus de planification.

### 3.6.2 But et objectifs

But

Encourager l'attribution d'incitatifs afin de favoriser l'aménagement durable; l'utilisation de moyens de dissuasion, au besoin, afin d'éviter les mauvaises pratiques d'aménagement et d'aborder les politiques gouvernementales qui favorisent par inadvertance l'aménagement qui a des incidences négatives sur d'autres utilisations, l'environnement, les terres à ressources, la sécurité routière et les municipalités.

Objectifs

1) Assurer une structure d'imposition juste et équitable dans les secteurs constitués en municipalité et les secteurs non constitués en municipalité, ainsi qu'une équité dans les secteurs non constitués en municipalité.

2) Éliminer ou modifier les politiques et les pratiques du ministère des Transports qui, par inadvertance, tiennent lieu d'incitatifs favorisant les formes ou types d'aménagements inefficaces.

3) Éliminer ou modifier les écarts dans les frais d'approbation et de délivrance des permis entre les secteurs constitués en municipalité et les secteurs non constitués en municipalité, qui offrent des incitatifs à l'aménagement inadéquat.

4) Veiller à ce qu'on mette en place une structure et un processus permettant d'élaborer des plans et règlements d'utilisation des terres appropriés, qui jouissent de l'appui des résidents des secteurs non constitués en municipalité.

5) Concevoir des incitatifs appropriés visant à favoriser des pratiques d'aménagement durables et des moyens de dissuasion, au besoin, afin d'éviter un aménagement ou des activités inadéquats.

6) Informer le public des coûts élevés de la prestation de services aux peuplements à faible densité.

## 3.6.3 Politiques et mesures recommandées

### *A. Recommandations en matière d'imposition*

***Selon l'analyse susmentionnée, il est recommandé que la province prenne les mesures suivantes afin d'assurer une structure fiscale juste et équitable.***

- ***Il est recommandé que la province révise son système de comptabilité analytique de sorte que tous les services fournis aux secteurs non constitués en municipalité soient désignés avec précision au point de vue du coût de leurs prestations et de la région géographique profitant de ces services.*** *La région géographique devrait être définie comme la plus petite unité possible, au niveau de l'autorité d'un DSL ou d'une autorité taxatrice au cas où l'on déciderait d'imposer un taux de taxation variable dans un certain secteur. Les autres services devraient comprendre : des services de transport tels que l'entretien des fossés et des ponceaux; l'entretien des chemins privés et des chemins de classe D en été et en hiver; l'octroi de subventions à l'égard des ponceaux; et la pose d'enduits d'usure et la fourniture de plaques de rues; des services de planification tels que la préparation et la gestion de budgets; l'approbation de la construction de bâtiments ou des permis de construction; la préparation d'énoncés de planification de base ou de plans pour les collectivités régionales ou rurales; et la préparation de règlements de zonage, de demandes de rezonage, de dérogations, d'approbation, de lotissements et de conseils généraux en matière de planification. Les services en question devraient également inclure d'autres services fournis aux secteurs non constitués en municipalité, c'est-à-dire que s'ils étaient fournis aux municipalités, ils seraient financés par les contribuables municipaux.*

- ***Il est recommandé que lorsqu'on calcule la subvention inconditionnelle, on utilise la même formule ou une formule équitable pour les secteurs constitués en municipalité et les secteurs non constitués en municipalité.***

- ***Il est recommandé que lorsqu'on calcule le taux d'imposition, on utilise la même assiette ou formule (pour les dépenses et l'évaluation) pour les secteurs non constitués en municipalité et les secteurs constitués en municipalité.***

- ***Il est recommandé que la province modifie le taux d'imposition sur les immeubles non résidentiels des secteurs non constitués en municipalité de façon à mieux refléter les services fournis et à rendre le taux d'imposition plus équitable par rapport aux taux d'imposition facturés par les municipalités pour les mêmes types de services. Il est donc recommandé que les immeubles non résidentiels (commerciaux et industriels) dans les secteurs non constitués en municipalité soient taxés à un taux 1,5 fois supérieur au taux provincial ou local.***

- ***Il est recommandé que la province songe à exiger des «frais d'utilisation» comme solution de rechange aux impôts fonciers pour la fourniture de certains services qui ne seraient pas***

***répartis de façon équitable dans le champ d'imposition.***

## *B. Recommandations relatives aux politiques du ministère des Transports*

- ***Il est recommandé que les politiques et les pratiques actuelles du ministère des Transports, qui tiennent lieu par inadvertance d'incitatifs à des formes inadéquates d'aménagement, soient éliminées, par exemple :***

  - ***Tous les services tels que le creusement des fossés, la réparation et l'entretien des ponceaux, les égouts pluviaux, les passerelles à piétons, etc., fournis au-delà de l'épaulement des routes provinciales désignées dans les DSL, devraient être facturés au DSL approprié et financés à même les impôts fonciers de la même façon que ces services seraient financés dans les municipalités.***

  - ***Le MDT devrait mettre un terme à sa politique d'entretien des chemins de classe D et des chemins privés en été et en hiver.*** *En théorie, ces chemins ne sont pas sensés être entretenus régulièrement, mais beaucoup d'entre eux le sont lorsqu'on bâti trois maisons ou cinq chalets en bordure. Bien souvent, ces chemins sont améliorés (aux dépens des contribuables) avant de pouvoir les entretenir. Cette pratique permet d'étendre le réseau routier, accroît les coûts de l'entretien et crée des demandes pour d'autres services gouvernementaux. Même s'il est difficile de couper l'entretien régulier des chemins de classe D et des chemins privés qui bénéficient actuellement de cet entretien, à l'avenir aucune nouvelle route ou aucun prolongement des routes existantes ne devrait être entretenus. En outre, l'application de l'article 6(1) b) du Règlement provincial sur les lotissements concernant l'acceptation "d'une voie d'accès privée" par le Comité provincial de planification devrait être clarifié de façon à éliminer l'acceptation de chemins privés sur les lots utilisés à des fins récréatives, qui sont souvent convertis en des lots pour habitations permanentes, ce qui donne lieu à la demande de services additionnels.* ***Il est aussi recommandé que le MDT adopte une politique d'acceptation des chemins que s'ils satisfont aux normes minimales du MDT et si les résidents qui demeurent en bordure d'une route contribuent à assumer le coût de l'entretien de cette route, en payant des impôts ou d'autres taxes appropriées d'aménagement ou de dénaturation de l'environnement.***

  - ***Le MDT devrait adopter le principe du juste retour et éliminer tous les subsides pour la fourniture et l'installation de ponceaux sous les voies d'accès pour les promoteurs ou les propriétaires de lots.***

  - ***La pratique du MDT de fournir gratuitement à le promoteur des enduits d'usure et des plaques de rues devrait cesser. Ce coût devrait être assumé par le promoteur et en définitive par les acheteurs de lot.***

### *C. À l'égard des frais de délivrance des permis de construction*

- ***La question des approbations de construction et des permis de construction, y compris les frais, est présentée en détail à la section 3.5. Il a été recommandé dans cette section que les approbations de l'aménagement soient séparées du permis de construction même. Cependant, il a été recommandé que les frais pour les approbations d'aménagement et les permis de construction soient fixés selon le remboursement des coûts. Une autre option à considérer serait l'adoption d'une échelle mobile où les frais seraient rattachés à la valeur de la construction, c'est-à-dire une échelle semblable à celle qui est utilisée dans certaines municipalités.***

### *D. À l'égard de l'absence de plans et de politiques en matière d'utilisation des terres*

- ***Cette question est abordée dans plusieurs recommandations du chapitre 2, qui traitent de la structure et du processus de planification. Ces recommandations portent sur une large gamme de questions relatives aux plans destinés aux régions rurales, ainsi que sur les structures et les procédés nécessaires pour réaliser ces plans.***

### *E. À l'égard d'autres incitatifs et moyens de dissuasion pour l'aménagement*

- ***Il est recommandé que la province songe à approuver tous les incitatifs et les moyens de dissuasion recommandés dans d'autres sections du présent rapport et résumés auparavant dans la section C du présent chapitre.***

### *F. À l'égard de la sensibilisation du public*

- ***Outre les diverses recommandations concernant la sensibilisation du public et les communications avec le public présentées dans la section 2.4.5, il est recommandé que la province tire parti des occasions d'informer les résidents sur les coûts élevés associés à la prestation de divers services dans les agglomérations dispersées de faible densité.***

# 4.0 RESSOURCES

## 4.1 PROTECTION DE NOS TERRES AGRICOLES

### 4.1.1 Historique et préoccupations

L'agriculture occupe une place importante dans l'économie du Nouveau-Brunswick. La Province compte environ **2 000 fermes commerciales** occupant une superficie d'un million d'acres (dont 400 000 en culture), qui emploient **quelque 7 000 personnes. L'agriculture crée des milliers d'emplois dans le secteur secondaire, fait vivre de nombreuses entreprises connexes et assure notre alimentation.** Si la province produisait les produits alimentaires qu'elle importe, cela représenterait 5 000 emplois supplémentaires. À titre d'exemple, il suffirait de cultiver 150 000 acres de plus pour assurer notre indépendance en céréales. Des superficies actuellement exploitées pour l'agriculture, **4 000 hectares (10 000 acres) sont consacrés à l'horticulture, 143 000 hectares (353 000 acres) aux grandes cultures et 22 000 hectares (55 000 acres) à la pomme de terre.**

Au fil des années, l'agriculture a évolué dans le sens d'une utilisation plus intensive et plus efficace de la terre. Du début du siècle à la fin des années 70, le nombre de fermes dans la province a décru d'environ 30 000 à un peu plus de 3 000. Cette décroissance s'est terminée dans les années 70 et on observe depuis quelques années une légère expansion. Cependant, la diminution du nombre de fermes a été compensée par une importante augmentation de la productivité. En fait, le Nouveau-Brunswick fait figure de leader national pour la production de nombreuses denrées. Nos principales cultures d'exportation sont la pomme de terre et le bleuet. Avec son climat humide avantageux et ses abondantes ressources en eau, le Nouveau-Brunswick est dans une position favorable pour fournir une production alimentaire stable et de qualité, répondant à ses besoins domestiques et aux exigences du marché international. Cependant, les terres agricoles ne sont pas illimitées. Actuellement, les régions productrices de pommes de terre sont confrontées à une pénurie de terres limitant les possibilités de rotation des cultures. Cette situation menace la compétitivité de l'industrie.

En dépit des bonnes perspectives de l'agriculture, la communauté agricole doit partager son environnement avec d'autres intérêts et d'autres utilisations. L'accroissement des rendements et la réduction des terres agricoles ont entraîné une diminution du nombre d'exploitations, de la main-d'oeuvre employée et des superficies mises en culture. Selon Statistique Canada (1986), seulement **1,7% de la population rurale vit sur des fermes.** Par contre, le Nouveau-Brunswick est la province du Canada où la population est la plus dispersée. Des statistiques plus récentes révèlent qu'en 1991, **52,3% de la population néo-**

**brunswickoise vivait en milieu rural**, ce qui représente une augmentation spectaculaire de 31,2% par rapport à 1971.

Les exploitations familiales sont encore largement prédominantes dans l'agriculture. On note cependant une évolution. Aujourd'hui, les fermes sont plus grandes, mieux équipées en machinerie agricole et gérées selon des méthodes modernes. Depuis 1940, plus des deux tiers des exploitations ont disparu et leur superficie moyenne a plus que doublé. Afin de rendre leurs exploitations viables, les agriculteurs ont dû acheter une ou plusieurs fermes voisines. Ceci représente un investissement considérable et, du point de vue de la qualité de vie, les agriculteurs sont plus isolés que jamais de leurs voisins.

La personne ou la famille qui choisit de vivre de l'agriculture est confrontée à des difficultés majeures de part la nature même de son activité. **Pour compléter leur revenu d'origine agricole ou pour se procurer un fonds de retraite, les propriétaires sont souvent contraints de vendre la partie frontale de leur terre agricole.** En 1979, le gouvernement de la Province instaurait le Plan d'identification des terres agricoles (PITA) dans le but d'encourager les propriétaires à conserver leurs terres pour l'agriculture. Ce plan permet de reporter et d'annuler après 10 ans les impôts fonciers des terres exploitées à des fins agricoles.

Même plusieurs défis de l'agriculture sont inhérents à cette industrie, d'autres aspects de la situation actuelle dépendent de facteurs échappant au contrôle de la communauté agricole. Cette situation appelle l'établissement d'un partenariat fort entre l'agriculture et les autres secteurs de la société.

### 4.1.2 Les défis de l'agriculture pour les communautés locales, régionales et provinciale

Non seulement l'agriculture a-t-elle changé au cours des années, mais la communauté rurale au sens large du terme a également évolué. La migration d'un nombre toujours plus grand de citadins vers la campagne a des effets sur le paysage et sur la communauté rurale. Le déclin de la représentation des milieux agricoles dans la communauté rurale et le peu de poids de cette communauté, du moins au Nouveau-Brunswick, dans les décisions de planification, ne laissent guère de moyens aux agriculteurs pour faire valoir leurs intérêts. L'agriculture est notre principale source de nourriture et apporte une importante contribution à l'économie de la province. Cependant, sans une stratégie efficace de maintien ou d'élargissement de sa base de terre, elle sera confrontée à des menaces graves. **Le fait que le Nouveau-Brunswick n'ait pas mis en place des moyens efficaces de protéger cet actif économique important est une quasi-tragédie.** Malheureusement les meilleures terres agricoles sont aussi les plus convoitées pour d'autres utilisations, notamment à des fins résidentielles. Le jeu de l'offre et de la demande fait que la valeur d'une terre lotissable dépasse largement sa valeur pour l'agriculture.

Les restrictions exigées par les résidents ruraux non-agricoles imposent à l'exploitation agricole des contraintes qui peuvent contribuer à son déclin économique. On a pu identifier plusieurs régions où les activités agricoles sont affectées par l'urbanisation. Ainsi et c'est un problème majeur, les activités agricoles courantes deviennent des nuisances pour les autres résidents. On peut citer l'épandage de fumier, les odeurs, les véhicules lents qui circulent sur les chemins ruraux, l'épandage de pesticides, le bruit et les horaires des travaux agricoles, la poussière, les restrictions à l'irrigation, etc. Il s'ensuit une coexistence difficile entre l'agriculteur et ses voisins résidentiels dispersés sur le territoire rural. D'autres aspects affectent plus directement la valeur d'une ferme. **Sans la protection de programmes d'exemption fiscale, l'agriculteur aurait à contribuer à des services offerts aux citoyens résidentiels. Heureusement pour les agriculteurs du Nouveau-Brunswick, le programme PITA atténue cette anomalie.** Toutefois, ces programmes d'exemption ne s'appliquent pas aux municipalités où les terres cultivées et les pâturages sont imposés pour payer des services récréatifs, des éclairages publics, des trottoirs, etc. dont l'agriculteur ne profite même pas. Le territoire agricole est de plus le premier à souffrir de la pollution, des dommages aux récoltes, du harcèlement du bétail et des expropriations pour fins d'utilité publique. Lorsque ces contraintes deviennent trop nombreuses, les agriculteurs hésitent beaucoup à moderniser et à étendre leur exploitation et sont alors tentés par d'autres options pour gagner leur vie, dont la vente pure et simple de leur terre.

**Avec l'expansion de la population rurale au Nouveau-Brunswick, le territoire agricole tend à se fragmenter en parcelles de plus en plus petites.** Les terres sont fractionnées en fonction d'utilisations diverses sans évaluation des effets économiques de cette cohabitation. Ce faisant, on crée une situation de nuisance réciproque, les activités résidentielles devenant néfastes pour les intérêts agricoles, l'agriculture perturbant les activités résidentielles et l'environnement.

En plus de la fragmentation des exploitations mentionnée ci-dessus, les problèmes se compliquent lorsque de bonnes terres agricoles sont absorbées par l'aménagement résidentiel ou industriel et lorsque, avec l'appui de programmes gouvernementaux, les terres avoisinantes sont reboisées alors qu'il n'y a pas assez de place pour assurer la rotation normale des cultures. **Le problème n'est pas une maison ou un commerce de plus dans le paysage rural, mais bien l'empiétement lié à l'étalement urbain et à l'aménagement linéaire, sans tenir compte des besoins de l'agriculture.** Des installations résidentielles dispersées dans le paysage occupent les terres situées le long des routes, fragmentent les terres agricoles, augmentent les coûts, multiplient les risques de conflit entre voisins incompatibles et altèrent le paysage rural. **Une autre préoccupation majeure est que, bien que l'enlèvement de la couche arable soit réglementé sur les terres de la Couronne et dans les zones côtières, il n'y a pratiquement aucun contrôle de l'enlèvement de la couche arable dans les zones agricoles ou susceptibles de le devenir.**

Trop souvent, lorsque les habitations se construisent d'une manière anarchique en milieu rural, les activités agricoles entrent en conflit avec la qualité de vie espérée par les nouveaux résidents. Bien souvent, ces derniers considèrent comme inacceptables les odeurs, la

poussière et le bruit inhérents aux activités agricoles. Les élevages de porcs et de volailles semblent particulièrement préjudiciables à la qualité de vie des résidents non-agricoles.

Pour tenter d'équilibrer les intérêts des agriculteurs et ceux des autres propriétaires, la Province a adopté en 1986 la Loi sur les pratiques relatives aux opérations agricoles, mieux connue sous le nom de loi sur le «droit à l'agriculture». **Des efforts ont été faits en vue d'édicter dans le cadre de la Loi sur l'assainissement de l'environnement, des règlements pour tenir compte des dispositions de la Loi sur les pratiques relatives aux opérations agricoles. Cependant, cette démarche n'a pas abouti à cause de l'impossibilité de concilier les points de vue des principaux protagonistes.**

Le règlement 88-200, découlant de la Loi sur la santé interdit de construire des bâtiments pour ce bétail à moins de 90 mètres d'une maison habitée ou non. Cependant, dans beaucoup de situations, cette distance n'est pas satisfaisante et n'empêche pas la construction d'habitations dans cette zone tampon. La loi sur les opérations agricoles a mis fin à la bataille juridique des fermiers et des propriétaires sur le problème des odeurs. Cependant, plusieurs présentations faites devant la CUTER demandaient que les efforts soient poursuivis pour développer et adopter des règlements dans le cadre de la Loi sur les pratiques relatives aux opérations agricoles.

### 4.1.3 But et objectifs

But

Encourager le maintien et le développement d'une industrie agricole viable, dynamique et durable au Nouveau-Brunswick.

Objectifs

1. Réserver à l'agriculture des terres suffisantes, en superficie et en qualité, pour permettre la production d'aliments au Nouveau-Brunswick.

2. Promouvoir une cohabitation harmonieuse entre les exploitants agricoles et les autres occupants du territoire rural.

### 4.1.4 Politiques et mesures recommandées

**Il est essentiel que la structure et le processus de planification rurale, tels que définis au chapitre 2, prévoient un mécanisme aux niveaux provincials du district et local permettant de répondre aux exigences de développement des terres agricoles.** Comme on l'a vu

précédemment, moins de 2% de la population rurale vit directement de l'agriculture. De plus, 6% dépendent des autres ressources primaires. De toute évidence, ces proportions sont insuffisantes pour assurer une représentation efficace des intérêts de l'agriculture dans toute structure politique mise en place localement afin de gérer les intérêts de la communauté rurale. **Il est donc nécessaire de définir une politique agricole au niveau provincial.** La Province se doit de jouer un rôle majeur dans la protection à long terme du territoire agricole. Cet objectif nécessitera toutefois une harmonisation des programmes institués par les ministères de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Énergie, de la Santé et des Services communautaires, de l'Environnement et des Municipalités, Culture et Habitation. Les organisations agricoles, ainsi que les autres organisations reliées aux ressources, doivent également être reconnues comme des outils essentiels pour représenter les intérêts de la communauté des ressources naturelles dans le monde rural du Nouveau-Brunswick. En effet, même si moins de 2% de la population vit directement du produit de la terre, les emplois d'une beaucoup plus grande partie de la population en dépendent indirectement dans les services à l'agriculture et la transformation des produits agricoles.

La désignation de terres agricoles pour l'agriculture doit se faire à l'échelon provincial, de préférence par le ministère de l'Agriculture. Depuis son instauration, le Programme d'identification des terres agricoles a permis d'offrir une certaine protection des terres agricoles. L'extension de la couverture aux bâtiments agricoles en 1988 a renforcé l'attrait pour les propriétaires de l'inscription de leurs terres au PITA. Toutefois, l'efficacité du programme est encore limitée par de nombreux facteurs :

- l'interprétation des règlements par le Comité d'appel qui admet le retrait du programme et limite le paiement des impôts reportés à ces lots, sans aucune pénalité;
- l'amnistie à l'égard des impôts et intérêts reportés, après dix ans;
- le bas niveau d'évaluation et de taux d'imposition des terres agricoles non inscrites au PITA.

Pour assurer une efficacité optimale d'une politique provinciale de protection des terres agricoles, il est essentiel de l'accompagner de **mécanismes définissant les implications des politiques provinciales et l'implantation de ces politiques aux niveaux régional et local.** Les résidents ruraux et les agriculteurs ont été unanimes devant la CUTER : **les propriétaires, les agriculteurs et les résidents ruraux doivent être consultés et il faut mettre en place un mécanisme efficace de représentation de leurs intérêts dans l'élaboration et la mise en oeuvre de toute politique provinciale concernant le territoire agricole.** La structure et le processus suggérés au chapitre 2, qui prévoient une représentation élue aux conseils communautaires ruraux, une représentation au sein des commissions de planification d'aménagement de district et la participation de représentants du gouvernement et du secteur privé au Comité consultatif technique, permettront à la communauté rurale de participer à l'élaboration des plans et des politiques à adopter au niveau du district. Cette structure exige également que les plans adoptés au niveau du district soient conformes aux

politiques provinciales d'aménagement et d'utilisation des terres.

## *A. Une stratégie pour l'agriculture*

Dans un avenir plus ou moins éloigné, le Nouveau-Brunswick pourrait avoir à jouer un rôle plus important pour répondre à la demande mondiale de produits agricoles. Compte tenu de nos abondantes ressources en eau et de la perspective d'un réchauffement global, les Maritimes devraient bénéficier d'un climat plus favorable pour la production alimentaire. Les Néo-Brunswickois et les Néo-Brunswickoises doivent prendre conscience de cette possibilité et en tirer les conséquences. Ils et elles doivent également soutenir leur agriculture et protéger les terres nécessaires pour être en mesure de répondre aux besoins de ceux qui pourraient avoir à dépendre de notre industrie alimentaire au Nouveau-Brunswick, au Canada ou dans le monde.

La nécessité d'une rotation des cultures est un facteur essentiel dans la détermination de la superficie nécessaire à une culture particulière. Pour maintenir la productivité des sols, il est indispensable d'alterner les cultures. Par exemple, une terre plantée en pommes de terre une année doit recevoir des cultures différentes pendant les deux années suivantes avant d'être à nouveau utilisée pour la production de pommes de terre. Nous devons donc assurer la disponibilité de superficies suffisantes de terres de qualité appropriée pour maintenir une production durable de cultures alimentaires. La préservation et l'extension du territoire agricole doivent faire partie intégrante de notre stratégie pour le Nouveau-Brunswick rural.

- ***Il est recommandé que la stratégie de gestion des terres du ministère de l'Agriculture soit adoptée comme politique provinciale.***

*Cette stratégie a pour objectifs de :*

*a) maintenir la production agricole du Nouveau-Brunswick sur les terres les plus appropriées, convenablement amendées et gérées rationnellement de façon à minimiser les coûts de production et à donner aux agriculteurs un avantage économique optimal;*

*b) préserver les agriculteurs du Nouveau-Brunswick de la vulnérabilité inhérente à la monoculture en leur donnant accès à des superficies suffisantes de terres de haute qualité et à des ressources en eau appropriées pour leur permettre de diversifier et de saisir les occasions offertes par l'évolution du marché;*

*c) assurer la durabilité de toutes les activités agricoles du Nouveau-Brunswick, c'est-à-dire les rendre économiquement viables, tout en répondant aux besoins alimentaires des générations actuelles et futures, sans dégradation de l'environnement.*[1]

## B. *Désignation et protection du territoire agricole*

Avant de pouvoir être protégées, les terres agricoles doivent être identifiées et désignées ou zonées d'une manière quelconque. Dans d'autres juridictions, le zonage a été couramment utilisé pour protéger les terres agricoles et interdire le développement d'activités incompatibles avec l'agriculture. Sur les terres zonées, il est interdit de construire à des fins résidentielles, commerciales, industrielles ou institutionnelles, sauf dans la mesure où de telles constructions servent des fins agricoles. Cette méthode permet non seulement de protéger le territoire agricole, mais également d'éviter l'étalement urbain et l'aménagement linéaire. Le zonage est d'ailleurs utilisé avec succès dans d'autres provinces, notamment au Québec et en Colombie Britannique.

La CUTER a pris note des préoccupations formulées par le ministère de l'Agriculture, les fédérations agricoles et les exploitants individuels, au sujet des pratiques de zonage traditionnelles. Ces préoccupations portaient sur le fait que le zonage a jusqu'ici été basé sur les cartes qualitatives de l'Inventaire des terres du Canada, qui sont trop générales, ou sur des études détaillées des sols qui sont longues et coûteuses. Des réticences ont également été exprimées à l'effet que les méthodes traditionnelles de zonage étaient trop rigides et peu applicables au Nouveau-Brunswick sans une forme de compensation ou de mise en réserve des terres. Ces préoccupations sont examinées plus en détail dans les pages qui suivent.

Il est évident qu'avant de protéger les bonnes terres agricoles, il faut trouver un moyen de les identifier et de les désigner. Plusieurs approches sont possibles. Une méthode, qui a été utilisée dans certaines régions, consiste à demander à des professionnels expérimentés de se rendre sur place et d'examiner la nature des sols pour dresser des cartes des types de terres et pour évaluer leur potentiel agricole. Cette solution pose un certain nombre de problèmes.

Le processus d'identification des terres agricoles ne devrait pas se borner à rechercher les terres présentant des caractéristiques appropriées. Cette information doit intégrer des données climatiques et topographiques, l'accessibilité, ainsi que des schémas de propriété propices au développement économique. Une carte des sols n'indique que la qualité des terres et les autres facteurs sont plus difficiles à déterminer. L'existence d'une activité agricole viable est une démonstration du fait que la bonne combinaison de facteurs existe.

Un système d'identification des terres agricoles doit pouvoir s'appliquer à l'ensemble de la Province d'une manière précise et sans contraintes excessives de temps. Les données disponibles ont été recueillies à des niveaux de détail très variables, sur de nombreuses années et avec des systèmes de classification différents. Il n'est pas possible d'en tirer immédiatement des informations d'égale valeur pour toutes les régions de la Province.

Comme nous l'avons vu, il reste beaucoup à faire pour que nous disposions de données d'égale valeur sur les sols, les climats et les utilisations de la terre. Une telle étude serait extrêmement coûteuse et demanderait un personnel supplémentaire important. De plus, même les cartes les plus précises ne peuvent rendre compte des petites inclusions de sols différents que les phénomènes glaciaires ont laissé sur notre territoire. Il faut tout de même analyser occasionnellement les sols, notamment lorsqu'il s'agit de vérifier l'efficacité des installations septiques.

**Compte tenu des contraintes de temps et de coûts associées à ces méthodes d'identification des terres agricoles et de la rigidité des pratiques traditionnelles de zonage, il semble qu'au Nouveau-Brunswick, un mécanisme plus efficace soit nécessaire pour évaluer l'usage actuel des terres, par l'entremise du programme d'identification des terres agricoles (PITA), en vue de répertorier et de classifier les terres agricoles.**

Au Nouveau-Brunswick, il semble possible d'élargir le PITA pour en faire la base de la désignation et de la protection des terres agricoles. Un tel PITA amélioré devrait faire usage d'incitatifs divers, plutôt que de compter sur une réglementation coûteuse et rigide. Il permettrait également de faire partager les coûts de la protection des terres agricoles à l'ensemble de notre société, plutôt qu'aux seuls propriétaires terriens. L'information fournie par le ministère de l'Agriculture révèle qu'en 1992 le PITA comprenait 171 859 hectares de terres défrichées. Le montant des impôts reportés en 1992 était de 1 563 676 $ sur les terres et de 1 383 633 $ sur les bâtiments, soit un total de 2 947 309 $. Depuis l'introduction du programme, en 1979, un montant de 14 080 978 $ a été reporté. Quand la terre perd sa vocation agricole, les impôts reportés ne peuvent être perçus que sur les dix années précédentes. Comme le programme est dans sa quatorzième année, la Province a renoncé à quatre années d'impôts, soit un total de 1 080 978 $. Jusqu'à la fin de 1991, les montants perçus au titre du changement de vocation des terres agricoles n'ont représenté que 158 214 $, soit un peu plus de 1% du total des impôts reportés. En d'autres termes, 99% des terres inscrites par leurs propriétaires pour la préservation à des fins agricoles sont toujours disponibles. Divers groupes ont indiqué leur appui au PITA et suggèrent de l'améliorer. Le principe de base de ce programme est d'exempter les terres et les bâtiments agricoles des impôts levés pour couvrir les services de lotissement.

**La désignation des terres pourrait donc se baser sur le programme d'identification des terres agricoles.** Une étape importante dans le maintien des activités agricoles est la désignation active des terres réservées à cet usage. D'autres juridictions ont utilisé de nombreuses techniques, politiques cadres et méthodes pour désigner les bonnes terres agricoles. L'information actuelle sur l'utilisation des terres agricoles est une base plus solide que les cartes de classification des sols pour faire le lien entre l'utilisation des terres et les avantages économiques. Bien que la connaissance des sols soit utile pour identifier une zone une fois que la faisabilité économique a été démontrée, elle ne suffit pas quand il s'agit d'évaluer le potentiel agricole d'une terre.

- ***Il est recommandé que le programme d'identification des terres agricoles soit***

***amélioré et utilisé comme base pour la désignation et la protection des terres agricoles au Nouveau-Brunswick. Ce programme se fonde sur l'incitation plutôt que sur une approche réglementaire et devrait être directement géré au niveau provincial.***

Comme le ministère de l'Agriculture a déjà l'expérience de la gestion du programme, il semble le mieux qualifié pour la désignation des terres agricoles. La plupart des terres actuellement utilisées pour la production agricole sont enregistrées dans le programme. Les modifications à apporter au PITA répondent à deux impératifs : rendre l'enregistrement des terres plus attrayant et créer des incitatifs pour les maintenir au sein du programme.

- ***Il est recommandé que la période de dix ans pour l'amnistie à l'égard des impôts reportés dans le cadre du FLIP soit sensiblement allongée pour renforcer l'incitation à maintenir la vocation agricole des terres.***

- ***Il est recommandé qu'en cas de retrait d'une terre du PITA, à l'exception des terres destinées aux membres de la famille directement engagés dans l'exploitation agricole, les impôts reportés soient remboursables sur la valeur globale de la ferme et pas seulement sur les hectares retirés de l'exploitation agricole pour fins de lotissement.***

- ***Il est recommandé que l'admission à un programme provincial d'assistance financière soit conditionnel à l'inscription de la terre productive au Programme d'identification des terres agricoles. Il est de plus recommandé en outre que le gouvernement provincial, après des études de faisabilité en ce sens, mette en oeuvre les mesures nécessaires pour appliquer les mêmes conditions aux initiatives provinciales-fédérales.***

- ***Il est recommandé que le gouvernement du Nouveau-Brunswick instaure un programme de revenu garanti (par exemple le Compte de stabilisation du revenu net) offrant une alternative à la vente des terres en bordure des routes durant les années financières difficiles. Pour bénéficier de ce programme de revenu garanti, les exploitants agricoles devraient obligatoirement inscrire leur terre au PITA.***

- ***Il est recommandé que les agriculteurs dont les terres se trouvent dans les municipalités aient accès aux mêmes avantages, en contrepartie de l'inscription de leur terre au PITA, que les agriculteurs établis dans des secteurs non constitués en municipalité.***

### *C. Achat des droits d'aménagement*

**L'achat des droits d'aménagement peut être utilisé comme un moyen de mettre des terres agricoles en réserve.** Dans ce contexte, «l'aménagement» peut être défini comme une construction ou un investissement non relié à l'utilisation de la terre en tant que ressource. Dissocier les droits d'aménagement du titre de propriété signifie que la terre change de

mains sans le droit de l'aménager pour des fins autres que l'exploitation des ressources agricoles. Il est possible que le gouvernement acquière des droits d'aménagement. Cette technique de préservation des terres agricoles a été utilisée, à petite échelle, aux États-Unis. La raison de cette utilisation limitée est son coût élevé dans les zones où la terre possède une grande valeur de développement. À proximité des villes, la différence peut être suffisamment grande pour justifier son utilisation. Dans les zones rurales, la terre possède généralement une faible valeur de développement. Cependant, le gouvernement provincial pourrait, pour un coût minime ou nul, décider de conserver les droits d'aménagement des terres lorsqu'elles sont achetées ou vendues par la Commission de développement agricole. Cette dernière pourrait dissocier les droits d'aménagement du titre de propriété, afin de les conserver en banque pour la protection. Une solution additionnelle serait la rétention des droits d'aménagement lorsque des terres de la Couronne sont attribuées. Dans toute zone désignée pour la gestion des ressources, particulièrement à proximité d'une zone désignée «agricole», toute cession de terre à des intérêts privés pourrait se faire sans les droits d'aménagement que la Province conserverait. Cette méthode permettrait de constituer au moindre coût une «banque de terres à ressources».

La CUTER reconnaît qu'un propriétaire peut décider d'exclure des terres agricoles à potentiel agricole de l'inscription au PITA. Ces terres devraient cependant être identifiées comme «agricoles» sur les cartes d'utilisation des sols qui pourraient être préparées aux niveaux provincial, du district ou local. Si le propriétaire souhaite vendre une telle terre à des fins non agricoles, le gouvernement doit pouvoir évaluer l'opportunité d'acquérir les droits d'aménagement et de maintenir ces terres en production agricole.

- ***Il est recommandé que le gouvernement du Nouveau-Brunswick, par l'entremise du ministère de l'Agriculture, conserve les droits d'aménagement sur toute terre faisant l'objet d'une transaction soumise à l'autorité de la Commission de développement agricole ou de la direction des terres de la Couronne au ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie.***

- ***Il est recommandé qu'en cas de transfert d'une terre non inscrite au PITA mais classée agricole ou potentiellement agricole, la Province, par l'entremise du ministère de l'Agriculture, évalue l'opportunité d'acquérir les droits d'aménagement correspondants.***

## *D. Utilisation des terres de la Couronne*

Depuis 1987, le ministère de l'Agriculture et le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie ont conclu une entente pour le transfert de terres au ministère de l'Agriculture. Ces terres peuvent ensuite être louées à des producteurs de bleuets pour une période de dix ans. Le même programme pourrait être appliqué au voisinage des zones de production de pommes de terre pour réserver les superficies nécessaires aux pratiques agricoles durable comme la rotation des cultures. Les terres de la Couronne devraient être considérées

comme une réserve foncière mise à la disposition de l'agriculture dans le but de favoriser l'expansion et le développement de l'industrie agricole.

- ***Il est recommandé que les terres de la Couronne soient affectées à l'élargissement du territoire agricole dans le but de maintenir le niveau de production agricole, de faciliter les pratiques de développement durable, de répondre aux besoins du marché et de permettre à l'agriculture de saisir des occasions de développement économiques.***

- ***Il est recommandé que les terres de la Couronne classées II et III dans l'Inventaire des terres du Canada soient désignées «réserve foncière agricole» et qu'un programme soit mis en place pour permettre à l'agriculture d'utiliser ces terres dans la mesure de ses besoins.***

## *E. Principe du «bilan équilibré»*

Protéger les superficies existantes et prévoir leur extension ultérieure sont deux impératifs importants si la Province veut maintenir sa production alimentaire. Le concept du «bilan équilibré» est inhérent à ce principe. **Le «bilan équilibré» du territoire agricole est particulièrement important dans le cas où des terres agricoles sont absorbées par des réalisations d'infrastructures publiques.** La CUTER a recueilli de nombreuses remarques concernant les terres agricoles perdues lors de la construction de la route transcanadienne et de la neutralisation de la bande de 75 m dans les zones classées bassin hydrographique. Tout nouveau projet de route ou de bretelle routière devrait idéalement éviter les terres agricoles désignées. Si ce n'est pas possible, le concept du «bilan équilibré» devrait s'appliquer pour offrir d'autres terres à l'exploitation agricole afin de maintenir globalement les mêmes niveaux de production. Il semble raisonnable de conclure que le coût de cette substitution de terres doit être assumé par la partie qui empiète initialement sur les terres agricoles.

- ***Il est recommandé que la Province adopte une politique de «bilan équilibré» pour le territoire agricole chaque fois que des terres sont soustraites à leur vocation agricole ou sont affectées dans une mesure importante par la réalisation d'un projet public. Le but de cette politique est d'assurer le remplacement des terres perdues par d'autres de même qualité agricole. Ces terres de remplacement pourraient être des terres de la Couronne ou des terres privées. Il faudra en outre prévoir le financement des travaux de défrichage, de préparation et de drainage des terres pour les rendre aptes à la production agricole.***

## *F. Enlèvement de la couche arable*

**Des mesures doivent être prises contre l'enlèvement de la couche arable, qui détruit les terres agricoles.** Bien qu'aucune statistique ne soit disponible, la multiplication des cas d'enlèvement de la couche arable suscite beaucoup d'inquiétude de la part des agriculteurs, des fédérations agricoles, du ministère de l'Agriculture et du public en général. Il est essentiel que les lois ou les politiques provinciales luttent contre cette pratique qui détruit nos meilleurs terres agricoles.

- ***Il est recommandé que l'enlèvement de la couche arable soit partout interdite sauf s'il peut être démontré que la terre en question n'a aucun potentiel agricole ou forestier. Compte tenu de l'acuité du problème dans diverses régions de la province, nous recommandons que cette mesure soit appliquée immédiatement.***

## *G. Conservation des sols*

**La conservation des sols est essentielle à une production agricole durable et doit être une priorité.** À cet égard, les mesures générales sont l'augmentation des superficies, la généralisation de la rotation des cultures, l'épandage rationnel de fumier, d'engrais et de pesticide et l'augmentation de la matière organique dans le sol.

- ***Il est recommandé que des programmes d'amélioration des terres agricoles et de protection des sols contre l'érosion et la dégradation, soient poursuivis en parallèle avec des programmes provinciaux visant à encourager et à aider les agriculteurs dans leurs efforts de conservation des sols, de façon à assurer la viabilité et la viabilité à long terme de l'agriculture.***

- ***Il est recommandé que le programme d'achat et de location de terres, actuellement offert par le ministère de l'Agriculture, soit reconnu comme une initiative importante visant à encourager la rotation des cultures et la conservation des sols et que ce programme soit maintenu et étendu.***

## *H. Loi sur le «droit à l'agriculture»*

La loi sur le «droit à l'agriculture» fournit une base de cohabitation entre les agriculteurs et les autres résidents de l'espace rural en permettant de résoudre les conflits inévitables entre les activités agricoles et les intérêts des voisins résidentiels. Pour le développement et la mise en oeuvre des politiques relevant du «droit à l'agriculture», il faudra faire appel à l'expertise des ministères de l'Agriculture, de l'Environnement, de même que de la Santé et des Services communautaires. Cette situation illustre parfaitement l'utilité de la structure de planification dans les districts proposée au chapitre 2. La Loi sur les pratiques relatives aux opérations agricoles doit être amendée afin de protéger les agriculteurs contre les restrictions imposées par des municipalités (ou toute autre forme d'«autorité rurale»), visant à limiter le développement ou le maintien d'une exploitation agricole, dans la mesure où cette exploitation se conforme aux dispositions réglementaires de la Loi.

- ***Il est recommandé que la réglementation proposée au titre de la Loi sur l'assainissement de l'environnement, en ce qui a trait à la Loi sur les pratiques relatives aux opérations agricoles, soit mise en oeuvre de telle manière que des normes relatives aux activités agricoles et aux zones tampons entre l'agriculture et les activités résidentielles ou commerciales, puissent être développées et implantées.***

## I. Stratégies et mesures au niveau des communautés

**Il est possible que l'agriculture et le peuplement coexistent en harmonie dans les zones rurales.** Pour atteindre cet objectif, des mesures doivent être prises au niveau du district ou au niveau local pour gérer les changements de vocation des terres et les activités de façon à éviter les conflits possibles et à assurer une coexistence harmonieuse entre les agriculteurs et les résidents du milieu rural. Bien que la désignation et la protection des terres soient du ressort du gouvernement provincial, les communautés locales doivent collaborer à la mise en oeuvre de ces politiques provinciales. En adoptant leurs propres politiques sous la forme de plans de district et de plans locaux destinés à renforcer les politiques provinciales, les communautés locales peuvent poursuivre l'objectif d'assurer des relations harmonieuses entre les agriculteurs et les autres occupants du territoire rural.

La structure recommandée pour la Commission de planification et d'aménagement ou le Conseil de gestion de district, comprendra des représentants du ministère provincial de l'Agriculture et des fédérations agricoles au sein du comité consultatif technique. Cette représentation devrait assurer la prise en considération de facteurs importants au niveau local. Le Comité de planification et de développement interministériel devrait refléter les mêmes préoccupations au niveau provincial.

**La Loi sur l'urbanisme doit être modifiée pour mieux couvrir la gestion des terres agricoles.** En 1981, le groupe de travail sur l'utilisation des terres agricoles a proposé une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire agricole. La même suggestion a été récemment répétée par des officiels du ministère. À la lumière des consultations publiques de la CUTER, il semble cependant que les citoyens souhaitent une intégration plus poussée de toutes les structures de gestion, tant du territoire urbain que celui du territoire agricole, ce qui permettrait de prendre en considération les besoins de la gestion des ressources en plus des intérêts du peuplement et de l'environnement. Pour aboutir à cette approche globale couvrant tous les besoins des communautés rurales, la section 2.4.5 du présent rapport recommande de modifier la Loi de façon qu'elle couvre la gestion des ressources au même titre que les conditions socio-économiques dans le développement des plans d'aménagement de district et au niveau local.

- ***Il est recommandé de modifier la Loi sur l'urbanisme pour permettre et encourager le développement de plans au niveau du district et au niveau local de façon à respecter et renforcer les politiques provinciales relatives à l'utilisation et à l'aménagement des terres agricoles.***

## 4.2 UTILISATION MULTIPLE DES TERRES DE LA COURONNE

### 4.2.1 Historique et préoccupations

**Les terres de la Couronne représentent quelque 46% de la superficie du Nouveau-Brunswick (3,2 millions d'hectares). Le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick (MRNÉNB) est responsable de la gestion des terres de la Couronne.** Ces terres sont en majeure partie boisées et servent depuis toujours de source d'approvisionnement de l'industrie forestière du Nouveau-Brunswick. Cependant, ces forêts ont également un rôle récréatif important, particulièrement pour la chasse et la pêche. Des camps établis sur des concessions à bail sur les terres de la Couronne ont offert des activités récréatives à de nombreux Néo-Brunswickois et Néo-Brunswickoises. Le trappage à des fins professionnelles et récréatives est également pratiqué sur les terres de la Couronne. Depuis quelques années, d'autres activités s'y développent, notamment la motoneige et les randonnées d'étude de la flore et de la faune.

