

# *Élucidation du mystère du capital au Québec : les institutions foncières comme levier de développement économique*

Par

**Francis Roy**

Professeur

Département des sciences géomatiques  
Université Laval

## **Résumé**

L'économiste péruvien Hernando De Soto présente le problème du développement économique de plusieurs pays comme une conséquence de la faiblesse du système légal de la propriété. Les citoyens n'y ont pas l'opportunité de convertir leurs avoirs matériels en actifs économiques afin d'en revendiquer les bénéfices, de les vendre et de les offrir en garantie pour l'obtention de crédits hypothécaires. Ainsi, cette perspective de la reconnaissance légale de la propriété permet d'analyser la contribution, au Québec, des institutions foncières du Québec et de son marché immobilier comme levier de développement économique et d'enrichissement collectif. Au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, l'urbanisation naissante, la croissance démographique et l'abolition des seigneuries suscitent le besoin de sécuriser le nombre croissant de transactions immobilières. En 1860, l'État crée un cadastre visant l'immatriculation des immeubles aux fins de l'enregistrement des droits réels. Le cadastre constituait également un inventaire immobilier public à la disposition des municipalités pour taxer la richesse foncière. Par ailleurs, lors de la crise économique des années 1920 et 1930, une mesure employée par l'État pour relancer l'économie fut d'ouvrir de nouvelles régions afin d'y concéder des terres. Le foncier était ainsi mis à contribution pour réduire la pauvreté affectant la population. De nombreux pays envisagent aujourd'hui des solutions similaires. Enfin, la mondialisation actuelle soulève des questionnements éthiques sur la contribution du marché immobilier au développement économique d'une société. En effet, la création de marchés immobiliers mondialisés dans des pays pauvres ne soulèvent-ils pas un risque d'appropriation des meilleures terres et richesses foncières par des intérêts financiers internationaux, et qu'une portion des populations concernées transite du statut d'occupants sans titres à celui de locataires fonciers? Certaines pistes de réflexion peuvent être explorées, notamment avec l'analyse du régime québécois d'acquisition des terres agricoles, en vertu duquel un non-résident du Québec ne peut pas acquérir une terre agricole sans l'autorisation d'une commission étatique.

## **Introduction**

*Pourquoi le capitalisme triomphe-t-il en Occident alors qu'il échoue partout ailleurs ? Voilà l'interrogation à laquelle l'économiste péruvien Hernando De Soto tente de répondre dans son ouvrage « Le mystère du capital » (De Soto, 2000). L'auteur y défend l'hypothèse que la richesse des pays occidentaux repose principalement sur leur capacité à sécuriser légalement la propriété foncière et à la traduire en actif économique. Ainsi, le développement socio-économique d'une collectivité humaine aurait pour principale assise le capital foncier et la création d'un marché*

immobilier. La présente communication a pour intention d'appliquer les idées et hypothèses de De Soto à l'examen du développement économique du Québec depuis le milieu du 19<sup>e</sup> siècle.

Le Québec actuel est en grande partie le résultat de ses modes historiques d'occupation et d'exploitation du territoire, ainsi que de ses différentes institutions foncières ayant contribué à la structuration de la société. Ces institutions foncières ont favorisé de tout temps le développement socio-économique du Québec et la démocratisation de la richesse au sein de la population. Même si cette richesse ne pouvait pas toujours être capitalisée et demeurait, selon les termes employés par De Soto (2000), du capital mort, elle n'attendait qu'une reconnaissance légale afin de devenir un véritable actif économique supportant le développement de la société.

L'étude historique des institutions foncières (comme le registre de la propriété foncière et le cadastre) permettra de mieux comprendre les origines du développement économique du Québec, et surtout d'en tirer des leçons face aux problèmes de développement actuel de plusieurs pays dans le monde.

## **1. Origines historiques du régime foncier au Québec**

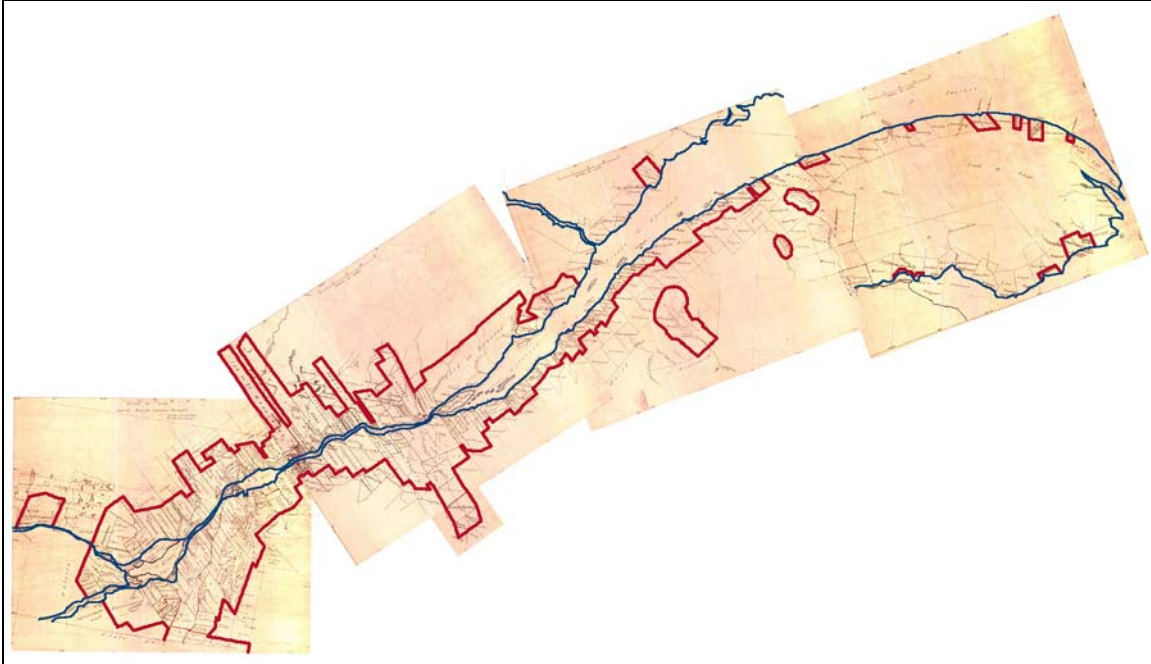
L'histoire foncière du Québec peut être divisée en trois grandes périodes : le régime français (1608-1760), le régime anglais (1760-1867) et le régime canadien (1867 à aujourd'hui). Les paragraphes suivant décrivent très brièvement les grandes caractéristiques de ces périodes, en ce qui concerne particulièrement la naissance des conditions propices à la création d'institutions foncières comme le registre foncier et le cadastre.

