LIGNES DIRECTRICES RELATIVES À L'ENCADREMENT DE LA VENTE DE TERRES DU DOMAINE DE L'ÉTAT À DES FINS COMMERCIALES, INDUSTRIELLES ET AUTRES QUE PERSONNELLES

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

ENSEMBLE on fait avancer le Québec

Québec

Réalisation

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
Direction générale des politiques et de l'intégrité du territoire
5700, 4e avenue Ouest
Québec (Québec)
G1H 6R1
Téléphone : 1 866 248-6936

***Pour toute information liée au document, référez-vous au bureau du MERN de votre région :**
mern.gouv.qc.ca/publications/regions/Repertoire-Bureau-regionaux.pdf

Diffusion

Cette publication est accessible en ligne uniquement à l'adresse :
mern.gouv.qc.ca/territoire/droit/droit-demande.jsp

© Gouvernement du Québec
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2016

ISBN 978-2-550-76128-0 (PDF)

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 4

INTRODUCTION 5

DÉFINITIONS 6

1. CONTEXTE GÉNÉRAL 7

1.1 Cadre légal 7

1.2 Délégation de gestion 7

1.3 Principes directeurs 7

1.3.1 Préserver et mettre en valeur le patrimoine foncier en tant que bien commun 7

1.3.2 Limiter le morcellement du territoire public 8

1.3.3 Assurer un traitement équitable et transparent des demandes d'achat 8

1.3.4 Tenir compte des principes de développement durable 8

2. ORIENTATIONS 8

3. CHAMPS D'APPLICATION 8

3.1 Exclusions d'application 8

4. TERRES NON ADMISSIBLES À LA VENTE 9

5. FINS EXCLUES DE LA VENTE 9

6. RÈGLES RÉGISSANT LES DEMANDES D'ACHAT DE TERRES DU DOMAINE DE L'ÉTAT À DES FINS COMMERCIALES, INDUSTRIELLES ET AUTRES QUE PERSONNELLES 10

6.1 Demande d'achat d'une terre du domaine de l'État à des fins commerciales, industrielles ou autres que personnelles pour un nouveau projet ou un agrandissement 10

6.2 Demande d'achat d'une terre du domaine de l'État d'un locataire dont le bail commercial, industriel ou autre ne comprend pas de promesse de vente 11

6.3 Demande d'achat d'une terre du domaine de l'État d'un locataire dont le bail commercial, industriel ou autre comprend une promesse de vente 11

6.4 Demande de location avec promesse de vente à des fins commerciales, industrielles ou autres que personnelles 11

7. REGLES REGISSANT LA VENTE DE TERRES DU DOMAINE DE L'ÉTAT A L'INITIATIVE DU MINISTRE 11

7.1 Terres mises en disponibilité à l'initiative du ministre par appel d'offres 11

8. PRISE EN COMPTE DES PREOCCUPATIONS AUTOCHTONES LORS DE L'APPLICATION DES LIGNES DIRECTRICES 12

CONCLUSION 13

ANNEXE 1 14

AVANT-PROPOS

Le présent document Lignes directrices relatives à l'encadrement de la vente de terres du domaine de l'État à des fins commerciales, industrielles et autres que personnelles (ci-après les « lignes directrices ») s'adresse particulièrement au personnel du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (ci-après le « Ministère ») et des municipalités régionales de comté (MRC) délégataires. En complément du cadre légal et réglementaire, il a pour but d'encadrer la prise de décision relative à la vente de terres du domaine de l'État à des fins commerciales, industrielles et autres que personnelles selon une approche uniforme et équitable. Il sert également d'outil de communication pour aider la population à comprendre les fondements et le processus d'analyse associés à la vente de terres du domaine de l'État à des fins commerciales, industrielles et autres que personnelles.

