

DE : Madame Maïté Blanchette Vézina
Ministre des Ressources naturelles et des Forêts

Le 26 juin 2025

TITRE : Projet de règlement modifiant le Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État et projet de règlement modifiant le Règlement sur les cessions à titre gratuit pour usages d'utilité publique

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

1.1 Cadre légal et réglementaire

La Loi sur les terres du domaine de l'État (chapitre T-8,1) (LTDE) attribue à la ministre des Ressources naturelles et des Forêts les pouvoirs nécessaires à la gestion des terres du domaine de l'État sous son autorité. L'article 71 de cette loi prévoit des dispositions habilitant le gouvernement à adopter des règlements pour son application.

En vertu du paragraphe 3° du premier alinéa de cet article, le gouvernement peut, par voie réglementaire, déterminer les conditions générales et les règles de calcul des prix, des loyers, des droits ou des autres frais applicables aux ventes, aux locations, aux échanges, aux cessions à titre gratuit, aux permis d'occupation et à l'octroi de tout autre droit. Le deuxième alinéa de l'article 71 prévoit que les règlements édictés en vertu du paragraphe 3° du premier alinéa peuvent prévoir des conditions, des prix et des frais différents qui peuvent varier selon les catégories d'usagers et selon les zones ou les territoires que le gouvernement détermine. Ces conditions générales sont, pour la plupart, inscrites dans le 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) (RVLODI). Le Règlement sur les cessions à titre gratuit de terres du domaine de l'État pour usages d'utilité publique (chapitre T-8.1, r. 1) (RCTG) prévoit certaines conditions générales en la matière et l'imposition de frais par un renvoi à ceux prévus au RVLODI.

1.2 Délégation de la gestion foncière au milieu municipal

L'article 17.13 de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (chapitre M-25.2) (LMRNF) permet à la ministre, avec l'approbation du gouvernement, d'élaborer des programmes propres à mettre en valeur des terres du domaine de l'État qui sont sous son autorité, de même que les ressources naturelles du domaine de l'État. L'article 17.22 de cette loi permet à la ministre de déléguer, par entente, à un conseil de bande d'une communauté autochtone, à une municipalité, à une personne morale ou à un autre organisme, une partie de la gestion des territoires du domaine de l'État, y compris les ressources minérales, se trouvant à l'intérieur de ces territoires.

Trois programmes visant à déléguer certains pouvoirs et responsabilités en matière de gestion foncière sont actuellement en vigueur (décrets n° 236-2003, 1163-2009 et 1255-2020). Les ententes de délégation signées en vertu de ces programmes permettent à 45 municipalités régionales de comté (MRC) de conserver un pourcentage des revenus provenant des activités déléguées et de soutenir financièrement les interventions et les activités de gestion et de mise en valeur des terres du domaine de l'État. Dans la gestion des droits délégués, les MRC appliquent les conditions générales et les règles de calcul des prix, des loyers et autres frais applicables prévus au RVLODI.

1.3 Portrait des droits consentis

Les terres du domaine de l'État représentent 92 % de la superficie du Québec. Le territoire public est utilisé à diverses fins, tant pour la mise en valeur des ressources naturelles, que pour la pratique d'activités de loisir, de tourisme et de plein air. Au total, plus de 51 000 droits d'utilisation d'un terrain public sont accordés à des citoyens et à des organismes privés ou publics, dont environ 49 000 baux.

Conformément à la Politique de financement des services publics (Politique), les terres du domaine de l'État sont généralement louées ou vendues en fonction du prix du marché alors que les frais d'administration sont tarifés sur la base du coût de revient. Les loyers exigés sont appuyés par une analyse du marché pour des terrains privés comparables afin d'éviter une concurrence déloyale envers les utilisateurs situés dans le domaine privé, tout en assurant un juste retour aux Québécois pour l'utilisation de leur patrimoine collectif à des fins privées.