Sous le régime français, l'administration foncière est de type semi-féodal. L'autorité coloniale procédait alors à la concession de fiefs ou de seigneuries<sup>1</sup> à des seigneurs ou des communautés religieuses, avec responsabilité de concéder des terres aux colons qui leur en faisaient la demande. Ces concessions n'étaient pas en pleine propriété et étaient accompagnées de certaines conditions (cens et rente, lods et vente, banalité du moulin, corvées). Ce système de division et de concession des terres était essentiellement d'ordre privé. Il n'y eu donc pas à cette époque la création d'institutions foncières publiques, comme le cadastre et le registre foncier. À cette époque, les autorités semblent s'être efforcées d'empêcher ou, à tout le moins, de restreindre la commercialisation des terres (Normand et Hudon, 1988). La figure 1 illustre la localisation en bordure des cours d'eau des seigneuries concédées sous le régime français.

---

<sup>1</sup> Les seigneuries sont des étendues de terre de superficie variable, situées pour la plupart sur les rives du Saint-Laurent, de la rivière des Outaouais jusqu'au Golfe sur la rive sud et jusqu'au Saguenay sur la rive nord et pour les autres le long du Richelieu et de l'Outaouais, en une bande de profondeur irrégulière et suivant les sinuosités du fleuve.

**Figure 1 : La localisation des seigneuries**



Sous le régime anglais, on constate l'apparition d'une responsabilité publique à l'égard des terres non concédées aux seigneurs. Avant de procéder à leur concession, les lots doivent être arpentés, subdivisés et numérotés et un plan d'arpentage primitif<sup>2</sup> est déposé aux archives gouvernementales. La division du sol est dès lors réalisée selon une approche de découpage géométrique, qui permet la création de cantons. Le nouveau système des cantons, respectant les lignes déjà établies et bornant les seigneuries existantes, donne aux nouveaux blocs une forme rectangulaire tandis que les seigneuries épousaient le plus souvent les sinuosités du fleuve. Les lots arpentés étaient concédés en pleine propriété (tenure en franc et commun socage). Il n'y a toujours pas

À partir de 1840, avec la création du Canada-Uni<sup>3</sup>, on assiste au lancement de plusieurs réformes touchant de près le régime foncier. Tout d'abord, la croissance démographique, combinée avec l'industrialisation et l'urbanisation naissantes, a provoqué une plus grande demande de terres. La terre acquérait une valeur accrue. Les vestiges<sup>4</sup> du régime du système seigneurial étaient dorénavant considérés comme des obstacles au développement économique (Beaulieu *et al.*, 1995). En effet, il devenait nécessaire de reconnaître légalement et économiquement la richesse de la population canadienne-française, fortement concentrée dans les seigneuries. Pendant longtemps, on décrit cette population comme étant pauvre et n'ayant pas de prise sur leur avenir économique. Cependant, ce portrait peut apparaître inexact, si l'on considère le Québec d'alors selon une perspective foncière. Comme l'écrivaient récemment Paquet et Walot (2007),

<sup>2</sup> Dans le sens d'originare, de premier arpentage des terres.

<sup>3</sup> Regroupement du Bas-Canada (i.e. Québec) et du Haut-Canada (i.e. Ontario) – la nouvelle province du Canada-Uni est toujours sous l'autorité du parlement britannique.

<sup>4</sup> Les charges dues aux seigneurs et l'absence de titres en pleine propriété.

les canadiens-français n'étaient pas complètement démunis<sup>5</sup>. Ils détenaient de nombreux biens fonciers (terres, bâtiments, ...), mais qui n'était pas reconnus dans l'économie de l'époque. Leur travail (inhérent à la mise en valeur du sol notamment par l'agriculture) ne se transformait pas en richesse pouvant être transigée ou offerte en garantie. Même si les seigneuries débordaient et que des terres étaient disponibles dans les cantons, cette portion de la population était captive puisqu'elle ne possédait pas le capital monétaire minimal qu'il fallait déboursier pour faire l'acquisition d'une terre en pleine propriété.

