

La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

Julien ARSENAULT, Canada

1. INTRODUCTION

La réforme du cadastre québécois a pour objectif de reconstituer une représentation complète, fidèle, à jour et informatisée de plus de 3,7 millions de propriétés privées que contient le Québec, et ce, sur une période estimée actuellement à 29 ans.

Ce chantier gigantesque met à contribution de nombreux intervenants, dont notamment plus de 3 millions de propriétaires fonciers, quelque 1100 municipalités et 1000 arpenteurs-géomètres.

D'emblée, on conçoit que de nombreux enjeux ont été posés et que ce ne sont pas les défis qui manquent pour mener à terme, et avec succès, cette réforme audacieuse mais combien utile. En effet, le cadastre québécois soutient la publicité des droits en tant que partie constituante du registre foncier, alimente la fiscalité municipale et, bien entendu, s'avère une source d'informations inestimable pour la gestion du territoire et des services publics.

Cet article présente les principaux défis et enjeux auxquels fait face le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (le Ministère) dans la mise en œuvre de cette réforme ainsi que les mesures qu'il doit prendre pour contribuer à son succès.

2. LE CADASTRE QUÉBÉCOIS ET SA RÉFORME

En premier lieu, il est opportun de rappeler la portée du cadastre québécois et les objectifs de sa réforme afin de bien saisir le rôle des différents intervenants ainsi que le contexte dans lequel les travaux se déroulent.

2.1 La portée du cadastre québécois

Le cadastre québécois est de type graphique, c'est-à-dire qu'il représente graphiquement les propriétés sur un plan en indiquant entre autres leurs mesures, leur contenance et leurs limites. Chacune des propriétés y est identifiée distinctement par un numéro de lot. Le cadastre québécois n'est pas juridique : il n'attribue aucun droit de propriété.

Le registre foncier du Québec permet l'inscription des droits de propriété pour en assurer la publicité foncière. Les droits inscrits deviennent ainsi opposables aux tiers. En tant que composante du registre foncier, le cadastre sert donc à identifier et à représenter l'objet du droit de propriété.

Julien Arsenault
La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

GéoCongrès
Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

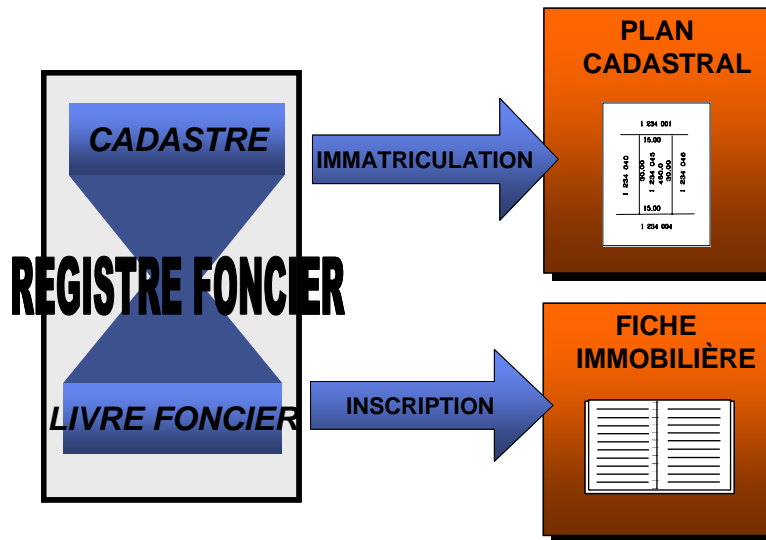


Figure 1 – Le cadastre : composante du registre foncier

À lui seul, le cadastre ne peut suffire à délimiter les propriétés sur le terrain. Les titres de propriété ainsi que l'occupation des lieux doivent également être pris en considération par l'arpenteur-géomètre, tel que le prévoit l'article 977 du Code civil du Québec :

« Les limites d'un fonds sont déterminées par les titres, les plans cadastraux et la démarcation du terrain et, au besoin, par tous autres indices ou documents utiles. »

Le poids relatif du cadastre dans un exercice de délimitation varie donc en fonction des caractéristiques des titres de propriété, des documents cadastraux existants et de la démarcation sur le terrain.

Par ailleurs, l'article 3027 du Code civil du Québec confère au plan cadastral une présomption d'exactitude simple qui peut donc être renversée par la preuve contraire.

2.2 La réforme du cadastre québécois

Le système cadastral québécois a été implanté en 1860. L'application de son cadre législatif n'a pas permis d'assurer l'intégrité du registre qui, avec le temps, est devenu incomplet et inexact. Au début de la réforme, le registre cadastral comprenait environ 4 millions de lots actifs et inactifs dont quelque 750 000 comportaient des anomalies. Par ailleurs, le Ministère estimait alors qu'environ 850 000 propriétés n'étaient pas immatriculées distinctement sur un plan cadastral. Par conséquent, l'ancien registre cadastral ne représentait fidèlement qu'environ 50 % des propriétés.

En termes d'archives, le registre cadastral était alors constitué de 1 400 plans de cadastres originaires et de 400 000 plans parcellaires, et ce, sans plan d'ensemble permettant de visualiser le morcellement foncier à jour.

Julien Arsenault
La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

GéoCongrès
Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

En raison de l'importance de pouvoir compter sur un cadastre fiable à des fins de publicité des droits ainsi que de gestion du territoire, le gouvernement a autorisé, en 1992, la relance du programme entrepris en 1985, en fonction des trois objectifs suivants :

1. Reconstituer une image complète et fidèle du morcellement foncier
2. Assurer la mise à jour continue du plan d'ensemble
3. Garantir la polyvalence du cadastre

Par ailleurs, la réforme devait s'autofinancer à partir d'une tarification spéciale.

