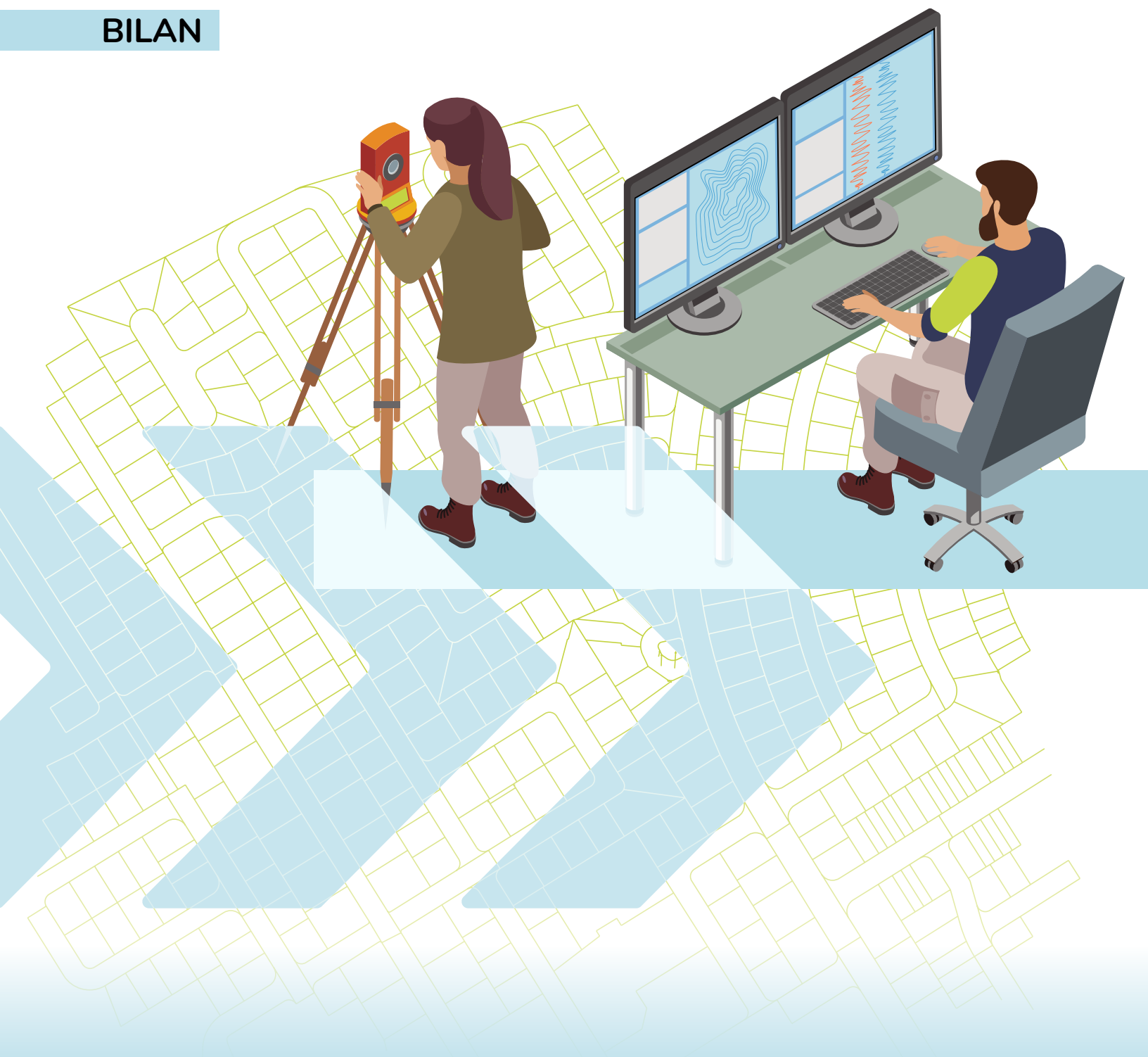


Programme de réforme du cadastre québécois

BILAN





DIRECTION RESPONSABLE

Direction générale de l'arpentage et du cadastre
Ministère des Ressources naturelles et des Forêts

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023
ISBN : 978-2-550-95090-5 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2023

Sommaire

Sur le territoire privé du Québec, les citoyens et les entreprises détiennent un actif immobilier dont la valeur dépasse les 1 450 milliards de dollars, pour un volume de plus de 4,5 millions de lots actifs. Près de 250 000 ventes immobilières ont été réalisées en 2021 pour une valeur totale de 99,5 milliards de dollars.

L'État, par les responsabilités qu'il a confiées au ministère des Ressources naturelles et des Forêts, soutient le marché immobilier et contribue à l'essor économique du Québec par le maintien et le développement de l'infrastructure foncière sur le territoire québécois. Il contribue ainsi à la protection des droits fonciers des citoyens et des entreprises du Québec. Son mandat consiste à tenir et à mettre à jour les registres qui témoignent du morcellement foncier des territoires privés et publics ainsi qu'à rendre publics les droits fonciers qui s'y exercent.

Depuis la fin du XIX^e siècle, le cadastre constitue la base de l'enregistrement des droits réels. Son champ d'application s'est maintenant élargi et, par le fait même, est devenu un outil indispensable à l'établissement de la fiscalité foncière, à l'aménagement du territoire et à la planification adéquate du déploiement des services publics.

En 1985, un large consensus s'établit au Québec selon lequel une réforme du cadastre est devenue essentielle pour répondre à l'ensemble de ces besoins. La connaissance officielle du morcellement foncier est alors insuffisante et on y relève des anomalies. Ainsi, le Programme de réforme du cadastre québécois est mis en œuvre. Toutefois, après quelques années, la réalisation n'obtient pas les résultats escomptés. Conséquemment, l'Assemblée nationale adopte, en 1992, la relance de ce programme sous une forme repensée et optimisée en créant le cadastre du Québec.



LA RELANCE DU PROGRAMME DE RÉFORME DU CADASTRE QUÉBÉCOIS

Comme stipulé à l'article 1 de la Loi favorisant la réforme du cadastre québécois, les objectifs de la relance du Programme sont :

- » de procéder à la rénovation cadastrale;
- » d'assurer la mise à jour régulière des plans cadastraux.

S'ajoute un troisième objectif, soit celui d'assurer la polyvalence du cadastre, qui résulte de l'intérêt croissant des gestionnaires du territoire à utiliser des données du morcellement foncier contenues au cadastre.

La rénovation cadastrale

La rénovation cadastrale vise à satisfaire le premier objectif du Programme de réforme du cadastre québécois, soit reconstituer une image complète et fidèle du morcellement foncier.

Le Ministère est le maître d'œuvre du Programme. À ce titre, il définit le produit cadastral, prépare et attribue des contrats, planifie et contrôle les travaux, en assure le suivi et officialise le plan cadastral de rénovation. Par ailleurs, tout au long du processus de rénovation cadastrale, le Ministère s'assure d'informer et d'accompagner les propriétaires touchés par les travaux.

Le prestataire de services est le mandataire du Ministère. En réalisant les travaux de rénovation cadastrale, il engage son opinion professionnelle, soit de prendre tous les moyens nécessaires pour assurer une représentation cadastrale adéquate de tous les lots inclus dans le territoire couvert par son contrat.

Les propriétaires, quant à eux, sont les détenteurs de droits. Ils sont appelés à contribuer aux travaux en fournissant les documents privés qu'ils possèdent et en participant aux séances de consultation des plans.

La mise à jour du cadastre

Le processus de mise à jour du cadastre vise à satisfaire le deuxième objectif du Programme de réforme du cadastre québécois, soit d'assurer la mise à jour régulière du plan cadastral. Ce processus existe depuis la création du cadastre et se poursuivra après la fin du Programme.

La mise à jour du cadastre est confiée à un arpenteur-géomètre mandaté par le propriétaire. Il doit s'assurer que le résultat de son mandat respecte les lois et les règlements en vigueur ainsi que la volonté de son client.

De son côté, le Ministère s'assure du respect des instructions qu'il établit, officialise la demande et la transmet au registre foncier pour la mise en vigueur des lots en vue de la publicité foncière. Il en transmet également une copie à la municipalité concernée afin qu'elle puisse actualiser ses outils de gestion du territoire.

La diffusion du cadastre

La création d'un plan d'ensemble à l'échelle du Québec permet une diffusion numérique du morcellement foncier, fort utile pour les gestionnaires du territoire, entre autres. La notion de polyvalence du cadastre québécois, le troisième objectif du Programme, prend alors toute sa signification.