À l'instar des propositions actuelles de De Soto (2000), il était essentiel pour la population canadienne-française du 19<sup>e</sup> siècle d'acquérir des titres légaux de propriété, afin de transformer leurs avoirs fonciers en actif économique. La création d'institutions foncières devenait nécessaire pour répondre aux besoins en terre d'une population croissante, et aux nouvelles conditions d'une société en voie de venir industrielle et urbaine. Également, le développement du pays était freiné et handicapé par l'absence d'institutions locales municipales, prenant en charge la construction et l'entretien des services et des infrastructures de base nécessaires à la propriété immobilière : aqueduc, égout, salubrité et hygiène, sécurité, circulation, ...

L'arrivée de la révolution industrielle aura eu pour effet d'accélérer le rythme des changements et des réformes. Le besoin d'une main d'œuvre nombreuse dans les villes provoqua des mouvements de population, de la campagne vers la ville. Par conséquent, l'urbanisation naissante a eu pour corollaire la création d'un marché immobilier, nécessaire pour loger les nouveaux citadins employés dans les usines, et d'institutions municipales responsables des questions de nature locale.

## 2. La création des institutions foncières

C'est en 1841, suite à l'adoption d'une ordonnance<sup>6</sup>, que les premiers bureaux de la publicité des droits sont créés afin de protéger la population contre les pertes causées par les fraudes immobilières, et éliminer l'incertitude à l'égard des titres. Jusqu'à 1860, divers registres allaient être tenus par le régistreur, dont l'Index des noms. Il s'agissait essentiellement d'un registre dans lequel les transactions étaient inscrites, en fonction du nom des parties. On inscrivait les transferts de droit (les ventes, legs, succession), les servitudes, etc. Il ne s'agit pas de registre où l'on inscrit le droit lui-même, comme c'est le cas dans le système Torrens (Brochu, 2002)<sup>7</sup>. Il n'existait alors pas d'Index des immeubles, permettant la recherche des enregistrements sur un terrain (ou un lot) en particulier. Cette situation engendrait des ambiguïtés et des problèmes d'identification des immeubles visés par les actes et les droits faisant l'objet de l'enregistrement. Ce système d'enregistrement était alors insuffisant pour atteindre les objectifs fixés et nécessitait,

---

<sup>5</sup> À l'inverse des canadiens-français, la population anglo-saxonne avait davantage privilégiée une économie commerciale basée sur les échanges et le capital monétaire (Paquet et Walot, 2007).

<sup>6</sup> *Ordonnance pour prescrire et régler l'enregistrement des Titres aux Terres, Ténements et Héritages, Biens réels ou Immobiliers, et des Charges et Hypothèques sur iceux : et pour le changement et l'amélioration, sous certains rapports, de la Loi relativement à l'aliénation et l'Hypothèque des Biens réels, et des Droits et intérêts acquis sur iceux*, O.P.B.-C. 1841, c. 30.

<sup>7</sup> En fait, le système québécois de publicité foncière est un système d'enregistrement des actes et non pas un système d'inscription des droits.

par conséquent, l'ajout d'un instrument de description et d'identification des parcelles, soit un cadastre.

Une première forme particulière de cadastre apparaît en 1854, suite à l'adoption de l'*Acte seigneurial*<sup>8</sup> visant l'abolition des droits et des devoirs seigneuriaux. Ce cadastre seigneurial, créé principalement sous forme de tableaux, a été constitué par les commissaires chargées d'établir, avec une certaine équité, le montant des indemnités à payer à ceux qui allaient perdre des droits dans les seigneuries abolies. Le cadastre seigneurial constituait dans les faits un inventaire textuel de certains droits à caractère immobilier. Aucun arpentage spécifique à cette fin n'était prévu par l'Acte seigneurial. Il ne s'agissait toutefois pas de la base cartographique visant à immatriculer chaque immeuble foncier, qui aurait été nécessaire pour améliorer le fonctionnement des bureaux d'enregistrement de 1840. Ainsi, malgré son appellation, le cadastre seigneurial n'a jamais servi aux fins d'enregistrement des droits. Le problème de l'incertitude des titres demeurait entier (Normand et Hudon, 1988). Cependant, l'abolition du système seigneurial allait favoriser l'éclosion d'un véritable marché immobilier dans les anciennes seigneuries et la création d'actifs économiques importants. Ce faisant, l'État permettait le déblocage d'une richesse camouflée (ou d'un capital mort, selon les termes de De Soto (2000)), soit le capital foncier.

C'est finalement en 1860 qu'une loi<sup>9</sup> était adoptée afin de pourvoir à la création d'un cadastre originaire, composé d'un plan et d'un livre de renvoi (description textuelle de chaque lot). L'objectif de ce dernier était de représenter le morcellement, et de numéroter chacune des propriétés immobilières par un numéro de lot distinct. Ce cadastre serait ensuite utilisé pour supporter la création d'un Index des immeubles, dont l'organisation serait structurée en fonction des numéros de lot. On voulait ainsi corriger les faiblesses des bureaux d'enregistrement, c'est-à-dire de réduire l'incertitude des titres fonciers.

