Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2014

CHAPITRE
3

Terres du domaine de l'État

Gestion des droits fonciers

Ministère des Ressources naturelles

Faits saillants

Objectifs des travaux

Les terres du domaine de l'État font partie du patrimoine collectif. Elles représentent 92 % du territoire québécois qui, lui, couvre une superficie d'environ 1,7 million de km^2.

Notre vérification visait à nous assurer que le ministère des Ressources naturelles (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 ;
- encadre les pouvoirs et les responsabilités délégués aux municipalités régionales de comté (MRC) relativement à l'octroi de droits fonciers sur les terres du domaine de l'État et effectue un suivi à cet égard.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les terres du domaine de l'État.

Plans d'affectation du territoire public : souvent non à jour. Malgré l'adoption d'une nouvelle approche d'affectation du territoire en 2005, seulement 5 des 13 régions prioritaires détiennent un plan d'affectation à jour, ce qui représente 36,4 % du territoire public. Cet outil est pourtant essentiel pour coordonner les demandes d'utilisation du territoire et pour s'assurer que les décisions prises correspondent aux intentions de l'État.

Pas de directives du MRN pour la vente des terres publiques. Le ministère n'a pas formulé de lignes directrices pour guider les actions de son personnel et de celui des MRC en matière de vente des terres du domaine public. Il n'a donc pas l'assurance que ces ventes l'ont été dans le meilleur intérêt de l'État.

Lacunes quant au contrôle exercé sur la délégation de pouvoirs aux MRC. Le MRN a mis en place un mécanisme adéquat pour la délégation de la gestion foncière aux MRC, mais le contrôle qu'il exerce pour s'assurer du respect des ententes ainsi que de la réglementation et des procédures établies est insuffisant.

Octroi de droits fonciers à des fins commerciales et industrielles : on ne s'assure pas que les exigences sont remplies. Pour les dossiers vérifiés, le MRN a accordé la majorité des droits fonciers sans que les renseignements socioéconomiques lui soient fournis et que les exigences relatives au développement durable soient respectées. Il ne peut donc pas faire d'analyse adéquate de la viabilité et de la faisabilité des projets.

Droits fonciers accordés et valeur marchande pour les terres vendues, échangées ou louées non justifiés. Pour la majorité des dossiers vérifiés, la justification des décisions et la documentation afférente sont absentes. De plus, les exigences réglementaires liées aux évaluations de la valeur marchande ne sont pas remplies.

Frais d'administration exigés insuffisants pour couvrir les coûts assumés par le MRN. Si l'on tient compte de l'inflation, les frais exigés pour la location et l'aliénation des terres sont inférieurs à ceux de 1989.

Suivis des droits accordés déficients. Le ministère fait très peu de suivis : il ne s'assure pas que l'usage initialement prévu est respecté en cours de location et que le terrain est remis en état à la fin du bail.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MRN. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

1. **S'assurer, pour les régions du Québec concernées, que les plans d'affectation du territoire public sont à jour afin de faciliter l'octroi de droits fonciers dans le respect des orientations gouvernementales.**
2. **Établir des lignes directrices officielles pour guider les actions en matière de vente des terres du domaine de l'État.**
3. **Faire un suivi adéquat auprès des municipalités régionales de comté afin de veiller au respect des ententes et des conventions signées, notamment en s'assurant de la bonne compréhension des procédures et de leur application.**
4. **S'assurer que l'analyse socioéconomique est obtenue et que les exigences relatives au développement durable sont remplies avant d'accorder un droit foncier à des fins commerciales ou industrielles.**
5. **S'assurer que les décisions relatives à l'octroi de droits fonciers sont suffisamment justifiées, notamment à l'égard de l'analyse territoriale, et que la documentation soutenant ces décisions est présente dans les dossiers.**
6. **S'assurer que les exigences réglementaires se rapportant aux évaluations de la valeur marchande des terres de l'État sont respectées et que la valeur obtenue est juste.**
7. **S'assurer que la tarification des frais d'administration relatifs à la location et à l'aliénation des terres de l'État couvre l'ensemble des coûts.**
8. **Effectuer un suivi basé sur les risques afin de veiller à ce que l'utilisation des terres du domaine de l'État soit conforme à l'usage précisé dans le bail et que, à la fin de celui-ci, la remise en état des lieux soit satisfaisante.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 11

2.1 **Encadrement par le ministère** 11

Orientations

Directives

Recommandations

2.2 **Délégation de pouvoirs** 13

Recommandation

2.3 **Octroi des droits fonciers** 16

Demande d'utilisation du territoire

Analyse soutenant l'octroi

Établissement de la valeur

Fixation des prix

Recommandations

2.4 **Suivi de l'octroi des droits fonciers** 26

Recommandation

Commentaires de l'entité vérifiée 30

Annexes et sigles 31

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

Équipe

Janique Lambert
Directrice de vérification

Yves Bigué
Isabelle Bouchard
Serge Gagnon
Lyne Tremblay
Erin Windatt
Nadia Zenadocchio

Le domaine de l'État fait référence à tous les biens meubles ou immeubles qui sont sa propriété. Les biens immeubles sont constitués principalement des terres de l'État, de ses propriétés en milieu hydrique et des différentes voies de communication terrestres et maritimes.

1 Mise en contexte

1 Le territoire québécois couvre une superficie d'environ 1,7 million de km^2, dont la plus grande partie, 92 %, appartient à l'État. La figure 1 illustre la répartition du territoire entre le **domaine de l'État** et le domaine privé.

Figure 1 Répartition des terres selon leur appartenance



Source : Ministère des Ressources naturelles.

Gestion des terres du domaine de l'État

2 Les terres du domaine de l'État font partie du patrimoine collectif. À titre de propriétaire, l'État doit assumer les droits et les pouvoirs inhérents au **droit de propriété** tout en considérant son obligation de servir convenablement les intérêts de la collectivité.

Le droit de propriété est le droit d'utiliser un bien, d'en jouir et d'en disposer librement et complètement, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées dans la loi.

3 Pour ce faire, il lui faut s'assurer d'une gestion intégrée des ressources (naturelles, humaines et financières) et du territoire. Cette gestion tient compte des risques présents dans le milieu et des projets de développement. Le principal défi est de parvenir au juste équilibre entre assurer la conservation des ressources et permettre leur mise en valeur en vue de contribuer au développement socioéconomique du Québec.

4 Le ministère des Ressources naturelles (MRN) est le principal gestionnaire du territoire public. Il lui incombe d'assurer l'harmonisation des différents usages et le développement optimal de ce territoire. De plus, il voit à la gestion et à l'octroi des droits fonciers sur les terres du domaine de l'État.

5 La figure 2 présente les différentes étapes du processus général que le MRN met de l'avant pour gérer le territoire public.

Figure 2 Processus utilisé pour la gestion du territoire public

Connaître le territoire	Établir des orientations et des objectifs généraux	Définir des orientations et des objectifs sectoriels	Accorder des droits et des statuts	Contrôler et évaluer
Acquérir une connaissance: ▪ des utilisations du territoire; ▪ des besoins des citoyens; ▪ du potentiel de developpement des ressources; ▪ des enjeux associés à la mise en valeur du territoire; ▪ etc.	Se doter d'orientations et d'objectifs communs qui permettent: ▪ une gestion intégrée des ressources; ▪ l'harmonisation des activités; ▪ un développement durable du territoire public.	Élaborer des orientations et des objectifs propres à un domaine d'activité et les faire valoir au moyen de stratégies, de politiques, de planifications, de programmes, etc.	Accorder des droits pour l'utilisation des terres et des ressources. Attribuer des statuts pour le territoire public.	Exercer une surveillance des interventions sur le territoire. Intervenir auprès des occupants illégaux. Évaluer les résultats obtenus.

Source : MRN.

6 Afin de faciliter la cohérence des actions gouvernementales relatives aux terres du domaine de l'État, le ministère a instauré le Registre du domaine de l'État (RDE) et les plans d'affectation du territoire public (PATP).