Avant 1981, l'exploitation des terres de la Couronne était gérée au moyen d'un grand nombre de permis de coupe. **Ces permis ont été remplacés en 1981 par un système de concessions.** La Loi sur les terres et forêts de la Couronne divisait le territoire en dix concessions attribuées aux compagnies déjà équipées pour la production de bois primaire et ayant historiquement exploité les terres de la Couronne. En 1991-92, ces concessions occupaient 3,1 millions d'hectares.

Les permis de concession sont valables pour une période de 25 ans. Tous les cinq ans, les conditions du permis sont revues et, si l'exploitation a été jugée satisfaisante, le permis est reconduit pour une période de cinq ans. Un aspect important de ce système est que l'exploitant forestier doit soumettre à la fois un plan de gestion (sur cinq ans) et un plan d'exploitation (annuel) sujets à l'approbation du MRNÉNB.

Le MRNÉNB émet également des baux pour d'autres activités économiques et récréatives. Il peut s'agir d'érablières, de camps et de rivières consacrées à la pêche. Actuellement, il y a environ 40 baux d'érablières octroyés pour une période de 10 ans. On compte également 2 300 camps également concédés pour dix ans. Le MRNÉNB a conclu avec le ministère de l'Agriculture une entente portant sur le transfert de terres propices à la culture du bleuet que le ministère de l'Agriculture se chargera de louer à un producteur.

Nous vivons une époque de mutations rapides de l'économie et de la technologie et de mondialisation des marchés. Ce contexte impose des efforts particuliers aux producteurs de produits forestiers du Nouveau-Brunswick qui doivent souvent affronter des concurrents

disposant d'installations plus modernes et plus vastes, et de forêts d'arbres à croissance rapide. Une autre menace pour les forestiers est la perte de marchés au profit du recyclage, qui prend de plus en plus d'importance, particulièrement dans le papier-journal.

Ces pressions sur les marchés obligent les industries forestières à adopter des méthodes de gestion toujours plus efficaces. On assiste notamment à la mécanisation et à l'adoption de méthodes de coupe plus rentables, comme la coupe à blanc. C'est également la raison pour laquelle le reboisement se fait souvent en monoculture, c'est-à-dire avec une seule espèce d'arbre.

Sans une planification rigoureuse, ces méthodes de foresterie intensives peuvent entraîner des changements de nature à limiter l'utilisation multiple de la forêt. Comme un arbre met jusqu'à 40 ans pour arriver à maturité, il est temps de s'interroger pour savoir si les pratiques de foresterie actuelles ne risquent pas de créer des produits non viables lorsque ces arbres seront prêts à être coupés. Il est donc compréhensible qu'un certain nombre de mémoires reçus suggèrent une réévaluation des pratiques de reboisement avec des espèces mélangées.

**Le Conseil canadien des ministres des forêts[2] a opté pour une politique de développement durable des forêts basée sur les quatre principes suivants.**

1) L'utilisation des terres forestières doit prendre en considération l'aptitude de la forêt à des utilisations diverses, les besoins et les droits de tous les usagers, ainsi que les avantages et les inconvénients de chaque utilisation.

2) La gestion durable des forêts reconnaît le potentiel varié qu'elles représentent et fixe des objectifs pour le choix de la combinaison optimale des utilisations possibles.

3) Des inventaires complets, précis et à jour de toutes les valeurs des forêts sont essentiels à la gestion durable des forêts.

4) Les systèmes d'attribution des terres forestières doivent s'efforcer d'équilibrer les droits et les responsabilités, encourager les bonnes pratiques de gestion, maintenir les ressources à un niveau optimal et assurer un rendement équitable des investissements.

Ces principes devraient également guider la gestion des forêts au Nouveau-Brunswick et encourager le concept de l'utilisation multiple.

### 4.2.2 Besoins

Le mandat de la CUTER comprenait l'étude d'autres utilisations des terres de la Couronne.

Les paragraphes qui précèdent mettent en évidence **qu'en plus de la production de bois, les terres de la Couronne peuvent servir à un certain nombre d'autres activités.** Nous avons ainsi répertorié la production de bleuets, les mines, l'extraction de sable, de gravier et de tourbe, les habitats fauniques, tels que ravages de chevreuils et les marais, ainsi que les activités récréatives comme la chasse, la pêche, le trappage, la randonnée pédestre, la motoneige, etc. Depuis quelques années, des demandes croissantes favorisent une diversification de l'utilisation des terres de la Couronne. La question de l'utilisation multiple a également été évoquée dans les mémoires de plusieurs ministères, ainsi que par la population. Les consultations publiques font apparaître un consensus assez large pour que les terres de la Couronne soient plus ouvertes aux résidents ruraux et qu'elles contribuent davantage au développement des communautés rurales. Avec la modernisation et la mécanisation de l'industrie forestière, un nombre croissant de personnes pensent que les retombées économiques de l'exploitation des terres de la Couronne ne profitent pas aux communautés locales, mais plutôt aux grandes sociétés commerciales et à des collectivités lointaines qui disposent des installations de traitement. Au cours des consultations publiques, de nombreuses personnes ont souligné les difficultés auxquelles font face les propriétaires de lots boisés dans la commercialisation de leurs produits.

Toujours sur le thème de l'utilisation multiple, de nombreux mémoires de la population proposaient de nouvelles utilisations économiques des terres de la Couronne. Des représentants des communautés agricoles recommandaient d'utiliser celles qui présentent un bon potentiel agricole comme **complément aux terres agricoles existantes.** Certains recommandaient que ces terres soient considérées comme une «réserve foncière» utilisable dans l'avenir pour compenser des pertes de terres agricoles dues à d'autres développements. Dans cette optique, la foresterie est considérée comme une utilisation acceptable de ces terres jusqu'à ce qu'elles deviennent nécessaires pour d'autres applications de plus haute valeur, notamment l'agriculture, dans la mesure où les pratiques de foresterie ne compromettent pas les utilisations futures.

**D'autres préoccupations d'ordre économique portaient sur la nécessité de trouver à la forêt des rôles autres que la production de fibres, qui est actuellement la principale utilisation.** Bien que de nombreuses personnes aient formulé des réserves à l'égard de la dépendance d'un produit unique, surtout accompagné d'un reboisement en monoculture, peu de suggestions portaient sur d'autres produits de la forêt. La monoculture est vue comme une menace à la biodiversité de l'écosystème de nos forêts.

**La nécessité de protéger les habitats écologiquement sensibles de la faune terrestre et aquatique revenait souvent dans les débats sur l'utilisation multiple des terres de la Couronne.** Les pratiques telles que la coupe à blanc, l'épandage de pesticides et le reboisement en monoculture sont vues comme une menace directe pour les habitats de la faune terrestre et aquatique. Ces pratiques sont également considérées comme une atteinte à la valeur des forêts pour les activités récréatives, telles que la randonnée pédestre ou l'observation des oiseaux. D'autres questions portaient sur la possibilité d'un maintien durable de l'écosystème forestier. Comme le cycle de rotation des récoltes forestières est

de l'ordre de 40 ans, il est possible que les dommages de la monoculture ne deviennent évidents qu'au bout d'une longue période.

En liaison étroite avec la préservation des habitats naturels, certains demandaient un plus grand développement du **potentiel récréatif** des terres de la Couronne. Les activités les plus souvent mentionnées étaient la chasse et la pêche, mais certains parlaient de camping, de randonnée pédestre ou équestre et d'observation de la nature.

La nécessité de diversifier les utilisations de la forêt a été reconnue dans le **Projet de forêt modèle de Fundy**[3]. Bien que ce projet couvre une large zone du sud du Nouveau-Brunswick, comprenant aussi bien des terres de la Couronne que des terres privées et un parc fédéral, les objectifs et les problèmes rencontrés sont tout à fait similaires à ceux d'un programme d'utilisation multiple des terres de la Couronne. Ainsi, les objectifs stratégiques de ce projet sont :

1. maximiser le potentiel économique des ressources forestières en appliquant un plan de gestion orienté vers le développement durable de l'environnement;
2. permettre des utilisations multiples de la forêt dans le respect de l'environnement;
3. améliorer et partager notre connaissance des écosystèmes forestiers pour y adapter de nouveaux outils de gestion et affiner nos techniques de gestion des écosystèmes forestiers.

Ce projet tient compte de diverses utilisations des forêts, dont la production de bois, les ressources en eau, la faune et la biodiversité, les fonctions et l'intégrité des écosystèmes, les activités récréatives et le tourisme, l'étude et l'aspect esthétique de la nature, des considérations sociales et la participation de la population, la planification régionale, l'enseignement, le progrès technologique et la gestion de zones critiques. Toutes ces questions devront être résolues dans le cadre d'une politique d'utilisation multiple des terres de la Couronne.

### 4.2.3 But et objectifs

But

Gérer les terres de la Couronne de manière à assurer une exploitation durable à long terme et à en maximiser les avantages pour les citoyens du Nouveau-Brunswick.

Objectifs

**Objectifs économiques**

1. Fournir les ressources nécessaires aux activités de l'industrie forestière.
2. Lorsque des occasions locales se présentent, ouvrir les ressources des terres de la Couronne aux industries locales fondées sur le bois.
3. Lorsque pratiquement possible, utiliser les terres de la Couronne pour appuyer et accroître le territoire agricole.
4. Lorsque les sites s'y prêtent, utiliser les terres de la Couronne pour développer le tourisme.

**Objectifs environnementaux**

1. Gérer les terres de la Couronne de façon à maintenir une faune terrestre et aquatique en bonne santé. À noter que la faune terrestre comprend aussi bien le gibier que les autres espèces.
2. Préserver les habitats sensibles et notamment ceux des espèces rares ou en voie de disparition.
3. Préserver des écosystèmes représentatifs.

**Objectifs récréatifs**

1. Utiliser les terres de la Couronne pour compléter les terres privées utilisées à des fins récréatives diverses, tant au niveau du district qu'au niveau local.

Il est clair que plusieurs de ces objectifs entrent en conflit. Une politique de gestion des terres de la Couronne à vocation multiple doit donc évaluer entre ces objectifs de manière à progresser vers le but global fixé. À cet effet, il faudra trouver des mécanismes permettant de considérer les différents intérêts dans le processus de décision.

### 4.2.4 Politiques et mesures recommandées

#### *A. Gestion des terres de la Couronne*

Le système de concessions a eu des effets positifs et négatifs sur le développement de l'utilisation multiple des terres de la Couronne. Sur le côté positif du tableau, la nécessité pour les détenteurs de permis de soumettre un plan de gestion sujet à approbation fournit un mécanisme par lequel le MRNÉNB peut introduire la notion d'utilisation multiple dans la gestion des terres de la Couronne. Toutefois, comme la quasi-totalité des terres forestières ont été concédées pour une période de 25 ans, il est difficile d'introduire d'autres utilisations économiques, par exemple des industries basées sur les dérivés du bois. Les contrats prévoient tout de même la possibilité de retrancher de petites superficies des concessions (jusqu'à 85 hectares à la fois), mais cela ne serait certainement pas suffisant

pour permettre d'autres usages des produits de la forêt. Le MRNÉNB pourrait également négocier le retrait de plus grandes portions des territoires concédés et, en pratique, c'est ce qui se produit dans le cas des érablières ou des transferts de terre au ministère de l'Agriculture. Il y a toutefois une limite (0,5% du territoire concédé par année et 5% sur l'ensemble de la durée du permis) aux superficies que le ministère peut récupérer.

Le MRNÉNB a adopté une politique de gestion intégrée des terres de la Couronne avec pour objectif de tenir compte de tous les intérêts existants et potentiels en vue de maximiser l'utilisation de la ressource. Il reste toutefois à régler le problème de la prise en compte des besoins et des priorités des communautés rurales dans cette politique de gestion intégrée.

***Concernant la gestion des terres de la Couronne, il est recommandé :***

- ***De promouvoir l'utilisation multiple des terres de la Couronne et un système de gestion assurant la préservation à long terme de la ressource forestière.***

- ***Que, dans le cadre du concept de l'utilisation multiple, la production du bois et de ses dérivés continuent d'être l'activité économique prédominante.***

- ***Si la limite de 0,5% par an est un frein à l'instauration de plans d'utilisation multiple, que le MRNÉNB négocie des retraits plus importants avec les détenteurs de permis.***

- ***Que les terres forestières isolées en bordure des terres privées, dont l'exploitation n'est pas viable pour les détenteurs de permis, soient ouvertes à l'exploitation par les propriétaires de lots boisés, en autant qu'ils respectent les normes d'exploitation applicables aux terres de la Couronne.***

- ***Que les besoins et les priorités des communautés locales et des résidents ruraux soient identifiées et qu'un mécanisme soit mis en place pour les intégrer dans les plans de gestion des terres de la Couronne au niveau de la Commission de planification et d'aménagement de district. (Nous reviendrons en détail sur ce point dans la section D ci-après.)***

## *B. Politiques provinciales*

La nécessité d'ouvrir les terres de la Couronne à l'utilisation multiple doit être traitée au niveau provincial en même temps qu'aux niveaux du district et local. Les questions nécessitant des politiques provinciales globales comprennent la nécessité de protéger les zones sensibles et les écosystèmes représentatifs, ainsi que la protection des habitats de la faune terrestre et aquatique. Les détails de ces politiques sont couverts dans la section 5.1, Protection des zones naturelles et sensibles.

Les politiques provinciales devront également aborder la question des infrastructures

récréatives sur les terres de la Couronne. Ce peut être le cas pour un réseau provincial de pistes ouvertes à la randonnée pédestre ou équestre, au ski de fond et à la motoneige. Il faudra donc mettre en place une politique des activités récréatives liée à l'utilisation des terres dans le cadre des grandes lignes de conduite provinciales. Cette politique devrait prévoir des liens entre les régions et traiter d'une manière générale les besoins récréatifs de la Province reliés à l'utilisation des terres. On trouvera des recommandations à cet égard dans la section 4.7 qui traite de la protection de nos parcs et des aires récréatives.

***Sur le plan des politiques provinciales, il est recommandé :***

- ***Que des politiques provinciales soient élaborées pour assurer la protection des zones naturelles fragiles situées sur les terres de la Couronne.***

- ***Que les besoins en infrastructures récréatives (pistes) sur les terres de la Couronne soient évalués et que des politiques soient développées pour assurer leur disponibilité.***

## *C. Utilisation des terres de la Couronne pour l'agriculture*

L'utilisation des terres de la Couronne comme réserve foncière pour l'agriculture nécessite une planification et une coordination rigoureuses entre le MRNÉNB et le ministère de l'Agriculture. La première étape est l'identification des terres propices dans des régions où des terres agricoles supplémentaires sont nécessaires et pourraient être disponibles. Les deux ministères doivent développer conjointement une politique pour déterminer les conditions de disponibilité de ces terres et mettre au point les mécanismes de transfert.

- ***Il est recommandé que les ministères de l'Agriculture et des Ressources naturelles et de l'Énergie formulent une stratégie de transfert de terres de la Couronne au ministère de l'Agriculture lorsqu'un besoin a été identifié d'un commun accord.***

## *D. Planification au niveau du district*

La stratégie de gestion des terres de la Couronne, telle qu'elle se pratique à l'heure actuelle, présente le grave inconvénient de ne pas offrir de mécanisme d'intégration des priorités locales et régionales dans le cadre du processus de planification. Le territoire au niveau du district comprendra à la fois les terres privées et les terres de la Couronne. Compte tenu que le processus de planification au niveau du district a été prévu pour les terres privées, les terres de la Couronne nécessitent une attention particulière car elles sont directement administrées par le MRNÉNB. Il faudra établir un processus de consultation permettant de communiquer les besoins du district, par exemple à des fins récréatives, au MRNÉNB afin de les incorporer au plan de gestion des terres de la Couronne. Le problème le plus

élémentaire est de trouver une manière d'évaluer les besoins réels de la communauté rurale. Le processus et la structure de planification au niveau du district proposés au chapitre 2 du présent rapport devraient fournir le mécanisme nécessaire. Au cours de l'établissement du plan de district, les besoins en ressources pourront être identifiés, qu'il s'agisse de foresterie, d'agriculture, de récréation ou d'autres applications. Dans le chapitre 2, nous recommandons qu'un représentant du MRNÉNB siège au Comité consultatif technique de la Commission de planification et d'aménagement de district. Les représentants locaux seraient en mesure d'expliquer aux planificateurs les utilisations potentielles des terres de la Couronne et pourraient en même temps prendre connaissance des demandes vis-à-vis les terres de la Couronne. Certaines de ces demandes pourraient être immédiatement satisfaites. Les autres pourraient être incluses dans la révision du plan de gestion au moment du renouvellement du permis ou du bail.

- ***Il est recommandé que la structure et le processus d'aménagement de district proposés par la CUTER soient utilisés pour identifier les besoins correspondant aux différentes utilisations des terres de la Couronne. Ces besoins devraient être ensuite intégrés aux plans de gestion des terres de la Couronne.***

Le MRNÉNB s'est engagé à incorporer une consultation publique dans le processus de révision de ses plans de gestion. Cette mesure devrait être mise en oeuvre au plus tôt et aurait deux applications importantes.

En premier lieu, cette consultation pourrait constituer un mécanisme ouvert, mais structuré, pour incorporer les priorités locales dans la gestion des terres de la Couronne. À cet égard, la Commission de planification et d'aménagement de district pourrait agir comme un premier niveau de tri de l'information car elle comprend des représentants des municipalités et des secteurs non constitués en municipalité. De plus, elle bénéficiera des conseils des représentants locaux des ministères.

Un second avantage important de la consultation publique sur la gestion des terres de la Couronne est qu'elle fournirait au MRNÉNB un excellent mécanisme pour expliquer ses politiques de gestion des terres de la Couronne aux communautés locales. Les sessions publiques tenues par la CUTER dans toute la province ont permis de constater un manque général de compréhension des politiques de gestion des terres de la Couronne par le MRNÉNB. Pour gagner la confiance de la population, nous recommandons que le MRNÉNB diffuse l'information directement au lieu de déléguer cette tâche à ses bénéficiaires. Un autre avantage de la consultation directe est que le MRNÉNB serait mieux renseigné sur les préoccupations de la population sur la gestion des terres de la Couronne.

- ***Il est recommandé que le MRNÉNB mette en place un mécanisme de consultation publique et tienne compte des préoccupations de la population dans l'établissement de ses plans de gestion des terres de la Couronne.***

## *4.3 FORESTERIE SUR LES TERRES PRIVÉES*

### 4.3.1 Historique et préoccupations

Les forêts privées jouent un rôle important dans l'économie des régions rurales depuis les débuts de la Province. Les résidents ruraux qui tirent leur subsistance de la terre ont traditionnellement combiné les activités agricoles et forestières pour s'assurer un revenu plus stable. Bien que cette situation ait quelque peu changé depuis le regroupement des terres agricoles en des exploitations plus vastes, de nombreux résidents ruraux continuent de considérer les lots boisés pour un revenu d'appoint.

**On compte plus de 50 000 boisés privés au Nouveau-Brunswick, ce qui représente environ 32% de toutes les terres boisées. Ces chiffres montrent clairement que les pratiques de gestion des forêts privées peuvent avoir une influence importance sur l'économie, l'environnement et les habitats fauniques du Nouveau-Brunswick.**

Le Conseil canadien des ministres des forêts[4] a reconnu la nécessité d'un développement durable des forêts canadiennes. Ce rapport présente un éventail de stratégies fournissant une base complète pour l'établissement d'une politique d'exploitation durable des forêts du Nouveau-Brunswick. Par exemple, pour ce qui est de la protection de l'environnement, il propose les principes suivants :

> Les processus écologiques à l'oeuvre au sein des écosystèmes forestiers sont essentiels au maintien de la vie sur la terre et doivent être préservés à tout prix.
>
> L'utilisation et la gestion des forêts pour un développement durable doivent respecter les conditions et la capacité de régénération des forêts.
>
> L'utilisation et la gestion des forêts doivent garantir la diversité de la faune et de ses habitats.

Bien que ces principes soient très généraux, ils fournissent une base pour l'établissement d'une stratégie de gestion détaillée des lots boisées privés au Nouveau-Brunswick.

Par ailleurs, les conditions pour un développement durable des forêts ont été évoquées par la Table ronde du premier ministre sur l'environnement et l'économie[5]. Les recommandations contenues dans ce rapport fournissent un cadre pour la gestion des activités forestières sur les terres privées. Voici quelques unes des principales recommandations :

1) *La Province devrait établir une politique cohérente et un code des pratiques de gestion des ressources forestières pour 1995.*

2) *La Province devrait concevoir un mécanisme formel de consultation publique pour la définition des objectifs de gestion des forêts du Nouveau-Brunswick.*

3) *Il faudrait créer des projets pilotes destinés à démontrer la viabilité d'une exploitation durable des forêts.*

4) *Un plan cohérent de gestion des forêts privées devrait être établi en 1993.*

5) *Un programme de reboisement des zones rurales et urbaines devrait être mis sur pied et appuyé.*

### 4.3.2 Besoins

**L'information soumise à la CUTER démontre la nécessité de gérer les forêts privées dans le respect des impératifs écologiques.** En particulier, les participants ont exprimé des réserves sur la manière dont ces forêts sont exploitées. La coupe à blanc a été critiquée, aussi bien sur les terres privées que sur les terres de la Couronne. Cette pratique affecte non seulement les propriétés voisines, mais les eaux de ruissellement peuvent éroder la couche arable et détruire les frayères. Dans certains cas, le simple fait de dénuder complètement un lot entraîne la disparition d'un habitat faunique important, tel qu'un ravage de cervidés. De plus, après avoir récolté le bois, certains propriétaires de forêts ne manifestent aucun intérêt pour les activités de gestion à long terme, telles que le reboisement. Cette situation se présente souvent pour les forêts conservées à des fins spéculatives, mais beaucoup moins fréquemment dans le cas des exploitants intéressés par un développement durable, comme les agriculteurs qui exploitent la forêt pour en tirer un revenu d'appoint. De nombreux propriétaires utilisent également leur forêt pour fournir du bois de chauffage. **Afin de promouvoir l'exploitation durable des forêts privées, il conviendrait de mettre sur pied un programme de promotion de bonnes pratiques de gestion et le concept de l'utilisation multiple.** Cependant, en dépit de toutes les bonnes intentions, les mesures de protection de l'environnement entraînent des pertes économiques pour les propriétaires de lots boisés, particulièrement le maintien de zones tampons ou la conservation d'une partie de forêt dans son état naturel. Il n'est donc pas surprenant que la CUTER ait recueilli de nombreuses déclarations à l'effet que le respect de mesures écologiques appropriées par les propriétaires de petits boisés nécessiterait soit des subventions, soit des conditions de commercialisation assurant le maintien d'un revenu acceptable.

Certaines propositions suggéraient une gestion des forêts privées analogue à celle qui se pratique sur les terres de la Couronne. Un mémoire proposait d'encourager l'utilisation

multiple des forêts privées en permettant au propriétaire de prélever une redevance d'utilisation de ses terres pour la chasse ou pour d'autres activités récréatives. D'autres mémoires suggéraient des mesures environnementales spécifiques, par exemple la coupe sélective dans les ravages de cervidés et l'interdiction de la coupe à blanc jusqu'aux limites d'une propriété afin de préserver l'esthétique de la forêt et de maintenir une zone tampon.

La nécessité de nouveaux **incitatifs fiscaux** pour aider les propriétaires de lots boisés était évoquée dans de nombreuses présentations. Certains demandaient des abattements fiscaux, comme dans le cadre du programme d'identification des terres agricoles (PITA) ou même des subventions assujetties à une bonne gestion. Certains mémoires faisaient remarquer que la faible valeur de l'évaluation des forêts enlèverait beaucoup d'intérêt aux incitatifs financiers du PITA. L'instauration de servitudes de conservation attachées au titre de la terre a été suggérée pour encourager les propriétaires à dédier à perpétuité des terres à la conservation.

**D'autres préoccupations portaient sur le manque de réglementation applicable aux contracteurs en exploitation forestière.** L'éducation et la réglementation des contracteurs en exploitation forestière pourraient être réalisées par un système de permis ou par un code de pratiques imposé soit par le MRNÉ, soit par les offices de commercialisation.

### 4.3.3 But et objectifs

But

Assurer que les activités de foresterie sur les terres privées se déroulent de manière à minimiser les impacts environnementaux, à protéger les habitats naturels sensibles et à garantir le renouvellement de la ressource à long terme.

Objectifs

1) Assurer dans les forêts privés le même respect de l'environnement que sur les terres de la Couronne.
2) Instituer certains incitatifs économiques destinés à encourager la préservation de l'environnement dans les forêts privées.
3) Rechercher des moyens d'introduire le concept de l'utilisation multiple dans la gestion des forêts privées, tout en préservant les intérêts économiques des propriétaires.

## 4.3.4 Politiques et mesures recommandées

### *A. Gestion des forêts privées*

Un mécanisme existe déjà dans la Loi sur les terres et forêts de la Couronne pour assurer l'application des mêmes pratiques de gestion aux forêts privées des détenteurs de permis sur les terres de la couronne. Cette disposition n'est pas appliquée à l'heure actuelle car le MRNÉNB considère qu'il s'agit de mesures expérimentales qui, dans certains cas, ne devraient pas être appliquées à des propriétés privées tant que leur efficacité n'a pas été démontrée. L'extension des règles des terres de la Couronne aux terres privées des détenteurs de permis ajouterait 20% des forêts du Nouveau-Brunswick dont l'exploitation est réglementée, ce qui représenterait un progrès important.

- ***Il est recommandé que le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie fasse diligence pour pouvoir appliquer la disposition concernant les pratiques de gestion des terres de la Couronne aux terres privées des détenteurs de permis, dès que l'efficacité et la viabilité de telles mesures auront été démontrées.***

### *B. Exploitation durable*

Il est indéniable que les propriétaires de lots boisés éprouvent actuellement des difficultés à tirer un rendement économique acceptable de leur forêt. Ce fait rend difficile de leur imposer des mesures environnementales supplémentaires qui ajouteraient à leurs coûts. Bien que la CUTER considère que la viabilité économique de l'exploitation des forêts privées est importante pour atteindre les objectifs environnementaux, la régulation des marchés est hors de son mandat.

- ***Il est recommandé que le gouvernement, l'industrie et les propriétaires de lots boisés continuent d'explorer les moyens d'arriver à une exploitation durable des forêts privées;***

- ***Il est recommandé que le ministère du Développement économique et du Tourisme mette l'accent sur la diversification des utilisations économiques des forêts privées.***

La discussion d'une stratégie d'exploitation durable des forêts privées a permis de dégager les trois approches suivantes :

1) favoriser appel à l'éducation et l'information;
2) offrir des incitatifs financiers;
3) développer sur pied et appliquer une réglementation appropriée.

Nous allons étudier successivement chacune des ces approches.

## I. Éducation et information

La protection de l'environnement recueille un large consensus au sein de toute la population de la Province, y compris les propriétaires de lots boisés. Les mauvaises pratiques forestières sont souvent dues à l'ignorance. On peut donc envisager des progrès appréciables par l'éducation des intervenants et la diffusion d'informations appropriées. Tout programme de cette nature doit viser autant les contracteurs en exploitation forestière que les propriétaires de lots boisés, car ce sont souvent les premiers qui décident des pratiques de coupe. Par ailleurs, l'information doit viser une meilleure compréhension des règlements sur l'environnement, notamment ceux relatifs aux bassins hydrographiques et à la modification des cours d'eau. Il faut également sensibiliser les intervenants aux conséquences de l'exploitation forestière pour les habitats fauniques et les différentes utilisations de la ressource. À cet égard, un code des pratiques de gestion forestière constituerait un outil important.

Il serait également souhaitable de rédiger un code des opérations forestières pour promouvoir les bonnes pratiques d'exploitation auprès de tous les intervenants. Le manuel d'exploitation forestière des terres de la couronne[6] pourrait servir de base pour la rédaction du code.

## II. Incitatifs financiers

Des incitatifs financiers sont déjà disponibles pour encourager une saine gestion des lots boisés. Par le biais de sous-ententes, des subventions sont mises à la disposition des propriétaires qui souhaitent améliorer leurs activités forestières. Pour se qualifier, le propriétaire doit soumettre un plan de gestion assujetti à une approbation. Les subventions sont administrées par les offices de commercialisation des produits forestiers. Des programmes de ce genre assurent un bon équilibre entre l'aide financière et le contrôle des pratiques de gestion. Ils ont connu un tel succès qu'il y a aujourd'hui une période d'attente d'un à deux ans. D'autres formes d'incitation financière ont été suggérées, particulièrement le report d'impôts fonciers, comme dans le cadre du Programme d'identification des terres agricoles. Dans le cas des forêts, la difficulté est que les taux d'évaluation sont si bas que l'incitation à participer au programme serait probablement insuffisante.

### III. Réglementation

L'imposition de pratiques d'exploitation durables par voie de règlements ne doit être envisagée qu'en dernier recours et après une réflexion et des consultations approfondies. Ainsi, les règles imposées pour la protection des bassins hydrographiques ont été perçues d'une manière très négative par les propriétaires ruraux, même ceux qui conviennent de la nécessité d'une telle protection. Ils considèrent que les règlements ont été appliqués d'une manière arbitraire, que certaines de leurs dispositions n'ont pas de base scientifique claire et que le tout n'a pas été bien expliqué. Les règles sur la modification des cours d'eau sont un autre exemple de réglementation ayant partiellement manqué sa cible. Dans ce cas, la difficulté d'appliquer le règlement nous a été présentée comme un problème sérieux. Compte tenu de ces expériences et de la situation économique difficile des propriétaires de lots boisés, il est clair qu'une éventuelle réglementation devrait être mise en place sur une période suffisamment longue pour permettre une consultation approfondie destinée à faire ressortir clairement les objectifs et la logique des mesures suggérées. Par ailleurs l'application d'une telle réglementation repose autant sur la bonne volonté que sur des mesures coercitives et il faudrait prévoir un programme complet et continu d'information.

## C. *Politiques provinciales*

L'impulsion nécessaire à l'instauration de pratiques d'exploitation durable dans les forêts privées doit venir essentiellement d'un cadre politique provincial. Le préalable fondamental d'une telle politique est l'établissement d'une base d'information adéquate. Cela peut comprendre la collecte des données et la mise en place d'un système de classification des forêts, qui servirait de base pour l'établissement des priorités entre les diverses utilisations de la ressource. Cet aspect est plus particulièrement traité à la section 5.1 sous le titre «Protection des zones naturelles et fragiles».

- ***Il est recommandé que la Province se dote d'un ensemble de politiques couvrant les éléments suivants :***

  1) ***Mise en place d'un système d'identification et de classification des terres forestières susceptibles d'utilisations multiples.***
  2) ***Rédaction d'un code des pratiques de gestion des ressources forestières.***
  3) ***Mise en place d'une politique globale d'exploitation durable des forêts privées. Cette politique doit mettre l'accent sur l'éducation, mais doit aussi comporter des incitatifs et, le cas échéant, des règlements.***
  4) ***L'élaboration de tous les codes et politiques devrait comporter un processus de consultation et de développement de consensus impliquant les organismes***

*gouvernementaux, les responsables de l'industrie, les propriétaires de lots boisés, les organismes non gouvernementaux concernés et le grand public.*

5) *Le Projet de forêt modèle de Fundy doit être suivi pour évaluer son degré de succès dans l'intégration de divers groupes ayant des intérêts divergents au niveau de la gestion de la forêt. Si le projet est un succès, il pourrait être étendu à l'ensemble de la province dès que possible.*

6) *Il conviendrait également d'étudier des projets pilotes à plus petite échelle dans des lots boisés privés pour déterminer si certains concepts peuvent être applicables, pratiquement, à des superficies réduites.*

7) *Il faudra chercher le moyen de réglementer les activités des contracteurs en exploitation forestière. Un système de licences et de surveillance devrait être établi pour assurer le respect de bonnes pratiques de coupe. Cette fonction pourrait être déléguée à des organismes, tels les offices de commercialisation des produits forestiers.*

## *D. Plans de district*

Dans certaines situations, un plan d'aménagement de district pourrait inclure la nécessité d'une utilisation multiple de forêts privées, par exemple à des fins récréatives. En pareil cas, la Commission de la planification et d'aménagement de district devra probablement rencontrer les propriétaires ou leurs représentants et négocier un transfert de fonds destinés à compenser l'incidence de l'utilisation publique de ces forêts.

Une autre initiative possible au niveau régional ou local pourrait être la diversification de l'économie locale par la transformation de produits forestiers différents des produits traditionnels. La Commission de planification et d'aménagement de district devra instaurer une collaboration étroite avec les propriétaires de lots boisés un transformateur potentiel pour assurer une alimentation fiable en matière première.

Ces mesures seraient facilitées par la présence d'un représentant de l'association des propriétaires de lots boisés au Comité consultatif technique de la Commission de planification et d'aménagement de district, comme recommandé à la section 2.4.5.

- *Il est recommandé que lors de préparation des plans d'aménagement de district, des consultations soient instaurées avec les propriétaires concernés sur toute proposition d'utilisation des lots boisés afin de déterminer si la proposition est acceptable, et d'envisager les solutions possibles l'accès et d'éventuelles compensations.*

## 4.4 GRAVIÈRES, SABLIÈRES, CARRIÈRES ET EXTRACTION MINÉRALE

### 4.4.1 Historique et préoccupations

Le sable, le gravier et la roche sont des matériaux indispensables pour la construction des fondations et le revêtement des routes, aussi bien que pour le béton et les blocs utilisés dans la construction de bâtiments. La sphaigne est une autre ressource intéressante extraite dans certaines régions de la province.

Dans le cadre de cette section, nous utiliserons les termes «**gravière**» ou «**sablière**» pour désigner une excavation permettant l'extraction de substances non consolidées, telles que la terre, le sable ou le gravier. Le terme «**carrière**» sera réservé à une extraction à l'explosif de **roche** compacte[7]. Les matières premières les plus couramment extraites des sablières, gravières et carrières sont le sable, le gravier et la roche. La Loi sur l'exploitation des carrières donne une définition assez large des «**substances de carrières**» qui comprend «les pierres ordinaires, de taille ou meulières, le sable, les graviers, la tourbe, la sphaigne, l'argile et la terre». La tourbe et la sphaigne ne sont évidemment pas extraites de carrières, mais sont incluses dans la définition pour les besoins de l'application de la Loi.

**Les gravières, les sablières et les carrières sont donc une source essentielle de matières premières, indispensables à l'industrie de la construction et à la croissance économique.** La construction absorbe chaque année des quantités importantes de «substances de carrières». Cependant, l'industrie de l'extraction est handicapée par la faible valeur unitaire de ces matériaux qui ne permet pas de les transporter sur de grandes distances. Il faut donc trouver des sources d'extraction à proximité des communautés qui les utilisent pour la construction de routes et de bâtiments.

**Les activités essentielles à l'exploitation des gravières, sablières et carrières sont souvent une cause de conflits.** Ces conflits sont dus au caractère bruyant et polluant des opérations dans les secteurs résidentiels. Il arrive qu'une carrière soit ouverte à proximité d'une maison existante, mais dans d'autres cas, des maisons sont construites à proximité d'une carrière existante. D'autres conflits potentiels sont moins évidents, mais tout aussi réels. Ils prennent naissance lorsque les activités d'extraction se déroulent à proximité d'autres ressources, agricoles ou forestières. Il arrive aussi que la qualité de l'environnement elle-même soit affectée par l'exploitation de gravières, de sablières ou de carrières.

Pour les gens qui vivent à proximité de ces exploitations, le bruit, la poussière, les vibrations, les horaires de travail et les questions de sécurité sont autant de points de litiges. Le **bruit**

causé par les opérations, qu'il s'agisse de l'explosion de mines ou de la circulation de camions, est un dérangement bien réel pour les résidents du voisinage. Le bruit des explosions et des machines, inhérents aux opérations d'extraction et de traitement, peut gêner non seulement les résidents du voisinage, mais aussi la faune dont certaines espèces sont perturbées jusqu'à des kilomètres. Les explosions et les vibrations qu'elles engendrent dans le sol peuvent endommager les puits et les fondations. La **poussière** résultant des opérations d'excavation, de dynamitage, de criblage et de concassage, peut affecter la santé des humains, des animaux et des plantes, sans parler des dépôts inesthétiques sur les bâtiments et les véhicules. Les **horaires de travail et la sécurité publique** posent un problème surtout dans le cas des carrières utilisant des explosifs et de la machinerie lourde. Par ailleurs, les excavations abandonnées dans les zones peuplées représentent également un risque. Les effets sociaux négatifs de ces exploitations situées à proximité des zones résidentielles peuvent affecter la valeur des propriétés, la qualité de vie des résidents et l'aspect général de l'endroit.

Il n'est pas rare que des **usines d'asphalte** soient installées à côté des gravières. La production d'asphalte pose des problèmes particuliers de qualité de l'air et de niveaux de bruit élevés, en plus de toutes les nuisances associées au transport des matériaux. À l'heure actuelle, toute usine d'asphalte a besoin d'un permis d'exploitation délivré conformément au règlement sur la qualité de l'air de la Loi sur l'assainissement de l'environnement.

Les gravières, sablières, carrières et usines d'asphalte peuvent également avoir des **impacts environnementaux** en polluant les plans d'eau en aval du site. Les changements dans la quantité et de la qualité de l'eau peuvent également affecter les terrains avoisinants, les eaux souterraines, les frayères, les habitats de la faune et la végétation. Les **eaux souterraines** sont parmi les ressources les plus vulnérables aux effets des opérations d'extraction. Les cartes établies par les Commissions de planification et d'aménagement de district montrent par exemple que les meilleurs sites pour l'extraction de gravier sont également des zones primordiales pour la reconstitution des nappes phréatiques. Les sablières, les gravières, les carrières et les usines d'asphalte installées à proximité des sources privées et publiques d'approvisionnement en eau sont une menace constante de contamination.

**Plusieurs intervenants ont vivement déploré l'absence de règlements sur la remise en état des sites d'extraction abandonnés.** Les gravières, les sablières et les carrières laissent des cicatrices pour le moins inélégantes et dangereuses dans le paysage, longtemps après la fin des opérations d'extraction. L'un des mémoires soumis à la CUTER dans le sud-est de la Province précisait même que le paysage rural ressemblait à un «champ de bataille dévasté par les bombardements». Nous avons entendu les mêmes plaintes dans la péninsule acadienne et particulièrement sur l'île Lamèque où nous avons pu constater de visu les proportions dramatiques du problème. **Force est d'admettre que le Nouveau-Brunswick n'a pas un bon dossier dans le domaine de la réhabilitation des gravières, des sablières et des carrières.** Pendant l'exploitation et même après l'épuisement de la ressource et l'abandon des opérations, rien ou presque rien n'est fait pour réhabiliter le site. En plus des problèmes évidents de sécurité, la remise en état du site permettrait de l'utiliser pour

d'autres activités et constitue une démarche indispensable dans notre recherche d'un développement non préjudiciable à l'environnement. Au lieu de laisser des plaies béantes, les excavations pourraient être remises en état et utilisées à des fins agricoles ou forestières, ou éventuellement communautaires ou récréatives.

Au cours des années, plusieurs municipalités ont exercé un certain contrôle sur les exploitations privées en se fondant particulièrement sur l'article 34 de la Loi sur l'urbanisme qui permet de zoner des terrains et d'imposer des conditions à l'extraction de sable et de gravier. Certaines dispositions des arrêtés de zonage sont différentes d'une communauté à l'autre, mais d'autres sont basées sur les dispositions de la Loi sur l'exploitation des carrières (1983).

A l'extérieur des municipalités, le zonage est pratiquement inexistant, de même que le contrôle des gravières, des sablières et des carrières. En 1983, la Province s'est dotée de la loi précitée permettant de contrôler l'exploitation des carrières. Toutefois, sa portée ne s'étend pas au-delà des terres de la Couronne et des zones riveraines éventuellement désignées par un décret en Conseil. Pour toute extraction dans une zone riveraine désignée, quel qu'en soit le propriétaire, la *Loi sur l'exploitation des carrières* exige l'obtention d'un permis du ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie. Le terme «zone riveraine» désigne tout terrain se trouvant dans une bande de 300 mètres au-delà et de 300 mètres en deça de la ligne normale des hautes eaux de tout étang, lac, rivière ou étendue d'eau et comprend le lit, la berge, la grève, la rive, la dune, la barre, le bas fond ou le fond de vase existant dans le périmètre de ces terrains. La politique du MRNÉ est d'interdire toute extraction dans cette bande de 600 mètres le long de la zone côtière. **La Loi sur l'exploitation des carrières n'a qu'un effet très limité dans les zones rurales.**

Tourbe de sphaigne

Dans les sites d'extraction de la tourbe, le vent peut entraîner jusqu'à 15% des fibres de tourbe. Ces fibres volantes sont une source de préoccupation pour les résidents de communautés, telles l'île de Lamèque, où l'exploitation des dépôts de sphaigne est une importante activité économique. Ces fibres causent également des problèmes en se déposant dans les cours d'eau ou dans les zones côtières consacrées à la production de coquillages. Selon un rapport du groupe sectoriel sur les eaux et les terres à la Table ronde du premier ministre sur l'environnement et l'économie, le problème pourrait être éliminé en imposant l'emploi de bassins de décantation et d'aspirateurs (actuellement disponibles) qui retiennent 100% des fibres extraites.

Minéraux métalliques

Jusqu'ici, nous n'avons pas parlé des minéraux métalliques qui ne sont assurément pas négligeables, tant par leur impact sur l'environnement que par leur importance pour l'économie de la Province. La CUTER n'a enregistré qu'un petit nombre de commentaires à l'égard des mines. Les principales préoccupations portaient sur les pratiques de

prospection sur terrains privés, plutôt que sur l'exploitation minière elle-même, qui se déroule en quasi-totalité sur les terres de la Couronne. Ce peu d'intérêt du public pour les opérations minières ne doit cependant pas être interprété comme une absence d'inquiétudes dans ce domaine. L'extraction et le traitement des minéraux perturbent souvent de grandes étendues de terrain. Certaines mines produisent des résidus nécessitant un traitement continu pour protéger l'environnement. De plus, il est difficile, dans l'état actuel de la technologie et de nos connaissances géologiques, d'exclure le potentiel minier futur d'une région donnée. Pour cette raison et compte tenu du fait que les lois du Nouveau-Brunswick n'accordent pas aux propriétaires fonciers de droits sur les minéraux dans le sous-sol, il ne serait pas réaliste d'appliquer aux minéraux métalliques les mêmes lois, règlements et politiques qu'à l'extraction de sable, de gravier ou de roche.