Le cadastre originaire du Québec ne couvre que les terres concédées au domaine privée, soit environ 8% de sa superficie totale; la partie restante (92% du territoire) est composée des terres publiques. C'est un cadastre parcellaire de type napoléonien, constitué à partir d'opérations d'arpentage sur le terrain. Il est composé des quelque 1449 plans d'origine représentant chacun des territoires cadastraux existants (territoires créés en fonction des découpages administratifs de l'époque). Les mises à jour permettant la représentation cadastrale des nouveaux morcellements éventuels ont été effectuées soit directement en marge des plans d'origine, soit à l'aide de plans parcellaires. La figure 2 représente l'un de ces plans d'origine avec des mises à jour en marge. La figure 3 montre un exemple de plan parcellaire de mise à jour.

---

<sup>8</sup> *Acte seigneurial de 1854*, 18 Victoria, c. 3.

<sup>9</sup> *Acte concernant les bureaux d'enregistrement et les privilèges et hypothèques dans le Bas-Canada*, 23 Victoria, c. 59.

Figure 2 : Un plan de cadastre original

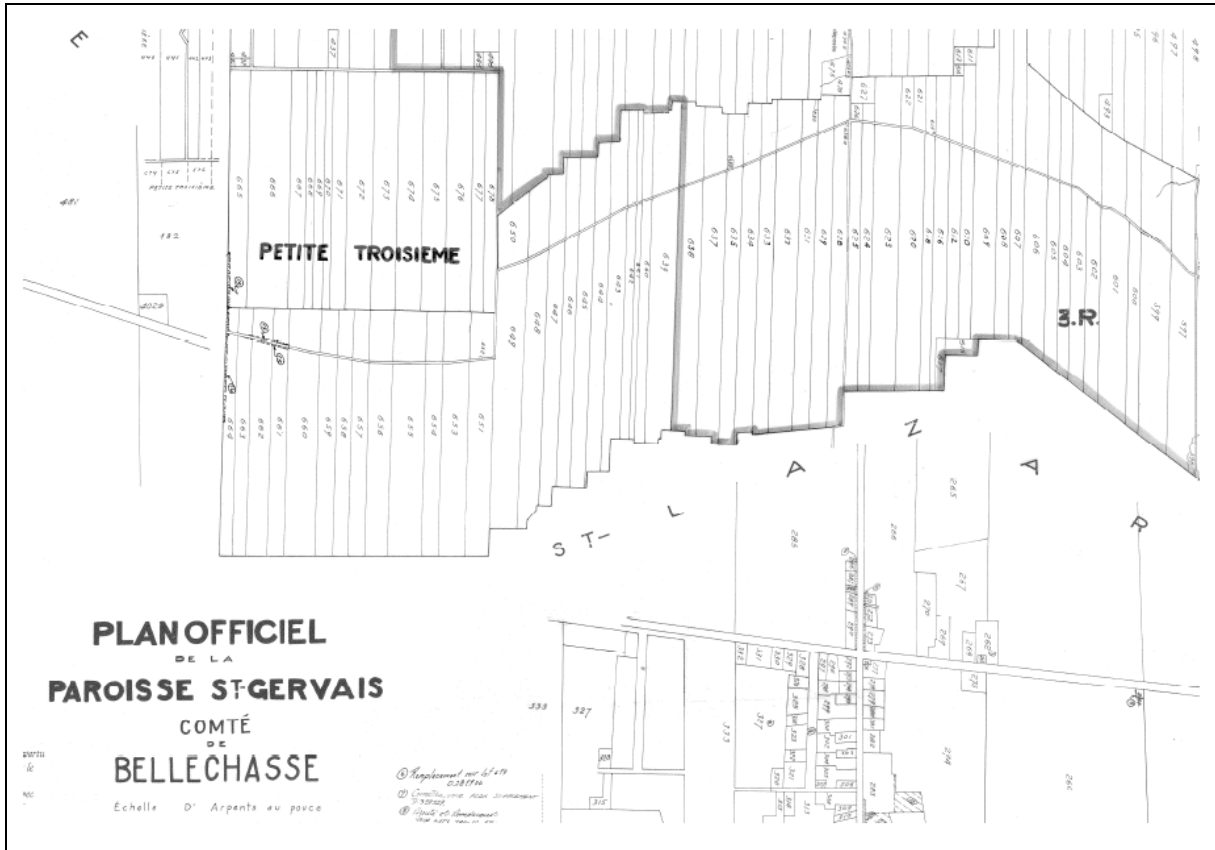
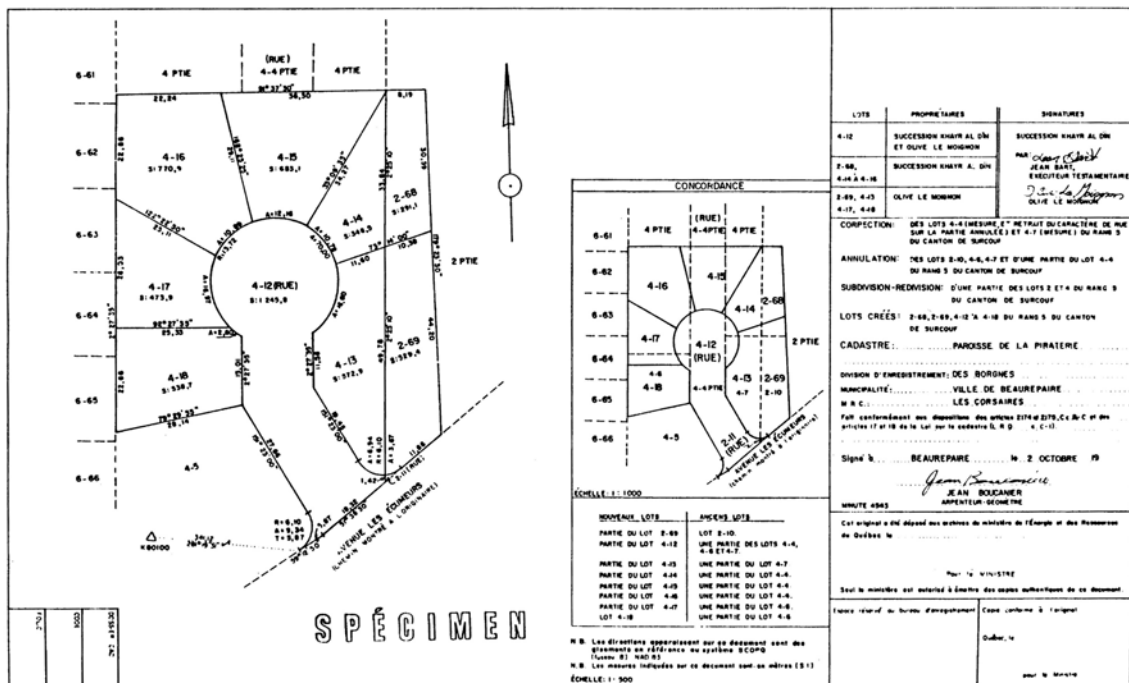


