

Ministère des Ressources naturelles du N.-B.

Principes de la stratégie de gestion des terres de la Couronne

Introduction

Les terres de la Couronne sont des biens publics, qu'administre le ministère des Ressources naturelles pour le bien-être économique, social et environnemental de la population du Nouveau-Brunswick.

Par conséquent, la **MISSION** du MRN se définit comme suit :

...gérer les ressources naturelles de la province dans l'intérêt supérieur de la population du Nouveau-Brunswick.

Ce document traite surtout de la gestion des terres de la Couronne. Toutefois, puisque les terres de la Couronne ne sont qu'une des ressources naturelles mentionnées ci-dessus et compte tenu du lien indissociable qui existe entre les terres et les ressources connexes, les deux sont abordées dans tout le document, surtout du point de vue du développement durable.

Les décisions en matière de gestion des terres de la Couronne reviennent à formuler des réponses à une série de questions :

1. À quel usage sont destinées les terres de la Couronne? Qu'est-ce qui constitue un usage acceptable?
2. Quel élément faudrait-il utiliser? conserver? préserver?
3. Qui peut utiliser une terre de la Couronne?
4. Quels devraient être les droits d'utilisation d'une terre de la Couronne?
5. Qui devrait prendre part aux décisions?
6. Comment devraient se prendre les décisions?

Le document que voici vise à répondre à ces questions et servira à orienter la prise de décisions à très court terme, et également à long terme, aux fins de l'élaboration de plans d'aménagement du territoire. Par ailleurs, certains principes guideront les politiques adoptées ultérieurement.

Les principes généraux formulés sont suivis d'une description approfondie de chaque principe et de sa justification. La prochaine étape consistera à définir des mesures concrètes (directives, marches à suivre, normes, lignes directrices, etc.) qui permettront d'articuler ces principes dans les décisions prises concernant l'utilisation des terres de la Couronne.

Données de base

Le ministère des Ressources naturelles administre environ 2,1 millions d'hectares de terres de la Couronne submergées le long du littoral provincial, et environ 3,3 millions d'hectares de hautes terres de la Couronne. Le ministre des Ressources naturelles a la responsabilité de la mise en valeur, de l'utilisation, de la protection et de la gestion intégrée de ces terres et des ressources qu'elles abritent. Pour l'heure, 98 % des hautes terres de la Couronne sont assujetties à un régime de permis de coupe de bois sur les terres de la Couronne. Même si 75 % de la gestion de ces terres vise principalement la production de matières ligneuses (pâte, bois de sciage, etc.), le 25 % subsistant est administré indirectement par le MRN sous forme de permis délivrés à des titulaires pour la pratique d'activités de loisirs, et reliées à l'habitat et à la biodiversité.

Bien que la majeure partie des hautes terres de la Couronne soit assujettie au régime des permis, ce régime n'autorise le titulaire de permis qu'à couper le bois sur pied, en contrepartie de redevances et de l'obligation d'aménager les terres et les ressources utilisées selon un accord officiel de gestion forestière. Il s'ensuit que les terres proprement dites et les ressources autres que les matières ligneuses sont donc à la disposition d'autres usagers, à des fins de loisirs ou autres.

Le droit de tenure sur des terres de la Couronne (y compris les terres submergées) et leur utilisation est possible par une concession à bail, la délivrance d'un permis, une servitude ou une lettre d'occupation signée par le Ministre. Seule la concession à bail confère au bénéficiaire l'utilisation exclusive des lieux. L'utilisation en vertu d'un droit de tenure ne faisant pas appel aux permis de coupe sur les terres de la Couronne se fonde pour l'essentiel sur « la demande présentée ». En ce sens, la gestion en est alors une par défaut, car le MRN réagit alors aux demandes d'utilisation des terres présentées par ses clients. Les terres de la Couronne sont par ailleurs largement disponibles pour un usage récréatif relativement illimité, conforme aux autres objectifs de gestion des terres et des ressources du MRN.

Le gouvernement acquiert les terres, les échange et s'en départit (pour les offrir à d'autres ministères et gouvernements, et à l'occasion, à des particuliers). Dans l'ensemble, le ratio des terres de la Couronne et des terres à tenure libre au Nouveau-Brunswick évolue très peu. Il peut toutefois survenir occasionnellement une augmentation ou une diminution appréciable de ce ratio au cours d'une année donnée. Dans le cadre de ce document, il est supposé que la quantité et la répartition générale des terres de la Couronne demeureront relativement inchangées à l'avenir.