De façon générale, les loyers sont basés sur un pourcentage de la valeur du terrain. Cette valeur est établie lors de l'octroi du bail, puis révisée lors de la modification ou du transfert du bail. Un loyer minimum annuel de 343 \$ s'applique pour les baux commerciaux, industriels, agricoles et de villégiature, et de 131 \$ pour les baux communautaires sans but lucratif ou à des fins complémentaires ou accessoires à un usage principal. Certaines catégories de baux ne justifient pas une tarification complexe et coûteuse, c'est notamment le cas des baux d'abri sommaire, dont le loyer annuel de 198 \$ est fixé au RVLODI. Dans tous les cas, le loyer est révisé annuellement selon la variation de l'indice moyen des prix à la consommation (IPC).

Pour 2024-2025, la gestion des terres du domaine de l'État a généré des revenus de 44,4 M\$, dont 11,9 M\$ ont été conservés par les MRC délégataires. Les revenus du ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) sont versés au Fonds d'information sur le territoire (FIT) et permettent notamment de financer les coûts des activités, des biens et des services liés à la gestion des terres du domaine de l'État.

1.4 Tarification des baux de villégiature

Sur les 49 000 terrains loués, environ 33 000 sont des baux de villégiature. Ces terrains sont généralement riverains d'un plan d'eau et leur superficie avoisine les 4 000 m². 93 % de ces baux sont gérés par des MRC en vertu d'ententes de délégation avec le MRNF.

Le loyer d'un bail de villégiature correspond à 5 % de la valeur du terrain estimée à partir d'une formule qui s'appuie sur la valeur de référence du pôle d'attraction urbain le plus rapproché pour l'année visée, la proximité du terrain par rapport à ce pôle, la proximité du terrain par rapport au plan d'eau et la superficie du terrain. En vigueur depuis 2003, cette méthode permet au MRNF et aux MRC d'économiser des sommes importantes en évaluation. Pour 2025-2026, le loyer annuel moyen de villégiature est estimé à 522 \$. Environ 13 000 villégiateurs payent le loyer minimum annuel de 343 \$.

2- Raison d'être de l'intervention

2.1 Détermination des 49 nouvelles valeurs de référence (baux de villégiature)

La valeur de référence d'un pôle d'attraction urbain correspond généralement à la valeur marchande d'un terrain de référence situé dans un pôle. Afin de tenir compte de l'évolution du marché immobilier, l'article 28.5 du RVLODI prévoit que de nouvelles valeurs de référence doivent être déterminées tous les cinq ans. La prochaine révision est prévue le 1^{er} janvier 2026. La mise en application des nouvelles valeurs implique une modification du RVLODI.

La méthode des pôles d'attraction urbains subdivise le territoire québécois en quelque 160 zones tarifaires différentes. De façon générale, l'écart de loyers observé entre deux zones tarifaires adjacentes est inférieur à 500 \$ ou 30 %. Il existe néanmoins certains pôles, dont les caractéristiques diffèrent largement des pôles adjacents, créant ainsi des écarts importants de loyers à leurs limites appelés « effet de bordure ». Pour l'exercice 2021-2025, un lissage des valeurs de référence a permis de limiter les effets de bordure à un maximum de 500 \$, lequel croît annuellement au rythme de la variation de l'IPC. Ce lissage consiste à hausser les valeurs les plus faibles et à diminuer les valeurs les plus élevées de part et d'autre de la limite de certains pôles.

2.2 Révision de certains loyers annuels et prix de substitution

Les loyers minimums annuels doivent permettre de couvrir, en principe, les coûts liés à la gestion d'un bail, par exemple, la facturation, le service à la clientèle, l'inspection, etc. Or, dans plusieurs cas, les loyers minimums s'avèrent inférieurs aux coûts assumés pour gérer ces baux, rendant leur gestion déficitaire pour le MRNF ou la MRC délégataire.