Le site Web Infolot, lancé en octobre 2001, permet notamment de consulter les données cadastrales officielles en naviguant sur la carte interactive et d'extraire des données dans différents formats. De plus, parallèlement aux travaux de réalisation du Programme, le Ministère a numérisé la collection de documents répertoriés dans ses archives cadastrales pour en faciliter la diffusion et garantir leur pérennité. Ces documents numérisés sont rendus accessibles à la clientèle sur le site du Registre foncier du Québec en ligne.

Par ailleurs, le Ministère partage avec les universités québécoises l'accès à certaines données géographiques et foncières, dont l'ensemble des lots rénovés, permettant ainsi de soutenir l'enseignement et la recherche et de développer l'expertise québécoise.

De plus, dans le cadre de l'Approche de coopération en réseau pour l'information géographique (ACRIgéo)¹, le Ministère partage sans frais avec ses membres les données cadastrales, son service de consultation en ligne (Infolot) et son service WMS cadastre. Ce partage facilite l'accès aux données et évite aux membres d'acquérir, de manipuler et de stocker les données.

L'ÉVOLUTION DES FAÇONS DE FAIRE

Tout au long de la réalisation du Programme, le Ministère cherche à améliorer ses façons de faire. Les changements apportés sont motivés par un souci de qualité, d'efficacité, de contrôle des coûts, de communication et de mise à profit des avancées technologiques.

Parallèlement, la gestion des contrats de rénovation est aussi révisée, de concert avec le Secrétariat du Conseil du trésor, afin de l'adapter à l'évolution du marché de l'arpentage et du territoire à couvrir.

De plus, en complément du Programme de réforme du cadastre québécois, d'autres projets sont réalisés afin d'harmoniser ou de compléter les différents registres en matière de droits fonciers du Ministère.

Par ailleurs, les nouvelles possibilités technologiques et l'évolution démographique (départs à la retraite et pénurie de main-d'œuvre spécialisée) poussent le Ministère à innover afin de maintenir les services aux citoyens. L'idée d'un cadastre entièrement informatisé, constitué de trois volets, figure parmi ces innovations :

- » La numérisation des archives cadastrales;
- » L'optimisation du processus de mise à jour du cadastre par l'utilisation exclusive du support numérique;
- » L'espace client des arpenteurs-géomètres.

D'ailleurs, le Ministère a remporté le Prix d'excellence 2012 de l'Institut d'administration publique du Québec dans la catégorie « Gouvernement en ligne » pour ce projet.

1 L'ACRIgéo est une approche fondée sur le développement de partenariats, la mise en commun de l'information géospatiale et la mise en place d'outils et de services communs et collaboratifs et qui regroupe les principaux acteurs des ministères et des organismes gouvernementaux travaillant dans le domaine de la géomatique.

LES RÉSULTATS DU PROGRAMME DE RÉFORME DU CADASTRE QUÉBÉCOIS

L'atteinte des objectifs du Programme

Le Ministère qualifie l'atteinte des objectifs du Programme de « mission accomplie ». La rénovation cadastrale est terminée, ce qui répond au premier objectif. Ainsi, l'ensemble des lots cadastrés ont été rénovés et font partie du plan du cadastre du Québec.

Pour en assurer la mise à jour, les articles 3042 (alinéa 1), 3043 (alinéa 4) et 3054 du Code civil du Québec viennent encadrer légalement l'immatriculation distincte résultant d'un morcellement du territoire. Ainsi, deux processus sont mis en place afin de procéder à une modification cadastrale ou à une correction cadastrale. Cela permet la mise à jour régulière du plan du cadastre du Québec et répond au deuxième objectif du Programme.

Enfin, le plan de cadastre sert de référence à la conception des outils servant à la fiscalité municipale et à l'aménagement du territoire, et à de nombreux autres usages non nécessairement prévus initialement. Pour ce faire, des extractions de données, la consultation du plan du cadastre par l'intermédiaire du site « Infolot » et la consultation de la collection complète des documents cadastraux possédés par le Ministère par l'intermédiaire du site du Registre foncier du Québec en ligne sont possibles. De plus, le Ministère partage les données cadastrales avec les universités québécoises et les membres de l'ACRIgéo. Cette polyvalence du plan du cadastre du Québec répond au troisième objectif du Programme.

La qualité du plan cadastral

Les arpenteurs-géomètres qui exécutent les contrats de rénovation cadastrale engagent leurs responsabilités contractuelles en respectant les exigences imposées dans les instructions. La contrainte de création d'un plan d'ensemble vient favoriser également la qualité du produit cadastral en introduisant une obligation de cohérence de la représentation des propriétés qui n'existait pas dans un contexte de plan parcellaire.

En plus de leurs responsabilités contractuelles, les arpenteurs-géomètres engagent leur responsabilité professionnelle qui résulte d'une obligation de moyens et, conséquemment, le Ministère ne peut la contester. Cependant, il peut exiger la démonstration des moyens utilisés.

Aussi, le Ministère s'investit, par les contrôles de la qualité qu'il exerce, à détecter les problèmes potentiels et à préciser, au besoin, les instructions qui encadrent les travaux de rénovation. Parallèlement, le Ministère met en place des outils d'observation de la qualité des mandats de rénovation à la suite de leur officialisation. Ces outils dressent un profil de la représentation des lots issus de la rénovation et mettent en évidence quelques mandats jugés à risque.

De 2005 à 2016, le Ministère prend l'initiative de vérifier ces mandats en attribuant des contrats. En tout, 10 228 lots sont vérifiés, dont 9 414 sont corrigés. En 2017, le Ministère planifie la vérification d'environ 54 000 lots supplémentaires. Au 30 novembre 2022, 9 610 lots ont été vérifiés et 7 506 lots ont été corrigés. Les travaux sont en cours de réalisation pour 10 372 lots. Pour les 34 000 lots restants, des contrats seront attribués dans les prochaines années en fonction de la capacité des firmes privées d'arpenteurs-géomètres et de celle du Ministère à contrôler les livrables.

Ainsi, depuis le début du Programme, le Ministère constate que 3,7 % des 3,8 millions de lots rénovés jusqu'à présent ont été corrigés. À terme, lorsque tous les lots auront fait l'objet d'une transaction immobilière et en considérant que le nombre de corrections d'un mandat diminue avec le temps, le Ministère évalue qu'une correction aura été nécessaire pour environ 5 % des lots rénovés. Ainsi, près de 95 % des lots ont donc été représentés adéquatement dans le cadre des travaux de rénovation cadastrale.

L'échéance

La durée du Programme dépend principalement de deux éléments, soit son autofinancement et la capacité des firmes d'arpenteurs-géomètres à réaliser les travaux.

La planification initiale de 1992 était basée sur l'autofinancement du Programme et prévoyait la fin des travaux en 2005-2006. Cette échéance était basée sur une capacité de l'industrie de l'arpentage à rénover 360 000 lots annuellement. Cependant, différents phénomènes viendront repousser cette échéance.

Les fluctuations du marché immobilier et l'atténuation de la vive concurrence constatée dans les premières années du Programme forcent le Ministère à repousser l'échéance du Programme à 2010-2011. Puis, l'on constate rapidement que la capacité des arpenteurs-géomètres à réaliser les travaux de rénovation cadastrale en dehors des grands centres est beaucoup moins importante que prévu. De plus, la pénurie de main-d'œuvre dans le milieu de l'arpentage, constatée dès le début des années 2000, réduit encore plus cette capacité dans ces régions. L'échéance est alors repoussée à 2020-2021. Finalement, l'arrêt partiel des travaux à la suite de l'application des mesures de confinement pour enrayer la pandémie de COVID-19 décrétées par la Direction générale de la santé publique repousse l'échéance à 2022-2023.

Les coûts

Comme énoncé précédemment, la réalisation du Programme de réforme du cadastre québécois contribue à assurer la sécurité des droits de l'actif immobilier du Québec qui dépasse les 1 450 milliards de dollars. Elle contribue également à la fluidité du marché immobilier. En 2021, près de 250 000 ventes immobilières ont été réalisées pour une valeur totale de 99,5 milliards de dollars.

Le coût initial de la relance du Programme de réforme du cadastre québécois était évalué à 508 millions de dollars (dollars de 1991) et la fin des travaux était prévue en 2005-2006. La relance du Programme aura finalement coûté 1 071 millions de dollars (dollars courants) et se termine en 2022-2023, soit un coût inférieur à 0,1 % de la valeur foncière des immeubles et réparti sur 30 ans dans toutes les régions du Québec.