2.2.1 La rénovation cadastrale

La rénovation cadastrale est le moyen retenu pour répondre au premier objectif de la réforme : reconstituer une image complète et fidèle du morcellement foncier.

Les travaux de rénovation sont au cœur de la réforme et visent les buts suivants :

- reporter au plan cadastral de rénovation les lots déjà correctement représentés;
- corriger les anomalies affectant les lots existants;
- immatriculer distinctement les propriétés correspondant à des parties de lots;
- regrouper sous un seul lot les parcelles formant une même propriété;
- produire une version informatique et écrite du plan cadastral de rénovation.

À l'échelle du Québec, le nombre de propriétés à rénover est estimé à 3,7 millions ; elles couvrent près de 120 000 kilomètres carrés. L'ampleur des travaux a fait en sorte qu'il a fallu découper le territoire à rénover en 1 300 mandats, chaque mandat couvrant de 2 500 à 3 000 lots. La durée de réalisation d'un mandat est d'environ deux ans. Au 31 mars 2007, plus de 800 mandats, couvrant 2,5 millions de lots, étaient confiés à des firmes d'arpenteurs-géomètres et 2 millions de lots étaient officialisés.

2.2.2 La mise à jour

La réforme cadastrale doit assurer la mise à jour continue du plan d'ensemble que l'on nomme « plan du cadastre du Québec ». L'étendue du plan d'ensemble évolue au rythme des travaux de rénovation cadastrale. Les plans cadastraux de rénovation sont ajoutés au plan du cadastre du Québec à leur officialisation. Tout morcellement subséquent est intégré au plan du cadastre du Québec au moyen d'une requête d'opération cadastrale courante effectuée par un arpenteur-géomètre qui en a reçu mandat d'un propriétaire. Au cours des dernières années, le Ministère a officialisé en moyenne 15 000 requêtes par année, dont plus de la moitié dans le cadastre du Québec.

L'intégration des plans cadastraux de rénovation et des requêtes d'opération cadastrale courantes au plan du cadastre du Québec se fait sur une base quotidienne.

Julien Arsenault

La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

2.2.3 La polyvalence

Bien que la raison d'être du cadastre au Québec soit essentiellement de soutenir la publicité des droits immobiliers afin de contribuer à leur protection, le cadastre est utilisé à plusieurs autres fins. Constituant un plan d'ensemble de toutes les propriétés du territoire privé du Québec, il est à la base de divers usages de planification territoriale dont le zonage, l'aménagement et la gestion des infrastructures municipales. De plus, étant géoréférencé, le cadastre peut être mis en relation avec de nombreuses autres données de même nature.

Considérant ses multiples usages, il est essentiel de maximiser le potentiel d'utilisation du cadastre en lui définissant des caractéristiques qui répondent le plus possible aux besoins des utilisateurs ainsi qu'aux technologies qui les supportent.

3. LES INTERVENANTS DE LA RÉFORME

Un grand nombre d'intervenants sont associés aux différentes activités à réaliser dans le cadre de la réforme cadastrale. Son succès repose donc sur leur participation même si le Ministère détient la maîtrise d'œuvre des travaux. Il devient donc indispensable de mettre en place les conditions favorables à l'atteinte des contributions attendues. Le rôle et la contribution de chacun des intervenants ainsi que les enjeux inhérents sont décrits dans la présente section.

L'illustration ci-dessous présente les principaux intervenants de la réforme cadastrale.

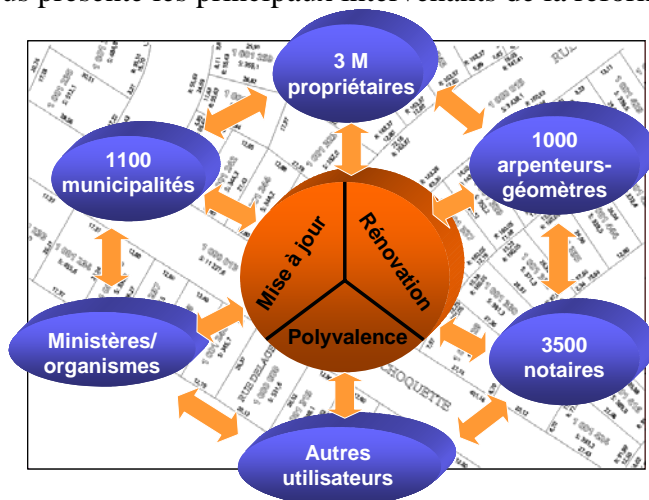


Figure 2 – Les principaux intervenants de la réforme cadastrale

3.1 Les intervenants dans la rénovation cadastrale

3.1.1 Le Ministère

En premier lieu, le Ministère doit disposer des ressources humaines, financières et technologiques ainsi que des outils de planification nécessaires à la réalisation des activités de la réforme, dont la rénovation cadastrale.

Julien Arsenault

La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

À titre de maître d'œuvre, le Ministère confie les travaux de rénovation cadastrale à des firmes d'arpenteurs-géomètres de pratique privée. À cet effet, il planifie la réalisation du projet, définit et attribue les contrats (mandats), donne les instructions, contrôle la qualité des travaux et, enfin, officialise les documents cadastraux. De plus, il assure la coordination et les communications entre l'ensemble des intervenants.

Le Ministère doit également assurer l'intégrité des données officielles issues de la rénovation cadastrale, en tenant compte des obligations contractuelles des firmes d'arpenteurs-géomètres qui rénovent le cadastre (les fournisseurs). Pour ce faire, il doit notamment accompagner le propriétaire ou son représentant dans le processus de demande de modification des données cadastrales et obtenir des fournisseurs qu'ils procèdent aux modifications requises.