INTRODUCTION

Au Québec, plus de 92 % du territoire appartient au domaine de l'État, ce qui représente environ 1 500 000 km^2. Ce patrimoine foncier et son bassin de ressources naturelles sont mis en valeur afin de concourir au développement de l'ensemble des régions du Québec. À cet égard, de nombreux droits d'usage sont accordés afin de permettre la tenue de diverses activités sur le territoire. Ces activités contribuent, entre autres, au développement économique, à la protection des milieux naturels et à la mise en valeur des ressources naturelles.

Le Ministère est le principal gestionnaire des terres du domaine de l'État. À ce titre, il voit au développement du territoire en tenant compte de la diversité de ses usages dans le respect du développement durable. Il peut attribuer des droits fonciers (location, vente, etc.) et déléguer la gestion de certaines responsabilités, notamment aux MRC.

Le pouvoir du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles (ci-après le « ministre ») de vendre des terres du domaine de l'État est discrétionnaire. Le présent document établit des balises qui encadrent ce pouvoir afin d'assurer une cohérence dans la gestion des terres du domaine de l'État sous l'autorité du Ministère, y compris celles dont la gestion a été déléguée.

DÉFINITIONS

Bail à des fins complémentaires ou accessoires à un usage principal : Bail attribué par le Ministère pour l'utilisation accessoire d'une superficie maximale de 1 000 m² et non contiguë à un usage principal.

Écoumène : L'écoumène utilisé aux fins du présent document est l'écoumène national de population délimité par Statistique Canada en fonction notamment des îlots dont la densité de population est supérieure ou égale à 0,4 habitant au kilomètre carré.

Fin commerciale : Utilisation destinée à l'exercice d'activités lucratives découlant de la vente d'un produit ou d'un service par une personne physique ou morale (ex. : motel, base de plein air, tour de télécommunication, etc.).

Fin industrielle : Utilisation destinée à l'exercice d'activités lucratives reliées à l'exploitation ou à la transformation des matières premières ou de matières ayant déjà subi une ou plusieurs transformations ou à la production d'énergie (ex. : scierie, mât de mesure de vent, parc industriel, etc.).

Fin autre que personnelle : Toutes fins dont l'utilisation n'est pas destinée à des fins d'intérêts privés par une personne physique ou morale (ex. : utilité publique, activité récréative communautaire, site d'interprétation de la faune, etc.).

Lots épars : Unités de terres du domaine public de superficie variable, dispersées sur le territoire des municipalités locales, généralement arpentées ou cadastrées, ou les deux, et entourées entièrement ou partiellement par des terres privées. La limite de superficie est spécifique à chaque région; elle varie de 120 à 400 hectares (voir l'annexe 1).

MRC délégataire : Personne morale de droit public signataire d'une entente dans le cadre d'un programme de délégation adopté en vertu de l'article 17.13 et suivants de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune. Dans le but d'alléger le texte, les municipalités locales dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une MRC sont également désignées dans le présent document par le sigle MRC.

Villégiature commerciale privée : Projet de développement réalisé par un promoteur qui implique le lotissement de la terre à des fins de villégiature privée.

1. CONTEXTE GÉNÉRAL

1.1 Cadre légal

La Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (chapitre M-25.2) enjoint au ministre de gérer les terres publiques conformément à la Loi sur les terres du domaine de l'État (chapitre T-8.1).

L'article 2 de la Loi sur les terres du domaine de l'État précise que le ministre exerce à l'égard des terres du domaine de l'État qui sont sous son autorité les droits et pouvoirs inhérents au droit de propriété.

L'article 34 de la Loi sur les terres du domaine de l'État prévoit que le ministre peut vendre les terres sous son autorité, ainsi que les bâtiments, les améliorations 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 sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État (chapitre T-8.1, r. 7) (ci-après le « Règlement »).

Les articles 7 et 39 du Règlement définissent les modalités d'attribution ainsi que les conditions particulières applicables à la vente et à la location de terres à des fins commerciales ou industrielles. Ainsi, toute personne qui souhaite acquérir une terre à des fins commerciales ou industrielles doit présenter une demande écrite au ministre, accompagnée, notamment, d'un plan d'affaires de son projet et de tout autre document ou information démontrant ses répercussions socio-économiques et celles du point de vue du développement durable ainsi que sa viabilité.