Figure 3 : Un plan parcellaire de mise à jour



Après une centaine d'années d'utilisation de ce cadastre de 1860, une réforme devenait nécessaire pour corriger les faiblesses inévitables du système et pour répondre aux nouveaux défis et enjeux de la gestion territoriale. Ainsi, le cadastre originaire était affecté par son immobilisme relatif, en l'absence d'une procédure systématique de mise à jour des plans cadastraux. Cette situation a conduit progressivement à une dégradation du cadastre et à sa désuétude par rapport au morcellement réel des terres. Il en fut ainsi puisque l'obligation légale de mise à jour du cadastre par l'opération de subdivision, telle que prévue par le *Code civil du Bas Canada*<sup>10</sup>, n'était que théorique et ne fut pas sanctionnée. De plus, le même *Code civil* prévoyait la possibilité de morceler le territoire en décrivant, dans les actes, les nouvelles parties de lot à être créées<sup>11</sup>. On expliquait l'existence de cette disposition légale par le nombre insuffisant d'arpenteurs-géomètres, la grande étendue du territoire, la valeur peu élevée des terrains, le nombre limité de transactions immobilières.

Au début des années 1980, une réflexion était lancée afin d'identifier les lacunes du cadastre de 1860 : les difficultés de mise à jour causées principalement par l'existence de parties de lot non identifiées sur le plan à l'aide d'un numéro distinct; la présence d'anomalies et d'erreurs d'origine diverse; l'absence d'un plan global intégrant systématiquement les nouveaux lots cadastraux. Face à ce constat, l'État québécois décidait de lancer, en 1985, un vaste programme de réforme cadastrale<sup>12</sup>. Après un arrêt temporaire en 1991-92 visant à corriger certains de ses éléments, la rénovation cadastrale était relancée en 1994; elle est toujours en cours de réalisation aujourd'hui. On prévoit qu'elle sera complétée d'ici l'année 2020.

### 3. Les institutions de renforcement de la propriété foncière

L'étude historique des institutions foncières du Québec permet de saisir l'importance du registre foncier et du cadastre comme instrument de sécurisation de la propriété foncière et de la transformation du capital foncier en actif économique. Cependant, nous ne croyons pas que l'existence du registre foncier et du cadastre permet à elle seule d'expliquer et de comprendre toutes les caractéristiques de la formule québécoise de développement économique. Pour ce faire, il faut élargir notre horizon et prendre en considération d'autres événements majeurs, comme notamment la création des municipalités, la construction des chemins et la mise sur pied de la profession d'arpenteur-géomètre. Nous posons l'hypothèse que ces trois éléments sont indissociables du développement d'une économie foncière.

Il faut tout d'abord rappeler qu'après quelques tentatives infructueuses, on parvenait enfin à instaurer, par l'adoption d'un Acte<sup>13</sup> en 1855, une structure municipale composée de municipalités locales et de municipalités de comté, qui est encore en vigueur aujourd'hui. Ce succès est en partie explicable par l'abolition du régime seigneurial une année auparavant (en 1854), éliminant les conflits inhérents à une double taxation : taxation publique par les

---

<sup>10</sup> *Code civil du Bas Canada*, art. 2175.

<sup>11</sup> *Code civil du Bas Canada*, art. 2168.

<sup>12</sup> *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois*, L.Q. 1985, c. 22.