Les projets miniers sont actuellement soumis à des règles relativement strictes. **Tous les projets miniers sont analysés et, dans la plupart des cas, une étude d'impact environnemental (EIE) est exigée pour toute exploitation minière proposée. Le promoteur doit également soumettre un plan de nettoyage et de réutilisation du site.** L'industrie minière est un employeur important et contribue largement à l'économie de la Province. Comme l'expliquait l'exposé de principe soumis à la CUTER par le ministère des Municipalités, Culture et Habitation, un pourcentage important des terres perturbées par les opérations minières ont déjà été remises en état ou pourront l'être dans l'avenir (depuis 1968, 440 hectares ont été réhabilités par NB Coal et certaines mines portent aujourd'hui des champs de bleuets et des plantations de pins).

Un autre problème présenté à la CUTER se rattache au fait que les **prospecteurs** négligent d'aviser ou de consulter les propriétaires avant de pénétrer sur des propriétés privées. Ce problème pourrait être réglé d'une manière non officielle par des contacts avec les associations concernées ou par une clause ajoutée aux règlements de la Loi sur les mines.

Pour toutes ces raisons, cette section traitera principalement des «minéraux industriels» extraits des sablières, des gravières et des carrières, ainsi que de la tourbe de sphaigne qui est assimilée aux «substances de carrières».

### 4.4.2 Besoins et possibilités

**Les problèmes causés par les gravières, sablières et carrières reposent sur un dilemme fondamental : ces ressources sont nécessaires et doivent être préservées, mais simultanément les propriétaires et les personnes qui vivent à proximité des sites d'extraction doivent être protégés contre les inconvénients et les risques qui résultent de l'exploitation normale de ces sites.**

Le premier élément du dilemme est le fait que la ressource doit être protégée pour continuer à répondre aux besoins des communautés et de l'industrie de la construction. Les

dépôts minéraux doivent être protégés des autres aménagements susceptibles de gêner ou d'empêcher leur extraction actuelle ou future. Pour cela, il faut avant tout **localiser et cartographier les dépôts** qui offrent un potentiel appréciable. Il faudra peut-être aussi prévoir les impacts potentiels des activités d'extraction sur les propriétés adjacentes, les eaux souterraines, les cours d'eau et les sites naturels. Dans son exposé de principe soumis à la CUTER, le ministère de l'Environnement conclut qu'il faut **incontestablement élaborer des politiques pour régir les divers sites d'extraction d'agrégats prévus dans un proche avenir,** y compris pour des projets précis, comme la construction de la nouvelle route transcanadienne.

L'autre élément du dilemme est la nécessité de protéger les résidents contre les nuisances associées à l'extraction des minéraux. En fait, toutes les politiques et mesures recommandées doivent tenir compte de l'emplacement, du type d'exploitation et des mesures de remise en état des sites d'extraction de minéraux.

Des mesures doivent être prises en vue de la **remise en état des sites d'extraction.** D'autres parties du Canada nous donnent des exemples de ce qu'il pourrait advenir au Nouveau-Brunswick dans quelques années. Un article décrivant la situation en Ontario expliquait que la remise en état des gravières et des carrières a fait de grands progrès depuis les premiers temps où il était courant pour un exploitant d'épuiser le gisement et de disparaître sans autre forme de procès[8]. Depuis une vingtaine d'années, en Ontario et ailleurs, les gouvernements et les communautés locales ont institué des programmes énergiques de réhabilitation des sites d'excavation. En Ontario, la loi imposant la remise en état des sites miniers industriels (et des carrières) remonte à 1971. Depuis 1990, la Loi sur les ressources en agrégats impose aux exploitants de présenter des plans détaillés de leur programme de remise en état pendant et après l'excavation, qui sont l'une des conditions de délivrance d'un permis. Plusieurs plans de réhabilitation innovateurs ont été soumis, dont certains comportent des projets de reboisement, des parcs et mêmes des lotissements résidentiels. Une étude de l'expérience de l'Ontario sur les 20 dernières années permettrait d'avoir une idée précise de ce que le Nouveau-Brunswick peut attendre de la remise en état de ces excavations industrielles au cours des deux prochaines décennies.

### 4.4.3 But et objectifs

But

Protéger et promouvoir une exploitation durable des terres nécessaires à l'extraction des substances de carrière, tout en minimisant les conflits entre les opérations d'extraction et les résidences avoisinantes.

Objectifs

Objectifs économiques

1. Protéger les ressources en agrégats et minérales pour continuer à répondre aux besoins des industries de la construction et des routes.
2. S'assurer que l'utilisation des terres n'empêchera pas l'exploration et la mise en exploitation des gisements d'agrégats et autres minéraux.
3. Assurer que l'utilisation des terres avoisinantes n'entravera pas le développement des opérations d'extraction.

Objectifs liés à l'environnement et aux ressources naturelles

1. Promouvoir des méthodes respectueuses de l'environnement pour l'exploration, la mise en exploitation et l'extraction des agrégats et autres minéraux nécessaires à l'économie de la Province.
2. Établir des normes de préservation et de protection de la qualité de l'environnement pour l'exploitation de gravières, de sablières et de carrières.
3. S'assurer que les normes régissant l'exploitation des gravières, sablières et carrières sont appliquées et minimisent les effets négatifs de l'extraction sur les exploitations agricoles, les zones côtières et les autres zones fragiles.

Objectifs communautaires

1. Minimiser les effets de la prospection, du développement et de l'exploitation des gravières, sablières et carrières sur les communautés résidentielles avoisinantes.
2. Établir et appliquer des normes strictes de remise en état des sites d'extraction permettant de les rendre disponibles pour des utilisations compatibles avec celles des terrains avoisinants.

### 4.4.4 Politiques et mesures recommandées

La stratégie recommandée pour traiter des gravières, des sablières et des carrières au Nouveau-Brunswick comporte deux volets : un processus d'identification et de désignation des gisements offrant un potentiel appréciable et un système universel de permis réglementant l'exploitation des gravières, sablières et carrières dans toute la province. Ces deux volets doivent faire partie intégrante d'une politique cadre à l'échelle de la province, au même titre qu'un ensemble de normes pour l'implantation, l'exploitation et la remise en état des sites d'extraction.

## *A. Politique cadre au niveau provincial*

Les recommandations suivantes sont formulées pour une politique cadre provinciale :

- ***Que la Province se dote d'une stratégie globale de désignation et de protection des gisements de substances de carrière sur toute l'étendue de son territoire.***

- ***Que la Loi sur l'exploitation des carrières soit étendue à toutes les terres de la Province. Il serait également souhaitable de modifier cette Loi pour y incorporer un système universel de permis destinés à réglementer l'extraction de pierres ordinaires, de taille ou meulières, de sable, de gravier, de tourbe, d'argile et de terre.***

- ***Que le gouvernement étende la portée de la Loi sur l'exploitation des carrières par des règlements imposant des permis, des ententes de gestion et des normes pour l'implantation, l'exploitation et la remise en état des sites. Ces normes devraient couvrir les points suivants :***

  - ***heures de travail;***
  - ***implantation;***
  - ***protection des eaux de surface;***
  - ***protection des eaux souterraines;***
  - ***protection des propriétés adjacentes par une zone tampon naturelle (exigence locale);***
  - ***protection de la faune et des frayères;***
  - ***contrôle des effluents;***
  - ***contrôle de l'érosion et de la sédimentation;***
  - ***contrôle des rejets d'huile et de substances nocives;***
  - ***émission de poussière;***
  - ***utilisation d'explosifs;***
  - ***bruit;***
  - ***remise en état du site;***
  - ***sûreté des installations;***
  - ***sécurité du public;***
  - ***effets visuels et esthétiques.***

Les principaux problèmes du Nouveau-Brunswick résident dans la confusion qui règne sur la nature et le mandat des organismes chargés de contrôler les sites d'extraction, ainsi que l'apparent manque de communication et de coordination entre ces organismes. Divers aspects de l'exploitation des carrières sont contrôlés par le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie, le ministère de la Justice et le ministère de l'Environnement. Il conviendrait de désigner un organisme unique chargé de superviser l'ensemble des activités

des gravières, sablières et carrières. Logiquement, ce devrait être le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie. Tous les ministères et organismes devraient être sensibilisés à la nécessité de protéger les gisements importants de sable, de gravier et de roche et de se conformer à la politique provinciale avant de prendre une mesure quelconque susceptible de nuire à ces ressources. Avec un Comité de planification et de développement interministériel au niveau provincial et un Comité consultatif technique associé à la Commission de la planification et d'aménagement de district, comme recommandé au chapitre 2, la coordination nécessaire entre les divers intervenants gouvernementaux devrait être facilitée, de même qu'entre les ministères et les régions. Comme divers aspects de cette question varient d'une région à l'autre, même une stratégie provinciale n'évitera pas une étude complète, spécifique à chaque cas. Ce processus devra faire appel à l'expertise appropriée, complétée par des connaissances locales. Confrontée à une situation similaire à celle du Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse a adopté des politiques provinciales d'utilisation des terres pour résoudre la gestion des ressources en sable, gravier et roche. Avant d'adopter cette politique, le gouvernement a fait circuler un document de travail pour recueillir les commentaires des particuliers, des organismes, des municipalités, des ministères et des agences gouvernementales concernés. Le Nouveau-Brunswick devrait s'inspirer de cette approche en impliquant chaque intervenant dès qu'une structure sera en place pour permettre les communications entre les organismes gouvernementaux, les communautés locales, les agences de développement et la communauté professionnelle.

Il revient à la Province de faire preuve du leadership nécessaire pour soutenir le développement continu et futur de ses ressources minérales. La Province et l'industrie doivent se concerter pour mettre sur pied une stratégie couvrant la désignation des sites potentiels et les directives en matière de développement, de façon à tirer le meilleur parti de ces ressources, tout en minimisant les conséquences négatives pour l'environnement et les conflits avec les autres utilisations des terres. Ces questions devront être résolues avant d'approcher les communautés locales pour recueillir leur avis et leur soutien.

- ***Il est recommandé que le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie ait l'entière responsabilité des gravières, des sablières et des carrières. Cette responsabilité comprendrait la coordination avec les autres ministères et l'implication de tous les intervenants dans l'élaboration des politiques et des règlements provinciaux.***

## *B. Désignation*

Bien que la désignation soit ultimement la prérogative des communautés locales, la Province conserve la responsabilité d'identifier les gisements de sable, de gravier et de roche de carrière riches ou pauvres qui seront inclus dans les plans d'aménagement locaux. Pour réaliser cette tâche, les informations actuelles sur les gisements d'agrégats devront être mises à jour et cartographiées avec autant de précision que possible. De plus, en raison des conséquences possibles pour l'environnement de l'ouverture de gravières, de sablières et de

carrières et du fait de l'importance des produits extraits, toute la population du Nouveau-Brunswick a intérêt à ce que la désignation des sites potentiels fasse l'objet d'une politique provinciale, soit contrôlée au niveau provincial, mais tienne compte de l'avis des communautés locales. La Province commencera par identifier et désigner les sites potentiels dans le cadre de sa politique globale, mais en permettant aux communautés d'user de leurs prérogatives pour effectuer les ajustements nécessaires en fonction des circonstances locales.

- ***Il est recommandé que la Province entreprenne un programme d'identification, de désignation et de cartographie des gisements importants ou rares de ressources d'agrégats sur toute l'étendue de son territoire. Il est de plus recommandé que la Province évalue la possibilité de classer des sites désignés, selon leur potentiel «élevé» ou «moyen».***

Cette approche, utilisée avec succès au Manitoba, est décrite ci-après[9]. Un potentiel minéral «élevé» correspond à un gisement de minéraux important ou à une zone de forte probabilité de découverte. Cette désignation permettrait de protéger le site de façon à réserver le terrain en priorité à l'extraction. Le choix d'une telle désignation doit tenir compte de l'utilisation actuelle du terrain. On suppose en fait que la zone n'a pas été aménagée à d'autres fins. Pour les sites à potentiel «élevé», pour lesquels il est possible de minimiser les conflits avec les autres utilisations du terrain, l'extraction devrait devenir la vocation prioritaire. Pour une telle désignation, aucune utilisation ne doit être autorisée si elle risque de causer un conflit avec l'extraction.

Un potentiel minéral «moyen» correspond à un gisement de moindre importance, par exemple lorsque le minéral n'est pas de haute qualité, ou lorsque le potentiel n'est pas totalement démontré. Avec l'assentiment de la Province, ou sous réserve de l'adoption d'une disposition particulière dans les plans locaux, il est possible d'autoriser une utilisation risquant de créer un conflit ultérieur.

La Province doit être consciente de la nécessité de protéger ses ressources en agrégats. Par ailleurs, elle doit être prête à prendre et à partager avec les communautés locales, la responsabilité de limiter l'impact des opérations d'extraction sur l'environnement et sur les utilisations avoisinantes. Les principaux objectifs de cette pratique sont, d'un côté, la protection de ressources adéquates de sable, de gravier et de roche de construction en vue de permettre une extraction à des coûts raisonnables pour les consommateurs de la Province et d'autre part, la nécessité de minimiser les impacts environnementaux des opérations d'extraction et les conflits potentiels avec d'autres utilisations.

- ***Il est recommandé que la Province établisse un ensemble de directives quant au choix des sites d'extraction pour aider les communautés locales à désigner les futures gravières, sablières et carrières dans leurs plans locaux. Ces directives doivent tenir compte des nappes phréatiques, de la distance du site aux installations résidentielles existantes et aux cours d'eau, des problèmes d'accès, des utilisations futures de la zone et des contraintes de remise en état du site. Les communautés sur le territoire desquelles se trouvent des***

***gisements importants de sable, de gravier ou de roche, répondant aux critères de choix des sites, auront la responsabilité de protéger ces sites dans leurs stratégies locales et leurs arrêtés d'occupation des sols;***

- ***Il est recommandé que la Loi sur l'urbanisme soit modifiée pour permettre que la désignation provinciale puisse être modifiée dans les documents de planification au niveau du district ou au niveau local, pour respecter les critères locaux de localisation.***

## C. *Système de permis et ententes de gestion*

L'exploitation serait assujettie à un permis annuel délivré sur la base de plans soumis par le propriétaire du terrain ou l'exploitant du site. En plus de démontrer la conformité aux règlements, la demande de permis devrait contenir les plans nécessaires décrivant toutes les phases des opérations d'extraction et fournissant la base d'ententes de gestion.

- ***Il est recommandé qu'en plus d'un permis, l'exploitant signe une entente de gestion avec la Province, ladite entente fixant les distances de recul et les zones tampons, la profondeur et la superficie de l'excavation et les modalités de remise en état du site;***

- ***Il est recommandé que les permis d'exploitation de gravières, de sablières ou de carrières soient administrés par le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie, en collaboration avec les autorités du district responsables de la planification, des arrêtés de zonage et des règlements.***

*Comme indiqué plus haut, les distances de recul ou les zones tampons feraient partie intégrante de l'entente de gestion. Dans toute la Province, des zones tampons entourant les sites d'excavation seraient obligatoires pour protéger le voisinage du bruit, de la poussière et des dégradations visuelles. Ces zones tampons peuvent être définies par des distances de recul fixées par la politique provinciale et imposées par le système de permis. Pour faciliter la vérification des distances de recul, il suffit d'exiger que l'exploitant place des jalons marquant les limites de la propriété et de les faire vérifier par un inspecteur[10]. En plus de cette norme minimale applicable à l'ensemble de la Province, les communautés locales pourraient imposer une «zone tampon naturelle», telle que définie dans la suggestion ci-après faite par le ministère de l'Environnement[11].*

> *Une zone ou une bande de terrain boisé ou couverte de végétation, longeant les limites de la propriété entre le site d'extraction et la propriété adjacente, un plan d'eau ou toute autre zone spécifiée; dans le but de protéger la propriété adjacente (et de laisser un passage pour la faune sauvage entre les zones d'habitat disponibles), ou un plan d'eau des effets néfastes de l'extraction, ou pour*

*préserver la qualité ou l'utilisation existante de la zone aménagée.*

*Ces zones tampons seraient essentiellement des bandes de terrain non touchées par l'exploitation, sur une végétation naturelle, ou des plantations appropriées au besoin.*

## *D. Mesures de sécurité pour la remise en état*

Bien qu'il soit techniquement difficile de percevoir sur des terres privées des redevances analogues à celles imposées sur les terres de la Couronne, lors de la soumission d'un plan de gestion et de réhabilitation, l'exploitant pourrait être tenu de verser une redevance basée sur les quantités extraites pour couvrir les frais de remise en état. L'obligation de remise en état du site sera inapplicable sans une forme appropriée de garantie financière. Une option logique est d'imposer une redevance par mètre cube ou par tonne de matériaux extrait du site. Une autre option, suggérée par un mémoire de la New Brunswick Mining Association, pourrait être de modifier la législation fiscale de façon à permettre de verser les déductions d'impôts actuelles dans un fond de garantie pour la remise en état à long terme.

- ***Il est recommandé qu'en plus de l'entente de gestion exigée pour la délivrance d'un permis, la Province étudie la possibilité de percevoir une redevance sur les activités d'extraction, de façon à garantir la bonne exécution des modalités de l'entente de gestion concernant la remise en état du site, ou encore d'assortir le permis de redevances suffisantes pour couvrir les frais de remise en état.***

*Île Lamèque*

Plusieurs citoyens de la province ont exprimé des inquiétudes à l'effet que de nombreuses gravières, sablières et carrières restent béantes après l'abandon des activités d'extraction. Sur l'île Lamèque, le problème a atteint des proportions telles qu'il faudrait intervenir sans délai. La Province ne devrait plus tolérer cette destruction du paysage, ni à l'île Lamèque ni ailleurs.

- ***Il est recommandé que la Province établisse un programme d'identification et de remise en état des sites d'extraction abandonnés. Un ordre de priorité devra être établi pour traiter d'abord les sites dangereux pour le public ou particulièrement préjudiciables à l'environnement. Ce programme devrait être appliqué en consultant les propriétaires responsables des sites;***

- ***Il est recommandé qu'en raison de la gravité de la situation sur l'île Lamèque, cette zone soit utilisée comme projet pilote pour vérifier l'applicabilité des dispositions de la présente section.***

## *E. Usines d'asphalte*

- ***Il est recommandé que des directives soient établies pour l'implantation et l'exploitation de toutes les usines d'asphalte.***

Ces directives pourraient être incorporées aux des districts ou des communautés. Les «irritants» les plus courants nécessitant l'établissement de normes sont le bruit, la poussière et la pollution de l'air. Les directives devraient couvrir les problèmes de santé et d'odeurs associés aux émissions dans l'air. Les usines d'asphalte, particulièrement celles qui sont permanentes, peuvent également être soumises aux politiques d'utilisation des terres à des fins commerciales et industrielles, telles que décrites dans la section 3.3 du présent rapport.

## 4.5 GESTION ET PROTECTION DE NOS BASSINS HYDROGRAPHIQUES

### 4.5.1 Historique et préoccupations

En construisant le barrage Mactaquac dans les années 60, la Province du Nouveau-Brunswick faisait probablement l'initiative la plus près d'une planification intégrée sur la base d'un bassin hydrographique. En raison des effets qu'a eus cet important projet sur les villages entourant le bassin projeté, avec le déplacement de nombreuses familles et l'aménagement de la ville de Nackawic, nous ne nous sommes jamais aventurés plus loin dans la planification régionale. Parmi les autres tentatives de planification à l'échelle des bassins hydrographiques, mentionnons l'étude de la Commission du bassin du fleuve Saint-Jean au milieu des années 70, ainsi que la Commission de la voie navigable internationale de Sainte-Croix actuellement en cours. Cette expérience limitée en matière de planification de l'utilisation des terres dans des bassins hydrographiques ne reflète pas l'intérêt des Néo-Brunswickois pour les bassins hydrographiques et le système hydrologique. Il s'agit en fait, du système naturel le plus important rattachant les précipitations à nos ressources en eau de surface et souterraine. "La terre et l'eau constituent le capital de la société. Si on les gaspille, ou si on les investit dans des entreprises à faible rendement, la société ne peut pas prospérer".[12] **Même en l'absence de planification d'ensemble élaborée sur la base de bassins hydrographiques, le Nouveau-Brunswick s'achemine vers une reconnaissance de l'importance des bassins hydrographiques comme ressource. Ces dernières années, la priorité a consisté à répondre aux besoins les plus immédiats des citoyens et l'intérêt pour les bassins hydrographiques a surtout porté sur les systèmes domestiques d'approvisionnement en eau.**

#### *A. Bassins d'approvisionnement en eau potable*

La responsabilité de désigner et de réglementer les zones à l'intérieur des bassins d'approvisionnement en eau potable incombe au ministre de l'Environnement. En 1982, la réglementation sur la qualité de l'eau a été modifiée, permettant ainsi au Ministre de désigner «zone protégée» la source de tout approvisionnement public en eau. À l'intérieur d'une zone désignée, le Ministre peut répartir la consommation d'eau, réglementer, interdire, restreindre ou limiter toute activité ou tout geste susceptible de détériorer la qualité de l'eau. Le Ministre peut également limiter les utilisations inadéquates ainsi qu'établir et appliquer des lignes de conduite et des normes en vue de protéger la qualité des sources publiques d'approvisionnement en eau. Devant l'importance des bassins hydrographiques pour répondre aux besoins humains et, en particulier, la nécessité de disposer d'une source

suffisante d'eau domestique de bonne qualité, cette autorité du ministre de l'Environnement a été appliquée et un important programme a été entrepris afin de désigner et de protéger les réserves publiques d'eau.

**Au Nouveau-Brunswick, vingt-cinq municipalités puisent leur eau potable des rivières, des lacs et des ruisseaux.** Ces bassins hydrographiques sont situés en milieu rural ou urbain. L'aménagement à l'intérieur de ces bassins a été source de contamination, attribuable aux activités résidentielles, commerciales et industrielles (fosses septiques et produits chimiques), de même qu'à des utilisations à caractère rural ou axées sur des ressources telles que l'agriculture (pesticides, engrais, fumier), la foresterie (érosion, envasement, produits chimiques) et les mines (érosion, déchets). Dans un effort pour gérer la qualité de l'eau utilisée par les systèmes publics, le gouvernement provincial a adopté la Loi sur l'assainissement de l'eau destinée à désigner les trente-deux bassins hydrographiques qui sont utilisés par vingt-cinq municipalités. Il a adopté une marge de recul de 75 mètres le long des cours d'eau, à l'intérieur des bassins où s'exerce un contrôle strict des utilisations et des activités. En tout, 20 000 hectares (50 000 acres) de terres privées et de la Couronne se trouvent à l'intérieur de cette marge de recul ou zone tampon. La Province prévoit tenir d'autres rencontres publiques dans les régions touchées par cette désignation avant d'adopter d'autres règlements devant s'appliquer à l'ensemble du bassin hydrographique au-delà de la marge de recul de 75 mètres. Cette approche préventive représente l'option privilégiée par la Province, plutôt que de permettre des activités susceptibles de devenir une source de contamination et d'avoir à procéder par la suite à la décontamination au moyen de coûteux systèmes de traitement des eaux usées.

## B. Besoins, préoccupations et perspectives

À mesure que nous progressons vers la reconnaissance de l'importance de l'environnement dans nos activités et dans notre qualité de vie et que nous tendons vers un développement durable, les bassins hydrographiques sont appelés à retenir beaucoup plus l'attention publique. Les cours d'eau constituent une partie importante du cycle hydrographique dont bénéficient grandement les peuplements. Ils drainent l'excès d'eau de la surface de la terre. Ils transportent des fragments de sol et de roc sous forme de sédiments vers les couches inférieures. Durant les inondations, ils se répandent sur les terrains adjacents, ou plaines inondables et y déposent des sédiments et enrichissent le sol. Les courants nourrissent les marécages et permettent des zones d'élevage, de culture et d'alimentation pour plusieurs espèces de poissons et d'autre faune sur lesquelles la population compte pour son alimentation et ses loisirs.

**Les bassins hydrographiques prennent un sens particulier pour ceux qui comptent sur eux pour leur approvisionnement en eau domestique.** C'est le cas des vingt-cinq localités du Nouveau-Brunswick qui dépendent des bassins hydrographiques pour leur approvisionnement en eau. La qualité de l'eau peut souffrir d'utilisations de terrain et

d'activités impropres à l'intérieur du bassin hydrographique. Bien entendu, on constate facilement à quel point le sel, le sable, le mazout et les produits dangereux s'écoulant dans les cours d'eau peuvent être à l'origine de ces problèmes. Les résidents arrivent plus difficilement à comprendre que l'érosion peut aussi être source de problèmes, ou comment l'écoulement des fermes, les terres de ressources et les chantiers de construction peuvent transporter des sédiments et des produits chimiques susceptibles de causer des problèmes de contamination.

Faute de contrôler les activités susceptibles d'influer sur la qualité ou même de contaminer l'eau puisée du bassin hydrographique, il faudra traiter l'eau avant qu'elle n'atteigne les systèmes de distribution de l'eau. Sur le plan technologique il est sans doute possible de traiter la majeure partie de l'eau contaminée pour la rendre propre à la consommation humaine, mais le traitement requis peut être très coûteux. La plupart des systèmes municipaux d'alimentation en eau au Nouveau-Brunswick ne sont dotés d'aucune installation de traitement à l'heure actuelle, ou, du moins, elle est insuffisante. Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement provincial a opté pour un contrôle de l'utilisation et de l'aménagement des terres comme moyen de maintenir la qualité de l'eau dans les bassins hydrographiques d'approvisionnement municipal en eau.

Dans son exposé de principes présenté à la CUTER, le ministère de l'Environnement indique très clairement que nous ne pourrons atteindre la qualité d'eau souhaitée si l'on gère le bassin hydrographique par section. Ce type de gestion ne tient tout simplement pas compte des utilisations en amont et en aval ni des caractéristiques biophysiques particulières d'un bassin donné. Le Ministère conclut que la gestion des bassins hydrographiques doit s'effectuer globalement pour chaque bassin. La zone tampon de 75 mètres le long des cours d'eau constitue une étape en vue d'adopter une approche plus globale de planification et de gestion des bassins hydrographiques.

**On reconnaît également que le besoin d'eau en quantité et en qualité suffisantes ne représente pas le seul point d'intérêt dans les bassins hydrographiques.** Dans son processus de consultation, la CUTER a aussi pris connaissance du point de vue des citoyens qui habitent dans les bassins hydrographiques désignés ou qui y ont investi des montants importants. **Ils acceptent généralement l'idée que des normes s'imposent pour protéger la qualité de l'eau potable en vue d'approvisionner le grand nombre de municipalités de la province qui dépendent des sources d'eau de surface. On se préoccupe, toutefois, l'approche utilisée pour imposer des restrictions aux propriétaires terriens dans les zones de bassin hydrographique.** Plusieurs propriétaires estiment que le programme de désignation leur impose des limites indues sur des activités qui sont non seulement légitimes, mais parfois essentielles à la rentabilité de l'exploitation agricole ou du boisé. Plusieurs sont frustrés en raison des restrictions qui leur sont imposées, compte tenu, notamment, qu'elles l'ont été sans grande explication sur leur fondement et sans la possibilité de négocier une forme quelconque d'indemnisation. Une gestion des bassins hydrographiques s'impose, mais elle doit s'effectuer dans un meilleur climat de collaboration avec les résidents et les diverses communautés.

**On se préoccupe aussi du fait que les restrictions imposées sur les activités dans les bassins hydrographiques coûtent cher à l'économie rurale, y compris le secteur des ressources, les entreprises, les propriétaires fonciers auxquels vient s'ajouter une perte de possibilités pour les communautés rurales, par exemple, la perte d'un potentiel d'aménagement dans les marges de recul.** L'objectif consistant à approvisionner en eau tous les utilisateurs en quantité et en qualité suffisantes demeure à coup sûr un défi pour la Province. Mais on ne saurait poursuivre cet objectif au détriment de la sécurité des propriétaires terriens et de ceux qui vivent sur la terre, ou qui dépendent de cette terre pour leur subsistance.

Dans certaines juridictions, la planification intégrée des bassins hydrographiques se situe actuellement en tête de liste des stratégies d'utilisation des terres pour la gestion des ressources.[13] Le processus complet comprend quatre générations de plans : premièrement, la planification des plaines innondables; deuxièmement, la planification visant à protéger la qualité de l'eau; la troisième génération pousse plus loin le processus de gestion de la qualité de l'eau; enfin, les plans de bassin hydrographique de quatrième génération tiennent compte des inondations, de l'érosion, de la qualité de l'eau, de l'utilisation de l'eau, des habitats aquatiques, des habitats terrestres voisins, et des régions environnementales sensibles. On réalise vraiment une planification intégrée des bassins hydrographiques lorsque les quatre générations de plans sont complètes. La planification intégrée des bassins hydrographiques exige une évaluation de l'écosystème naturel, une vision et des buts spécifiques pour le bassin et des stratégies d'implantation en vue de l'utilisation, de la gestion, de la protection, de la conservation et de la réhabilitation des sources d'eau surface et des réserves d'eau souterraine.

Comparativement à ce modèle, le Nouveau-Brunswick se situe, en fait, à la seconde de ces quatre générations. Grâce à la désignation de zones inondables en vertu de son programme de réduction des dommages causés par les inondations, la Province a accédé à la première génération des plans axés sur les bassins hydrographiques. Bien que la cartographie des plaines inondables soit presque terminée, peu de plans ou de règlements ont été établis pour mettre en oeuvre la planification ou le zonage des plaines inondables. En raison des préoccupations qu'on entretient sur la qualité de l'eau, cet aspect se situe à la seconde génération des plans. En vertu de la réglementation sur la qualité de l'eau, le gouvernement provincial a adopté des règles visant la portion des bassins hydrographiques se situant dans un corridor de 75 mètres sur les rives des cours d'eau ou des lacs à l'intérieur des bassins hydrographiques désignés.

Si l'on pousse le modèle à la troisième génération, les mesures destinées à protéger la qualité des réserves d'eau pourraient s'appliquer à l'ensemble des bassins hydrographiques. Les bassins de la province ont déjà fait l'objet d'études, une réglementation a été proposée et les premières rencontres publiques ont été tenues avec les propriétaires terriens et le public. Le gouvernement provincial a apporté des modifications à ses projets de réglementation et compte entreprendre très bientôt des consultations publiques. Le ministère de l'Environnement possède déjà le savoir-faire ainsi qu'un bon bagage d'information pour envisager la préparation de plans intégrés de bassins hydrographiques

(quatrième génération). Il s'est fait beaucoup de réflexion et de planification sur un système de classification fluviale pour la Province en vue de protéger, de préserver et de rétablir l'intégrité chimique, physique et biologique des systèmes fluviaux.

### 4.5.2 But et objectifs

But

A l'échelle de chaque bassin hydrographique, atteindre une relation équilibrée entre le peuplement, la ressource et l'environnement dans le cadre d'une approche intégrée d'utilisation des terres du développement durable.

Objectifs

1. Protéger les réserves d'eau potable.

2. Équilibrer les normes exigées dans les bassins hydrographiques pour assurer une qualité acceptable d'eau potable avec les intérêts des propriétaires terriens qui comptent sur la terre dans le bassin hydrographique pour des activités de développement résidentiel et d'exploitation des ressources.

3. Poursuivre le concept d'une gestion intégrée de bassins hydrographiques dans le cadre d'une planification de l'utilisation des terres en relation avec les inondations, l'érosion, la qualité de l'eau, l'utilisation de l'eau, les habitats aquatiques, l'habitat terrestre et les régions environnementales sensibles.

### 4.5.3 Politiques et mesures recommandées

#### *A. Bassins d'approvisionnement en eau potable*

Pour maintenir la qualité de l'eau à un niveau acceptable, l'imposition de restrictions sur les activités pouvant causer la pollution de l'eau de surface des municipalités représente une méthode efficace. Bien qu'on reconnaisse l'importance incontestable de protéger les réserves d'eau potable dans ces bassins hydrographiques, les restrictions imposées sur une gestion intégrée des ressources devraient se fonder sur un rapport manifeste entre les activités et les répercussions de celles-ci sur la qualité de l'eau.

La Province s'est engagée à procurer à ses résidents de l'eau potable sûre et à préserver

cette ressource contre toute dégradation future. Empêcher la contamination à la source constitue encore le meilleur moyen d'assurer un approvisionnement régulier d'eau potable pour les systèmes d'eau publics. En réduisant au minimum la nécessité d'aménager des installations de traitement de l'eau, cette approche est aussi la plus économique.

- ***Il est recommandé que le gouvernement provincial poursuive et termine la réalisation du programme de désignation des bassins hydrographiques en vertu de la Loi sur l'assainissement de l'eau pour les bassins hydrographiques de la province.***

## *B. Collaboration avec les communautés locales et les propriétaires terriens*

Il est impératif d'améliorer le processus de consultation avec les résidents touchés par les désignations de bassins hydrographiques. Plusieurs mémoires et présentations à la CUTER estiment que, à l'avenir, toute planification et gestion de l'utilisation des terres pour les bassins hydrographiques devraient reposer sur un dialogue continu entre les gouvernements provincial et municipaux ainsi que les citoyens touchés. Ces derniers ont exigé d'être consultés avant d'effectuer toute nouvelle désignation ou toute modification des désignations. La CUTER a constaté que les propriétaires ruraux et les groupes de ressources sont disposés à participer d'une manière positive aux efforts entrepris pour protéger les bassins hydrographiques.

Malgré le besoin de planification en milieu rural afin de protéger les régions environnementales sensibles comme les bassins hydrographiques municipaux, des sondages d'opinion auprès des résidents révèlent que les propriétaires terriens dans la plupart des régions rurales de la région de l'Atlantique et particulièrement au Nouveau-Brunswick, considèrent les contrôles sur l'utilisation des terres comme un empiétement inutile sur leurs droits en tant que propriétaires.[14] On n'insistera jamais trop sur la nécessité d'en arriver à un équilibre entre les normes de protection et les droits acquis de la population pour aménager et utiliser les terres dans les bassins hydrographiques, d'une part et le besoin d'entretenir le dialogue avec les résidents ruraux, d'autre part. Les terres privées ne devraient être réglementées que dans la mesure où les objectifs publics doivent être atteints. Lorsque cette nécessité entraîne la mise en place de réglementation qui gêne sensiblement l'activité économique, une indemnisation devrait être versée au propriétaire.

- ***Il est recommandé que tout le processus de consultation publique à l'égard du programme de désignation des bassins hydrographiques soit revu et amélioré avant que la Province ne procède à toute autre application du programme de désignation des bassins hydrographiques.***

- ***À l'égard du programme de désignation des bassins hydrographiques, il est recommandé que le gouvernement provincial mette sur pied des programmes d'information publique afin de démontrer que la réglementation est nécessaire et dans quel sens elle peut protéger les***

***puits des particuliers et les réserves publiques d'eau. Il est particulièrement important de souligner aux résidents ruraux qu'en adoptant des mesures visant à protéger les réserves d'eau de surface ils protègent également leurs propres puits contre les risques de contamination. Un résumé de la Loi sur l'assainissement de l'eau et du programme de désignation des bassins hydrographiques représenterait une documentation précieuse dans le programme d'information publique.***

Dans certains cas, la prohibition ou les restrictions imposées sur l'aménagement à l'intérieur des marges de recul le long des cours d'eau causent des difficultés, un accroissement des coûts et une perte de possibilités. Dans certains cas, les exigences visant le traitement spécifique des eaux usées ou les installations de traitement du fumier ou la construction de ponts, clôtures, etc. peuvent représenter des coûts substantiels pour le propriétaire terrien. Dans d'autres cas, supprimer l'activité de production sur les terres agricoles ou les lots boisés à l'intérieur des marges de recul crée des difficultés financières. Il peut y avoir des motifs légitimes pour réclamer des indemnisations.

Ces réclamations peuvent être traitées de différentes façons. On peut, par exemple, réviser les règlements afin de s'assurer que le niveau de restrictions ou d'interdiction est justifié et qu'il peut exister d'autres moyens de réduire les répercussions. Il y aurait lieu, par exemple, d'envisager permettre la coupe sélective d'arbres matures à l'intérieur des marges de recul, de façon à protéger la qualité de l'eau et à générer un certain revenu.

Une autre option, c'est de reconnaître que la protection de la qualité de l'eau est un bien public et que le coût de la protection de ce bien public devrait logiquement être assumé ou partagé par ceux qui en profitent. Les principaux bénéficiaires des mesures de protection sont les résidents de la localité qui boivent l'eau, bien que les coûts soient assumés en entier par les propriétaires terriens dans le bassin hydrographique qui ne tirent aucun avantage direct des mesures de protection. Voilà une situation qui n'est pas équitable. On pourrait envisager de répartir les coûts entre tous les contribuables qui profitent de la protection des bassins hydrographiques afin d'adopter les mesures de protection voulues sur la propriété à l'intérieur du bassin hydrographique.

- ***Il est recommandé qu'on examine le concept selon lequel tous ceux qui bénéficient des mesures de protection dans les bassins d'approvisionnement en eau potable devraient partager les coûts reliés à ces mesures de protection. Les coûts nécessaires à la protection des réserves d'eau pourraient être ajoutés aux dépenses des municipalités et les fonds pourraient être imputés à l'assiette fiscale des municipalités touchées.***

- ***Il est de plus recommandé de revoir les restrictions prohibitives afin de déterminer s'il y a possibilité d'exercer des activités susceptibles d'engendrer des revenus (coupe manuelle sélective à l'intérieur des marges de recul, par exemple), tout en assurant une protection satisfaisante de la qualité de l'eau.***

- ***Dans les cas où une certaine interdiction s'impose et entraîne des difficultés (pour un***

***chantier de construction déjà approuvé qui tombe à l'intérieur des marges de recul, par exemple) on devrait envisager une certaine indemnisation aux propriétaires. Cette indemnisation pourrait être versée à même les revenus fiscaux engendrés ci-dessus.***

Le programme de désignation des bassins hydrographiques offre une autre occasion à la Province de profiter de la structure et du processus proposés au chapitre 2. La structure élargie de la Commission de planification de district recommandée constituerait un excellent véhicule pour accroître les efforts de planification et de participation publique dans les bassins hydrographiques. Les plans d'aménagement des districts et des communautés locales pourraient également appuyer les règlements de désignation des bassins hydrographiques au moyen de programmes d'utilisation des terres et d'arrêtés de zonage pertinents.

La gestion future de l'eau sera caractérisée par un partenariat entre les différentes juridictions impliquées.[15] Il faut élaborer et mettre en place des plans de gestion les bassins hydrographiques sur la base d'une relation bilatérale entre les limites imposées par les règlements en vertu de la Loi sur l'assainissement de l'eau et les arrêtés et règlements adoptés en vertu de la Loi sur l'urbanisme. La protection de l'environnement exige une coordination de la planification urbaine et rurale. Une intégration doit également se réaliser entre tous les ministères et autres organismes non gouvernementaux.

Le contrôle de l'aménagement du territoire par le biais du zonage est limité en ce sens que seul l'aménagement pouvant être contrôlé lors du choix de l'emplacement pour un type particulier d'aménagement (site de camping ou de pique-nique, constructions, exploitation agricole, développement résidentiel, lignes de haute tension, sentiers naturels ou pour les randonnées pédestres, etc.) peuvent être effectivement contrôlées. Des règlements de zonage et autres peuvent être adoptés en vertu de la Loi sur l'urbanisme afin de contrôler ces types d'utilisation. Les activités comme l'usage de véhicules récréatifs, les pratiques de gestion des boisés ou l'exploitation agricole, qui se déroulent sur le site une fois le zonage ou le développement en place ne peuvent être contrôlés par le zonage. L'autorité dont dispose le ministre de l'Environnement par le biais du Règlement sur l'assainissement de l'eau comprend le contrôle de ces activités, ce qui rend la désignation des bassins hydrographiques un outil beaucoup plus puissant que le zonage pour permettre de contrôler les activités à l'intérieur des bassins hydrographiques. L'application de ces règlements peut encore se faire avec l'aide d'inspecteurs locaux en construction ou d'agents d'aménagement. Pour ce faire, la Province doit chercher à établir un lien plus efficace avec les communautés locales, les groupes d'intérêts et les agences d'urbanisme. Il y aurait possibilité de conclure des ententes pour l'application des règlements relatifs aux bassins hydrographiques et leur coordination avec les règlements et arrêtés des districts et des localités touchant l'aménagement du territoire.

- ***Il est recommandé que l'implantation des mesures de désignation et de protection des bassins hydrographiques soient intégrées à l'administration des divers arrêtés et règlements complémentaires au niveau local et des districts.***

- ***Il est recommandé qu'un effort systématique soit entrepris afin d'assurer une liaison directe avec les citoyens, les groupes d'intérêts et les communautés des différentes régions.***

Les plans de district, recommandés au chapitre 2, constitueront une méthode efficace pour aider à concilier les conflits d'intérêt reliés aux mesures de protection des bassins hydrographiques, en particulier lorsque l'agriculture ou la foresterie sont en cause. Le processus d'application des règlements peut devenir une question délicate dans certaines régions où les pressions pour le développement sont élevées. Le public accepterait plus facilement les règlements si l'application en était assurée par les autorités provinciales, par rapport à des organismes locaux. La perception qu'entretient le public rural envers une autorité municipale qui veille à l'application des règlements à l'extérieur des limites municipales en est probablement une de méfiance et de ressentiment. D'autre part, la présence, dans les régions, des ministères en question faciliterait l'ajustement des dispositions administratives aux besoins des citoyens de la région. Plusieurs allégations formulées à la CUTER indiquent que rien ne peut remplacer les yeux et les oreilles de la communauté elle-même. Une possibilité qui vaut la peine d'être considérée, c'est de mettre sur pied un comité composé de résidents locaux qui pourrait suivre l'évolution des mesures de protection et signaler toute infraction ou préoccupation. Mais plus que tout, il doit y avoir un esprit de collaboration entre les rédacteurs et les administrateurs des règlements provinciaux et ceux qui les appliquent au niveau local.