Les variations des coûts peuvent être regroupées en trois catégories :

- » Structurelle, c'est-à-dire l'écart entre la prévision initiale et le coût réel pour les activités initialement prévues, comme les coûts plus importants pour les contrats de rénovation cadastrale et les investissements en ressources informationnelles;
- » Coûts non prévus, soit l'ajout de coûts non prévus dans le budget initial comme les activités de traitement des demandes de révision;
- » Prolongation, soit les coûts attribuables à la prolongation du Programme, tels les coûts associés à la mise à jour du cadastre ou à l'inflation.

Aux fins d'appréciation juste des écarts, il est important de ramener les coûts sur une base comparable. Ainsi, le budget initial de 508 millions de dollars étant en dollars constants de 1991, il est comparé au coût réel ramené en dollars constants de 1991 (sans inflation) de 761,7 millions de dollars :

- » Pour la mise à jour du cadastre, le budget initialement prévu pour les années de 1992 à 2006 était de 52,9 millions de dollars. Pour cette même période, on constate une hausse structurelle des coûts de 27,4 millions de dollars. La prolongation engendre l'ajout de 17 années supplémentaires de coûts imputés au Programme, représentant une hausse de 107,9 millions de dollars;

- » Pour la rénovation cadastrale, le budget initialement prévu était de 455,1 millions de dollars pour la rénovation de 3,7 millions de lots, soit environ 122 \$ par lot. Le coût réel ramené en dollars de 1991 est de 573,5 millions de dollars pour la rénovation de 3,8 millions de lots, soit 151 \$ par lot. Cet écart s'explique par une hausse structurelle des coûts de 66,5 millions de dollars pour les contrats de rénovation cadastrale. De plus, les demandes de révision du cadastre, activités non prévues initialement, expliquent l'ajout de 51,9 millions de dollars supplémentaires;
- » De plus, en ce qui concerne l'inflation, la prolongation engendre un coût supplémentaire de 97,1 millions de dollars;
- » Finalement, le Vérificateur général du Québec recommande l'ajout d'une contingence, usuelle dans ce genre de projet. Ainsi, 38 millions de dollars sont ajoutés aux coûts du Programme.

Ainsi, 67 % de l'augmentation des coûts, soit 379,2 millions de dollars, est attribuable à la prolongation du Programme et à l'application de l'inflation qui en résulte. La hausse structurelle représente 17 % de l'augmentation, soit 93,9 millions de dollars, alors que les coûts non prévus initialement représentent 16 %, soit 89,9 millions de dollars.

L'autofinancement

Pour financer le Programme, le Conseil des ministres approuve l'attribution de quatre sources de revenus au Fonds de la réforme du cadastre québécois, soit une portion des frais d'enregistrement des droits réels, une tarification spéciale à l'enregistrement des droits réels, les frais d'enregistrement cadastral et la vente des produits cadastraux. Toutefois, avec ce financement vient l'obligation de l'autofinancement complet du Programme de réforme du cadastre québécois.

Au fil des années, plusieurs phénomènes auront eu des répercussions importantes sur les revenus et les dépenses du Programme, et donc sur son échéancier et son autofinancement. Malgré les transformations du Fonds pour devenir le Fonds d'information sur le territoire, le Programme de réforme du cadastre québécois doit toujours démontrer son autofinancement à même les sources de revenus qui lui sont affectées. Par ailleurs, avec la vigueur du marché immobilier dans les années 2000 et le report de l'échéance du Programme à 2020-2021, le Fonds engrange des surplus.

Dans son discours sur le budget 2012-2013, le gouvernement annonce le transfert de 300 millions de dollars du surplus accumulé du Fonds d'information sur le territoire au Fonds des générations. Le transfert se concrétise par des modifications législatives adoptées à la suite du discours sur le budget 2013-2014. En considérant les montants perçus selon la Loi favorisant la réforme du cadastre québécois et conformément aux recommandations du Vérificateur général du Québec, 183,6 millions de dollars de cette ponction sont imputables au Programme de réforme du cadastre québécois. Cette ponction met en péril l'autofinancement du Programme. Des mesures sont alors adoptées pour permettre au Fonds d'information sur le territoire de combler le manque à gagner.

Par la suite, avec la vigueur importante du marché immobilier des dernières années et le report à 2022-2023 de la fin du Programme, celui-ci atteint finalement son objectif d'autofinancement à même ces sources de revenus.

Les audits de qualité et de performance

Tout au long du déroulement du Programme, divers audits de qualité et de performances sont réalisés, à commencer par ceux du Vérificateur général du Québec. Dans son rapport déposé en 1989, celui-ci constate les difficultés du Programme original et émet cinq recommandations qui serviront de base pour la relance du Programme en 1992. Il revient en 2005 pour s'assurer que le Ministère gère la réforme

cadastrale avec un souci d'économie et d'efficacité. Il émet neuf recommandations auxquelles le Ministère a donné suite, comme le confirme son rapport déposé en 2010-2011. Finalement, le Vérificateur général du Québec procède, au cours de l'automne 2021, à un audit de performance sur l'accès et la gestion de l'information foncière du registre foncier et du cadastre. Des quatre recommandations émises dans son rapport, deux touchent particulièrement le Programme, soit :

- » Réviser sa stratégie d'intervention pour les mandats qui présentent des risques élevés d'inexactitudes afin de confirmer et de corriger celles-ci en temps opportun dans le plan cadastral rénové;
- » Revoir le processus de traitement des demandes de révision afin notamment d'intervenir au moment opportun auprès des citoyens.

Un plan d'action a été élaboré afin d'accélérer et d'optimiser le processus de corrections cadastrales malgré le contexte de pénurie de main-d'œuvre qui sévit dans le domaine de l'arpentage.

LES BÉNÉFICES ET LES RETOMBÉES

Bien que la principale raison d'être de la réforme cadastrale ait été d'améliorer le système foncier québécois dans le but de renforcer la protection des droits de propriété, l'utilisation du cadastre du Québec n'est plus exclusive aux professionnels du domaine foncier. En effet, le cadastre soutient tout autant les gestionnaires du territoire, les entreprises et les citoyens dans le cadre de la gestion de leurs droits de propriété. De plus, le cadastre se veut une source de connaissance foncière structurante pour toute organisation dont les activités s'alimentent de l'identification et de la représentation des propriétés foncières, ou exploitent ces données.

Une amélioration de la protection des droits de propriété par une connaissance complète et fiable du morcellement cadastral

Avant de lancer les travaux de la réforme cadastrale, moins de 50 % des propriétés foncières au Québec étaient identifiées et représentées adéquatement au cadastre. Au terme des travaux de rénovation cadastrale, le cadastre du Québec est fiable, complet et constamment mis à jour avec une identification et une représentation standardisée de chacun des lots.

Une efficacité accrue des transactions immobilières

» Une amélioration de la qualité des actes professionnels

La réforme cadastrale a induit un changement majeur dans la pratique de l'arpenteur-géomètre, soit l'obligation de mise à jour du plan d'ensemble du cadastre du Québec. Cette obligation vient baliser l'analyse foncière de l'arpenteur-géomètre et favoriser la convergence et la cohérence des opinions professionnelles.

» Une baisse du coût de revient pour certains services professionnels

Par ses nouvelles caractéristiques, le Ministère estime que le cadastre du Québec a permis de réduire les efforts et les coûts associés à la recherche de titres, à l'analyse foncière et à la production des actes professionnels.

» Une économie d'échelle associée aux travaux de rénovation cadastrale

La rénovation cadastrale a permis d'immatriculer chacune des propriétés du Québec dans un plan cadastral d'ensemble pour un coût unitaire moyen de 151 \$ en dollars de 1991, soit 271 \$ en dollars de 2022. En comparaison, le coût d'une immatriculation cadastrale d'une propriété, selon le tarif suggéré par l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec pour 2022, est de 1 270 \$ pour le 1^{er} lot et de 380 \$ par lot additionnel si la mise à jour porte sur plus d'un lot.

Infrastructure foncière polyvalente en soutien à la gestion du territoire

Le cadastre du Québec représente, sur un plan d'ensemble, la plus petite entité territoriale officielle, soit le lot, et ce, pour chacune des 4,5 millions de propriétés du Québec. Il offre un potentiel d'exploitation immense au gestionnaire d'un territoire, notamment en raison de la possibilité d'agréger des lots en fonction de différents besoins. D'autres entreprises ou organisations se prévalent également du cadastre du Québec comme base de référence pour leur système d'information.