3.1.2 Les fournisseurs

Ce sont des firmes d'arpenteurs-géomètres mandatées par le Ministère qui réalisent les travaux de rénovation cadastrale pour l'ensemble du territoire cadastré du Québec. Elles suivent pour ce faire les instructions données par le Ministère et, bien entendu, appliquent également les règles de l'art de la profession. Les fournisseurs assument donc à la fois une responsabilité contractuelle et une responsabilité professionnelle.

La qualité de la rénovation cadastrale

Le cadastre québécois est graphique et le plan cadastral de rénovation constitue l'opinion professionnelle de l'auteur sur la représentation de chacune des propriétés identifiées. Cette opinion professionnelle résulte d'une analyse foncière des documents cadastraux existants, des titres de propriété ainsi que des marques d'occupation sur le terrain. L'illustration ci-dessous présente la perspective de cette analyse foncière.

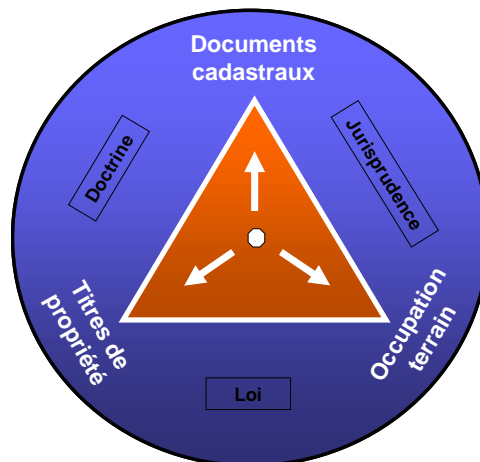


Figure 3 – L'analyse foncière en rénovation cadastrale

Or, les éléments à analyser ne sont pas toujours bien définis, peuvent avoir évolué dans le temps et, finalement, ne convergent pas nécessairement vers une seule et même solution. Ainsi, le

Julien Arsenault
La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

GéoCongrès
Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

niveau de convergence des opinions professionnelles pour une même propriété peut entre autres varier en fonction de la qualité des éléments sur lesquels repose l'analyse foncière.

Il n'est donc pas étonnant que l'opinion professionnelle de l'arpenteur-géomètre, auteur de la rénovation cadastrale, soit parfois remise en question par un confrère dans le cadre d'une opération d'arpentage subséquente. Dans le cas d'une erreur manifeste, soit une situation de fait incontestable (par exemple, l'oubli d'un titre de propriété), on convient facilement que l'auteur du plan cadastral de rénovation doit y apporter une modification.

Par contre, dans une situation de divergence d'opinions professionnelles où aucune erreur manifeste n'a été commise, la solution peut prendre différentes formes, allant du statu quo à la révision de l'opinion de l'auteur, à un règlement à l'amiable entre les parties concernées et ultimement à une intervention des tribunaux. Il est toutefois essentiel que le professionnel se rappelle le rôle et la portée du cadastre et qu'il se gouverne en conséquence. À titre d'exemple, une modification cadastrale ne peut se substituer à un bornage pour régler une situation à la fois ambiguë et litigieuse.

L'un des principaux défis de la rénovation cadastrale est donc d'atteindre un niveau de qualité qui permet au cadastre de jouer adéquatement son rôle en matière de représentation de la propriété à des fins de publicité des droits. Bien que la rénovation cadastrale puisse régler la majorité des irrégularités et anomalies cadastrales, elle n'a pas pour objectif de solutionner tous les problèmes relatifs à la délimitation des propriétés, particulièrement dans des circonstances litigieuses.

La capacité de production des firmes d'arpenteurs-géomètres

La taille d'un mandat de rénovation comprenant en moyenne 3 000 lots, la réalisation des travaux exige quelques centaines de jours-personnes et est d'une durée moyenne de 24 mois. Un contrat de rénovation cadastrale inclut généralement trois mandats à réaliser sur un horizon de cinq ans. L'ampleur et la nature des travaux exigent la mise en place d'une équipe qui se consacre exclusivement à sa réalisation. Les biens livrables sont essentiellement produits sur support informatique, ce qui implique des investissements importants en technologie et développement de systèmes.

L'expérience a démontré que pour avoir accès à de tels contrats, il faut généralement que des firmes se regroupent en fonction de leurs capacités et atouts respectifs. L'association typique est constituée d'une part d'une firme qui a développé une expertise en production des biens livrables informatiques et en gestion de projets de rénovation cadastrale et, d'autre part, d'une ou de firmes locales qui mettent à profit leur connaissance du territoire et leur expertise en analyse foncière.

Dans certaines régions du Québec, la capacité de production locale ne permet pas de suivre le rythme des travaux attendu par le Ministère. À cela s'ajoute le respect des échéanciers contractuels. Ces aspects peuvent donc influencer sur l'échéance de la réforme cadastrale, actuellement établie à 2021.

Julien Arsenault

La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

3.1.3 Les propriétaires fonciers

Il importe de rappeler que, dans le cadre des travaux de rénovation cadastrale, le Ministère se substitue aux propriétaires fonciers. Ils ne sont donc pas appelés à signer pour reconnaître le résultat des travaux comme dans le cadre d'une opération cadastrale courante. Dans ce contexte, les propriétaires fonciers sont invités à collaborer au processus de rénovation cadastrale de façon à pouvoir exercer leur droit de regard. En plus de contribuer grandement à la qualité des travaux, leur participation leur permet de mieux comprendre la portée du cadastre ainsi que leurs responsabilités à son égard.

