

Aux sources institutionnelles de l'enregistrement et du cadastre fonciers au Québec

Pas d'enregistrement sans représentation... cadastrale !

■ Francis ROY - Yaïves FERLAND

Les arpenteurs-géomètres du Québec ont dressé à la fin du XIX^e siècle un cadastre graphique, dit "originaire". Une fois aboli le régime seigneurial hérité de la Coutume de Paris, le Code civil du Bas-Canada (1866) a combiné la tenure des terres en censive avec les lots de canton concédés sous le Common Law, établissant la propriété foncière "absolue".

Chaque plan local de cadastre servait à identifier et numéroter les lots pour l'enregistrement des transactions et hypothèques.

La désuétude des plans cadastraux, accrue par la multiplication de parties de lot non officialisées, devint un problème majeur. Le nouveau Code civil du Québec (1994) amorça la réforme du registre foncier et du cadastre du Québec, en version informatisée, pour immatriculer tous les lots du territoire à l'aide d'un plan présumé exact. Les mêmes questions organisationnelles et pratiques qu'à l'époque de l'institution du cadastre originaire se posèrent, dans un contexte technologique performant.

■ MOTS-CLÉS

Cadastre du Québec, réforme institutionnelle, propriété foncière en seigneurie et township, plan informatique présumé exact

les rives du fleuve Saint-Laurent et de quelques affluents importants tels que le Richelieu, la Chaudière et l'Outaouais. Plusieurs nations autochtones, sans céder formellement leurs droits traditionnels sur ces lieux, acceptèrent cette colonisation permanente par un nouvel allié (la France), et aussi pour des raisons commerciales. Sur ce territoire, environ 220 seigneuries furent concédées en roture, permettant d'y installer des colons sur une dizaine de milliers de terres individuelles attribuées en censive, selon un schéma d'arpentage assez régulier localement suivant la forme générale des rives, quoique effectué au fur et à mesure des ans et des nouvelles attributions aux colons.

Le seigneur gérait son domaine et ses droits fonciers (concession, cens, banalité, lods ou droits de mutation) de façon privée, tout en répondant devant l'intendant de leur développement ; car en tant qu'agent du Roy, il devait accorder gratuitement, à quiconque en demandait, un lot¹ de terre aux dimensions relativement égales pour chacun. Les lots, comme plusieurs seigneuries d'ailleurs, étaient souvent très grands, par rapport à ce qui se voyait en France à l'époque. Ils étaient cependant étroits et très longs pour la plupart, avec un seul accès, en façade, directement sur le cours d'eau lors de la première concession, ou sur le chemin de rang pour les concessions postérieures (dans le temps comme dans l'espace). Les maisons

Introduction à l'histoire foncière du Québec

L'institution de l'enregistrement foncier et donc de la représentation cadastrale des lots privés au Québec, depuis le milieu du XIX^e siècle sous le régime du Bas-Canada, vise la sûreté foncière des droits par la publicité, c'est-à-dire en rendant connus les actes (au sens de "contrats") touchant à la propriété privée. Cette mesure d'ordre public n'offre pas une reconnaissance ni une garantie étatique de chacun de ces droits, car elle consiste plus simplement à faciliter les transactions immobilières et hypothécaires entre particuliers. Il s'agit d'une différence fondamentale par rapport à la fonction fiscale du cadastre établi en France, au début du XIX^e siècle. Au Québec, le but consiste à représenter l'assiette des droits fonciers, pas des valeurs foncières. Depuis 1985, au cours de la rénovation du cadastre, on a pu compa-

rer plusieurs caractéristiques de cette vaste opération de confection d'un unique plan global informatisé, menée par l'État avec le soutien de cabinets d'arpenteurs-géomètres, avec celles de l'ancienne institution du "cadastre originaire" confectionné à partir de 1860. On a pu constater que dans un contexte historique très différent, le premier cadastre a quand même pu constituer une source d'inspiration toujours actuelle sur de nombreux aspects, lorsqu'on a dû actualiser toute la carte cadastrale et générer un nouveau mode d'immatriculation unique afin d'identifier distinctement chaque lot foncier.

■ Le contexte socio-économique à partir du régime seigneurial au XVIII^e siècle

À partir du régime de colonie royale en Nouvelle-France (1663-1760) un mode de tenure semi-féodal en franc-alleu roturier (non-noble), régi sous la Coutume de Paris, fut implanté sur

¹ En pays de colonisation "à neuf", les terres ne sont pas des "parcelles" résultant de morcellements séculaires comme en Europe, mais des lots de formes géométriques régulières, localement égaux pour chaque colon, ce qui permettait une certaine égalité ou proportionnalité des charges et droits.

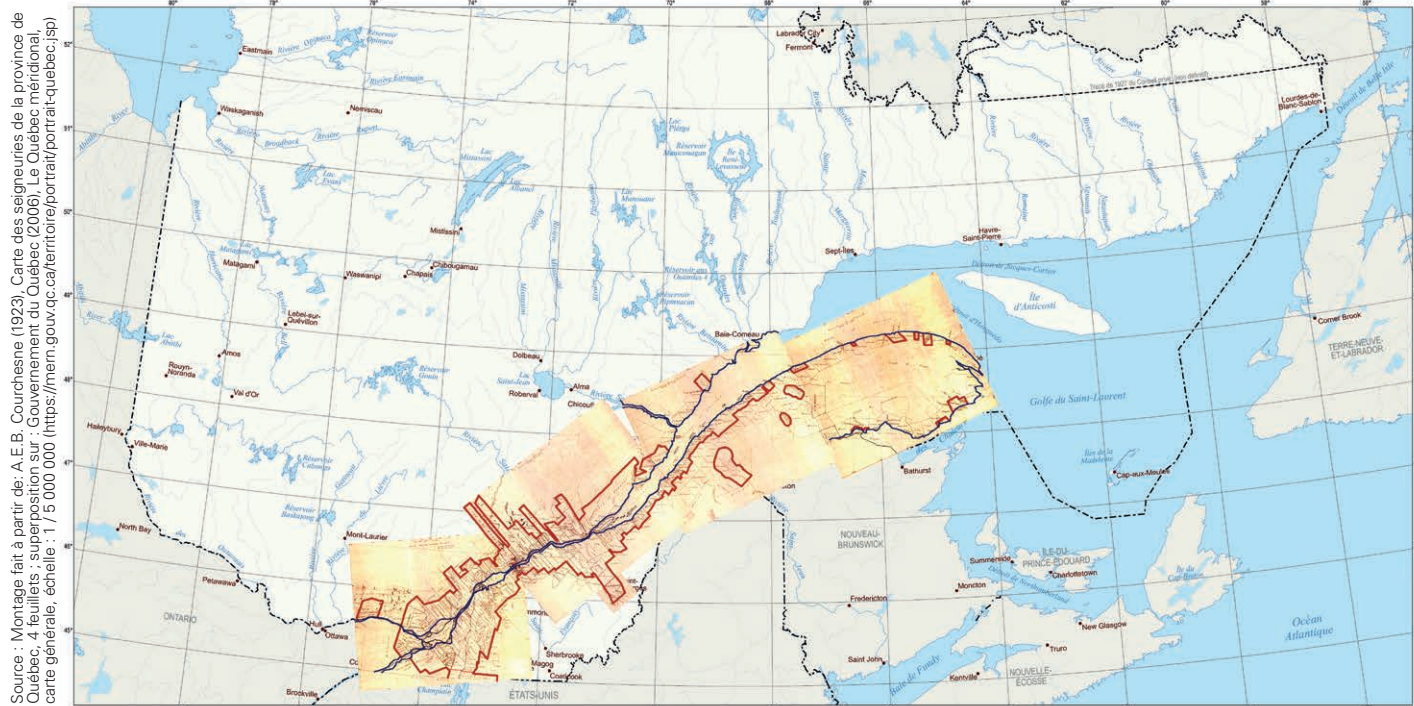


Figure 1. L'extension du domaine seigneurial sur le territoire québécois

d'habitants en rangs, distantes de deux ou trois arpents², formaient très peu de villages ou de bourgs autres que sur le domaine du seigneur avec son manoir, une église et un moulin, et parfois un entrepôt ou quelque atelier d'artisan.

Ce système d'établissement foncier a prévalu plus de deux siècles et est encore clairement lisible sur les cartes, dans la trame viaire et les limites municipales ainsi que dans le paysage de nos jours.

Suite à la Conquête britannique (1758-1760) lors de la Guerre de Sept-Ans en Europe, la nouvelle Province of Quebec fut constituée par une Royal Proclamation de 1763. Il n'y eut plus alors que quelques nouvelles seigneuries concédées par le Gouverneur, puisqu'on prévoyait déjà de changer le mode de tenure. Au cours de ses premières décennies, l'immigration britannique fut d'abord très faible, surtout écossaise, commerçante et urbaine, avec quelques rachats de seigneuries en déshérence. Puis arrivèrent des colons, dits Loyalistes car refusant de rester dans les États-Unis nouvellement indépendants, à partir de 1783. Une Loi du Parlement

britannique, l'Acte constitutionnel de 1791, sépara ensuite la province du Haut-Canada, ouvrant la colonisation anglo-protestante à l'Ouest, de celle du Bas-Canada englobant l'essentiel du territoire seigneurial de l'ex-colonie de Nouvelle-France, avec sa population principalement catholique, à l'Est (ces deux provinces devenant respectivement l'Ontario et le Québec lors de la confédération en 1867).

