VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

CHAPITRE

3

# Terres du domaine de l'État

## Gestion des droits fonciers

Entité vérifiée :

Ministère des Ressources naturelles (MRN)

Le nom de l'entité était à jour en date du 22 avril 2014.

# Mise en contexte

- Les terres du domaine de l'État représentent 92 % du territoire québécois qui, lui, couvre environ 1,7 million de $km^2$.
- Le MRN est le principal gestionnaire du territoire public.
  - Il assure l'harmonisation des différents usages et le développement optimal du territoire public.
  - Il voit à la gestion et à l'octroi des droits fonciers sur les terres du domaine de l'État.
  - Il délègue cependant certains pouvoirs à des municipalités régionales de comté (MRC) ou à des municipalités.

Chap. 3, paragr. 1, 4

# Mise en contexte (suite)

Les droits fonciers regroupent principalement la vente, l'échange, la cession à titre gratuit et la location de terres.

- De 2002 à 2012, 3 083 aliénations (ventes, échanges et cessions à titre gratuit) pour un total de 32 M$
- Près de 45 000 terres louées
  - Villégiature : 29 000
  - Abris sommaires : 12 000
  - Fins commerciales, industrielles, récréotouristiques ou autres : 4 000
  - Revenus de location d'environ 15 M$ en 2012-2013

Chap. 3, paragr. 10, 12, 14, 15

# Objectifs de vérification

- S’assurer que le MRN

  – accorde les droits fonciers (vente, échange, cession et location) sur les terres du domaine de l’État dans le respect de l’encadrement légal et réglementaire ainsi que des saines pratiques de gestion.

  – et encadre les pouvoirs et les responsabilités délégués aux MRC relativement à l’octroi de droits fonciers sur les terres du domaine de l’État et effectue un suivi à cet égard.

# Portée de la vérification

Entrevues, collecte d'information et analyse de 190 dossiers répartis dans les entités suivantes

- Ministère des Ressources naturelles, incluant 5 des 10 directions régionales
  - Abitibi-Témiscamingue
  - Côte-Nord
  - Laurentides
  - Outaouais
  - Saguenay–Lac-Saint-Jean
- 4 MRC
  - MRC des Laurentides
  - MRC de Lac-Saint-Jean-Est
  - MRC de Manicouagan
  - MRC de la Vallée-de-la-Gatineau

Chap. 3, annexe 1

# Encadrement par le ministère
## Orientations

- Seulement 5 des 13 régions prioritaires (36,4 % du territoire) détiennent un plan d'affectation du territoire public (PATP) à jour.
  - Les PATP définissent et véhiculent les orientations gouvernementales en matière de protection, d'utilisation et de mise en valeur des terres et des ressources et facilitent la cohérence gouvernementale.
  - 8 régions devaient avoir produit un PATP pour 2011.

Chap. 3, paragr. 6, 8, 24, 25

# Encadrement par le ministère
## Directives

- Le MRN n'a pas formulé de lignes directrices officielles pour guider la vente de terres publiques (pour son personnel et celui des MRC).
  - En 2002, projet de cadre de référence : les directives pour la vente doivent être clarifiées, uniformisées et publicisées dans un souci d'équité et de transparence (projet non approuvé).
  - En 2010, projet de lignes directrices pour la vente des terres à des fins de villégiature : établissement de bases sur lesquelles s'appuyer pour décider de vendre plutôt que de louer (projet non approuvé)
- Même si les premières démarches ont été accomplies depuis plus de 10 ans, le MRN n'a pas l'assurance que les ventes de terres l'ont été dans le meilleur intérêt de l'État.

Chap. 3, paragr. 28-30

# Délégation de pouvoirs aux MRC

- Mécanisme adéquat pour la délégation de la gestion foncière aux MRC
  - Documentation fournie aux MRC pour les soutenir dans leurs analyses  pour l'octroi des droits fonciers
  - Formation donnée aux MRC

- Contrôle par le MRN largement insuffisant pour s'assurer du respect des ententes par les MRC
  - Surveillance insuffisante pour s'assurer du respect de la réglementation et des procédures établies
  - Peu de travail sur la reddition de comptes obtenue des MRC (processus de révision non uniforme et peu de rétroaction)