Les propriétaires détiennent des documents d'arpentage de nature privée qu'ils ont grandement intérêt à soumettre à la firme d'arpenteurs-géomètres qui réalise les travaux de rénovation cadastrale. Ils peuvent ainsi faire valoir leurs prétentions à l'égard de la représentation de leur propriété, et ce, sur la base de l'opinion d'un professionnel. De plus, si l'opinion diverge de celle de l'auteur du plan cadastral de rénovation, ils peuvent mieux connaître les écarts qui en résultent et convenir de la nécessité ou non d'apporter des correctifs.

3.1.4 Les « grands propriétaires »

On associe l'appellation « grands propriétaires » aux municipalités, aux ministères et organismes publics (transport, environnement, etc.) ainsi qu'aux compagnies de services publics (chemin de fer, électricité, etc.) parce que ces intervenants possèdent généralement un grand nombre de propriétés foncières sur le territoire à rénover.

Ils disposent habituellement d'une vaste source d'informations foncières fort utile à l'expert foncier dans le cadre de son analyse. Il importe donc d'assurer une communication et une collaboration adéquate entre les « grands propriétaires » et la firme d'arpenteurs-géomètres responsable de la réalisation des travaux.

Toutefois, les efforts que doivent investir certains « grands propriétaires » peuvent être considérables et la coordination de leurs interventions peut s'avérer un défi de taille. En effet, l'expert foncier doit disposer des documents pertinents et des avis des « grands propriétaires » au moment opportun. Or, ceux-ci ne disposent pas toujours de ressources à consacrer à la rénovation cadastrale. La qualité et le déroulement des travaux peuvent alors être compromis.

3.1.5 Les municipalités

En plus de jouer un rôle de « grand propriétaire » à l'égard de la qualité des travaux, les municipalités sont aussi appelées à contribuer à la mise en œuvre des travaux de rénovation cadastrale. Dès le début du processus d'attribution des contrats de rénovation cadastrale, elles doivent fournir au Ministère les données nécessaires à la définition des mandats, soit la matrice graphique et le rôle d'évaluation. De plus, au cours des travaux, elles sont appelées à appuyer le Ministère dans ses communications avec les propriétaires étant donné leur lien de proximité avec ceux-ci.

Julien Arsenault
La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

GéoCongrès
Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

Certaines municipalités se montrent parfois préoccupées par les effets de la rénovation cadastrale sur l'application de la réglementation municipale, en raison des modifications pouvant être apportées à la représentation des lots. De plus, les attentes des municipalités à l'égard de la régularisation de certains de leurs droits de propriété précaires peuvent excéder la portée de la rénovation cadastrale. Pour toutes ces raisons, la participation des municipalités, en plus d'être essentielle à la qualité des travaux, s'avère nécessaire à leur bon déroulement.

3.2 Les intervenants dans la mise à jour

3.2.1 Le Ministère

Le Ministère joue ici un rôle bien différent de celui qu'il assume en rénovation cadastrale. Son rôle consiste essentiellement à assurer la mise à jour de la banque de données cadastrales officielles, le plan d'ensemble (plan du cadastre du Québec), en y intégrant les requêtes préparées par des arpenteurs-géomètres mandatés par les propriétaires.

En matière de responsabilités, le Ministère agit principalement comme témoin du morcellement subséquent à la rénovation cadastrale en assurant le respect des exigences qui découlent essentiellement du cadre juridique. Il n'est toutefois pas responsable de l'exactitude des données cadastrales soumises par l'arpenteur-géomètre requérant. Pour ce faire, il donne aux arpenteurs-géomètres des instructions propres à la mise à jour. Enfin, il assure la publicité des opérations cadastrales auprès des municipalités et, bien sûr, alimente le registre foncier.

3.2.2 L'arpenteur-géomètre

Dans le contexte de mise à jour du cadastre, l'arpenteur-géomètre est mandaté par le propriétaire du lot pour lequel il désire apporter des modifications (morcellement, regroupement ou correction).

Il doit respecter les instructions du Ministère, tout en se gouvernant en fonction des règles de l'art de sa profession. Il est entièrement responsable de son acte professionnel.

Le respect des paramètres et contraintes de mise à jour du plan d'ensemble (plan du cadastre du Québec) constitue le principal défi de l'arpenteur-géomètre. Son opinion professionnelle à l'égard de la propriété en cause se trouve confrontée à la représentation des lots touchés et adjacents.

Lorsque son opinion professionnelle à l'égard de la représentation de la propriété est compatible avec le plan d'ensemble, l'enjeu d'intégration de la requête se limite à l'aspect technique. Par contre, la situation est toute autre lorsque son opinion professionnelle diverge de la représentation des lots avoisinants au point d'en exiger la correction. Une telle correction implique d'obtenir le consentement des propriétaires des lots voisins, qui doit se concrétiser par leur signature; il s'agit d'une obligation légale.

On constate donc que les exigences relatives à la mise à jour du plan d'ensemble constituent autant de contraintes pour l'arpenteur-géomètre lorsqu'il exprime son opinion professionnelle sur un lot donné. Le défi est donc de déterminer le juste point d'équilibre entre la souplesse de mise à jour et l'intégrité du plan d'ensemble.

3.2.3 Les propriétaires

Selon l'article 3043 du Code civil du Québec, le propriétaire a la responsabilité du morcellement de sa propriété. Dans le cadre de la mise à jour, c'est le propriétaire qui mandate un arpenteur-géomètre afin qu'il concrétise le morcellement cadastral attendu. Il intervient auprès du Ministère par l'entremise de l'arpenteur-géomètre.