Le contexte foncier de la politique coloniale britannique au XIX^e siècle

Dans la première moitié du XIX^e siècle, le Bas-Canada demeurait une société rurale avec quatre petites villes commerciales, dont trois fondées par les Français au XVII^e siècle et se trouvant donc toujours en territoire de régime seigneurial, dans la plaine du Saint-Laurent : Québec (1608), Trois-Rivières (1634) et Montréal (appelée Ville-Marie à sa fondation, en 1642). Puis apparut lentement Sherbrooke (1801) à une confluence de rivières accidentée en région montagneuse et forestière, à plus de cent kilomètres du fleuve. Depuis ce dernier endroit, s'est développée la région vallonnée des Cantons de l'Est ("Eastern Townships", selon l'appellation d'alors due à leur orientation par rapport à Montréal). S'y établirent après

les Loyalistes, des soldats démobilisés en 1815, des immigrants britanniques et même des Américains débordant la frontière tracée sur la carte par ladite Proclamation royale au 45^e parallèle (toujours en vigueur aujourd'hui). Mais sans autorités locales effectives hors des seigneuries et des villes, les nouveaux colons s'installaient à leur guise sans titre de concession formelle et sans contrôle ; ceux qu'on qualifiait alors de "squatters" n'ont pas tardé à réclamer des chemins, des titres et des institutions locales.

Dès lors le Gouverneur a dû faire arpenter de nouvelles terres régulières à concéder en arrière des seigneuries selon un système d'établissement foncier différent, les "townships" (ou cantons)³ aux grands lots de forme rectangulaire plus régulière. Les colons britanniques les achetèrent en "fee-simple" sous la tenure courante du "Free and Common Socage" (franc et commun socage⁴) propre au régime du Common Law du XVIII^e siècle. Il y eut près de deux centaines de townships tracés sur plan, arpentés dans

3 Le terme "canton" en français n'est apparu que vers 1860 et a été généralisé vers la décennie 1880.

4 Du latin "socagium", donnant "soc" en français ; ancien type de fermage à rente devenu libre et permanent.

2 Un arpent linéaire comptait 180 pieds français, soit 10 perches ou presque 58,5 mètres.



l'intérieur des terres et proclamés avant qu'on parvienne à l'instauration d'un cadastre officiel.

Après quelques expériences, ces cantons rectangulaires seront fixés normalement à 100 milles carrés (10 x 10, soit environ 260 km²). Ils étaient d'abord dessinés sur carte par l'Arpenteur général⁵. Puis sur instructions particulières de celui-ci autorisées par le Gouverneur, des arpenteurs mesuraient, plantaient des repères et divisaient des lots régulièrement délimités sur le terrain en pleine nature pour l'établissement de chaque nouveau canton à proclamer ensuite. Cet arpentage s'accompagnait d'un relevé détaillé sur carnets de notes, en région peu connue, de tous les cours d'eau et accidents topographiques d'intérêt public et même d'un inventaire des ressources naturelles présumées exploitables (forestières, hydrauliques, minières, sols arables).

Les terres utiles déjà concédées dans les seigneuries devenaient surpeuplées à cause d'un très haut taux de natalité parmi les Canadiens francophones catholiques. Or leur migration au dehors du territoire seigneurial se trouvait gravement contrainte par les Britanniques protestants⁶ dans les *townships* où l'acquisition des terres n'était plus du tout gratuite, mais chère et spéculative. La population du Bas-Canada passa d'environ 250 000 (estimée en 1806) à environ 1 million (recensement de 1861). Pendant cette période, Montréal décupla sa population de 9 000 à 90 000 habitants grâce à son essor commercial et industriel ; celle de la ville de Québec quadrupla à peine depuis 1790, croissant de 14 000 à 51 000 habitants du fait d'une économie

Tableau 1. Caractéristiques comparées des régimes de droit civil français et anglais vers 1830

Caractéristique	Régime de droit français	Régime de droit anglais
Fondement légal	Coutume de Paris > Code civil	<i>Common Law</i>
Cadre foncier	Seigneurie en roture avec censives	<i>Township</i> ("canton") proclamé
Mode de tenure	Franc-alleu roturier, avec censive	<i>Free and Common Socage</i>
Concession par l'État	Intendant, par titres de fief	Gouverneur, par lettres patentes
Transmission des fonds concédés	Héritage familial du lot en censive ou lods et vente sous préemption	Aliénation transactionnelle / commerciale sous hypothèque
Mode de division des terres en lots	Arpentage à la pièce ou en rang au fur et à mesure	Implantation planifiée d'avance sur carte, puis arpentage systématique
Unité de mesure	Pied français et multiples (arpent)	Pied anglais (dit "impérial")
Forme d'arpentage original ou primitif ⁷	Lots longs, semblables par rang, sauf pour le domaine du seigneur	Lots rectangulaires réguliers, égaux par township ; certains lots réservés
Développement et régie des terres	Seigneurs (parfois ecclésiastiques) touchant les rentes annuelles	Compagnies privées spéculatives vendant sur prêt à tempérament
Documentation sur les droits fonciers	Livre terrier du seigneur et registre des rentes payées	Titre et actes dans le greffe privé des notaires
Problème/enjeu	Droits et hypothèques cachés	Investissements spéculatifs sans garanties

essentiellement portuaire, administrative et militaire. Le morcellement et la propriété des lots urbains en milieu seigneurial posaient une seconde contradiction économique et juridique à la bourgeoisie britannique s'affairant à dynamiser un marché immobilier privé, mais bloqué en raison d'une tenure partagée entre plusieurs détenteurs de droits fonciers.

■ Contextes politiques et légaux en temps troublés

La question foncière dans les villes et dans les seigneuries rachetées par des Britanniques était perçue par eux comme une entrave au développement économique, alors que les nouveaux cantons étaient livrés à l'accaparement et à la spéculation d'une compagnie foncière exerçant un monopole, la *British American Land Company* (BALCo). L'Assemblée législative du Bas-Canada, par certaines de ses 92 *Résolutions* adressées au gouvernement impérial en 1834, réclamait des réformes et la responsabilité ministérielle afin de régir l'accès aux nouvelles terres à l'abri de la spéculation. Les refus quasi complets de la part du secrétaire d'État libéral, Lord John Russell, se trouvent encore vus parmi les principales causes de la *Rébellion des Patriotes* (1837-1838).

⁵ Ce haut poste officiel était responsable de l'arpentage, de la topographie et de la cartographie des terres à concéder ; cela releva ensuite de la fonction du "Commissaire des terres de la Couronne", c'est-à-dire d'un des sept ministres (on en voit donc l'importance, avec la colonisation), jusqu'au tournant du XX^e siècle.

⁶ La loi d'émancipation des catholiques romains de 1829 ne levait pas l'obligation dans les *townships* de contribuer à l'entretien du clergé de l'église anglicane officielle ; un fort exode rural des francophones alla plutôt vers les villes qui s'industrialisaient, suivi d'une immigration britannique à la fois rurale et urbaine.

⁷ L'expression "arpentage primitif" s'applique à toute opération de délimitation ou de démarcation de lots fonciers sur le terrain, réalisée pour la première fois par l'État directement à partir d'une planification rationnelle et d'instructions préétablis et systématiques, sur des terres publiques aux fins de concession en propriété privée ; après la concession des lots hors du domaine public, toutes les opérations d'arpentage foncier devenaient privées, lors de subdivisions (morcellement à la parcelle) ou de lotissements (en entier) pour des transactions qui nécessiteront quelque forme d'enregistrement foncier et donc de cadastre.



Source : Archives numériques de BAnQ (Bibliothèque et Archives nationales du Québec) : A. Wells & J. Arrowsmith (1839). Map of the Eastern Townships of Lower Canada, Londres, échelle : 1 / 320 000.