Des retombées économiques dans l'ensemble des régions

La mise en œuvre du Programme a nécessité un investissement de plus d'un milliard de dollars, dont plus de la moitié ont été répartis en contrats de service professionnel en arpentage foncier dans toutes les régions du Québec. Ce projet a offert une occasion d'affaires à l'ensemble des firmes d'arpenteurs-géomètres du Québec, tout comme il a favorisé la création d'emplois et l'acquisition d'expertises.

Une contribution au développement durable

La mise en œuvre de la réforme cadastrale a contribué pleinement à cinq grands principes de développement durable, soit celui de l'efficacité économique, de participation et d'engagement, d'accès au savoir, de prévention et d'internalisation des coûts.

Une contribution à la stratégie de transformation numérique gouvernementale

Les bases de la réforme cadastrale ont été établies bien avant que le gouvernement du Québec entreprenne un virage numérique et en définisse les orientations dans une stratégie officielle. Malgré tout, la réforme cadastrale s'inscrit parfaitement dans les orientations gouvernementales actuelles d'exploiter le numérique afin d'adapter les services à la réalité des citoyens et de rendre l'administration publique plus innovante, efficiente et transparente.

Un catalyseur pour le développement des affaires

La réforme cadastrale a transformé l'écosystème du domaine foncier, et de cette transformation découlent de nombreuses possibilités d'affaires et de nouveaux savoir-faire. La réforme cadastrale a aussi contribué à mettre en place un environnement d'affaires attractif et favorable au déploiement du numérique au Québec.

LES PRINCIPALES LEÇONS APPRISSES

Un projet qui se déroule sur une longue période apporte son lot de difficultés qui impose une culture d'amélioration et d'optimisation des façons de faire et, par le fait même, contribue au développement de compétences solides en matière de gestion de projet.

Parfaire certaines pratiques de gestion

Globalement, la mise en œuvre du Programme de réforme du cadastre québécois se veut un franc succès. Toutefois, certaines pratiques de gestion demeuraient à parfaire et le Vérificateur général du Québec les a mises en lumière dans le cadre de ses audits de vérification permettant ainsi d'accroître la rigueur de gestion et la maturité organisationnelle.

Privilégier l'attribution de contrats de service professionnel fondés sur la qualité et la connaissance du territoire

Plus de 500 contrats de rénovation cadastrale ont été attribués selon différents types d'appels d'offres. Il a été constaté que le type d'appel d'offres utilisé pouvait influencer la qualité résultant des travaux

de rénovation cadastrale. À cet effet, deux aspects contractuels se distinguent selon que le contrat est attribué au soumissionnaire dont le prix soumis est le plus bas ou que le critère de connaissance du territoire existe ou pas.

Contrôler la qualité de l'analyse foncière

Dans les premières années de réalisation des travaux de rénovation cadastrale, l'orientation du Ministère était de considérer que l'arpenteur-géomètre signataire du plan cadastral de rénovation avait réalisé une analyse foncière de qualité appuyant l'opinion professionnelle émise. Rapidement, il constate que l'analyse foncière pouvait faire défaut et entraîner une représentation cadastrale erronée. Certaines exigences relatives aux instructions et aux contrats de service professionnel sont ainsi resserrées ou ajoutées, en plus d'ajouter des contrôles de la qualité propres à l'analyse foncière.

Mettre à profit la capacité des firmes d'arpenteurs-géomètres dans l'ensemble des régions dès le début du projet

L'orientation initiale du Ministère était de prioriser les travaux dans les grands centres urbains afin que le maximum de citoyens puisse bénéficier des avantages du nouveau cadastre le plus rapidement possible. Bien que louable, cette orientation a eu pour effet de retarder les travaux dans les autres régions ayant une capacité moindre de réaliser les travaux, expliquant en grande partie la prolongation du Programme.

LES CONDITIONS DE SUCCÈS INCONTOURNABLES

Bien que la majorité des conditions de succès aient été mises en place lors de la relance de la réforme cadastrale, il est important d'en rappeler l'importance et d'y ajouter celles qui découlent des leçons apprises en cours de projet.

Obtenir l'adhésion des parties prenantes

Deux facteurs ont grandement contribué à l'adhésion des parties prenantes : le fait que tous reconnaissent la désuétude du registre cadastral additionné au fait que la réforme était attendue par le monde municipal, les professionnels du domaine foncier et les entreprises ainsi que les organismes actifs dans la gestion territoriale. Finalement, l'instauration d'une gestion du changement structurée a légitimé l'adhésion attendue, y compris les principaux acteurs de l'écosystème foncier. Cette gestion du changement s'est accompagnée de la mise en place des canaux de communication requis pour une bonne écoute et favorisant l'ouverture d'esprit.

Adopter un cadre législatif bien adapté aux besoins

Les modifications apportées au cadre législatif du cadastre concernaient différents volets de la réforme, allant de sa gestion, dont son financement, à la définition du produit cadastral, en passant par l'accompagnement des propriétaires. Elles ont bien appuyé les différents besoins de mise en œuvre et d'opérationnalisation du Programme. Ce fait témoigne bien de la vision dont ont fait preuve les responsables de la conception et de la mise en œuvre de cette réforme.

Assurer la prévisibilité des revenus par une tarification spéciale

La réforme cadastrale a requis des investissements majeurs en services professionnels ainsi qu'en technologies de l'information. Ceux-ci impliquent des engagements financiers de nature contractuelle ainsi que des dépenses opérationnelles récurrentes. L'instauration d'une tarification spéciale réservée au Programme de réforme du cadastre québécois a permis de lui garantir une source minimale de revenus, facilitant grandement la planification d'engagements financiers à court, moyen et long terme.

Mettre en place une organisation consacrée au Programme, imputable et autonome

Afin d'assurer le succès de la réforme cadastrale, il était primordial d'en confier la responsabilité à une unité consacrée à cette tâche et imputable au sein du Ministère. En contrepartie, cette unité devait disposer d'une autonomie de gestion accrue. En effet, l'atteinte des cibles d'affaires, le respect des paramètres financiers et l'efficacité opérationnelle reposaient sur le plein contrôle par l'unité responsable de certaines activités et fonctions stratégiques. La perte d'autonomie à l'égard de certaines de ces fonctions durant les dernières années de la réforme a démontré toute l'importance de mettre en place une organisation consacrée au Programme, imputable et autonome pour la réalisation d'un projet de cette envergure.

Miser sur la complémentarité des expertises

Malgré le fait qu'à première vue la réforme cadastrale peut sembler un projet spécialisé en arpentage foncier, il est important de souligner à quel point elle a nécessité la mise en commun de nombreuses expertises. La réforme a donc créé un écosystème qui requiert des spécialistes de divers champs d'activité complémentaires.

Gérer avec rigueur et méthodologie

La rigueur et la méthodologie sont omniprésentes dans la gestion de la réforme cadastrale. La prise de décision, le suivi de la performance et la reddition de comptes reposent sur différentes pratiques de gestion reconnues, et ce, autant pour les activités de mission que pour les études et la réalisation des projets d'affaires. Rigueur et méthodologie ont également été appliquées durant la collaboration aux travaux et aux suivis des rapports du Vérificateur général du Québec et de ses recommandations, dans une perspective d'amélioration continue.

Instaurer une culture d'amélioration continue et d'innovation

La culture d'amélioration continue et d'innovation fait partie intégrante de l'organisation. Cette culture est issue d'une volonté partagée de devenir une organisation à la fois performante et actuelle. Les conditions qui ont été mises en place pour la promouvoir et la faire reconnaître font que tout le personnel peut contribuer aux idées créatives et à l'innovation.

Avoir la capacité de s'adapter aux contraintes des technologies de l'information

Les systèmes informatiques qui soutiennent un projet de cette ampleur, qui s'échelonne sur plus de 30 ans, finissent par subir le passage du temps. Le fait d'avoir des ressources consacrées au Programme a permis à l'organisation de mettre en place les meilleures solutions visant à garantir la pérennité des systèmes informatiques du cadastre et à assurer l'intégrité des données. Toutefois, la perte de ces ressources en 2017 a fragilisé la capacité d'investissement dans les systèmes de mission au cours des dernières années, limitant l'amélioration de l'efficacité des processus dans un contexte de rareté de main-d'œuvre et les rendant plus vulnérables à la désuétude à long terme.

LES ACTIONS À VENIR

La fonction fondamentale du cadastre québécois est d'immatriculer distinctement le morcellement foncier à des fins de publicité foncière. Il est largement reconnu que cette infrastructure, en soutenant le marché immobilier, est essentielle au développement de l'économie d'un État. La réforme cadastrale a misé sur les possibilités offertes par les technologies de l'information, notamment en géomatique, pour informatiser le registre cadastral et anticiper les nombreux bénéfices qui en découlent. Nous possédons, aujourd'hui, au terme de cette réforme, un registre cadastral entièrement informatisé et constitué d'un plan d'ensemble, fiable, complet et constamment mis à jour.