Encore une fois, le défi réside dans la compréhension de la portée du cadastre, particulièrement en ce qui a trait à la délimitation. Dans certaines situations problématiques ou litigieuses liées à la délimitation, le propriétaire doit bien saisir que le cadastre ne peut se substituer au bornage.

Par ailleurs, les propriétaires sont également sensibles au délai de traitement de leur requête car l'opération cadastrale se situe habituellement sur le chemin critique de leur projet immobilier.

3.2.4 Les municipalités

Les municipalités interviennent à deux moments dans le processus d'ensemble de mise à jour. D'abord, la municipalité se voit soumettre tout projet de morcellement cadastral pour approbation. Elle s'assure alors que le morcellement projeté est conforme avec la réglementation municipale, dont le règlement de lotissement. Cette étape doit être franchie par l'arpenteur-géomètre avant de transmettre les documents cadastraux au Ministère pour l'officialisation.

Au terme du processus de mise à jour, les municipalités reçoivent du Ministère les modifications au morcellement cadastral pour leur permettre de tenir à jour leurs propres systèmes d'information dans les différents domaines de gestion municipale et fiscale.

3.3 Les autres intervenants de la réforme

Plusieurs autres professionnels et organismes gravitent autour du système cadastral, que ce soit un professionnel qui pose un acte se rapportant aux données cadastrales officielles ou un organisme qui agit dans une perspective de gestion du territoire.

3.3.1 Le notaire

Mis à part l'arpenteur-géomètre, le notaire demeure le professionnel le plus interpellé en ce qui a trait aux données cadastrales, dans le cadre du rôle premier du cadastre qui est de soutenir le système de publicité des droits.

Spécialiste du droit immobilier, le notaire se réfère systématiquement à l'objet du droit dans les actes professionnels qu'il produit. Or, le cadastre sert justement à décrire l'objet du droit. Selon

Julien Arsenault

La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

l'article 3032 du Code civil du Québec, dès le jour de l'entrée en vigueur du plan cadastral, le numéro donné à un lot est sa seule désignation et suffit dans tout document qui y fait référence.

Le notaire est donc préoccupé par l'exactitude des données cadastrales officielles. Toutefois, cette préoccupation doit s'exprimer dans la perspective de la portée et du rôle du cadastre. Ainsi, les attentes du notaire, comme pour tout autre utilisateur, doivent correspondre aux caractéristiques du cadastre graphique qui a cours au Québec.

3.3.2 Les autres utilisateurs de données cadastrales

Les données cadastrales officielles sont d'intérêt pour de nombreux intervenants en gestion du territoire ou travaillant dans tout autre champ d'activités qui nécessite des interventions localisées. Les évaluateurs agréés, les agents immobiliers, les ministères et organismes en sont de bons exemples.

On peut en conclure que les défis liés à la qualité des données et à la compréhension de la portée du cadastre sont, à des degrés divers, communs à l'ensemble des utilisateurs décrits précédemment. Dans cette perspective, le Ministère doit favoriser une utilisation adéquate des données cadastrales par l'ensemble des intervenants du domaine foncier.

3.4 Les conditions de réussite liées aux intervenants

La description des principaux intervenants dans la réforme cadastrale et de leurs rôles respectifs a permis au Ministère de cerner les principaux enjeux et défis liés à leurs interventions, soit :

- une compréhension commune du rôle et de la portée du cadastre ainsi que des objectifs de sa réforme;
- l'atteinte d'un niveau de qualité qui répond aux caractéristiques et au rôle d'un cadastre graphique en matière de représentation de la propriété à des fins de publicité des droits;
- une participation adéquate des propriétaires et des « grands propriétaires » au processus de rénovation cadastrale;
- une capacité de production suffisante des fournisseurs et le respect des échéanciers;
- la coordination des intervenants et la planification des activités liées au processus de rénovation cadastrale;
- des conditions facilitant la mise à jour et la correction du plan d'ensemble tout en assurant son intégrité ainsi que le respect des intérêts des propriétaires;
- une utilisation adéquate des données cadastrales.

Afin d'assurer le succès de la réforme cadastrale, il est essentiel de mettre en place les conditions qui permettent de composer avec ces défis et enjeux. Certaines de ces conditions, présentées ci-dessous, ont été mises en place dès le début de la réforme alors que d'autres ont été aménagées aux cours des années, ou bien le seront dans le futur, afin de contrer tout problème ou toute menace non prévus initialement.

3.4.1 Un cadre légal clair

Le cadre légal doit bien définir les rôles et responsabilités de chacun des intervenants afin d'en assurer le respect. Le cadre légal mis en place initialement a subi très peu de modifications et répond très bien aux besoins de la réforme en définissant clairement les responsabilités respectives du Ministère, des arpenteurs-géomètres, des propriétaires et des municipalités.

3.4.2 Un cadre opérationnel et technique facilitant

Les **Instructions pour la réalisation d'un mandat de rénovation cadastrale** permettent entre autres de définir les caractéristiques du produit ainsi que les standards de qualité attendus. Elles ont beaucoup évolué depuis le début de la réforme. Les modifications apportées visaient principalement l'optimisation du processus de confection du plan cadastral de rénovation ainsi que le resserrement des critères de qualité sur la base de l'expérience et des résultats obtenus, dont la récurrence de certaines erreurs.

Quant aux **Instructions pour la mise à jour du plan du cadastre du Québec**, elles ont également été modifiés essentiellement afin d'introduire davantage de souplesse à l'égard de l'intégration des mises à jour au plan d'ensemble.

Par ailleurs, le Ministère a procédé récemment à une révision de ses façons de faire; celle-ci conduira à la production d'une nouvelle version de chacune des instructions (rénovation cadastrale et mise à jour). Cette révision s'inscrit dans la continuité de leur évolution : elle vise à accroître la qualité du produit et à optimiser les opérations.