- ***Bien que le leadership en matière d'administration et d'application des règlements visant les bassins hydrographiques doit émaner du ministère de l'Environnement, il est recommandé que d'autres ministères gouvernementaux participent à la mise en place de règlements touchant les bassins hydrographiques, en particulier :***

  - ***Le ministère des Municipalités, Culture et Habitation, quant à l'assurance que tous les aménagements futurs dans les bassins hydrographiques exigent des «permis de développement» et des «permis de construction», selon la recommandation formulée à la section 3.5. Des permis de développement universels serviraient de contrôle pour que tous les aménagements aient également reçu l'autorisation pour des systèmes acceptables de traitement des eaux usées;***

  - ***Le ministère de la Santé et des Services communautaires, quant à l'assurance que tous les aménagements futurs devront être munis de systèmes de traitement des eaux usées convenablement localisés, installés et inspectés et qu'ils seront inspectés et nettoyés régulièrement, selon la recommandation formulée à la section 5.5;***

  - ***Le ministère de l'Agriculture, quant à l'assurance que toute exploitation agricole future et que l'épandage de fumier sont conformes aux règlements relatifs aux bassins hydrographiques;***

  - ***Le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie, quant au contrôle et à l'application des opérations de carrières de gravier et de foresterie, y compris les***

*activités d'arrosage, ainsi que des règlements visant le détournement des cours d'eau;*

- *Le ministère des Transports, quant à la mise en vigueur des dispositions visant l'exploitation et l'entretien des routes et la signalisation routière; et*

- *La Société d'énergie du N.-B., quant à l'assurance que l'entretien de toutes les lignes de haute tension à l'intérieur du bassin hydrographique s'effectue à la main et qu'aucun pesticide ne soit utilisé à l'intérieur des bassins hydrographiques.*

- *Quant à l'application, il est recommandé que le ministère de l'Environnement évalue minutieusement l'application des règlements visant les bassins hydrographiques. À moins que les consultations au niveau local ne suggèrent d'autres moyens, il est recommandé que les règlements soient appliqués par les autorités provinciales plutôt que par les municipalités.*

- *Il est de plus recommandé que les résidents locaux représentant les municipalités, les districts de services locaux ou les communautés rurales touchés par les règlements visant les bassins hydrographiques soient invités à faire partie d'un comité de surveillance qui aurait pour fonction de signaler l'évolution des mesures de protection et toute préoccupation ou infraction qui peut survenir.*

## *C. Gestion des bassins hydrographiques et systèmes de classification fluviale*

Plusieurs mémoires présentés à la CUTER ont recommandé l'intégration d'un programme fluvial à toute politique d'utilisation des terres pour le Nouveau-Brunswick, en fonction de la reconnaissance des caractéristiques qualifiant les rivières et fleuves, comme «sauvages», «pittoresques», «récréatives». Ce programme a été mis sur pied à l'origine par la Saint John River Bassin Board. Cela nécessiterait un système de classification des rivières et fleuves comportant différents niveaux de protection pour chaque catégorie. Il a été signalé précédemment que le ministère de l'Environnement planifie la mise sur pied d'un système de classification fluviale pour le Nouveau-Brunswick en vue de protéger, de préserver et de rétablir l'intégrité chimique et biologique de notre système fluvial.

La désignation des bassins hydrographiques visant la qualité de l'eau domestique n'est qu'un aspect de la gestion d'ensemble des bassins hydrographiques. Étant donné que le processus ne fait que s'amorcer, il reste encore plusieurs participants à être touchés par l'adoption d'un système de gestion des bassins hydrographiques entièrement intégré en fonction d'un système de classification fluviale. Il est, par conséquent, important de définir les incidences pour les compétences politiques, les organismes de réglementation et les groupes d'intérêts qui participent au processus de désignation. Il faut noter, par exemple, que même dans une perspective de développement durable, il ne serait pas réaliste de prévoir que toute la

planification effectuée dans la province ne toucherait que les bassins hydrographiques. Les aspects reliés au peuplement, à l'économie, à la culture et aux ressources ne reconnaissent pas les limites des bassins hydrographiques; cependant, ils doivent également être planifiés d'une manière intégrée. Avec l'évolution de la collaboration avec les communautés locales urbaines et rurales, la Province pourrait alors mettre sur pied des plans de gestion plus globaux pour tous les bassins hydrographiques désignés. Il pourrait s'agir de programmes secondaires séparés pour le bassin lui-même ou intégrés entièrement dans les plans des districts ou des localités. Il faut protéger les voies navigables, les cours d'eau et les terrains en bordure de cours d'eau qui ont une signification environnementale, récréative ou autre pour le public. À moyen et à long termes, la gestion des bassins hydrographiques doit s'appuyer sur un programme plus global et mieux intégré pour nos bassins hydrographiques. Les concepts comme les classifications fluviales pourraient être envisagés comme devant s'inscrire dans cette planification.

***Il est recommandé que la Province poursuive dans la voie où elle s'est engagée par le biais du programme de réduction des dommages causés par les inondations et le programme de désignation des bassins hydrographiques en vue de réaliser une gestion plus globale et mieux intégrée des bassins hydrographiques. Cette mesure comprendrait la mise en place de son système projeté de classification fluviale ainsi que les recommandations formulées dans d'autres sections du présent rapport qui seraient logiquement intégrées dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des bassins hydrographiques, en particulier : les recommandations formulées à la section 5.1 sur la protection de nos zones naturelles et fragiles; à la section 5.2, sur la protection de nos côtes et de notre littoral; à la section 5.3, sur la protection de nos plaines inondables; à la section 5.5, sur la gestion des déchets et des eaux usées ainsi que plusieurs sections contenues dans le chapitre traitant des ressources reliées à la protection des ressources agricoles, de foresterie et d'agrégats tout comme la protection de nos parcs et de nos aires de loisirs. Elles comprennent toutes des recommandations susceptibles de s'intégrer dans une stratégie globale de gestion des bassins hydrographiques.***

## 4.6 PROTECTION DE NOS RÉSERVES D'EAU SOUTERRAINE

### 4.6.1 Historique et préoccupations

**L'eau souterraine constitue une ressource des plus importantes pour les Néo-Brunswickois. Les deux tiers de la population comptent sur ces réserves pour leur approvisionnement en eau potable et leurs besoins domestiques.** De vastes réservoirs d'eau douce sont emmagasinés sons la surface du sol, particulièrement là où il y a présence de gravier ou de sable, formant ainsi une réserve d'eau invisible, mais vitale. L'eau provenant des réservoirs souterrains remonte lentement à la surface par des puits et des sources ou en s'infiltrant dans les lacs, les rivières et les marécages. En théorie, il y a de l'eau souterraine à la grandeur du territoire, mais certaines nappes aquifères sont plus productives ou accessibles que d'autres.

**À peu près tout le monde habitant à l'extérieur des municipalités dépend d'un puits foré jusqu'à la nappe phréatique. Il s'agit, la plupart du temps de puits individuels sur chaque terrain, mais certains lotissements ruraux disposent de puits communautaires.** Pour tenter de préserver la quantité et la qualité des réserves d'eau souterraine, des mesures de contrôle ont été adaptées pour les systèmes privés et municipaux. En milieu rural, à la suite de préoccupations reliées aux systèmes privés de traitement des eaux usées, le gouvernement provincial a établi la superficie minimale des lots à 0,4 ha (un acre) pour tout terrain desservi par des systèmes de traitement individuels. Des règlements sont également en vigueur afin de contrôler l'installation et le fonctionnement des fosses septiques. Le ministère de la Santé et des Services communautaires peut exiger que la superficie des lots soit plus grande. Le peu d'attention accordée à l'incidence cumulative sur l'environnement de grands lotissements utilisant des puits et des systèmes de fosses septiques privés, soulève des préoccupations.

Des systèmes de permis et des programmes de formation pour les installateurs de fosses septiques ont également été mis sur pied. Toutefois, on se préoccupe du fait qu'il n'y a pas suffisamment d'inspecteurs du ministère de la Santé et des Services communautaires pour s'assurer que les fosses septiques sont bien aménagées et entretenues.

**En plus des résidents ruraux qui comptent sur les puits individuels, cinquante-deux municipalités dans la province puisent leur eau potable d'un ou de plusieurs puits.** Dans ces municipalités, le ministère de l'Environnement a entrepris des études destinées à désigner et à protéger les aires d'alimentation. La ville de Shippagan a été la première à bénéficier du programme et des études sont actuellement en cours à Fredericton et à Sussex.

**En plus de fournir l'eau potable, les nappes souterraines peuvent également servir à l'irrigation ainsi que pour le commerce et l'industrie.** Les accumulations d'eau souterraine ont aussi pour effet de réduire les réserves d'eau de surface : elles absorbent l'eau venant des courants et des rivières gonflés par les pluies et la neige fondante et dégagent l'eau à la surface durant les périodes de sécheresse. Même les rivières, lacs et cours d'eau qui font partie des réserves publiques d'eau potable sont aussi reliés directement aux réserves d'eau souterraine.

### 4.6.2 Besoins et perspectives

Malgré les efforts consentis par la population pour protéger les réserves d'eau souterraine, la nécessité d'assurer une quantité et particulièrement une qualité satisfaisante d'eau demeurera une question prioritaire au cours des prochaines années. Bien que le sol puisse filtrer les matières polluantes, cette capacité est limitée. L'eau souterraine peut se polluer par des déchets miniers, des fuites de fosses septiques et de conduits d'eaux usées, l'injection en puits profonds de déchets industriels et des sites d'enfouissement et des dépotoirs non étanches ou mal situés qui sont source de contamination. Les réserves d'eau peuvent également être atteintes par des produits chimiques que nous utilisons tous les jours à la maison. Les activités humaines exercées aujourd'hui peuvent donner lieu à la contamination et à l'épuisement des eaux souterraines, qui ne seraient détectables que dans plusieurs décennies. Les modifications dans les réserves d'eau souterraine se produisant habituellement très lentement, il n'y a pas de moyen rapide pour corriger les dommages. Il faut donc traiter l'eau souterraine comme une ressource très fragile.

Il est difficile d'anticiper les conséquences que pourrait avoir sur la qualité de l'eau souterraine un accroissement de la population rurale et particulièrement une concentration de la population dans certaines régions. En milieu rural, il faut protéger les puits contre les risques de fuites des fosses septiques. Par exemple, près d'Atholville, dans la communauté rurale de Val d'Amours, le fait que des égouts publics ont dû être installés démontre que la superficie minimale d'un acre pour les terrains est insuffisante pour garantir la qualité de l'eau souterraine lorsque les lotissements se concentrent dans une zone donnée. Dans les zones côtières, l'épuisement des réservoirs souterrains peut causer l'infiltration de l'eau salée dans les nappes aquifères et polluer l'eau douce, forçant ainsi l'abandon des puits jusqu'à ce que les réserves d'eau douce se rétablissent. Le problème a été signalé à la CUTER lors d'audiences tenues près du littoral dans le nord-est et dans le sud-est de la Province.

**Les problèmes reliés aux réserves d'eau souterraine sont généralement causés par des activités qui se déroulent en surface.** Les déversements d'huile, les fuites dans les pipe-lines de pétrole et des réservoirs inappropriés pour l'entreposage des produits chimiques et pétroliers, présentent autant de dangers de pollution. Les activités de peuplement et l'exploitation des ressources sont deux domaines à considérer afin de bien comprendre la situation.

Dans le sud-est de la Province, par exemple, la Commission de la planification et d'aménagement Beaubassin mentionne l'utilisation industrielle de l'eau, la contamination provenant des réservoirs de pétrole, les sites d'enfouissement de déchets et l'exploitation agricole comme les causes principales des problèmes reliés aux réserves d'eau souterraine. Mais dans d'autres régions où il y a concentration de chalets (Cap de Caissie et Grande-Digue sont mentionnées par la Commission de la planification et d'aménagement du district de Kent), le niveau de pollution de l'eau souterraine peut être élevé même si la région compte très peu d'utilisations industrielles. Les puits ruraux (et les réserves publiques qui puisent leur eau de la nappe souterraine), doivent par conséquent être protégés des risques de contamination reliés au développement résidentiel, commercial ou industriel.

**En plus de la protection contre les effets du peuplement, les puits doivent aussi être protégés contre la contamination provenant des activités reliées aux ressources, en particulier celles qui utilisent des produits chimiques (pétrole, nitrates, pesticides, engrais).** Les activités agricoles comme l'élevage du bétail et la fertilisation intensive ajoutent des éléments nutritifs et des produits chimiques à l'eau souterraine. Une irrigation intense cause des problèmes de sel. Il y a présence de sel dissout en quantité variable dans toutes les réserves d'eau. Dans les zones irriguées, à mesure que l'eau s'évapore ou est absorbée par les plantes, le sel dans l'eau augmente et les quantités de sel deviennent concentrées dans le sol. De plus, l'eau d'irrigation entraînant des sels et des engrais chimiques peut filtrer dans le réservoir souterrain, le rendant ainsi de plus en plus contaminé. Éventuellement, l'eau souterraine devient impropre à la consommation humaine ou pour d'autres besoins.

**En fin de compte, les problèmes reliés à la pollution se multiplient lorsque la demande imposée à la nappe aquifère est trop élevée pour les réserves d'eau.** Ce déséquilibre constitue un problème sérieux, particulièrement dans les zones arides où il a fallu plusieurs années aux réserves d'eau souterraine à s'accumuler et qu'une quantité limitée d'eau s'ajoute maintenant aux réserves souterraines.

Même si les cinquante-deux réserves municipales d'eau souterraine échappent au mandat de la CUTER, elles doivent également être protégées contre des utilisations du territoire ou des activités susceptibles de les contaminer. **Il est nécessaire de reconnaître également que les technologies qui seront mises au point pour la protection des réserves municipales d'eau souterraine peuvent aider à l'élaboration de lignes directrices et de pratiques à l'intention des régions rurales.**

En plus du transfert de mesures appropriées découlant du programme municipal de protection des champs de captage, il importe de reconnaître qu'un grand nombre de mesures et de règlements proposés par le gouvernement provincial pour la protection des réserves d'eau de surface dans le programme de désignation des bassins hydrographiques, s'appliqueraient également à la protection de l'eau souterraine. Ce programme est décrit en détail à la section 4.5 qui traite de la protection de nos bassins hydrographiques. En général, les règlements relatifs à la désignation des bassins hydrographiques traitent des restrictions à l'égard du développement résidentiel, de l'exploitation agricole et forestière,

de l'extraction d'agrégats et de minéraux, de la construction de routes, de l'application de pesticides, de l'entretien de lignes de haute tension, des chantiers de bois de construction et des scieries, de l'aquaculture et de l'entreposage de produits pétroliers.

**Il importe que les résidents se rendent compte que les divers contaminants reliés aux activités en milieu rural, qui constituent des menaces pour l'eau de surface, risquent également de contaminer leurs propres puits ou leurs réserves d'eau souterraine.** Il importe également de reconnaître que ces mesures visant à protéger l'eau souterraine sont aussi importantes à l'extérieur des bassins hydrographiques d'eau de surface qu'à l'intérieur. En raison de l'éparpillement du développement et du grand nombre de puits, les aires d'alimentation pour les réserves rurales d'eau souterraine sont beaucoup plus considérables que celles à l'intérieur des bassins hydrographiques désignés.

Dans sa présentation à la CUTER, le ministère de l'Environnement a relevé quatre principaux problèmes environnementaux qui influent sur la protection des réserves d'eau. En plus des risques de contamination de l'eau provenant de sources résidentielles, commerciales, industrielles et reliées aux ressources, le Ministère s'est dit préoccupé par le manque de contrôle sur la quantité de l'eau utilisée, car la consommation non réglementée de grandes quantités d'eau à des fins commerciales et domestiques peut avoir des effets négatifs sur les réserves d'eau. Aucun cadre n'existe pour la gestion de la consommation d'eau dans la province. Des conflits ont déjà eu lieu dans le passé lorsque des industries devant consommer beaucoup d'eau se sont établies à proximité de développements résidentiels. La demande excessive d'eau souterraine a eu pour effet de priver d'eau les maisons privées. La même expérience s'est également produite lorsque des tests à l'aide de pompes ont été effectués pour déterminer si la nappe aquifère dans une zone particulière pouvait approvisionner un lotissement rural. Une troisième préoccupation, qui ne touche pas vraiment l'utilisation du territoire concerne les répercussions possibles sur les réserves d'eau que pourrait entraîner l'exportation commerciale de l'eau. La quatrième préoccupation touche le manque d'information du public sur la protection des réserves d'eau, notamment sur les programmes actuels visant à protéger les bassins hydrographiques et les champs de captage désignés, ainsi qu'un manque général de compréhension des effets des sources diffuses de pollution sur la qualité de l'eau.

### 4.6.3 But et objectifs

But

Protéger la quantité et la qualité des ressources d'eau souterraine de la province.

Objectifs

1. Adapter les mesures pertinentes de protection des réserves d'eau mises de l'avant par le gouvernement provincial en vertu du programme de désignation des bassins hydrographiques et du programme de protection des champs de captage, pour protéger les réserves rurales d'eau souterraine.

2. Élaborer et mettre sur pied un programme d'information publique afin d'encourager l'utilisation, l'entreposage, le transport et le traitement responsable des matières risquant de contaminer les réserves d'eau souterraine.

3. Aider les communautés, résidents et propriétaires ruraux à mettre sur pied des plans locaux reflétant les objectifs de gestion durable du peuplement et des activités reliées aux ressources.

4. Élaborer des politiques relatives à la quantité de nos réserves d'eau souterraine par le biais de la gestion de la consommation et de l'exportation de l'eau, ainsi que d'initiatives visant à en encourager la conservation.

### 4.6.4 Politiques et mesures recommandées

Le gouvernement provincial est actuellement en train d'implanter le programme de désignation des bassins hydrographiques et commence tout juste à mettre en oeuvre le programme de protection des champs de captage. Ces deux programmes ont été élaborés pour protéger les réserves municipales d'eau potable. Cependant, il y a des renseignements importants ainsi que des stratégies et des règlements valables qui sont mis au point dans le cadre de ces programmes et qui pourraient être appliqués à la protection des réserves d'eau souterraine dans les régions rurales. Ils s'appliqueraient particulièrement aux systèmes communs; toutefois, certaines leçons pourraient aussi s'appliquer au développement rural en général.

On envisage la possibilité de transférer ces informations au milieu rural d'une manière beaucoup moins formelle que dans les municipalités et en se misant beaucoup plus à l'éducation de la population. On reconnaît également qu'il faudrait quelque temps, dans l'élaboration des programmes de protection des nappes aquifères municipales, avant que des mesures appropriées puissent être transférées. Il y a également des politiques qui sont recommandées dans d'autres sections du présent rapport, particulièrement à la section 5.5 sur la gestion des déchets et des eaux usées, à la section 3.5 sur les permis de développement et de construction, à la section 3.2 sur l'étalement urbain et l'aménagement linéaire, ainsi que des éléments du chapitre 4 sur la gestion des ressources et d'autres sections du chapitre 5 sur la protection de l'environnement, qui aideront également à assurer une meilleure protection de l'eau souterraine.

## *A. Programmes de protection des réserves rurales d'eau souterraine*

### 1. Systèmes communautaires

***Il est recommandé que le gouvernement provincial se serve des résultats du programme de désignation des bassins hydrographiques et du programme de protection des champs de captage pour lancer un programme de protection de l'eau souterraine pour les régions rurales.***

***Les régions rurales les plus importantes sur lesquelles il faut se concentrer tout d'abord seraient les grands lotissements ou les régions à forte densité de population qui comptent sur les puits communautaires. Certains lotissements en milieu rural comptent une centaine d'habitations qui dépendent de puits communautaires.***

***Un programme modifié pour ces systèmes communautaires pourrait comprendre les mesures suivantes :***

1) ***L'identification de l'aire d'alimentation du champ de captage qui approvisionne le lotissement ou le développement. On ne s'attend pas qu'une évaluation hydrogéologique détaillée pourrait être effectuée; cependant, les hydrogéologues pourraient estimer l'ampleur de l'aire d'alimentation à la lumière des renseignements préliminaires sur les sols, l'hydrologie, le drainage et la topographie.***

2) ***Enquêter sur les conditions hydrogéologiques à l'intérieur de l'aire d'alimentation. Ce travail serait aussi effectué par les hydrogéologues à la lumière des renseignements obtenus des foreurs de puits ou des excavations précédentes dans la région.***

3) ***D'après une liste de produits chimiques, de composés, d'utilisations ou d'activités émanant des études de désignation des bassins hydrographiques et des études de protection des champs de captage, il serait possible d'identifier des utilisations actuelles qui pourraient être source de contamination de la nappe aquifère, si une fuite se produisait. Dans les lotissements ruraux, l'évaluation se limiterait principalement aux utilisations résidentielles et surtout, les produits pétroliers utilisés pour le chauffage domestique et dans les véhicules automobiles.***

4) ***Proposer des politiques ou des mesures appropriées pour traiter les sources de contamination actuelles, ainsi qu'interdire ou limiter dans l'avenir les utilisations qui pourraient poser des dangers.***

5) ***Mettre sur pied un programme de gestion et de surveillance continues.***

6) *Il est proposé d'accorder une grande priorité à l'éducation de la population plutôt qu'à une approche de Règlementation. Il faudrait alors mettre sur pied un programme de consultation publique comportant une participation active de la part des résidents touchés. Il serait possible d'informer les résidents, par le biais de réunions publiques et de documentation écrite, des raisons motivant la protection de leur réserve d'eau; des produits chimiques ou utilisations qui posent des dangers, ainsi que comment utiliser, entreposer, transporter et traiter ces produits de façon sécuritaire. Les résidents adopteraient sans doute ces pratiques afin de protéger leur eau potable et, partant, l'investissement dans leur habitation. Il est probable également qu'ils insisteraient auprès de leurs voisins, ou les encourageraient à agir d'une manière responsable à l'égard de la protection du champ de captage.*

## II. Programme visant les puits des particuliers

*À l'aide des renseignements obtenus des programmes de protection des bassins hydrographiques et des champs de captage, il est recommandé d'adopter une approche plus générale dans l'élaboration d'un programme destiné à protéger les puits des particuliers. Il faudrait alors tenir compte des utilisations résidentielles, commerciales, industrielles, institutionnelles ainsi que celles reliées aux ressources. Bien que toutes ces utilisations puissent comporter des puits privés, elles n'ont pas de champ de captage individuel ni d'aires d'alimentation. Chaque propriété est une aire d'alimentation pour son propre puits et probablement pour les puits des propriétés avoisinantes. Ainsi, il n'est pas nécessaire d'identifier les aires d'alimentation ni les conditions hydrogéologiques proposées pour les systèmes communautaires, bien que les zones à risques connues comme celles dont le sol est peu profond ou les nappes phréatiques sont élevées pourraient être identifiées et surveillées étroitement.*

*L'approche recommandée se fonde, ici encore, largement sur la sensibilisation de la population et l'appel au sens public de responsabilité pour préserver les besoins individuels et collectifs en eau. Le programme de sensibilisation pourrait comporter une approche semblable à celle qui est décrite pour les systèmes communautaires en ce sens que les rencontres publiques et l'information écrite pourraient fournir les mêmes renseignements au public. On propose la préparation d'ensembles spécifiques d'information pour ceux-celles qui sont touchés relativement à diverses utilisations comme résidentielles, commerciales, industrielles et institutionnelles. Les industries de ressources pourraient être approchées individuellement ou en groupe, étant donné qu'il y a chevauchement dans les produits (engrais, pesticides, etc.) que chacun pourrait utiliser. En plus des suggestions tirées des études effectuées dans les municipalités, les résidents ruraux, les gens d'affaires et les propriétaires terriens peuvent avoir des suggestions pertinentes à formuler sur les précautions à prendre. L'intention n'est pas de causer des difficultés à un résident ou à une entreprise, mais de chercher à obtenir leur collaboration et leur appui dans la protection mutuelle d'une ressource aussi essentielle.*

*La structure proposée au chapitre 2, notamment les Commissions de planification de district et*

*les communautés rurales constitueraient d'excellents véhicules permettant de favoriser la participation de la population. Il s'agirait d'un autre exemple de la façon dont les résidents locaux peuvent participer d'une manière proactive et efficace à la planification et la prise de décisions qui les touchent directement. Les groupes communautaires pourraient également participer à un certain nombre d'activités, en particulier :*

- *aider à identifier les sites antérieurs qui devraient faire l'objet d'enquête ou de surveillance, notamment d'anciennes installations d'essence ou d'huile, comme les stations-service, les sites d'entreposage de combustible en vrac, les emplacements de travaux publics ou d'anciens dépotoirs et sites d'enfouissement;*

- *les groupes comme les services de pompiers volontaires pourraient assister à des ateliers traitant de situations d'urgence en cas de déversements importants dans la région;*

- *participer à la conservation des ressources en eau, particulièrement durant les saisons sèches ou dans les régions où les ressources en eau sont réputées rares; et*

- *les propriétaires de stations-service pourraient aider à établir des points de collecte des huiles usées ou d'autres produits chimiques que les résidents ou les entreprises peuvent livrer pour un entreposage et un traitement sécuritaires.*

## *B. Autres mesures de protection*

*Il est recommandé que le gouvernement provincial tienne compte des recommandations formulées dans d'autres sections du présent rapport afin de protéger l'eau souterraine, en particulier :*

1) *Section 3.1, Structures et processus de planification rurale, qui prévoit des plans au niveau des districts et des localités, qui intégreraient et appuieraient les politiques provinciales relatives à la protection de l'eau souterraine et permettraient une participation locale efficace à l'élaboration et à la mise en vigueur de ces politiques;*

2) *Section 3.2, Étalement urbain et aménagement linéaire, concernant des contrôles plus stricts en matière d'aménagement des zones en périphérie et dans les zones environnementales sensibles;*

3) *Section 3.3, Emplacement des activités commerciales et industrielles, qui détermine les critères d'emplacement destinés à protéger les zones sensibles, notamment les bassins hydrographiques et les aires d'alimentation;*

4) *Section 3.6, Permis de développement et de construction, qui exige de meilleurs contrôles sur les permis de construction et d'installation de fosses septiques dans la province;*

5) *Section 3.6, Incitatifs financiers à l'utilisation des terres, qui établit diverses politiques destinées à encourager des pratiques d'aménagement mieux appropriées et l'élimination d'incitatifs qui encouragent des modes d'aménagement qui menacent l'environnement, notamment les ressources en eau;*

6) *Chapitre 4, sur la protection des ressources en général, qui recommande plusieurs mesures destinées à soutenir les activités agricoles, forestières et dans la pêche et qui contribueraient aussi à assurer une meilleure protection de nos ressources en eau;*

7) *Section 4.4, Carrières de gravier, autres types de carrières et développement minier, qui recommande des lignes de conduite destinées à protéger les ressources d'eau de surface et souterraine;*

8) *Section 5.5, Gestion des déchets et des eaux usées, qui présente plusieurs politiques sur la gestion des déchets solides destinées à protéger nos réserves d'eau souterraine et une importante section sur la gestion des eaux usées qui assurera un emplacement, un aménagement et un entretien meilleurs des systèmes individuels de traitement des eaux usées, un meilleur contrôle de la gestion des eaux usées et l'encouragement à innover des systèmes, comme le groupement, qui contribuent tous à améliorer la protection de l'eau souterraine.It is recommended that the Province consider recommendations made in other sections of this report to protect groundwater. This includes:*

## C. *Pratiques de conservation*

***En plus de la protection de nos ressources d'eau souterraine, il est également recommandé que le gouvernement provincial encourage la conservation de l'eau par le biais de programmes de sensibilisation du public et d'autres méthodes d'information qui sont susceptibles d'assurer la conservation de nos ressources en eau.***

***Il est probable que des pressions se feront de plus en plus insistantes au Nouveau-Brunswick, à l'avenir, comme c'est le cas dans d'autres parties du Canada, pour l'exportation d'eau aux États-Unis et dans d'autres pays. Bien que ce problème outrepasse grandement la question de l'utilisation du territoire, il s'agit d'une question environnementale importante touchant nos ressources en eau de surface et en eau souterraine. Il est recommandé que le gouvernement provincial élabore une politique sur l'exportation de l'eau.***

## 4.7 PROTECTION DE NOS PARCS ET DE NOS AIRES DE LOISIRS

### 4.7.1 Historique et préoccupations

Le développement du milieu rural néo-brunswickois a provoqué un accroissement de la demande de services et d'activités récréatives. Celles-ci peuvent prendre la forme **d'activités organisées** telles que le hockey, le golf, la balle-molle et le curling, **ou d'activités informelles** telles que la randonnée pédestre, la motoneige, la pêche, l'observation d'oiseaux, etc. La façon dont la terre elle-même est utilisée à des fins récréatives peut également varier considérablement, depuis des constructions et installations très structurées jusqu'aux **sentiers éloignés ou** même **les régions sauvages** où la nature n'est pas perturbée. Cette demande dans les zones rurales se fait le plus souvent sentir dans les régions de plus grande densité ou plus construites, comme dans les lotissements.

Vu les nouvelles réalités économiques et les contraintes financières qui confrontent la société, plusieurs personnes revoient leur style de vie et optent pour des activités récréatives plus économiques, comme la bicyclette et la randonnée pédestre.

**Dans les régions rurales du Nouveau-Brunswick, la croissance de population des dernières années a donné lieu à un accroissement de la demande de services et d'activités récréatives.** Lors d'audiences publiques et de discussions en groupe, la CUTER a été sensibilisée aux carences dans la prestation d'installations et de services récréatifs aux résidents ruraux. Les personnes participant au Programme d'aide au développement des collectivités ont démontré à la CUTER à quel point le tissu social des communautés rurales a été touché par le manque d'installations appropriées de loisirs et de divertissements. Faute d'autorité locale capable d'aménager et de gérer des terres pour des parcs et des activités récréatives, les possibilités de loisirs en milieu rural ont été négligées. Trop souvent, l'absence de parcs convenables en milieu rural est également ressentie par l'industrie touristique.

En vertu de la Loi sur l'urbanisme, jusqu'à 10 % des terres dans les nouveaux lotissements (sans compter les rues) peut être réservé à des fins publiques ou récréatives. Cela ne se fait pas dans les régions non constituées, car il n'y a pas d'autorité publique désireuse ou en mesure d'accepter la terre et de l'aménager à des fins récréatives, comme cela se fait dans les municipalités. En milieu rural, les terres consacrées à des fins publiques peuvent être acquises directement par le gouvernement provincial, représenté par le ministre des Municipalités, Culture et Habitation. **Cependant, sans structure et programme adéquats pour traiter l'aménagement et l'entretien de ces parcs dans les communautés rurales, les vocations publiques ont été négligées, ou supprimées complètement.**

Jusqu'ici en milieu rural, l'aménagement des terres pour des parcs et des activités récréatives s'est fait, dans une large mesure, par des groupes de bénévoles et, indirectement, par le gouvernement provincial. Plusieurs organisations ont réussi à promouvoir le ski de randonnée, les sentiers de motoneige et les sentiers pour les randonnées pédestres. Le gouvernement provincial lui-même joue un rôle important grâce à un impressionnant système de parcs provinciaux et aux sites historiques et patrimoniaux. Les deux parcs nationaux, Fundy et Kouchibouguac, doivent aussi être inclus dans le réseau. Voilà autant d'actifs sur lesquels on peut édifier une stratégie axée sur la protection des parcs et des aires récréatives.

### 4.7.2 Besoins et perspectives

**Cinq facteurs peuvent servir à appuyer l'élaboration d'une stratégie d'utilisation des terres pour des parcs et des activités récréatives en milieu rural au Nouveau-Brunswick. Ce sont :**

- le réseau actuel de parcs provinciaux et de sites patrimoniaux appartenant à la Province;
- le système de classification recommandé par le plan directeur des sites patrimoniaux et des parcs du Nouveau-Brunswick;[16]
- l'intégration de tous les éléments terrestres qui peuvent être utilisés à des fins créatives et qui sont désignés dans la présente section et d'autres du présent rapport;
- l'aménagement d'un système de sentiers utilisant des droits de passage ferroviaires abandonnés; et
- l'occasion, pour les communautés rurales, d'acquérir et d'aménager des terres à des fins publiques.

En 1990, un plan directeur a été élaboré par le ministère du Tourisme, des Loisirs et du Patrimoine. Le rapport mentionne quarante-huit parcs provinciaux, en plus des deux principaux villages historiques et de nombreux sites patrimoniaux dans le système de parcs qui appartiennent déjà au gouvernement provincial. Depuis cette date, toutes les terres précédemment gérées par le ministère du Tourisme, des Loisirs et du Patrimoine ont été rendues au ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie (MRNE). Cette opération s'est soldée par la consolidation, à l'intérieur d'un seul ministère, de toute la gestion des parcs et des sites patrimoniaux, y compris des sites tombant déjà sous la gestion du MRNE et voués à des fins récréatives, tels que des terrains de camping rustiques, des locations de sites de campement, etc. **Cet ensemble de terrains à vocation récréative appartenant au gouvernement provincial peut constituer un important capital susceptible de former la base d'une stratégie à l'échelle de la Province pour les parcs et les aires de loisirs.**

Deuxièmement, l'approche adoptée par le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie pour procéder à l'aménagement de parcs provinciaux offre un bon aperçu des caractéristiques des terres et leur capacité d'accueillir des activités récréatives. **Le ministère énonce des principes directeurs pouvant servir de fondement dans la sélection de terres pour l'aménagement de tous les parcs et de toutes les zones récréatives futures dans la Province.** Parallèlement, toutefois, les principes directeurs constituent un avertissement : les terres rurales ne devraient pas être mises de côté et aménagées pour des parcs ou des activités récréatives sans tout d'abord tenir compte de la nature fragile de certaines d'entre elles. Les terres n'ont pas toutes les mêmes caractéristiques en fonction de leur capacité d'appuyer ces activités sans problème. Ainsi, il est essentiel que tout processus menant à l'identification des terres à des fins créatives tienne compte des conditions naturelles de celles-ci.

La troisième possibilité de consolider nos parcs et nos aires de loisirs figure dans deux autres sections du présent rapport. La nécessité d'améliorer nos façons de traiter les activités récréatives dans les régions rurales peut également être reliée à l'utilisation multiple des terres de la Couronne, dont il est question à la section 4.2. De plus, sur la côte Est et sur la côte de la baie de Fundy, il y a une possibilité d'intégrer les recommandations formulées à la section 5.1 relative à l'accès à nos côtes et à notre littoral.

**La quatrième occasion se concentre sur la possibilité d'aménager un système de sentiers qui utiliserait les droits de passage ferroviaires à mesure qu'ils deviennent disponibles par suite du processus d'abandon que pratiquent actuellement le Canadien National et le Canadien Pacifique.** L'utilisation des corridors ferroviaires abandonnés a soulevé beaucoup de discussions au cours du processus de consultation populaire. La CUTER a entendu les propositions de plusieurs groupes et organisations qui favorisent le maintien des corridors dans une forme quelconque de propriétés publiques afin de garantir leur usage futur comme corridors servant au transport ou aux compagnies d'utilité publique, ainsi que pour les utiliser comme sentiers et à d'autres fins récréatives. La CUTER a également été sensible aux opinions exprimées par des propriétaires terriens adjacents qui se préoccupaient de l'utilisation publique des corridors et particulièrement de l'empiétement sur la propriété privée, qui pourrait avoir des effets négatifs sur les terres et activités agricoles ou utilisées à d'autres ressources. Quelques-uns préconisaient le transfert de propriété des corridors aux propriétaires terriens adjacents lorsque les voies ferrées sont abandonnées.

Au cours de la dernière décennie, CN et CP ont procédé à l'abandon de lignes non rentables. Les rails et les traverses ont été enlevés et les sociétés ferroviaires sont maintenant prêtes à disposer des terrains.

Les droits de passage abandonnés ont généralement 30 mètres de large (100 pieds) et constituent des corridors de terrains qu'il serait extrêmement difficile et coûteux à aménager. Le CN a abandonné environ 350 milles de voies ferrées et le CP, environ 123 milles au Nouveau-Brunswick. D'autres abandons sont prévus.

**Il y a plusieurs utilisations concurrentes pour ces voies ferrées abandonnées.** NB Tel est

intéressée à ces lignes pour y installer son réseau de fibres optiques. Le ministère des Transports s'intéresse à certains tronçons de voies ferrées pour la construction de routes, le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie aimerait ajouter des tronçons adjacents aux terres de la Couronne et installer des pipelines; quant au ministère des Municipalités, Culture et Habitation, il s'intéresse à certains tronçons pour des activités récréatives. Les clubs de motoneiges ont été très actifs en échangeant de la correspondance avec les sociétés ferroviaires et le gouvernement provincial et en insistant auprès d'eux pour obtenir la permission d'utiliser ces voies ferrées. Les municipalités sont intéressées aux tronçons qui tombent à l'intérieur de leurs territoires. Les propriétaires terriens individuels sont intéressés à faire l'acquisition des voies ferrées adjacentes à leurs propriétés afin d'assurer leur intimité. Certaines entreprises sont intéressées à faire l'acquisition de certains tronçons de lignes pour avoir accès à leur propriété.

La politique du CN pour l'utilisation des voies ferrées abandonnées consiste à les offrir en vente dans l'ordre suivant :

1. Les gouvernements fédéral et provinciaux;
2. Les services publics;
3. Les municipalités;
4. Les propriétaires terriens adjacents; et
5. Le grand public.

Quant au CP, sa politique consiste à offrir au gouvernement provincial la première possibilité d'acheter ces voies abandonnées. Le gouvernement provincial a décidé d'abandonner à NB Tel tout droit qu'il peut avoir d'exercer un premier refus aux droits de passage ferroviaires abandonnés, pourvu que NB Tel passe un contrat de vente d'une partie ou de la totalité de ces terres au gouvernement provincial, NB Tel conservant un droit de passage. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services a assumé la responsabilité de gérer le processus d'acquisition des droits de passage abandonnés que le gouvernement provincial peut s'approprier. **Il n'existe pas de règlement visant l'utilisation des droits de passage ferroviaires abandonnés et aucune politique provinciale globale n'a été élaborée.**

Les dirigeants de NB Tel ont informé le gouvernement provincial et CN qu'ils sont disposés à faire l'acquisition de la totalité des droits de passage abandonnés du CN et que leur intérêt primordial dans l'acquisition de ces voies ferrées est de s'assurer une servitude pour l'installation de leurs câbles de fibres optiques. Ils n'ont aucun intérêt à retenir un droit de propriété sur ces voies ferrées, sinon pour protéger leur besoin de servitude et ils seraient disposés à céder au gouvernement provincial les premiers droits d'acquisition de ces tronçons qui intéressent le gouvernement provincial.

En 1986, NB Tel a fait l'acquisition du lotissement Oromocto du CN. Cette voie relie Oromocto à Westfield. NB Tel a conclu une entente avec le gouvernement provincial pour lui revendre une portion de la ligne et lui assurer une servitude pour un pipe-line et une autre à des fins récréatives pour le reste de la ligne. NB Tel a offert aux propriétaires

terriens adjacents des tronçons de la voie dont le gouvernement provincial n'a pas fait l'acquisition. Les propriétaires terriens adjacents ont été apparemment fort mécontents de l'utilisation qui a été faite de la voie ferrée par les motoneigistes et les conducteurs de véhicules tout-terrain et des pétitions au niveau local ont été distribuées pour empêcher que ces personnes utilisent ces corridors. Voilà qui illustre les conflits qui entourent l'utilisation des voies abandonnées.

Une autre preuve de cette sensibilité a fait surface lors d'une récente rencontre que des hauts-fonctionnaires du ministère de l'Approvisionnement et des Services ont tenue à Kedgwick avec des motoneigistes, des représentants municipaux, des entreprises locales, des propriétaires terriens et des cultivateurs adjacents, à propos de l'utilisation, par les motoneigistes, de la voie abandonnée du lotissement St. Quentin. Il semble bien qu'on puisse arriver à des compromis avec les motoneigistes, mais il reste que l'utilisation de la voie par les opérateurs de véhicules tout-terrain sont une source générale de préoccupation.

Il n'y a aucun doute que les corridors ferroviaires constitueraient un ajout important à l'infrastructure des activités récréatives dans la province, comme c'est le cas ailleurs. La randonnée pédestre et le cyclisme sont depuis longtemps des activités récréatives populaires en Europe. En Amérique du Nord, la tendance s'établit également parce que les activités de loisirs salutaires prennent de l'importance et que la récession économique des dernières années a obligé les gens à pratiquer des loisirs moins coûteux. Dans d'autres régions du Canada et des États-Unis, notamment chez nos voisins immédiats du Québec et du Maine, l'utilisation de voies ferrées abandonnées pour servir de sentiers récréatifs s'est révélée une excellente source de loisirs salutaires pour les résidents et les touristes tout au cours de l'année.

L'expérience ailleurs révèle également que les sentiers récréatifs peuvent s'intégrer aux propriétés privées, ou être adjacents à celles-ci, grâce à un usage consciencieux de la part des groupes et des clubs qui les utilisent. Grâce à des règlements appropriés établis par les groupes d'utilisateurs et les résidents adjacents, les utilisateurs sont responsables de l'application des règlements et, souvent, de l'entretien des sentiers. Il est évident que, d'après des exemples dans d'autres juridictions et l'expérience qu'a connue le Nouveau-Brunswick jusqu'ici, tout plan de réutilisation des corridors ferroviaires doit être élaboré en collaboration avec tous les intéressés, notamment le gouvernement provincial, les municipalités, les communautés rurales, les groupes d'utilisateurs et les résidents adjacents.

Enfin, l'occasion de permettre aux communautés rurales d'acquérir et d'aménager des terres à des fins publiques contribuerait à compléter l'inventaire des terres récréatives. La Loi sur l'urbanisme prévoit la vocation de terres pour utilisation publique en milieu rural, tout comme dans les municipalités. Vu le manque de structures et de programmes dans les régions rurales pour l'aménagement et la gestion des terres publiques, les régions rurales ne profitent pas pleinement de ces dispositions. **Les communautés locales sont disposées à assumer leurs responsabilités et à pourvoir à leurs propres besoins en matière récréative.** Il y en a plusieurs, en fait, qui agissent déjà ainsi de plein gré. Leur permettre d'administrer

les terres à des fins publiques est une possibilité qui devrait être reconnue par le gouvernement provincial.

**En résumé, l'utilisation des parcs et des sites patrimoniaux de la Province, un système standard de classification pour la désignation des terres destinées à des parcs ou à des fins récréatives, un meilleur accès à nos côtes et à notre littoral, l'usage des terres de la Couronne à des fins récréatives, un système de sentiers fondé sur les anciens droits de passage ferroviaires, ainsi que des dispositions permettant aux communautés rurales de participer à la création d'un réseau de parcs et d'installations récréatives, peuvent former la base d'un réseau très efficace de parcs et d'aires de loisirs dans la Province.**

### 4.7.3 But et objectifs

But

Offrir un réseau intégré de parcs et d'aires de loisirs pour servir les résidents et l'industrie touristique du Nouveau-Brunswick.

Objectifs

1. Mettre au point une stratégie intégrée pour l'utilisation et l'aménagement de parcs et d'aires de loisirs dans la Province.
2. Coordonner la désignation et l'aménagement de parcs et d'aires de loisirs tout en assurant la protection de nos zones naturelles et fragiles.
3. Encourager l'intégration de stratégies provinciales, régionales et locales destinées à fournir au public des activités et des services récréatifs.
4. Mettre au point une politique relative à l'utilisation des corridors de voies ferrées abandonnées dans la province.
5. Prévoir un mécanisme permettant aux régions non constituées en municipalité d'obtenir des terres à des fins de loisirs par le biais de la clause relative aux propriétés réservées à des fins publiques faisant partie des règlements de lotissement.

### 4.7.4 Politiques et mesures recommandées

#### *A. Stratégie provinciale pour les parcs et les aires de loisirs*

L'intégration complète au niveau provincial, de nos parcs et de nos sites patrimoniaux, appuyée par des structures locales pouvant représenter les intérêts des communautés rurales,

a permis à la Province et à ses citoyens de mettre au point une stratégie très efficace pour l'acquisition, l'aménagement et l'utilisation des terres pour des parcs et des aires de loisirs.