PRINCIPES

1. Prise de décision

Principe – Les décisions concernant les terres de la Couronne seront prises dans la transparence, feront appel à la consultation, seront cohérentes et justes.

2. Modes de gestion

Principe – La gestion des terres de la Couronne fera appel à une série de méthodes, qui tiendront compte des caractéristiques uniques des terres visées et des demandes présentées les concernant.

3. Usages acceptables

Principe – Les terres de la Couronne peuvent servir au développement économique, aux loisirs, à la protection de l'environnement, à l'éducation et à d'autres fins sociales qui profitent à l'ensemble de la population.

4. Développement durable

Principe – Les terres et les ressources de la Couronne seront utilisées d'une façon et dans une mesure qui n'entraînent pas d'effets négatifs à long terme aux plans environnemental, économique ou social.

5. Rendement économique équitable

Principe – Le gouvernement obtiendra un juste rendement économique en contrepartie de l'utilisation des terres de la Couronne.

6. Protection

Principe – Les terres de la Couronne seront protégées contre la détérioration environnementale, leur utilisation incorrecte ou illégale.

7. Risques et responsabilité

Principe – Les personnes qui utilisent les terres de la Couronne le font à leurs propres risques. Les terres de la Couronne et les biens connexes seront gérés dans le respect de la sécurité publique.

8. Accès public

Principe – Le privilège d'accès aux terres de la Couronne est accordé sous réserve d'un comportement qui respecte les autres buts et objectifs du gouvernement, et d'autres obligations et engagements pris par le gouvernement.

1. Prise de décision

Description – Les décisions concernant la gestion des terres de la Couronne seront prises dans la transparence, feront appel à la consultation, seront cohérentes et justes. Le MRN sollicitera les commentaires des personnes et groupes concernés en ce qui a trait aux orientations générales et aux objectifs de la gestion des terres. Le public sera informé des questions et décisions importantes de gestion des terres et des ressources. Les décisions prises tiendront compte des facteurs que voici : autres politiques, programmes et réglementations du gouvernement; des principes de saine gestion des terres et d'autres éléments de réflexion pertinents.

Justification – Les terres et les ressources de la Couronne sont des biens publics. Il est primordial que le public saisisse bien le fondement des décisions de gestion. Les personnes touchées au premier chef par une décision devraient être consultées et être en mesure de formuler des observations au cours du processus décisionnel et il faudrait les informer des résultats. Ces personnes doivent en outre percevoir la prise de décision comme un processus cohérent et juste, dans la mesure où, compte tenu de circonstances analogues, la même décision sera toujours prise. Les groupes et les personnes concernées doivent impérativement savoir que les décisions gouvernementales sur les terres de la Couronne tiennent compte d'un large éventail de facteurs de nature sociale, politique, économique et environnementale.

La prise de décision devrait être cohérente pour l'ensemble des terres de la Couronne. Il se peut pourtant que les décisions prises varient d'une région à une autre, selon les circonstances comme la disponibilité des terres et des ressources de la Couronne, la demande locale, et une foule d'autres facteurs, comme ceux mentionnés ci-dessus. Il ne faudrait aucunement voir dans cette variabilité des décisions de l'incohérence ou une iniquité.

2. Modes de gestion

Description – La gestion des terres de la Couronne fera appel à une série de méthodes, qui tiendront compte des caractéristiques uniques des terres visées et des demandes présentées les concernant. Il peut s'agir d'une demande d'usages multiples, d'usages successifs, ou d'usage unique. La nature des demandes peut correspondre à divers régimes d'utilisation, allant d'une utilisation intensive des ressources à un accès extrêmement limité et à une utilisation sans consommation des ressources.

Justification – Dans toute la province, les terres et les ressources de la Couronne et les demandes dont elles font l'objet varient énormément. En règle générale, la gestion des terres de la Couronne peut viser des usages simultanés multiples, dans la mesure où ceux-ci sont respectueux des obligations contractuelles en vigueur du gouvernement. De par leur nature, certaines terres et ressources sont mieux gérées dans une perspective de gestion à usage unique. Dans ce contexte, « l'usage » peut varier entre une utilisation complète de la ressource (extraction d'agrégats), une protection intégrale (zone naturelle protégée de classe 1), et divers modes de gestion intermédiaires. Par ailleurs, il se peut que la valeur d'une terre tienne à plus d'un usage, mais que ces usages ne soient pas simultanément compatibles. Le cas échéant, il

serait possible d'envisager des usages successifs des terres, de sorte que l'usage initial autorisé n'entraînerait pas leur détérioration substantielle aux fins d'autres usages ultérieurs.