Le **contrat de services professionnels** permet de bien définir les rôles, obligations et responsabilités du Ministère et de ses fournisseurs. Il se situe donc au cœur de leurs relations et constitue un document fort sensible qui conditionne la bonne entente entre les parties. Il doit donc être perçu de façon juste et équitable par celles-ci.

Tout comme les instructions, le contrat type a passablement évolué au fil du temps. Les modifications apportées ont essentiellement touché la gestion des versements, des échéanciers et des pénalités ainsi que les obligations à l'égard des demandes de modifications cadastrales post-officialisation. Le contrat doit donc permettre de maintenir l'intérêt et la bonne collaboration des fournisseurs tout en assurant le bon déroulement des travaux.

Tout comme pour les instructions, la révision des façons de faire du Ministère induira des modifications au contrat type. L'objectif visé consiste à accroître l'accessibilité aux contrats de rénovation cadastrale à un plus grand nombre de firmes d'arpenteurs-géomètres et ainsi à augmenter la capacité globale de production. En ce sens, il est même envisagé d'attribuer de nouveaux types de contrats.

Julien Arsenault

La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

3.4.3 Les contrôles de qualité

Même avec des instructions de confection du plan cadastral de rénovation claires et précises, on ne peut garantir la qualité sans instaurer des mécanismes appropriés de contrôles de qualité. De façon générale, la qualité de la rénovation cadastrale est satisfaisante. On estime que seulement 2,7 % des lots issus de la rénovation cadastrale ont subi ou subiront une correction à la suite de leur officialisation. Par contre, des mesures particulières devront être appliquées à certains secteurs afin d'assurer l'atteinte du niveau de qualité attendu.

La portée des contrôles de qualité exercés par le Ministère a beaucoup évolué depuis le début du programme, tout comme les Instructions. Initialement, les contrôles de qualité portaient davantage sur le respect des exigences techniques de présentation (« contenant ») des biens livrables alors que, aujourd'hui, plusieurs contrôles exercés par le Ministère concernent la qualité de l'analyse foncière de l'expert foncier. La participation des propriétaires et des « grands propriétaires » aux contrôles de qualité contribue aussi grandement à la qualité.

3.4.4 Les communications

Afin d'assurer une compréhension commune des rôles et responsabilités des intervenants ainsi que de la nature, de la qualité et de la portée du produit attendu, les communications s'avèrent cruciales. Elles doivent tenir compte du nombre d'intervenants, de la diversité de leurs besoins d'information, de la spécificité de leur rôle respectif. En ce sens, le Ministère a adopté une stratégie globale, commune à l'ensemble, et des moyens adaptés et spécifiques, dont voici les principaux.

Pour les propriétaires

Dans le cadre du processus de rénovation cadastrale, la loi balise le processus de communication à l'intention des propriétaires en exigeant notamment l'envoi d'un avis les informant du début des travaux ainsi que d'une invitation à consulter la version projet du plan avant son officialisation. Lorsqu'une modification est apportée à un lot après la tenue de la consultation des propriétaires, le propriétaire doit également en être informé.

Dans le cas d'une modification cadastrale effectuée avec l'autorisation du Ministère après l'officialisation, la loi exige de ce dernier qu'il en notifie le propriétaire en lui envoyant une copie du plan avant et après la modification ainsi qu'un rapport motivant celle-ci.

Au-delà des exigences légales, le Ministère produit également, à l'intention des propriétaires, différents documents explicatifs sur la réforme cadastrale. L'expérience acquise montre qu'il est essentiel de vulgariser et de rendre visuellement attrayant ces documents pour « accrocher » le propriétaire et obtenir sa participation. Il importe d'insister sur le fait que la qualité de la rénovation cadastrale est grandement tributaire de la participation des propriétaires aux travaux.

Par ailleurs, le Ministère envisage de créer un comité de révision du plan cadastral de rénovation. Ce comité offrirait un recours aux propriétaires en cas de désaccord avec le résultat de la

Julien Arsenault

La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

rénovation cadastrale et la conclusion à leur demande de modification cadastrale adressée au Ministère, et ce, dans une perspective d'objectivité et d'impartialité. Cette mesure favoriserait la compréhension de la portée du cadastre et permettrait de donner un autre avis au citoyen pour le guider objectivement dans sa démarche.

Pour les « grands propriétaires »

Un cadre d'intervention propre aux « grands propriétaires » existe également depuis le début du programme afin de les appuyer d'une part, et de les sensibiliser à l'importance de leur participation d'autre part. Ce cadre d'intervention permet entre autres de coordonner les communications entre les grands propriétaires et les fournisseurs.

Pour les professionnels

Pour les arpenteurs-géomètres et les notaires, divers moyens d'information ou de communication sont utilisés. Parmi ceux-ci, on peut citer les suivants: sites extranet, articles dans des revues spécialisées, conférences, cours de formation continue. De plus, un comité permanent formé de représentants de l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec et du Ministère permet de discuter de leurs préoccupations respectives et de travailler conjointement à la recherche de solutions avantageuses pour tous.

Malgré la diversité des moyens utilisés et les efforts investis, force est d'admettre que certains aspects du cadastre ne sont pas encore correctement compris. En effet, la compréhension du rôle du cadastre et de sa portée demeure à parfaire auprès de nombreux professionnels de l'immobilier. Par conséquent, le Ministère prévoit revoir sa stratégie de communication afin d'intensifier ses interventions auprès de ces derniers.