Le plan directeur des parcs provinciaux et des sites patrimoniaux, mentionné plus haut, proposait que le rôle du gouvernement provincial devrait consister à conserver et à gérer les ressources patrimoniales (naturelles et culturelles) qui sont importantes au niveau provincial et qui peuvent bénéficier aux résidents de toute la province. Dans les questions relatives aux parcs et au patrimoine, ce rôle devrait aider à appuyer celui des municipalités et du gouvernement fédéral. Le rapport propose que, pour les parcs, la présence du gouvernement provincial s'inscrit très bien à un point intermédiaire entre le rôle du fédéral, qui consiste à conserver des ressources d'importance à l'échelle nationale et celui des municipalités qui consiste à offrir des possibilités de loisirs à l'échelle locale. La CUTER est d'avis que les conditions actuelles au Nouveau-Brunswick justifient l'utilisation de certains des principaux éléments contenus dans le plan directeur des parcs provinciaux et des sites patrimoniaux comme cadre de politique d'ensemble pour le Nouveau-Brunswick.

La CUTER reconnait que le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie est actuellement à modifier et adapter les recommandations du plan directeur des parcs provinciaux et des sites matrimoniaux dans le cadre d'une nouvelle politique relative aux parcs et aux aires de loisirs dans la province. Il est proposé que certaines des recommandations ci-après qui appuient ou réaffirment les recommandations formulées dans le plan directeur soient considérées pour les intégrer dans les politiques adaptées.

- ***Il est recommandé que le rôle du gouvernement provincial, tel qu'exposé dans le plan directeur des parcs provinciaux et des sites patrimoniaux préparé en 1990 pour le ministère du Tourisme, des Loisirs et du Patrimoine, soit adapté et utilisé comme fondement de la politique provinciale et de la stratégie relative aux parcs et aux aires de loisirs.***

- ***Il est recommandé que l'énoncé de mission ci-après pour le système des parcs et du patrimoine soit adopté comme politique provinciale pour guider les autorités provinciales, régionales et locales responsables de l'acquisition et de l'aménagement des terres pour servir de parcs et d'aires de loisirs :***

  - ***Promouvoir et faciliter un programme équilibré pour la conservation, la mise en valeur et l'interprétation du patrimoine naturel, historique et culturel du Nouveau-Brunswick pour le bénéfice des générations actuelles et futures;***

  - ***Conserver et protéger, pour les générations présentes et futures, une sélection de parcs provinciaux et de sites patrimoniaux axés sur les principales ressources naturelles, pittoresques, culturelles et historiques. Le système permettra l'utilisation, la sensibilisation, la jouissance tranquille et l'appréciation d'aires de loisirs extérieures à l'intention du public pour un avantage économique plus grand pour la Province; et***

- ***Promouvoir et permettre une plus grande sensibilisation et une meilleure compréhension de la diversité environnementale, culturelle et historique du Nouveau-Brunswick et créer des possibilités d'interaction et de compréhension et une appréciation meilleure du patrimoine de la Province.***

- ***Il est recommandé que les politiques figurant dans d'autres sections du présent rapport relatives à l'utilisation récréative des terres de la Couronne (section 4.2) et l'accès à nos côtes et à notre littoral (section 5.1) soient considérées pour être intégrées à la nouvelle politique des parcs et des aires de loisirs envisagée par la Province. Cette mesure fera en sorte que les caractéristiques comme les sentiers sur les terres de la Couronne ou les accès réservés aux aires de loisirs côtières pourraient être intégrés dans le plan directeur de la Province.***

## *B. Classification des terres pour des parcs et des aires de loisirs*

- ***Il est recommandé que l'une des premières étapes à prendre pour aider à la planification et à l'aménagement de la Province et des localités constituerait à mettre sur pied un système de classification des terres pour des parcs et des aires de loisirs. Cette classification permettrait aux responsables du choix des terrains pour les parcs à tenir compte des zones naturelles et fragiles et des zones d'aménagement des ressources naturelles, avant de désigner une terre à des fins récréatives.***

Pour illustrer une classification fondée sur la capacité du territoire au niveau récréatif, voici les quatre zones d'utilisation des terres proposées dans le plan directeur des parcs provinciaux et des sites patrimoniaux :

- **La zone des ressources uniques**, qui protège et maintient les terres uniques au point de vue naturel ou culturel ainsi que les plans d'eau;

- **La zone de protection environnementale**, qui protège et gère les ressources fragiles et naturelles, archéologiques et/ou culturelles;

- **La zone de gestion des ressources naturelles**, qui renferme les terres qui peuvent soutenir des utilisations récréatives extérieures et autres; et

- **La zone des terres aménagées**, qui renferme les zones d'aménagement récréatif et culturel.

Il est entendu que ce zones peuvent être modifiées ou adaptées dans la nouvelle politique en cours d'élaboration par le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie. Toutes les nouvelles terres qui sont ajoutées au système provincial pourraient alors être classées selon le nouveau système.

## C. *Zones naturelles et fragiles*

La section 5.1, qui expose une stratégie destinée à la protection des zones naturelles et fragiles, indique les critères types à utiliser pour déterminer les zones qu'il peut être nécessaire de conserver dans leur état naturel. Dans la classification indiquée ci-dessus, elles peuvent correspondre aux «zones de ressource unique» ou «zones de protection environnementale».

- ***Il est recommandé à la section 5.1 que le gouvernement provincial lance un programme visant à identifier, classer et cartographier les zones naturelles et fragiles de la province. Il est de plus recommandé que cette mesure serve de base à la définition des limites sur l'utilisation récréative de ces zones. Il peut s'agir de normes ou de lignes de conduite qui pourraient être appliquées à l'aménagement de ces zones naturelles et fragiles à des fins récréatives. Une fois désignées par le gouvernement provincial, ces normes pourraient être intégrées aux plans des districts et des localités qui sont élaborés partout dans la province, permettant ainsi une approche uniforme et intégrée.***

- ***Il est recommandé que le ministère de l'Environnement étudie la possibilité d'utiliser le concept de "capacité de soutien sécuritaire" pour déterminer s'il pourrait ou non s'appliquer aux aménagements récréatifs en bordure des cours d'eau au Nouveau-Brunswick. Le Ministère est actuellement à revoir des modèles dans d'autres juridictions à l'égard des charges d'éléments nutritifs provenant des systèmes de traitement des eaux usées. Il pourrait déterminer si le concept pourrait être étendu afin de déterminer les limites pour d'autres formes d'aménagement sur les lacs, rivières, plages, marais, marécages, etc., adjacents.***

## D. *Zones d'aménagement des ressources naturelles*

Le plan directeur des parcs provinciaux et des sites patrimoniaux a proposé une «zone d'aménagement des ressources naturelles» Cette désignation ne devrait normalement pas causer de préoccupations sur les terrains privés en milieu rural. En plus de l'investissement de particuliers en aménagements touristiques ou récréatifs, la plupart des terres aménagées en parcs et en aires de loisirs seraient d'abord obtenues par la communauté; celle-ci les achète ou les réserve à une utilisation publique.

- ***Il est recommandé que, dans les zones désignées pour l'utilisation des ressources comme l'agriculture, la foresterie, les mines, la pêche et l'aquaculture, les utilisations récréatives soient permises à condition qu'elles n'aient pas d'effet négatif sur l'utilisation première, qui est la mise en valeur des ressources. Cette recommandation s'appliquerait aux***

***programmes provinciaux ainsi qu'aux plans d'aménagement de districts et locaux et aux déclarations des perspectives d'urbanisme.***

## *E. Intégration aux plans locaux*

Normalement, les plans d'aménagement locaux ou les déclarations des perspectives d'urbanisme pour la commission d'urbanisme de tout un district ou pour les communautés rurales à l'intérieur du district identifieraient les aires de loisirs en fonction des sites actuels tels que les parcs, les terrains de sport, les lacs ou les constructions servant aux loisirs. Si l'information est disponible, ils incluraient également les sites définis comme ayant une capacité ou un potentiel élevé pour des fins récréatives. Ces plans locaux incorporeraient automatiquement tous les emplacements (dans le cadre de sa juridiction) mentionnés par le gouvernement provincial dans son plan directeur. Le plan local pourrait également identifier les liens actuels ou projetés entre les installations locales de loisirs et celles indiquées dans le plan directeur provincial, ce qui comprendrait l'intégration de terres de la Couronne à des fins récréatives, avec accès à nos côtes et à notre littoral et à l'usage des corridors ferroviaires abandonnés. Cela pourrait se faire à condition qu'il n'y ait pas d'effets négatifs sur les sites désignés au niveau provincial ou qu'on ne contrevienne pas aux politiques provinciales. Les plans locaux pourraient également incorporer des sites pour utilisation récréative ou des parcs qui ne sont pas identifiés sur le plan directeur provincial.

- ***Il est recommandé que le gouvernement provincial encourage les planificateurs locaux, lorsqu'ils préparent des plans d'aménagement de district ou locaux ou des déclarations des perspectives d'urbanisme, à consulter les hauts fonctionnaires du ministère de l'Environnement ou de celui des Ressources naturelles et de l'Énergie lorsque l'un ou l'autre propose d'affecter à des fins récréatives une région qui n'est pas désignée ainsi au niveau provincial, mais qui a probablement des caractéristiques fragiles. Les hauts-fonctionnaires provinciaux enquêteraient alors pour déterminer si des restrictions particulières (normes ou lignes de conduite), semblables à celles intégrées pour les zones désignées au niveau provincial mentionnées plus haut devraient s'appliquer.***

Un autre aspect signalé à la CUTER, relativement aux plans locaux, concerne la nécessité de mettre en place un mécanisme afin de protéger les parcs ou les sites patrimoniaux contre l'aménagement sur les terres adjacentes, qui pourrait être préjudiciable à l'installation. Par exemple, l'atmosphère patrimoniale du village historique de Kings Landing serait ruinée si les terres de l'autre côté de la rivière devaient être déboisées et aménagées à des fins industrielles, commerciales ou même fortement résidentielles. Des cas semblables pourraient également se produire près d'autres attractions récréatives et touristiques comme le Village acadien, le parc provincial Mactaquac, le parc provincial Sugarloaf, Mount Carleton, Grand Lake, etc. Malgré d'importants investissements publics dans ces installations, elles sont peu protégées des incidences défavorables que pourraient avoir des aménagements adjacents inappropriés.

- ***Il est recommandé que le gouvernement provincial désigne des zones voisines de ces parcs et de ces sites patrimoniaux à l'égard desquelles il est important d'imposer certains contrôles sur le type et l'ampleur de l'aménagement. Ces zones exigeraient probablement la préparation d'un plan régional ou d'une déclaration des perspectives d'urbanisme. Le gouvernement provincial devrait travailler avec les Commissions d'urbanisme de district, les municipalités, ou les communautés rurales intéressés, à mettre sur pied un plan qui assurerait la protection de l'installation et qui serait acceptable aux résidents locaux. Des mesures spécifiques comme des zones tampons, des points d'observation, des écrans et l'acquisition de propriétés pourraient être intégrées aux dispositions touchant l'utilisation générale des terres et le zonage.***

## *F. Utilisation de droits de passage ferroviaires abandonnés*

En raison de l'incertitude de l'économie mondiale et de ses répercussions sur le Canada et ses systèmes de transport, il se pourrait bien que le transport ferroviaire puisse un jour revivre comme moyen rentable de transport de passagers et de marchandises à l'échelle provinciale, régionale ou nationale. Si cette possibilité se concrétise, on ne saurait trop insister sur l'importance qu'il y a à maintenir la propriété publique des droits de passage ferroviaires actuels. L'acquisition de nouveaux droits de passage entraînerait des coûts prohibitifs et de sérieux dérangements. **Pour ces raisons, la CUTER doit adopter comme position que c'est dans le plus grand intérêt du public de conserver comme propriété publique les droits de passage ferroviaires abandonnés et que leur utilisation se limiterait à des activités à faible intensité.**

Par propriété publique, on entend que les corridors seraient acquis par le gouvernement provincial ou par les municipalités, pour être ensuite loués à d'autres groupes, organisations, ou associations à qui on imposerait des conditions appropriées sur l'utilisation des corridors.

**Propriété publique et besoin d'activités à faible intensité, voilà des éléments qui se prêteraient bien au concept des sentiers récréatifs et des corridors pour les utilités publiques.** Les droits de passage pourraient être utilisés pour les services et les compagnies d'utilité publique comme les câbles en fibres optiques, les services d'aqueducs et d'égouts, les lignes de haute tension souterraines et les pipe-lines. L'installation de ces services sous terre serait compatible avec l'utilisation du terrain en surface pour des sentiers récréatifs servant aux randonnées pédestres, au cyclisme et à l'équitation, l'été et pour le ski de randonnée, la raquette et la motoneige, l'hiver. Ces utilisations seraient intégrées au plan directeur provincial pour les parcs et les loisirs. Les sentiers récréatifs pourraient être réintégrés à d'autres droits de passage publics (voies publiques abandonnées, corridors pour lignes de haute tension de propriété publique) ainsi que d'autres sites et installations récréatifs dans la province. Pour empêcher une mauvaise utilisation ou des dommages possibles à l'environnement, aux terres de ressources (agriculture, boisés, etc.) ou les propriétés privées, le gouvernement provincial pourrait bien avoir à envisager de désigner

des portions du droit de passage selon l'utilisation, ou la capacité d'utilisation, de la terre adjacente aux corridors, avant de consentir des ententes de gestion ou des locations aux communautés locales ou aux groupes désireux de les utiliser.

**La CUTER reconnaît également les préoccupations des résidents adjacents à propos de l'utilisation publique des corridors ferroviaires.** Ces préoccupations concernent les incidents reliés à l'empiétement sur les propriétés ainsi que les actes de vandalisme et de souillage qui se sont déjà produits le long de certains de ces corridors. Il est malheureux que les actes irréfléchis de quelques-uns puissent menacer l'utilisation respectueuse et légitime des corridors par la vaste majorité des utilisateurs possibles. On estime également qu'une utilisation irresponsable et que le vandalisme seraient bien plus susceptibles de se produire si l'appartenance des droits de passage demeurait imprécise ou faisait l'objet de différends avec les propriétaires terriens avoisinants.

**En reconnaissance des préoccupations légitimes des propriétaires avoisinants, il importe que la location ou l'utilisation des droits de passage ferroviaires aux communautés ou aux groupes soient liées à l'établissement de règles ou règlements visant leur utilisation.** Il incomberait aux communautés ou groupes locaux de s'assurer que les règles sont connues et appliquées et que des activités d'entretien et de nettoyage sont organisées de façon régulière ou au besoin.

Conjointement avec toute décision relative à l'utilisation des voies ferrées, aux ententes d'aménagement ou aux locations, il est impérieux d'entreprendre une consultation publique qui servirait à réunir l'opinion de toutes les parties touchées. Ces rencontres viseraient les représentants des Commissions d'urbanisme des districts, les municipalités, les districts locaux, les groupes d'utilisateurs possibles et les propriétaires terriens adjacents.

*En reconnaissance de ce qui précède, la CUTER formule les recommandations suivantes :*

- ***Maintenir le contrôle sur l'utilisation des corridors des voies ferrées abandonnées et, dans le plus grand intérêt du public, il est recommandé que le gouvernement provincial s'assure que les corridors demeurent propriété publique;***

- ***Il est recommandé que le gouvernement provincial envisage l'utilisation principale des corridors ferroviaires pour des sentiers récréatifs et les compagnies d'utilité publique, et, de plus, qu'il intègre les corridors comme élément principal du plan directeur provincial pour les parcs et les aires de loisirs;***

- ***Il est recommandé que toute location des corridors aux communautés ou aux groupes d'intérêts soit fondée sur une entente de gestion qui renfermerait une disposition selon laquelle la location pourrait prendre fin après un avis raisonnable dans le cas où le droit de passage peut être exigé à des fins de transport. L'entente devrait également comporter des règles de base pour l'utilisation et l'entretien du corridor, ainsi que des dispositions d'application afin de protéger l'environnement et les ressources ainsi que les propriétés***

*privées.*

- *Il est recommandé que le gouvernement provincial envisage la mise sur pied d'un système de classification des différentes sections du corridor selon l'utilisation ou la vocation des terres adjacentes; et*

- *Il est recommandé que toute entente relative à la réutilisation, à la location ou la gestion fasse l'objet d'un processus de consultation publique avec toutes les parties intéressées, notamment les propriétaires terriens adjacents, les groupes d'utilisateurs éventuels et les représentants des districts locaux, des municipalités et des commissions d'urbanisme de district.*

## G. *Réservation à des fins publiques de terres servant aux loisirs*

- *Il est recommandé que la Loi sur l'urbanisme soit modifiée pour donner aux Commissions régionales d'urbanisme et aux Conseils communautaires ruraux l'autorité d'accepter les terres réservées à des fins publiques, dans le cadre du processus d'approbation des lotissements.*

# 5.0 ENVIRONNEMENT NATUREL

## 5.1 PROTECTION DE NOS ZONES NATURELLES ET FRAGILES

### 5.1.1 Historique et préoccupations

Les citoyens du Nouveau-Brunswick ont toujours eu une étroite relation avec leur environnement naturel. Beaucoup ont travaillé dans les industries primaires, et un plus grand nombre encore s'adonnent à des activités de plein air telles que la chasse, la pêche, le camping, la randonnée pédestre, etc. L'identification des zones naturelles et des sites à préserver nécessite une certaine clarification car la perception du milieu extérieur varie avec l'individu. En fait, lorsqu'on parle de protéger les zones naturelles et fragiles du Nouveau-Brunswick, on fait un amalgame entre divers types de milieux qui ont besoin d'être protégés pour des raisons différentes. Dans certains cas, comme la protection d'un patrimoine de gènes ou d'espèces indicatrices servant à surveiller l'évolution biologique, les justifications sont scientifiques. Dans d'autres cas, cette protection est justifiée par des choix de société, comme l'éducation et le maintien de notre patrimoine naturel.

**Les terres humides sont des zones d'intérêt particulier.** Bien que représentant moins de 6 p. cent de la superficie des terres mondiales, les zones humides contribuent pour environ 24 p. cent à la productivité biologique. Au Nouveau-Brunswick, les terres humides quelque 315 000 hectares, soit 4 p. cent de la superficie de la Province. Elle se décompose en 3 p. cent de marais d'eau de mer, 7 p. cent de plaines inondables par la rivière Saint Jean, 41 p. cent de zones humides à l'intérieur des terres, et de 49 p. cent de marécages. On estime que 50 p. cent des terres humides du Nouveau-Brunswick, et 41 p. cent des marais d'eau de mer ont été récupérées pour des fins telles que l'agriculture. Souvent les terres humides ont été laissées à elles-mêmes parce qu'il était trop difficile de les exploiter. Toutefois, certaines activités d'extraction, notamment de la tourbe, sont en conflit direct avec la protection des terres humides.

Il est reconnu que les terres humides sont importantes pour l'environnement et assurent notamment les fonctions suivantes :

- contrôle et emmagasinage des eaux de surface;
- recharge et relâche des eaux souterraines;
- fixation des sédiments, des contaminants et des substances nutritives; et
- habitat spécialisé pour une grande diversité d'espèces végétales et animales.

Les terres humides jouent également un rôle éducatif important pour la science et l'histoire naturelle, ainsi que pour le tourisme. Par exemple, la pointe Daly à Bathurst attire annuellement 10 000 visiteurs. L'île Taylor, près de Saint Jean a attiré 70 000 visiteurs en 1992. Les terres humides servent également à certaines cultures de valeur, par exemple la production de riz sauvage et offre de nombreuses possibilités d'activités récréatives. Les **marais d'eau de mer** constituent une classe à part car la mer et la terre s'y interpénètrent. Ils abritent les zones de reproduction de certains organismes marins et servent d'étapes pour les oiseaux migrateurs.

**Les sites naturels doivent être protégés car ils contiennent des espèces végétales et animales rares ou menacées, et constituent un habitat particulier pour d'autres espèces.** Sans la protection des habitats, certaines de nos ressources biologiques importantes pourraient être perdues pour une région. L'exemple le plus connu d'habitat particulier est celui des ravages d'hiver qui permettent de maintenir une population viable de cerfs de Virginie en dépit de la rigueur des hivers du Nouveau-Brunswick. Par ailleurs, de nombreuses espèces de poisson et de faune sauvage dépendent d'habitats spéciaux.

La majeure partie de notre environnement a été modifiée par l'homme, mais il reste certaines zones représentatives de notre environnement originel. La plupart de ces sites ont été identifiés dans le cadre du Programme biophysique international et leur préservation a été recommandée.

Le **patrimoine naturel** du Nouveau-Brunswick se compose aussi de paysages, de chutes d'eau, etc. remarquables par leur beauté. Le potentiel récréatif de ces sites est évident tant pour les citoyens de la Province que pour attirer plus de touristes au Nouveau-Brunswick.

**Le World Wildlife Fund's Endangered Spaces Program a pour objectif la protection de zones représentatives des régions naturelles du Canada.** Ce programme vise à créer un réseau de zones protégées représentant chacune des 340 régions naturelles du Canada. Le Nouveau-Brunswick a annoncé une nouvelle politique des zones naturelles protégées et est en train d'établir une carte des zones naturelles. La Province est également en train de mettre sur pied une politique des terres humides soit par des amendements aux lois sur l'environnement existantes, soit par une loi spécifique sur la protection des terres humides.

### 5.1.2 Besoins

Les informations recueillies par la CUTER soulignent l'importance que les citoyens du Nouveau-Brunswick accordent aux zones naturelles et à la nécessité des les protéger. Les points de vue varient d'un groupe d'intérêt à l'autre, mais tous s'accordent sur la nécessité d'une certaine forme d'intervention dans ce domaine. **Un préalable nécessaire à l'élaboration de toute politique de protection des sites naturels est la constitution d'une base de données identifiant les habitats critiques.**

**Il est donc primordial d'élaborer une forme appropriée de protection des terres humides, et particulièrement des marais d'eau de mer, ainsi qu'un plan de gestion durable de ces zones.** Certains intervenants ont fait remarquer que des efforts importants ont été consacrés à la «production» de sauvagine, mais que la protection des terres humides demande une approche plus globale prenant en considération l'ensemble de l'écosystème. Il est également souhaitable de mieux réglementer les pratiques susceptibles d'affecter les habitats. Les marais d'eau de mer semblent les plus sensibles et plusieurs interventions ont été faites dans le sens d'une interdiction de toute activité risquant de réduire encore ces zones critiques.

**Plusieurs présentations suggéraient d'accorder la priorité à l'établissement de nouvelles réserves écologiques.** Comme la réglementation actuelle ne permet pas d'appliquer un système analogue sur les terres privées, plusieurs suggèrent d'aider les propriétaires qui souhaitent créer des réserves naturelles, notamment par des incitatifs fiscaux calqués sur le programme d'identification des terres agricoles ou par une suppression de la taxe sur les gains en capital pour les terres converties en réserves naturelles. La protection pourrait être étendue aux propriétés adjacentes par le biais de servitudes de conservation.

La nécessité de protéger de grandes étendues contenues des habitats représentatifs fut également notée. À cet égard, il a été suggéré d'utiliser les parcs provinciaux pour la protection des habitats. Il a été mentionné qu'un certain contrôle devrait être exercé sur les propriétés adjacentes pour créer des zones tampons.

### 5.1.3 But et objectifs

But

Faire prendre conscience de l'importance des zones naturelles et fragiles pour la qualité de vie des citoyens du Nouveau-Brunswick, et de la nécessité de mettre les zones critiques à l'abri de nouvelles dégradations et pertes de superficie.

Objectifs

1) Identifier, classer et cartographier toutes les zones naturelles d'intérêt écologique ou socio-économique;
2) Gérer de manière durable les terres humides de la Province;
3) Protéger des zones représentatives de toutes les régions naturelles de la Province, ainsi que des zones particulièrement riches sur le plan de biodiversité;
4) Faciliter la protection des zones naturelles situées sur le domaine privé;
5) Intégrer la protection des zones naturelles dans les politiques provinciales d'utilisation des terres, et plus particulièrement dans le système des parcs provinciaux; et
6) Protéger les habitats forestiers, particulièrement ceux qui contiennent des espèces végétales et animales menacées;

## 5.1.4 Politiques et mesures recommandées

### *A. Création d'une politique provinciale*

Au niveau provincial, il est important de créer un large consensus sur l'importance de protéger les zones naturelles. Le meilleur moyen d'y parvenir est de coordonner toutes les activités de protection en cours au sein des ministères chargés des ressources et de l'aménagement. **Les recommandations formulées dans les pages qui suivent devraient servir de base à une politique cadre de la Province pour l'acquisition et la gestion des zones naturelles.**

- ***Il est recommandé que la Province mette en place une politique cadre d'acquisition et de gestion des zones naturelles. Cette politique cadre devrait coordonner la collecte des données, la protection des terres humides, la protection des zones fragiles sur les terres publiques et privées, ainsi qu'un mécanisme d'intégration de la protection des zones naturelles à l'échelle régionale.***

Ces politiques sont détaillées ci-après.

### 1. Collecte des données

**La disponibilité d'une solide base d'information est essentielle pour la préparation d'un plan de gestion.** L'organisation des données doit non seulement permettre une identification, mais aussi une classification par ordre d'importance. Cet aspect devient primordial lorsqu'il s'agit de faire des choix sur la manière de dépenser les fonds du programme. Il est souvent possible de protéger des zones simplement en les excluant au stade de la préparation des plans d'aménagement, mais pour cela, il faut disposer d'un système facilitant leur identification.

Au début, on pourra utiliser les cartes et les classifications établies par les organismes fédéraux et provinciaux. Cependant, un objectif à long terme devrait être établissement de listes et de classifications au niveau requis pour une politique globale de protection. L'inscription sur les cartes et la classification des zones devrait se faire en consultation avec les groupes intéressés pour que leurs besoins et leurs priorités soient pris en considération. La Province devrait compléter l'identification des régions naturelles, comme suggéré dans le programme sur les espaces menacés[1], ce qui constituerait une contribution importante à la base de données.

Une stratégie de protection à long terme des zones naturelles ne peut se concevoir sans un **programme de surveillance** approprié. Un tel programme permettrait d'assurer un suivi

efficace de l'état de la ressource et des efforts de gestion correspondant, avec une mise à jour régulière des informations.

- ***Il est recommandé que la Province lance un programme visant à identifier, à cartographier et à classifier les zones naturelles et fragiles de son territoire. Ce programme devrait prévoir la consultation de tous les groupes intéressés de manière que les critères d'inscription sur les cartes et de classification reflètent leurs préoccupations. Dans une première étape, on pourrait utiliser les cartes et les données existantes.***

  ***La Province devrait mettre en place un programme de surveillance de l'état de ses zones naturelles, avec une mise à jour régulière de l'information.***

## II. Protection des terres humides

**À l'heure actuelle, les règlements d'évaluation environnementale de la Loi sur l'assainissement de l'environnement et les règlements sur la modification des cours d'eau de la Loi sur l'assainissement de l'eau offrent une certaine protection aux terres humides.** Ainsi, les règlements d'évaluation environnementale imposent, pour tout aménagement portant sur plus de deux hectares de terres humides, une évaluation pouvant imposer une étude d'impact sur l'environnement (EIE). Les règlements sur la modification des cours d'eau imposent également des zones tampons de 30 mètres. Au fur et à mesure de l'identification des terres humides de haute qualité, la procédure d'EIE peut devenir un outil de préservation plus efficace. En incorporant des études d'impact collectives dans les procédures du Nouveau-Brunswick, il serait possible d'évaluer les pratiques de gestion des terres, notamment les projets de drainage, qui peuvent avoir une influence sérieuse sur les terres humides en général. Une EIE collective est une étude d'impact portant sur un ensemble de politiques ou de procédures, plutôt que sur un projet spécifique.

L'organisation «Canards illimités» a apporté un soutien considérable aux projets de protection et de restauration des terres humides. Leurs programmes sont une importante contribution à la préservation des terres humides. Certains critiques regrettent toutefois que, dans le passé, ces efforts aient été concentrés sur la production de sauvagine, au risque de réduire les habitats potentiels d'autres espèces. La tendance actuelle est à l'élargissement des programmes d'aménagement et de gestion de façon à couvrir un spectre d'habitats beaucoup plus étendu. Les gouvernements doivent réglementer plus étroitement les activités susceptibles de modifier les habitats de façon à les faire coïncider avec des objectifs de société plus vastes, comme la préservation de la biodiversité. Une façon d'atteindre ce but est d'impliquer un vaste éventail d'intérêts publics dans les décisions portant sur la modification des habitats.

- ***Il est recommandé que les terres humides soient reconnues comme un élément important de notre environnement et que leur protection soit enchâssée dans les programmes et les politiques du gouvernement en matière de ressources. Les lois existantes, comme la Loi sur l'assainissement de l'environnement, doivent être revues et, au besoin, amendées pour faciliter la réglementation des activités affectant les habitats situés dans les terres humides. Si nécessaire, une nouvelle loi devrait être élaborée.***

- ***Il est recommandé que le processus d'élaborations des politiques relatives aux terres humides comprennent des consultations publiques.***

## III. Protection des zones fragiles situées sur les terres publiques

**De nombreuses zones fragiles, telles que les ravages des cervidés et les zones tampons le long des rivières, sont déjà protégés par les modalités de gestion contenues dans les licences délivrées par le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie.** Cependant, bien d'autres zones ont besoin d'être protégées à des degrés divers. Le besoin et le niveau de protection nécessaires seraient indiqués par la base de données comprenant le système de classification mentionné ci-dessus. Divers instruments de protection sont utilisables sur les terres publiques. Pour les zones qui nécessitent une protection complète de toute perturbation, on peut appliquer la **Loi sur les réserves écologiques.**

D'autres zones doivent être protégées des projets d'aménagement, mais peuvent être utilisées à d'autres fins. La meilleure solution serait alors de les convertir en parcs provinciaux. La section 4.7.4 portant sur la protection des parcs et des zones récréatives du plan directeur proposé pour les parcs provinciaux prévoit l'établissement de zones de ressource unique ou de zones de protection de l'environnement destinées à identifier et à protéger des zones naturelles et fragiles. D'autres catégories pourront être nécessaires pour permettre de graduer la protection. Par exemple, on pourrait définir des zones de conservation dans lesquelles certains aménagements seraient permis et qui pourraient servir de zones tampons.

- ***Il est recommandé que le Gouvernement provincial mette en place une politique identifiant clairement le niveau de protection nécessaire en fonction des diverses classes de zones naturelles et fragiles. Cette politique devrait être établie en consultation avec des scientifiques, des groupes d'intérêt public intéressés à la conservation et les industries qui dépendent des ressources naturelles.***

- ***Il est recommandé que le Gouvernement crée des réserves écologiques pour les zones nécessitant une protection totale. D'autres instruments de protection, comme ceux que propose le plan directeur pour les parcs provinciaux, permettraient de couvrir les zones nécessitant une protection partielle.***

## IV. Protection des zones fragiles sur les terres privées

**La protection des zones naturelles situées sur des terres privées est beaucoup plus complexe et peut nécessiter l'acquisition des terres en question ou la mise en oeuvre d'incitatif pour que la protection soit assurée par le propriétaire lui-même.** Dans les cas les plus critiques, la meilleure solution serait l'acquisition par la Province ou par un organisme voué à la préservation des ressources naturelles comme le «Nature Trust» du Nouveau-Brunswick. **Il faudra peut-être aussi établir des zones tampons isolant les zones à protéger des activités du voisinage.** Une certaine protection pourrait être assurée par le processus de planification

de l'utilisation des terres, mais on pourrait aussi utiliser d'autres instruments comme des **servitudes de conservation. Ce dernier moyen est intéressant pour imposer un mode de gestion compatible sur les terres mitoyennes de la zone naturelle protégée.**

Comme la Province ne serait pas en mesure d'acquérir toutes les zones naturelles à protéger sur des terres privées, il faut prévoir un mécanisme de protection applicable aux terres privées. **Pour cela, on peut faire appel à trois moyens d'action : l'éducation, l'incitation et la réglementation.** Avant de parler de l'éducation et de l'incitation, étudions l'impact des règlements sur les propriétaires. Dans la plupart des cas, les caractéristiques à protéger sont celles qui correspondent à des valeurs ou à des avantages pour l'ensemble de la Société. C'est par exemple le cas de la biodiversité et de la régulation des eaux de ruissellement par les terres humides. Il semble fondamentalement injuste qu'un propriétaire supporte seul le poids d'une telle protection, dans la mesure où elle restreint les utilisations économiques de sa terre. **La réglementation ne devrait donc être considérée que comme un dernier recours, dans le cas où l'on ne peut pas utiliser les autres méthodes, telles que l'achat de la terre ou l'établissement d'une protection par l'éducation et l'incitation.**

De nombreux propriétaires sont sensibles aux arguments de conservation de la nature. D'autres le deviendraient si on prenait la peine de leur expliquer les véritables enjeux. **L'éducation est donc une méthode efficace qu'il ne faut pas sous-estimer.** Tout programme d'éducation devrait chercher à promouvoir le sens des responsabilités et la compréhension de l'importance des ressources naturelles.

**L'utilisation d'incitatifs associés à un programme d'éducation approprié permettrait sans doute de protéger un grand nombre de types de zones naturelles d'une manière efficaces et économiques.** Un incitatif financier peut être considéré comme une manière de rembourser le propriétaire des efforts qu'il consent pour protéger le milieu naturel, ce qui rend service à l'ensemble de la société. Dans certains cas, le financement de ces incitatifs peut être assuré par un groupe spécifique d'usagers, par exemple par les chasseurs de chevreuil dont le permis pourrait comporter une contribution supplémentaire pour la protection des ravages de cervidés. Dans d'autres cas, l'intérêt n'est pas limité à des groupes définis et il semble plus logique de financer ces incitatif à partir des revenus généraux du Gouvernement, ou sous la forme d'un report de revenus.

Ce système d'incitatifs pourrait utiliser le report des impôts fonciers, sur le modèle du programme d'identification des terres agricoles, ou bien l'achat d'une servitude de gestion imposant au propriétaire des contraintes de protection de la zone naturelle. La suppression de l'impôt sur les gains en capital pourrait être une autre forme d'encouragement incitant les propriétaires à donner des terres pour constituer des réserves naturelles. À noter toutefois que la Province n'a pas autorité sur la taxation des gains en capital et qu'une telle solution supposerait une entente avec le fédéral, qui d'ailleurs y trouverait son compte sur le plan de la protection des zones naturelles.

- ***Il est recommandé que la Province étudie des incitatifs visant à encourager les propriétaires à appliquer des pratiques de gestion écologiques. Ces incitatifs pourraient comprendre des reports d'impôts fonciers et l'achat de servitudes de conservation.***

- ***Il est recommandé que dans la mesure du possible la Province négocie des ententes de conservation avec les propriétaires privés pour assurer la protection des zones naturelles et fragiles. Faute de telles ententes, la Province devrait faire l'acquisition des zones naturelles les plus critiques. La Province devrait également mettre sur pied un programme d'éducation continu sur l'importance des terres humides.***

## V. Création d'un mécanisme permettant d'intégrer la protection des zones naturelles à l'échelle régionale

Si le processus de planification de district recommandé au chapitre 2, Structures et processus de planification, évolue au point d'aboutir à un plan d'aménagement ou à un plan d'occupation des terres, il deviendra important d'attribuer des valeurs aux zones naturelles et fragiles. Le processus d'analyse devrait être entrepris région par région en tenant compte des aspects suivants :

- valeur éducative des zones naturelle pour la région;
- valeurs récréatives et touristiques pour la région; et
- valeur économique pour la région du maintien et du développement de la faune sauvage.

La préservation des zones naturelles d'une région représente également de nombreux avantages intrinsèques, difficiles à exprimer en termes monétaires, mais dont il doit être tenu compte au moins sur le plan qualitatif.

**Le processus de planification de district peut constituer un outil important pour l'établissement des priorités locales de protection des zones naturelles.** Les zones naturelles critiques doivent être identifiées dans les plans de district. Certaines de ces zones auront déjà été identifiées par la Province, comme recommandé plus haut. D'autres seront identifiées localement dans le cadre de la recherche de fonds nécessaire à la préparation des plans de district ou des plans locaux. Ces informations, regroupées en un profil, permettront d'élaborer une stratégie de protection. Certaines zones se prêtent particulièrement bien à la planification de district. Par exemple, le marais Hampton est un type de zone comprenant une vaste superficie de terres humides intéressantes. Ce genre de zone peut également avoir d'autres utilisations actuelles ou potentielles. La mise au point d'un plan de district avec la participation de tous les intervenants intéressés devrait fournir un mécanisme de résolution des conflits d'utilisation des terres.

- ***Il est recommande qu'au cours du processus de préparation d'un plan de district, une analyse soit consacrée à l'évaluation de la valeur des zones naturelles de la région. Les zones naturelles et fragiles doivent être prises en compte dans le processus de planification de district et doivent faire l'objet de mesures de protection.***

- ***Il est recommandé que, dans la mesure où les plans de district ou locaux, ou les déclarations des perspectives d'urbanisme, contiennent une proposition affectant la préservation ou restreignant l'utilisation d'une zone naturelle ou fragile, une consultation soit instaurée avec les propriétaires concernés en vue de déterminer la meilleure manière de protéger la zone, que ce soit par acquisition, par négociation, par classement, etc.***

## 5.2 PROTECTION DE NOS COTES ET DE NOTRE LITTORAL

### 5.2.1 Historique et préoccupations

#### *A. Généralités*

L'Inventaire des terres du Canada évalue la longueur des côtes du Nouveau-Brunswick à 2 065 kilomètres (1283 milles), réparties entre la côte Est et la côte de la Baie de Fundy. Sur le plan du potentiel d'aménagement du littoral, 70 p. cent de la côte Est est classée «marginale», alors que 77 p. cent de la Baie de Fundy entrent dans les catégories «médiocre» ou «très médiocre». 90 p. cent du littoral du Nouveau-Brunswick appartient à des propriétaires privés (on estime que 1,77 p. cent sont des étrangers et que 2,96 p. cent sont des canadiens d'autres provinces). La bande de terre comprise entre la marée haute et la marée basse est une propriété publique, mais la plus grande partie des terres situées au-dessus de la marée haute appartient à des propriétaires privés. **Ces terres privées sont souvent vues comme une barrière bloquant l'accès aux plages publiques.** Par contre, environ 30 p. cent de ces terres privées sont encore en parcelles de 10 acres ou plus, une superficie suffisante pour des aménagements commerciaux. Compte tenu de ces chiffres, il semblerait qu'au moins 510 kilomètres de côte sont susceptibles d'être aménagés[2]. Les parcs provinciaux et leurs réserves occupent environ 67 km (42 milles) de côte et les parcs nationaux environ 51 km (32 milles).

**Au fil des années, la vocation du littoral a changé et les villages de pêcheurs ont fait place à des aménagements municipaux, récréatifs et résidentiels.** Dans le passé, les gens s'installaient sur le littoral pour avoir un accès à la mer pour la pêche ou pour faciliter les transports. Les méthodes de pêche et de traitement du poisson à proximité de la côte ont considérablement évolué avec le développement de l'aquaculture et des techniques modernes de pêche. Avec le temps, le paysage de plusieurs villages de pêcheurs s'est transformé avec l'arrivée d'usines, de municipalités et de vastes étendues de chalets. L'effet combiné de ces changements a modifié la vocation de nos côtes et de notre littoral, à l'origine uniquement consacrées à la pêche, qui a évolué vers d'autres utilisations à caractère récréatif et touristique auxquelles l'aquaculture s'est récemment ajoutée.

**L'intérêt du public est évidemment d'avoir un accès au littoral et beaucoup pensent qu'un tel accès devrait être maintenu pour les générations à venir. Toutefois, l'accès non contrôlé risque de causer des dommages au milieu fragile des côtes et des terres du littoral. Les véhicules tout-terrain, les ordures, les feux sur la plage, le bruit et l'empiétement sur les propriétés privées sont des préoccupations légitimes des propriétaires vivant en bordure de la côte, préoccupations que partagent les personnes conscientes de la fragilité du milieu naturel.**

## *B. Conflits de ressources*

Une caractéristique fondamentale des zones côtières est la diversité des caractéristiques naturelles, des ressources et des utilisations de la terre. Le littoral, la zone comprise entre la marée basse et la marée haute, et la mer elle-même constituent des habitats particuliers, très riches en vie sauvage, et d'un très grand attrait pour les activités humaines. **Il est inévitable que des conflits se produisent entre les différentes utilisations de la terre et des ressources si l'aménagement n'est pas correctement géré.**

Les **activités humaines** susceptibles de causer des conflits sont le peuplement , la production agricole, la production forestière, les activités récréatives, les pêcheries, l'aquaculture, les transports, l'extraction d'agrégats et les industries. Il peut y avoir des conflits entre ces activités humaines, mais dans la plupart des cas, les activités humaines empiètent sur le milieu naturel : terres humides, marécages, terres côtières, dunes, plages, ainsi que les habitats de la faune aquatique. De plus, certains phénomènes naturels menacent les activités du littoral et peuvent nécessiter des mesures de protection. C'est par exemple le cas de l'érosion côtière, des tempêtes et des courants.

Les zones côtières sont des sites de choix pour le peuplement, aussi bien pour les habitations principales que pour les chalets. À l'origine, les gens qui se sont installés sur le littoral n'étaient intéressés que par l'accès aux ressources marines et au moyen de transport que constitue la mer. Plus récemment, les attraits récréatifs et esthétiques d'une «propriété de bord de mer» ont entraîné une forte pression de peuplement dans la zone littorale. **Ce peuplement, s'il n'est pas planifié sagement, risque d'avoir des effets particulièrement néfastes sur l'utilisation des autres ressources et attraits de la côte.**

Le peuplement humain peut altérer des sites, soit directement par le remblayage et le drainage, soit indirectement par la construction d'ouvrages anti-érosion ou de brise-lames. De plus, les résidents construisent souvent des appontements et des quais pour pouvoir accéder à la mer. En modifiant la bande côtière, ils peuvent à leur tour limiter ou éliminer certaines utilisations et certains agréments de la zone côtière, notamment les activités récréatives, les habitats marins et l'esthétique de la côte. Les animaux domestiques, particulièrement les chiens, peuvent perturber la vie sauvage qui dépend d'habitats côtiers, particulièrement sur les plages.

Dans les endroits où toutes les propriétés côtières sont privées, il devient difficile ou impossible d'accéder aux plages. Bien que les terres situées jusqu'à la marée haute soient publiques et qu'il soit possible de ménager des voies d'accès publiques, certaines activités récréatives peuvent être sévèrement limitées. **Le peuplement peut avoir de sérieuses répercussions sur les activités récréatives, à la fois par son action sur les terres côtières et par le blocage des accès aux plages.**

De plus, les zones côtières sont souvent aménagées de manière linéaire avec des **fosses septiques individuelles.** De plus, comme une bonne partie des côtes du Nouveau-Brunswick, particulièrement le long de la baie de Fundy, sont rocheuses, il n'est pas possible d'installer des systèmes d'évacuation en tuiles poreuses. Il s'ensuit que les effluents humains

contaminent les zones côtières et les ressources qu'elles contiennent, notamment les coquillages. Même si des stations d'épuration sont construites, le risque de contamination existe en cas d'anomalie de fonctionnement ou de stérilisation imparfaite des effluents. Pour protéger le public, Environnement Canada surveille régulièrement les zones de production de mollusques et de crustacés dont elle interdit la vente en cas de contamination. Ce genre d'incident représente des pertes sérieuses pour l'industrie, compromet l'approvisionnement commercial en fruits de mer et cause une frustration certaine chez ceux qui récoltent les coquillages pour leur consommation personnelle. Dans le comté de Charlotte, la récolte des myes en 1991 n'a rapporté que 500 000 $, alors que le chiffre d'affaires d'une année normale (sans fermeture) est de l'ordre de 6 millions de dollars.