3. Usages acceptables

Description – Les terres de la Couronne peuvent servir au développement économique, aux loisirs, à la protection de l'environnement, à l'éducation et à d'autres fins sociales qui profitent à l'ensemble de la population. Les terres de la Couronne ne peuvent servir à des usages qui conviendraient davantage à une terre privée, sauf dans les cas où il n'y a aucune terre en tenure libre ET SI l'usage proposé produira des retombées manifestes pour le public. Seront privilégiés les usages des terres et des ressources de la Couronne qui ont des retombées économiques, environnementales ou sociales appréciables, tout en respectant les autres objectifs de gestion.

Justification – Les terres de la Couronne sont gérées pour le bien-être économique, social et environnemental de la population du Nouveau-Brunswick. D'où il s'ensuit que les promoteurs de projets de mise en valeur de ces terres doivent prouver que le projet produira ces retombées. L'utilisation des terres de la Couronne ne doit cependant pas entraîner une compétition indue avec le marché des terres de tenure libre et privées. Les terres de la Couronne ne devraient pas servir de résidence privée principale, d'entreprise ou d'activité économique privée, à moins que cette activité commerciale soutienne directement les objectifs de gestion des terres de la Couronne. Les usages des terres de la Couronne devraient respecter le mandat du MRN, c'est-à-dire les objectifs de développement, d'utilisation, de protection et de gestion intégrée des terres et de la Couronne. Les terres dont la mise en valeur relèverait préférablement d'autres ministères du gouvernement devraient être cédées aux ministères concernés, selon le cas. Toute terre acquise par le MRN devrait convenir aux usages pour lesquels le MRN administre les terres de la Couronne.

4. Développement durable

Description – Les terres et les ressources de la Couronne seront utilisées d'une façon et dans une mesure qui n'entraînent pas d'effets négatifs à long terme aux plans environnemental, économique ou social. L'exploitation des ressources naturelles se fera à une ampleur et d'une manière qui garantiront la disponibilité permanente de la ressource.

Justification – Dans une large mesure, les terres de la Couronne servent à l'exploitation des ressources. Que cette exploitation vise une ressource renouvelable (biologique) comme le bois, la faune, le poisson (ou leur habitat), la ressource en place devrait être perçue en tout temps comme « le capital ». La disponibilité permanente de la ressource ne peut être garantie que par l'utilisation limitée « de l'intérêt » sur le capital. Une exploitation limitée et de courte durée du « capital » peut s'imposer à l'occasion pour des raisons économiques ou sociales. Par contre, la disponibilité à long terme¹ de la ressource n'est possible que si la « récolte » de la ressource ne met pas en péril la capacité de rétablissement de la population visée. Les usages des terres de la Couronne qui ne respectent pas ce principe ne seront pas autorisés.

¹ À noter que les définitions de court et de long termes varient selon la ressource.

Compte tenu de leur nature, certaines terres et ressources rares, importantes ou en péril ne devraient pas être exploitées dans une optique de consommation, car ces terres et ces ressources ne pourraient survivre à ce type d'exploitation (par exemple, les zones naturelles protégées de classe 1).

Toute décision relative aux terres de la Couronne devrait tenir compte des retombées possibles de ressources minières extractives, comme les minéraux, les hydrocarbures, la terre et l'eau souterraine. L'exploitation de ces ressources sur les terres de la Couronne produit des retombées économiques et sociales et elle devrait se dérouler sans provoquer de dommages permanents à l'environnement. La remise en état des lieux est un facteur important dans ce genre de projet et elle devrait être une préoccupation de tous les instants pendant le projet de mise en valeur.

5. Rendement économique équitable

Description – Le gouvernement obtiendra un juste rendement économique en contrepartie de l'aliénation ou d'une autorisation d'utiliser les terres de la Couronne, en regard des critères que voici :

- la valeur marchande des terres, selon leur utilisation optimale; et
- le recouvrement des coûts de réalisation de la transaction, ce qui comprend les frais inhérents au traitement de la demande, à l'évaluation, à l'arpentage et les frais juridiques.

