

Register of the State Domain: essential infrastructure for public land management

There has been increasing demand for land-related infrastructure in recent years. The developed countries wish to modernize their often ageing systems, while the developing or transition countries wish to set up such systems.

Many ministries and bodies grant or acquire rights over public land in Quebec (Canada), mainly for natural-resource use, or else impose constraints. Information on those rights is spread among ten registers scattered among different ministries and bodies. The Ministry of Natural Resources and Wildlife has undertaken to modernize the registration of rights on public land by establishing the Register of the State Domain. This public register is accessible on the Internet and gives complete, accurate and up-to-date information to all players in the State domain.

The new register radically changes the registration of rights systems, which generally have two components: one graphical, which shows the objective of the right, and the other descriptive, which spells out the right concerned. The Register of the State Domain introduces major change not only by merging these two components into a single register, but also by using geomatics, electronic signature and the Internet for both the registration and the consultation of rights.

El Registro de las Tierras Estatales: una infraestructura esencial en la gestión del territorio público

Desde hace algunos años se observa un fuerte incremento de la demanda de infraestructuras territoriales. Los países desarrollados desean modernizar sus sistemas, a menudo seculares, en tanto que los países en desarrollo o en transición se esfuerzan por implantar dichos sistemas.

En todo el territorio público de Quebec (el Canadá) muchos ministerios y organismos conceden o adquieren derechos, ligados principalmente a la explotación de recursos naturales, o establecen restricciones. La información referente a estos derechos se halla dispersa en una decena de registros repartidos en diversos ministerios y organismos. El Ministerio de Recursos Naturales y Faunísticos emprendió la modernización del registro de derechos sobre las tierras de titularidad pública creando el Registro de las Tierras Estatales. Accesible en Internet, este registro público proporciona a todos los operadores que actúan en las tierras estatales información completa, fiable y actualizada.

El nuevo Registro revoluciona los sistemas de registro de derechos, que están generalmente constituidos por dos componentes: uno geométrico, que muestra el objeto del derecho, y el otro descriptivo, que presenta el enunciado del derecho. El Registro de las Tierras Estatales introduce un cambio importante no sólo al fusionar estos dos componentes en un mismo registro de carácter único, sino también sirviéndose de la geomática, la firma electrónica e Internet, tanto para el registro como para la consulta de los derechos.

Le Registre du domaine de l'État: une infrastructure essentielle dans la gestion du territoire public

D. Roberge

Daniel Roberge est le Directeur du Bureau de l'arpenteur général du Québec, Canada

Depuis quelques années, la demande concernant les infrastructures foncières connaît une forte hausse. Les pays développés souhaitent moderniser leurs systèmes, souvent séculaires, tandis que les pays en développement ou en transition s'efforcent d'en implanter. Cette popularité accrue résulte du constat qu'une telle infrastructure constitue un important facteur de développement durable.

Sur tout le territoire public québécois, nombre de ministères et organismes consentent ou acquièrent des droits, liés principalement à l'exploitation des ressources naturelles, ou alors établissent des contraintes. L'information relative à ces droits est dispersée dans une dizaine de registres répartis dans divers ministères et organismes. Le Ministère des ressources naturelles et de la faune a entrepris de moderniser l'enregistrement des droits sur le territoire public en établissant le Registre du domaine de l'État. Accessible sur Internet, ce registre public fournit à tous les acteurs œuvrant dans le domaine de l'État, des informations complètes, fiables et à jour.

Le nouveau Registre du domaine de l'État révolutionne l'enregistrement des droits. En effet, les systèmes d'enregistrement des droits sont généralement constitués de deux composantes: l'une géométrique, qui montre l'objet du droit, et l'autre descriptive, qui présente l'énoncé du droit. Le Registre du domaine de l'État introduit un changement important non seulement en fusionnant ces deux composantes en un seul et même registre, mais également en ayant recours à la géomatique, à la signature électronique et à l'Internet, et ce, à la fois pour l'enregistrement et pour la consultation des droits.

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, la demande entourant les infrastructures foncières connaît une forte hausse. Les pays économiquement développés souhaitent moderniser leurs systèmes, souvent séculaires, tandis que les pays en développement ou en transition économique s'efforcent d'en implanter. Cette popularité accrue résulte du constat qu'une telle infrastructure constitue un important facteur de développement durable et contribue à une saine gouvernance territoriale.