4. UN CONTEXTE EN ÉVOLUTION CONTINUE

L'une des particularités de la réforme du cadastre québécois est sa durée. Le programme devait initialement se dérouler sur une période de quatorze années, soit de 1992 à 2006. Les prévisions actuelles du Ministère reportent l'échéance à 2021. Ce report s'explique principalement par la capacité de production insuffisante des firmes d'arpenteurs-géomètres dans certaines régions du Québec.

La gestion d'un projet de cette envergure, sur une période aussi longue, exige de faire preuve de vision ainsi que d'une capacité d'adaptation et d'innovation particulière.

4.1 Le contexte

Le contexte de réalisation de la réforme cadastrale est décrit sommairement sous les aspects suivants : le cadre de gestion du programme, le marché immobilier, les technologies et, enfin, la démographie.

Julien Arsenault

La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

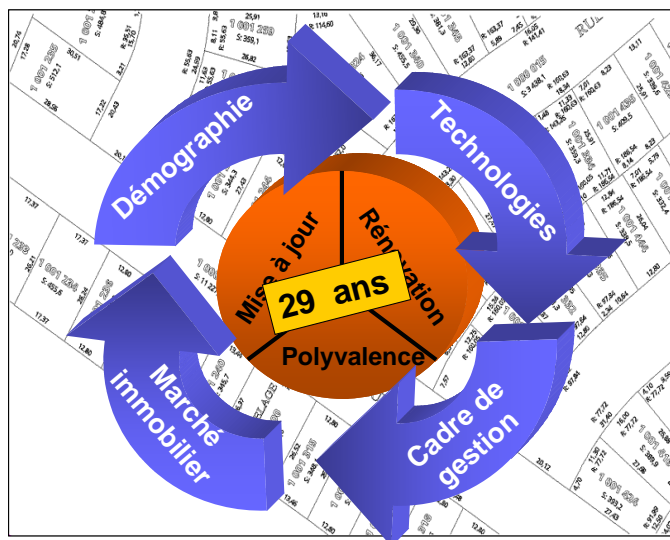
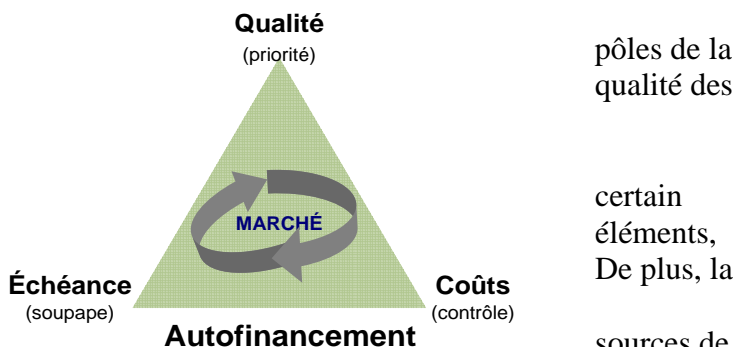


Figure 4 – Le contexte de réalisation de la rénovation cadastrale

4.1.1 Le cadre de gestion de la réforme

Le schéma ci-contre illustre les trois gestion de la réforme : les coûts, la travaux et l'échéancier.

Le Ministère doit maintenir un équilibre entre chacun de ces intimement liés et interdépendants. réforme cadastrale doit s'autofinancer. La loi définit ses financement dont la principale est tarification spéciale applicable à l'inscription de certains actes au registre foncier. Ainsi, en cas de hausse de coûts incontournable, l'échéancier devient la soupape étant donné que la qualité des travaux doit être assurée.



pôles de la qualité des

certain éléments, De plus, la

sources de une

Au-delà de la particularité de l'autofinancement, le Ministère demeure soumis aux politiques et directives en matière de gestion qui s'appliquent à l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Dans certaines situations, l'évolution de ces politiques et directives n'est pas toujours bien adaptée à nos besoins en raison des caractéristiques bien particulières du projet, dont sa durée exceptionnellement longue.

4.1.2 Le marché immobilier

La vigueur du marché immobilier influence plusieurs volets de la réforme cadastrale, dont les revenus, la capacité de production des firmes d'arpenteurs-géomètres, le nombre de requêtes de mise à jour à traiter et le nombre de lots à rénover. Ainsi, le marché immobilier est un élément de

Julien Arsenault
La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

contexte déterminant pour la bonne marche de la réforme; pour assurer le succès de celle-ci, le Ministère doit être en mesure de composer avec les fluctuations de ce marché.

4.1.3 La démographie

La démographie est un autre élément de contexte qui influence grandement le déroulement de la réforme. Ainsi, elle conditionne la capacité de production des firmes d'arpenteurs-géomètres et du Ministère et définit les besoins de la société à l'égard du marché immobilier. Par exemple, une population vieillissante devrait en principe rechercher davantage des habitations en copropriété divise verticale (« condominium ») que des maisons unifamiliales. Le portrait du morcellement foncier est donc caractérisé par la démographie.

4.1.4 Les technologies

Les technologies évoluent à un rythme soutenu et il est prévu que la réforme cadastrale se déroule sur une période de 29 ans. Le Ministère doit disposer d'outils constamment opérationnels et pouvoir tirer profit des possibilités offertes par l'évolution des technologies.

À titre d'exemple, le courrier électronique, les services en ligne et la signature numérique font maintenant partie du quotidien alors que leur utilisation était modérée ou même marginale au début du programme. À cela s'ajoute l'émergence de la technologie de captage de données sur le terrain par méthode GPS.

À la suite de sa récente révision des façons de faire, le Ministère envisage, à moyen terme, de mettre en place un cadastre entièrement numérique, autant en territoire rénové que non rénové. Cela pourrait s'appliquer également au cadastre vertical (« condominium »). Avec la numérisation des documents archivés, ce projet permettrait d'éliminer complètement le papier du fonctionnement du registre cadastral tout en augmentant sa polyvalence ainsi que ses services en ligne.