7 Le RDE, accessible en ligne, consigne et rend publique l'information foncière relative aux terres du domaine de l'État. Cette information provient des différents registres, répertoires et systèmes utilisés par diverses entités gouvernementales. Le RDE contient entre autres les données suivantes :

- les locations, les acquisitions et les aliénations de terres ;
- le caractère public ou privé du territoire ;
- le nom des ministères ou des organismes publics qui détiennent l'autorité ;
- les contraintes (par exemple une zone d'exploitation contrôlée (ZEC) ou un parc national) et les droits existants (par exemple un bail minier ou un droit exclusif de chasse et de pêche).

8 Les PATP, quant à eux, définissent et véhiculent les orientations gouvernementales en matière de protection, d'utilisation et de mise en valeur des terres publiques et des ressources du domaine de l'État. Ils servent à guider les interventions des différents acteurs sur le territoire public.

9 Les PATP sont élaborés à l'échelle régionale et sont coordonnés par le MRN. Ils sont le résultat d'un consensus établi entre les ministères et les organismes gouvernementaux concernés. De plus, il est prévu que les acteurs des milieux régional et local et des communautés autochtones seront consultés afin que l'on puisse tenir compte de leurs préoccupations.

Droits fonciers

10 Un droit foncier est relatif à un fond de terre ou à une propriété immobilière. Pour les terres du domaine de l'État, les droits fonciers regroupent principalement la vente, l'échange, la cession à titre gratuit et la location.

11 Selon la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, le ministère a des responsabilités à l'égard de l'aliénation des terres du domaine de l'État sous son autorité. Il peut :

- vendre les terres ainsi que les bâtiments et les meubles qui s'y trouvent et qui font partie du domaine de l'État, aux conditions et au prix qu'il détermine, conformément au règlement adopté à cette fin par le gouvernement ;
- échanger une terre du domaine de l'État pour une terre du domaine privé au bénéfice du domaine de l'État, avec le paiement d'une somme compensatoire lorsque la valeur de la terre privée est inférieure à celle de la terre publique ;
- céder une terre à une municipalité, à titre gratuit, pour un usage d'utilité publique prévu par le gouvernement par voie réglementaire.

12 Au cours des 10 dernières années, le ministère a effectué annuellement en moyenne 300 transactions relatives à l'aliénation des terres du domaine de l'État. Le tableau 1 présente, pour chacune des régions administratives, ces transactions.

Tableau 1 Aliénation des terres du domaine de l'État de 2002 à 2012

	Superficie des terres		Transactions (n^bre)			Ventes ($)
	km²	%	Vente et échange	Cession à titre gratuit	Total	
Abitibi-Témiscamingue	55 126	85,3	434	67	501	5 960 117
Côte-Nord	348 503	99,1	437	59	496	2 483 077
Saguenay–Lac-Saint-Jean	100 140	94,0	411	9	420	2 774 722
Laurentides	15 000	66,6	327	6	333	5 660 714
Outaouais	25 441	74,7	248	11	259	4 239 904
Lanaudière	9 047	67,0	250	5	255	2 326 266
Bas-Saint-Laurent	17 101	60,2	207	9	216	1 540 000
Mauricie	32 051	80,3	198	3	201	3 393 833
Nord-du-Québec	847 348	98,5	161	9	170	1 119 781
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	73 648	94,2	105	12	117	370 178
Capitale-Nationale	13 947	66,5	42	5	47	550 878
Chaudière-Appalaches	2 463	15,3	33	7	40	186 846
Estrie	753	7,2	16	–	16	1 520 849
Centre-du-Québec	298	4,1	8	3	11	104 388
Montérégie	576	4,9	1	–	1	471
Laval	24	9,1	–	–	–	–
Montréal	133	21,3	–	–	–	–
Total			**2 878**	**205**	**3 083**	**32 232 024**

Source : MRN.

13 Par ailleurs, le ministère peut louer les terres du domaine de l'État ainsi que les bâtiments et les meubles qui s'y trouvent, aux conditions et au prix qu'il détermine, conformément au règlement adopté à cette fin par le gouvernement.

14 Au Québec, près de 45 000 terres sont louées : 29 000 le sont à des fins de villégiature, notamment pour un chalet près d'un cours d'eau, 12 000, pour des **abris sommaires** et 4 000, pour des besoins commerciaux, industriels, récréotouristiques ou autres (bleuetière, centre de loisirs, etc.). Pour l'année se terminant le 31 mars 2013, les revenus de location représentaient pour le MRN environ 15 millions de dollars.

Un abri sommaire est un bâtiment ou un ouvrage servant de gîte, qui est dépourvu de toute installation électrique et de toute alimentation en eau. Il est rudimentaire et non habitable en permanence ; il sert essentiellement aux activités de chasse.

15 Outre les transactions qu'il effectue lui-même, le ministère a mis en place deux programmes de délégation dans lesquels il confie sous certaines conditions à des municipalités régionales de comté (MRC) ou à des municipalités dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une MRC des pouvoirs et des responsabilités en matière de gestion foncière sur des terres du domaine de l'État. Une MRC peut donc procéder à la location ainsi qu'à la cession ou à la vente de terres, sous réserve de l'autorisation préalable du ministère.

Réglementation

16 La gestion des droits fonciers sur les terres du domaine de l'État s'appuie surtout sur la *Loi sur les terres du domaine de l'État* et ses règlements, dont le *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État*.

17 D'autres lois et règlements encadrent l'utilisation des terres du domaine de l'État, dont la *Loi sur le développement durable*, qui instaure un cadre de gestion afin que l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de l'Administration s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. La mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration se réalise dans le respect des 16 principes prévus dans la loi.

Rôles et responsabilités

18 La présente vérification a été effectuée auprès du MRN puisque sa loi constitutive lui confère la responsabilité d'assurer la conservation et la mise en valeur des terres du domaine de l'État et qu'il détient l'autorité sur la majeure partie du territoire public. Nous présentons à l'annexe 2 ses rôles et ses responsabilités. Quant aux MRC, elles exercent des compétences pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme ainsi que pour la préparation des rôles d'évaluation foncière.

19 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

20 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes : l'encadrement par le ministère, la délégation de pouvoirs aux MRC, l'octroi des droits fonciers et le suivi y afférent.

2.1 Encadrement par le ministère

21 En raison des différentes possibilités de développement qu'offre le territoire public et des défis que cela comporte, le ministère se doit d'encadrer les décisions relatives aux droits fonciers au moyen d'orientations et de directives.

Orientations

22 Afin d'optimiser les usages du territoire public, le MRN a prévu l'élaboration de plans d'affectation du territoire public (PATP). Les premiers PATP, réalisés au début des années 1980, avaient la forme de cartes illustrant surtout les usages que l'on faisait alors du territoire public. En 2005, à la suite d'une consultation auprès d'organismes externes, le gouvernement a retenu une nouvelle approche d'affectation du territoire public.

23 Ainsi, les plans de la nouvelle génération, lesquels sont plus détaillés et doivent être approuvés par le gouvernement, fournissent un portrait global et donnent une vision à long terme de l'utilisation du territoire public. De tels plans sont prévus pour 13 régions administratives, car ces régions couvrent la presque totalité du territoire public (99,9 %).

24 Malgré l'adoption d'une nouvelle approche d'affectation du territoire en 2005, seulement 5 des 13 régions prioritaires détiennent un PATP à jour, ce qui représente 36,4 % du territoire public.

25 Bien que le ministère ait prévu dans sa planification avoir produit pour 2011 un PATP pour huit régions, seulement cinq en avaient un d'approuvé au moment de notre vérification. Nous présentons à la page suivante l'état d'avancement de l'ensemble des PATP.

	PATP en cours de réalisation	PATP en attente de l'approbation du ministère	PATP approuvé par le Conseil des ministres
Côte-Nord			√
Outaouais			√
Mauricie			√
Saguenay–Lac-Saint-Jean			√
Abitibi-Témiscamingue			√
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine		√	
Capitale-Nationale		√	
Bas-Saint-Laurent		√	
Laurentides	√[1]		
Chaudière-Appalaches	√		
Lanaudière	√		
Estrie	√		
Nord-du-Québec[2]	√		
Territoire public (%)	56,8	6,8	36,4

1. Le PATP de cette région est réalisé, mais n'a pas encore été transmis pour approbation.
2. Pour cette région, il est prévu de préparer deux PATP, soit un pour la Baie-James et un pour le Nunavik.