En principe, une telle infrastructure devrait couvrir l'ensemble du territoire. Toutefois, en pratique, la plupart des États privilégient la mise en place des systèmes de publicité foncière couvrant le territoire privé, négligeant ainsi le territoire public. Ce choix malheureux prive l'État de revenus importants provenant de

l'exploitation des ressources naturelles et d'une gestion efficiente et transparente des droits d'utilisation et des contraintes qui s'y exercent.

GESTION DES DROITS FONCIERS AU QUÉBEC

Au Québec¹, il y a longtemps que l'État se préoccupe de la protection des droits fonciers, et c'est d'ailleurs cela qui a conduit les autorités gouvernementales à mettre en place le système d'enregistrement des droits en 1841, et par la suite le cadastre en 1860.

La protection des droits est donc une mission que l'État québécois s'est attribuée;

¹ Le Québec est la plus grande des 10 provinces canadiennes. Il a une superficie de près de 1,7 million de kilomètres carrés, soit plus de trois fois la superficie de la France et une fois et demie celle de la Colombie. La majeure partie du territoire (92 pour cent) est de propriété publique. Les terres privées sont essentiellement regroupées dans le sud du territoire, où vit la majorité des 7,5 millions de Québécois.

néanmoins, il remplit cette mission de façon différente selon qu'il s'agit de la portion privée ou publique du territoire, car les règles de droit qui s'appliquent varient. La partie privée du territoire est en effet soumise au droit civil qui régit les rapports entre les individus, alors que le territoire public est soumis au droit administratif qui gouverne les rapports entre l'État et les individus.

L'État témoin et gardien des droits fonciers privés

Pour ce qui est de la portion privée du territoire, l'État a un rôle de témoin et de gardien des droits: il fournit aux propriétaires et aux titulaires de droits fonciers l'infrastructure qui permet à chacun de publier ses droits et de les protéger.

Le système de protection des droits en vigueur au Québec est unique. D'une part, contrairement à celui des États de droit anglo-saxon, le système d'enregistrement québécois comporte un cadastre. Cette particularité résulte du fait que le Québec est la seule province canadienne dont la population soit majoritairement d'origine française et la seule où le droit privé soit codifié². D'autre part, le système d'enregistrement québécois est d'inspiration britannique. Ces deux systèmes, qui sont aujourd'hui regroupés dans le Registre foncier, assurent donc la protection des droits collectifs, grâce à leur cadastre d'inspiration européenne et la protection des droits individuels, dans le cadre d'un mode d'enregistrement des droits d'origine britannique.

Les règles qui régissent le Registre foncier sont énoncées dans le Code civil du Québec et elles s'appliquent de la même façon partout sur le territoire³. Le Code prescrit un système de publicité des droits fondé sur le

² Le Code civil québécois est inspiré du Code Napoléon français alors que le reste du Canada est placé sous le régime de la Common Law.

³ Au Québec, le système de publicité des droits et le système cadastral sont établis par l'État et ont une portée nationale. Toutefois, des processus organisationnels permettent aux municipalités de recevoir systématiquement les données cadastrales et celles relatives aux transactions immobilières. Cela leur permet d'établir et de tenir à jour leur système de fiscalité foncière.

plan cadastral et constamment mis à jour. Le plan cadastral est le support matériel du livre foncier, qui est lui-même le support juridique de la publicité des droits⁴. Tout immeuble y est désigné par un numéro et représenté graphiquement; on y indique ses mesures, sa contenance, ses limites, et on le situe par rapport aux autres immeubles qui l'entourent.

Le plan cadastral représente l'assise sur laquelle s'exercent les droits réels immobiliers. Il sert de base à la publicité de ces droits et il est présumé exact⁵. Il s'agit néanmoins d'une présomption simple qui peut être renversée par la preuve du contraire.

Les moyens mis en place pour protéger les droits fonciers jouent un rôle majeur dans le développement et la stabilité économique du Québec. En plus de permettre aux municipalités de percevoir des taxes foncières indispensables pour offrir aux citoyens des services publics de qualité, le système de protection des droits contribue à protéger, sur le domaine privé, une valeur foncière de 601 milliards de dollars canadiens (475 milliards d'USD).