Chap. 3, paragr. 35-38, 40

# Octroi des droits fonciers

- Pour 18 des 22 dossiers vérifiés, droits fonciers à des fins commerciales et industrielles accordés sans que les exigences soient remplies
  - Absence des renseignements socioéconomiques
  - Absence d'information pour démontrer que les exigences relatives au développement durable sont respectées
- Pour la majorité des dossiers vérifiés (83 %), pas de justification des décisions et documentation afférente absentes, d'où difficulté à s'assurer de la légitimité quant aux droits fonciers accordés

Chap. 3, paragr. 49, 50, 54

# Octroi des droits fonciers
## Établissement de la valeur

- Exigences réglementaires liées aux évaluations de la valeur marchande non respectées pour la majorité des dossiers vérifiés
  - Pas d'opinion de l'évaluateur du MRN, même si elle est requise
  - Données comparables incomplètes ou absentes
  - Aucune justification de l'opinion sur la valeur déterminée par l'analyste
  - Provenance inconnue des valeurs utilisées
- Pas de processus de révision de l'analyse guidant l'octroi

Il n'y a pas d'assurance que le MRN obtient la juste valeur pour les terres vendues, échangées ou louées.

Chap. 3, paragr. 66, 67, 69, 72, 73

# Octroi des droits fonciers
## Fixation des prix

- Les frais d'administration exigibles lors de la location et de l'aliénation des terres ne couvrent pas les coûts pris en charge par le MRN.
  - De 1989 à 2010, certains frais sont les mêmes et d'autres ont diminué.
  - Par exemple, les frais pour la gestion d'un dossier de vente sont de 309 $ (2010), alors que les coûts relatifs à ce type de transaction ont été évalués en 2004 à 831 $, pour une demande simple, et à 2 325 $, pour une demande complexe.

Chap. 3, paragr. 76, 78-81

# Octroi des droits fonciers
## Fixation des prix (suite)

- Si l'on tient compte de l'inflation, les tarifs de 2010 (modification réglementaire) sont inférieurs aux frais exigés en 1989.

| | 1989 | 1999 | 2001 | 2003 | 2010 | IPC[1] 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Frais administratifs d'ouverture du dossier ($) | 25 | 25 | 25 | 25 | 25[2] | 39 |
| Frais pour la vente ($) | 200[3] | 200[3] | 200 | 200 | 300[2] | 309 |
| Frais pour la location et l'échange ($) | 200 | 200 | 200 | 200 | 300[2] | 309 |
| Frais pour le transfert de bail ($) | 100 | 100 | 35 | 35 | 100[2] | 154 |

1. Les frais de 1989 ont été indexés selon l'IPC.
2. Les frais sont dorénavant ajustés annuellement selon l'IPC.
3. Les frais sont majorés de 1 % pour la partie du montant de la vente qui excède 2000 dollars ; toutefois, le maximum est de 500 dollars.

Chap. 3, paragr. 77, 78

# Octroi des droits fonciers
## Fixation des prix (suite)

- Les loyers pour un usage résidentiel, commercial ou industriel ne sont pas établis en fonction du risque que comporte l'utilisation des terres publiques.
  - Le taux est le même pour une bleuetière et pour l'entreposage d'explosifs ou de carcasses de voitures; pourtant, les risques d'assumer des coûts importants pour l'entreposage sont plus grands.
- En 2010, pour les baux liés à la villégiature, le taux pour le calcul du loyer a été revu à la baisse (de 8 à 6 %) pour tenir compte de la hausse des valeurs établies selon le règlement.
  - Or, la baisse a été appliquée à tous les autres types de baux, mais la valeur marchande n'a pas été modifiée (manque à gagner de 220 000 $ par année).

Chap. 3, paragr. 83-85

# Suivi de l'octroi des droits fonciers

Suivi des droits accordés déficient : pas d'assurance que l'usage prévu est respecté et que le terrain à la fin du bail est remis en état

- Suivi seulement de 7 des 68 baux examinés pour s'assurer du respect de l'usage prévu en cours de location
- Pour 25 des 53 dossiers vérifiés, locataire libéré de ses obligations à la fin du bail même si éléments absents
  - déclaration de libération des lieux
  - photos concluantes sur l'état du terrain
  - inspection de terrains (pour les usages plus risqués)
- Risque : reprendre des terres dont l'état s'est détérioré tant du point de vue économique qu'environnemental

Chap. 3, paragr. 91, 97-100

# Commentaires de l'entité vérifiée

Le ministère a adhéré
à toutes nos recommandations.

Chap. 3, p. 30