Une gestion territoriale efficace, appuyée par un système cadastral efficient, doit évoluer au même rythme que les besoins de la société qu'elle dessert pour être en mesure de contribuer adéquatement à la protection des droits, au dynamisme du marché immobilier et à une gestion proactive du territoire. En ce sens, le Ministère est constamment demeuré attentif aux besoins exprimés par les différents intervenants du système foncier, et ce, tout en exerçant une veille sur les meilleures pratiques dans le domaine sur la scène internationale. Il en résulte des actions ventilées selon deux grands objectifs : le premier vise à assurer l'intégrité des données cadastrales en réalisant certains travaux d'amélioration sur la banque de données cadastrales, tandis que le deuxième vise à améliorer l'efficacité du processus de mise à jour et des fonctionnalités de consultation.

Assurer l'intégrité des données officielles du registre cadastral

Cet objectif comprend les actions qui visent à assurer l'intégrité des données cadastrales officielles ainsi que la pérennité du registre. Considérant le caractère officiel du cadastre et son rôle essentiel dans la publicité et la protection des droits fonciers, la réalisation des actions suivantes au moment opportun demeure prioritaire :

- » Accélération des travaux de vérification de mandats de rénovation cadastrale dont la qualité est jugée insatisfaisante;
- » Stratégie de gestion de l'évolution du système de référence géodésique;
- » Optimisation de la production de la version numérique du plan cadastral.

Améliorer l'efficacité du registre cadastral

Le deuxième objectif s'inscrit dans la continuité des investissements et des orientations inhérentes à la réforme cadastrale que l'on vient de terminer. Il exploite davantage les nouvelles possibilités qu'offrent les technologies de l'information dans la perspective de mieux répondre aux attentes grandissantes des citoyens en matière d'accès à la connaissance foncière. L'horizon de ces actions se situe à court et moyen terme :

- » Représentation verticale des lots et utilisation des technologies 3D;
- » Gestion de la dimension temporelle (4D) des objets de droit;
- » Représentation des composantes dynamiques naturelles;
- » Refonte du système de gestion des données cadastrales.

LA CONCLUSION

Les trois objectifs de la réforme du cadastre québécois sont maintenant pleinement atteints et la condition d'autofinancement a été rigoureusement respectée. Le succès de ce gigantesque chantier se partage entre d'innombrables parties prenantes de différents profils : professionnels du domaine foncier, dont tout particulièrement les arpenteurs-géomètres et les juristes, les ordres professionnels, les entreprises en technologies de l'information, les municipalités, les établissements d'enseignement collégial et universitaire, les ministères et les organismes ainsi que, bien entendu, des millions de propriétaires fonciers. Ce chantier hors du commun s'est déployé dans toutes les régions du Québec, et ce, sur trois décennies. Le Québec peut donc démontrer toute sa fierté d'avoir mené à terme et avec succès un projet unique autant par son envergure et son caractère collectif que par sa pérennité.

Le cadastre du Québec qui en résulte constitue aujourd'hui la pierre angulaire de la gestion foncière autant sous l'angle de la publicité et de la protection des droits de propriété que sous l'angle de la gestion territoriale. Les nombreux bénéfices en témoignent largement. Son caractère structurant et polyvalent, définissant de façon fiable, complète et à jour le lot qui est la plus petite entité territoriale, n'est plus à démontrer.

Mais la société et les exigences d'affaires continuent d'évoluer et le cadastre doit être en mesure de s'adapter à l'ensemble des besoins émergents. C'est pourquoi le Ministère a tout intérêt à mettre en œuvre les initiatives visant l'amélioration de l'efficacité du registre cadastral et à demeurer à l'affût de son environnement afin de le faire évoluer avec ouverture et rigueur au bénéfice de la société québécoise, tout en tentant de relever les nombreux défis auxquels les organisations publiques et privées font face.

Table des matières

Sommaire	i
Introduction	1
Section I : Le cadastre québécois et la nécessité d'une réforme.....	3
1. Le cadastre québécois.....	3
1.1 La création du cadastre.....	3
1.2 L'utilité du système cadastral.....	3
1.3 Les lacunes du cadastre	4
1.4 Les conséquences	4
2. Le Programme de réforme du cadastre québécois (1985-1991)	5
2.1 Les objectifs de la réforme.....	5
2.2 La gestion du programme.....	5
2.3 Le bilan	6
3. Les nouveaux éléments à considérer	7
3.1 La révision du <i>Code civil du Québec</i>	7
3.2 L'informatisation des bureaux de publicité des droits	7
3.3 Le financement des activités de mise à jour du cadastre.....	7
Section II : La relance du Programme de réforme du cadastre québécois	9
4. Les objectifs de la relance du programme.....	9
5. Les nouvelles assises de la relance.....	11
5.1 Mettre en place une organisation et des systèmes informationnels à la mesure du Programme et assurer l'efficacité et l'efficience de son fonctionnement	11
5.2 S'assurer d'un financement proportionnel aux coûts effectifs du Programme.....	14
5.3 Déterminer les principes de la planification inhérente à la réforme cadastrale	14
5.4 Revoir le mode d'octroi des contrats.....	17
5.5 Bien définir le cadastre rénové et sa portée ainsi que le processus de rénovation cadastrale.....	17
5.6 Trouver une solution légale aux situations conflictuelles entre le cadastre rénové et les titres de propriété.....	19
6. Les activités de mission.....	19
6.1 La rénovation cadastrale	19
6.2 La mise à jour du cadastre.....	23
6.3 La diffusion du cadastre	24
Section III : L'évolution des façons de faire	27
7. Une qualité améliorée des biens livrables.....	27
7.1 L'évolution des instructions	27
7.2 L'adaptation et l'optimisation des contrôles de la qualité.....	29
7.3 La réalisation de projets complémentaires	31

8. Une organisation performante et rigoureuse	33
8.1 Le passage au numérique.....	33
8.2 La révision de la gestion des contrats	37
8.3 Les contrats de vérification et de modification cadastrales	39
9. Un accompagnement bien adapté aux besoins des intervenants	40
9.1 Des propriétaires bien informés et soutenus	40
9.2 Des arpenteurs-géomètres bien soutenus	43
Section IV : Les résultats du Programme de réforme du cadastre québécois.....	47
10. L'analyse des résultats	47
10.1 L'atteinte des objectifs du Programme.....	47
10.2 L'analyse de la qualité, de l'échéance et des coûts	51
10.3 L'autofinancement	57
10.4 Les audits de qualité et de performance	59
11. Les bénéfices et les retombées.....	61
12. Les leçons apprises et les conditions de succès	67
12.1 Les principales leçons apprises	67
12.2 Les conditions de succès incontournables	70
Section V : L'après-réforme.....	75
13. Les actions à venir	75
14. La conclusion	79
Annexe 1 – Avancement des travaux de rénovation cadastrale par région administrative.....	80
Annexe 2 – Historique des événements marquants du Programme	82

Introduction

Sur le territoire privé² du Québec, les citoyens et les entreprises détiennent un actif immobilier dont la valeur dépasse les 1 450 milliards de dollars³, pour un volume de plus de 4,5 millions de lots actifs⁴. Près de 250 000 ventes immobilières ont été réalisées en 2021 pour une valeur totale de 99,5 milliards de dollars⁵.

L'État, par les responsabilités qu'il a confiées au ministère des Ressources naturelles et des Forêts, soutient le marché immobilier et contribue à l'essor économique du Québec par le maintien et le développement de l'infrastructure foncière sur le territoire québécois. Il contribue ainsi à la protection des droits fonciers des citoyens et des entreprises du Québec. Son mandat consiste à tenir et à mettre à jour les registres qui témoignent du morcellement foncier des territoires privés et publics ainsi qu'à rendre publics les droits fonciers qui s'y exercent.

La connaissance officielle du morcellement foncier privé québécois est possible grâce au système cadastral qui a été établi à la fin du ^{xix}^e siècle. Le système cadastral avait été prévu pour servir de base à l'enregistrement des droits réels. Son champ d'application s'est élargi depuis, notamment au bénéfice de la gestion du territoire. Le cadastre est devenu essentiel à la mise en application des lois visant le contrôle du morcellement foncier, notamment la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Il est un outil indispensable à l'établissement de la fiscalité foncière, à l'aménagement du territoire et à la planification du déploiement des services publics tels que rues et routes, réseaux d'aqueduc et d'égouts et réseaux de distribution d'électricité et de gaz.