L'État propriétaire du territoire public

Au Québec, le domaine de l'État couvre 92 pour cent du territoire. Ce territoire immense génère 50 pour cent de l'activité manufacturière, 30 pour cent des emplois directs, indirects et induits, et 10 pour cent de l'activité économique totale, soit 26 milliards de dollars canadiens (21 milliards d'USD).

Sur les terres publiques, l'État, fiduciaire de tous les Québécois, agit à titre de propriétaire et, par conséquent, nul ne peut s'approprier un bien public ou agir sur le territoire sans y avoir été autorisé. Compte tenu du grand nombre de ministères et d'organismes impliqués dans la gestion du territoire, l'État doit être parfaitement conscient des droits qu'il accorde et acquiert et il doit savoir où ils se situent.

⁴ Commentaires du Ministre de la Justice – Le Code civil du Québec, Tome II, p. 1910.

⁵ Code civil du Québec, Art. 3027.

Or, jusqu'à récemment, les moyens dont disposait l'État ne lui permettaient pas d'obtenir un portrait complet et fiable de l'information foncière sur le territoire public, notamment parce que celle-ci était dispersée et difficilement accessible. En effet, les ministères et les organismes autorisés à acquérir ou à accorder des droits sur le territoire public enregistraient et consignaient l'information dans une dizaine de registres sectoriels, ce qui rendait longue et fastidieuse la réalisation d'un portrait fiable de la situation foncière d'un territoire donné.

Le Registre du domaine de l'État

Pour remédier à cette situation, le Ministère des ressources naturelles et de la faune (MRNF) a confié au Bureau de l'Arpenteur général du Québec le mandat de mettre en place et de tenir à jour le Registre du domaine de l'État (RDE) dont les principaux objectifs sont:

- être la source officielle, complète, fiable et à jour de l'information foncière du domaine de l'État;
- favoriser une gestion cohérente du territoire public et éviter l'octroi de droits conflictuels;
- favoriser une meilleure protection des droits accordés et des territoires à

statuts particuliers établis par l'État;

- faciliter l'accès à la connaissance foncière du territoire public;
- contribuer à une meilleure efficacité à l'échelle gouvernementale.

Ce nouveau registre fournit les informations suivantes:

- le caractère privé ou public du territoire (voir figure 1);
- pour les terres publiques, le nom du ministère ou de l'organisme qui en a l'autorité;
- les transactions de propriétés de l'État (via un lien automatisé avec le Registre foncier du Québec (registre où sont consignés les droits fonciers privés));
- les droits d'intervention accordés et les territoires à statuts juridiques particuliers établis par l'État sur son territoire ou sur une terre privée (représentés géométriquement et localisés géographiquement)⁶; tous les arpentages officialisés après la mise en place du nouveau registre;
- les données archivées de l'ancien Registre terrier auquel succède le nouveau registre.

⁶ Le nouveau registre fournit ainsi une perspective intégrée de l'ensemble des droits et contraintes affectant le domaine de l'État, soit plus de 340 000 droits et contraintes et aires protégées.