Sauf exception, une terre du domaine de l'État est vendue à la valeur marchande établie par le Ministère selon les méthodes généralement reconnues en évaluation foncière (article 2 du Règlement). Le Règlement indique les frais d'administration exigibles lors d'une vente et les modalités d'attribution.

En vertu des dispositions des articles 17.13 et suivants de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, le ministre peut, avec l'approbation du gouvernement, élaborer des programmes propres à mettre en valeur les terres du domaine de l'État qui sont sous son autorité afin de favoriser le développement régional ou de mettre en œuvre toute autre politique gouvernementale.

1.2 Délégation de gestion

Depuis le milieu des années 1990, le Ministère s'est engagé dans une démarche de délégation des responsabilités en matière de gestion foncière en faveur des régions afin de favoriser le développement régional. À cet effet, il a mis sur pied des programmes conférant aux MRC différents pouvoirs et responsabilités en matière de gestion foncière sur les terres du domaine de l'État, dont celui de vendre des terres sous réserve de l'approbation du ministre. En vertu du Code municipal du Québec, toute municipalité qui participe à un programme ou qui conclut une entente a les pouvoirs nécessaires pour remplir les engagements et assumer les responsabilités qui y sont prévues, dont celles liées à la vente de terres du domaine de l'État.

1.3 Principes directeurs

1.3.1 Préserver et mettre en valeur le patrimoine foncier en tant que bien commun

La préservation du patrimoine foncier public permet de favoriser la cohabitation des usages, d'optimiser la mise en valeur des ressources et de maintenir l'accessibilité générale au territoire public. La préservation du patrimoine foncier assure une utilisation du sol et des ressources dans l'intérêt des collectivités pour les générations actuelles et futures.

1.3.2 Limiter le morcellement du territoire public

Afin de limiter le morcellement du territoire public par la création d'enclaves, la privatisation du territoire est généralement restreinte aux zones urbaines et périurbaines, de façon à favoriser la consolidation du domaine privé pour la poursuite du développement des municipalités.

1.3.3 Assurer un traitement équitable et transparent des demandes d'achat

L'établissement de critères clairs et uniformes permet d'analyser de façon équitable les demandes d'achat de terres du domaine de l'État. Par souci de transparence, ces critères sont publics.

1.3.4 Tenir compte des principes de développement durable

La Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1) exige du gouvernement qu'il tienne compte des principes de développement durable dans ses décisions et ses actions. De plus, l'article 7 du Règlement stipule qu'une terre destinée à des fins commerciales ou industrielles est vendue ou louée en priorité à la personne qui démontre que les répercussions de son projet sont les plus positives du point de vue du développement durable.

2. ORIENTATION

En vertu du cadre légal et selon les principes directeurs précédemment énoncés, la location des terres du domaine de l'État constitue l'orientation retenue en matière de droits fonciers. De façon exceptionnelle, le ministre peut consentir à la vente de terres du domaine de l'État, selon les règles énoncées dans les présentes lignes directrices. Celles-ci n'ont pas pour effet de contraindre le ministre à vendre ni de restreindre ses pouvoirs. Le pouvoir discrétionnaire du ministre lui permet notamment de tenir compte des particularités régionales et de l'intérêt public propre à chaque demande.

La location peut inclure une promesse de vente conditionnelle si la terre louée et le projet présenté satisfont aux critères de sélection énoncés dans le présent document. Cette orientation complémentaire permet au ministre de s'assurer que les investissements projetés lors des demandes d'utilisation de terres du domaine de l'État ont été faits avant de démembrer une partie du domaine de l'État au profit du domaine privé.

3. CHAMP D'APPLICATION

Les lignes directrices visent à préciser les règles qui régissent la vente de terres du domaine de l'État à des fins commerciales, industrielles et autres que personnelles.

La notion de vente fait référence exclusivement à celle encadrée par le Règlement.