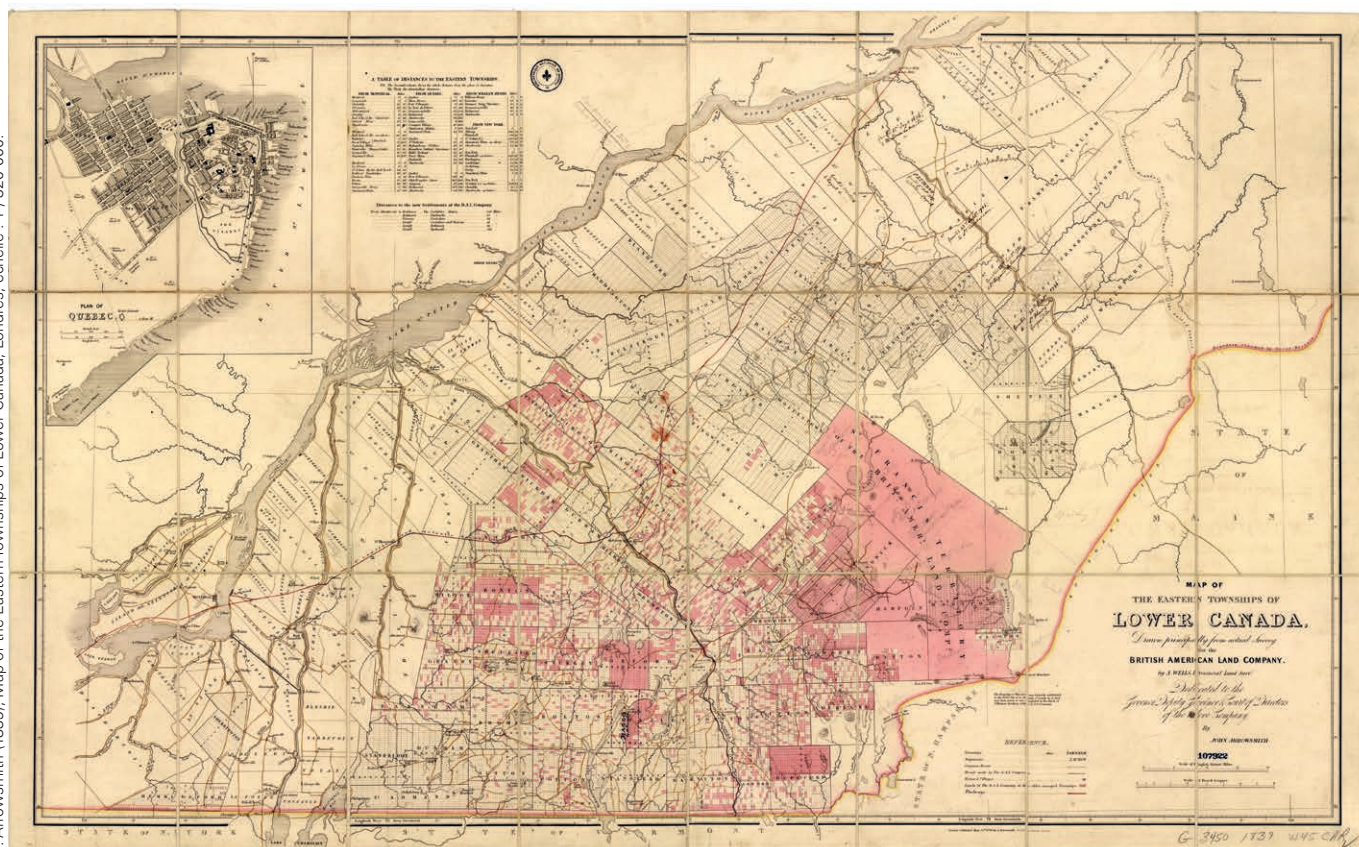


Figure 2. Les townships de la région des Cantons-de-l'Est

La question d'administration locale était tout aussi criante. Hormis les seigneuries (et, pour les registres civils, leurs paroisses), il n'y eut pas de véritable instance locale en Nouvelle-France ni dans la *Province of Quebec*. Les villes relevaient des gouverneurs coloniaux, jusqu'à la première incorporation en "cité" de Québec et de Montréal, en 1832. Les premiers comtés municipaux⁸ ont été constitués en 1845, puis

8 Un comté ('county') était un territoire administratif intermédiaire, constitué d'abord par le Gouverneur à des fins de représentativité électorale, à partir de 1791. Il est composé d'un ensemble de seigneuries et de paroisses, puis de cantons ("townships") et de villages ("towns"), dont les limites extérieures concordaient. Cela pourrait équivaloir au département français, mais avec un député, pas un préfet. Avec la désignation d'un chef-lieu, le comté a ensuite pu servir pour installer une cour de justice, pour le recensement décennal, pour les chemins, pour constituer des municipalités locales et pour établir un bureau d'enregistrement.

9 Une municipalité est une corporation civique correspondant à la commune française. Elle est constituée selon la loi à la demande d'un certain nombre de propriétaires privés pour un territoire délimité pouvant correspondre à une paroisse, à un canton ou à la scission du village situé dans une paroisse ou canton.

les municipalités locales⁹ de paroisses ou de cantons sont apparues après 1855 dès l'abolition du régime seigneurial. Leur principal mandat concernait d'abord les chemins, mais le problème de leur financement local par l'impôt foncier provoquait une double contribution de la part des censitaires, devant toujours verser la rente seigneuriale.

Les besoins d'un système d'enregistrement des droits fonciers

La fonction principale requise d'un système d'enregistrement foncier public n'était pas tant la fiscalité d'abord, mais la publicité visant la sécurité des transactions sur des droits de propriété foncière et immobilière, des hypothèques et d'autres obligations légales ou contractuelles.

■ Les besoins primaires d'un nécessaire système d'enregistrement et de sûreté fonciers

Un système d'enregistrement des droits fonciers et des hypothèques apparaît

nécessaire car rien n'était déclaré ouvertement ni inscrit publiquement. Mise à part la criée sur le perron de l'église à la sortie de la messe dominicale, pour l'annonce générale des bans, héritages et ventes, tout restait secret dans l'étude des notaires privés. Dans l'esprit du libéralisme économique, il fallait d'abord supporter une certaine sûreté des droits individuels privés licites tout en favorisant les lotissements, les transactions et les investissements pour un développement immobilier, commercial et industriel plus dynamique. D'une part, on voulait sécuriser juridiquement la propriété des nouveaux acquéreurs individuels et des colons par rapport aux droits concurrents ou occultes (ou perçus comme tels, car deux régimes de droit civil se trouvaient confrontés, surtout en ville) et contrecarrer les nombreuses fraudes et banqueroutes qui en découlaient. D'autre part, l'administration coloniale tentait de régulariser les multiples cas d'occupation illégale par des *squatters* et d'établir un système de titularisation des nouvelles concessions de terres dites "de la Couronne", lorsqu'on les retirait de l'immense domaine public.



■ Les besoins secondaires d'un système de développement du territoire

Un système d'enregistrement du foncier privé s'avérait aussi une mesure d'intérêt public tout en se combinant expressément avec les besoins territoriaux de colonisation de la Province. En 1832, l'Arpenteur général¹⁰ avait produit une cartographie d'inventaire à moyenne échelle de tous les terroirs habités et, au-delà, des cantons déjà arpentés et proclamés, ainsi que des ressources naturelles présumées exploitables et transportables par les cours d'eau. Cela permettrait ensuite de développer et protéger les infrastructures¹¹ et les investissements publics à venir aux endroits judicieux pour supporter la production et la circulation dans les campagnes, l'industrialisation et l'urbanisation.

En effet, outre la concession ordonnée des terres à coloniser, l'arpentage primitif des cantons permettait d'accorder des droits d'exploitation (mines, forêts, pouvoir hydraulique) bien localisés sur le territoire domanial. La concession de terres ou de droits par la Couronne était inscrite au terrier tenu au greffe de l'Arpenteur général, ce qui marquait leur sortie officielle du domaine public. Or le titre de concession ne se retrouvait jamais rapporté directement au registre foncier, lequel ne tenait compte d'un lot qu'après une première transaction entre des parties privées.

Ainsi, la cadastration et l'enregistrement des droits de propriété foncière, en instrumentalisant le territoire, apparaîtront utiles comme une seconde nécessité pour parvenir, par un impôt foncier équitable car réparti sur des terres semblables, à financer et à soutenir les administrations municipales émergentes dans leurs responsabilités publiques, d'abord pour la voirie surtout.

¹⁰ Joseph Bouchette occupa efficacement ce poste officiel avec une abondante production cartographique et l'arpentage d'une centaine de *townships*, de 1801 à 1840.

¹¹ Notamment les infrastructures donnant forme à l'organisation territoriale : rangs, grands chemins et routes, ponts, ports et canaux, mines, chemins de fer.

Les bureaux d'enregistrement et les régimes légaux de tenure foncière

L'institution de l'enregistrement foncier s'est élaborée lentement et bien plus tard qu'ailleurs à cause de besoins et moyens très divers selon les circonstances dans la société bas-canadienne. Due à la concurrence entre deux régimes de droit et de tenure foncière, il a fallu les réconcilier dans un nouveau code civil afin de pouvoir opérer efficacement la publicité foncière. Figée dans le temps et dans l'espace, la Coutume de Paris ne pouvait s'appliquer formellement là où il n'y avait jamais eu concession ni occupation permanente avant la Proclamation royale de 1763, c'est-à-dire hors des seigneuries et des villes. Dans les *townships* implantés au-delà des seigneuries, suivant la loi constitutionnelle de 1791, seul le *Common Law* s'y trouvait reconnu. Il fallait donc forger un droit qui s'adapterait aux deux régimes de droit dans les limites et sous la juridiction de la seule et même colonie du Bas-Canada, qui redeviendra la province de Québec en 1867.

■ L'établissement de bureaux d'enregistrement des hypothèques et tènements

À partir de 1830, les conditions socio-économiques ont favorisé l'implantation progressive de bureaux d'enregistrement foncier dans cinq comtés anglo-saxons des premiers Cantons de l'Est, dans le Sud du Bas-Canada, le long du 45° parallèle formant la frontière avec les États-Unis. Ces bureaux, localisés auprès de la cour de justice du comté, prenaient exemple sur ceux déjà établis dans la province voisine du Haut-Canada (Ontario) à partir de 1795. Six autres bureaux s'ajoutent en quelques années. Dans les registres sommaires appelés "*schedules*", on note le nom et le lieu, mais pas le titre. Ce début de décentralisation facilitait la démarche de tout individu qui devait auparavant demander au Gouverneur un titre de concession régulier sur chaque terre.

En 1841, un Acte (au sens de "Loi") du nouveau gouvernement constitutionnel des Provinces-unies du Canada généra-

lisa ces bureaux dans tous les comtés habités du territoire. Mais vite un véritable "index aux immeubles", pour bien identifier chacun des lots particuliers sur lesquels on inscrirait des actes, transactions et hypothèques privés, apparut désirable mais encore utopique. Pourtant, ne tenir qu'un seul "index des noms" des personnes mentionnées à ces documents enregistrés devient vite impraticable sans l'identification des "propriétés" où s'accumulent des transactions d'aliénation ou de garanties de prêt hypothécaire, parfois concurrentes. Quant aux héritages et successions faites sans l'aliénation du bien-fonds, c'est-à-dire que la propriété restait dans la famille au même nom, il n'y avait aucune possibilité de suivi ni de sûreté sans quelque forme d'inscription officielle. L'enregistrement foncier est en effet nécessaire pour que de tels droits réels soient protégés et opposables aux tiers en priorité, afin d'éviter les fraudes entre les parties.