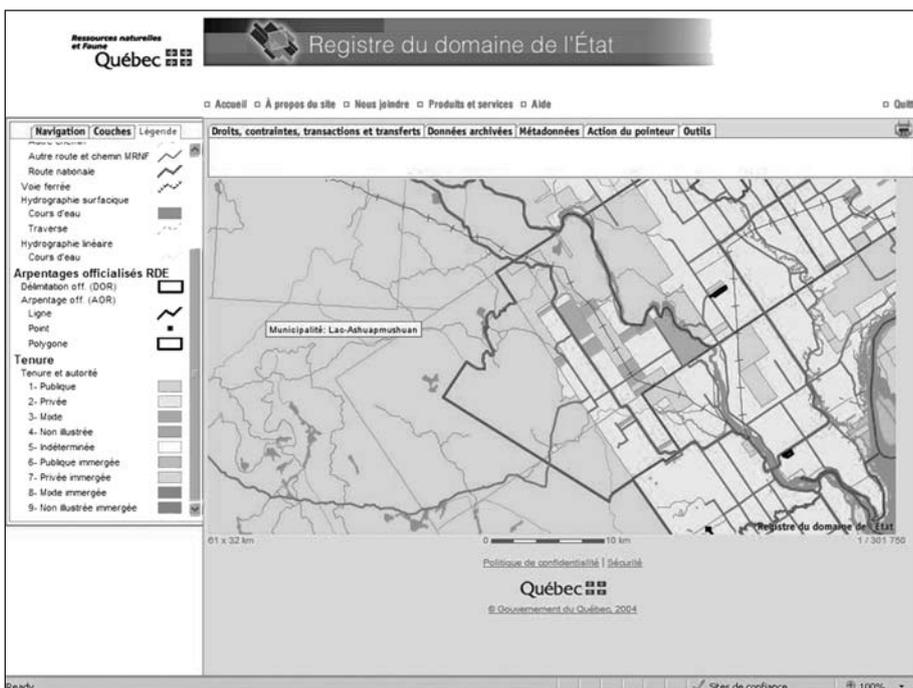


FIGURE 1
Le Registre du domaine de l'État fournit l'information sur le caractère privé ou public du territoire

Les principales caractéristiques du nouveau registre sont les suivantes:

- accès simple (Internet) et sécuritaire (infrastructure gouvernementale à clés publiques);
- alimenté sur une base continue par les ministères et organismes émetteurs de droits/contraintes;
- alimenté par le Registre foncier et le cadastre pour les acquisitions et les aliénations faites par l'État;
- accès basé sur la référence spatiale et non plus sur un numéro de lot ou une autre désignation territoriale.

En outre, l'information contenue au RDE peut être localisée en fonction des données de référence territoriale suivantes:

- les frontières du Québec;
- la compilation des arpentages;
- les lots du cadastre du Québec;
- les entités administratives (régions administratives, circonscriptions foncières, municipalités, etc.);
- les données planimétriques et hydrographiques des couvertures cartographiques à différentes échelles.

Le RDE a été développé en respectant les principes suivants:

- Les ministères et organismes émetteurs doivent s'assurer de la légalité et de la

compatibilité des droits et contraintes qu'ils accordent ou établissent et ce, en fonction des autres droits. Ils doivent également conserver les documents qui les attestent et les décrivent en détail.

- Le RDE ne consigne que les données sommaires concernant les droits ou contraintes, y compris leur localisation.
- Les demandes d'enregistrement doivent provenir d'émetteurs dûment enregistrés au RDE. Une modification à une contrainte ou à un droit existant ne peut être effectuée que par l'émetteur de cette contrainte ou de ce droit.
- Les demandes d'enregistrement doivent être conformes aux spécifications d'échange établies et signées électroniquement, et ce, conformément à l'infrastructure gouvernementale à clés publiques. Cette signature donne une force probante au registre et assure la non-répudiation des droits et contraintes qui y sont consignés. Cette signature est appliquée aux courriels transmis par l'utilisateur ou le système de l'émetteur.