Source : MRN.

26 Pourtant, cet outil gouvernemental est essentiel pour coordonner les demandes d'utilisation du territoire public et pour s'assurer que les décisions à l'égard de chaque portion du territoire correspondent aux intentions de l'État relativement à son utilisation ou à sa protection. De plus, il permet de soutenir le développement socioéconomique des régions et d'harmoniser les actions gouvernementales en matière de mise en valeur du territoire.

Directives

27 Le MRN doit adopter des lignes directrices claires pour guider ses directions régionales et les MRC dans leurs décisions ayant trait aux ventes de terres publiques en raison du caractère permanent de la transaction.

28 Le MRN n'a pas formulé de lignes directrices officielles pour guider les actions en matière de vente des terres du domaine de l'État.

29 En 2002, lors de la démarche de consultation des intervenants concernés par les directives liées à la vente de terres publiques, le MRN a élaboré un cadre de référence. Ce dernier précise que, dans un souci d'équité et de transparence, les directives concernant la vente doivent être clarifiées, uniformisées et surtout publicisées. Il a fallu attendre jusqu'en 2010 avant que le ministère élabore un projet dans lequel il détermine des lignes directrices pour la vente des terres à des fins de villégiature. Le MRN désire ainsi se donner des bases sur lesquelles il peut s'appuyer pour décider de vendre plutôt que de louer un terrain à des fins de villégiature. Or, en plus de ne porter que sur la villégiature, ce document n'est toujours pas approuvé.

30 En l'absence de directives claires quant à la vente de terres du domaine de l'État, il revient à l'analyste du ministère de prendre la décision de vendre et de la justifier. En conséquence, le MRN n'a pas l'assurance que les ventes de terres l'ont été dans l'intérêt du bien collectif. De plus, le traitement de ce type de transaction peut différer d'une région à l'autre et même à l'intérieur d'une région, ce qui pourrait créer des iniquités. Il est d'autant plus important d'encadrer la prise de décision en matière de vente que davantage d'intervenants ont à prendre une telle décision, étant donné la délégation des pouvoirs aux MRC.

Recommandations

31 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

1 **S'assurer, pour les régions du Québec concernées, que les plans d'affectation du territoire public sont à jour afin de faciliter l'octroi de droits fonciers dans le respect des orientations gouvernementales.**

2 **Établir des lignes directrices officielles pour guider les actions en matière de vente des terres du domaine de l'État.**

2.2 Délégation de pouvoirs

32 Le MRN a mis en place deux programmes de délégation de la gestion foncière de certaines terres du domaine de l'État pour les MRC qui le désirent et les municipalités dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une MRC. La page suivante expose ces deux programmes ainsi que certaines de leurs caractéristiques.

	Programme relatif à une délégation de gestion foncière et forestière du territoire public intramunicipal	Programme relatif à une délégation de gestion foncière des terres du domaine de l'État
Acte de délégation	Convention de gestion territoriale	Entente de délégation de la gestion foncière et de la gestion de l'exploitation du sable et du gravier sur les terres du domaine de l'État
Début de la mise en œuvre	1997	2010
Objectif	Favoriser le développement régional par la mise en valeur des terres publiques intramunicipales	■ Fournir aux MRC certains leviers de développement économique associés à la mise en valeur du territoire ■ Rapprocher du citoyen la prestation de services publics concernant la gestion de certains droits fonciers ■ Etc.
Territoire d'application	Les terres publiques intramunicipales sous l'autorité du MRN (les terres publiques situées dans la MRC et localisées à l'intérieur des limites des municipalités locales)	Les terres du domaine de l'État sous l'autorité du MRN localisées sur le territoire de la MRC, sauf les terres publiques intramunicipales
Pouvoirs et responsabilités délégués en matière de gestion foncière	■ Accorder de nouveaux droits fonciers et gérer ceux déjà consentis autres que les baux à des fins d'exploitation des forces hydrauliques ■ Vendre les terres, céder à titre gratuit des terres à des usages d'utilité publique ■ Contrôler l'utilisation et l'occupation du territoire	■ Gérer des baux de villégiature et des baux pour un abri sommaire en forêt et procéder à la vente des terres à des fins de villégiature ■ Contrôler l'occupation des terres du domaine de l'État, par l'inspection des droits accordés, la surveillance du territoire et le repérage des terres occupées sans que les droits aient été acquittés ■ Mettre à la disponibilité des personnes des emplacements de villégiature
Compensation financière du gouvernement accordée aux MRC	100 % des revenus provenant des activités déléguées	50 % des sommes perçues provenant des activités déléguées

33 Les ententes conclues avec les MRC contiennent une obligation de reddition de comptes (rapport d'activité, rapport financier et rapport quinquennal d'évaluation) et précisent que le MRN a des pouvoirs de vérification. De même, ce dernier s'engage à fournir aux MRC les données, les guides, les normes et les procédures nécessaires pour qu'elles puissent assumer leurs responsabilités en la matière.

34 Afin de s'assurer que les MRC remplissent correctement leurs obligations, le MRN se doit également d'effectuer un contrôle adéquat, ce qui lui permet de vérifier que les activités déléguées ont été assumées adéquatement dans le respect de la réglementation et des bonnes pratiques de gestion.

35 Le MRN a mis en place un mécanisme adéquat pour la délégation de la gestion foncière aux MRC, mais le contrôle qu'il exerce pour s'assurer du respect des ententes est insuffisant.

36 L'analyse liée à l'octroi des droits fonciers constitue un processus complexe qui demande de maîtriser plusieurs notions : respect de la réglementation, consultations, orientations gouvernementales, calcul de la valeur marchande, etc. Pour soutenir et accompagner les MRC dans leurs responsabilités, le MRN leur fournit de la documentation.

37 De plus, notamment pour le programme qui a débuté en 2010, le MRN a procédé à des séances de formation au moment où a eu lieu la délégation. Il met également à la disposition des MRC délégataires un site extranet où sont consignés divers renseignements nécessaires pour assurer une gestion adéquate des droits.

38 En matière de contrôle, le ministère peut effectuer certaines vérifications ayant trait aux droits accordés par les MRC. Cependant, ses interventions sont largement insuffisantes et ne lui donnent pas l'assurance que les MRC respectent la réglementation et les procédures établies.

39 En effet, la vérification de dossiers pour lesquels des droits ont été accordés par les MRC nous a permis de relever plusieurs lacunes qui auraient pu être évitées si le ministère avait exercé une meilleure surveillance. À cet égard, les résultats présentés dans la prochaine section font état des conséquences que peuvent entraîner ces lacunes.

40 En plus de ne pas avoir l'assurance que les transactions effectuées par les MRC sont conformes aux lois et aux règlements, le ministère s'attarde peu à la reddition de comptes de celles-ci. De surcroît, le processus de révision des rapports y afférents n'est pas uniforme d'une région à l'autre et la rétroaction fournie aux MRC est peu fréquente.