<sup>13</sup> *Acte des Municipalités et des Chemins du Bas Canada de 1855*, S.P.C. 1855, 18 Vict., c. 100 ; cette Loi spécifiait aussi comment serait préparé le rôle des évaluations pour les fins municipales et scolaires ainsi que les modes de perception, pour l'entretien des ponts et des chemins, et pour les égouts publics.

municipalités et équivalent d'une taxation privée par les anciens seigneurs et leurs ayant droits. Les nouvelles municipalités locales allaient apporter une contribution importante à la création de la richesse foncière et au renforcement du statut de la propriété immobilière, en assurant la fourniture de services de base à la propriété : aqueduc, égout, rues locales, fossés, protection contre les incendies, hygiène publique, etc. Les responsabilités dévolues aux municipalités ont permis de viabiliser l'organisation foncière locale et d'implanter des infrastructures concourant à la mise en valeur des immeubles.

Les municipalités devaient, pour pleinement assumer leur rôle, détenir une certaine autonomie fiscale afin de percevoir les revenus nécessaires à ses actions. À cette fin, elles purent compter sur les instruments de publicité des droits fonciers, soit le registre foncier et le cadastre. Même si la fiscalité municipale n'était pas l'objet visé par la création du cadastre de 1860, sa création fut d'un apport important aux municipalités alors naissantes. Ce cadastre parcellaire, en attribuant à chaque lot un numéro d'identification, permettait aux évaluateurs municipaux d'énumérer tous les propriétaires fonciers du territoire municipal.

Enfin, l'Acte de 1855 portait également sur les chemins et établissait les responsabilités locales à cet égard (Labrecque, 1997). Ainsi, on visait à assurer l'accessibilité de la propriété foncière, non pas uniquement d'un point de vue légal par l'émission de titres de propriété, mais également d'un point de vue physique par leur rattachement au réseau de circulation. Les chemins ont grandement contribué à la prospérité économique des différentes régions du Québec. Par le réseau routier, on parvenait à briser l'isolement rural, en permettant aux paysans d'aller écouler leurs productions à meilleurs prix sur les marchés, dans les petites et grandes villes.

Enfin, la création d'institutions foncières pérennes et stables n'aurait pas été pensable sans l'apport des professionnels de l'arpentage. Leurs travaux ont grandement contribué à la création du cadastre originaire, au renforcement de la sécurité légale rattachée aux titres de propriété, à rationaliser la division du sol et à prévenir les conflits de voisinage. D'ailleurs, c'est au cours de cette même époque, soit en 1882, que la profession d'arpenteur-géomètre fut l'une des premières à être reconnue officiellement au Québec, puis à être organisée au sein d'une corporation professionnelle. Aujourd'hui, la disponibilité de professionnels compétents et encadrés légalement ne doit pas être oublié dans la mise en place de système de reconnaissance et de protection des droits fonciers.

#### **4. La réduction de la pauvreté à l'aide de politiques foncières d'accès à la propriété**

Des politiques foncières d'accessibilité aux terres ont également été utilisées au Québec afin de réduire les conséquences néfastes de récessions économiques et de pauvreté grandissante. Dans les années 1920 et surtout suite au krach économique de 1929, les villes deviennent des îlots de pauvreté. Le Québec n'échappe pas à cette crise d'envergure mondiale.

Une des avenues de solution pour réduire les conséquences de la crise passe par l'ouverture de nouvelles régions pour rendre disponible des terres, qui seront défrichées principalement à des fins d'agriculture. Par cette politique foncière de colonisation, on vise à octroyer aux néo-colons les éléments de base leur permettant de créer, par leur travail et leurs efforts, leur propre capital foncier. Le succès n'est évidemment pas garanti car plusieurs volontaires ne s'adapteront pas à ce nouveau mode de vie; de même, certaines des terres alors concédées n'avaient qu'une très

faible potentiel pour l'agriculture. Quelques-uns des nouveaux villages, alors créés pour combattre le chômage, seront par la suite fermés, entre autres celui au nom évocateur de St-Octave-de-l'Avenir<sup>14</sup>

À partir du début du 20<sup>e</sup> siècle, de nouveaux villages apparaîtront en Gaspésie :

« En raison des pressions démographiques du Québec, où les familles étaient très nombreuses, on entreprit la colonisation de zones agricoles. Les terres cultivables restaient congrues, seule une frange littorale le long de la Baie-des-Chaleurs, la vallée de la Matapédia et les régions de Métis et de Matane étant économiquement exploitables. À ce moment, on cultivait surtout la terre pour subvenir à ses besoins, faute de marché. »<sup>15</sup>

La région de l'Abitibi recevra également un bon nombre de nouveaux venus, en vertu des politiques et plans de l'État à réduire la pauvreté urbaine et la pression démographique rurale :

« Une deuxième vague de colonisation suit la Grande Dépression. Les gouvernements mettent sur pied des plans de colonisation : le plan Gordon de 1932 à 1934, le plan Vautrin, de 1935 à 1937, et le plan Rogers-Auger, de 1937 à 1939. Près d'une quarantaine de paroisses sont fondées durant cette décennie. »<sup>16</sup>

L'État utilisa donc une stratégie foncière pour tenter d'endiguer certains des grands problèmes sociaux de cette période des années 1920-30, comme le chômage, la pauvreté et le surpeuplement de certaines régions. L'accès à la propriété foncière et les possibilités de mettre en valeur ce capital ont été au cœur même des grandes interventions de l'État de cette époque.