En 1990, le Comité d'action du premier ministre sur les bancs de myes a été créé pour résoudre le problème de la contamination des **myes**. Ce comité comptait des représentants des ministères suivants : Municipalités, Culture et Habitation, Environnement, Pêches et Aquaculture, Santé et Services communautaires, avec la participation ad hoc de représentants du ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail et du ministère des Transports. Au niveau fédéral, Environnement Canada et Pêches et Océans Canada étaient représentés. Les activités du comité comprenaient la collecte des données, l'étude de la législation et la mise au point d'un plan d'action destiné à lutter contre la contamination biologique.

Dans le passé, les **exploitations agricoles** ont eu des impacts sérieux sur les systèmes naturels de la zone côtière, particulièrement vers la tête de la Baie de Fundy où des digues ont été construites pour assécher les marais et les transformer en terres agricoles. L'épandage de pesticides, d'engrais et de fumier représente un risque potentiel si le ruissellement n'est pas convenablement contrôlé. Les écoulements de purin dus à l'épandage dans les champs ou à la stabulation intensive des animaux, peuvent entraîner une fermeture des zones de production de coquillages, comme cela s'est déjà produit dans la région de Caraquet.

**Les activités récréatives et touristiques** peuvent également entrer en conflit avec les autres utilisations de la zone côtière. L'accès incontrôlé des véhicules tout-terrain cause des nuisances graves par le bruit, les dommages aux terres agricoles et, éventuellement, par l'érosion et la déstabilisation des dunes. Un autre inconvénient sérieux des véhicules tout-terrain est qu'ils perturbent la vie sauvage, particulièrement les oiseaux comme le pluvier siffleur, qui dépendent des plages à certains stades critiques de leur cycle de vie.

Mêmes des activités récréatives plutôt passives, comme la randonnée pédestre et les pique-niques, peuvent créer des conflits avec les résidents par suite du vandalisme, des ordures laissées sur place et du bruit. Malheureusement, il suffit de quelques individus peu scrupuleux pour décourager les propriétaires privés d'ouvrir leur terre à ce genre d'activité.

Les **installations touristiques**, telles que les motels, ont parfois connu des problèmes de pollution à cause d'installations inadéquates de traitement des effluents humains. Ce genre de pollution ne peut qu'aggraver les problèmes des producteurs de coquillages.

Comme pour les autres activités, il y a de bonnes raisons économiques d'implanter certaines **industries** dans les zones côtières, dont la nécessité de transporter les matières premières et les produits. Il est également plus facile de disperser les effluents dans l'environnement

marin, même après traitement. Cependant, l'implantation d'industries à proximité de la zone côtière ou sur la côte elle-même peut entraîner de nombreux conflits. La proximité de telles industries réduit la valeur marchande des propriétés et constitue assurément un voisinage indésirable pour ceux qui viennent en vacances avec l'intention d'oublier l'environnement urbain. Par contre, ces industries fournissent des emplois extrêmement nécessaires pour maintenir la viabilité des communautés locales. Le résultat de l'addition des facteurs positifs et négatifs dépend essentiellement du site choisi et du degré de contrôle des opérations industrielles. Comme les industries doivent interdire l'accès de leur propriété au public pour des raisons de sécurité, et comme elles construisent souvent des quais et des installations de chargement au bord de l'eau, ces établissements bloquent l'accès à la côte.

De plus, si les effluents industriels ne sont pas convenablement traités et dilués, ils risquent de compromettre de nombreuses activités et de limiter considérablement les sites disponibles. Les plus menacés sont les installations récréatives, les habitats fauniques terrestres et aquatiques (en particulier les zones produisant des coquillages), et l'aquaculture. Il y a actuellement au Nouveau-Brunswick plusieurs exemples de conflits de ce genre, le plus connu étant celui de l'estuaire L'Étang.

L'**aquaculture** se développe rapidement au Nouveau-Brunswick, particulièrement dans le comté de Charlotte. Comme cette industrie n'existe pas depuis très longtemps, nous ne connaissons pas encore toutes les possibilités de conflit avec les autres activités de la zone côtière. Cependant, certaines personnes se plaignent de l'altération des paysages et, dans les zones à forte population, de l'impossibilité d'accéder à la côte par la mer. Il y a également un risque de conflit entre les établissements d'aquaculture et les prédateurs naturels du poisson, comme les phoques.

L'**extraction d'agrégats** perturbe considérablement les zones côtières. Avec l'entrée en vigueur de la Loi sur l'exploitation des carrières, ces activités sont repoussées à une distance de 300 m au-dessus ou au-dessous de la ligne de la marée haute. Le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie a pour politique d'éliminer toutes les activités d'extraction d'agrégats dans cette bande côtière de 600 m. Les exploitations anciennes ont laissé des plaies ouvertes qu'il faudra envisager de combler et de remettre en état.

**Un obstacle majeur à la gestion à la gestion coordonnée de la zone côtière et le grand nombre d'organismes ayant juridiction sur les ressources.** Cette situation a été décrite en détail pour la zone sud-ouest, dans une étude effectuée pour le Conseil du golfe du Maine sur l'environnement marin[3]. Pour mieux illustrer la complexité du problème des juridictions, nous avons rassemblé ci-après les différentes lois fédérales et provinciales qui s'appliquent aux zones côtières.

| Loi ou Programme | Ressource ou caractéristique |
|---|---|
| Lois fédérales | |
| Loi sur les pêches | Qualité de l'eau<br>Protection de l'habitat aquatique |
| Loi sur les ressources en eau du Canada | Qualité de l'eau |

| Loi ou Programme | Ressource ou caractéristique |
|---|---|
| Loi canadienne sur la protection de l'environnement | Rejet de substances toxiques<br>Déversement dans l'océan<br>Rejet de substances nutritives |
| Loi sur la marine marchande du Canada | Pollution causée par les navires<br>Dommages causés par les déversements de pétrole |
| Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz | Forages en mer |
| Loi sur la société canadienne des ports | Ports fédéraux |
| Loi sur les ports de pêche et de plaisance | Ports accueillant des navires de faible tonnage |
| Loi sur le transport des marchandises dangereuses | Marchandises dangereuses |
| Loi sur les produits anti-parasitaires | Utilisation des pesticides |
| Loi canadienne sur l'évaluation environnementale | EIE pour les travaux majeurs |
| Loi sur les parcs nationaux | Parcs nationaux |
| Lois provinciales | |
| Loi sur l'urbanisme | Planification régionale |
| Loi sur les municipalités | Collecte et traitement des eaux usées |
| Loi sur l'assainissement de l'environnement | Pollution à partir de sources ponctuelles<br>EIE sur les travaux majeurs<br>Stockage des produits pétroliers |
| Loi sur l'assainissement de l'eau | Protection des bassins hydrographiques |
| Loi sur le contrôle des pesticides | Application des pesticides |
| Loi sur le pétrole et le gaz naturel | Exploitation des gisements de pétrole et de gaz |
| Loi sur l'aquaculture | Permis d'aquaculture |
| Loi sur les terres et forêts de la Couronne | Gestion des terres de la Couronne<br>Acquisition de parcs |
| Loi sur le développement du tourisme | Achat de terres pour le développement touristique |
| Loi sur les réserves écologiques | Désignation de réserves écologiques |
| Loi sur la protection des lieux historiques | Protection des lieux d'intérêt historique et anthropologique |
| Loi sur les espèces menacées d'extinction | Protection des espèces menacées d'extinction |

| | |
|---|---|
| Loi sur l'exploitation des carrières | Réglementation de l'extraction d'agrégats |
| Loi sur les actes d'intrusion | Violations de la propriété privée, y compris par des véhicules |
| Loi sur les véhicules tout-terrain | Pourrait servir à contrôler les véhicules tout-terrain |
| Loi sur l'assèchement des marais | Récupération de terrains marécageux pour l'agriculture |

La nécessité d'instruments spéciaux de planification et de gestion des zones côtières a été démontrée dans de nombreux pays, dont le Canada et les États-Unis. À titre d'exemple, en Nouvelle Zélande, les lois relatives à la gestion des ressources ont été incorporées dans un projet de loi sur la gestion des ressources. Cela permet de développer les politiques et les plans de gestion des ressources d'une manière globale et cohérente. Le Canada n'a pas encore adopté de plan d'aménagement des zones côtières. Au niveau des provinces, seule l'Île-du-Prince-Édouard a adopté un tel plan.

Le terme **gestion de la zone côtière** crée lui-même une certaine confusion en limitant le processus à la zone côtière au sens strict. En théorie, il faudrait pouvoir inclure dans le plan toutes les activités côté terre, qui sont susceptibles d'affecter les ressources de la mer, et côté mer, toutes les activités susceptibles d'affecter les ressources de la terre. En pratique, cet élargissement est un peu excessif car toute activité le long d'une rivière aura un impact sur les eaux côtières. Le plan d'aménagement de la zone côtière doit donc couvrir une zone d'étendue raisonnable.

## *C. Besoins*

La planification et la gestion de la zone côtière ont suscité un grand intérêt chez les gouvernements fédéral ou provincial vers la fin des années 70. En 1978, un symposium a abouti à un certain nombre de principes de gestion que l'on retrouve dans un ouvrage, récemment publié, traitant de l'expérience du Canada en matière de gestion de la zone côtière[4]. **Ces principes, résumés ci-dessous, sont toujours valables et pourraient servir de base pour l'établissement d'une politique de gestion des zones côtières au Nouveau-Brunswick.**

1) Il faut reconnaître l'importance des zones côtières.
2) La gestion doit se faire en coopération.
3) Les politiques et les programmes doivent être coordonnés.
4) Il faut reconnaître le rôle des gouvernements locaux.
5) La contribution et la coopération de l'industrie est nécessaire.
6) Il faut prendre en compte l'interaction entre les activités de la zone côtière.

7) Les zones importantes, uniques et fragiles doivent être protégées.
8) Le public doit avoir accès au rivage.
9) La collecte, le collationnement et la diffusion de l'information doivent être coordonnés.
10) Il faut susciter l'intérêt du public et tenir compte de ses préoccupations dans les objectifs des politiques de gestion des zones côtières.

La CUTER a retrouvé la plupart de ces préoccupations tant dans les présentations des représentants du gouvernement que dans celles du grand public. Dans la région de la Baie de Fundy, la contamination des ressources de coquillages est une grave préoccupation, de même que les effets du développement industriel. Dans le golfe du Saint Laurent, les préoccupations exprimées vont de la multiplication des carrières aux impacts de l'extraction de la tourbe et des autres exploitations industrielles. Les groupes intéressés à la préservation des zones naturelles ont insisté sur les risques de disparition d'habitats, notamment les marais d'eau de mer.

**Avec l'augmentation de la demande pour les usages récréatifs des plages, les gens se préoccupent des restrictions imposées à l'accès public.** Bien que le rivage lui-même soit du domaine public, des sections importantes restent inaccessibles faute d'avoir prévu un accès public au moment du lotissement et de l'aménagement des terrains avoisinants. L'aménagement se poursuit et si les besoins du public ne sont pas pris en compte dans les stratégies et les mesures pratiques, les projets bloquant l'accès au rivage se multiplieront. Le rapport de 1974 du Comité sur la vie rurale et l'utilisation des terres concluait qu'un problème majeur au Nouveau-Brunswick était la diminution du front de mer accessible au public pour des activités récréatives. Le rapport recommandait même au gouvernement d'instituer une politique visant à empêcher tout nouvel empiétement sur le front de mer et à bloquer tout projet ne servant pas l'intérêt public.

**Plusieurs mémoires soumis à la CUTER soulignaient également le manque d'accès aux plans d'eau intérieurs (rivières et lacs).** Dans certaines communautés, il est même difficile d'accéder aux rivières à saumons locales à cause des droits de pêche concédés à des intérêts privés et du barrage formé par les propriétés privées.

### 5.2.2 But et objectifs

But

Gérer les côtes et les rivages de manière à réduire les conflits d'utilisation des ressources et des terres, à minimiser les impacts environnementaux, à optimiser l'utilisation multiple et à assurer une gestion durable des ressources. Assurer des accès satisfaisants aux côtes et aux rivages pour les générations actuelles et futures.

Objectifs

1) Établir un mécanisme de planification et de gestion des zones côtières au Nouveau-Brunswick.
2) Faciliter la protection des zones côtières fragiles.
3) Assurer la prise en considération des préoccupations locales dans la planification des zones côtières.
4) Élaborer et appliquer une stratégie d'acquisition de droits d'accès publics à des sites reconnus pour leur potentiel récréatif, le long des côtes et des rivages du Nouveau-Brunswick.
5) Protéger les propriétés privées et publiques situées à proximité des terres acquises et mises à la disposition du public.

### 5.2.3 Politiques et mesures recommandées

#### *A. Reconnaissance de l'importance des côtes par le Gouvernement*

Le premier principe d'une politique de gestion des côtes devrait être la reconnaissance, à tous les paliers de gouvernement, de l'importance et de la complexité des zones côtières. Ce principe a été formulé au symposium sur la gestion des côtes qui s'est tenu en 1978 à Victoria[5]. Une adaptation de ce principe devrait être incorporée à la politique cadre dont le Nouveau-Brunswick doit se doter pour gérer l'accès aux côtes et aux rivages.

- ***Il est recommandé que le gouvernement provincial reconnaisse, et fasse reconnaître par les autres paliers de gouvernement et le public, l'importance critique des côtes et des rivages sur les plans environnemental, économique et social, et assure la promotion active d'une gestion rationnelle des côtes fragiles et des ressources côtières.***

- ***Ayant reconnu cette importance, il est recommandé que la Province élabore des politiques de protection des zones côtières et d'accès dans le cadre d'un plan de gestion global des zones côtières.***

#### *B. Politique cadre pour la gestion des zones côtières*

- ***Il est recommandé que la Province élabore des politiques pour la gestion des zones côtières. Ces politiques doivent prendre en considération plusieurs points***

***importants, dont la protection des zones productrices de coquillages, la protection des marais d'eau de mer et autres zones fragiles, la gestion des terres endiguées, la protection des plages et des dunes, la réglementation des installations d'aquaculture, le traitement des effluents industriels et l'accès public aux côtes et aux rivages. Ces politiques provinciales devraient également incorporer les recommandations faites dans d'autres sections du présent rapport pour la protection des zones côtières.***

***Chacun de ces points est brièvement repris ci-après.***

## I. Protection des ressources en coquillages

- ***La Province doit se préoccuper de la contamination des coquillages par les effluents non traités. Toute politique à cet égard doit tenir compte du fait que les zones productrices de mollusques exigent des mesures particulières pour contrôler l'élimination des eaux usées domestiques. Il pourrait s'agir de marges de recul, de restrictions sur la superficie des lots ou d'interdiction des fosses septiques. La Province doit s'assurer que les bassins de décantation et autres équipements de traitement des eaux usées ne laissent pas échapper des effluents à forte contamination bactérienne vers les zones productrices de mollusques. Des recommandations faites dans d'autres sections de ce rapport à propos de l'approbation des constructions et des aménagements (section 3.5) et de la gestion des eaux usées (section 5.5) devraient être reprises dans cette politique.***

## II. Protection des zones fragiles

- ***Toute politique de gestion des zones côtières doit prévoir la protection des marais d'eau de mer et des autres zones fragiles. Des recommandations à cet effet sont contenues dans la section 5.1.***

## III. Gestion des terres endiguées

- ***L'utilisation des terres endiguées doit être réévaluée. Dans certaines régions, il est préférable de les conserver comme habitat de la faune sauvage. Toutefois, certaines de ces terres figurent parmi les plus productives sur le plan de l'agriculture. Il faudrait donc élaborer une politique permettant de rechercher un compromis entre les intérêts de l'agriculture et ceux de l'environnement. de façon à résoudre les conflits et à optimiser l'utilisation des ressources des terres endiguées.***

## IV. Protection des plages et des dunes

- ***Les plages et les dunes nécessitent une protection particulière et une politique stricte de réglementation de l'accès des véhicules à moteur. Il faudra probablement interdire tout accès humain dans la plupart des zones fragiles.***

## V. Réglementation de l'aquaculture

- ***La réglementation de l'industrie naissante de l'aquaculture doit être réexaminée. Les ministères autres que Pêches et Aquaculture devraient intervenir plus directement dans le choix de l'emplacement des installations d'aquaculture, au lieu de se contenter d'un rôle consultatif comme à l'heure actuelle.***

## VI. Contrôle des effluents industriels

- ***Pour les industries implantées le long des côtes, il conviendra d'imposer des normes de traitement des effluents assurant qu'ils n'affectent pas la disponibilité des autres ressources. Les nouveaux règlements sur les pâtes et papier représentent un grand progrès dans l'industrie des produits forestiers. Des normes aussi rigoureuses pourraient être imposées à d'autres industries. De plus, d'autres politiques recommandées dans le présent rapport pour l'implantation des activités commerciales et industrielles (section 3.3) et pour la mise en exploitation de sites d'extraction (section 4.4) devraient être prises en considération dans le cadre de ce problème.***

## VII. Accès aux côtes et aux rivages

- ***L'accès aux côtes et aux rivages doit être inclus dans une politique cadre. Ce problème important était mentionné séparément dans le mandat de la CUTER. Des recommandations séparées seront donc formulées à la fin de cette section (voir E, Accès aux zones côtières et aux rivages).***

## C. *Élaboration d'un plan de gestion de la zone côtière*

- ***Il est recommandé que la Province se dote d'un plan de gestion de la zone côtière.***

  *En plus de la politique cadre mentionnée au point B ci-dessus, plusieurs facteurs doivent être pris en considération dans l'élaboration d'un plan de gestion de la zone côtière. Ce sont :*

  - *Collecte des données*
  - *Coopération interministérielle*
  - *Participation du gouvernement fédéral*
  - *Cohérence avec les politiques provinciales*
  - *Nécessité d'une mise en oeuvre au niveau local.*

Chacun de ces points est brièvement repris ci-dessous.

### I. Collecte des données

- ***Le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie a entrepris la cartographie des zones côtières du Nouveau-Brunswick au début des années 70. Ces cartes sont un excellent point de départ, mais doivent être mises à jour pour refléter les changements intervenus dans la disponibilité des ressources et les nouvelles activités (par exemple l'aquaculture). Cette information devrait aussi être numérisée et mise en format SIG. Le gouvernement de la Nouvelle Écosse a financé le SCIF pour entreprendre une partie de ce travail sur leur propre zone côtière. Le programme de collecte des données au Nouveau-Brunswick devrait comporter une initiative de ce genre. On pourrait également utiliser la base de données de la région Baie de Fundy, Golfe du Maine et Banc Georges (projet FMG). La base de données contient des données très variées sur l'environnement, les ressources et les aspects socio-économiques, données qui pourraient être intégrées dans la base de données de gestion des zones côtières du Nouveau-Brunswick.***

### II. Coopération interministérielle

- ***Il est clair que plusieurs ministères sont intéressés aux ressources des zones côtières. Cela rend d'autant plus nécessaire une étroite coordination et collaboration entre les différents ministères pour l'établissement d'un plan de gestion des zones côtières. Il devrait***

*également y avoir coopération au niveau du district. Les structures et le processus recommandés par la CUTER proposent un Comité consultatif technique (comptant des représentants des ministères) au niveau du district et une coordination interministérielle au niveau du gouvernement provincial.*

## III. Participation du gouvernement fédéral

- *Le gouvernement fédéral partage avec les provinces la gestion et la réglementation des ressources des zones côtières. Il est donc indispensable de l'associer à tout plan de gestion. Cette collaboration pourrait prendre la forme d'une série d'ententes particulières entre les ministères correspondants au niveau fédéral et au niveau provincial, qui sont intéressés à la gestion de la zone côtière. Des représentants du gouvernement fédéral pourraient également siéger au sein des comités techniques qui travaillent sur les problèmes de la zone côtière.*

## IV. Conformité aux politiques provinciales

- *Bien que chaque zone côtière puisse avoir des priorités différentes, il est important que les politiques provinciales (recommandées au point B ci-dessus) soient cohérentes dans certains domaines critiques. La coordination de la collecte des données devrait se faire dans un cadre provincial. Bien que cette collecte puisse se faire région par région, il est souhaitable que le format soit coordonné à l'échelle de la province.*

- *La protection des zones naturelles critiques doit être incorporée dans la politique cadre de la Province. Cet aspect est traité en détail dans la section 5.1 sur la protection des zones naturelles et fragiles. Plusieurs autres aspects, comme la réglementation de l'extraction d'agrégats, doivent être coordonnés à l'échelon provincial afin d'empêcher qu'on ne puisse jouer une région contre une autre.*

## V. Nécessité d'une mise en oeuvre au niveau local

- *La mise en oeuvre des stratégies pour les zones côtières devrait se faire au niveau local car le processus de planification du district fournira un mécanisme pour traiter des problèmes d'importance locale. En conséquence, dans les districts qui ont une zone côtière, tous les plans de gestion de celle-ci doivent être intégrés dans les plans du district.*

## *D. Stratégie de mise en oeuvre*

Bien que les planificateurs des ressources et de l'utilisation des terres s'accordent d'une manière générale sur la nécessité d'une structure intégrée de planification et de gestion des zones côtières, il n'a jamais été possible de mettre en oeuvre une politique de gestion des côtes au Nouveau-Brunswick. Avec les structures et le processus de gestion de l'utilisation des terres en zone rurale, la CUTER offre une occasion de résoudre cette question et de mettre en place une stratégie de planification de la gestion de la zone côtière.

Deux besoins se sont manifestés : le développement d'une stratégie dans le contexte du Nouveau-Brunswick et l'identification d'un plan de mise en oeuvre. La stratégie repose sur un mécanisme fort de coordination interministérielle. Ainsi, le groupe qui aura la charge d'élaborer une stratégie devra comprendre des représentants de tous les ministères ayant des intérêts au niveau des ressources et de la réglementation des zones côtières. Chaque membre fera la liaison avec le ministère fédéral correspondant s'il a un intérêt dans les problèmes de gestion de la zone côtière. En fait les ministères fédéraux intéressés pourraient créer un comité similaire et la liaison se ferait alors d'un comité à l'autre.

- ***Il est recommandé que la Province crée un comité ad hoc dépendant du Comité d'aménagement et de planification interministérielle. Ce comité ad hoc pourrait être dissous une fois la stratégie élaborée. Il aurait le mandat suivant :***

  - ***identifier les conflits de ressources et indiquer ce qui pourrait être résolu par la planification au niveau du district, ce qui doit être traité au niveau de la politique du gouvernement central et ce qui nécessite une coordination avec le gouvernement fédéral;***
  - ***élaborer des politiques provinciales (couvrant les points énoncés dans la section B) pour toutes les zones côtières du Nouveau-Brunswick;***
  - ***établir des programmes de collecte, de collationnement et de diffusion des données;***
  - ***établir des mécanismes de coordination permanente au niveau du gouvernement provincial et au niveau local;***
  - ***pour chaque ministère ayant un intérêt dans les zones côtières, créer un mécanisme de révision des politiques pour assurer l'harmonisation avec le plan de la zone côtière;***
  - ***mettre sur pied un programme d'information publique sur la gestion des zones côtières;***
  - ***établir un mécanisme officiel permettant de faire participer le gouvernement fédéral à la gestion des zones côtières.***

- ***Comme le plan de gestion de zones côtières nécessitera sans doute certains ajustements au moment de sa mise en oeuvre, il est recommandé de commencer par un projet pilote dans une ou deux zones, par exemple une sur la Baie de Fundy et l'autre sur la côte du Golfe. Ces études pilotes pourraient inclure le secteur côtier d'un district de planification et d'aménagement. Un mécanisme devrait être établi pour créer un bureau de planification pour une durée fixe (par exemple trois ans), dont le rôle serait de participer à l'intégration de la planification de la zone côtière dans le processus de planification du district. Cela permettrait l'implication au niveau local et la gestion à long terme par la commission de planification et d'aménagement locale. Un comité technique sera probablement nécessaire en permanence pour permettre aux représentants des organismes fédéraux de s'exprimer sur les questions de ressources de la zone côtière. Le bureau chargé du plan pilote pourrait être financé par une entente de coopération fédérale-provinciale.***

## *E. Accès aux côtes et aux rivages*

### I. Dans le cadre d'une politique des zones côtières

Le public doit pouvoir accéder et profiter de nos côtes quelle soit la propriété des terres situées au-dessus de la ligne de marée haute. Il faudra donc concevoir une stratégie globale pour établir et maintenir l'accès public à des endroits stratégiques le long des côtes de la Province. Toutefois, l'accessibilité ne peut pas être dissociée des questions d'environnement et de protection des ressources. L'acquisition et l'ouverture d'accès publics doivent donc se faire dans le cadre d'une stratégie globale tenant compte de la gestion et de la nécessité de préserver les milieux fragiles de la côte.

- ***Dans le cadre du plan de gestion de la zone côtière, il est recommandé que la Province élabore et adopte une politique d'accès aux côtes qui pourrait être utilisée au niveau provincial, au niveau local et par des intérêts privés pour l'acquisition d'accès aux côtes et aux rivages, tout en respectant les zones fragiles et les propriétés adjacentes.***

### II. Destinations et accès

Deux éléments principaux doivent être pris en considération pour l'accès au rivage. Tout d'abord les points de destination, qui sont les plages ou les sites naturels attrayants pour le

public, et deuxièmement l'accès lui-même qui est généralement une entrée, une route ou une passerelle publique.

Destinations

Compte tenu de la nature fragile et complexe des zones côtières, le choix des points de destination ne doit pas être entièrement laissé aux mains des promoteurs ou des autorités locales, mais devrait faire intervenir les personnes qui possèdent l'information et les connaissances nécessaires sur les questions d'environnement de la côte. Des mesures de protection basées sur l'identification des différents types de site doivent être incluses dans la politique cadre de la Province. Lorsque des zones fragiles ont été identifiées et désignées, les besoins en accès public pourraient être identifiés d'après les besoins récréatifs et la capacité du site.

- ***Il est recommandé que la Province, et particulièrement les ministères de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Énergie, des Pêches et de l'Aquaculture, du Développement économique et du Tourisme, se voient confier la responsabilité d'identifier les sites des côtes et des rivages pour lesquelles un accès serait nécessaire.***

- ***Il est recommandé que cette recherche se fasse en consultation avec les communautés et les groupes locaux, par l'entremise de la structure de la Commission de planification du district.***

Accès

Le second élément à envisager lorsqu'il s'agit de rendre les plages et les rivages accessibles au public est l'accès lui-même. La plage ou la grève, identifiée dans les plans locaux sous l'égide de la politique cadre de la Province, est une propriété publique et tout aménagement de terres privées adjacentes doit tenir compte du droit du public d'utiliser la plage, ainsi que de la nécessité d'accès raisonnable à la propriété publique. Dans les zones où il n'y a pas suffisamment d'accès aux berges ou aux plages, il faudra ouvrir de nouveaux accès par l'acquisition de droits de passage. Plusieurs mémoires soumis et diverses présentations faites à la CUTER ont montré que les gens reconnaissent la nécessité d'une collaboration entre les communautés locales et le gouvernement provincial pour maintenir ou augmenter les accès au rivage. Les accès publics existants et les propriétés fédérales et provinciales le long de la côte doivent être conservés et développés. Les accès qui appartiennent actuellement à des organismes publics (phares, appontements) doivent rester publics. Chaque fois que des fonds publics sont disponibles pour l'achat de terre en libre propriété, il faudrait donner la priorité aux zones côtières qui ont besoin d'un accès dans le cadre du plan de gestion de la zone côtière.

- ***Il est recommandé que la législation prévoit, par exemple par un amendement de la Loi sur l'urbanisme, l'incorporation des accès aux plans locaux, en consultation***

***avec les ministères de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Énergie, des Pêches et de l'Aquaculture, du Développement économique et du Tourisme.***

Une fois la politique d'acquisition en place, au niveau provincial et au niveau local, l'acquisition de nouveaux accès pourra débuter par des achats purs et simples, par des négociations avec les propriétaires ou par des servitudes de passage public imposées dans le cadre du lotissement. Ce dernier moyen offre des possibilités intéressantes pour donner accès à nos côtes et à nos rivages. Quand l'arrêté de lotissement est approuvé conformément aux dispositions de l'article 42.(3)(f)(i) de la Loi sur l'urbanisme, 10 p. cent de la superficie peut être réservé à des fins d'utilité publique. Cette méthode d'acquisition pourrait être utilisé dans le cadre d'un programme de maintien ou d'amélioration des accès au rivage.

- ***Il est recommandé que les Commissions de planification et d'aménagement de district ou les communautés rurales utilisent la clause d'acquisition de l'article sur les lotissements de la Loi sur l'urbanisme pour obtenir des accès aux côtes et aux rivages en conformité avec les politiques provinciales. D'autres méthodes à envisager sont l'achat pur et simple et la négociation avec les propriétaires privés.***

## III. Protection des propriétés adjacentes

Les promoteurs de projets le long de la côte devraient être clairement informés qu'il n'est pas possible de prétendre à l'utilisation exclusive d'une plage. Il faudra peut-être obtenir un droit de passage sur les propriétés bloquant l'accès à la plage par achat, utilisation de la clause d'intérêt public ou négociation. Toutefois, il ne serait pas équitable de réduire les droits acquis ni d'exproprier des terrains au bord de l'eau que leurs propriétaires ne désirent pas vendre. Il serait sans doute préférable d'utiliser des incitatifs comme des remises d'impôt sur les droits de passage. Cette méthode pourrait s'appliquer par exemple à des plages utilisables situées au-dessus de la ligne des hautes marées, ainsi qu'aux routes, chemins ou pistes d'accès.

De plus, on pourrait envisager une loi pour protéger les propriétés adjacentes aux voies d'accès ou au droit de passage vers le rivage.

- ***Il es recommandé que l'acquisition d'accès au rivage soit accompagnée de mesures dissuasives destinées à éviter les activités susceptibles de causer des dommages ou des nuisances pour les propriétés adjacentes.***

## IV. Protection des zones naturelles et fragiles

L'accès doit toujours être subordonné à des mesures imposées par la fragilité et le caractère écologique du site, éventuellement combinées à des mesures de préservation de la faune.

- ***Il est recommandé que la politique provinciale sur l'accès au rivage soit coordonnée avec des politiques destinées à protéger les zones naturelles et fragiles, comme nous le recommandons à la section 5.1. La stratégie d'accès public doit prendre en considération toutes les cartes et classifications de zones naturelles et fragiles, les désignations de terre humide et en particulier toute politique instituée par le gouvernement pour leur protection.***

## V. Information de la population

Les conflits réels ou potentiels entre la nécessité d'un accès public et les intérêts des lotissements adjacents ou de l'environnement ne peuvent être résolus que par de meilleures normes d'aménagement, une surveillance appropriée et l'éducation du public. Par exemple, l'utilisation de tout véhicule motorisé ne devrait pas être permise sur une plage et dans des dunes de sable. On peut évidemment utiliser les dispositions de la Loi sur les actes d'intrusion pour faire respecter ce genre d'interdiction. Il semble toutefois préférable de recourir à des programmes d'éducation du public pour régler certains de ces problèmes sans des mesures coercitives extrêmes. Convenablement informée, la population cherchera plutôt à éviter les zones fragiles. Avec un public informé, il sera également plus facile de faire respecter les règlements relatifs à la propreté et aux activités susceptibles d'endommager la plage.

Des directives devraient être préparées et utilisées pour faciliter les efforts régionaux et locaux d'accès public. Il faudrait également d'autres directives définissant la signalisation à implanter sur les plages avant la mise en oeuvre des programmes et des projets d'accès. On pourrait prévoir des panneaux indiquant clairement les zones accessibles au public et les règlements que les usagers doivent respecter pour le site particulier. Ce marquage devrait faire l'objet de consultations entre le gouvernement provincial et le secteur du tourisme. L'établissement de critères d'implantation tenant compte des caractéristiques physiques, biologiques et sociales du rivage doivent être inclus dans chaque politique[6]. Dans cet esprit, il devient possible de mettre en place des politiques clarifiant les relations entre le public qui accède au rivage, les propriétés et les résidences avoisinantes, ou même les activités économiques permises et interdites.

- ***Il est recommandé que, dans le cadre de sa stratégie d'accès public au rivage, la Province mette en place des programmes d'éducation et d'information du public, notamment sur la nature dynamique et fragile du milieu côtier.***

- ***Il est recommandé que des directives soient préparées pour permettre aux communautés locales de désigner et de réaliser des voies d'accès aux points de destination sur la côte et le rivage.***

- ***Il est recommandé que des mesures soient prises vers l'application stricte de certains règlements, en particulier ceux qui concernent les actes d'intrusion.***

## VI. Accès aux lacs et aux cours d'eau

Comme nous l'avons dit précédemment, l'accès du public aux lacs et aux cours d'eau est également problématique. C'est notamment le cas pour les principales rivières de la Province, telles que la Miramichi, la Restigouche, la Madawaska, etc. Un grand nombre de personnes souhaitent que l'on corrige les situations dans lesquelles des rivières sont parfois totalement inaccessibles aux résidents à cause des propriétés privées et des concessions de pêche. La pêche sportive devrait être accessible au plus grand nombre. Plusieurs mémoires suggéraient d'utiliser les lignes de chemin de fer abandonnées (voir la section 4.7) pour donner accès aux rivières et aux zones boisées.

- ***Il est recommandé que des politiques d'accès similaires à celles qui ont été décrites pour les rivages maritimes soient appliquées aux principaux lacs et cours d'eau de la Province. L'accès pourrait se faire par des ententes négociées, des terres achetées ou des terres obtenues pour utilité publique.***

## 5.3 PROTECTION DE NOS PLAINES INONDABLES

### 5.3.1 Historique et préoccupations

Les plaines inondables, ou les zones naturelles en bordure des rivières qui accueillent les inondations sont perçues comme un atout dans notre environnement rural. Ces zones contiennent certaines des terres agricoles les plus fertiles de notre province. Elles constituent également un habitat unique pour la faune reliée aux terres marécageuses. Elles sont souvent très pittoresques et se prêtent très bien aux usages de type récréatif ou aux aménagements résidentiels. Dans bien des cas, les centre-villes et le coeur de nos municipalités sont situés à l'intérieur de zones inondables, tout comme les usines de traitement des eaux usées, les routes et certains types d'industrie.

**Plusieurs questions doivent être soulevées quant à la protection des plaines inondables; certaines sont reliées à la nature de la plaine inondable elle-même, tandis que d'autres touchent certains problèmes liés aux inondations. En ce qui a trait à la plaine inondable, deux questions essentielles doivent être abordées, soit les utilisations conflictuelles des terres et le décapage de la couche arable du sol.**

En ce qui a trait aux utilisations conflictuelles des terres, la nature du sol des plaines inondables le rend fort attrayant du point de vue de l'exploitation et de la production agricole, bien que l'emplacement de ces plaines inondables leur confère également d'autres attributs esthétiques qui les rendent très intéressantes à des fins d'aménagement résidentiel. Parallèlement, d'aucun font valoir que tout aménagement devrait être interdit en raison de l'écosystème unique en présence dans une plaine inondable.

Le décapage de la couche arable dans les plaines inondables suscite également des inquiétudes. Non seulement cette pratique épuise-t-elle une ressource précieuse, mais en outre, elle peut provoquer des problèmes environnementaux importants en terme d'envasement des voies navigables et de modification des lits des cours d'eau et des schémas hydrauliques. Comme susmentionné, lorsqu'une plaine inondable est envahie par les eaux de crues, on se trouve face à des problèmes additionnels. L'inondation cause des **dommages** considérables aux immeubles, aux ponts, aux routes et aux habitations situés dans la zone des plaines inondables. L'inondation oblige divers organismes à offrir des services **d'intervention d'urgence** et de l'aide pour le transport des victimes vers des abris temporaires et pour l'évacuation des grandes routes aux fins de la circulation, de la sécurité et du nettoyage.

L'inondation peut également entraîner le déversement de **contaminants** en provenance des immeubles ou des zones aménagées au sein de la plaine inondable et peut causer la libération de quantités excessives de **boues et de sédiments.**

Outre la perte de productivité pour les établissements commerciaux situés dans la plaine inondable, et dans certains cas tragiques, la perte de vies humaines, **le coût de la réparation des routes et des immeubles, de la prestation de services d'urgence, du nettoyage des zones inondées et des indemnisations, atteint environ 6 millions de dollars par année.** On pourrait également faire valoir que si l'aménagement n'avait pas été permis en premier lieu, le fardeau des indemnités ou le déboursement de coûts aussi importants ne surviendrait pas.

À l'heure actuelle, il y a seulement **quelques mécanismes législatifs ou politiques** permettant de contrôler l'utilisation des terres dans les plaines inondables, dont les suivants :

Programme de réduction des dommages causés par les inondations

Ce programme, qui est administré conjointement par les ministères de l'Environnement fédéral et provincial, vise principalement **l'identification et la cartographie des plaines inondables** au sein de la province. Dans le cadre de ce programme, les zones présentant des risques d'inondation peuvent être désignées et par la suite des restrictions pour l'attention de financement peuvent s'y rattacher. Les restrictions dans le cadre du Programme de réduction des dommages causés par les inondations signifient que l'aménagement dans les plaines inondables comporte l'interdiction de bénéficier d'une aide financière tant du gouvernement provincial que fédéral et entraîne l'inadmissibilité à une indemnisation pour des dommages causés par les inondations. Par ailleurs, dans certains cas, des mesures de protection contre les inondations sont nécessaires. Il n'existe toutefois aucune restriction à l'aménagement, le long d'un canal de crue désigné si l'on n'a fait appel à aucun financement de la part du gouvernement.

**La zone à risque d'inondation comporte deux composantes, soit le canal de crue et la zone périphérique.** Le canal de crue comprend le cours d'eau lui-même, de même que les zones où la vélocité de l'eau est forte et les dommages considérables. La délimitation du canal de crue coïncide habituellement avec une période de retour d'une fois par vingt ans. La zone périphérique est celle qui se trouve entre le canal de crue et les limites de la zone à risque d'inondation. Habituellement, la zone périphérique coïncide avec une période de retour d'une fois par cent ans ou avec les limites de l'inondation record. Il faut signaler l'existence de zones désignées dans lesquelles on la relevé qu'une zone à risque d'inondation, c'est-à-dire que le canal de crue ne se distingue pas de la zone périphérique.

**Ä l'heure actuelle, 11 zones à risque d'inondation ont été cartographiées et désignées au Nouveau-Brunswick.** Ces zones, en plus d'une dernière zone à l'étude et représentent les principales zones d'inondation de la province. Malheureusement,

en raison d'une pénurie de fonds, on ne s'est pas acquitté des tâches de surveillance et de mise à jour des cartes existantes. Le Programme de réduction des dommages expire dans six ans environ et il n'y a actuellement aucune mesure de remplacement prévue.

La première étape du processus de cartographie des zones à risque d'inondation consiste à effectuer une étude des inondations. Cela permet de colliger des données à l'égard du profil des inondations et d'identifier les zones à risque d'inondation, sans toutefois passer à l'étape de la cartographie. Les études constituent des outils de planification précieux, bien que contrairement aux cartes désignées, elles ne comportent aucune obligation légale. Des études d'inondations ont été effectuées pour les collectivités en bordure du fleuve Saint-Jean entre Saint-Léonard et Clair. Des études ont également été effectuées dans le cas de Boiestown, Doaktown, Blackville, Renous et Juniper, le long de la Miramichi.

Loi sur la santé

Une des dispositions de la Loi sur la santé confère à l'inspecteur de la santé publique le pouvoir de refuser la délivrance d'une approbation pour un lot de construction ou un lotissement si, à son avis, le système de traitement des eaux usées qui s'y trouve pourrait entraîner la pollution des eaux souterraines ou autres sources aquifères.

Ä la lumière des interventions sur la gestion des boues d'égout septiques, il est peu probable que ce pouvoir soit très souvent utilisé.

Loi sur l'urbanisme

Cette loi permet aux municipalités ayant des plaines inondables à l'intérieur de leurs limites, de contrôler les activités et les usages des plaines inondables en adoptant des arrêtés de zonage ou d'autres arrêtés municipaux. Les municipalités ont été réticentes à appliquer des contrôles dans ces zones. Il est intéressant de souligner que la loi permet également la mise en place de contrôles similaires dans les zones non constituées de la province, mais n'y a eu aucune application à cet égard.

Projet d'élaboration d'un énoncé politique sur la rédaction d'une loi sur les plaines inondables

**Ce document énonce un projet de politique pour la gestion des plaines inondables à l'échelle provinciale.** Il a été élaboré par le ministère des Affaires municipales (maintenant devenu le ministère des Municipalités, Culture et Habitation) avec la contribution d'un comité gouvernemental impliquant le ministère de l'Environnement et l'Organisation des mesures d'urgence. La politique s'appuie sur des contrôles établis dans le cadre du Programme de réduction des dommages causés par les inondations, mais elle comporte également le pouvoir de contrôler les projets qui ne

font pas appel à un financement provincial ou fédéral. On y trouve une description des objectifs de la politique, dont l'atténuation des pertes économiques et des dommages environnementaux, de même que la prévention de pertes de vies humaines. On y trouve également une description des types d'activités d'aménagement ou d'entreprises permises ou interdites, au sein d'une plaine inondable désignée.

De façon générale, la politique restreint la plupart des nouveaux aménagements dans la zone périphérique de la zone à risque d'inondation et requiert que tout nouvel aménagement s'accompagne de mesures de protection contre les inondations. Les aménagements qui sont spécifiquement interdits dans la zone périphérique comprennent les immeubles utilisés à des fins de soins de santé, de garde d'enfants, d'éducation et de détention.

Bien que la plupart des aménagements permis vise la zone périphérique, un aménagement limité est également permis dans le canal de crue. Il se limite toutefois à l'agriculture, à la foresterie, aux parcs, aux terrains de jeu ou à la conservation de la faune.

La politique requiert l'adoption de mesures de protection contre les inondations dans le cas de certains établissements existants installés dans la plaine inondable. On exige, en particulier, que des mesures de protection contre les inondations soient adoptées dans le cas des aménagements qui peuvent entraîner un danger de pollution, et des immeubles utilisés à des fins de services d'urgence, de communications ou de production d'énergie. La politique n'exige toutefois pas que les habitations, les entreprises ou les établissements commerciaux actuels adoptent des mesures de protection contre les inondations.

Aucune mesure n'a encore été prise pour mettre en oeuvre cette politique.