Recommandation

41 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

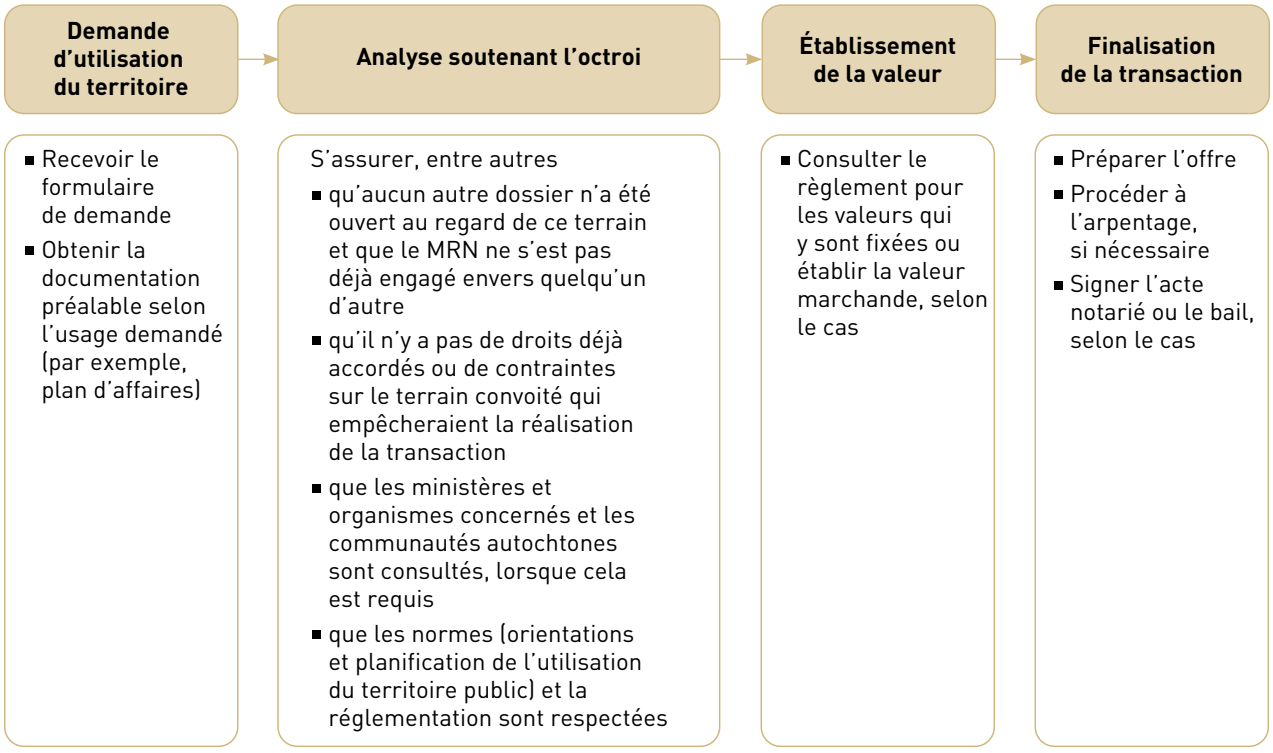
3 **Faire un suivi adéquat auprès des municipalités régionales de comté afin de veiller au respect des ententes et des conventions signées, notamment en s'assurant de la bonne compréhension des procédures et de leur application.**

2.3 Octroi des droits fonciers

42 Le territoire public fait l'objet de demandes d'utilisation, que ce soit à des fins commerciales, industrielles, pour de la villégiature ou autres. Il appartient au MRN de décider s'il peut aliéner ou louer une partie du territoire sans contrevenir à l'obligation de servir les intérêts de la collectivité.

43 Pour guider et encadrer les analystes dans leur prise de décision en matière d'octroi des droits fonciers, le ministère a mis en place un processus. La figure 3 résume le cheminement d'une demande pour l'octroi d'un droit foncier.

Figure 3 Processus d'octroi d'un droit foncier



Source : MRN.

44 Nous avons constitué un échantillon de 190 dossiers portant sur les années 2006 à 2013. Nous avons vérifié 134 dossiers pour lesquels des droits fonciers ont été accordés (vente, échange, cession à titre gratuit, location) et 56 dossiers pour des baux qui se sont terminés pendant la période. Les dossiers pour lesquels la transaction a été refusée ne faisaient pas partie de notre vérification. Le tableau 2 présente la répartition de ces dossiers selon la nature des transactions effectuées et selon le responsable de l'analyse. Soulignons que, malgré la délégation aux MRC, le MRN ne peut se départir des droits et des obligations qui lui incombent. Ainsi, il ne peut pas renoncer à ses pouvoirs de surveillance, de contrôle ou d'inspection au regard des activités poursuivies.

Tableau 2 Répartition des dossiers vérifiés

	MRN	MRC	Total
Ventes			
Villégiature	23	2	25
Fins commerciales et industrielles	3	3	6
Autres fins (utilités publiques, municipales, etc.)	6	6	12
Échanges			
Fins commerciales	1	1	2
Autres fins (intérêts privés complémentaires)	3	1	4
Cessions à titre gratuit	**16**	**1**	**17**
Location			
Villégiature	11	10	21
Fins commerciales et industrielles	14	4	18
Autres fins (abris sommaires, fins communautaires, résidences principales, etc.)	21	8	29
Baux terminés	**56**	**–**	**56**
Total	**154**	**36**	**190**

45 Les sections suivantes présentent les résultats de nos travaux pour l'ensemble des dossiers que nous avons vérifiés. L'annexe 3, quant à elle, montre la répartition de ces résultats selon les dossiers traités soit par le MRN, soit par les MRC visitées.

Demande d'utilisation du territoire

46 Le ministère doit obtenir toute l'information nécessaire pour procéder à l'analyse de la demande d'utilisation du territoire. Dans le cas des transactions à des fins commerciales ou industrielles, il y a une exigence réglementaire additionnelle.

47 En fait, le *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État* exige, depuis 2010, qu'un plan d'affaires accompagne la demande d'utilisation du territoire lorsque la terre est pour un usage commercial ou industriel. Avant cette date, selon le règlement, la demande devait être accompagnée d'une étude socioéconomique. Pour être considéré comme complet, le plan doit principalement :

- être conforme aux documents de planification et d'orientation du MRN et aux règlements d'urbanisme de la municipalité ;
- contenir les retombées socioéconomiques anticipées, lesquelles tiennent compte du contexte régional ;
- fournir des données sur le financement et la rentabilité du projet ;
- évaluer les effets du projet sur les usages environnants et les réactions du milieu ;
- mesurer l'incidence du projet sur le milieu biophysique et apprécier les mesures d'atténuation proposées, le cas échéant.

48 En 2010, le règlement relatif à l'octroi de droits a également été modifié pour tenir compte des obligations incluses dans la *Loi sur le développement durable*. Ainsi, le demandeur doit, pour un usage commercial ou industriel, démontrer que les répercussions de son projet sont positives du point de vue du développement durable, notamment quant aux aspects environnemental, social et économique. L'évaluation de ces répercussions constitue même l'élément décisif pour la priorisation des projets retenus lorsque plus d'une demande est soumise pour une même terre.

49 Pour les dossiers vérifiés, le MRN a accordé la majorité des droits fonciers à des fins commerciales et industrielles sans que les renseignements socio-économiques lui soient fournis et que les exigences relatives au développement durable, lorsque c'était requis, soient remplies.

50 Parmi les 22 dossiers concernant une vente, un échange ou une location à des fins commerciales ou industrielles que nous avons vérifiés, seulement 4 de ceux traités par le ministère contiennent un plan d'affaires ou une étude socioéconomique. Un dossier comporte même une mention selon laquelle il n'y aurait aucune suite à la demande si le MRN n'obtenait pas de plan d'affaires. Pourtant, les 18 demandes pour lesquelles il n'y a pas ce document ont été analysées et une décision favorable a été rendue. En acceptant d'analyser des demandes commerciales et industrielles et de statuer sur ces dernières sans détenir l'information requise, le MRN ne peut pas faire d'analyse adéquate de la viabilité et de la faisabilité des projets.

51 Pour les exigences liées au développement durable, 6 des 22 dossiers vérifiés ont été traités après la modification du règlement. Aucun de ces dossiers ne contient de l'information montrant les répercussions qu'il pourrait y avoir du point de vue du développement durable et aucune mention ne figure dans les dossiers pour justifier la dérogation aux exigences.

Analyse soutenant l'octroi

52 Il est essentiel de procéder à une analyse rigoureuse des demandes afin de s'assurer de l'uniformité du traitement et de l'équité, mais il faut surtout veiller à ce que les droits fonciers soient accordés conformément à la réglementation gouvernementale en matière d'utilisation du territoire public. Pour ce faire, les analystes doivent notamment consulter :

- le RDE et le **Système d'information et de gestion du territoire public** (SIGT), afin d'obtenir de l'information sur les droits et les contraintes pour un territoire ;
- les partenaires, pour obtenir de l'information complémentaire ou particulière sur un terrain ; ces partenaires peuvent venir d'autres secteurs du MRN (par exemple mines, forêt, énergie) ou d'entités externes, tels le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, le ministère des Transports du Québec, Hydro-Québec, les MRC, les municipalités ou les communautés autochtones ;
- les plans régionaux de développement ainsi que les PATP, pour s'assurer que la décision respecte les orientations gouvernementales et la planification territoriale.