Un exemple concret de cadastre 2014

Le nouveau RDE révolutionne l'enregistrement des droits. En effet, les

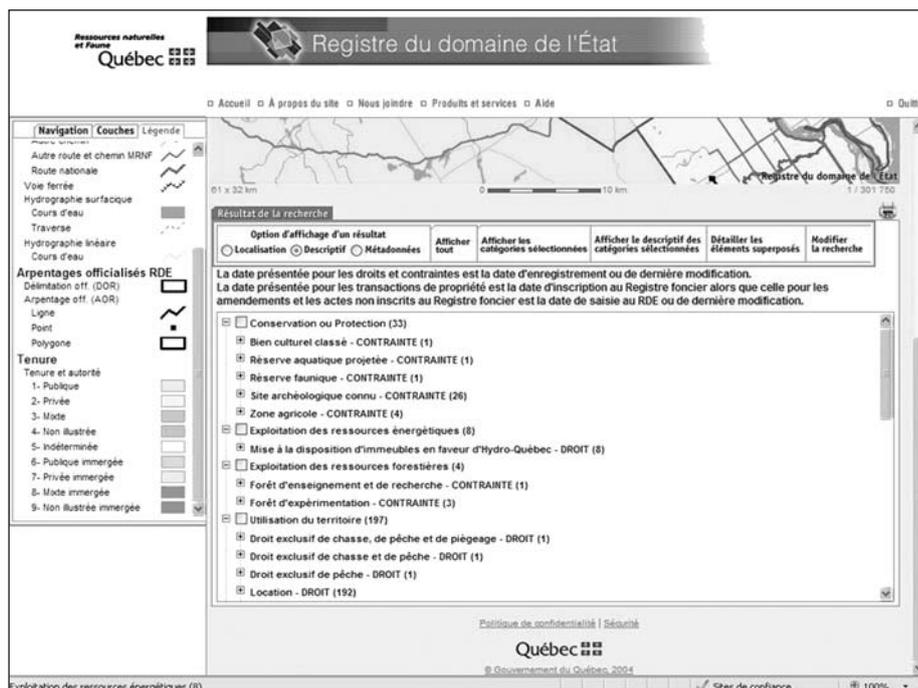


FIGURE 2
Liste des droits, contraintes, territoires protégés, etc., affectant une portion donnée du territoire

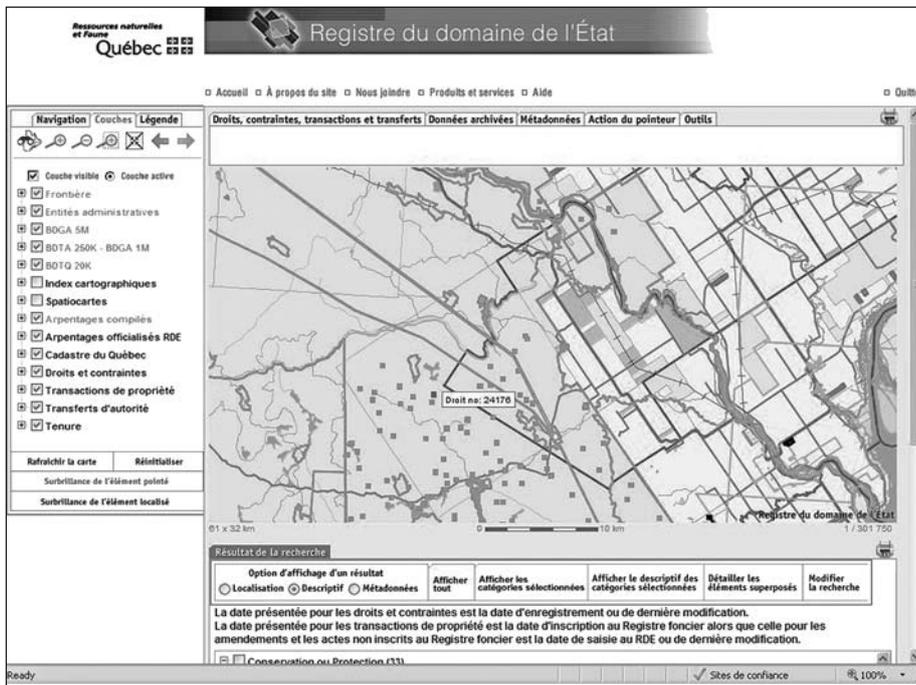


FIGURE 3
Localisation des droits et contraintes affectant une portion du territoire public