Pour répondre à l'ensemble de ces besoins, la connaissance officielle du morcellement foncier doit être complète, conforme à la réalité, actualisée ainsi que facilement et rapidement accessible. En 1985, un large consensus s'est établi au Québec selon lequel une réforme du cadastre était devenue essentielle. La connaissance officielle du morcellement foncier était alors insuffisante et on y relevait des anomalies. Ainsi, le Programme de réforme du cadastre québécois a été mis en œuvre. Toutefois, après quelques années, la réalisation n'a pas atteint les résultats escomptés. Sous une forme repensée et optimisée, l'Assemblée nationale a adopté, en 1992, la relance de ce programme visant à corriger les lacunes du cadastre originaire, en créant le cadastre du Québec, un registre fiable, entièrement informatisé et constamment mis à jour. Plus de 30 ans plus tard, l'heure est au bilan alors que cette réforme du cadastre québécois est achevée.

Les objectifs du bilan sont les suivants :

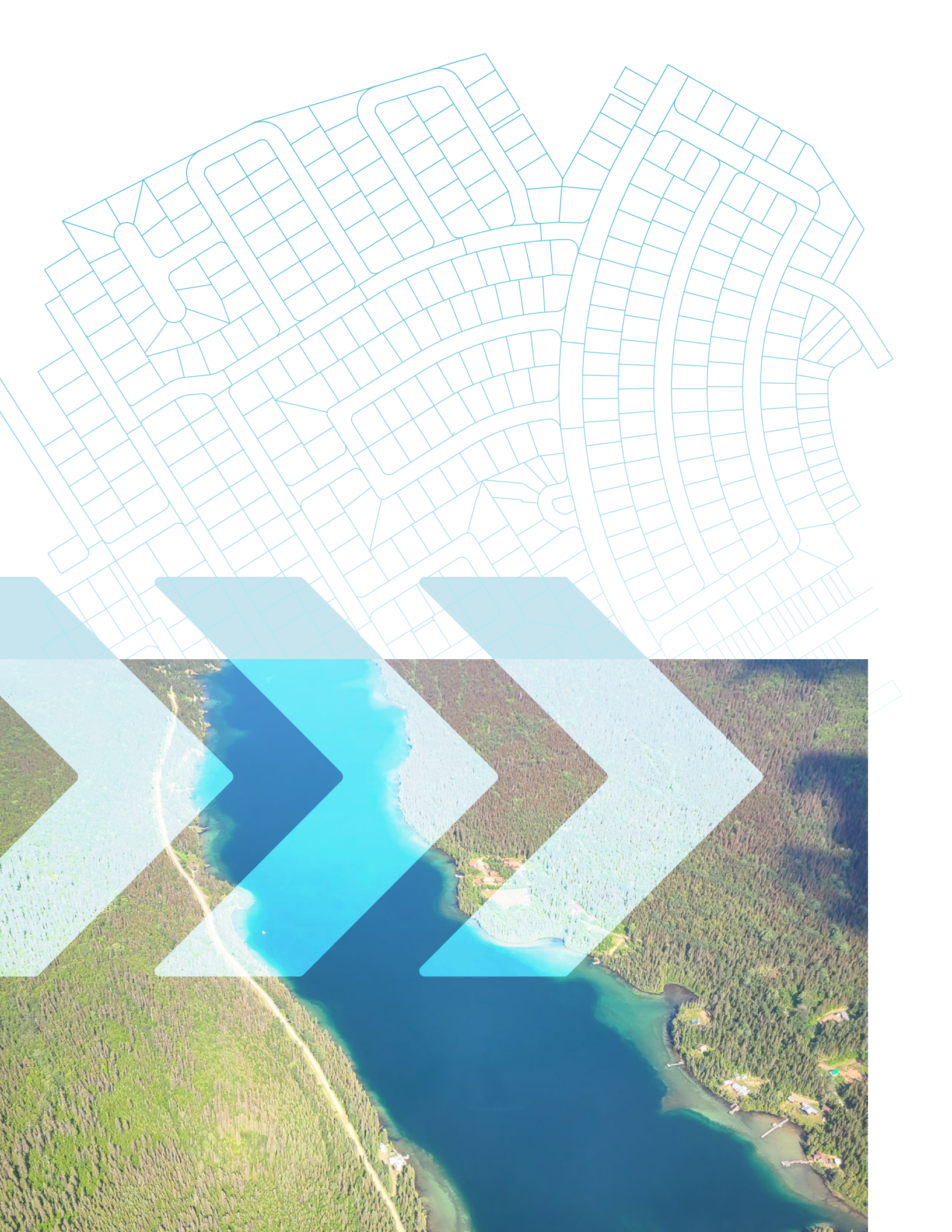
- » Effectuer une reddition de comptes du Programme de réforme du cadastre québécois;
- » Illustrer les retombées et les bénéfices de la réforme pour la société québécoise;
- » Alimenter les réflexions pour toute amélioration future du cadastre;
- » Saluer le travail des artisans de ce chantier unique.

2 Portion du territoire du Québec qui a été concédée par l'État et qui appartient à des propriétaires privés.

3 Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *L'évaluation foncière uniformisée et non uniformisée selon l'utilisation des immeubles*, Tableaux provinciaux 2022, Provincial uniformisé.

4 Entité territoriale délimitée dans le cadre d'une opération d'arpentage et inscrite à un cadastre au moyen d'un numéro permettant de le désigner distinctement à des fins d'enregistrement des droits réels ou de gestion territoriale (4 520 794 lots actifs au 16 septembre 2022).

5 Chiffres extraits du registre foncier.



Section I : Le cadastre québécois et la nécessité d'une réforme

1. LE CADASTRE QUÉBÉCOIS

1.1 La création du cadastre

Dès 1841, le législateur créait un registre, le registre foncier, pour l'enregistrement des transactions immobilières afin d'éliminer les transactions et les hypothèques secrètes ou frauduleuses, et ainsi protéger les acquéreurs et les créanciers. Ce registre devait assurer la sécurité des droits réels. Mais certaines difficultés de consultation et d'interprétation ont été constatées, puisque la désignation des propriétés dans le registre, qui s'appuyait sur les noms de propriétaires inscrits à l'index des noms, restait variable et ambiguë.

Devant ces faits, le législateur décidait en 1860 de doter le Québec d'un cadastre afin d'améliorer l'efficacité du registre foncier. De 1866 à 1896, la grande majorité des propriétés privées ont été désignées distinctement dans un cadastre connu sous le vocable de « cadastre originaire ». Ainsi, à la fin du xix^e siècle, un plan de chaque cité, ville, village, paroisse et canton a été confectionné, notamment à partir des plans seigneuriaux et des plans d'arpentage de l'époque. Quelque 1 450 plans ont ainsi été créés pour désigner et illustrer distinctement les propriétés privées. Ce cadastre établissait la désignation officielle des propriétés foncières afin de mieux protéger les droits issus des transactions immobilières.

Un des avantages du cadastre québécois est qu'il est soutenu par des assises juridiques solides. Dès sa création, la *Loi sur le cadastre* a été sanctionnée, lui conférant ainsi un caractère officiel. Quelques années plus tard, le *Code civil du Bas-Canada* a confirmé le cadastre comme moyen d'identifier distinctement une propriété. Pour assurer sa mise à jour à la suite de sa création, il obligeait chaque propriétaire foncier qui désirait morceler sa propriété à déposer, pour homologation, un plan parcellaire de subdivision. Ces plans parcellaires n'ont malheureusement jamais été intégrés aux plans de cadastre originaire. En fait, faute de suivi, cette obligation n'a jamais été appliquée, tant et si bien qu'une multitude de transactions immobilières, visant des parties différentes d'un même lot originaire et impliquant plusieurs propriétaires, ont été inscrites à l'index des immeubles de ce même lot, créant ainsi une grande complexité dans la reconstitution historique des transactions et ayant pour effet de fragiliser le droit de propriété.

1.2 L'utilité du système cadastral

Au Québec, le cadastre est l'assise de la publication des droits fonciers. Il vise à répondre aux besoins des propriétaires fonciers dans la connaissance et l'exercice de leur droit de propriété et à répondre aux besoins des professionnels de l'immobilier (notaires, avocats, arpenteurs-géomètres, etc.) mandatés par eux.