Le Système d'information et de gestion du territoire public est un outil géomatique au moyen duquel le MRN partage avec ses partenaires une vision commune du territoire. Ce système permet de mieux cerner les particularités de chaque région, de déceler les enjeux sociaux, économiques et environnementaux, d'intégrer des renseignements de différentes sources et d'envoyer, en pièce jointe, des cartes thématiques annotées, pour des discussions et des échanges.

53 De plus, la démarche appuyant les décisions doit être effectuée en fonction du processus établi et être adéquatement documentée. Sans un dossier complet, il est impossible de justifier la décision ou de revoir le cheminement ayant mené à l'octroi ou non d'un droit et de statuer sur le bien-fondé de la décision.

54 Il est rarement possible de nous assurer de la légitimité quant aux droits fonciers accordés. La justification des décisions et la documentation afférente sont absentes dans la majorité des dossiers vérifiés. Par surcroît, le processus ne comprend pas d'étapes de révision de l'analyse ou d'approbation des décisions par un supérieur.

55 Pour 85 des 102 dossiers vérifiés relatifs à la vente, à l'échange, à la cession à titre gratuit ou à la location à des fins autres que la villégiature, la documentation concernant l'analyse territoriale est insuffisante et des éléments clés soutenant la décision sont absents. Il peut manquer, selon les dossiers, le traitement qu'a fait l'analyste des droits et des contraintes relevés, l'information relative à la consultation des intervenants, l'analyse de la conformité avec le PATP et la justification globale de la décision d'accorder un droit foncier.

56 Bien que les dossiers contiennent un document ou une annotation précisant que le RDE et le SIGT ont été consultés, l'analyste ne statue pas sur les données extraites quant aux droits et aux contraintes. Il est alors impossible de savoir si l'on a eu raison de continuer l'analyse de la demande ou si cette dernière aurait dû être refusée.

57 D'après les dossiers que nous avons vérifiés, la consultation des différents intervenants est également problématique. Pour 53 des 102 dossiers, il n'y a pas de précisions sur les raisons de l'absence de certaines consultations pourtant requises. Étant donné le manque de précisions, on ne sait pas s'il y avait lieu de consulter ou s'il s'agissait d'une omission dans la démarche.

58 L'analyste doit également s'assurer que l'utilisation projetée d'un terrain correspond à la vocation des zones territoriales déterminées dans les plans régionaux de développement et les PATP. Dans aucun des dossiers vérifiés, il n'y avait de documentation concernant ce type d'analyse.

59 Enfin, pour les retombées et l'impact des projets commerciaux et industriels du point de vue du développement durable, très peu d'outils sont disponibles au MRN. Il est donc difficile pour l'analyste d'apprécier chacun des projets sous cet angle.

60 En somme, bien qu'il y ait eu des manquements dans la mise en œuvre du processus, les droits fonciers ont été accordés. Au MRN, seule la vente d'une terre publique à la valeur marchande doit être approuvée par le directeur régional ou par le responsable de la mise en valeur de la région. Encore là, cette exigence n'a pas été respectée pour 8 des 15 dossiers portant sur la vente à la valeur marchande, soit 53 % des dossiers vérifiés.

Établissement de la valeur

61 À l'issue de l'analyse soutenant l'octroi d'un droit foncier, le ministère doit établir la valeur sur laquelle sera basée la transaction foncière. Le *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État* précise qu'à moins que le règlement ne prévoie un prix ou un loyer différent, une terre est vendue à la valeur marchande établie selon les techniques généralement reconnues en évaluation foncière ou louée à un pourcentage de cette valeur.

62 La valeur marchande se définit comme étant le prix le plus probable de la vente réelle ou présumée d'un immeuble, à une date donnée, sur un marché libre et ouvert à la concurrence, et elle peut être établie selon différentes méthodes. Comme il s'agit d'une estimation de la valeur, la documentation et la justification afférentes prennent toute leur importance, car la justesse de l'évaluation sera déterminante quant aux retombées pour l'État.

63 Il est nécessaire d'établir la valeur marchande pour fixer le prix de vente d'une terre du domaine de l'État, pour déterminer si la valeur d'une terre privée et celle d'une terre publique sont équivalentes dans le cas d'un échange ou pour établir le tarif de location d'un terrain, sauf dans certaines situations prévues par le règlement. Nous présentons à la page suivante quelques tarifs au 1er avril 2012 pour la location ainsi que le loyer minimum, le cas échéant. Ceux-ci ont été adoptés par règlement en 2010 et indexés selon l'indice des prix à la consommation (IPC).

Type de bail	Tarif	Loyer minimum (par année)
Commercial ou industriel	6 % de la valeur marchande	271 $
Abri sommaire en forêt (20 m^2)	104 $ par année	s.o.
Abri sommaire en forêt (30 m^2)[1]	157 $ par année	s.o.
Panneau-réclame	271 $ par année	s.o.
Villégiature	6 % de la valeur établie selon le règlement[2]	271 $
Usage communautaire	1 % de la valeur marchande	104 $

1. Ce type de bail est pour la région de l'Abitibi-Témiscamingue seulement.
2. La valeur est fixée pour l'année visée et ajustée selon la proximité d'un plan d'eau et le pôle d'attraction urbain le plus rapproché.

Source : MRN.

64 Afin d'uniformiser le travail des analystes pour établir la valeur marchande, le MRN a mis en place une procédure qui se résume en quatre étapes :

- collecte des données pour l'emplacement à évaluer ;
- collecte des données pour des emplacements comparables ;
- analyse des données ;
- estimation de la valeur marchande.

65 La collecte des données tant pour l'emplacement à évaluer que pour les emplacements comparables est faite par l'analyste. L'analyse des données, si la valeur prévisible est supérieure à 15 000 dollars, doit être faite par l'évaluateur agréé du MRN afin qu'il estime la valeur marchande. Dans les cas où la valeur prévisible est inférieure à 15 000 dollars, on recommande à l'analyste de consulter l'évaluateur agréé du MRN, mais ce n'est pas obligatoire. En effet, l'analyste peut procéder à l'estimation de la valeur marchande s'il a en main les données nécessaires.

66 Les exigences réglementaires liées aux évaluations de la valeur marchande ne sont pas respectées pour la majorité des dossiers vérifiés. Nous n'avons donc pas l'assurance que le MRN obtient une juste valeur pour les terres du domaine de l'État vendues, échangées ou louées.

67 Pour la moitié des 41 dossiers vérifiés portant sur la vente de terres, la documentation servant à appuyer l'estimation de la valeur marchande est insuffisante, notamment à l'égard des données relatives à des emplacements comparables. Pour ces dossiers, la justification de la valeur utilisée n'est pas fournie ; nous ne pouvons donc pas nous assurer que le MRN a obtenu le prix auquel il était en droit de s'attendre.

68 Plus particulièrement, pour les aliénations effectuées par les MRC, telles que les ventes et les échanges, le MRN doit autoriser la transaction au préalable. Toutefois, l'analyse qu'il fait ne lui permet pas de s'assurer du respect des procédures. Dans sa lettre autorisant une vente par la MRC, le ministère mentionne simplement que la transaction doit être effectuée dans le respect de la loi et de ses règlements et qu'elle doit se conclure à la valeur marchande. Le MRN ne connaît pas la valeur à laquelle la transaction est faite ni ne demande à voir les documents appuyant cette valeur.

69 D'autre part, les échanges de terres publiques pour des terres privées peuvent avoir lieu, selon la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, lorsque la transaction est au bénéfice du domaine de l'État. Ainsi, si la valeur de la terre reçue en échange d'une terre de l'État est inférieure, une somme d'argent peut être exigée par le gouvernement pour compenser. Pour les six dossiers vérifiés portant sur des échanges, l'information nécessaire pour justifier les valeurs marchandes établies à des fins de comparaison est insuffisante. Dans un cas, il n'y a aucune évaluation de la valeur marchande ; dans un autre, il n'y a que l'évaluation municipale. Pour les quatre autres dossiers, en plus de la documentation qui est incomplète, l'opinion de l'évaluateur du MRN n'est pas présente alors qu'elle était requise ; la valeur prévisible était supérieure à 15 000 dollars.