En 1846, deux rapports d'inspecteurs, officiellement mandatés par l'Assemblée législative (un anglophone dans l'Ouest du Bas-Canada et un francophone dans l'Est), concluent à l'inefficacité des bureaux d'enregistrement due au manque de fonds, de clerks compétents, et surtout d'un système d'identification rationnelle des lots. Ils dénoncent donc une dégradation rapide et une perte d'information pratique dès l'ouverture de ce jeune système, en moins de deux décennies.

La Loi n'indiquait aucune méthode pour identifier chaque lot à enregistrer, ni de cartes officielles précises le permettant, à part celles d'arpentage primitif pour la concession publique de terres à des titulaires privés, laquelle était conditionnelle et ne constituait pas une aliénation entre privés.

■ L'unification des tenures en un seul mode juridique de pleine propriété

Un système fonctionnel d'enregistrement public des droits fonciers nécessite l'adoption légale d'un seul mode de tenure unifié, établissant une pleine propriété sur un objet de droit certain, un lot déterminé, identifié et distinct de tout autre sur les trois aspects du





droit, du terrain et du plan. Par les Actes seigneuriaux (1854-1859) abolissant cette tenure, avec commutation des droits et compensation donnée aux seigneurs pour leurs pertes de revenus, alors la censive transformée en franc-alleu roturier a pu être commuée en un mode de propriété individuelle. Cette propriété dite "absolue", assimilable au "*fee simple*" anglais, constituait un seul propriétaire titulaire de tous les droits fonciers sur un même lot défini, tel que confirmé par le Code civil du Bas-Canada adopté en 1866, largement inspiré en cela par le Code civil des Français, dit Code Napoléon (1804).

La compensation des droits et rentes seigneuriaux commués fut évaluée par des commissaires (pas des arpenteurs, mais plutôt des notaires) sur la base de "*schedules*"¹² de cadastre "abrégé", simple inventaire des possessions en censive. Cette première forme tabulaire de "cadastre seigneurial" n'avait pas besoin de plans, quoique quelques-uns avaient été produits pour cet unique usage momentané lors de la commutation du régime seigneurial. Le seigneur conserverait la propriété individuelle de son domaine privé, sans les terres concédées aux censitaires ni celles vacantes dont la valeur se trouvait nulle à une époque où tout ce qui était arable et habitable se trouvait déjà occupé et mis en valeur. Le seigneur était aussi dédommagé de sa perte de revenus anticipés (rentes, banalités, lods et ventes) qu'il percevait normalement de la part de ses censitaires, lesquels étaient pour la plupart établis depuis plusieurs générations.

■ La différence fondamentale entre les régimes de tenure foncière

Cette combinaison du franc-alleu roturier civiliste, généralisé une fois commutés les droits des seigneurs et des censitaires en pleine propriété "absolue", avec le franc et commun soccage constituait donc un nouveau droit foncier hybride. L'idée même qu'un fonds soit juridique-

ment un "bien" n'a pas de sens sous le régime du *Common Law*, car en anglais, un "*good*" est un bien produit et transportable, jamais un immeuble ; la terre ("*land*"), appartenant au souverain, y est un potentiel d'exploitation ou de spéculation, alors qu'un immeuble aménagé et construit devient un établissement privé ("*estate*"). La propriété à l'anglaise consiste en un droit de se relier au sol par un titre, ce qui compose plutôt un patrimoine ("*heritage*"), par contre la propriété foncière civiliste compose un domaine en tant qu'objet de droit, un bien-fonds. Ainsi, cette nouvelle forme de propriété foncière au Bas-Canada pouvait même apparaître plus moderne que le "*fee simple*" dans une économie libérale : le bien-fonds comme objet de transaction est distingué de l'exercice de ce droit sur lui, dès qu'on le détermine par portions délimitées du sol. Cela nécessitait un cadastre du découpage topologique des terres et justifiait un registre foncier des transports de droits de toutes sortes tels que la propriété (vente, saisie...), les hypothèques, les servitudes, etc.

La confection de la carte cadastrale

La mise en œuvre d'un mode institutionnel de représentation graphique des biens-fonds objectifs, soit un plan cadastral "correct", compléterait la structure légale et opérationnelle du registre foncier entre le lot décrit au titre foncier et sa situation réelle localisée sur le terrain. Mais nombre de questions se posaient quant aux données et méthodes devant constituer les plans de cadastre, afin qu'ils concordent avec les besoins de la publicité foncière en recourant aux solutions techniques disponibles pour le réaliser.

■ Quels besoins pour des cartes ou plans cadastraux ?

Des plans n'apparaissaient pas souvent dans les "cadastres seigneuriaux", et très peu de plans de lots individuels existaient, même en ville, car les transferts de propriété foncière s'effectuaient le plus souvent par héritage familial, succession ou "tel que vu", exclusivement sous seing privé. Alors, pouvait-on se contenter de simples déclarations

verbales de chaque propriétaire privé ou seulement de désigner le terrain "par tenants et aboutissants" (c'est-à-dire par les noms des propriétaires voisins latéraux et à l'arrière, respectivement) ? Le nœud du problème logeait justement là ! Ou plutôt, une carte officielle ne serait-elle pas requise pour la numérotation distincte de tous ces lots individuels, souvent similaires de proche en proche, aux fins de leur enregistrement foncier ?

Un simple numérotage "civique" des immeubles donnant sur la voie publique se généralisait en ville à cette époque et, quoique pairs d'un côté et impairs de l'autre, on aurait pu trouver cela adéquat pour reproduire des numéros de lots concordants. Puisque la loi sur l'enregistrement de 1860 statua de se référer à un "plan correct" alors, quelles devaient être les caractéristiques de ces nouvelles cartes, qui en déciderait et comment ? Et quel contenu nécessaire s'avérerait suffisant en lien avec les besoins d'un registre fonctionnel des droits, hypothèques et servitudes, ayant pour objectif de protéger les tiers lors d'une transaction privée ?

Les cartes existantes, de voirie ou de ville (s'étendant hors de leur vieux centre) avaient de trop petites échelles et pas assez de détails utiles pour permettre d'identifier distinctement chaque lot, subdivision, parcelle ou emprise de servitude, même lorsque le lot avait une forme ou des dimensions particulières parmi des lots réguliers. Contrairement aux rares plans d'ensemble ou de compilation de seigneuries, on disposait pour chaque canton de plans d'arpentage primitif, quadrillant le territoire à coloniser, dressés aux fins de concession par l'État de terres régulières que l'on représentait déjà délimitées et numérotées. Comme la plupart des terrains n'étaient pas démarqués par des bornes (au sens juridique) plantées aux sommets de leurs limites, mais surtout par des clôtures de bois, il ne servait à rien de s'obliger à les montrer spécifiquement sur la carte. C'est qu'on considère qu'une ligne de division tracée sur le plan ne sert pas à fixer la limite stricte entre deux lots, qui n'y figurent graphiquement qu'en position relative. On ne montre sur chaque carte cadastrale "originnaire" que les limites

¹² En application des premiers Actes seigneuriaux, ces "*schedules*" prenaient simplement la forme de listes séquentielles d'entrées textuelles avec des indications de superficie et de valeur des droits à commuer.



des lots de terre avec le numéro de chacun, ainsi que, afin de rendre le plan intelligible, les voies publiques verbalisées et les cours et plans d'eau (par leur nom mais sans que ces éléments soient numérotés – donc sans désignation cadastrale).

Quant au plan d'arpentage primitif public des lots d'un canton préparatoire à leur concession, une fois les lignes de lots implantées au sol, il devenait alors une carte officielle, par proclamation. Mais la représentation de ces lots n'étaient pas mises à jour suite à diverses opérations de morcellement privé, après la concession originaire de la part de l'État. Bien évidemment utile, on ne pouvait confondre le plan d'arpentage primitif public avec le plan cadastral originaire des lots privés réellement occupés et possédés, parfois dressés plusieurs décennies plus tard. Ces deux modes de représentation géographique du territoire remplissaient des fins très différentes de service public (concession originaire puis publicité des droits).

■ Des questions problématiques en débat

Une série de questions problématiques ont été soulevées avant même de pouvoir démarrer les travaux cadastraux, alors que d'autres ont surgi dès les premiers essais de confection des cartes.

- Quelles données nécessaires et suffisantes doit-on mesurer, collecter et inscrire sur la carte cadastrale pour la sécurité des transactions privées sur les lots identifiés ?
- Quelles normes de découpage et de dimensions choisir pour le format des plans, à grande et moyenne échelles ? Doit-on couvrir par un seul feuillet l'étendue de chaque canton, paroisse, rang, village ou quartier de ville à très grande échelle adaptée à chaque cas, ou bien celle de tout un comté où serait implanté un bureau d'enregistrement ?
- Est-il préférable de faire confectionner des feuillets uniformes et complets pour chaque carte, à dresser selon des instructions détaillées par des professionnels mandatés et rémunérés à contrat ? ou de se contenter d'amasser une collection de plans partiels et disparates soumis par chaque

propriétaire de temps à autre et ainsi compiler, à la longue, une mosaïque ?