Depuis la dernière révision des loyers minimums en 2010, le marché immobilier a connu un important cycle haussier. Par exemple, au cours des quinze dernières années, la valeur moyenne des terrains de villégiature de référence a progressé de 128 %, alors que le loyer minimum, indexé annuellement selon la variation de l'IPC, a augmenté de seulement 32 %. Cette situation crée un déséquilibre croissant entre la valeur des terrains loués au loyer minimum et les loyers exigés, en plus de priver de revenus le MRNF et les MRC et de favoriser la spéculation. L'impact est amplifié par la proportion importante de baux au loyer minimum (environ 33 %).

Environ 80 % des quelque 400 baux délivrés à des fins complémentaires et accessoires à un usage principal (superficie maximale de 1 000 m²) sont tarifés au loyer minimum

de 131 \$. L'évaluation systématique de la valeur marchande pour ces baux implique des coûts de gestion difficiles à justifier en regard des revenus associés, en plus d'allonger les délais de traitement pour évaluer la valeur marchande.

Enfin, certains loyers et prix de substitution sont demeurés presque inchangés depuis l'entrée en vigueur du RVLODI en 1989. C'est le cas notamment du loyer du permis d'occupation provisoire qui est fixé à 13 \$ par mois, avec un minimum de 68 \$, et du prix de substitution de 0,0397\$/m² pour les servitudes consenties sur une terre située à l'extérieur des limites d'une municipalité locale.

2.3 Révision de certains frais d'administration

La Politique prévoit la révision périodique des tarifs appliqués par les ministères en s'appuyant sur une réévaluation régulière et détaillée des coûts. Une évaluation récente démontre que certains frais d'administration sont inférieurs au coût de gestion assumé par le MRNF pour le traitement de ces demandes. Sauf exception, le RVLODI ne prévoit pas de frais pour l'analyse d'une demande d'utilisation du territoire public alors que cette étape est celle qui requiert le plus de temps de traitement (analyse territoriale, consultation des partenaires, évaluation du projet, etc.).

En juin 2024, la LTDE a été modifiée afin de permettre la cession à titre gratuit de terres à des fins éducatives ou pour la prestation de services de santé et de services sociaux, et à des fins de développement urbain. Contrairement aux cessions réalisées en vertu du RCTG, aucuns frais d'administration ne sont prévus pour ces fins.

3- Objectifs poursuivis

3.1 Détermination des 49 nouvelles valeurs de référence (baux de villégiature)

- Déterminer une nouvelle valeur de référence pour chacun des 49 pôles pour le 1^{er} janvier 2026, conformément à l'article 28.5 du RVLODI;
- Appuyer la tarification des nouveaux baux sur la base de valeurs de référence représentatives de la valeur des terrains de villégiature en location;
- Assurer l'équité entre les villégiateurs en terres publiques et en terres privées;
- Permettre une baisse du loyer des baux situés dans les pôles où la valeur de référence a diminué, sous toutefois être inférieur au loyer minimum;
- Limiter les effets de bordure entre zones tarifaires adjacentes.

3.2 Révision de certains loyers annuels et prix de substitution

- Assurer un juste retour aux Québécois et aux Québécoises pour l'utilisation de leur patrimoine collectif à des fins privées;
- Assurer une meilleure prise en compte des coûts associés à la gestion des baux, conformément à la Politique;
- Favoriser l'autofinancement des activités liées à la gestion du territoire public;
- Actualiser certains loyers et prix qui n'ont pas été révisés depuis de nombreuses années.

3.3 Révision de certains frais d'administration

- Assurer une meilleure prise en compte des coûts de gestion des terres du domaine de l'État, conformément à la Politique;
- Assurer un revenu minimal pour toute demande d'utilisation déposée et analysée par le MRNF ou la MRC délégataire, et ce, même si la demande est refusée;
- Uniformiser les frais d'administration applicables pour les cessions à titre gratuit.

4- Proposition

4.1 Détermination des 49 nouvelles valeurs de référence (baux de villégiature)

L'objet principal de la modification réglementaire consiste à déterminer une nouvelle valeur de référence pour chacun des 49 pôles d'attraction urbains. Il est proposé de lisser les nouvelles valeurs afin de limiter les effets de bordure à 570 \$ entre pôles adjacents, ce qui correspond à la limite de 500 \$ établie en 2021 indexée annuellement. Cette approche amène l'ajustement de 15 valeurs de référence sur 49.