Les terres du domaine de l'État visées sont celles sous l'autorité du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles en vertu de la Loi sur les terres du domaine de l'État, y compris celles ayant fait l'objet d'une délégation de gestion foncière à une MRC.

3.1 Exclusions d'application

Sont exclus de l'application des présentes lignes directrices :

- les terres cédées en vertu du Règlement sur les cessions à titre gratuit de terres pour usages d'utilité publique (chapitre T-8.1, r. 1);
- les biens vendus en vertu du Règlement sur la disposition de certains biens excédentaires ou confisqués (chapitre T-8.1, r. 2);

- les terres cédées en vertu du Programme relatif à une cession à titre gratuit de terres du domaine de l'État en faveur des municipalités nordiques (décret 305-2012);
- les terres visées par la régularisation d'une occupation qui satisfait aux conditions d'aliénation du Règlement sur la régularisation de certaines occupations de terres du domaine de l'État (chapitre T-8.1, r. 6);
- les terres visées par la renonciation du ministre à son droit de propriété à l'occasion d'une rénovation cadastrale ou du traitement d'une demande de régularisation dans les deux ans suivant le dépôt d'un plan de rénovation cadastrale (article 40.1 de la Loi sur les terres du domaine de l'État et article 19.1 du Règlement);
- les terres visées dans le cadre de la renonciation à une clause restrictive dans un acte notarié ou une lettre patente (article 35.1 de la Loi sur les terres du domaine de l'état);
- les terres visées par la correction de lettres patentes (article 43 de la Loi sur les terres du domaine de l'État);
- les terres visées par une demande d'échange (article 5 de la Loi sur les terres du domaine de l'État).

4. TERRES NON ADMISSIBLES À LA VENTE

La nature et l'utilisation qui est faite de certaines terres du domaine de l'État font en sorte qu'elles doivent être exclues de toute forme de vente. Les principales catégories de terres publiques non admissibles à la vente sont les suivantes (les éléments mentionnés entre parenthèses le sont à des fins d'illustration et ne sont pas exhaustifs) :

- Terre et élément naturel ou culturel ayant un statut de protection en vertu d'une loi ou d'un règlement (ex. aire protégée, site archéologique, habitat faunique décrété);
- Île de moins de 10 hectares;
- Terre aux abords d'un lac de moins de 20 hectares;
- Terre issue d'une compensation pour destruction d'un habitat ou d'un milieu humide;
- Zone de conservation définie à l'occasion d'un projet de développement de la villégiature du Ministère ou d'une MRC;
- Terre à risque pour la sécurité publique ou terre située dans les zones de contraintes naturelles;
- Terre mise en réserve à des fins d'usage ou d'intérêt public (ex. accès à un plan d'eau ou aux terres publiques, terrain pouvant servir à un ministère ou un organisme);
- terre faisant l'objet d'un droit autre que celui du demandeur, attribué en vertu de la Loi sur les terres du domaine de l'État (ex. : bail à bleuetière, réserve de superficie pour projet de parc éolien);
- Terre faisant l'objet d'un bail à des fins d'intérêt privé complémentaires ou accessoires à un usage principal.

5. FINS EXCLUES DE LA VENTE

Le Ministère ayant toujours pour objectif de maximiser les bénéfices pour la population, les terres visées par les types de projets suivants ne sont pas admissibles à la vente :

- les projets dont l'usage est extensif (faible transformation ou modification des paysages ou des milieux naturels par l'action de l'homme, infrastructures amovibles ou temporaires,

installations dispersées sur une grande superficie). Sont notamment classés dans cette catégorie : les remonte-pentes, les mâts de mesure de vent, les stations météorologiques, les tours de télécommunication, les panneaux-réclame, les campings, les projets de recherche et les plages municipales.

- les projets de protection du territoire ou de mise en valeur des ressources naturelles incluant les infrastructures nécessaires à l'usage, par exemple les bleuetières et les projets éoliens incluant les postes de transformation.