- S'il existe déjà des plans ou des cartes dans une seigneurie, une paroisse, une ville ou un canton, où sont-ils, quelle en est la qualité de facture graphique et surtout peut-on s'y fier pour entamer le travail de cartographie cadastrale ? Les exemples alors en main sont disparates, incomplets ou vétustes et peu montrent une numérotation conséquente des lots. Il y a quand même les plans d'arpentage primitif des cantons arpentés suivant des normes et instructions particulières, résultant en la création de lots officiels mais figés dans le temps (c'est-à-dire qu'une fois concédés, ces lots n'auraient pas été actualisés suite à une opération de morcellement les modifiant).
- De quelles bonnes sources d'information foncière dispose-t-on ? On ne peut partir des registres fonciers existants qu'on sait incomplets, car on n'y a enregistré des transactions que pendant quelques années, sans les droits ou titres de propriété ni désignation claire aux lots ou parties de lots concernés. Il faudra donc lever et contrôler les titres de tous et chacun des terrains puis mesurer ceux-ci pour dresser ce "cadastre d'occupation".
- Qui, quel professionnel ou quel agent officiel serait capable d'accomplir ce travail ? Combien d'arpenteurs privés, professionnels de l'art, sont formés, compétents, prêts et disposés à la tâche ? Comment entraîner les nouvelles équipes d'arpentage et de dessin nécessaires ? Devrait-on les engager en office public, relevant directement du "bureau du cadastre", ou les mandater à contrat privé pour chaque "cadastre originaire" local ?
- Combien cela coûtera-t-il pour effectuer ce travail ? Comment financer cette opération ? Qui paiera quoi en cours d'opération ? Quels bénéfices le payeur pourra-t-il escompter ?
- Comment modifier, corriger et maintenir à jour le plan cadastral au gré des subdivisions et des lotissements enregistrés par la suite (et de la simple évolution de l'état du morcellement en raison de phénomènes naturels ou de l'aménagement physique des lieux par les propriétaires) ? Comment tenir compte de "parties de lots" qui

seront décrites dans des actes légaux (comme un acte de vente) mais pas cadastrées ? En fait, on a sous-estimé la rapidité et le nombre des morcellements en milieu urbain et les transactions sur parties de lot non cadastrées, c'est-à-dire dont la description littéraire apparaissait à l'acte, mais sans modifier le plan.

Faut-il s'en étonner, plusieurs de ces mêmes questions à propos d'un ancien cadastre doivent encore se poser de nos jours pour implanter, réformer ou gérer un cadastre officiel. En contexte historique et technologique très différent, cela fournit une source d'inspiration toujours actuelle à bien des égards, lorsqu'on en vient à rénover le mode de représentation cadastrale et à générer un nouveau mode d'immatriculation pour identifier de façon unique n'importe quel lot foncier.

■ Des solutions et des résultats

Au milieu du XIX^e siècle, les autorités et leurs conseillers disaient s'être inspirés du cadastre napoléonien de la France ainsi que de quelques systèmes d'enregistrement foncier allemands ; mais lesquels ? En fait, ce cadastre originaire québécois n'était pas associé à un objectif fiscal, visant à répartir les charges publiques en fonction du prorata de la valeur individuelle de chaque parcelle ; il n'était donc pas nécessaire d'y représenter les masses de cultures et les bâtiments imposables. Les États allemands évoqués devaient être ceux ayant déjà adopté l'esprit et le droit émanant d'un code civil, surtout sur la rive gauche du Rhin ayant fait partie du Premier Empire français quelques décennies plus tôt et appartenant désormais aux royaumes de Bavière, de Wurtemberg ou de Prusse. C'est de leur *Grundbuch* que proviendrait l'inspiration d'un registre foncier de chaque immeuble numéroté officiellement, pour l'inscription des hypothèques par ordre de priorité des droits concernés selon la date d'entrée.

Les premiers bureaux du cadastre étaient sous la responsabilité de notaires publics, assistés de dessinateurs, de clercs et bien sûr d'arpenteurs-géomètres. Les instructions et explications données pour la confection





du cadastre devaient produire des cartes originales de qualité :

- La numérotation systématique et spatialement séquentielle des lots d'une localité allait de proche en proche à partir du premier rang, mais sans aucune indication sur la carte des mesures de dimensions (ni longueurs des limites ni superficies des lots).
- Les cartes d'arpentage cadastral montraient, sur un seul feuillet : la localisation relative, les limites réalistes et le numéro séquentiel de chaque lot contigu, en l'état actuel sur le terrain et non d'origine dans les titres légaux. Dans plusieurs cas de canton, l'arpentage de contrôle sur le terrain permettait de corriger le plan d'arpentage primitif avant de le reproduire ou transposer en plan de cadastre originaire officiel, tenant compte des subdivisions ayant déjà entraîné le fractionnement des terres ou la formation de villages, par exemple. À l'époque, les chemins et rues publics montrés au plan originaire n'étaient pas numérotés (donc demeurant sans désignation cadastrale), puisque aucunement susceptibles d'être transigés (ni acquis par prescription en cas d'empiètement) par des propriétaires privés voisins.
- Un livre de renvoi annexé à un cadastre originaire donnait, sur des fiches portant le numéro séquentiel de chacun de ses lots, sa description technique détaillée avec les dimensions et orientations des limites ainsi que le nom du propriétaire lors de l'ouverture de la fiche (ces renseignements pouvaient être corrigés ultérieurement en cas de découverte d'erreurs).
- Les plans de cadastre originaire étant tracés sur papier, ce mode de représentation statique rendait donc impossible de les modifier lors d'une opération cadastrale telle que la correction, la subdivision, le remplacement ou le remembrement de lots. Lorsqu'un propriétaire déposait un plan à très grande échelle de l'opération voulue sur son lot, l'officier du cadastre recopiait cela en vignette dans la marge du plan de cadastre, avec un numéro de référence annoté sur le lot originaire et sa signature datée.

- Les propriétaires devaient en théorie présenter à leurs frais des plans de subdivision de lotissements urbains avec une sous-numérotation séquentielle, au fur et à mesure des subdivisions effectuées (ex. : 123-1 attribué à un nouveau lot, alors que le rémanent du lot amputé conservait son numéro 123 puisque n'étant pas entièrement subdivisé). Cette obligation devant permettre une tenue à jour du morcellement sur le plan de cadastre n'a pas beaucoup été respectée, faute de sanction envers les actes faits sur des parties de lot.

Les lois constituant les premières institutions foncières du Québec

On retrouve une succession de législations, de débats, de rapports, d'instructions et d'opérations officielles ayant mené à constituer, sur six décennies, un système cohérent et rationnel de nouvelles institutions foncières, cadastrales et municipales. Il s'agissait alors d'une véritable révolution sociale et économique menée, par à-coups, en parallèle avec l'évolution des politiques coloniales et des besoins de réformes juridiques et constitutionnelles. En tant que mesures d'ordre public, ces réformes allaient favoriser l'expansion de la colonisation sur le territoire arpenté et l'implantation industrielle dans les villes et près des cours d'eau.

■ L'institution officielle d'un cadastre foncier

En 1860, une Loi du Parlement¹³ sur l'enregistrement foncier a requis des "plans corrects" de cadastre pour chaque localité (paroisses, cantons, villages, towns, cités et districts). Dès lors, réaliser une vaste opération d'arpentage pour la "cadastration" nécessitait que les arpenteurs-géomètres réguliers (fonctionnaires publics ou en pratique privée) collaborent étroitement et qu'ils emploient des techniques et instruments modernes pour l'époque, ainsi que des méthodes d'arpentage originales et adaptées au milieu. En effet, il ne s'agissait pas que de relever et décrire un parcellaire existant, mais aussi de mener une opération d'envergure portant sur des centaines de lots contigus d'une localité qui ont pu, en réalité, dévier des longues lignes droites d'arpentage primitif à cause des accidents de terrain en milieu vallonné, forestier ou villageois surtout.

À côté du relevé technique sur le terrain, la base juridique de l'opération demeurait essentielle. L'arpenteur-géomètre instrumentant devait demander à chaque propriétaire ou tenancier de présenter ses titres. Une fois le plan cadastral complété localement, tous les propriétaires étaient invités à en prendre connaissance pour

¹³ Acte concernant les Bureaux d'Enregistrement, et les Privilèges et Hypothèques, dans le Bas-Canada.