Ces nouvelles valeurs seront utilisées pour établir le loyer des nouveaux baux de villégiature, incluant ceux délivrés à la suite de la modification d'un bail ou de son transfert, et le loyer des baux situés dans les pôles, dont la valeur a diminué. Ces nouvelles valeurs de référence s'appliqueront progressivement à environ 2 000 baux de villégiature par année, principalement au rythme des transferts. Pour les huit pôles d'attraction, dont la valeur de référence diminue, les détenteurs de baux existants bénéficieront d'une baisse de loyer, à moins que le loyer minimum s'applique.

Les nouvelles valeurs de référence devraient générer une hausse de revenus progressive pour le MRNF et les MRC délégataires d'environ 0,1 M\$ par année chacun.

4.2 Révision de certains loyers annuels et prix de substitution

Il est proposé de réviser les loyers minimums annuels afin de tenir compte de la hausse généralisée de la valeur des terres du domaine de l'État et de mieux prendre en compte les coûts de gestion des baux. Les modifications proposées aux loyers minimums, qui devraient toucher environ 17 000 locataires situés principalement dans les régions de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord, de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et du Saguenay-Lac-Saint-Jean, sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1. Propositions visant les loyers minimums

Catégorie de baux	Méthode d'établissement du loyer annuel	Loyer minimum annuel (2025)	Loyer minimum annuel proposé
Baux communautaires sans but lucratif, protection ou conservation du milieu naturel	1 % de la valeur marchande	131 \$	150 \$
Baux de villégiature	5 % de la valeur du terrain	343 \$	500 \$

Catégorie de baux	Méthode d'établissement du loyer annuel	Loyer minimum annuel (2025)	Loyer minimum annuel proposé
Baux commerciaux, industriels, agricoles, fins d'intérêts privés, etc.	6 % de la valeur marchande	343 \$	600 \$

Dans le même sens, il est proposé de réviser le loyer annuel des quelque 9 990 baux d'abri sommaire dans les mêmes proportions que la hausse proposée du loyer minimum des baux de villégiature, soit de 198 \$ à 300 \$.

Pour les mêmes raisons, et considérant les délais et les coûts liés à l'évaluation de la valeur marchande des quelque 400 baux complémentaires et accessoires à un usage principal, il est proposé de prévoir un loyer annuel fixe pour ces baux, lequel serait modulé en fonction de l'usage principal comme le présente le tableau ci-dessous.

Tableau 2. Propositions visant les baux complémentaires et accessoires

Usage principal	Méthode d'établissement du loyer (2025)	Nouvelle méthode proposée
Baux communautaires sans but lucratif, protection ou conservation du milieu naturel	1 % de la valeur marchande Loyer minimum : 131 \$	150 \$
Baux de villégiature	5 % de la valeur du terrain Loyer minimum : 131 \$	250 \$
Baux commerciaux, industriels, agricoles, fins d'intérêts privés, etc.	6 % de la valeur marchande Loyer minimum : 131 \$	300 \$

En s'appuyant sur les nouveaux loyers minimums proposés, le loyer mensuel des permis d'occupation provisoire passerait de 13 \$ à 50 \$, avec un minimum de 150 \$, tandis que le loyer d'un permis octroyé à municipalité ou un organisme sans but lucratif serait de 150 \$.

Enfin, en cohérence avec le loyer annuel de substitution, le prix de substitution d'une servitude consentie sur une terre située à l'extérieur des limites d'une municipalité locale passerait de 0,0397 \$/m² à 0,0892 \$/m².

Ces mesures devraient générer une hausse de revenus pour d'environ 2,4 M\$ pour le MRNF et de 1,5 M\$ pour les MRC délégataires à partir de 2026-2027.