## **5. Le maintien et la mise en valeur du capital foncier**

Afin d'assurer le maintien et la mise en valeur du capital foncier, une société doit établir des normes d'intérêt public visant à optimiser les usages du sol, à réduire les conflits et à préserver la qualité de l'environnement. Le développement territorial a été trop longtemps le résultat de l'addition des initiatives privées. En Amérique du Nord et incidemment au Québec, la « croyance géographique » voulait que le territoire soit infini, avec des ressources naturelles en quantité illimitée. Dans une société rurale, autarcique et démographiquement faible, cela ne soulevait pas trop de problèmes. Cependant, avec la venue de l'industrialisation et de l'urbanisation, le libre exercice du droit de propriété foncière commença à soulever des remises en question. Certains excès du développement urbain, ainsi que la consommation souvent anarchique du territoire, démontra les limites ou les dangers de l'absoluité du droit de propriété.

Ainsi, les lois municipales québécoises commencèrent à introduire dans les années 1930 et 1940 des pouvoirs de zonage, visant à réglementer les constructions. Finalement, ce n'est qu'en 1979 que le Québec se dotait, après plusieurs autres provinces canadiennes, d'une véritable loi sur

---

<sup>14</sup> Fondée en 1932, cette paroisse fut fermée en 1971. Voir l'historique de la paroisse sur le site internet : [http://www.relaischic-chocs.com/historique\\_st-octave.pdf](http://www.relaischic-chocs.com/historique_st-octave.pdf).

<sup>15</sup> Citation tirée du site internet : <http://www.tourisme-gaspesie.com/histoire.html>.

<sup>16</sup> Citation tirée du site internet : [http://www.abitibitemiscamingue.gouv.qc.ca/portrait\\_regional/histoire.htm](http://www.abitibitemiscamingue.gouv.qc.ca/portrait_regional/histoire.htm).

l'aménagement et l'urbanisme<sup>17</sup>. Celles-ci a eu pour effet de placer la planification publique de l'aménagement du territoire et du contrôle de l'utilisation du sol au centre des préoccupations régionales et locales. Dans le même ordre d'idée, le législateur québécois avait aussi adopté, en 1978, une loi visant à protéger les meilleures terres agricoles de la province contre l'urbanisation et la spéculation foncière<sup>18</sup>.

L'adoption de ces lois a eu pour effet de placer le développement foncier privé à l'intérieur d'un cadre public de planification et de zonage. On cherche ainsi à mieux coordonner la rencontre du droit privé de la propriété et l'intérêt public de l'aménagement. Les préoccupations d'aménagement nous forcent à conclure que le droit de propriété n'est pas seulement composé des prérogatives individuelles de chaque propriétaire, mais aussi d'un ensemble de devoirs et de responsabilités visant à constituer des milieux de vie de qualité. Cependant, il faut souligner que ces devoirs et responsabilités ne doivent pas être perçues uniquement comme des tracasseries administratives et juridiques visant à contraindre les propriétaires; le régime d'aménagement et de zonage constitue davantage un moyen de préserver la valeur des immeubles, en interdisant l'apparition soudaine d'usages conflictuels. Ainsi, le zonage peut être considéré comme une technique de maintien et de mise en valeur du capital foncier.

Ce besoin de contrôle et de planification du développement foncier est également mis en évidence dans le domaine de l'environnement. L'absence de lois et de règles permettrait à tous et chacun de poser des gestes individuels pouvant être préjudiciables pour l'ensemble de la collectivité. Un exemple récent est celui de la prolifération des algues bleues dans plusieurs lacs du Québec. On estime que cette prolifération est en partie due à l'urbanisation et au déboisement des rives. Pour les propriétaires riverains, l'apparition des algues bleues est avant tout une mauvaise nouvelle, du point de vue de la qualité de vie mais aussi du point de vue économique. En effet, la valeur élevée des propriétés riveraines profite largement de la proximité du plan d'eau. Mais qu'arrive-t-il dans le cas où la cause de la *plus value* foncière devient une nuisance? Il est fort à parier que le capital foncier en souffrira. Ainsi, il est important de comprendre que les préoccupations aménagistes et environnementales, même si elles comportent des coûts et des limitations à l'exercice du droit privé de la propriété, constituent une source importante de mise en valeur du capital foncier. On le constate aisément dans chaque débat portant sur l'aménagement du territoire : il y a toujours une crainte sous-jacente que la réalisation de nouveaux projets engendrent des nuisances ayant un effet à la baisse sur les valeurs foncières.

## 6. Quelques perspectives éthiques

Dans un contexte de mondialisation des institutions foncières, l'expérience historique du Québec dans le développement d'institutions foncières originales est intéressante. Le Québec peut offrir une contribution pertinente dans le cadre de plusieurs réformes foncières actuellement en cours dans différents pays du monde. Que ce soient en matière d'institutions foncières (registre foncier et cadastre) ou d'instruments de renforcement de la propriété foncière (municipalités, professions, régime d'aménagement et d'urbanisme), l'expertise québécoise peut être exportée de façon avantageuse.

---

<sup>17</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1.

<sup>18</sup> *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P-41.1.

L'examen des projets fonciers à l'échelle internationale nous permet de mieux comprendre la portée de la mondialisation dans le domaine : par le biais de l'établissement de cadastres et de registres nationaux, il semble que l'on vise à créer un vaste marché immobilier international. Une telle initiative peut apparaître bénéfique pour la création d'une richesse foncière nationale, en reconnaissant formellement la propriété foncière. Cependant, elle impose une certaine réflexion éthique, plus particulièrement face aux questions suivantes : est-ce que les plus grands actifs fonciers d'un pays risquent de passer aux mains d'investisseurs étrangers? Faut-il prendre des précautions particulières pour éviter qu'un peuple se voit peu déposséder de ses terres pour devenir un locataire dans son propre pays? La propriété foncière doit-elle être entièrement libéralisée pour la rendre accessible aux plus offrants? Ou occupent-elles plutôt une place particulière dans le développement d'un pays qu'il faille encadrer en partie les transactions la concernant?