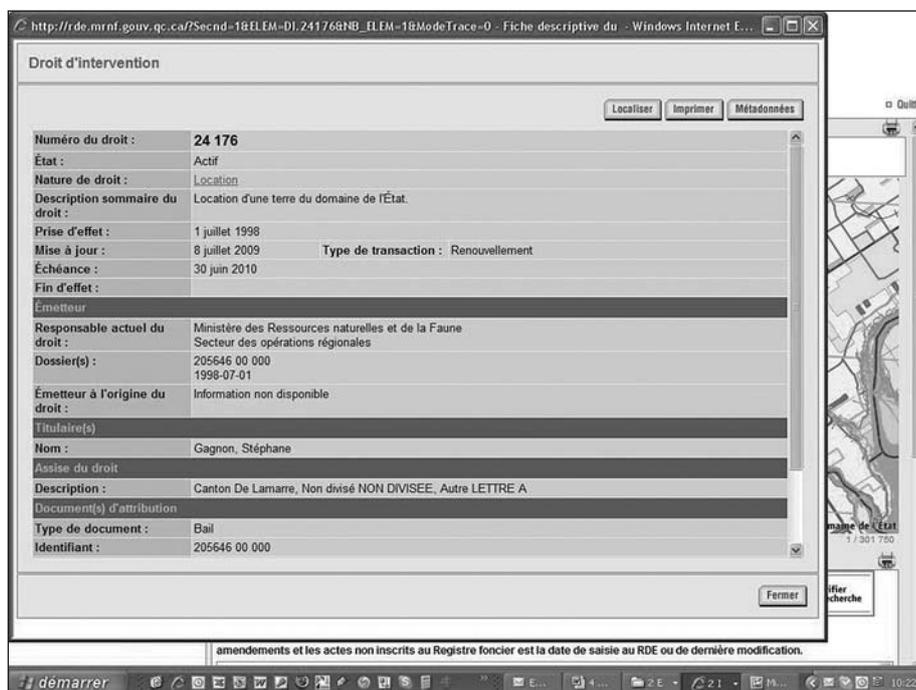


FIGURE 4
Exemple de données descriptives relatives au droit (bail de villégiature) consigné au Registre du domaine de l'État sous le numéro 24 176 localisé à la figure 3

systèmes d'enregistrement des droits sont généralement constitués de deux composantes, l'une géométrique, qui montre l'objet du droit, et l'autre descriptive, qui présente l'énoncé du droit. Le RDE innove non seulement en fusionnant ces deux composantes en un seul et même registre, mais également en ayant recours à la géomatique, à la signature électronique et

à l'Internet, tant pour l'enregistrement que pour la consultation des droits.

La Commission 7 de la Fédération internationale des géomètres (FIG) a imaginé le cadastre du futur, appelé Cadastre 2014; il s'agit d'un cadastre qui indique la situation légale complète du territoire, y compris les droits et les restrictions de droit public et abolit la

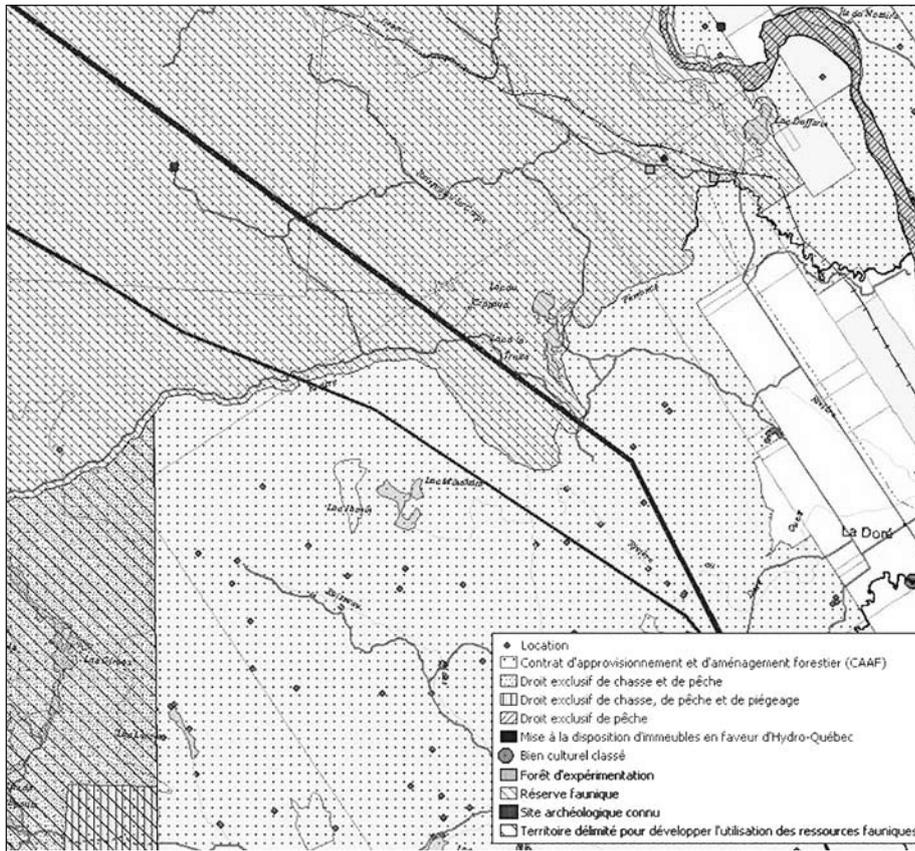


FIGURE 5
Compilation de l'ensemble des droits, contraintes et territoires protégés affectant une portion de territoire