6. RÈGLES RÉGISSANT LES DEMANDES D'ACHAT DE TERRES DU DOMAINE DE L'ÉTAT À DES FINS COMMERCIALES, INDUSTRIELLES ET AUTRES QUE PERSONNELLES

Comme il a été mentionné précédemment, le Ministère préconise la location des terres du domaine de l'État pour les fins commerciales, industrielles et autres que personnelles. La location peut cependant inclure une promesse de vente conditionnelle si la terre louée et le projet présenté répondent à certains critères. Les sections suivantes déterminent les catégories de demandes qui sont admissibles avant le dépôt d'un plan d'affaires et des autres documents permettant l'analyse complète de la demande.

Si la demande est admissible et s'il s'agit d'un projet commercial ou industriel, le requérant devra remplir sa demande conformément à l'article 39 du Règlement. Cette demande devra être présentée par écrit et accompagnée d'un plan d'affaires et de tout autre document ou information démontrant les répercussions socio-économiques du projet du point de vue du développement durable ainsi que sa viabilité.

Si une terre est susceptible d'intéresser plusieurs demandeurs, le ministre peut solliciter différentes offres avant de juger un plan d'affaires conforme. Ainsi, dans le cas où la même terre fait l'objet de plusieurs demandes, elle pourra être attribuée au demandeur qui démontre que les répercussions de son projet sont les plus positives du point de vue du développement durable, notamment quant aux aspects environnemental, social et économique conformément à l'article 7 du Règlement.

À partir du moment où le plan d'affaires est jugé conforme par le ministre, la demande d'acquisition ou de location du requérant prime toute autre demande postérieure portant sur la même terre. À la suite de l'analyse de la demande, si les répercussions du projet sont jugées positives du point de vue du développement durable, notamment quant aux aspects environnemental, social et économique, le ministre peut autoriser la location ou la vente de la terre visée.

Dans tous les cas, la parcelle attribuée correspondra à la superficie minimale requise pour réaliser le projet conformément au plan d'affaires déposé avec la demande.

De plus, toutes les demandes d'acquisition ou de location d'une terre du domaine de l'État pour des projets commerciaux, industriels ou autres pourront, à la discrétion du ministre, faire l'objet d'un avis public pour informer la population ou solliciter d'autres demandes.

6.1 Demande d'achat d'une terre du domaine de l'État à des fins commerciales, industrielles ou autres que personnelles pour un nouveau projet ou un agrandissement

Aucune demande d'achat d'une terre du domaine de l'État ne sera jugée admissible, que ce soit pour un nouveau projet ou pour l'extension d'activités commerciales, industrielles ou autres (ex. : agrandissement de bâtiments, aire d'entreposage, stationnement).

6.2 Demande d'achat d'une terre du domaine de l'État d'un locataire dont le bail commercial, industriel ou autre ne comprend pas de promesse de vente

Une demande d'achat d'une terre du domaine de l'État présentée par un locataire dont le bail ne comprend pas de promesse de vente est admissible si tous les critères suivants sont respectés :

- le terrain est situé dans l'écoumène de population ou dans un lot épars;
- la fin et les clauses inscrites au bail ainsi que la réglementation en vigueur sont respectées;
- le dossier du demandeur ne fait l'objet d'aucune demande de modification en cours de traitement.

6.3 Demande d'achat d'une terre du domaine de l'État d'un locataire dont le bail commercial, industriel ou autre comprend une promesse de vente

Une demande d'achat d'une terre du domaine de l'État présentée par un locataire dont le bail comprend une promesse de vente est admissible si tous les critères suivants sont respectés :

- les conditions de la promesse de vente inscrites au bail sont remplies à la satisfaction du ministre;
- les autres clauses inscrites au bail ainsi que la réglementation en vigueur sont respectées;
- le dossier du demandeur ne fait l'objet d'aucune demande de modification en cours de traitement.