4.3 Révision de certains frais d'administration

Le projet de règlement modifiant le RVLodi prévoit plusieurs modifications aux frais d'administration afin de mieux traduire le coût de revient des activités liées à la gestion du territoire public, dont les principales sont les suivantes :

- Élargir les frais d'analyse de 397 \$, actuellement restreints aux demandes d'achat et de location à des fins non personnelles, à toute demande d'achat ou de location, d'autorisation ou d'octroi d'un droit sur une terre, à l'exception d'un permis d'occupation provisoire;
- Réviser les frais pour la délivrance d'un bail ou sa modification à la demande du locataire, passant de 397 \$ à 1 213 \$;

- Abroger les frais supplémentaires de 921 \$ pour une terre louée ou vendue dans le cadre d'un développement de villégiature (puisqu'inclus dans les nouveaux frais majorés);
- Élargir les frais de 1 213 \$ pour la délivrance d'une autorisation à certains aménagements (construction d'un stationnement ou d'une aire de repos, le dépôt de matériaux secs, etc.);
- Ajouter des frais de 131 \$ pour l'octroi d'un permis d'occupation provisoire.

Le projet de règlement modifiant le RCTG vise à assujettir les cessions à titre gratuit réalisées en vertu de la LTDE aux mêmes frais que les cessions à titre gratuit déjà encadrées par le RCTG. Par souci de cohérence, il est proposé de prévoir tous les frais d'administration liés aux cessions à titre gratuit au RCTG. Une clause d'indexation et une règle d'arrondissement des tarifs indexés sont proposées afin de permettre l'indexation des frais d'administration selon les mêmes modalités que le RVLODI.

Ces mesures devraient générer une hausse de revenus d'environ 0,4 M\$ pour le MRNF et 0,1 M\$ pour les MRC délégataires à partir de 2026-2027.

5- Autres options

Aucune autre option n'est envisageable pour réviser les valeurs de référence, certains loyers annuels et frais d'administration, ceux-ci étant fixés par règlement.

6- Évaluation intégrée des incidences

Le projet de règlement vise essentiellement à actualiser la tarification applicable sur les terres du domaine de l'État. À ce titre, l'incidence des modifications proposées est majoritairement financière et concerne principalement les citoyens qui détiennent un bail de villégiature ou d'abri sommaire ou qui en obtiendront, ainsi que les entreprises titulaires d'un bail ou qui souhaitent obtenir un droit d'utilisation sur une terre du domaine de l'État.

Malgré la révision des loyers, la location de terres du domaine de l'État demeure à un coût raisonnable par rapport à la valeur des terrains dans le domaine privé et aux loyers appliqués dans les autres juridictions. Par exemple, les nouveaux loyers de villégiature et d'abri sommaire proposés représentent une hausse moyenne d'environ 10 \$ par mois par bail pour les locataires concernés. Les nouvelles valeurs de référence proposées représentent une hausse de 23 % par rapport aux valeurs de 2025, mais une baisse de 4 % par rapport aux valeurs au 1^{er} janvier 2020.

Quant aux frais d'administration, les modifications proposées représentent une hausse entre 397 \$ et 1 792 \$, selon le type de droit octroyé, payable une seule fois lors du processus d'obtention du droit d'utilisation. La majorité des frais d'administration demeurerait facturée lors de l'octroi du droit de façon à éviter l'effet dissuasif de facturer des frais élevés lors de l'analyse alors que le demandeur ne dispose d'aucune garantie que sa demande sera acceptée.

En vertu des ententes de délégation, les MRC conservent généralement 50 % des revenus de location et 100 % des frais d'administration provenant des activités déléguées. Les mesures proposées auront un impact à la hausse sur les revenus du MRNF estimés à 2,9 M\$ et des MRC délégataires estimés à 1,7 M\$, sans pour autant avoir d'effet sur les dépenses. Conformément à la Politique, ces revenus additionnels seront affectés au financement des services tarifés, tant pour le MRNF que pour les MRC délégataires.