Le cadastre a graduellement été utilisé à d'autres fins que la publication des droits fonciers, notamment pour la gestion et le développement économique du territoire. Ainsi, depuis sa création, le cadastre soutient l'application de plusieurs lois et règlements, tant sur le plan provincial que municipal. À titre d'exemple, il facilite l'application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en ce qui a trait, entre autres, aux règlements de zonage et de lotissement, à la délivrance de permis et à la gestion des périmètres d'urbanisation. Il facilite également l'application de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et de la réglementation environnementale.

Le cadastre constitue l'assise de la fiscalité municipale et scolaire, les organismes municipaux et scolaires finançant leurs services de proximité et de taxation en se basant sur cette infrastructure. Le plan cadastral est utilisé par les différents paliers de gouvernement, par les grandes sociétés publiques et privées qui exploitent des ressources naturelles ainsi que par les entreprises de services publics (électricité, téléphone, gaz) comme référence aux fins de localisation de données thématiques, d'équipements et d'infrastructures. Le cadastre sert également d'assise à de nombreuses descriptions de limites territoriales produites et utilisées par les administrations publiques. L'efficacité de la gestion de ces limites, qui revêtent un caractère officiel, est fortement influencée par la qualité et la polyvalence du cadastre.

1.3 Les lacunes du cadastre

Dans les années 1980, l'état du registre a permis d'estimer que les lots déjà immatriculés recelaient quelque 750 000 anomalies dues, entre autres, au contexte et aux moyens utilisés au fil du temps pour confectionner le cadastre originaire et les plans parcellaires.

Par ailleurs, il a été constaté qu'environ 850 000 propriétés ne comportaient pas de numéros de lots distincts : elles ne constituaient, en fait, que des parties de lots. Cette situation s'expliquait notamment par le fait que des propriétaires pouvaient morceler leur propriété uniquement par un acte notarié inscrit au registre foncier et portant sur une partie d'un lot, sans pour autant déposer un plan parcellaire au cadastre dans le cadre de la transaction. Certains villages se sont entièrement développés sur quelques lots originaires, créant ainsi des centaines de parties de lot. La reconstitution de l'historique des transactions et du morcellement portant sur ces propriétés devenait donc complexe et parfois incertaine, fragilisant ainsi le droit de propriété.

De nombreuses anomalies, combinées à l'absence d'un processus obligatoire de mise à jour du cadastre, ont peu à peu créé de nombreuses lacunes dans le registre. Au moment d'entreprendre la réforme cadastrale, à peine 50 % du morcellement foncier des terres privées y était fidèlement représenté.

L'État n'était plus en mesure de remplir adéquatement sa mission, soit celle de représenter l'état réel du morcellement du territoire et de mettre à la disposition du public un registre complet et à jour établissant l'assiette des propriétés foncières contre laquelle les droits immobiliers sont publiés.

De plus, il n'existait aucun plan cadastral illustrant l'intégration des plans de cadastre originaire initiaux et des plans de subdivision déposés subséquemment, permettant ainsi d'obtenir une vue d'ensemble du morcellement. Enfin, comme il s'agissait d'un registre sur support physique, le plan cadastral se prêtait mal à une utilisation polyvalente, sans compter que les plans originaux se sont détériorés avec le temps.

1.4 Les conséquences

La description exacte des dimensions et de la contenance des lots, ainsi que la disponibilité d'un plan d'ensemble à jour du morcellement cadastral sont devenues, avec les années, de plus en plus importantes. Cela s'explique par plusieurs raisons, dont notamment la densification croissante du morcellement foncier, la multiplication des droits de diverses natures qui grèvent les propriétés et l'augmentation de la valeur des immeubles.

Comme cité précédemment, le cadastre ne représentant plus fidèlement le morcellement, l'État n'était plus en mesure d'assumer sa mission de représenter l'état réel du morcellement du territoire. Conséquemment, la protection des droits de propriété s'en trouvait d'autant compromise.

Les conséquences étaient également importantes pour tous les utilisateurs du cadastre :

- » Un propriétaire dont l'immeuble n'apparaissait pas au cadastre était appelé à débours des sommes importantes pour corriger la situation à l'occasion d'une demande de permis de construction pour la construction ou la modification d'un bâtiment;
- » Pour les professionnels du domaine foncier, les risques d'erreurs associés aux imprécisions du cadastre menaçaient l'efficacité de leurs travaux, ainsi que l'opinion professionnelle émise;
- » Sur le plan de la gestion territoriale, les lacunes du cadastre comportaient leur lot d'ambiguïtés, favorisant notamment l'émergence de moyens alternatifs pour le calcul de la taxation et pour la délivrance de différents permis.

2. LE PROGRAMME DE RÉFORME DU CADASTRE QUÉBÉCOIS (1985-1991)

Les premières révisions cadastrales datent des années 1950, démontrant le besoin de procéder à une compilation du cadastre. En 1973, une importante réflexion sur le système cadastral est entreprise par le Ministère. Au fil des années, divers organismes sont consultés, dont le ministère de la Justice, le ministère des Affaires municipales, l'Union des municipalités du Québec et l'Union des municipalités régionales de comté du Québec. Le Ministère opte finalement pour la mise sur pied d'un programme gouvernemental visant à réformer le système cadastral.

2.1 Les objectifs de la réforme

En 1985, le gouvernement du Québec décide de lancer une vaste opération de réforme du cadastre en adoptant la *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois* (chap. R-3.1). Cette loi instaure cette réforme, en détermine les principaux objets et pourvoit à son financement au moyen d'un fonds spécial nommé « Le Fonds de la réforme du cadastre québécois ». Elle confère donc au Ministère le devoir de réformer le cadastre québécois et, notamment :

- » de procéder à la rénovation cadastrale du territoire;
- » d'assurer la mise à jour régulière des plans cadastraux.

Ainsi, la réforme du cadastre vise ultimement la confection d'un nouveau cadastre québécois. Les travaux doivent s'échelonner sur 10 ans, pour un coût total de 83,8 millions de dollars (dollars de 1984).

Le Programme de réforme du cadastre québécois poursuit alors quatre objectifs principaux :

- » Reconstituer une image complète et précise du morcellement foncier du territoire;
- » Assurer la mise à jour permanente de cette image;
- » Favoriser l'utilisation polyvalente de cette banque d'information;
- » Assurer l'accès au système et faciliter son utilisation.

Le Programme prévoit la préparation et la mise à jour permanente de deux versions des documents cadastraux, soit une version écrite et une version informatique.

2.2 La gestion du programme

Pour assurer la gestion et la réalisation du Programme, le Ministère fait appel à diverses compétences et implique la participation de plusieurs unités administratives (cadastre, cartographie, géodésie et centre d'information géographique et foncière). Celles-ci collaborent, chacune dans son domaine, à l'établissement des normes, à l'octroi des mandats au secteur privé et à leur suivi ainsi qu'au contrôle de la qualité des produits de la réforme.

Le Programme se déroule en trois étapes. Dans un premier temps, la référence géographique (réseaux géodésiques) est mise à jour et densifiée par le Service de la géodésie du Ministère ou par les municipalités, en fonction de leurs responsabilités respectives dans le domaine. Deuxièmement, le Service de la cartographie produit et fournit la carte topographique à grande échelle aux municipalités qui en assureront la mise à jour. Enfin, la gestion de la rénovation cadastrale est réalisée sous l'entière responsabilité du Service du cadastre. La réalisation des travaux est confiée à des firmes privées d'arpenteurs-géomètres au moyen de contrats de service professionnel.

2.3 Le bilan

L'analyse des résultats obtenus à la suite des six premières années du Programme est sans équivoque : le Ministère ne pourra pas respecter les termes initiaux du Programme et atteindre les objectifs fixés en 1985. Elle démontre un dépassement très important des coûts de la rénovation cadastrale par rapport au budget initial du Programme. En effet, au 31 mars 1991, plus de 85 % du budget prévu de 36,4 millions de dollars pour la rénovation est dépensé et seulement 5 % des lots prévus ont été rénovés. Ce dépassement s'explique entre autres par une sous-évaluation initiale des coûts de rénovation cadastrale, une planification déficiente et le mode d'octroi inadéquat des contrats.

En contrepartie, le Programme de réforme du cadastre québécois a eu des effets positifs en ce qui concerne les 168 000 lots rénovés :

- » Reconstitution de l'image du morcellement foncier au moment du dépôt du plan de rénovation;
- » Immatriculation des propriétés qui ne sont pas distinctement identifiées au cadastre (parties de lots);
- » Regroupement de lots et parties de lots pour une même propriété;
- » Remplacement, dans certains cas, des désignations et des dénominations utilisées;
- » Rectification des erreurs et des anomalies cadastrales.