Justification – Le MRNE doit s'assurer que l'utilisation des terres de la Couronne produit des retombées économiques pour l'ensemble de la population du Nouveau-Brunswick.

Le gouvernement n'a pas l'intention de livrer concurrence au marché des biens-fonds. Il souhaite plutôt le soutenir et réaliser des retombées économiques pour l'ensemble de la population. Dans la plupart des cas, l'aliénation des terres de la Couronne et l'autorisation de droits d'occupation ou d'exploitation individuels sur ces terres empêchent leur utilisation à certaines autres fins. Il en découle un « déni d'accès » pour le public, et cette « perte d'accès » doit être assumée par les personnes qui tirent profit de l'utilisation des terres de la Couronne. De même, les personnes qui utilisent les terres de la Couronne devraient assumer les frais administratifs et de gestion afférents à l'utilisation de ces terres qui ne produit aucune retombée pour l'ensemble de la population.

Si une autorisation d'utilisation des terres de la Couronne produit des retombées sociales et environnementales pour les citoyens de la province, les frais, le loyer et les autres droits facturés devraient alors tenir compte de ces retombées.

6. Protection

Description – Les terres de la Couronne seront protégées contre l'utilisation incorrecte ou illégale, y compris entre autres : l'intrusion, l'occupation illégale ou tout autre usage néfaste. Les terres et les ressources importantes, à l'équilibre fragile ou en péril seront identifiées et protégées selon le besoin contre une utilisation qui nuirait à la pérennité de la ressource.

Justification – Le mandat du MRN d’administrer les terres de la Couronne s’entend également de la protection afférente des terres contre une utilisation incorrecte et leur détérioration. Les personnes qui occupent sans autorisation des terres de la Couronne et pour leurs gains personnels, sans rembourser les citoyens du N.-B., font ni plus ni moins que voler leur concitoyens. Par ailleurs, le gouvernement a le devoir de s’assurer que les usagers autorisés des terres de la Couronne accordent toute la considération voulue aux usages des terres adjacentes. Ces personnes ne doivent donc pas, du fait de leur utilisation, réduire la valeur de ces terres attenantes, ou faire en sorte de laisser les terres dans un état détérioré après leur utilisation.

Compte tenu de leur importance ou de leur fragilité, certaines terres et ressources exigent de fortes mesures de protection sous forme de limitation de l’accès ou de l’utilisation par le public. C’est le cas, notamment, des habitats d’espèces menacées d’extinction et des zones naturelles protégées de classe 1.

7. Risques et responsabilité

Description – Pour l’essentiel, les personnes qui utilisent les terres de la Couronne le font à leurs propres risques. Le MRN fera preuve de diligence raisonnable dans la gestion, l’acquisition et l’aliénation des terres et des biens de la Couronne, dans le respect de la sécurité publique.

Justification – La majeure partie des terres de la Couronne se trouve à bonne distance de services médicaux, de sécurité et d’autres services, et des activités industrielles peuvent s’y dérouler. L’essentiel du réseau routier actuel des terres de la Couronne a été construit et est entretenu par des titulaires de permis de coupe sur les terres de la Couronne qui y réalisent des activités d’exploitation forestière. Le public a tout le loisir d’utiliser ces routes, dans la mesure où cette utilisation ne nuit pas à la gestion et à la récolte autorisée des produits forestiers. Cela ne sous-entend aucune garantie quant à la qualité ou à la sécurité du réseau routier. Par ailleurs, d’autres routes et réseaux de sentiers existent sur les terres de la Couronne et le MRN consent tous les efforts raisonnables pour s’assurer que les personnes chargées de leur entretien agissent avec une diligence raisonnable dans l’exécution des travaux d’entretien, à un niveau de qualité qui correspond à l’usage prévu. Il convient toutefois de rappeler que toutes les activités en région sauvage ou dans la nature s’accompagnent de dangers et de risques inhérents. Les personnes qui s’adonnent à ces activités doivent, ce faisant, accepter les risques qu’elles comportent.

Il arrive parfois que le gouvernement acquiert d’autres terres, par un échange de terres ou un autre moyen. En règle générale, une telle acquisition aide le MRN à mieux respecter ses objectifs de gestion. Dans ce type de transaction, le gouvernement doit toutefois s’assurer qu’il n’acquiert pas par inadvertance une grave menace environnementale ou d’autres dangers inhérents aux terres acquises.