Comme l'article 5 de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente, annexée au décret n° 1668-2022 prévoit que cette politique ne s'applique pas aux dispositions qui fixent des frais, des honoraires ou d'autres droits payables au gouvernement, une analyse d'impact réglementaire n'est pas requise.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le ministère des Finances, le ministère des Transports et de la Mobilité durable, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ont été consultés à l'hiver 2025. Aucun enjeu particulier n'a été soulevé.

Des rencontres ont eu lieu en mars 2025 afin de consulter le milieu municipal, soit les MRC délégataires, la Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec ainsi que l'Association des directeurs généraux des MRC du Québec, le Regroupement des locataires des terres publiques du Québec (RLTP) ainsi que les communautés autochtones. Les principales préoccupations émises concernent l'accessibilité générale au territoire public et la communication auprès de la clientèle dans un contexte de hausses tarifaires. Le découpage territorial en 49 pôles et la méthode de détermination des valeurs de référence de villégiature ont également fait l'objet de quelques commentaires.

À la suite de l'approbation du projet de règlement par le Conseil des ministres pour publication en préavis à la *Gazette officielle du Québec*, le MRNF informera ses principaux partenaires externes, lesquels seront invités à prendre connaissance du projet de règlement et à présenter leurs commentaires dans le cadre de la période de consultation de 45 jours.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

L'article 28.5 du RVLODI prévoit l'entrée en vigueur des nouvelles valeurs de référence pour le 1^{er} janvier 2026. En raison des délais administratifs requis pour assurer la mise en œuvre des changements proposés, notamment en ce qui a trait aux envois d'avis de paiement aux détenteurs de baux, il est nécessaire que les règlements modificatifs soient publiés minimalement huit semaines avant l'entrée en vigueur de la nouvelle tarification. À ce titre, les modifications réglementaires devraient être édictées par le Conseil des ministres au plus tard le 29 octobre 2025.

9- Implications financières

Les activités nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles valeurs de référence et des autres mesures proposées, soit la formation du personnel, la mise à jour des processus, des guides et des procédures, l'accompagnement des MRC délégataires, seraient réalisées à même les ressources actuelles du MRNF. Ainsi, aucune dépense additionnelle n'est prévue.

Il est prévu que l'ensemble de ces modifications génère des revenus supplémentaires annuels de 2,9 M\$ pour le FIT et de 1,7 M\$ pour les MRC délégataires.

10- Analyse comparative

Au Canada, les loyers en territoire public sont généralement révisés sur une base périodique. Certaines provinces, comme l'Ontario, procèdent en modifiant leurs politiques ou leur cadre réglementaire. D'autres provinces et territoires incluent plutôt une clause au bail permettant de réviser périodiquement les loyers (Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Territoires du Nord-Ouest).

Le loyer annuel minimum en territoire public dans les autres provinces canadiennes varie généralement en fonction de la fin d'utilisation. Il varie généralement entre 400 \$ au Nouveau-Brunswick pour un terrain non riverain à 850 \$ en Colombie-Britannique, comparativement à 343 \$ au Québec pour les usages commerciaux, industriels et de villégiature. De plus, plusieurs provinces ont établi un loyer annuel minimum préférentiel autour de 100 \$ pour certains usages communautaires ou institutionnels (Colombie-Britannique, Manitoba, Saskatchewan, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse).

Des frais administratifs pour le dépôt d'une demande, son analyse et l'octroi d'un droit sont courants au Canada. En Ontario, ces frais totalisent 2 259 \$ pour la vente d'une terre, 2 156 \$ pour la location et 1 835 \$ pour une autorisation. En comparaison, les nouveaux frais proposés porteraient ces frais à 2 954 \$ pour la vente, 1 741 \$ pour la location et 1 741 \$ pour une autorisation. Ces frais varient généralement entre 75 \$ et 1 500 \$ dans les autres provinces (Colombie-Britannique, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse).

Toutefois, ces provinces ont majoritairement des frais de dépôt ou d'analyse non remboursables, tandis que l'Ontario et le Québec ont majoritairement des frais d'administration applicables aux demandes acceptées uniquement.

La ministre des Ressources naturelles
et des Forêts,

MAÏTÉ BLANCHETTE VÉZINA