Tableau 2. Textes institutionnalisant l'enregistrement, l'arpentage et le cadastre fonciers

1830	Acte établissant cinq (5) premiers bureaux d'enregistrement des hypothèques
1832	Incorporation par charte des Cités de Québec et de Montréal
1841	Acte généralisant les bureaux d'enregistrement des terres habitées
1845-47	Premier Acte sur les autorités municipales locales et de comté dans le Bas-Canada
1846	Rapports (2) sur les déficiences des bureaux d'enregistrement
1854-59	Actes seigneuriaux pour la commutation des droits et des rentes
1855	Nouvel Acte sur les municipalités et les chemins du Bas-Canada
1860	Acte pour le système d'enregistrement des transactions et hypothèques
1866	Code civil du Bas-Canada (fusion des deux régimes de droits de propriété foncière)
1867	Début de la confection des plans de "cadastre originaire"
1870	Code municipal de la Province de Québec
1882	Corporation professionnelle des arpenteurs-géomètres du Québec
1888	Instructions générales pour la confection des cadastres

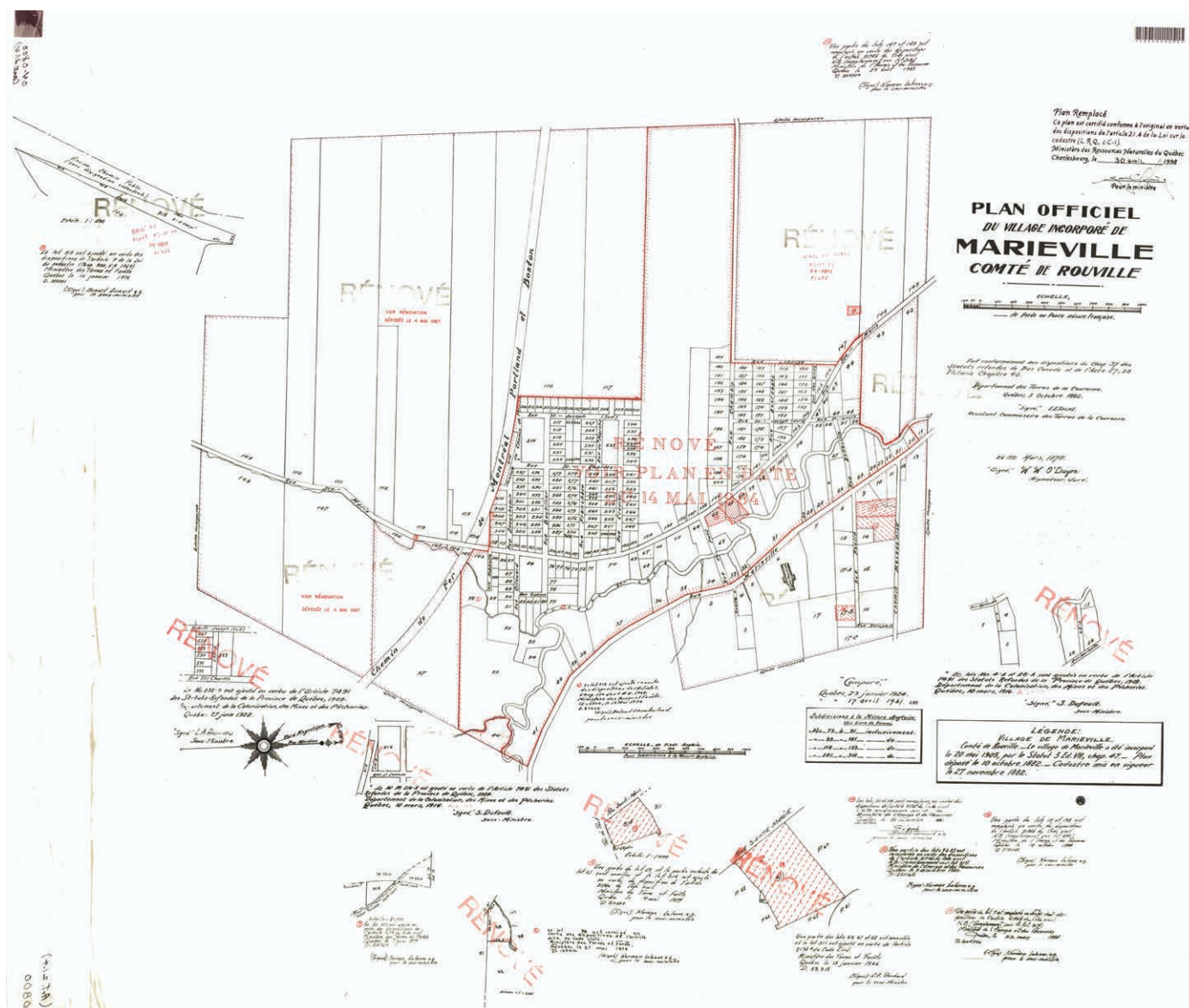


Figure 3a. Plan de cadastre originaire du village incorporé de Marieville

vérifier la représentation (localisation, position relative, forme de délimitation) de l'objet réel de leur droit de propriété et dénoncer une possible erreur ; mais l'acceptation tacite d'une ligne de limite montrée au plan n'avait aucune portée juridique.

Une fois qu'on eut trouvé concluantes les premières expériences de cadastration menées près de Montréal, des arpenteurs-géomètres privés ont poursuivi d'autres mandats aux endroits les plus urgents où se passaient des transactions et lotissements nombreux et fréquents. Ensuite, on a progressivement décentralisé des bureaux du cadastre vers une dizaine de villes et régions alors habitées. Ceux-ci remettaient aux arpenteurs-géomètres des instructions et normes particulières constamment améliorées, afin de tenir

compte de leurs expériences et des conditions locales.

Dès la proclamation d'un plan de cadastre officiel local¹⁴, on a ouvert son livre de renvoi, contenant la description technique de chaque lot numéroté (ou sous-numéroté après une subdivision ou un remplacement, sauf simple correction). Des originaux du plan de cadastre étaient déposés au bureau d'enregistrement de chaque comté,

14 La Loi de 1860 prévoyait que des plans cadastraux seraient confectionnés pour chaque cité, ville, village, paroisse et canton ou partie d'iceux. Sur ce découpage administratif, on dressa 1 449 cadastres originaux différents pour couvrir les régions réellement occupées du territoire québécois (son "domaine privé"). Toutefois, 92 % du territoire reste dans le domaine public, y compris les terres conventionnées avec les Cris et les Inuits, dans sa moitié nord, depuis la décennie 1970.

puis une copie de chaque plan allait à la corporation municipale concernée. Un nouvel usage apparut vite, les municipalités naissantes s'en servant pour la localisation et l'identification des fonds, par leur numéro officiel au registre, afin de soumettre leur propriétaire au nouvel impôt foncier local (dont la responsabilité incombait aux autorités municipales et non cadastrales).

Ces cartes ou plans de cadastre originaire furent dressées à grande ou moyenne échelles selon la localité, pour montrer correctement chaque lot originaire relevé dans ses dimensions relatives¹⁵. Selon le Code civil

15 L'échelle était duodécimale, souvent d'un mille (5 280 pieds), de tant d'arpents (191,8 pieds anglais) ou de centaines de pieds au pouce (le douzième de pied) sur le plan ; donnant par exemple 1 : 63360.

LIVRE DE RENVOI			
OFFICIEL			
Du Village Incorporé de Marieville, Comté de Rouville			
No. du lot ou légende de terrain indiqués sur le plan officiel.	NOM DU PROPRIÉTAIRE	DESCRIPTION GÉNÉRALE	REMARQUES
		<i>Nue St. Marie Côté Est</i>	
64	Jos. J. Gibeault	<i>Ne figure irrégulière Borné à l'Ouest par la Rue St. Marie, à l'Est par la Rue St. Louis et le No. 65 au Nord par la Rue du Pont et au Sud par le No. 63. Mesurant soixante quinze pieds sur la Rue St. Marie, Contenant dix sept mille sept cent quarante cinq pieds (17 745) en superficie.</i>	<i>Subst. 22 Sept. 1914 (100)</i> CE LOT EST RÉNOVÉ
65	Edmond Legois	<i>Ne figure irrégulière Borné à l'Ouest par la Rue St. Marie et le No. 64, à l'Est par la Rue St. Louis, au Nord par le No. 64 et au Sud par le No. 66, Mesurant cent cinquante cinq pieds sur la Rue St. Marie et cent trente six pieds de profondeur du côté Sud, Contenant trente cinq mille sept cent treize pieds (35 713) en superficie.</i>	<i>Subst. 22 Sept. 1914 (100)</i> CE LOT EST RÉNOVÉ
66	Michel Normandain	<i>Borné à l'Ouest par la Rue St. Marie, à l'Est par la Rue St. Louis, au Nord par le No. 65 et au Sud par les Nos. 67 et 68. Mesurant quatre vingt cinq pieds sur la Rue St. Marie et quatre vingt cinq pieds et demi de moyenne largeur perpendiculaire sur cent quarante quatre pieds de moyenne profondeur, Contenant douze mille trois cent douze pieds (12 312) en superficie.</i>	<i>Subst. 22 Sept. 1914 (100)</i> CE LOT EST RÉNOVÉ

Figure 3b. Extrait du livre de renvoi du village incorporé de Marieville

du Bas-Canada (1866), le cadastre tenait spécifiquement compte de la différence de droit et de fait, et donc d'échelle, entre les propriétés rurales exploitant la terre et les immeubles bâtis urbains, nécessairement plus denses puisque résultant du morcellement, voire du lotissement foncier. En valorisant le plan cadastral en tant que base légale d'identification officielle, valide et suffisante de chaque lot, qu'il soit originaire ou subdivisé, dans le système d'enregistrement foncier, le Code civil visait ainsi à stimuler le marché immobilier émergent en sécurisant les hypothèques, les transactions et les titres de propriété.

risant les hypothèques, les transactions et les titres de propriété.

Pour toute opération cadastrale de modification d'un lot, son propriétaire devait présenter un "plan parcellaire" à très grande échelle dressé par un arpenteur-géomètre privé. Cependant, cela étant permis par le Code civil, un grand nombre de parties de lot n'ont été désignées que de façon littéraire dans des actes de vente immobilière, mais sans identification ni numérotation distincte sur le plan cadastral, détériorant d'autant sa qualité de représentation correcte et à jour.