4.2 Les conditions de réussite liées à un contexte évolutif

4.2.1 Un cadre de gestion autonome

Le modèle d'autofinancement, à partir d'une tarification spéciale qui correspond au principe de l'utilisateur-payeur, nous permet de dégager les revenus nécessaires à la réalisation de la réforme.

En complément, le modèle de gestion d'un tel type de réforme demande une certaine autonomie dans la façon de disposer des ressources afin d'être en mesure de bien saisir toutes les occasions d'affaires qui s'offrent à l'organisation et ainsi d'optimiser les investissements.

Bien entendu, une telle autonomie ne doit toutefois pas minimiser la nécessité d'assurer une reddition de comptes adéquate et transparente auprès des autorités gouvernementales concernées.

Julien Arsenault

La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

Il importe donc d'être en mesure de démontrer en tout temps que la réforme est gérée de façon efficace et avec un souci d'économie.

4.2.2 Un modèle de planification sophistiqué

Considérant l'ampleur, la durée et la diversité des activités de la réforme cadastrale, il est essentiel qu'elle s'appuie sur un modèle de planification sophistiqué qui intègre l'ensemble des contraintes et paramètres tant opérationnels que financiers.

D'une part, ce modèle de planification à niveaux multiples permet de soutenir la gestion ainsi que les opérations de la réforme en fournissant entre autres :

- l'inventaire du morcellement à rénover, et ce, par type de morcellement, par contrat ainsi que par municipalité;
- la planification des contrats selon un calendrier de réalisation qui permet de réduire la durée de la réforme;
- la planification détaillée de chacune des activités relatives à la réalisation d'un mandat (contrat);
- les prévisions de requêtes d'opérations cadastrales relatives à la mise à jour.

D'autres part, il permet au Ministère de déterminer le niveau d'effectifs requis pour appuyer chacune des activités. Des prévisions complètes de coûts et de revenus associées à la réforme cadastrale (rénovation et mise à jour) peuvent être établies sur une base annuelle pour la durée totale de la réforme.

Ce modèle de planification tient compte du contexte de réalisation de la réforme en s'alimentant de différents indicateurs économiques dont les prévisions de mises en chantier et les prévisions démographiques. De plus, il contribue à estimer la capacité de production des firmes d'arpenteurs-géomètres sur une base régionale. Évidemment, ce dernier facteur a une influence très déterminante sur le rythme de réalisation des travaux et la durée de la réforme.

Enfin, le Ministère projette de bonifier le modèle actuel en y intégrant certains résultats d'une récente analyse des risques inhérents à la réforme cadastrale.

4.2.3 La veille technologique

Il est nécessaire d'exercer une veille technologique constante afin d'être en mesure de s'adapter aux grandes tendances technologiques émergentes. La veille technologique doit notamment prendre en considération la durée de la réforme (près de 30 ans) ainsi que la nature des échanges de données avec les intervenants de la réforme.

À cet effet, nous anticipons devoir réaliser une mise à niveau des systèmes supportant la réforme avant la fin de celle-ci, prévue en 2021. De plus, nous devons nous assurer que nos systèmes sont compatibles avec l'environnement technologique des principaux intervenants afin d'optimiser l'échange de données et leur traitement. Au début, par la constitution de ses systèmes, le

Julien Arsenault

La réforme du cadastre québécois : un défi collectif à relever ensemble

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

Ministère a en quelque sorte conditionné les choix technologiques de l'industrie tout en provoquant des investissements. Maintenant, le Ministère a le devoir de proposer une mise à niveau respectueuse des acquis technologiques de ses partenaires tout en tirant profit des capacités novatrices des nouvelles technologies.

5. CONCLUSION

Au début de la réforme, les enjeux établis concernaient principalement le financement, les technologies ainsi que l'adhésion des intervenants. Si aujourd'hui les deux premiers sont considérés sous contrôle, celui relatif aux intervenants demeure toujours très préoccupant.

En effet, les principaux enjeux actuels de la réforme cadastrale découlent du grand nombre d'intervenants qui y participent et de la diversité de leurs interventions. On doit entre autres composer avec la divergence entre les attentes et les intérêts de chacun d'entre eux et la portée réelle du cadastre et de sa réforme. Il est donc primordial d'assurer une compréhension commune du cadastre québécois et de sa réforme ainsi que de conscientiser chacun des intervenants à l'importance de leur rôle et de leurs responsabilités dans ce projet collectif.

D'autres enjeux relatifs à l'évolution du contexte de réalisation sur près de 30 ans exigent du maître d'œuvre de faire preuve de vision et de capacité d'adaptation et d'innovation afin de composer avec les nombreux changements liés à l'évolution des technologies, du marché immobilier, de la gestion gouvernementale et même de la démographie.

Pour surmonter ou minimiser l'impact de ces enjeux, le Ministère doit mettre en place les conditions favorables à l'atteinte des objectifs de la réforme cadastrale, dont les principales sont : un cadre légal définissant clairement le partage de responsabilités, une stratégie de communication bien adaptée à chacun des intervenants, des instructions précises sur la confection du produit et la qualité attendue et, enfin, un cadre de gestion offrant toute l'autonomie requise.

Bien que le Ministère en soit le maître d'œuvre, le succès de la réforme du cadastre québécois repose avant tout sur une participation et une contribution harmonisée de chacun des nombreux intervenants. L'importance de relever le défi ensemble fera en sorte qu'au terme de cette réforme nous soyons tous fiers de cette œuvre collective.