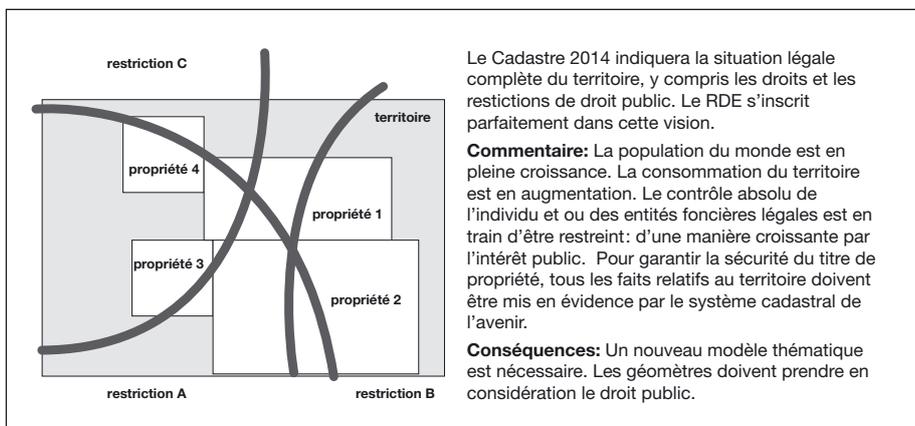


FIGURE 6
Point de vue du Cadastre 2014

séparation entre les cartes et les registres. Le RDE est donc un exemple concret du Cadastre 2014⁷ à l'égard du domaine de l'État. En effet, pour un secteur donné du territoire public, il est désormais possible de connaître la localisation et la configuration des droits accordés par l'État, les restrictions d'usage et toutes les aires protégées et ce, à l'écran par le biais d'Internet. En outre, on peut visualiser les

lots du cadastre à proximité et consulter les transactions de propriété mettant en cause les ministères et organismes du gouvernement du Québec.

Un travail colossal

Pour réaliser la mise en place du RDE et le développement du système informatique qui le supporte, une foule d'activités et biens livrables ont été nécessaires. À noter, entre autres:

⁷ Source FIG: www.fig.net/cadastre 2014

Pour le domaine d'affaires

- la planification globale et détaillée du projet;
- l'intégration des préoccupations relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements privés;
- la détermination des droits à inclure au Registre;
- l'élaboration des modifications législatives requises;
- l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies et de plans pour:
 - la gestion du changement pour le personnel et les émetteurs de droits;
 - l'adhésion des émetteurs de droits au Registre;
 - la préparation des données pour le chargement initial du Registre par les émetteurs;
 - la réalisation de la solution systémique devant supporter le Registre; et
 - la mise en ligne du site Web.

Pour le développement du système informatique

- l'élaboration de l'architecture globale (travail, traitements, données, technologie);
- l'acquisition, la mise en place et la gestion de l'infrastructure technologique;
- le développement, l'exploitation et l'entretien du système;
- l'adaptation des systèmes des émetteurs de droits;
- l'adaptation des systèmes supportant les autres registres pour permettre les échanges avec le RDE: cadastre, Registre foncier.

Résultats obtenus

Malgré son implantation récente, le Registre du domaine de l'État procure déjà de nombreux bénéfices aux utilisateurs. À noter que, même si le MRNF en a réalisé les principaux investissements, ce sont les ministères et organismes gestionnaires du territoire public et émetteurs de droits qui en sont les principaux bénéficiaires.

Simplification des processus

De nombreux ministères et organismes planifient l'utilisation du territoire. À cette fin, chaque équipe responsable devait auparavant rechercher, documenter, localiser et cartographier l'information foncière avant d'émettre un droit. Désormais, le Registre fournit à tous cette connaissance mise à jour. Chaque ministère ou organisme peut ainsi se concentrer davantage sur les activités de son domaine d'affaires, laissant au MRNF la tenue à jour intégrée de la connaissance foncière.

Gain de productivité

Les équipes responsables de la planification du territoire dans les divers ministères et organismes peuvent dorénavant se concentrer sur leur mission première. Plusieurs émetteurs de droits améliorent également leur productivité en automatisant la transmission de leurs demandes d'enregistrement de nouveaux droits.