Avec toute l'expérience acquise et l'entraînement de nombreux nouveaux arpenteurs-géomètres pendant deux décennies, à établir des cadastres originaux et une trentaine de nouveaux cantons, une Loi a constitué la Corporation professionnelle des arpenteurs-géomètres du Québec en 1882¹⁶. Cette professionnalisation devenait nécessaire et permettait de mieux organiser la formation de la relève, qui contribua ainsi aux efforts d'expansion des régions à coloniser et au développement des municipalités¹⁷. Puis les autorités du cadastre ont rédigé des cahiers d'Instructions générales pour la confection des cadastres (1888) à venir, qui reprenaient la plupart des cas de figure vécus à l'usage des Instructions particulières d'arpentage. On visait alors à assurer l'uniformité des plans cadastraux confectionnés par des arpenteurs-géomètres privés, de plus en plus nombreux.

■ Le système d'enregistrement foncier

De 1830 jusqu'à 1870 environ, un bureau d'enregistrement foncier fut établi dans chacune de la quarantaine de circonscriptions foncières correspondant aux comtés d'alors. L'enregistrement n'était pas obligatoire, mais nécessaire pour bénéficier de tous les effets de la publicité foncière des droits sur chaque immeuble numéroté : l'inscription donne un ordre de priorité reconnu, selon la date d'entrée au registre officiel, et rend ces droits opposables aux tiers. Dans ces bureaux étaient tenus trois registres. D'abord un index aux immeubles : un feuillet par numéro d'identification de chaque lot montré au plan cadastral, sur lequel on indiquait la teneur de chaque acte, hypothèque, servitude ou transaction. Puis, un index des noms répertoriant par ordre alphabétique le nom des personnes mentionnées à un document enregistré, en référant au numéro de lot et à celui d'ordre

¹⁶ En 1974, le système professionnel l'a convertie en Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec (OAGQ).

¹⁷ Suite à l'Acte sur les municipalités et les chemins (1855), le Parlement adopta le Code municipal (1870) qui structurait les pouvoirs, responsabilités et règles opératoires des institutions municipales locales.



d'entrée au livre de présentation des actes dans lequel l'officier registraire transcrivait tous les documents déposés, au fur et à mesure de leur réception. Ce système de publicité foncière devrait, si bien tenu à jour et normalement utilisé par les personnes contractantes, témoigner de tous les actes affectant les droits fonciers au Québec. Ce service public permettrait ensuite de retracer un historique fiable par une "chaîne de titres" portant sur n'importe quel lot identifié graphiquement et numéroté au cadastre, au livre de renvoi et à l'index des immeubles.

L'institution de l'enregistrement foncier a d'abord relevé de l'Arpenteur Général, un officier public supérieur, déjà responsable de la cartographie et de l'implantation des cantons, puis du Commissaire des Terres, de la Couronne, lequel était en fait un ministre de la colonisation et de l'agriculture au sein du Conseil exécutif de la province de Québec, après la Confédération de 1867.

Après la sortie d'une terre du domaine public, puisque tout se passe par des actes et contrats entre des personnes privées, le plan de cadastre officiel ne peut cependant plus constituer aucune garantie juridique qui puisse être conférée par l'État quant aux caractéristiques de l'immeuble.

Comparaison de l'institution cadastrale avec la présente réforme

En 1985, par l'adoption de la Loi favorisant la réforme du cadastre québécois, le gouvernement lançait une vaste opération de rénovation des plans cadastraux rendue plus que nécessaire parce que devenus vétustes. Car après 125 ans d'existence pour certains, de graves lacunes apparurent sur les plans de cadastre originaux, ne représentant plus le morcellement réel du domaine privé : on évaluait qu'environ 2,5 millions de parcelles n'apparaissaient pas comme telles aux plans de cadastre officiels ! Cela résultait du défaut, depuis le XIX^e siècle, d'une subdivision formelle de tous ces terrains qu'on a pu morceler au fil des ans. La loi laissait la possibilité aux

propriétaires d'enregistrer des transactions sur une "partie de lot" originaire décrite seulement dans le texte des actes comme étant située à l'intérieur des limites de tel lot, donc sans lui attribuer systématiquement une désignation propre de lot subdivisé et représenté sur un plan parcellaire.

■ Le programme de rénovation du plan cadastral

À l'époque, l'informatisation du plan cadastral apparaissait aussi comme un processus inévitable pour un État moderne. Ce programme de réforme majeure allait ainsi redonner au cadastre ses caractères d'exactitude, de complétude et de fiabilité quant à la représentation officielle des lots (ajustée dans leur position relative sur le plan numérique), afin d'accroître l'efficacité de la sûreté foncière. Juste après l'adoption du nouveau Code civil du Québec (en 1991) et dans la perspective de son entrée en vigueur imminente (en 1994), le Ministère responsable du cadastre a redéfini le programme de réforme puis l'a relancé dès 1992 selon les quatre objectifs suivants :

- reconstituer une représentation graphique complète du morcellement du domaine privé et de certains immeubles du domaine public (par exemple les rues et des limites de cours d'eau) ; on appelle cette grande opération : la rénovation du plan cadastral ;
- assurer la tenue à jour systématique de ce plan cadastral informatisé pour y intégrer la forme et la description de tout nouveau morcellement ou remembrement ;
- soutenir la réforme puis l'opération efficace du système de publicité des droits réels par l'immatriculation stricte de chaque lot relevé et intégré au cadastre, lui donnant un identifiant numérique unique et suffisant dans l'ensemble du nouveau cadastre du Québec ;
- permettre ensuite, par l'informatisation et l'utilisation du système de coordonnées planes du Québec (SCOPQ), un usage polyvalent du contenu officiel du plan cadastral par d'autres systèmes et bases de données géoréférencées d'utilité publique ou privée.

La reconstitution du plan par la rénovation cadastrale ne consistait pas en une révolution foncière de l'institution cadastrale ni un rejet radical du cadastre originaire malgré la réédification au complet de sa structure, de sa forme et de son mode de numérotation. En pratique, il s'agissait de remettre l'ensemble des plans cadastraux originaux à neuf et en meilleure conformité dans un seul plan global sur support informatique (c'est-à-dire dans une même base de données cadastrales)¹⁸ ; puis il fallait mettre en place un mécanisme pour le tenir à jour quotidiennement.

Même si plus d'un siècle sépare les deux époques, plusieurs des mêmes questions se sont alors posées quant à la gestion de l'immense projet de rénovation à réaliser, alors que la technologie géomatique permettait de répondre parfois par de nouvelles solutions. Un examen de l'opération de confection des plans de cadastres originaux, datant des dernières décennies du XIX^e siècle, comparée à celle de la rénovation complète du cadastre, vers le tournant des années 2000, a fait apparaître plusieurs similitudes. Cela touche surtout au cadre organisationnel de la réalisation des mandats et de l'encadrement technique des travaux des arpenteurs-géomètres. On remarque :

- les rôles partagés entre l'administration publique et les arpenteurs-géomètres en pratique privée : la première étant responsable de la planification et du bon déroulement d'ensemble de l'œuvre et du choix des mandataires, ceux-ci étant chargés des opérations techniques de confection des plans et des documents complémentaires ;
- les responsabilités contractuelles du mandataire fournisseur de services, quant au respect des échéanciers et des normes techniques de réalisation suivant la version à jour des instructions générales ; en cas de non-respect, des pénalités financières s'appliquent ;
- l'application stricte des instructions générales quant à l'échelle de représentation graphique (selon le type de

¹⁸ La rénovation cadastrale regroupe tous les 1 449 cadastres originaux en un seul, le cadastre du Québec.





morcellement), la densité des points de lever, la précision et la facture cartographique, ainsi que la composition et la nomenclature des fichiers informatiques, toutes contrôlées pour assurer l'uniformité du plan produit et sa lisibilité ;

- le mode de découpage du territoire en petits secteurs où le lotissement se trouve relativement uniforme (lots résidentiels, agricoles, forestiers...) ou posant les mêmes difficultés (ex. : secteur urbain avec ruelles, ou beaucoup de parties de lot non cadastrées) ;
- la durée de l'œuvre prévue selon un échéancier étalé sur près d'une trentaine d'années ;
- le financement des opérations par un fonds spécial public, doté par une tarification sur l'enregistrement des actes et le dépôt de plans de modification du cadastre pour toute la durée des travaux et après.

Cela dit, à ces mêmes questions, la technologie géomatique a permis de répondre parfois par de nouvelles solutions, la principale étant de constituer un seul plan cadastral complet (ou global) en format numérique (informatique) pour tout le territoire, à partir de centaines de plans originaux de localités et de milliers de plans parcellaires disparates des lots de subdivision, tous en papier.