Encore une fois, l'étude de la situation existante au Québec peut apporter certains éléments de réflexion. En effet, lors des débats entourant l'élaboration et l'adoption d'une loi visant à protéger les terres agricoles, on identifiait l'urbanisation et aussi la spéculation foncière comme les deux grandes causes des problèmes affectant le territoire agricole. La spéculation foncière était en partie si dommageable du fait que des investisseurs étrangers transigeaient pour acquérir les titres de propriété de bonnes terres agricoles, dans le but de les convertir à des usages urbains puis de les revendre à profit. Ces opérations ne visaient aucunement à dynamiser l'agriculture, mais plutôt à encaisser un fort profit monétaire le plus rapidement possible. Généralement, ces acheteurs étrangers n'avaient pas la moindre idée des lois en vigueur au Québec ni des enjeux socio-économiques inhérents à la protection des sols agricoles. Face à cette problématique, le législateur québécois adoptait la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*<sup>19</sup>. Celle-ci plaçait sous le contrôle d'une commission provinciale les ventes de terres agricoles, situées en zone agricole, à des non-résidents du Québec. De telles transactions, pour être valide, doivent être autorisées par la Commission de protection du territoire et des activités agricoles du Québec. L'existence d'une telle loi témoigne de l'importance que l'État québécois accorde au territoire agricole et à l'utilisation prioritaire de celles-ci à des fins agricoles.

## Conclusion

Ce bref survol des principales composantes du régime foncier du Québec démontre que la reconnaissance formelle de la propriété immobilière a grandement favorisé le développement socio-économique du Québec d'aujourd'hui. La création d'un registre foncier et d'un cadastre a permis de reconnaître légalement la propriété immobilière et de sécuriser les titres fonciers. Ces deux institutions ont permis de traduire un bien foncier en un actif économique pouvant être transigé et offert en garantie (par exemple en contrepartie d'un prêt hypothécaire). Cependant, le registre et le cadastre n'expliquent pas à eux seuls le développement du capital foncier au Québec. Pour bien comprendre la situation, il faut élargir l'analyse afin de prendre en considération les éléments qui ont aussi contribué à la mise en valeur du foncier. On ne peut passer sous silence la présence des municipalités qui, en s'occupant des questions locales, offrent des services et des infrastructures de base aux propriétés foncières. Pensons à l'approvisionnement en eau potable, à l'évacuation des eaux usées, au réseau de rues et de chemins, à la protection contre les incendies, à la sécurité contre les crimes, à l'hygiène publique,

---

<sup>19</sup> *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*, L.R.Q., c. A-4.1.

etc. Elles ont également un rôle important à jouer, quoique plus récent, en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. L'encadrement des initiatives privées et la formulation en quelque sorte des devoirs et responsabilités des propriétaires constituent un encadrement profitable à l'ensemble de la collectivité. Sans un tel encadrement, il existe un risque non négligeable d'apparition de conflits d'usage et de détérioration de l'environnement pouvant causer préjudice à plusieurs propriétaires d'un même secteur. Et qui dit préjudice dit également perte de valeur foncière.

Enfin, l'application des hypothèses et des postulats d'Hernando De Soto (2000) pour l'étude du mystère du capital au Québec permet une analyse originale du régime foncier québécois. L'intention première de la présente communication était d'ouvrir ce sentier analytique en procédant à un premier débroussaillage par la mise en forme de certaines idées sur les institutions foncières du Québec. La tentative s'est montrée fructueuse : le foncier a été et demeure un levier important de développement économique. Cependant, cette première tentative de travail analytique reste à être complété et approfondi.

### Références bibliographiques

- BEAULIEU, Berthier, Yaïves FERLAND et Francis ROY (1995), *L'arpenteur-géomètre et les pouvoirs municipaux en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme*, Cowansville : Éditions Yvon Blais, 450 p.
- François BROCHU (2002), « Le système Torrens et la publicité foncière québécoise », *Revue de droit de McGill – McGill Law Journal*, vol. 47, n° 3, pp. 625-665.
- DE SOTO, Hernando (2000), *The Mystery of Capital*, New York : Basic Books, 273 p. (en version française: Hernando De Soto (2005), *Le mystère du capital*, Paris: Éditions Flammarion, Coll. « Champs », 303 p.)
- LABRECQUE, Pierre (1997), *Le domaine public foncier au Québec : traité de droit domanial*, Cowansville : Éditions Yvon Blais, xxxiv + 439 p.
- NORMAND, Sylvio et Alain HUDON (1988), « Confection du cadastre seigneurial et du cadastre graphique », *La Revue du notariat*, vol. 91, n° 3-4, pp. 184 et ss.
- PAQUET, Gilles et Jean-Pierre WALLOT (2007), *Un Québec moderne 1760-1840 : Essai d'histoire économique et sociale*, Montréal : Éditions Hurtubise, Cahiers du Québec, Coll. « Histoire », 735 p.