70 Les ventes et les échanges de terres auxquels le MRN consent sont définitifs. En fait, les terres ainsi cédées ne font plus partie du domaine de l'État. Le caractère permanent de la transaction accentue l'importance d'établir la juste valeur marchande afin d'assurer les intérêts de la collectivité.

71 Pour les 39 dossiers vérifiés qui ne nécessitaient pas d'évaluation de la valeur marchande, nous n'avons relevé aucune erreur quant au montant du loyer, celui-ci étant généralement fixé dans le règlement.

72 Il en va autrement pour les baux dont le loyer est fixé selon un pourcentage de la valeur marchande, tels ceux à des fins commerciales ou industrielles. Nous avons vérifié 29 dossiers pour lesquels le montant du loyer doit s'appuyer sur la valeur marchande ; pour 11 d'entre eux, la valeur prévisible est supérieure à 15 000 dollars. L'estimation de la valeur doit donc être effectuée par l'évaluateur agréé du MRN. Pourtant, seulement 4 des 11 dossiers comportent cette évaluation ; pour les 7 autres, l'analyse, en plus de ne pas avoir été faite par

l'évaluateur agréé du ministère, est soit non conforme, soit incomplète, voire inexistante. Par exemple, des valeurs basées sur l'évaluation municipale ont été utilisées, sans que ce soit justifié ou que cela fasse l'objet d'une analyse supplémentaire. Dans certains cas, la provenance des valeurs utilisées est tout simplement inconnue.

73 Quant aux 18 dossiers pour lesquels la valeur prévisible est inférieure à 15 000 dollars, soit 4 500 dollars en moyenne par dossier, l'analyse n'a pas permis de justifier adéquatement la valeur marchande et, par conséquent, le tarif de location pour 9 d'entre eux. Pour 4 de ces dossiers, le loyer minimum a été demandé ; pourtant, on n'a pas démontré que ce tarif s'appliquait. Dans trois cas, il n'y avait pas d'information à cet égard.

74 Ces situations sont d'autant plus préoccupantes que les baux ne sont pas réévalués régulièrement. Les tarifs de location restent donc inchangés, ce qui prive l'État de retombées financières et crée des iniquités pour les autres locataires des terres de l'État.

Fixation des prix

75 Le principe de développement durable « internalisation des coûts » est défini ainsi : « la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts occasionnés à la société durant leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale ».

76 Les prix établis pour la location des terres de l'État ainsi que les frais d'administration relatifs à la location et à la vente ou à l'échange devraient donc refléter l'ensemble des coûts. Par exemple, pour établir le prix de location d'une terre, en plus du loyer exigé pour l'utilisation du terrain, il faut notamment prendre en compte les frais nécessaires pour effectuer le suivi (suivi financier, mauvaises créances, inspections, etc.) et pour mettre fin à un bail (inspection et frais de nettoyage de l'emplacement, lorsque c'est requis).

77 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 et, si l'on tient compte de l'inflation, ils sont inférieurs aux frais exigés en 1989. De plus, les tarifs pour la location des terres du domaine de l'État ne sont pas établis en fonction du risque.

78 Nous présentons à la page suivante les frais exigibles lors de l'aliénation et de la location de terres. Notons que les années mentionnées sont celles où des modifications ont été apportées au *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État*. Nous donnons aussi les frais de 1989 ajustés selon l'IPC en 2010, et ce, à des fins de comparaison.

	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
Frais pour les travaux de mise en valeur lors du développement de la villégiature ($)	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	700[2]	s.o.

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.

79 Comme on peut le voir ci-dessus, de 1989 à 2010, certains frais sont restés les mêmes, d'autres ont diminué. En 2010, une modification réglementaire a été apportée pour ajuster plusieurs tarifs et prévoir l'indexation pour l'ensemble des frais selon l'indice des prix à la consommation.

80 Cependant, lorsqu'on tient compte de l'inflation depuis 1989 et même si l'on considère l'ajustement des tarifs de 2010, plusieurs de ces frais ont effectivement baissé. À titre d'exemple, si les frais d'ouverture du dossier avaient été indexés depuis 1989, ils auraient été de 39 dollars en 2010. Qui plus est, comme il s'agit des seuls frais demandés pour analyser la demande, et ce, peu importe la complexité de celle-ci, le montant est nettement insuffisant pour couvrir les coûts de l'analyse dans le cas où il n'y a finalement pas de transaction foncière.

81 Pour les frais d'administration exigibles pour la vente, la location et l'échange, les modifications au règlement apportées en 2010 les ont fait passer de 200 à 300 dollars. Ce tarif ne tient pas compte de l'inflation. De surcroît, il est insuffisant pour supporter tous les coûts puisque, selon une analyse effectuée par le MRN en 2004, ceux-ci sont nettement supérieurs, et ce, pour tous ces types de transactions. Selon cette analyse, les coûts de la gestion d'un dossier de vente sont évalués à 831 dollars pour une demande simple et à 2325 dollars pour une demande complexe.

82 Par ailleurs, pour les dossiers vérifiés portant sur des échanges de terrains, la transaction peut prendre de deux à neuf ans. Pourtant, peu importe la durée du traitement et la complexité du dossier, les frais exigés étaient de 325 dollars au 1er octobre 2010, soit 25 dollars pour l'ouverture du dossier et 300 dollars pour les frais exigibles lors de la transaction. De plus, pour une

vente de 25 000 dollars en 1989, les frais exigés étaient moindres en 2010 (300 dollars) qu'en 1989 (430 dollars). Malgré l'ajustement annuel, il en résulte un manque à gagner qui doit être compensé par la collectivité.

Prix des loyers

83 Certains loyers relatifs aux terres du domaine de l'État sont calculés en fonction d'un pourcentage de la valeur marchande ou, pour la villégiature, de la valeur établie à partir de la **valeur de référence**, peu importe l'utilisation qui en est faite et le risque qui y est lié. Voici quelques détails à cet égard. Notons que les années mentionnées sont celles où des modifications ont été apportées au *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État*.

La valeur d'une terre pour la villégiature est fonction de la valeur de référence pour l'année visée, qui est prescrite par règlement et ajustée selon la proximité d'un plan d'eau et le pôle d'attraction urbain le plus rapproché.

	1989	1999	2001	2003	2010
Loyer annuel en fonction de la valeur (fins commerciales, industrielles ou villégiature)	10 %	8 %	8 %	8 %	6 %
Loyer minimum	50 $	65 $	68 $	71 $	260 $
Loyer annuel en fonction de la valeur (usage communautaire)	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
Loyer minimum	50 $	65 $	68 $	71 $	100 $

Source : *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État*.

84 En 2010, comme les valeurs de référence ont été mises à jour pour les baux concernant la villégiature et qu'elles ont connu de fortes hausses, le ministère a réduit par règlement son taux de location de 8 à 6 % de la valeur. Cela a eu pour effet de limiter l'augmentation liée à la mise à jour des valeurs de référence. Le MRN a également permis d'étaler les hausses de loyer sur trois ans afin d'atténuer l'effet de l'augmentation sur les loyers. Les valeurs de référence avaient été mises à jour la dernière fois en 2003.

85 Cette baisse du taux de location a également touché d'autres types de baux, tels que les baux résidentiels, commerciaux et industriels, alors que leur valeur n'a pas été modifiée. La décision a eu comme impact de diminuer les revenus de location de près de 1 500 baux, ce qui représente un manque à gagner de 220 000 dollars annuellement.

86 Par ailleurs, les loyers pour un usage résidentiel, commercial ou industriel ne sont pas établis en fonction du risque que comporte l'utilisation des terres publiques. Par exemple, le taux appliqué est le même, que ce soit pour des baux à des fins d'exploitation d'une bleuetière ou pour des baux liés à l'entreposage d'explosifs ou de carcasses de voitures. Pourtant, les coûts que l'État doit assumer risquent d'être plus importants pour ce dernier type d'utilisation tant du point de vue du contrôle qu'il doit exercer que sur le plan de la restauration des lieux si le locataire fuit ses responsabilités.