■ *Le plan cadastral informatisé pour l'immatriculation de chaque lot*

Le programme de réforme du cadastre, combiné à celle simultanée du Code civil du Québec, institue que le cadastre et le livre foncier forment les deux composantes essentielles du registre foncier. Même si la fonction du nouveau cadastre rénové et global reste, comme celle des cadastres originaux, de représenter et décrire le plus exactement possible chaque lot, elle évolue de la désignation des lots vers l'immatriculation des immeubles. La nouveauté consiste à situer tous et chacun des immeubles en position relative sur le plan cadastral, à indiquer leurs limites, leurs mesures et leur contenance, et à leur attribuer un numéro exclusif et particulier¹⁹. Cela ne semble pas très

différent, mais par l'immatriculation, ce numéro unique au cadastre rénové devient la seule et véritable identité de l'immeuble sur tout le territoire du Québec ; le simple emploi du numéro de lot cadastral suffit pour désigner l'immeuble dans tout document qui y fait référence²⁰. L'immatriculation d'un lot est complétée par des renseignements descriptifs contenus dans un document joint au plan : ce fichier fait mention du nom du propriétaire du moment, du mode d'acquisition et du numéro d'inscription du titre au registre foncier, et surtout de la concordance avec le(s) numéro(s) de lot précédent(s) afin d'en retracer l'historique cadastral. En immatriculant aussi toutes les parties de lot qui n'apparaissent pas auparavant sur un plan original, on corrige définitivement les erreurs et les anomalies qui s'y retrouvaient entre lots limitrophes. Il devient dès lors impossible de procéder à une opération foncière ou immobilière sans que l'espace concerné soit un lot immatriculé. Si une opération cadastrale vient à changer la forme ou la superficie d'un lot, alors il ne s'agit plus techniquement du même objet de droit, son numéro d'immatriculation est rendu inactif et un tout nouveau numéro est attribué au nouveau lot.

Grâce à cela, le Code civil du Québec attribue désormais au plan cadastral rénové une présomption légale d'exactitude des données cadastrales, ce qui signifie que sa force probante devient supérieure à tout autre document qui contiendrait des renseignements discordants. Le plan informatisé a intégré et compensé toutes les données graphiques et descriptives couvrant l'ensemble des lots d'un secteur et provenant des titres (parfois imprécis ou défectueux), des levés de marques d'occupation sur le terrain et de tout autre document (y compris les plans de cadastre original). Car les arpenteurs-géomètres rénovateurs ont pris toutes les précautions nécessaires et les meilleurs moyens techniques de mesure et de contrôle pour rétablir la concordance entre les positions et dimensions décrites et observées, puis exprimées par la représentation graphique de chaque lot sur le nouveau

plan informatisé. On doit même ajuster chaque secteur aux voisins, rénovés par d'autres mandataires, car le plan de cadastre rénové compose un espace virtuel continu, contrairement aux feuillets de cadastre original.

Toutefois, la position des limites illustrées et les mesures inscrites sur le plan cadastral ne confèrent toujours pas une garantie juridique de la contenance d'un lot ni n'en fixent les bornes définitivement. En effet, le bornage demeure la prérogative de chaque propriétaire foncier, non pas la responsabilité de l'autorité cadastrale. Si cette présomption d'exactitude est renversée par une preuve contraire admise (à savoir la constatation que le contenu du cadastre n'apparaît pas exact à tel endroit), il faudra qu'un arpenteur-géomètre opère une correction aux données erronées (autant celles indiquées sur le plan que celles inscrites dans le document joint). Dorénavant, les données du cadastre constituent en tout temps la meilleure source d'information possible et priment sur celles émanant des titres. C'est l'inverse de la préséance qui existait sous l'ancien Code civil du Bas-Canada et avant la rénovation du plan cadastral, alors que le cadastre original n'était qu'une source d'information complémentaire, pour fin d'identification seulement, par rapport aux descriptions textuelles contenues dans les titres de propriété exprimant "l'intention des parties" prenantes aux transactions.

Le cadastre du Québec a pu commencer à opérer dès que les premiers plans de secteur ont été réalisés en territoire rénové, en remplacement des cadastres originaux, mais cela aura pris près de trois décennies pour compléter l'opération de rénovation cadastrale.

Enfin, le plan cadastral informatisé s'inscrit dans les grandes tendances internationales, où les systèmes de plans parcellaires et les cartes cadastrales de divisions administratives historiques laissent leur place à une carte cadastrale globale couvrant toute une juridiction²¹. Cela permet l'accès à

²¹ Voir : Cadastre 2014 : Vision pour un système cadastral dans le futur, Fédération internationale des géomètres, Commission 7 (déclaration 4), 1998.

¹⁹ Code civil du Québec, art. 3026.

²⁰ Code civil du Québec, art. 3032.

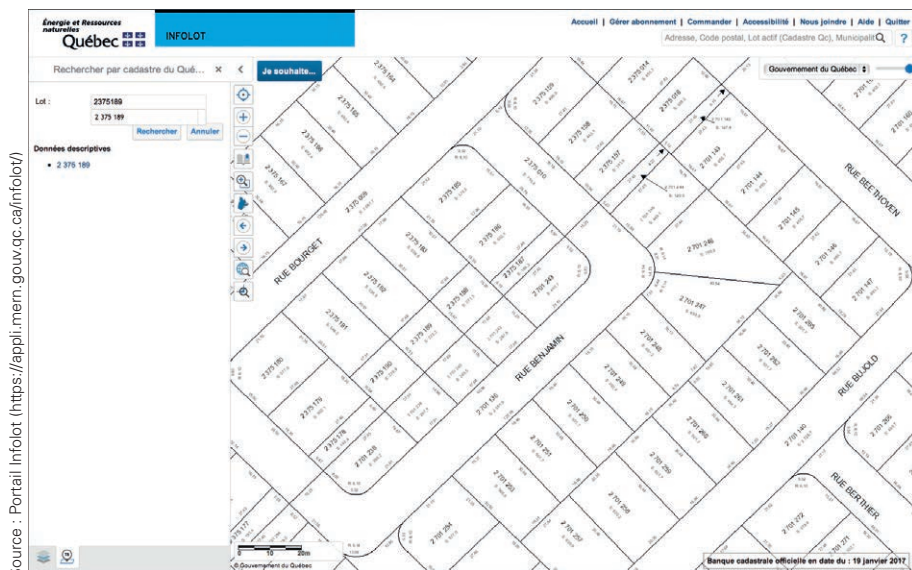


Figure 4. Extrait du plan de cadastre du Québec

d'autres usages publics de l'information géographique et foncière par l'intégration géométrique de tous les lots dans la trame cadastrale d'ensemble. Un premier et grand avantage est de permettre la consultation en ligne, sur le portail Infolot, du plan cadastral à jour par quiconque le juge à propos

Conclusion

Dans les régions habitées du sud du Québec, les arpenteurs-géomètres ont œuvré pendant plus de trois décennies pour produire la première version complète du cadastre graphique dit "originaire" de chaque localité incorporée alors en municipalité, puis celles qui ont continué à se constituer dans les cantons. Cette opération de "cadastration" couvrit quasi complètement les lots privés au tournant du XX^e siècle. Mais l'impossible mise à jour régulière des milliers de plans cadastraux et parcellaires, pour identifier des subdivisions et des parties de lot imprécises surtout, est devenue un problème majeur. Plus que la confection de plans, cette époque témoigne de l'établissement de l'institution de la pleine propriété foncière grâce à la représentation cadastrale de ce concept juridique abstrait, en lui donnant une identité tangible afin de pouvoir transiger un droit foncier comme un bien réel. En effet, il fallut d'abord commuer le régime seigneurial et fusionner deux modes de tenure

coloniale assez différents en un seul droit foncier hybride, avant de parvenir à instituer un système d'enregistrement des droits réels immobiliers.

Au moment de la nécessaire réforme institutionnelle de la publicité foncière et du cadastre, entraînée par le nouveau Code civil du Québec entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, la plupart des questions organisationnelles et techniques que les autorités et les arpenteurs-géomètres se sont posées s'avérèrent quasiment les mêmes que celles de l'époque du Bas-Canada à propos du cadastre originaire. Il a fallu réfléchir aux orientations et aux pratiques pour démarrer, exercer et maintenir l'opération de rénovation du plan cadastral, à réaliser dans un nouveau contexte technologique ayant permis d'instituer l'immatriculation des lots et de rehausser la présomption d'exactitude du plan cadastral dorénavant informatisé. Cette grande réforme a d'ailleurs permis de réévaluer les pratiques de l'arpenteur-géomètre eu égard à la représentation du droit de propriété foncière.

Avec plus d'un siècle et demi d'histoire, le cadastre québécois constitue encore plus aujourd'hui une des assises fondamentales de l'État de droit, du marché immobilier et de la structuration paisible du domaine foncier privé. Et en vertu de sa facture dorénavant informatisée facilitant sa tenue à jour quotidienne, le nouveau

cadastre du Québec contribue aux enjeux contemporains inhérents à la société de l'information, au gouvernement en ligne et au développement plus "intelligent" du territoire. En regard des grandes perspectives d'avenir qui s'ouvrent à elle, la stature et la force de l'institution cadastrale québécoise résident bien dans son histoire et, avec sa rénovation complète, dans sa capacité à évoluer selon de nouveaux besoins et divers usages de bonne gestion du territoire. ●

"Sans publicité, pas de justice." – Jeremy Bentham

Contacts

Francis ROY

francis.roy@scg.ulaval.ca

Yaïves Ferland

yaives.ferland@scg.ulaval.ca

Université Laval, Québec, Canada

ABSTRACT

Quebec's land surveyors drew a graphical cadastre called "originaire" of most private parcels by the end of 19th Century. As the seigneurial regime under Coutume de Paris was suppressed, the succeeding Lower Canada Civil Code (1866) merged its crofter's "censive" tenure with fee simple township's lots under Common Law into an "absolute" land property. Each cadastral plan aims at identifying and numbering land lots for registration of deeds and mortgages. Cadastral paper maps became obsolete due to multiple unspecified parts of lots, resulting in a major concern after one century. New Civil code du Québec (1994) launched the reform of both the land register and the cadastre of Quebec in digital format, with the purpose of giving a unique roll number to all and any lots over the province showed on then presumably exact map. For this, most practical and institutional questions appeared similar to original ones, but in advanced technological context.