Les attributions de la CUTER comprenaient la protection des plaines inondables. Cette question a également été soulevée dans les présentations du gouvernement et de la population. Bien que certaines opinions exprimées sur des questions précises par des ministères différaient de celles exprimées par le grand public, **il était clair qu'il y a lieu d'exercer un contrôle législatif sur le type d'aménagement permis dans les plaines inondables.** Il a été précisé que les mécanismes législatifs actuels pour traiter de l'aménagement se sont révélés inefficaces parce qu'ils traitent de la protection des plaines inondables de façon fragmentaire, plutôt que de s'attaquer à l'ensemble de la question.

Il est reconnu que les conflits au sujet de l'utilisation optimale des plaines inondables auraient avantage à être traités par voie législative visant la protection des terres agricoles (conformément à la section 4.1). Toutefois, le décapage de la couche arable du sol et les coûts importants du point de vue environnemental et économique (6 millions de dollars par année) pour régler les problèmes qui sont créés lorsque les plaines inondables sont envahies par les eaux de crues ont amené les intervenants à demander au gouvernement de contrôler

par voie législative les activités qui s'exercent dans les plaines inondables et leur aménagement.

En dépit de l'appel à une restriction de l'aménagement dans les plaines inondables, il ne semble pas y avoir de concensus sur la «portée exacte» des mesures restrictives. Certaines suggestions faisaient valoir la nécessité d'interdire «tout aménagement» dans les plaines inondables, tandis que d'autres signalaient la nécessité de conserver des exemples représentatifs des écosystèmes des plaines inondables. D'autres encore se sont prononcés en faveur de l'aménagement agricole et des installations de loisirs. Il a été préconisé que les grandes routes ne devraient pas être construites dans les plaines inondables, tandis que d'autres ont suggéré que si c'était nécessaire, des ponceaux et des ponts devaient être construits conformément aux besoins. Un certain nombre de mémoires décrivait la façon dont l'aménagement pourrait être dissuadé tandis que d'autres présentations exposaient certains moyens de limiter les dommages environnementaux éventuels.

### 5.3.2 But et objectifs

Buts :

Gérer les plaines inondables de façon à protéger les résidents actuels et futurs et leur propriété, et s'assurer que l'on réduit au minimum la détérioration de l'environnement et les coûts des mesures correctives.

Objectifs :

1. terminer la cartographie des zones à risque d'inondation dans la province;
2. clarifier certains aspects du projet de législation sur les plaines inondables;
3. prévoir une consultation publique au sujet de l'adoption de la loi proposée sur les plaines inondables;
4. adopter une loi sur les plaines inondables qui stipule les usages interdits et permis au sein des zones à risque d'inondation; et
5. prévoir des fonds pour la mise en oeuvre de certains aspects du programme des plaines inondables.

### 5.3.3 Politiques et mesures recommandées

- ***Compte tenu du temps et des efforts consentis à ce jour pour l'élaboration d'un projet d'énoncé politique en vue de la rédaction d'une loi sur les plaines inondables et en raison de sa portée, il est recommandé que ce document serve de fondement à la loi sur la protection des plaines inondables.***

*L'intention de la politique est de dissuader ou de prévenir les aménagements industriels, commerciaux, résidentiels intensifs ou des infrastructures récréatives ou touristique à grande échelle sur le tracé du canal de crue et de limiter les aménagement à la zone périphérique des crues. L'intention de la politique est de ne pas imposer de restrictions indues pour les exploitants agricoles et les propriétaires terriens actuellement installés dans la plaine inondable.*

*Certaines questions soulevées dans le cadre du processus de consultation publique de la CUTER, devraient être ajoutées, et certains aspects de la politique être clarifiés. On en trouvera un aperçu ci-dessous.*

*La politique proposée stipule que tout édifice établi avant la désignation de la zone à risque d'inondation est exempté des exigences de la politique, dans la mesure où il n'y a pas de risque pour la santé et la sécurité publiques ou à l'égard de l'environnement. Cela signifie que certains édifices situés dans les zones à risque d'inondation ne seraient pas tenus d'avoir recours à l'adoption de mesures de protection contre les inondations, mais ils seraient tout de même admissibles à une indemnité advenant des dommages par suite d'inondation.*

*La politique proposée comprend une liste des usages permis dans l'ensemble de la zone à risque d'inondation, au sein du canal de crue et dans la zone périphérique. Les usages que l'on propose de permettre au sein de la zone à risque d'inondation sont les suivants : réparation d'édifice, utilisation liée aux ressources et aux loisirs; réparation et entretien des installations des parcs et des terrains de jeu, aires de stationnement, infrastructure des transports et des communications, système d'approvisionnement d'eau et de traitement des eaux usées pour les aménagements existants; amélioration et entretien des systèmes existants d'approvisionnement d'eau et de traitement des eaux usées, monuments publics et travaux de protection contre les inondations.*

*Au sein du canal de crue, la politique proposée permettrait uniquement le remplacement d'un édifice, s'il a été détruit par une catastrophe naturelle, autre qu'une inondation, et pourvu qu'il ait fait l'objet de mesures de protection contre les inondations.*

*La politique proposée stipule que tout nouvel aménagement dans la zone périphérique est permis à la condition qu'il ne comporte aucun risque pour la sécurité publique et que des mesures pertinentes de protection contre les inondations ait été adoptées. Toutefois, la liste qui précise les activités permises n'est pas claire quant à l'interdiction ou non de l'aménagement d'une*

*habitation ou d'habitations dans la zone périphérique. La politique proposée comprend une liste des utilisations interdites, qui, si elles sont permises dans la zone à risque d'inondation, peuvent entraîner des risques graves pour la santé et la sécurité publique, ou pour l'environnement. De façon générale, cette liste interdit ce qui suit : les utilisations qui entraînent des dangers graves de pollution par la libération de contaminants lors des inondations, les usines de traitement des eaux usées, à moins qu'elles ne soient construites selon des normes acceptables pour le ministre de l'Environnement, tout remblayage au sein du canal de crue, tout remblayage au sein de la zone périphérique avec du matériel susceptible de causer de la pollution, les édifices publics à des fins de services d'urgence (incendie, police, ambulance) et les installations à des fins de communication d'urgence.*

*Comme on l'a signalé, la liste interdit effectivement les aménagements qui «entraînent un danger grave de pollution» lorsque des contaminants peuvent être libérés pendant une inondation. Ceci soulève évidemment la question de savoir qu'est-ce qui constitue un danger grave. Est-ce qu'une habitation où l'on a aménagé un réservoir d'entreposage de mazout pour le chauffage, un système septique et une remise où l'on trouve divers pesticides et autres produits chimiques pour le jardinage constitue un danger? Est-ce que dix habitations similaires constituent un danger? Est-ce que la présence d'une quincaillerie ou autre établissement commercial semblable constitue un danger?*

*À la lumière des hypothèses sur lesquelles repose l'intention de la politique, on s'attend à ce qu'une résidence ne soit pas interdite ou perçue comme causant un danger grave de pollution. Toutefois, on estime qu'un aménagement résidentiel intense ou un aménagement commercial représente effectivement une menace.*

- ***Il est recommandé que l'ambiguïté entretenue à l'égard du type d'aménagement permis soit dissipée. En outre, il est recommandé que la liste précisant les activités interdites soit étendue aux postes d'essence, aux stations-service et aux usines de combustible en vrac.***

- ***Reconnaissant que l'acceptation d'une loi contrôlant l'utilisation actuelle et future des terres est pour le moins difficile, il est fortement recommandé de prévoir une consultation significative avec la participation des personnes et organismes directement touchés par la législation à mettre en oeuvre. Il faudra prévoir une consultation publique sur les décisions touchant les délais requis pour l'amélioration des installations dans les zones à risque d'inondation et les types d'aménagements permis dans la plaine inondable.***

- ***Il est recommandé que la politique soit élargie pour intégrer une disposition interdisant le décapage de la couche arable dans les terres inondables.***

- ***Il est recommandé que la construction des routes soit permise dans les plaines inondables puisque les effets et de l'importance des inondations sont mis en considération dans l'étude des tracés et dans le cadre du processus d'évaluation de l'impact environnemental qui s'y rattache.***

- *Il est recommandé que des fonds soient prévus pour modifier et réviser la cartographie actuelle des zones à inondation. Il est également recommandé que des fonds soient prévus pour achever la cartographie et la désignation des zones à risque d'inondation en bordure du fleuve Saint-Jean et de la Miramichi.*

- *En attendant la promulgation d'une loi par la province, il est recommandé que le ministère de la Santé accorde une attention particulière à l'emplacement, à la construction et à l'entretien des systèmes privés d'évacuation des eaux usées dans les plaines inondables, afin de s'assurer que toutes les précautions raisonnables ont été prises pour protéger la santé des citoyens et pour atténuer les dommages à l'environnement. Le ministère de l'Environnement devrait faire de même en ce qui a trait à tout système commun de traitement des eaux usées qui existe actuellement dans les plaines inondables.*

- *Il est recommandé que la province exige que tous les plans d'aménagement (municipalités, districts et communautés rurales) adoptent des politiques et des arrêtés qui respectent la loi provinciale dès qu'elle aura été promulguée.*

## 5.4 PROTECTION DE LA QUALITÉ DE L'AIR

### 5.4.1 Historique et préoccupations

L'un des grands attraits du Nouveau-Brunswick est l'abondance et la qualité de l'air et de l'eau. Toutefois, il y a des exceptions et ceux qui doivent vivre en aval d'une source de pollution atmosphérique font face à un problème esthétique et subissent peut-être des effets néfastes du point de vue de la santé. Les scientistes ont commencé à réaliser que la pollution de l'air peut entraîner des effets à l'échelle de la planète, par exemple, la libération dans l'atmosphère d'oxyde de soufre et d'azote (pluies acides), la libération d'hydrocarbure chlorofluoré (épuisement de la couche d'ozone) et d'anhydride carbonique et de méthane (modification du climat). Le Nouveau-Brunswick est tenu de maintenir ces polluants à des niveaux jugés acceptables, en vertu d'accords nationaux et internationaux.

**La qualité de l'air est réglementée au Nouveau-Brunswick par la Loi sur l'assainissement de l'environnement.** Il existe une réglementation générale de la qualité de l'air de même que des règlements spécifiques à l'intention des usines d'asphalte et des installations manufacturières de pâtes de papiers. En vertu du règlement sur la qualité de l'air, aucune source fixe générant des émissions atmosphériques contaminantes ne peut être construite ou exploitée sans un permis du ministère de l'Environnement du Nouveau-Brunswick (MENB). Cette mesure permet donc au MENB d'exiger des contrôles pour protéger la qualité de l'air ambiant. Les lignes directrices sur les émissions ont été élaborées en fonction de chaque industrie. Certaines de ces lignes directrices s'appuient sur un règlement. Ainsi, il existe des règlements pour l'industrie des pâtes et papier et un règlement pour les usines d'asphalte.

**Le gouvernement fédéral a élaboré une stratégie à trois volets pour promouvoir des normes nationales de la gestion de la qualité de l'air. Ces normes sont connues sous le nom d'objectifs nationaux afférents à la qualité de l'air ambiant. Les trois niveaux sont précisés ci-après :**

- **La teneur maximale souhaitable** (le niveau le plus exigeant) constitue l'objectif à long terme de la qualité de l'air et il établit le fondement d'une politique (anti-détérioration) pour les zones vierges ou non polluées;

- **La teneur maximale acceptable** vise à offrir une protection pertinente contre les effets de contaminants atmosphériques sur le sol, l'eau, les organismes vivants, les propriétés, la visibilité, le confort personnel et la santé humaine; et

- **La teneur maximale admissible** précise la concentration de contaminants dans l'air ambiant au-delà de laquelle une action immédiate est requise pour protéger la santé humaine et l'environnement.

**À l'heure actuelle, il n'y a pas de programme de gestion implicite du bassin atmosphérique au Nouveau-Brunswick.** En fait, la définition d'un bassin atmosphérique à des fins de gestion est extrêmement difficile à établir en pratique. On reconnaît effectivement que certaines régions de la province, par exemple Saint-Jean, comportent de lourdes charges de contaminants dans l'atmosphère et requièrent une approche régionale de la gestion des émissions atmosphériques dans le but d'éviter de dépasser la capacité d'assimilation de l'air dans la région.

La détérioration de la qualité de l'air peut être provoquée par de nombreuses activités humaines et elle peut se manifester de plusieurs façons. **Les émissions dans l'atmosphère de certaines odeurs et particules** sont les deux paramètres les plus fréquemment associés à la pollution de l'air au sein de la population. Les odeurs sont habituellement causées par des émissions de composés organiques. Parce qu'on peut les détecter, les inconvénients se situent à des niveaux très bas. Les particules sont le plus souvent observées sous la forme de «fumée noire» libérée par une cheminée. Les émissions de particules se manifestent également sous la forme de poussière lors des activités de construction, de transport ou d'agriculture. D'autres formes de pollution de l'air ne sont pas aussi facilement observables, mais elles peuvent entraîner des effets chroniques sur la santé ou entraver le processus des systèmes environnementaux naturels. On trouvera dans les sections suivantes les formes les plus courantes de pollution de l'air, de même que les sources probables et leur lien possible avec les pratiques d'utilisation des terres.

Polluants atmosphériques

**L'anhydride sulfureux** ($SO_2$) est un composé qui est converti en acide sulfurique dans l'atmosphère et qui constitue la source la plus importante des pluies acides. La principale source de $SO_2$ est la combustion des carburants fossiles par l'industrie ou à des fins de production d'énergie électrique. Il est caractéristique des pluies acides que les émissions qui en sont la cause puissent être générées à des centaines de kilomètres de distance. Cela signifie que les pluies acides qui affectent le Nouveau-Brunswick peuvent être générées dans le nord-est des États-Unis. L'autre aspect de la question, c'est que le $SO_2$ généré au Nouveau-Brunswick peut entraîner des pluies acides à des centaines kilomètres en aval. **Bien qu'il existe un certain impact local en provenance de sources locales, la solution au problème des pluies acides doit être recherchée principalement dans le cadre d'ententes à l'échelle nationale et internationale et n'est pas une question que l'on peut résoudre dans le cadre de la planification de l'utilisation des terres.**

**Les oxydes d'azote** ($NO_x$) contribuent aux pluies acides et ils doivent être contrôlés à l'aide de la même stratégie que dans le cas de l'anhydride sulfureux. Bien qu'ils soient également produits par la combustion des carburants à partir de sources fixes, comme les centrales

électriques, ce sont les moteurs à combustion interne qui produisent la plus grande quantité de $NO_x$.

**Les particules** constituent la forme de pollution atmosphérique la plus fréquemment observée. Elles peuvent résulter d'un certain nombre de processus, y compris la combustion des carburants et la transformation industrielle. Des particules sous la forme de poussière peuvent être générées par des sources non concentrées, par exemple la circulation routière sur les routes non pavées. Les particules comportant un volume inférieur à 10 microns peuvent endommager la santé. Des impacts économiques et des nuisances peuvent également survenir. **Bien que les sources localisées de particules doivent être réglementées à la source, la planification de l'utilisation des terres peut atténuer les problèmes de particules en provenance de sources non localisées en prévoyant une séparation pertinente entre les zones générant de la pollution et les zones subissant cette pollution.**

**Les odeurs** constituent surtout un inconvénient, bien qu'elles peuvent parfois être liées à une libération de matières toxiques. Certaines odeurs, comme celles qui sont liées à certains composés sulfureux, sont désagréables à des concentrations si petites qu'elles doivent être réglementées à des niveaux très bas. **Les odeurs liées aux exploitations agricoles ont entraîné des conflits d'utilisation des terres qui peuvent être atténués au moyen de la planification et des contrôles de l'utilisation des terres. Une situation similaire existe en ce qui a trait aux odeurs générées par certaines exploitations industrielles, comme les installations de transformation du poisson et les usines d'asphalte.**

**L'ozone** ($O_3$) est un composé qui existe naturellement dans la couche supérieure de l'atmosphère où il joue un rôle essentiel pour bloquer les rayons ultraviolets du soleil. Au niveau du sol, il peut être produit en quantité excessive par la réaction du dioxyde d'azote combiné aux hydrocarbures volatils en présence du soleil. Des niveaux élevés d'ozone peuvent entraîner des problèmes respiratoires et ils ont été reliés au développement de maladies pulmonaires chroniques. La ville de Saint-Jean connaît des périodes de concentration élevée d'ozone. **Le comité consultatif de Saint-Jean en matière d'environnement a suggéré que l'on prenne des mesures pour réduire les concentrations d'ozone de 30 p. cent.**

**Les composés organiques volatils** (COV) regroupent les diverses vapeurs organiques qui s'échappent habituellement des exploitations commerciales et industrielles. Leur émission dans l'atmosphère ne se fait pas uniquement par les cheminées et on doit les contrôler par des mesures prises en usine plutôt que par des appareils de contrôle de la pollution installés sur les cheminées. Plusieurs COV comme le benzène ou les CFC peuvent entraîner des effets graves sur la santé humaine ou les systèmes naturels. Étant donné que de légers échappements de VOC par les usines peuvent atteindre des résidents avoisinants, il faut prévoir des zones tampons entre les établissement industriels et les résidences pour réduire l'impact à l'échelle locale. Toutefois, toutes les mesures pratiques devraient être prises pour soustraire à l'environnement les VOC toxiques.

Les problèmes causés par les **métaux lourds** peuvent être attribuables aux émissions atmosphériques industrielles ou aux activités de transport. Dans le passé, des pratiques ont entraîné une contamination de certains secteurs dans le voisinage de la fonderie de Belledune. Il y a également contamination lors du transport du minerai le long des voies ferrées. Les appareils de contrôle de la pollution constituent le moyen le plus efficace pour faire échec aux émissions atmosphériques provenant de sources précises. **Toutefois, étant donné les émissions atmosphériques résiduelles et la possibilité de problèmes éventuels, on devrait prévoir des régions tampons en aval des sources connues de métaux lourds. Dans la même perspective, les itinéraires de transport devraient être planifiés de façon à ce que soient atténués les impacts sur les personnes vivant à proximité.**

### 5.4.2 Besoins

La CUTER a reçu des recommandations sur le besoin de contrôler la pollution atmosphérique de façon générale et dans le cas de certaines industries en particulier. Il a été signalé dans un mémoire reçu d'un ministère gouvernemental que **les règlements sur la pollution atmosphérique ne sont pas toujours appliqués** et que même en mettant en oeuvre la meilleure technologie de contrôle disponible, les émissions résiduelles se produisent et elles peuvent constituer une nuisance ou même entraîner des problèmes de santé. En conséquence, on devrait envisager d'établir certains critères pour l'emplacement de ces industries. Certains mémoires ont fait valoir la nécessité d'appliquer les lois et règlements plus rigoureusement et d'imposer des amendes plus importantes. Dans le cas des industries qui n'ont pas les moyens de se procurer du matériel additionnel pour lutter contre la pollution atmosphérique, une aide financière pourrait être envisagée. L'une des approches suggérée visait l'élaboration d'une cartographie des bassins atmosphériques afin de prendre en considération la capacité d'assimilation du bassin atmosphérique lors de l'octroi de permis pour des sources additionnelles d'émissions.

### 5.4.3 But et objectifs

But

S'assurer qu'il n'y a pas d'effet nocif sur la santé ni de dommage à l'environnement au Nouveau-Brunswick par suite de la détérioration de la qualité de l'air.

Objectifs

Le groupe de travail de la Nouvelle-Écosse sur l'assainissement de l'air[1] a fixé trois buts qui pourraient également servir d'objectifs au programme du Nouveau-Brunswick sur la qualité de l'air :

1) Atteindre des niveaux souhaitables de qualité de l'air ambiant, conformément à la définition des objectifs nationaux afférents à la qualité de l'air ambiant, par les moyens suivants :

   - s'assurer que la qualité de l'air est maintenue et protégée dans les zones où l'air ambiant se situe actuellement à un niveau souhaitable;
   - établir des buts à long terme pour atteindre des niveaux souhaitables de la qualité de l'air dans les zones qui se situent actuellement au niveau acceptable; et
   - prendre des mesures immédiates pour améliorer la qualité de l'air dans les zones où les contaminants atmosphériques excèdent les niveaux acceptables.

2) Travailler à atténuer l'émission de produits chimiques toxiques dans l'atmosphère.

3) Réduire les émissions atmosphériques de contaminants qui entraînent des impacts importants à l'échelle mondiale ou régionale, et respecter les engagements conclus à l'échelle globale ou régionale.

En outre, l'objectif suivant lié à l'utilisation des terres est suggéré:

4) Atténuer les problèmes d'odeurs et de nuisances en prévoyant une séparation pertinente ou des zones tampons entre les générateurs d'émissions atmosphériques et les résidences et immeubles institutionnels.

### 5.4.4 Politiques et mesures recommandées

Réglementation sur les polluants atmosphériques

La stratégie principale de gestion de la qualité de l'air doit porter sur le réglementation des émissions atmosphériques, indépendamment de l'endroit où est située l'usine. Dans le cas des polluants toxiques et des polluants qui causent des nuisances à des niveaux très faibles, cela signifie l'application des meilleures techniques de contrôle existantes (MTCE), de même que des mesures de réduction en usine. Quoi qu'il en soit, on doit respecter les lignes directrices sur la qualité de l'air ambiant. À cette fin, il est souvent nécessaire de tenir compte du choix de l'emplacement de l'usine. Toutefois, il ne suffit pas de simplement déplacer une industrie vers un parc industriel, là où les impacts attribuables à la concentration des sources pourraient être encore pires.

L'attribution de la qualité de l'air ambiant en tenant compte de chaque paramètre est une forme de gestion du bassin atmosphérique. Au lieu d'entreprendre une cartographie du bassin atmosphérique, il est plus pratique d'envisager la gestion de la qualité de l'air sur une base régionale, particulièrement dans les régions à forte concentration industrielle. La province travaille actuellement à la mise au point d'une stratégie de l'assainissement de l'air.

Cette stratégie se penche sur des notions comme la gestion de la qualité de l'air dans les régions. Les résultats de cette stratégie devraient offrir une orientation aux urbanistes régionaux pour prendre en considération le choix de l'emplacement lors du processus d'aménagement.

- ***Il est recommandé que la province termine l'élaboration de sa stratégie sur l'assainissement de l'air dans le but d'établir une orientation pour l'avenir. Cette stratégie devrait comprendre le recours aux meilleures technologies de contrôle existantes (MTCE) lorsque l'on se trouve en présence d'émissions atmosphériques toxiques ou dommageables pour l'environnement.***

- ***Il est également recommandé que les commissions de planification et d'aménagement de district se penchent sur les recommandations de la politique assainissement de l'air et qu'elles tiennent compte de l'emplacement dans le cadre du plan d'aménagement du district.***

- ***Dans l'intervalle, plusieurs recommandations sont formulées dans d'autres sections du présent document sur la planification de l'utilisation des terres, dans le but d'éviter ou d'atténuer les problèmes de pollution atmosphérique liés à l'emplacement des parcs industriels et de certaine industries (section 3.3), dont les usines d'asphalte (section 4.4) et les activités agricoles (section 4.1). Il est recommandé que la province tienne compte de ces éléments dans l'élaboration de politiques sur l'emplacement des industries, dans le cadre de sa stratégie sur l'assainissement de l'air. Il est également recommandé que la province et les commissions de planification et d'aménagement de district, lors de la planification de l'emplacement des parcs industriels, tiennent compte de certains aspects influençant la pollution atmosphérique comme : les vents dominants, les distances de séparation et la végétation, ou l'établissement de zones tampons paysagées entre les aménagements industriels proposés et existants ou les utilisations résidentielles proposées.***

- ***Il est également recommandé que la province, la ville de Saint-Jean et la commission de planification du district de Belledune tiennent compte en particulier de l'aménagement de tout activité susceptible d'entraîner une pollution atmosphérique additionnels dans la région de Saint-Jean et dans la région de Belledune, compte tenu de l'étendue actuelle du développement industriel et des niveaux de la qualité de l'air qui en résultent. La province devrait donner suite à la suggestion du comité consultatif de Saint-Jean en matière d'environnement au sujet de la réduction des teneurs en ozone.***

- ***Il est recommandé que la province applique les dispositions du règlement sur la qualité de l'air, particulièrement dans les régions de la province qui sont constamment aux prises avec des problèmes de qualité de l'air.***

## 5.5 GESTION DES DÉCHETS ET DES EAUX USÉES

Deux des principaux problèmes environnementaux auxquels les régions rurales du Nouveau-Brunswick sont confrontées sont la gestion des déchets solides et le traitement et l'évacuation des eaux usées. Ces problèmes ont été identifiés par la Province et confirmés par le processus de consultation publique. Bien que le mandat de la CUTER soit essentiellement rural, ces deux questions se posent au niveau régional, aussi bien en milieu urbain que dans les communautés rurales. La présente section étudie cet aspect et formule des recommandations d'abord pour la gestion des déchets solides, puis pour le traitement des eaux usées.

### 5.5.1 Gestion des déchets solides

#### *A. Historique et préoccupations*

##### I. Introduction

Les déchets solides générés dans les zones rurales comprennent principalement des ordures ménagères, et parfois, des déchets commerciaux et industriels légers. C'est typiquement le genre de déchets qu'un résident ou un propriétaire de commerce envoie à la décharge municipale locale, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un entrepreneur en collecte d'ordures.

**À l'heure actuelle, il n'y a pas de norme uniforme pour la collecte des déchets dans les zones rurales.** La collecte régulière est organisée dans certains districts de services locaux seulement. En général, le coût du service de ramassage est plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines à cause de l'éloignement des habitations. Dans certains cas, quand un service collectif n'est pas organisé, les propriétaires paient encore plus cher car ils ne bénéficient pas des subventions inconditionnelles et il n'y a pas d'économie d'échelle lorsque plusieurs entrepreneurs se partagent une même zone.

**Les déchets dans les régions rurales du Nouveau-Brunswick sont regroupés dans environ 88 sites gérés par le ministère des Transports et par des ententes d'utilisation conclues avec des municipalités voisines.** Le ministère des Transports est responsable de l'entretien de tous les sites d'enfouissement ruraux, soit un budget d'environ 2,7 millions de dollars en 1992. Dans les zones où il n'y a pas de depotoir ou, le ministère peut fournir un service de

conteneur, ou conclure une entente avec une municipalité a voisinante pour l'utilisation de son site par les DSL, plutôt que d'entretenir un site d'enfouissement particulier. Les municipalités fournissant ce service sont remboursées à raison de 8,28 $ par personne, pour chaque résident extérieur desservi. Le ministère estime avoir ainsi payé en 1992 1,4 million de dollars pour l'utilisation des sites des municipalités. En conséquence, pour le ministère des Transports, la collecte et l'enfouissement des déchets des DSL a coûté environ 4,1 millions de dollars en 1992. Ce montant ne comprend pas le coût de la collecte des ordures dans les DSL qui sont desservis par les sites régionaux de Fredericton et de Nepisiguit Chaleur, pour lesquels la Province contribue à raison de 45 p. cent sous forme de subventions inconditionnelles attribuées aux DSL.

Les sites ruraux exploités par le ministère sont généralement des excavations ouvertes, non contrôlées, dans lesquelles les ordures brûlent en continu. Certains sites sont surveillés par une personne à plein temps, mais, dans la plupart des cas, il n'y a une surveillance que pendant la période des feux de forêt. Ces sites déparent le paysage, attirent les ours, les odeurs, les goélands et divers organismes susceptibles de transmettre des maladies. Comme leur implantation n'a fait l'objet d'aucune étude géologique préalable, ils représentent une menace sérieuse de contamination des eaux souterraines et de surface.

Reconnaissant que cette approche de la gestion des déchets solides n'est plus acceptable et représente une trop grande menace pour l'environnement, le ministère de l'Environnement a établi un **programme régional de gestion des déchets solides**. Ce programme prévoit la fermeture de l'ensemble des quelque 152 sites gérés par le ministère des Transports, et leur remplacement par environ 12 sites d'enfouissement sanitaire modernes. La collecte des déchets sera organisée dans toutes les régions et des programmes de réduction et de recyclage seront organisés. La Province fournit le financement initial des commissions régionales de gestion des déchets solides, finance l'étude et l'implantation des installations d'enfouissement et de recyclage, et couvre également les frais de fermeture ordonnée des sites d'enfouissement existants.

À ce jour, trois sites régionaux d'enfouissement sanitaire ont été créés, l'un à Red Pine Station pour la région Nepisiguit-Chaleur, l'autre à Fredericton pour la grande région Fredericton-Oromocto et certaines parties des comtés de York et de Sunbury, et la troisième à Moncton pour l'ensemble des comtés de Westmorland et d'Albert. À cause des difficultés rencontrées dans le choix d'un emplacement approprié, les régions de la Restigouche, de la Péninsule Acadienne et de Northumberland étudient actuellement la possibilité d'expédier leurs déchets au site sanitaire de Nepisiguit-Chaleur. Par ailleurs, les régions des comtés de Kent et de Kings étudient la possibilité d'utiliser les nouvelles installations de la région Westmorland-Albert.

Les régions de Charlotte et de Fundy en sont actuellement à choisir un emplacement qui devra ensuite faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE). Les deux autres régions, soit Carleton-Victoria et Madawaska-Victoria en sont à l'étape antérieure du processus de la planification de la gestion des déchets, soit l'évaluation des possibilités de gestion des déchets.

Après avoir franchi l'étape du processus de sélection de l'emplacement, chaque région devra effectuer une étude d'impact sur l'environnement. Le public peut intervenir au niveau du choix de l'emplacement, mais l'EIE est un processus plus formel. L'étude porte sur les impacts du projet proposé sur le sol, l'air, l'eau, les habitats, les résidents et les communautés d'une zone géographique définie, sur une période de temps fixe allant généralement du début de la construction à la fermeture finale du site. Le processus d'EIE permet d'évaluer les impacts potentiels et de prendre éventuellement des mesures préventives. Entre la constitution du Comité régional de gestion des déchets solides et la fin de l'EIE, il s'écoule environ cinq ans. Quand ce programme aura été pleinement implanté, toute la Province sera desservie par des installations de gestion intégrée des déchets.

## II. Besoins

Le mandat de la CUTER mentionnait explicitement la gestion rationnelle des déchets solides, l'ensemble du processus de consultation, il ressort clairement **que la population supporte pleinement la régionalisation de la gestion des déchets.** Plusieurs préoccupations ont été notées à propos du programme de gestion des déchets solides : l'emplacement des sites d'enfouissement, le risque de «décharges sauvages» et le soutien à la politique de recyclage et de compostage.

## III. Choix des sites

Bien que le public soit en faveur d'un programme régional, le choix des sites d'enfouissement sanitaire continue d'être un casse-tête pour les comités et les commissions de gestion des déchets solides. Pour faciliter la tâche des comités le ministère de l'Environnement (MENB) a établi des directives pour le choix des sites d'enfouissement sanitaire. Ces directives identifient les critères minimums ou souhaitables du point de vue de l'environnement, des impacts socio-économiques et de l'étude géologique des sites proposés. Par exemple, les directives stipulent qu'un site ne doit pas être à moins de 500 mètres d'une résidence ni à moins de 300 mètres d'un cours d'eau. Les directives suggèrent également une superficie d'au moins 40 hectares, recommandent d'éviter les habitats sensibles et les pleines inondables, et suggèrent de prévoir une route d'accès utilisable par tous les temps.

**Une des préoccupations soulevées quant au choix des sites d'enfouissement est leur impact sur les ressources en eau.** Un certain nombre de mémoires suggéraient de ne pas utiliser des terres agricoles, ni des terres présentant un potentiel agricole pour l'avenir. Ils suggéraient de choisir des sites vastes et offrant une capacité suffisante pour qu'il ne soit pas nécessaire de recommencer le processus de choix d'un site dans 25 ans. Beaucoup insistaient sur l'importance de l'éloignement des rivières et des ruisseaux. Comme nous

l'avons vu au paragraphe précédent, ces points (superficie et proximité des cours d'eau) sont déjà couverts dans les directives. Par contre, la préservation des terres agricoles n'y est pas évoquée, bien qu'il soit suggéré d'éviter les plaines inondables (généralement les meilleures terres agricoles).

Le ministère des Transports suggère que les sites soient aussi près que possible des grandes routes ou des routes secondaires. L'objectif est de rendre les sites plus accessibles, afin de réduire les risques de décharges sauvages. Cette suggestion va à l'encontre de la tendance de certaines commissions régionales qui favorisent une grande centralisation et des sites relativement éloignés.

## IV. Décharges sauvages

**La question des décharges sauvages a été évoquée en de nombreuses occasions au cours du processus de consultation publique.** Les personnes qui ne connaissaient pas la politique de gestion des déchets ou qui ne croyaient pas à l'efficacité d'une collecte hebdomadaire des déchets ruraux, se sont inquiétés des conséquences de la fermeture des petits sites locaux facilement accessibles. Ils craignent que les gens sans scrupule utilisent les petits chemins ou les boisés pour se débarrasser de leurs déchets. Ce problème se pose en particulier pour les articles lourds et encombrants tels que poêles, machines à laver, sommiers, etc., qui ne sont pas ramassés par la collecte hebdomadaire. L'éloignement du site d'enfouissement régional risque d'être une incitation aux décharges sauvages. En plus de leur caractère inesthétique, les décharges sauvages représentent une menace sérieuse pour les eaux souterraines et de surface.

Une autre aspect de la gestion des déchets a été soulevé à de nombreuses reprises au cours de la consultation publique, la collecte des **déchets sur les itinéraires touristiques et les aires de repos le long des routes.** Certains ont indiqué que des résidents locaux préféraient se débarrasser ainsi de leurs ordures, plutôt que de devoir payer un service de collecte ou de les transporter eux-mêmes à la décharge la plus proche. Cette pratique crée une pollution visuelle peu agréable pour les touristes et encombre des poubelles qui devraient être à la disposition des voyageurs. Le ministère des Transports doit fréquemment visiter les zones de repos pour évacuer ces ordures.

## V. Recyclage et compostage

Au cours du processus de consultation, certains ont émis des doutes sur la volonté du gouvernement provincial d'aller de l'avant avec le recyclage et le compostage dans le cadre du programme régional de gestion des déchets solides. La population est très favorable à l'idée de compacter, de recycler et de composter les déchets. Plusieurs personnes ont suggéré de consacrer des fonds supplémentaires et d'instituer des lois et règlements pour

encourager ces activités. Une campagne d'information publique devrait être consacrée à leur promotion. Les gens souhaitent non seulement que les programmes de recyclage soient étendus aux zones rurales, mais aussi que le gouvernement adopte des politiques tendant à faire du recyclage une activité économiquement viable.

Parmi les suggestions tendant à stimuler le recyclage, nous avons retenu l'idée d'acheter des produits faits de matières recyclées, même s'ils coûtent un peu plus chers, le boycottage des fabricants qui ne se conforment pas au nouveau protocole sur les emballages, et l'instauration d'incitatifs fiscaux pour l'emploi de matières recyclées. L'idée générale est que le succès de l'industrie du recyclage repose sur une intervention du gouvernement pour aider ces entreprises et pour encourager l'achat de leurs produits. Cet encouragement peut prendre la forme de subventions, de prêts gouvernementaux à taux réduit, et finalement d'une loi sur le recyclage.

## VI. Déchets dangereux

Les commissions régionales de gestion des déchets ne sont pas responsables de la gestion des déchets dangereux. Les entreprises, les commerces et les individus qui produisent ce genre de déchets sont responsables de leur entreposage sécuritaire, de leur transport et de leur élimination. Les quantités de déchets dangereux sont relativement modestes et la province ne compte aucun centre d'élimination. **Les entreprises ou les individus qui produisent des déchets dangereux doivent prendre les mesures nécessaires pour les faire transporter hors de la Province, vers une installation approuvée de destruction, de traitement ou d'élimination par des méthodes compatibles avec l'environnement. Tout transport de déchets dangereux doit se faire conformément à la Loi sur le transport des marchandises dangereuses.**

Comme le Nouveau-Brunswick produit relativement peu de déchets dangereux, il est peu probable qu'un centre de traitement spécialisé soit nécessaire à l'échelle de la Province.

### *B. But et objectifs*

But

Mettre en oeuvre le plus tôt possible des stratégies de gestion des déchets dans toutes les régions de la Province.

Objectifs

1. S'assurer que les stratégies de gestion des déchets continuent d'être globales et couvrent tous les aspects de cette gestion : collecte, réduction, recyclage et compostage.

2. S'assurer que la population continue d'être impliquée dans l'élaboration des stratégies de gestion des déchets et le processus de sélection des sites.

3. S'assurer que le processus de sélection des sites d'enfouissement régionaux tient compte de la nécessité de minimiser les impacts sociaux, économiques et environnementaux.

4. S'assurer que les sites régionaux d'enfouissement sanitaire n'empiètent pas sur les terres désignées agricoles.

5. S'assurer que les dépotoirs existants seront fermés d'une manière ordonnée et ne constitueront pas une menace constante pour l'environnement.

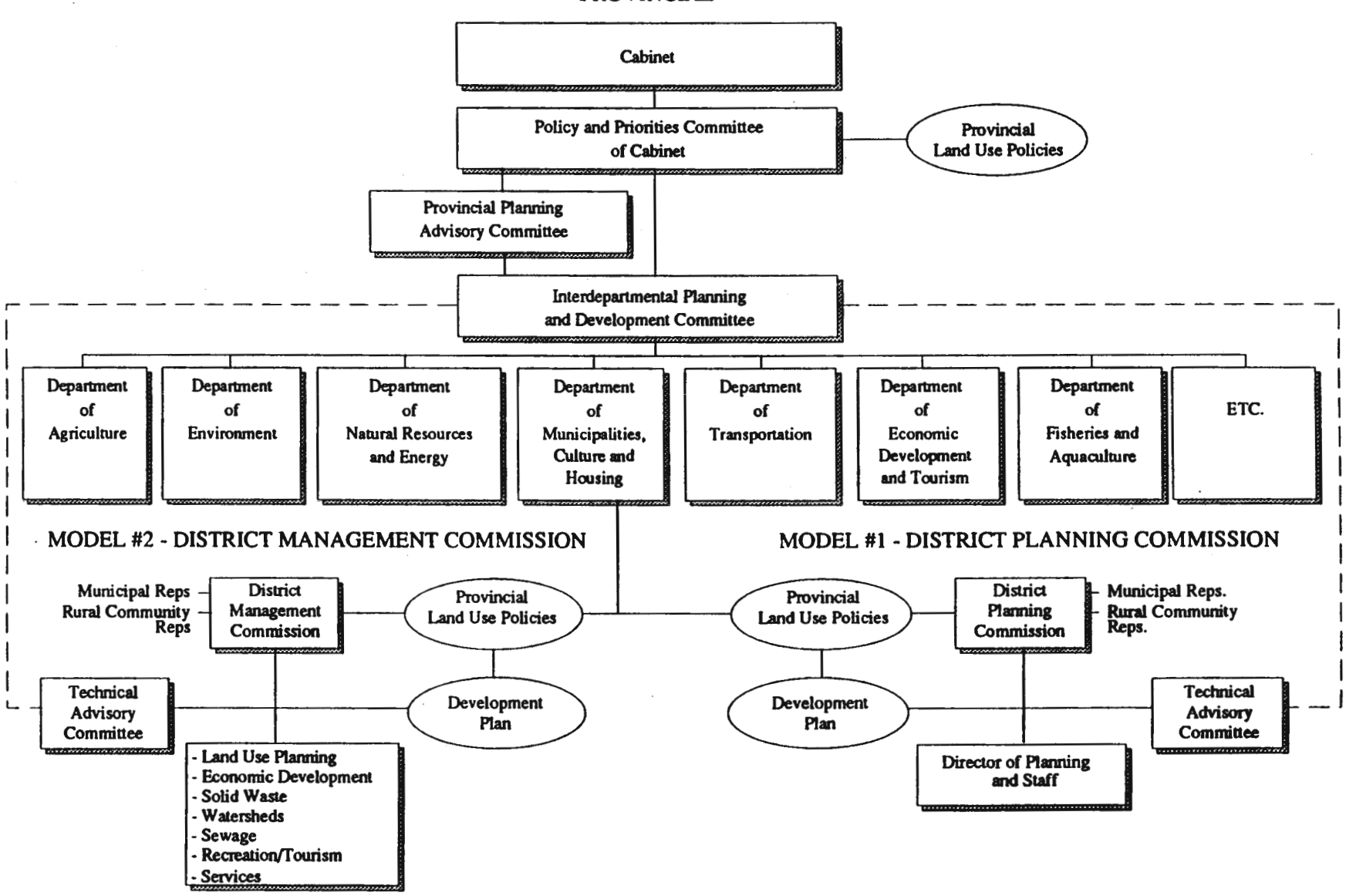
## *C. Politiques et mesures recommandées*

- ***Il est recommandé que le programme provincial de gestion des déchets solides soit maintenu et appuyé pour que tous les systèmes de gestion des déchets, y compris les sites d'enfouissement, deviennent opérationnels le plus rapidement possible.***

- *Le programme régional de gestion des déchets est fondé sur la notion de consultation publique. Les comités créés dans toute la Province ont contribué à sensibiliser la population aux dangers des méthodes actuelles et aux avantages d'une gestion régionale. L'élan donné par les comités a créé chez le public un sentiment d'urgence propre à accélérer le choix de nouveaux sites et la fermeture des anciens. Cependant, le budget provincial est soumis à des pressions croissantes et la priorité dont bénéficiait les projets de gestion des déchets solides en général, et plus particulièrement les initiatives de recyclage et de compostage, semble avoir considérablement diminué.* ***Il est recommandé donc que le ministère de l'Environnement réaffirme son intention de maintenir, sans reports d'échéances, son soutien financier au programme régional de gestion des déchets.***

- *Le ministère de l'Environnement s'est fixé comme cible une réduction de 50 p. cent des volumes de déchets enfouis d'ici à l'an 2000. Pour atteindre ce but, il est recommandé que le ministère élabore et applique des politiques destinées à soutenir l'effort provincial de recyclage, à rechercher de nouveaux programmes de recyclage et à étendre ses programmes aux communautés rurales.*

# PROVINCIAL PLANNING STRUCTURE
## Proposed Options



*Malgré de bonnes intentions, l'objectif d'une réduction de 50 p. cent des déchets a été choisi sans une connaissance des moyens et du financement nécessaires pour permettre aux comités régionaux d'implanter des programmes de soutien appropriés. L'autre problème délicat est celui du recyclage et de son extension aux communautés rurales. Le recyclage classique, déjà coûteux dans les municipalités, semble hors de prix dans les zones rurales.*

*A la lumière des expériences pratiques au Nouveau-Brunswick et ailleurs, il semble que l'objectif d'une réduction de 50 p. cent des déchets par les méthodes traditionnelles soit au mieux difficile à atteindre. De plus, il ne semble pas possible de financer la mise en oeuvre de méthodes non traditionnelles, demandant généralement des investissements importants.* ***En conséquence, nous recommandons que la Province réévalue l'objectif d'une réduction de 50 p. cent des déchets. Le nouvel objectif fixé devrait clairement identifier les moyens à mettre en oeuvre.***

***Compte tenu de l'importance du financement provincial dans la réussite du programme, il est recommandé que la Province réévalue son engagement financier.***

- *Le choix des sites d'enfouissement sanitaire continuera d'être l'aspect le plus délicat du programme de gestion des déchets. Jusqu'ici, le public a largement participé au processus de choix des sites.* ***Il est recommandé que le public continue d'être impliqué d'une manière significative au choix des sites.***

- ***Il est recommandé que le ministère de l'Agriculture étudie la possibilité d'ajouter l'exclusion des terres agricoles désignées aux critères dans les directives pour le choix des sites.***

- ***Il est également recommandé que les aspects sociaux soient pris en considération plus tôt, et avec une plus haute priorité, dans le processus du choix des sites.*** *Dans un trop grand nombre de cas, du temps et des ressources financières ont été consacrés à l'étude de sites qui n'avaient que peu de chance d'être retenus à cause de la proximité des habitations. En plus de l'emplacement du site lui-même, il faut étudier dès le début les contraintes sociales, telles que la circulation des camions, l'utilisation des terres environnantes et les impacts sur la communauté.*

- ***En ce qui concerne les décharges sauvages, nous recommandons que les règlements existants soient appliqués avec plus de sévérité et que le public soit mieux informé des conséquences de tels actes et des pénalités encourues.*** *L'expérience montre que l'éducation associée à des mesures coercitives, est un moyen efficace de réduire les décharges sauvages.*

- ***Le phénomène des décharges sauvages pourrait être réduit par un choix judicieux des sites régionaux. De même, un système de collecte régionale bien planifiée et bien publicisée aurait un effet dissuasif si l'on y ajoutait des collectes spéciales d'objets encombrants à l'automne et au printemps.*** *Il est également suggéré que le problème de l'utilisation des*

*poubelles des zones de repos seront solutionnés lorsque les systèmes régionaux de collecte seront en place.*

- ***Entre temps, il est recommandé que le ministère de l'Environnement, le ministère des Transports et le ministère du Développement économique et du Tourisme établissent un programme coordonné d'éducation des résidents sur la nécessité de faire preuve de civisme en évitant d'utiliser les poubelles des zones de repos et des emplacements fréquentés par les touristes.*** *Cette campagne pourrait prendre la forme de pancartes installées dans les zones de repos, de tracts distribués dans les zones où la collecte n'est pas organisée, et d'annonces dans les journaux. Dans les zones où le problème persiste, la Province devrait étudier la possibilité de poursuites judiciaires contre les contrevenants. Enfin, le ministère des Transports devrait s'assurer que les poubelles sont régulièrement vidées.*

- ***Il est recommandé que les sites d'enfouissement existants soient convenablement réhabilités pour minimiser l'impact à long terme sur l'environnement. Il est probable qu'en plus du recouvrement des dépotoirs , il faudra, au moins dans un premier temps, prévoir des contrôles périodiques. Compte tenu de l'incidence possible sur la constructions de résidence des sites qui ont été utilisés comme décharges, et de l'interdiction faite par les règlements sanitaires de construire sur la partie active d'une ancienne décharge, il est recommandé que la Province établisse un système de titres et de servitudes pour l'identification des propriétés qui ont été utilisées pour l'enfouissement de déchets solides.***

## 5.5.2 Eau usées domestiques

### *A. Historique et préoccupations*

### 1. Généralités

**Les eaux usées des habitations rurales sont traitées au moyen de systèmes septiques.** Un tel système comprend une fosse septique contenant les matières solides, et un champ d'épandage répartissant les effluents liquides. Les règlements actuels (Loi sur la santé) exigent une superficie minimale de 0,4 ha (1 acre) pour l'installation d'un système septique. Les fosses septiques doivent être installées par un installateur licencié et inspectées par un inspecteur du ministère de la Santé. Dans les lotissements, les systèmes individuels sont souvent, mais pas toujours, remplacés par un petit équipement centralisé comprenant par exemple un bassin de décantation ou une petite installation de traitement. Quand ces systèmes sont convenablement planifiés, installés et entretenus, le traitement est efficace et les effluents n'ont pas d'effet néfaste sur l'environnement.