Par l’entremise de concessions à bail, d’autorisations et de servitudes, le MRN autorise les gens à occuper et à mettre en valeur des terres de la Couronne. La protection en responsabilité civile du gouvernement devrait être une condition de cette occupation.

Le MRN administre également un certain nombre d’installations et d’ouvrages (barrages, parcs, pavillons, champs de tir, etc.). Le gouvernement entend maintenir ces biens dans un état raisonnable, de sorte qu’ils ne posent aucun danger à une utilisation non autorisée ou à l’usager

autorisé de ces biens, ou aux personnes et aux biens à proximité ou dans le secteur de ces biens de la Couronne.

8. Accès public

Description – Le MRN administre les terres de la Couronne du Nouveau-Brunswick pour le bien-être de la population de la province. L'accès à ces terres et à ces ressources par les particuliers est un privilège. Tout accès public est assujéti aux conditions d'autres obligations et engagements officiels qui lient le MRN, au nom de la population du Nouveau-Brunswick. Exception faite d'une condition expresse dans le régime d'occupation des lieux, un usager d'une terre de la Couronne ne jouit pas d'une utilisation ou d'un droit d'accès en exclusivité. Il doit donc s'attendre à partager son accès avec d'autres usagers. Le privilège d'accès aux terres de la Couronne s'accompagne en outre d'une responsabilité d'utiliser les terres et les ressources en conformité avec les buts et les objectifs de la gestion des terres de la Couronne, et les principes édictés dans ce document (voir l'annexe A, Code de conduite).

Justification – Compte tenu de la propriété collective des terres de la Couronne, le MRN s'efforce d'établir un juste équilibre dans l'autorisation d'accès aux terres par les particuliers, et le besoin de garantir une utilisation responsable des terres au nom de l'ensemble de la population du Nouveau-Brunswick. C'est pourquoi le MRN autorise l'accès aux terres de la Couronne dans la mesure où cet accès ne nuit ni aux activités d'autres usagers dûment autorisés qui occupent ces terres, ni aux objectifs et aux activités de gestion approuvés du MRN.

Même si le MRN s'efforce de contrôler les activités des personnes qui se rendent sur les terres de la Couronne comme il est décrit ci-dessus, le public a aussi l'obligation de s'assurer que son utilisation n'a aucun effet néfaste sur les terres et les ressources de la Couronne, tout comme elle n'a pas d'incidence négative sur les possibilités ou les expériences offertes aux autres personnes qui occupent des terres de la Couronne ou les utilisent.

Annexe A

Code de conduite des usagers des terres de la Couronne à des fins récréatives

(À remarquer qu'une bonne partie de ce « code » est déjà établi par la législation et les règlements. La formulation d'un « code » vise simplement à présenter un résumé des comportements acceptables et des obligations qui sous-tendent l'utilisation des terres de la Couronne à des fins récréatives).

1. Les personnes qui utilisent les terres et les ressources de la Couronne le font entièrement à leurs propres risques et doivent se préparer et agir en conséquence.
2. Les usagers ne doivent pas nuire à l'utilisation légitime des terres de la Couronne par d'autres personnes.
3. Les usagers ne doivent pas nuire à la faune (y compris le poisson) et à leur habitat, à moins qu'une telle activité ne soit autorisée par la loi.
4. Il faut ramener tout ce qui est apporté sur les lieux.
5. L'évacuation des eaux d'égout et des eaux usées doit respecter les dispositions de la *Loi sur la santé*, ou les pratiques énoncées dans une brochure portant sur la gestion des déchets dans l'arrière-pays (*remarque – le ministère de la Santé et du Mieux-être a accepté d'aider le MRNE à produire cette brochure*).
6. Il ne faut pas stationner un véhicule de manière à bloquer l'accès d'une route ou d'un sentier.
7. Un véhicule à moteur ne peut circuler sur d'autres voies que la route, sur des sentiers établis dont l'accès par ces véhicules est autorisé, ou emprunter des passages à gué définis dans la *Loi sur l'assainissement de l'eau*.
8. Les usagers doivent respecter toutes les restrictions, tous les avis et toutes les barrières interdisant l'accès.
9. Il faut une autorisation pour la cueillette de l'if du Canada, des pointes de sapin baumier et la récolte de bois de chauffage. Prière de consulter le bureau du garde forestier le plus proche.
10. Les usagers doivent se conformer à toutes les autres dispositions législatives en vigueur.