Amélioration de la cohérence des actions gouvernementales

À chaque demande d'enregistrement d'un nouveau droit, le Registre en valide la superposition spatiale avec tous les autres droits présents et en avise le demandeur. Celui-ci peut alors intervenir pour éviter toute situation de droits conflictuels.

Amélioration de l'accessibilité de l'information

Tous les intervenants gouvernementaux ont accès au Registre par l'Internet. Outre la consultation, ils peuvent aussi y commander des données géomatiques structurées pour les importer dans leurs propres systèmes. Le grand public pourra également, lorsque le chargement initial des données sera complété, avoir accès au Registre.

Amélioration de la fiabilité de l'information

Étant transmise par Internet, chaque demande d'enregistrement d'un droit doit désormais être signée électroniquement par l'émetteur de ce droit. On assure ainsi la fiabilité et l'intégrité des données

consignées au Registre, tout en maintenant la responsabilité de chaque émetteur quant à l'enregistrement.

Amélioration de la prestation de services

Dans le temps, effectuer une recherche dans le registre Terrier (registre public où étaient consignés les droits fonciers cédés ou obtenus par l'État) était une tâche ardue, réservée à quelques experts qui devaient nécessairement connaître le numéro du lot visé par le territoire d'intérêt. Ce n'est plus le cas avec le nouveau registre. Sur Internet, à partir d'une carte du Québec, l'utilisateur peut choisir la région et le secteur qui l'intéressent et visualiser des cartes de plus en plus détaillées. Il peut ensuite y rechercher les droits présents, car ceux-ci sont enregistrés selon leur position en coordonnées sur le territoire (géoréférence).

Possibilités nouvelles

L'implantation de liens avec les systèmes informatisés du cadastre et du Registre foncier permet au MRNF de réaliser des tâches auparavant impossibles, comme l'inventaire de toutes les propriétés foncières de l'État. On peut ainsi connaître et localiser toutes les transactions réalisées par les nombreux ministères et organismes responsables.

Alliances stratégiques

Avec les ministères et organismes émetteurs

L'adhésion au projet de tous les émetteurs de droits répartis dans les différents ministères et organismes du Gouvernement du Québec était incontournable. Le MRNF a convenu avec chacun de la préparation et du chargement initial des droits déjà actifs et de l'enregistrement des nouveaux droits. Il a également aidé certains émetteurs à adapter leurs systèmes informatiques et supporté une part importante des coûts de cette adaptation.

Avec les arpenteurs-géomètres

La mise en place du nouveau registre entraîne des changements dans la manière d'agir des arpenteurs-géomètres en cabinet privé qui effectuent des arpentages sur le territoire public. Le Bureau de l'arpenteur général du Québec du MRNF a convenu avec l'Ordre des arpenteurs-géomètres des moyens à prendre pour faciliter ces changements.

Une organisation intégrée

Depuis 2000, le cadastre, le Registre foncier et le Bureau de l'arpenteur général du Québec font partie d'une seule et même organisation – Foncier Québec – au sein d'un même ministère, le Ministère des ressources naturelles et de la faune. Auparavant, le Registre foncier était sous la responsabilité du Ministère de la justice.

Cette intégration sous une même gouverne des trois lignes d'affaires a facilité grandement l'accès aux données de cadastre et du registre foncier et le développement de liens inter-systèmes.

PERSPECTIVES

Dans son plan stratégique, le Ministère des ressources naturelles et de la faune s'est donné comme objectif de compléter, d'ici 2011, le chargement initial au Registre du domaine de l'État de tous les droits et territoires à statuts juridiques particuliers en vigueur. Au terme de cet exercice, le Québec sera doté d'une infrastructure foncière officielle, complète et à jour, qui assurera une gestion judicieuse de son vaste territoire public et de la grande diversité d'usages qui s'y exercent et ce, au bénéfice de tous ses citoyens.

Ce registre unique au monde pourrait devenir une source d'inspiration pour d'autres juridictions où le territoire public est, comme c'est le cas au Québec, au cœur du développement durable.

Avec la mise en place du Registre du domaine de l'État, le Québec complète son infrastructure foncière couvrant désormais autant le territoire privé que le domaine de l'État.



安福总代理
安福国际数码科技有限公司

商城

阿凡达电影院