**Bien que le ministère de l'Environnement soit responsable du contrôle des rejets industriels et municipaux, c'est le ministère de la Santé et des Services communautaires qui doit approuver l'installation de systèmes septiques pour les résidences principales ou secondaires, ainsi que l'évacuation des effluents.** Aucun règlement n'oblige à inspecter et à entretenir les systèmes septiques après installation. Comme les règlements actuels ne sont pas toujours appliqués et ne sont pas suffisamment stricts, il est fréquent que les eaux usées se déversent directement dans un fossé de route ou dans un cours d'eau. Ces pratiques affectent l'utilisation récréative des plans d'eau et sont une menace pour la santé publique. Un mauvais choix de l'emplacement ou un mauvais fonctionnement du système d'évacuation des effluents risquent également de contaminer les sources d'eau potable, ce qui représente un risque pour la santé publique autant que pour l'environnement.

## II. Systèmes septiques

**Les systèmes septiques individuels fonctionnent lorsqu'ils sont convenablement situés, installés et entretenus, et à condition de disposer d'un champ d'épandage suffisamment vaste.** Cependant, on a recensé de nombreux cas de contamination des nappes phréatiques et des eaux de surface par des systèmes septiques individuels. Il s'agit souvent d'installations anciennes et mal entretenues. Avant 1973, la superficie minimale n'était que de 14 000 mètres carrés (15 000 pieds) et ce n'est que récemment qu'un permis est exigé pour les installateurs.

Chaque année, le ministère de l'Environnement analyse l'eau des rivières, des lacs et des ruisseaux pour déterminer la qualité des eaux de la Province. Avec le recul de plusieurs années, on peut affirmer que les eaux sont fréquemment contaminées par des bactéries provenant de systèmes septiques défectueux. Le plus souvent, l'enquête révèle que la pollution provient de nombreuses habitations dont les effluents se déversent sans traitement dans les cours d'eau voisins. Cette situation a conduit à interdire la baignade et les autres activités récréatives sur plusieurs plans d'eau publics. Elle représente également une menace pour la santé publique.

**La contamination des eaux souterraines et de surface est causée par plusieurs facteurs, dont les suivants :**

- systèmes septiques installés trop près de puits ou de cours d'eau;
- installations défectueuses des fosses septiques et des champs d'épandage;
- sol mal adapté (trop poreux ou trop imperméable);
- nappes phréatiques proches de la surface ou forte pente;
- absence d'entretien des fosses septiques (les matières solides devraient être enlevées tous les deux à trois ans);
- si le peuplement est trop dense, l'effet cumulatif des effluents septiques dépasse la capacité d'absorption du sol et de l'eau.

**En plus des préoccupations concernant l'implantation, l'installation et l'entretien des systèmes individuels, il apparaît que la Province est assez laxiste pour ce qui est de l'inspection et de la surveillance.** De nombreuses personnes au cours de la consultation publique de la CUTER ont déploré le manque d'inspecteurs sanitaires dans la Province. Ce reproche est certainement justifié, mais la situation s'améliore depuis quelques années. Le ministère de la Santé et des Services communautaires a accordé une certaine priorité à cette question et a embauché neuf nouveaux inspecteurs au cours des deux dernières années. L'imposition d'un permis aux installateurs de fosses septiques facilite également l'inspection.

**L'une des suggestions les plus courantes faites par le public est de traiter en priorité le problème des maisons anciennes qui n'ont pas de systèmes septiques ou des systèmes ne répondant pas aux normes actuelles.** Il a été suggéré à de nombreuses reprises que la Province institue un programme d'aide aux résidents qui souhaitent améliorer leurs systèmes septiques. Au ministère de la Santé et des Services communautaires, des responsables considèrent qu'il s'agit d'un problème très complexe. Lorsqu'il n'y a pas de système septique, ou lorsque les systèmes fonctionnent mal à cause des conditions ambiantes, les solutions sont peu commodes et extrêmement coûteuses. Les installations mécaniques coûtent de 15 à 20 000 dollars et sont trop coûteuses pour être envisagées systématiquement. Les cuves d'accumulation, souvent suggérées, sont peu pratiques, coûteuses et nécessitent une surveillance et un nettoyage réguliers. Le ministère de la Santé et des Services communautaires considèrent que le programme d'inspection à l'échelle de la Province n'est pas pratique et, si un programme d'inspection devait être mis en place, il faudrait donner la priorité aux problèmes déjà identifiés ou soupçonnés.

**Le ministère de la Santé et Services communautaires est beaucoup plus préoccupé par le mal fonctionnement des systèmes communaux que par les systèmes individuels.** De nombreux systèmes en zone rurale ont été mal construits et sont mal entretenus. Certaines personnes ont également exprimé des doutes à propos des systèmes septiques installés dans les lotissements et les parcs de maisons mobiles. Pour les nombreux systèmes communaux qui n'ont pas été pris en charge par la Province, l'exploitation et l'entretien sont assurés par le promoteur ou le gérant. De nombreux systèmes sont défectueux et les responsables ont disparu ou s'en désintéressent. Comme les systèmes communaux collectent les eaux usées de plusieurs habitations, les effluents sont plus concentrés et le risque de pollution est plus grand. Depuis quelques années, le ministère de la Santé et des Services communautaires est devenu plus strict, exigeant des bassins de décantation et l'acheminement des effluents vers des cours d'eau plus importants, mais les systèmes anciens restent un réel problème.

**L'une des difficultés majeures de l'inspection est le fait que des permis de construction ne sont exigés que sur environ un tiers de la superficie de la Province et dans une bande de 150 m (500 pieds) de part et d'autre des routes principales et secondaires.** Le mécanisme des permis de construction permet de s'assurer de la conformité des systèmes septiques. Dans les régions où un permis n'est pas exigé, il est très facile de construire sans un système septique approuvé et les inspecteurs de la santé n'ont pratiquement pas de moyens de détecter l'infraction. Il a été suggéré d'exiger une inspection systématique de toutes les constructions de la Province. Le permis de conformité électrique ne serait délivré qu'avec

la preuve de l'approbation du système septique. Cette approche peut être efficace car les gens n'hésiteront pas à construire sans permis, ou même sans système septique, mais ils peuvent difficilement se passer de l'électricité.

**Une autre difficulté reliée à l'approbation et à l'inspection des systèmes septiques est le peu d'attention portée aux effets cumulatifs lorsque plusieurs systèmes individuels sont installés sur une superficie limitée, comme c'est le cas dans un lotissement.** Les méthodes actuelles, basées sur des essais de percolation, sont adéquates pour quelques installations, mais deviennent imprécises pour déterminer les impacts cumulatifs. Dans les grands lotissements, les promoteurs obtiennent généralement l'approbation de phases d'aménagement successives et il n'existe aucun mécanisme permettant d'évaluer l'impact global. Dans le passé, on ne s'est préoccupé de cette situation que lorsqu'elle conduisait à un problème de contamination sérieux. Ce fut le cas pour les bancs de myes qui ont été contaminés par un grand nombre de systèmes septiques individuels. Le ministère de la Santé et des Services communautaires n'a commencé que récemment à étudier les effets cumulatifs des effluents septiques dans une zone complète. Plus récemment, dans un secteur non constitué en municipalités à l'extérieur de la région de Saint Jean, une demande de lotissement risquant d'avoir des impacts sur des lacs et des puits voisins a été suspendue en attendant que le ministère des Municipalités, Culture et Habitation et le ministère de l'Environnement puissent trouver une solution satisfaisante.

**Le gouvernement cherche depuis peu à renforcer l'autorité du ministère de la Santé et Services communautaires dans l'approbation des lotissements.** À l'heure actuelle, le Comité provincial de planification peut, comme il l'a déjà fait dans le passé, approuver des lotissements sans l'accord du ministère de la Santé et des Services communautaires. L'autorisation est alors assujettie d'un «timbre rouge» signifiant que les propriétaires pourraient avoir des difficultés à faire approuver leur système septique individuel par le ministère de la Santé et des Services communautaires. Des amendements à la Loi sur la santé et à la Loi sur l'urbanisme sont actuellement discutés pour tenter de résoudre ce problème. L'idée générale est qu'une demande de lotissement ne pourrait être approuvée sans l'accord du ministère de la Santé et des Services communautaires.

Une autre question connexe que les amendements proposés cherchent à résoudre est le problème de la taille du lotissement La Loi sur la santé permet aujourd'hui au ministère de la Santé et Services communautaires de refuser d'approuver un système de fosse septique si l'inspecteur considère que les conditions locales exigent un bassin d'épandage de plus de 0,41 hectare. Dans les amendements proposés, ce critère sera explicité avec référence au type et à la porosité du sol à la pente, à la hauteur de la nappe phréatique, etc. Le texte de la loi devrait également être modifié dans le sens d'une réduction du pouvoir discrétionnaire du ministre ou de l'inspecteur sanitaire par l'introduction de critères objectifs plus spécifiques, au lieu d'admettre un refus subjectif fondé uniquement sur l'opinion du fonctionnaire. Tous ces changements vont dans le sens de la clarification de la loi et devraient améliorer le processus d'approbation.

Un autre problème que la Province étudie actuellement est la possibilité d'instaurer des zones d'exclusion autour des puits et des cours d'eau. Les règlements actuels comportent des marges de recul, par exemple 30 m d'un puits creusé, 23 m d'un puits foré et 15 m d'un cours d'eau. Dans certains bassins désignés, la marge de recul est 75 m pour le champ d'épandage et 90 m pour la fosse septique, par rapport à tout cours d'eau ou lac. Le ministère de la Santé et des Services communautaires et le ministère de l'Environnement étudient actuellement différents modèles permettant de déterminer la limite sécuritaire d'absorption des lacs, c'est-à-dire le nombre de résidences admissibles sans dépasser un certain niveau de substances nutritives dans le lac. Bien que des modèles existent pour les lacs, ce concept est très difficile à étendre aux cours d'eau.

## III. Élimination des vidanges septiques

**Outre les problèmes posés par l'installation des systèmes septiques, l'évacuation des vidanges septiques est un problème constant dans les zones rurales à cause des risques qu'elles posent pour l'eau potable, la santé publique et l'environnement en général.** Les vidanges septiques comprennent les matières solides ayant subi une décomposition anaérobique et les boues qui se déposent au fond d'une cuve septique. Ces résidus ont une odeur particulièrement forte et désagréable. L'entretien des systèmes septiques consiste à vidanger périodiquement ces matières tous les deux ou trois ans au plus.

La Province compte actuellement une soixantaine d'entrepreneurs de vidange qui travaillent pour des clients résidentiels et commerciaux. Ces entrepreneurs doivent posséder un permis délivré par le ministère de la Santé et des Services communautaires. Pour que le permis soit délivré, l'entrepreneur doit démontrer qu'il a accès à des sites d'épandage approuvés conjointement par le ministère de la Santé et des Services communautaires et par le ministère de l'Environnement. Cependant, l'inspection est généralement confiée à un inspecteur local de l'Environnement. Une fois l'approbation délivrée, plus personne ne se préoccupe du dossier à moins d'une plainte spécifique ou d'un problème lié au site.

Les sites d'épandage sont généralement implantés dans des endroits isolés, souvent sur les terres de la Couronne. L'aménagement comprend un ou plusieurs grands bassins dans lesquels les boues sont déversées. La phase liquide s'évapore ou s'infiltre dans le sol jusqu'à ce qu'il ne reste plus que des résidus solides. Quand le bassin est plein, il est recouvert de terre et un autre est creusé à côté.

En plus de ces bassins, les entrepreneurs de vidange remettent parfois leurs vidanges septiques à des stations d'épuration municipales (SEM). Ce genre d'entente est possible lorsque la SEM dispose d'une capacité excédentaire. Il faut toutefois prendre des précautions avant de mélanger ces produits à haute teneur en matières organiques avec les eaux usées municipales, car elles risquent de causer un «choc organique» au niveau des installations de traitement de la SEM.

Compte tenu du petit nombre de sites d'épandage approuvés et de leur éloignement, il n'est pas rare que les entrepreneurs de vidange s'adonnent à des «déversements sauvages» dans les décharges rurales, les rivières ou mêmes les égouts pluviaux des municipalités. Cette pratique est une menace sérieuse pour l'eau potable, les activités récréatives, les poissons et les frayères.

Toute la question de l'approbation des sites d'épandage est en train d'être transférée du ministère de la Santé et des Services communautaires au ministère de l'Environnement. Ce dernier envisage de modifier les règlements pour tenter de régler certains des problèmes évoqués ci-dessus. Bien que le processus n'en soit qu'à ses débuts, le ministère de l'Environnement étudie la possibilité d'établir des districts régionaux de gestion des eaux usées. Cela permettrait d'étudier l'ensemble de la question des vidanges et de leur traitement à l'échelon régional. Des études de faisabilité et des projets pilotes sont à l'étude pour permettre de mieux définir ce programme.

## IV. Élimination des boues de traitement des eaux usées

**En plus des problèmes posés par les vidanges, il y a lieu de se préoccuper du problème de l'évacuation des boues de traitement des SEM.** Ces boues sont produites par les stations d'épuration qui utilisent la technique des boues activées pour le traitement des eaux usées. Les boues séchées produites par les SEM peuvent être enfouies ou épandues sur le sol pour l'amendement des terres. Contrairement aux problèmes de vidanges, l'élimination des boues est très localisée.

### *B. But et objectifs*

But

Assurer la gestion des vidanges septiques sans nuire à la santé humaine et à l'environnement.

Objectifs

1. Protéger les sources d'eau potable, les eaux de surface et les eaux souterraines.

2. S'assurer que l'implantation, l'installation et l'entretien des systèmes septiques ne créent pas de risque pour la santé humaine.

3. Lorsqu'il n'est pas possible d'installer des systèmes individuels, étudier la possibilité de systèmes collectifs locaux ou communautaires.

4. Assurer la sécurité des sites d'épandage de vidanges septiques.

## C. *Politiques et mesures recommandées*

### 1. Systèmes septiques

- *L'approbation, le contrôle et l'inspection des systèmes septiques ne sont pas uniformes dans toutes la Province, ce qui crée des risques pour la santé publique et l'environnement. En plus du transfert projeté de la responsabilité de l'approbation au ministère de l'Environnement, ainsi que les amendements qui devraient être apportés à la réglementation découlant de la Loi sur la santé et de la Loi sur l'urbanisme, il semble opportun de proposer des modifications et des améliorations du système actuel.* ***Il est recommandé que le ministère de l'Environnement, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services communautaires, étudie la possibilité d'établir un programme global de gestion des systèmes septiques et des sites d'épandage des vidanges septiques. Les recommandations ci-dessous devraient être incluses dans le plan de gestion.***

- *Bien que la priorité soit la mise en place d'un programme de gestion des systèmes septiques, les risques de contamination de l'eau potable et des eaux de surface exigent des interventions rapides.* ***En conséquence, il est recommandé que pendant l'élaboration et la mise en oeuvre d'un programme de gestion, les efforts visant à faire appliquer les règlements existants soient intensifiés. Les points à couvrir en priorité sont la localisation, l'installation, l'inspection et l'entretien des systèmes septiques.***

- *Pour être efficace, un programme de gestion des systèmes septiques doit être global.* ***Il faudra prévoir un mécanisme par lequel les inspecteurs sanitaires seront avisés de la construction ou de la mise en place de toute habitation pour pouvoir inspecter les installations septiques avant leur mise en service. Cet aspect est critique pour le succès de l'ensemble du programme.*** *Il est estimé que de nombreux problèmes de contamination seront réduits par l'application de techniques de construction appropriées et d'études des sols et des conditions locales avant l'installation d'un système septique.*

- ***L'intervention des inspecteurs sanitaires serait grandement facilitée si la Province adoptait un système de «certificat de conformité» universel, comme recommandé dans la section 3.5 qui traite des approbations d'aménagement et des permis de construction.*** *L'application de cette recommandation assujettirait l'approbation d'une construction n'importe où dans la Province à l'obtention préalable de l'approbation du ministère de la Santé et des Services communautaires, elle-même basée sur l'existence d'un système septique répondant aux normes. Pour un contrôle plus étroit du permis de construction et de l'approbation du système sanitaire, il est également recommandé que la section 8 du*

*code de la construction soit élargie pour qu'à l'échelle de la Province, aucun permis de raccordement électrique ne soit délivré sans un certificat d'approbation d'aménagement.*

- ***Il est recommandé qu'au moment du dépôt d'une demande d'approbation de système septique, le demandeur soit informé de l'importance du choix de l'emplacement, de l'installation, du fonctionnement et de l'entretien de son système, notamment de la fréquence des vidanges, et qu'une liste des entrepreneurs locaux agréés de vidanges lui soit remise.***

- ***Il est recommandé que la nouvelle réglementation étudiée par le ministère de l'Environnement, et par conséquent le plan de gestion, impose une vidange de chaque fosse septique à intervalle régulier, par exemple deux ou trois ans, déterminé par les experts du ministère de l'Environnement et du ministère de la Santé et des Services communautaires. Il est recommandé en outre que le coût de ce service soit perçu sous forme de redevance ou de taxe foncière, comme dans le cas de la collecte des déchets solides.***

- ***Il est recommandé que le plan de gestion spécifie une distance minimum de recul par rapport au puits, aux rives et aux cours d'eau, conformément aux études en cours au ministère de la Santé et des Services communautaires. Parallèlement, il est recommandé que la notion de «capacité sécuritaire d'absorption» soit adoptée dans le cadre d'une stratégie de gestion basée sur les résultats des études conjointes entreprises par le ministère de l'Environnement et le ministère de la Santé et des Services communautaires.***

- ***Compte tenu de l'aggravation du risque, dans le cas de systèmes communautaires mal installés ou mal exploités, il est recommandé que la conception et la réalisation de tels systèmes en plus de leur inspection et de leur surveillance, soient confiées aux experts du ministère de la Santé et des Services communautaires.***

- ***Pour ce qui est de l'amélioration des systèmes septiques existants, il est recommandé que le ministère de la Santé et des Services communautaires identifie les endroits où la concentration de systèmes septiques représente un risque potentiel. Il faudra ensuite étudier des mesures appropriées. L'embauche d'un ingénieur en santé publique par le ministère devrait permettre d'étudier de nouvelles technologies, par exemple le regroupement des installations, pour permettre de normaliser la situation dans les zones critiques. La priorité devrait être accordée à l'étude des zones de lotissements concentrés qui représentent des problèmes potentiels.***

- ***Il est également recommandé que toute la question de l'impact cumulatif des systèmes sanitaires individuels soit étudié. Un comité conjoint du ministère de la Santé et des Services communautaires et du ministère de l'Environnement dirigé par l'ingénieur de santé publique, devrait entreprendre cette étude. Il est de plus recommandé que le processus d'approbation des installations tiennent compte des effets combinés du nombre total de systèmes septiques à l'intérieur d'un projet de lotissement. Si la nature des sols ou la configuration du site ne permet pas de dépasser un certain nombre de systèmes individuels, la taille du lotissement devrait être limitée en conséquence.***

- ***Sur le plan des principes, il est recommandé que les propriétaires dont les installations polluent les eaux souterraines ou de surface soient responsables de réparer leurs systèmes.***

## II. Élimination des vidanges septiques

*La Province est bien placée pour améliorer sa situation sur le plan de l'élimination des vidanges septiques. Le transfert de cette responsabilité au ministère de l'Environnement offre une excellente occasion pour adapter et améliorer la réglementation.* ***Il est recommandé que ces améliorations fassent partie d'un plan global de gestion des eaux usées.*** *Les initiatives actuellement étudiées par le ministère de l'Environnement, les études de faisabilité et les projets pilotes de districts régionaux de gestion des eaux usées doivent être encouragés et appuyés.* ***Les recommandations ci-après devraient être prises en considération dans le programme global de gestion.***

***Il est recommandé que le ministère de l'Environnement fixe des normes uniformes pour l'implantation, la construction et l'exploitation de tous les sites d'épandage de vidanges septiques de la Province.***

***Il est recommandé que les permis d'entrepreneur en vidange ne soient délivrés qu'après une inspection sur place des sites d'épandage proposés.***

***Il est recommandé que le ministère de l'Environnement élabore un programme de surveillance continue des sites d'épandage et, à partir des résultats de cette surveillance, d'amélioration des installations existantes en fonction de normes uniformes.***

*La plupart des nuisances causées par les vidanges septiques proviennent de «déversements sauvages» encouragés par l'éloignement des sites d'épandage approuvés et le fait que les pénalités ne sont ni dissuasives ni rigoureusement appliquées.* ***Il est recommandé que la réglementation sur les déversements sauvages soit strictement appliquée et donne lieu à des pénalités et à des amendes dissuasives.***

***Il est également recommandé que le ministère de l'Environnement travaille de concert avec les commissions régionales de gestion des déchets pour examiner la possibilité d'implanter des installations de traitement des vidanges septiques dans les sites régionaux d'enfouissement sanitaire.*** *Cette mesure permettrait un meilleur contrôle environnemental de l'élimination des vidanges septiques à un coût raisonnable.*

***Finalement, il est recommandé que le ministère de l'Environnement, de concert avec les opérateurs municipaux, identifie les stations d'épuration municipales (SEM) qui sont susceptibles opérateurs de recevoir des vidanges septiques. Pour les installations qui ne possèdent pas cette capacité (sur le plan qualitatif ou quantitatif), le ministère de l'Environnement devrait étudier la possibilité d'une augmentation de capacité permettant d'accepter les vidanges septiques sur une base régulière.*** *Le ministère devrait également s'assurer que l'élimination des vidanges septiques est*

*bien prise en considération dans l'étude de toute nouvelle SEM. Cette mesure permettrait de fermer les sites d'épandage non conformes, de limiter les distances à parcourir par les entrepreneurs de vidange et, par voie de conséquence, de réduire les déversements sauvages.*

## III. Élimination des boues de traitement

***En ce qui concerne les boues de traitement produites par les stations d'épuration municipales, il est recommandé que le ministère de l'Environnement étudie la solution du compostage. Cette solution est déconseillée pour les vidanges septiques à cause des odeurs et de la faible teneur en matières solides. Il est recommandé enfin que le ministère de l'Environnement étudie la possibilité de mélanger les boues de traitement avec de la tourbe ou de la terre de qualité inférieure (classe 5,6,7), ou encore à des ordures compostées, pour produire un substitut de terre évitant l'enlèvement de terre arable de haute qualité.***

# RENVOIS

CHAPITRE 1

1. Résumé du contexte historique extrait du Guide de la Loi sur l'urbanisme du Nouveau-Brunswick, Joseph T. Robertson, 1985.

CHAPITRE 2

1. Nigel Richardson, L'aménagement du territoire et le développement durable au Canada, Conseil consultatif canadien sur l'environnement, 1989, p. 1.

2. Floyd W. Dykeman, A Response to the Politics of Rural Planning and Development in New Brunswick, Rural and Small Town Research and Studies Programme, Mount Allison University, 1987, p. 29.

3. Richardson, p. 6.

4. Stewart Hilts and Tom Moull «Toward A Theory of Rural Planning», Integrated Rural Planning and Development, édité par Floyd W. Dykeman, Mount Allison University, Sackville, N.-B., 1988, p. 108.

5. E.G. Allen, président, Comité d'étude sur les régions du Nouveau-Brunswick non constituées en municipalité, 1976.

6. Report of the Rural and Urban Sectoral Group du Groupe de travail sur le développement durable au Nouveau-Brunswick, septembre 1990, p. 11.

7. Rapport intérimaire du Policy Development Group for the Land and Water Advisory Committee intitulé Comprehensive Policy Framework for Land and Water Use Management, septembre 1990, p. 8.

8. Vers l'an 2000 : une stratégie de développement économique pour le Nouveau-Brunswick, p. 48.

9. Une stratégie de développement durable pour le Nouveau-Brunswick, Table ronde du premier ministre sur l'environnement et l'économie, 1992, p. 9.

CHAPITRE 3

1. Commission d'aménagement de Saint-Jean, «Sprawl or Subdivisions in Outlying Areas», janvier 1968.

2. Les prémisses de base de la définition sont tirées de l'ouvrage de Lorne Russwurm intitulé «The Surrounding of Our Cities : Problems and Planning Implications of Urban Fringe Landscapes», Community Planning Press, Ottawa, 1977.

3. Il s'agit d'un condensé sommaire d'études gouvernementales antérieures présentées dans «Une étude de l'étalement urbain du Nouveau-Brunswick» par Comay Planning Consultants Ltd. et al., 1980, p. 29.

4. Comay Planning Consultants Ltd. et al., «Une étude de l'étalement urbain du Nouveau-Brunswick», 1980, p. 3.

5. Ibid, p. 203.

6. Ibid, p. 93.

7. Ibid, p. 132.

8. Ibid, p. 132.

9. Mémoire présenté en 1991 au Cabinet de la province du Nouveau-Brunswick sur l'étalement urbain par l'Association des cités du Nouveau-Brunswick Inc.

10. Comay, p. 133.

11. Ibid, p. 133.

12. Information communiquée en août 1992 par le ministère des Transports à la Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural.

CHAPITRE 4

1. Ministère de l'Agriculture du Nouveau-Brunswick, Soumission à la Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural, novembre 1992.

2. Conseil canadien des ministres des forêts, Durabilité des forêts : un engagement canadien, 1992.

3. J.D. Irving Limited, The Fundy Model Forest Proposal, 1992.

4. Conseil canadien des ministres des forêts, Durabilité des forêts : un engagement canadien, 1992.

5. Table ronde du premier ministre sur l'environnement et l'économie, «Une stratégie de développement durable pour le Nouveau-Brunswick», 1992.

6. Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie, Manuel d'exploitation forestière des terres de la Couronne, juin 1992. Ce manuel contient de l'information sur les méthodes acceptables de récolte.

7. Ces deux définitions sont extraites du document préparé par le ministère de l'Environnement et devant servir de guide sur les types de carrières.

8. Rosalind Cairncoss, New Life for Old quarries, Part II : No more «Mining and Running in Canada», Canadian Consulting Engineer, septembre-octobre 1992.

9. Cette proposition de classification est une adaptation de celle qui est recommandée par le gouvernement du Manitoba dans son document intitulé Politiques provinciales d'utilisation des terres - Ébauche de révisions, 1992.

10. Cette méthode a été signalée par des fonctionnaires de la Ville de Saint-Jean où des dispositions de réglementation des activités d'extraction font partie intégrante de l'Arrêté de zonage, 1992.

11. Extrait d'un document préparé par la Ville de Saint-Jean qui doit servir de fondement aux lignes directrices sur les types de carrières.

12. Saint John River Basin Board, 1975, tel que cité dans l'ouvrage de Dykeman, Floyd W., A Response to The Politics of Rural Planning and Development in New Brunswick, Mount Allison University, 1987, p. 10.

13. À l'automne 1991, une conférence a été organisée par la Township of Mono, Ontario, dans le but d'obtenir de l'information sur les effets des activités de développement à l'égard des ressources en eau de la collectivité. Les quatre générations opérations de plans et l'aménagement intégré des bassins hydrographiques furent présentées à la conférence et inclues dans le rapport élaboré par Jeff Solway et publié conjointement par la Township of Mono et le ministère ontarien des Affaires municipales sous le titre de There's Always Someone Downstream.

14. Floyd W. Dykeman, Local Rural Planning and Development in Atlantic Canada : Perspectives and Direction, Rural and Small Town Research and Studies Programme, Mount Allison University, Sackville, N.-B., 1989, p. 12.

15. Jeff Solway, There's Always Someone Downstream, publié conjointement par Township of Mono et le ministère des Affaires municipales de l'Ontario, 1991, p. 2.

16. Daniel Arbour & Associés - Lavalin, Plan directeur des sites patrimoniaux et des parcs du Nouveau-Brunswick, préparé pour le ministère du Tourisme, des Loisirs et du Patrimoine, Sommaire, mai 1990.

CHAPITRE 5

1. World Wildlife Fund, «Endangered Spaces Progress Report», 1992.

2. Secrétariat des politiques, A Policy on Beachfront Development and Public Access, 1989.

3. The Main Law Institute & The Oceans Institute of Canada, Assessing U.S. and Canadian Laws and Programs Affecting the Marine and Coastal Environment of the Gulf of Maine, préparé par Gulf of Maine Council on the Marine Environment, 1992.

4. Lawrence P. Hildebrand, Canada's Experience with Coastal Zone Management, The Oceans Institute of Canada, 1989, p. 20-21.

5. Hildebrand, p. 20.

6. Hildebrand, comme ci-dessus.

# *ANNEXE 1*

## *Profil des commissaires*

# PROFIL DES COMMISSAIRES

**Henry G. Irwin**, coprésident

Henry Irwin est originaire de St. Andrews et demeure actuellement à Fredericton. Il est un ancien combattant de la Deuxième Guerre Mondiale. Il a par ailleurs servi comme député à l'Assemblée législative et comme ministre de l'Éducation. Il a aussi occupé les postes suivants : directeur de l'Organisation des mesures d'urgence, président de la Commission des emprunts de capitaux par les municipalités, sous-ministre des Affaires municipales, consultant dans le secteur privé et directeur général des élections.

**Lise Ouellette**, coprésidente

Lise Ouellette demeure à Riceville dans le comté de Madawaska et est une spécialiste des sciences humaines qui a travaillé dans l'industrie agro-alimentaire et auprès des organismes communautaires. Elle est diplômée de l'Université de Moncton et de l'Université de Montréal. Elle occupe actuellement le poste de directrice générale du Centre de conservation des sols et de l'eau de l'Est du Canada. Auparavant, elle était directrice générale de la Fédérations des agriculteurs et agricultrices francophones du Nouveau-Brunswick.

**Charles Gallagher**, commissaire

Charles Gallagher demeure depuis longtemps à Centreville où il a oeuvré dans le domaine agricole. Il est diplômé de Centreville High School, Nova Scotia Agricultural College, MacDonald College et McGill University. Il a été élu à l'Assemblée législative à quatre reprises et a agi à tour de rôle comme ministre de l'Éducation, ministre de la Santé et orateur de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick.

**Suzanne Arseneau-Tremblay**, commissaire

Suzanne Arseneau-Tremblay demeure à Bathurst. Diplômée de l'Université de Moncton, elle est infirmière-conseil en pratique privée. Elle a consacré d'innombrables heures de bénévolat à des organismes communautaires tels l'Association canadienne pour les déficients mentaux, l'Hôpital Extra-mural du Nouveau-Brunswick et l'Association des hôpitaux du Nouveau-Brunswick. De plus, elle représente la PME auprès de la Conférence économique de Nipisiguit.

**Hollis Steeves**, commissaire

Hollis Steeves, résident de Salisbury, est producteur laitier indépendant. Il détient un diplôme du Ontario Police College et a fait partie des Forces armées canadiennes pendant douze ans. M. Steeves est un ancien député de la circonscription de Petitcodiac et a oeuvré activement au sein de l'Office de commercialisation du lait du Nouveau-Brunswick.

# *ANNEXE 2*

## *Liste des ministères et organismes gouvernementaux, des organismes non gouvernementaux et des associations qui ont présenté des mémoires*

**Annexe 2**

**Mémoires sollicités auprès des ministères et organismes gouvernementaux, et des associations et groupes non gouvernementaux**

Ministères

Affaires intergouvernementales, Justice, Procureur général

Agriculture

Aide au revenu, Ministre d'état à l'alphabétisation

Approvisionnement et Services

Enseignement supérieur et Travail

Environnement

Finances et Conseil de gestion

Municipalités, Culture et Habitation

Pêches et Aquaculture

Ressources naturelles et Énergie

Santé et Services communautaires

Société d'énergie du Nouveau-Brunswick

Solliciteur général

Transports

Organismes et Associations

Association des cités du Nouveau-Brunswick

Association des municipalités du Nouveau-Brunswick (L')

Association des villages du Nouveau-Brunswick

Association des villes du Nouveau-Brunswick

Comité d'action du premier ministre sur les bancs de myes

Commission d'aménagement Beaubassin

Commission d'aménagement de Restigouche

Commission d'aménagement de la Miramichi

Commission d'aménagement et de planification de la Péninsule acadienne

Commission d'urbanisme de Belledune

Commission d'urbanisme de Kent

Commission d'urbanisme du Madawaska

Commission du district d'aménagement de Tantramar

Commission du district d'aménagement du Grand Moncton

Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick

Corporation d'information géographique du Nouveau-Brunswick

Fédération d'agriculture du Nouveau-Brunswick Inc.

Fédération des agriculteurs et agricultrices francophones du Nouveau-Brunswick

Rural and Small Town Research and Studies Programme, Mount Allison University

Société d'aménagement régional

Autres mémoires non sollicités

John Evans - Coroner en chef

Charles E. Boudreau, ing.

Charles B. Schom - projet Chamcook Harbour

# *ANNEXE 3*

## *Liste des assemblées de consultation publique et audiences publiques libres*

# LIST OF MEETING DATES AND LOCATIONS
# DATES ET LIEUX DES RENCONTRES

**Annexe 3**

## Public Hearings/Audiences publiques

(with simultaneous translation/services de traduction simultanée)

| | |
|---|---|
| Monday/lundi 28 sept. | Community Centre/ Centre communautaire **(Dalhousie Junction)** |
| Wed./mercredi 30 sept. | Municipal Bldg/ Édifice municipal **(Petit Rocher)** |
| Monday/lundi 5 oct. | Village Historique Acadien (Administration Building)/ Village Historique Acadien (Centre d'accueil) **(Caraquet)** |
| Wed./mercredi 7 oct. | Fire Hall/Poste d'incendie **(Nelson-Miramichi)** |
| Tuesday/mardi 13 oct. | Cocagne Marina/Marina de Cocagne **(Cocagne)** |
| Thur./jeudi 15 oct. | Magnetic Hill Lions Club **(Moncton)** |
| Monday/lundi 19 oct. | Municipal Hall/ Bureau municipal **(Sussex Corner)** |
| Tuesday/mardi 20 oct. | Recreation Centre **(Rough Waters)** |
| Wed./mercredi 21 oct. | Firehall/Poste d'incendie **(Pennfield)** |
| Monday/lundi 26 oct. | Kin Centre **(Centreville)** |
| Wed./mercredi 28 oct. | Harvey High School/École secondarie de Harvey **(Harvey)** |
| Monday/lundi 2 nov. | École de Rivière-Verte **(Rivière-Verte)** |

## Disccusion Group Meetings/Discussion de groupe

(In French or English as indicated/En français ou anglais selon ce qui est indiqué)

| | | |
|---|---|---|
| 31 août | Édifice municipal **(Baker Brook)** | (Français) |
| 2 sept. | Salmon Museum **(Doaktown)** | (English) |
| 3 sept. | Grand-Harbour Village Hall **(Grand Manan)** | (English) |
| 8 sept. | Womens Institute Hall **(Flatlands)** | (English) |
| 8 sept. | Westford Nursing Home **(Port Elgin)** | (English) |
| 9 sept. | Salle communautaire **(Dundee)** | (Français) |
| 9 sept. | Women's Institute Hall **(Stoney Creek)** | (English) |
| 10 sept. | Église Sainte-Thérèse **(Robertville)** | (Français) |
| 10 sept. | Kwanis Club **(Petitcodiac)** | (English) |
| 14 sept. | Centre de loisirs de New Bandon **(Janeville)** | (English) |
| 14 sept. | Village Hall **(Cambridge Narrows)** | (English) |
| 15 sept. | Centre communautaire de Bons Amis **(Couteau Road) (Lameque)** | (Français) |
| 15 sept. | Memorial Community Centre **(Oak Bay)** | (English) |
| 16 sept. | Salle des chevaliers de Colomb **(Pont Landry)** | (Français) |
| 16 sept. | Community Y - Connell Park **(Woodstock)** | (English) |
| 17 sept. | Édifice Municipal **(Neguac)** | (Français) |
| 17 sept. | Perth Elks Club **(Perth-Andover)** | (English) |
| 21 sept. | Motel Près du Lac **(Grand Sault)** | (Français) |
| 22 sept. | Centre communautaire **(Acadieville)** | (Français) |
| 22 sept. | Recreation Centre **(Minto)** | (English) |
| 23 sept. | Centre de plein air du vieux moulin de Saint-Quentin **(Saint Quentin)** | (Français) |
| 23 sept. | Recreation Centre **(Gondola Point)** | (English) |
| 24 sept. | La Marina du Suroit Aldoine de Kent **(Richibucto)** | (English & Français) |
| 29 sept. | Womens Institute/Institut féminin **(Boudreau Office) (Shediac)** | (Français) |
| 1er oct. | Institut de Memramcook **(Saint Joseph)** | (Français) |
| 6 oct. | N.B. Indian Bands **(Mactaquac)** | (English) |

# *ANNEXE 4*

## *Liste des présentations publiques*

# LISTE DES MÉMOIRES PUBLICS SOUMIS À LA COMMISSION SUR L'UTILISATION DES TERRES ET L'ENVIRONNEMENT RURAL

**Annexe 4**

1 Comité consultatif des services locaux du district de Point La Nim

2 Ville de Campbellton

3 Mrs. Burgess Edwards

4 DSL de Robertville

5 EcoChaleur

6 Village de Petit-Rocher

7 Ville de Bathurst

8 Comité responsable du dossier de la porcherie de Trudel

9 La protection environnementale de l'Île Lameque

10 DSL de Maltempec

11 Le Club des Naturalistes de la Péninsule Acadienne

12 D.S.L. de Pokemouche

13 Fédération des Agriculteurs-trices du Nord-Est (FANE)

14 Commission d'aménagement de la Péninsule acadienne

15 Paul McAllister

16 Village of Doaktown

17 Glen Gerrish

18 Miramichi River Environmental Assessment Committee

19 Farm Area Rural Members (Rexton)

20 Fédération des Agriculteurs-trices du Sud-Est

21 New Brunswick Wildlife Federation Inc.

22 Moncton Area Soil & Crop Improvement Association

23 Commission de district d'aménagement de Tantramar

24 Fédération d'agriculture du Nouveau-Brunswick

25 Marc Spence

26 Eco Action

27 Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick

28 New Bandon - Salmon Beach Local Service District Advisory Board

29 P.L. Fraser, P.Eng.

30 L'Association des villages du Nouveau-Brunswick

31 Sussex Milk Committee

32 Office de commercialisation du poulet du Nouveau-Brunswick

33 The Horticulture Producers Association of Southern New Brunswick

34 Fundy Wilderness Coalition

35 J.D. Irving Limited: The Fundy Model Forest

36 The Miramichi Valley Fish & Game Association

37 DSL de la paroisse de Musquash

38 Ville de St. Andrews

39 Southern New Brunswick Blueberry Growers Association

40 Inka Milewski

41 George Labresque

42 New Brunswick Soil & Crop Improvement Association

43 G. & B. Kretzschmar Big-K Ranch Ltd.

44 Lawrence McCrea

45 Carleton-Victoria Wood Producers Association

46 Office de commercialisation du lait du Nouveau-Brunswick

47 La Ville de Woodstock

48 Association des producteurs de bois de Carleton-Victoria

49 Betty Brown

50 1st Eel Lake Property Taxpayers