6.4 Demande de location avec promesse de vente à des fins commerciales, industrielles ou autres que personnelles

Une demande de bail avec promesse de vente conditionnelle pour un nouveau projet ou pour l'extension d'activités commerciales, industrielles ou autres (ex. : agrandissement de bâtiments, aire d'entreposage, stationnement) en vue de sa consolidation pourrait être jugée admissible si le critère suivant est respecté :

- le terrain est situé dans l'écoumène de population ou dans un lot épars.

7. RÈGLES RÉGISSANT LA VENTE DE TERRES DU DOMAINE DE L'ÉTAT À L'INITIATIVE DU MINISTRE

Conformément à la réglementation en vigueur, le Ministère et les MRC délégataires, lorsqu'elles ont reçu l'autorisation du ministre, peuvent, par appel d'offres, louer une terre avec promesse de vente conditionnelle.

7.1 Terres mises en disponibilité à l'initiative du ministre par appel d'offres

Afin d'assurer une saine concurrence entre les promoteurs, des terres du domaine de l'État peuvent être attribuées à des fins commerciales, industrielles ou autres que personnelles par appel d'offres. Cette approche permet d'assurer l'équité en matière d'attribution de terres pour des projets de développement et de maximiser les bénéfices pour la population.

Un bail avec promesse de vente conditionnelle sera attribué au gagnant de l'appel d'offres. Pour que la vente soit possible, tous les critères suivants doivent être respectés :

- les conditions et les obligations de réalisation du projet inscrites au bail et au plan d'affaires, le cas échéant, ont été respectées à la satisfaction du ministre;
- la fin et les clauses inscrites au bail ainsi que la réglementation en vigueur sont respectées;
- le dossier du demandeur ne fait l'objet d'aucune demande de modification en cours de traitement.

8. PRISE EN COMPTE DES PRÉOCCUPATIONS AUTOCHTONES LORS DE L'APPLICATION DES LIGNES DIRECTRICES

Au regard de la vente de terres du domaine de l'État, le Ministère doit s'assurer que les droits et les préoccupations des communautés autochtones sont pris en compte. Ainsi, la mise en application des lignes directrices se fera dans le respect des ententes conclues avec des groupes ou nations autochtones. De plus, le Ministère peut devoir consulter des communautés autochtones et, s'il y a lieu, les accommoder lorsqu'il a connaissance d'un droit ancestral ou issu de traités dont l'existence est établie ou revendiquée et que la mesure envisagée est susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur ce droit. Cette obligation lui incombe et c'est après s'en être acquitté qu'il peut prendre la décision d'autoriser ou non la vente d'une terre visée par une demande.

CONCLUSION

Les lignes directrices s'inscrivent en continuité avec l'orientation générale du Ministère qui privilégie la location plutôt que la vente. Cette orientation s'appuie sur les quatre grands principes ci-dessous.

- Préserver et mettre en valeur le patrimoine foncier en tant que bien commun
- Éviter le morcellement du territoire public
- Assurer un traitement équitable et transparent des demandes d'achat
- Tenir compte des principes de développement durable

Ces lignes directrices visent à préserver la propriété foncière du domaine de l'État, au bénéfice de l'ensemble des Québécoises et des Québécois, pour les générations actuelles et futures. Cependant, il ne s'agit pas de normes réglementaires, le ministre conserve son pouvoir discrétionnaire lui permettant de tenir compte des particularités régionales et de l'intérêt public propre à chaque demande.

ANNEXE 1

Superficie maximale d'un lot épars (en hectares) par région administrative

RÉGION ADMINISTRATIVE	LIMITE DE SUPERFICIE D'UN LOT ÉPARS (HA)
01 Bas-Saint-Laurent	200
02 Saguenay-Lac-Saint-Jean	400
03 Capitale-Nationale	240
04 Mauricie	160
05 Estrie	120
06 Montréal	120
07 Outaouais	160
08 Abitibi-Témiscamingue	400
09 Côte-Nord	400
10 Nord-du-Québec	400
11 Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	200
12 Chaudière-Appalaches	240
13 Laval	120
14 Lanaudière	120
15 Laurentides	120
16 Montérégie	120
17 Centre-du-Québec	160