Recommandations

87 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

4 **S'assurer que l'analyse socioéconomique est obtenue et que les exigences relatives au développement durable sont remplies avant d'accorder un droit foncier à des fins commerciales ou industrielles.**

5 **S'assurer que les décisions relatives à l'octroi de droits fonciers sont suffisamment justifiées, notamment à l'égard de l'analyse territoriale, et que la documentation soutenant ces décisions est présente dans les dossiers.**

6 **S'assurer que les exigences réglementaires se rapportant aux évaluations de la valeur marchande des terres de l'État sont respectées et que la valeur obtenue est juste.**

7 **S'assurer que la tarification des frais d'administration relatifs à la location et à l'aliénation des terres de l'État couvre l'ensemble des coûts.**

2.4 Suivi de l'octroi des droits fonciers

88 La *Loi sur les terres du domaine de l'État* donne au ministère la responsabilité d'effectuer le suivi des droits accordés ainsi que le pouvoir d'agir si un locataire, un acquéreur ou un cessionnaire d'une terre n'a pas respecté une des conditions d'une vente, d'une cession ou d'un bail. Le MRN peut alors exiger que des correctifs soient apportés ou, à défaut, procéder à la révocation de la vente, de la cession ou du bail.

89 Pour les locations, les obligations des locataires sont précisées dans le bail, lequel inclut notamment des clauses obligeant le locataire à :

- occuper les lieux aux fins mentionnées dans le bail ;
- se conformer à toutes les lois et aux règlements qui en découlent ;
- libérer le terrain et remettre les lieux en état satisfaisant lorsque le bail prend fin.

90 Le ministère peut céder à une municipalité des terres du domaine de l'État à titre gratuit, mais seulement pour les usages prévus dans le règlement (notamment pour une voie publique, des services administratifs municipaux, des lieux pour l'élimination de matières résiduelles ou la protection d'un réservoir d'eau potable). Lors de telles transactions, le contrat de cession spécifie :

- la fin de l'utilisation projetée ;
- l'interdiction, pour les 30 premières années, de se départir des terres sans l'autorisation préalable du ministère.

91 Le suivi des droits accordés effectué par le MRN est déficient autant pour le respect de l'usage prévu au cours de la location que pour l'état du terrain à la fin du bail. Le ministère réalise très peu de suivis et ceux qu'il fait ne sont pas basés sur le risque.

Respect de l'usage

92 Le ministère n'a pas de procédures pour s'assurer du respect, par le locataire ou le cessionnaire, de l'utilisation convenue dans un bail ou dans un contrat de cession à titre gratuit. Des 68 baux en cours vérifiés, seulement 7 ont fait l'objet d'un suivi depuis 2006. Ces inspections ont été faites entre autres pour les 3 raisons suivantes : non-paiement du loyer, achat par le locataire du terrain, réalisation d'une inspection puisque le ministère était dans le secteur. Pour les cessions à titre gratuit (17 dossiers vérifiés), bien que l'utilisation doive correspondre à ce qui est prévu dans le règlement pour justifier ce privilège, le ministère n'a procédé à aucun suivi auprès de la municipalité.

93 Pourtant, effectuer un contrôle pour s'assurer que l'occupation des lieux est conforme à l'usage initialement prévu est nécessaire ; il permet d'établir une tarification juste, et ce, dans plusieurs situations. Prenons par exemple un bail dont le loyer correspond à 1 % de la valeur marchande, comme un bail à des fins communautaires ou à des fins de protection de la nature. Bien que le MRN ait des exigences particulières, il ne s'assure pas que les conditions liées à un tel bail ont été bien ciblées au départ et qu'elles sont toujours remplies année après année. Nous avons relevé une situation où il a fallu 15 ans au ministère pour découvrir que le bail n'était pas classé selon l'usage qui en était fait. À la suite de la révision, la tarification a été établie en fonction d'un usage industriel. Ainsi, en 2013, le bail est passé de 104 à 750 dollars par année. Le MRN a perdu près de 8100 dollars pour ce seul cas.

94 Les abris sommaires sont sujets à des spécifications strictes relativement au bâtiment, à la superficie du plancher et à la distance de l'emplacement par rapport à un lac ou à cours d'eau. Des 13 dossiers vérifiés, seulement 2 ont fait l'objet de suivis. Ces derniers ont d'ailleurs montré que les installations n'étaient pas conformes aux normes établies. Toutefois, le MRN n'a accompli aucune action afin d'obliger les locataires à respecter les conditions figurant dans les baux qu'ils avaient signés. Rappelons que le ministère a l'autorité nécessaire pour intervenir lorsque des situations non conformes ou irrégulières se présentent. Or, en l'absence de suivis, le MRN peut difficilement jouer son rôle et s'expose à certains risques. Il suffit de penser aux pertes de revenus potentielles, aux iniquités pour les locataires, aux cas de non-conformité qui perdurent ou aux coûts futurs liés, par exemple, aux démantèlements de bâtiments ou à la décontamination de terrains.

Suivi à la fin d'un bail

95 À la fin d'un bail, le MRN demande au locataire de remplir et de signer un formulaire attestant la libération des lieux et leur remise dans un état satisfaisant. Selon le jugement de l'analyste, le locataire doit fournir, sur demande, des photos montrant que le terrain est libéré de toute structure. De plus, des inspections doivent être planifiées par le ministère si cela est jugé nécessaire ou lorsque le formulaire dûment rempli n'a pas été reçu.

96 Cette procédure comporte des lacunes importantes. D'une part, les critères définissant ce qu'est une remise en état des lieux satisfaisante ne sont pas établis. Par conséquent, les analystes n'ont pas de base sur laquelle s'appuyer pour prendre une décision.

97 D'autre part, bien que des photos soient parfois demandées, elles ne peuvent, à elles seules, attester que le site est libéré en bonne et due forme. Des photos ont été obtenues pour 11 dossiers ; celles-ci ne permettent pas de porter un jugement sur l'état des lieux pour 7 d'entre eux.

98 Par exemple, certaines photos montrent la présence d'un bâtiment, alors qu'il ne doit pas y avoir d'infrastructures. Dans un autre cas, un terrain de 28 000 m² a été loué à des fins industrielles ; il a servi de lieu d'élimination de carcasses de voitures. Le locataire a reçu la confirmation de la résiliation du bail et de la fermeture du dossier sans qu'une inspection préalable des lieux ait été faite par le MRN. Or, dans le dossier, le formulaire de déclaration de libération des lieux est accompagné de photos prises en hiver et le site est recouvert de neige. La résiliation du bail, basée seulement sur ces photos, soulève un doute sur l'état du terrain : on ne sait pas si les lieux ont été libérés de la façon dont le ministère le souhaite et s'ils sont exempts de contamination.

99 Des 56 dossiers portant sur des baux terminés que nous avons vérifiés, 3 n'ont pas nécessité de procédures de suivi avant la lettre de confirmation de la résiliation du bail par le MRN. Pour les 53 dossiers restants, le locataire a été libéré de ses obligations dans 25 cas, bien que les exigences n'aient pas toutes été remplies (absence du formulaire de déclaration ou des photos requises). Dans deux cas, la date de la lettre du ministère confirmant la résiliation du bail était même antérieure à celle du formulaire de déclaration de libération des lieux signée par le locataire.

100 Les balises qui permettraient de cibler les inspections ne sont pas définies. Il en ressort que, pour certains dossiers, les analystes ont décidé qu'une visite sur le terrain devait être faite et que, pour d'autres, qui représentaient un risque environnemental plus élevé, aucune visite n'a été effectuée. Par exemple, le MRN a mis fin à une location pour un site d'élimination des déchets sans pour autant exiger une inspection. Par ailleurs, dans sept des huit dossiers pour lesquels une inspection a été demandée, la lettre de confirmation de la résiliation du bail a été envoyée avant que l'inspection ne soit réalisée.

101 En procédant ainsi, le MRN risque de reprendre des terres dont l'état s'est détérioré du point de vue tant économique qu'environnemental. Il s'expose également à des coûts potentiellement élevés de remise en état des lieux, par exemple pour des travaux de décontamination. Il limite également ses recours en cas de non-conformité.

Recommandation

102 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

8 **Effectuer un suivi basé sur les risques afin de veiller à ce que l'utilisation des terres du domaine de l'État soit conforme à l'usage précisé dans le bail et que, à la fin de celui-ci, la remise en état des lieux soit satisfaisante.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère des Ressources naturelles

« Le ministère des Ressources naturelles accueille favorablement l'ensemble des recommandations formulées par le Vérificateur général et les traitera avec rigueur. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Rôles et responsabilités du ministère

Annexe 3 Répartition des résultats selon les dossiers vérifiés

Sigles

IPC	Indice des prix à la consommation	**PATP**	Plan d'affectation du territoire public
MRC	Municipalité régionale de comté	**RDE**	Registre du domaine de l'État
MRN	Ministère des Ressources naturelles	**SIGT**	Système d'information et de gestion du territoire public

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur le développement durable*, la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, la *Loi sur les terres du domaine de l'État* et les ententes intervenues entre le MRN et les MRC en matière de délégation de pouvoirs. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
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.	■ Le MRN a mis en place un processus afin que les décisions menant à l'octroi des droits fonciers s'appuient sur le cadre légal et réglementaire et les saines pratiques de gestion (orientations gouvernementales, principes de développement durable, planification territoriale, contraintes et droits existants, etc.). ■ Le processus établi pour l'octroi des droits fonciers est suivi et soutenu par des analyses complètes et documentées. ■ Le MRN obtient une juste valeur en contrepartie des terres du domaine de l'État cédées ou louées. ■ Le MRN effectue le suivi des droits fonciers accordés et apporte les correctifs requis, le cas échéant.
S'assurer que le MRN 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.	■ Le MRN a planifié et mis en œuvre un mécanisme pour la délégation de la gestion aux MRC. ■ Le MRN s'assure du respect des conventions et des ententes conclues avec les MRC et prend des mesures, le cas échéant.

Portée des travaux

La présente vérification concerne la gestion des droits fonciers faite par le MRN. Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de différents secteurs du ministère, et ce, autant dans les bureaux régionaux qu'au MRN. Nous avons également rencontré des représentants des MRC afin de prendre connaissance de leurs points de vue et de recueillir de l'information complémentaire utile à nos travaux.

De plus, nous avons vérifié 190 dossiers portant sur la vente, l'échange, la cession à titre gratuit ou la location (baux commerciaux ou industriels, villégiature, abris sommaires, besoins communautaires).

De ce nombre, 154 dossiers portent sur des transactions que 5 des 10 directions générales régionales du ministère ont effectuées. Voici ces 5 directions régionales :

- Abitibi-Témiscamingue ;
- Côte-Nord ;
- Laurentides ;
- Outaouais ;
- Saguenay–Lac-Saint-Jean.

De même, 36 dossiers concernent des transactions effectuées par 4 MRC délégataires, soit une MRC par région choisie à l'exception de l'Abitibi-Témiscamingue, région où il n'y avait pas de délégation des activités de gestion du territoire public au moment de nos travaux. Ce sont les MRC suivantes :

- MRC des Laurentides ;
- MRC de Lac-Saint-Jean-Est ;
- MRC de Manicouagan ;
- MRC de La Vallée-de-la-Gatineau.

Les résultats de notre vérification ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des directions générales régionales du ministère, mais les constats formulés dans ce rapport donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments qu'elles doivent prendre en compte.

Nos travaux se sont déroulés de septembre 2012 à novembre 2013. La vérification a porté principalement sur les activités des années 2006 à 2013, mais certains éléments ont trait à des situations antérieures à cette période.

Annexe 2 Rôles et responsabilités du ministère

Mission	Assurer, dans une perspective de développement durable et de gestion intégrée, la conservation et la mise en valeur des ressources naturelles ainsi que des terres du domaine de l'État.
Fonctions	■ Accorder et gérer les droits de propriété et d'usage des ressources hydrauliques, minérales, énergétiques et forestières du domaine de l'État ; ■ Gérer les terres du domaine de l'État, conformément à la *Loi sur les terres du domaine de l'État* ; ■ Élaborer et mettre en œuvre des plans et des programmes pour la conservation, la mise en valeur, l'exploitation et la transformation au Québec des ressources hydrauliques, minérales, énergétiques et forestières ; ■ Favoriser l'aménagement, la conservation et la mise en valeur des terres du domaine de l'État ; ■ Assurer, sur les terres du domaine de l'État, la compatibilité des activités d'aménagement et d'exploitation des ressources et des autres activités et utilisations qui sont sous sa responsabilité avec les affectations prévues dans les PATP ; ■ Veiller au maintien et au respect de l'intégrité territoriale du Québec ; ■ Effectuer la tenue de registres des droits concédés se rapportant au domaine de l'État ; ■ Appliquer les lois concernant le cadastre, la cartographie, la publicité foncière et les ressources minérales, hydrauliques, énergétiques et forestières ; ■ Diriger l'organisation et l'inspection du Bureau de la publicité foncière et des bureaux de la publicité des droits établis dans les circonscriptions foncières du Québec.

Annexe 3 Répartition des résultats selon les dossiers vérifiés

	MRN	MRC	Total
Demandes d'utilisation du territoire			
Fins commerciales et industrielles – ventes	3	3	6
Fins commerciales et industrielles – location	14	4	18
Fins commerciales – échanges	1	1	2
Dossiers exclus[1]	-2	-2	-4
Total	**16**	**6**	**22**
Dossiers non conformes	**12**	**6**	**18**
Analyse soutenant l'octroi			
Fins commerciales et industrielles – ventes	3	3	6
Fins commerciales et industrielles – location	14	4	18
Fins commerciales – échanges	1	1	2
Autres fins – ventes	6	6	12
Autres fins – location	21	8	29
Autres fins – échanges	3	1	4
Villégiature – ventes	23	2	25
Cessions à titre gratuit	16	1	17
Dossiers exclus[2]	-9	-2	-11
Total	**78**	**24**	**102**
Dossiers non conformes	**64**	**21**	**85**
Établissement de la valeur – ventes			
Fins commerciales et industrielles – ventes	3	3	6
Autres fins – ventes	6	6	12
Villégiature – ventes	23	2	25
Dossiers exclus[3]	-2	–	-2
Total	**30**	**11**	**41**
Dossiers non conformes	**15**	**6**	**21**
Établissement de la valeur – échanges			
Fins commerciales – échanges	1	1	2
Autres fins – échanges	3	1	4
Total	**4**	**2**	**6**
Dossiers non conformes	**4**	**2**	**6**

1. Nous avons exclu les dossiers qui ont été traités avant 1989, alors que l'exigence d'une étude socioéconomique n'était pas requise.
2. Les dossiers ont été exclus de l'analyse parce que le droit a été accordé depuis longtemps.
3. Ces dossiers ne nécessitaient pas d'évaluation de la valeur marchande.

	MRN	MRC	Total
Établissement de la valeur – location			
Fins commerciales et industrielles – location	14	4	18
Autres fins – location	21	8	29
Villégiature – location	11	10	21
Dossiers exclus[3]	-26	-13	-39
Total	**20**	**9**	**29**
Établissement d'une location dont la valeur du terrain est supérieure à 15 000 $	**6**	**5**	**11**
Dossiers non conformes	**2**	**5**	**7**
Établissement d'une location dont la valeur du terrain est inférieure à 15 000 $	**14**	**4**	**18**
Dossiers non conformes	**6**	**3**	**9**
Suivi de l'octroi des droits fonciers – respect de l'usage			
Fins commerciales et industrielles – location	14	4	18
Autres fins – location	11	5	16
Abris sommaires – location[4]	10	3	13
Villégiature – location	11	10	21
Total – baux actifs	**46**	**22**	**68**
Dossiers pour lesquels aucun suivi n'a été fait	**40**	**21**	**61**
Suivi de l'octroi des droits fonciers – suivi à la fin d'un bail			
Suivi de baux terminés	56	–	56
Dossiers exclus[5]	-3	–	-3
Total	**53**	**–**	**53**
Dossiers non conformes	**25**	**–**	**25**

3. Ces dossiers ne nécessitaient pas d'évaluation de la valeur marchande.
4. Dans cette catégorie, les dossiers pour lesquels aucun suivi n'a été fait se chiffrent à huit pour le MRN et à trois pour les MRC.
5. Nous avons exclu les dossiers pour lesquels le MRN n'a pas eu à effectuer de suivi avant la lettre de confirmation de la résiliation du bail : le terrain a été acheté par le locataire ou un nouveau bail lui a été accordé.