Ces effets se traduisent par une amélioration sur les plans administratif et foncier inhérents à l'enregistrement des droits réels, pour les bureaux de publicité des droits touchés, et à la gestion foncière, pour les organismes municipaux concernés.

Cependant, un problème survient sur le plan foncier, soit l'absence de solutions aux situations de non-concordance entre l'identification, les mesures et la contenance indiquées dans les titres de propriété avec les données inscrites au nouveau cadastre. De plus, la version informatique et son équivalence avec la version physique ne sont pas pleinement fonctionnelles ni efficaces.

Donc, après six ans de fonctionnement, des modifications majeures doivent être apportées au projet initial. En 1990, les autorités du Ministère demandent une réévaluation complète de cette réforme cadastrale sur les plans organisationnel, technique, législatif et financier. Sur la base des constatations issues des travaux de rénovation cadastrale menés depuis 1985, des améliorations structurantes à apporter dans le cadre de la relance du Programme sont proposées afin de répondre à l'ensemble des besoins favorisant son succès. Il importe alors de :

- » Mettre en place une organisation et des systèmes informationnels qui conviennent mieux à la nature et à l'ampleur du Programme et d'assurer l'efficacité et l'efficience de son fonctionnement;
- » S'assurer d'un financement proportionnel aux coûts effectifs du Programme;
- » Déterminer les principes de la planification inhérente à la réforme cadastrale;
- » Revoir le mode d'octroi des contrats;

- » Bien définir le cadastre rénové et sa portée ainsi que le processus de rénovation cadastrale;
- » Trouver une solution légale aux situations conflictuelles entre le cadastre rénové et les titres de propriété.

3. LES NOUVEAUX ÉLÉMENTS À CONSIDÉRER

En plus des besoins découlant du bilan du Programme de réforme du cadastre québécois de 1985, trois nouveaux éléments doivent aussi être pris en compte.

3.1 La révision du Code civil du Québec

La révision du Code civil du Québec, adoptée en 1991 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994, introduit le nouveau cadre juridique de la publicité foncière. Aux fins d'application de cette réforme, la loi prescrit diverses modalités, dont l'obligation d'identifier par un numéro de lot distinct tout immeuble visé par un droit de propriété, l'interdiction d'inscrire l'aliénation d'une partie de lot en l'absence de modification cadastrale ainsi que l'obligation d'immatriculer la partie requise et la partie résiduelle dans les cas prévus. De plus, l'article 155 de la *Loi d'application du Code civil* prévoit un mécanisme pour permettre la transition entre l'ancien cadastre et le cadastre rénové.

Ainsi, le nouveau Code soumet de nouveaux besoins et pose de nouvelles contraintes à la tenue du registre cadastral.

3.2 L'informatisation des bureaux de publicité des droits

Le ministère de la Justice entend profiter de la réforme du Code civil du Québec pour mettre en place un nouveau registre foncier informatisé afin de soutenir les opérations de conservation et de publicité foncière dans les bureaux de publicité des droits. Il exprime le besoin que les avis de dépôt, les plans cadastraux ainsi que les renseignements concernant la description des opérations cadastrales et la concordance entre les anciennes et les nouvelles désignations soient acheminés électroniquement entre le Service du cadastre et les bureaux de publicité des droits.

3.3 Le financement des activités de mise à jour du cadastre

Les activités de mise à jour du cadastre sont des activités récurrentes qui existaient avant la création du Programme, qui continuent d'exister pendant la réalisation de celui-ci et qui existeront après. Avant la création du Programme, ces activités étaient financées à même le budget du Ministère. À partir de l'année financière 1992-1993, avec la relance du Programme, une nouvelle orientation administrative fait que celles-ci sont financées par le Fonds de la réforme du cadastre québécois, intégré aujourd'hui au Fonds d'information sur le territoire.



Section II : La relance du Programme de réforme du cadastre québécois

L'analyse des travaux réalisés de 1985 à 1991 démontre les forces et les aspects à améliorer du Programme. Elle constitue un intrant riche en leçons apprises. La réévaluation qui s'en suit permet de reconduire les objectifs du Programme de réforme du cadastre québécois en bonifiant ses assises.

Par ailleurs, la relance du Programme doit tenir compte des nouveaux besoins exprimés au cours de la consultation des partenaires externes concernés, soit les propriétaires fonciers, le ministère de la Justice, l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec, la Chambre des notaires, les municipalités ainsi que les ministères impliqués dans la gestion et l'octroi du droit de propriété et d'usage des terres publiques.

Il est important de prendre conscience du caractère distinctif de ce programme. Le Programme de réforme du cadastre québécois est un projet qui, à ce jour, demeure unique.

- » Le cadastre se définit comme une infrastructure **publique** dont le rôle est d'identifier et de représenter la propriété **privée**. Cette dualité implique la prise en charge du projet par l'État tout en associant les propriétaires fonciers à la démarche. Cette caractéristique est exceptionnelle pour un projet d'infrastructure publique.
- » L'infrastructure résultante du Programme est **numérique** et, par conséquent, « invisible » contrairement aux infrastructures qui résultent habituellement d'investissements gouvernementaux (routes, immeubles, usines, etc.). La réforme innove et est en avance sur son temps. Elle s'inscrit aujourd'hui parfaitement dans la transformation numérique entreprise par l'État depuis quelques années.
- » La **qualité de l'infrastructure** repose sur l'**opinion professionnelle** d'un arpenteur-géomètre et est intimement liée à la qualité de son analyse foncière. Or, celle-ci s'associe davantage à une obligation de moyens qu'à une obligation de résultat. Cette notion d'opinion professionnelle qui résulte d'une obligation de moyens complexifie d'autant l'accompagnement du propriétaire dans la situation où il manifeste son désaccord avec la représentation cadastrale de sa propriété.
- » Le Programme se distingue par son **envergure**, soit l'ensemble du territoire cadastré du Québec (3,8 millions de lots à rénover) par une réalisation collective mettant à contribution des centaines d'arpenteurs-géomètres et par la participation de millions de propriétaires, tout en devant assurer son autofinancement.

4. LES OBJECTIFS DE LA RELANCE DU PROGRAMME

Les objectifs de la réforme cadastrale ont été révisés en considérant entre autres :

- » Les défauts et les lacunes de l'ancien système cadastral;
- » Les problèmes constatés et les besoins découlant des travaux qui se sont déroulés de 1985 à 1991;
- » Les nouveaux besoins à l'égard du cadastre qui ont émergé depuis 1985, notamment ceux issus des consultations tenues auprès des partenaires et la réforme de la publicité foncière prévue.

Le libellé des objectifs associés à la relance du Programme s'inscrit dans la continuité de ceux énoncés dans le cadre du programme initial et confirme ainsi le maintien des fondements du Programme. Les deux premiers objectifs « Procéder à la rénovation cadastrale du territoire » et « Assurer la mise à jour régulière

des plans cadastraux » découlent de la principale raison d'être et de la portée du cadastre et prennent leur source directement dans l'article 1 de la *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois* :

Le ministre des Ressources naturelles et de la Faune est chargé d'effectuer la réforme du cadastre québécois et notamment :

- 1° de procéder à la rénovation cadastrale du territoire;*
- 2° d'assurer la mise à jour régulière des plans cadastraux.*

Quant au troisième objectif « Assurer la polyvalence du cadastre », sans être mentionné précisément dans la *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois*, il résulte de l'intérêt croissant d'un grand nombre d'utilisateurs et de différents usages des données du morcellement foncier. À titre d'exemple, le cadastre constitue une base de référence incontournable pour les gestionnaires du territoire, dont les municipalités et les ministères ou les organismes concernés.

Premier objectif : Procéder à la rénovation cadastrale du territoire

Ce premier objectif vise à reconstituer une image fidèle et complète du morcellement foncier afin :

- » d'établir l'infrastructure de base essentielle à l'application du *Code civil du Québec*, notamment en soutien à l'enregistrement des droits réels;
- » de permettre la conciliation des titres de propriété et du cadastre rénové;
- » d'apporter une solution efficace et reconnue à certains problèmes fonciers vécus par les citoyens, et ce, à un coût unitaire abordable.

Deuxième objectif : Assurer la mise à jour régulière des plans cadastraux

Afin de maintenir le caractère complet et à jour du cadastre du Québec, il est requis d'en assurer la mise à jour en continu, et ce, dès l'officialisation du plan cadastral de rénovation en y intégrant, en temps réel, le morcellement foncier officiel issu des demandes subséquentes de mise à jour du cadastre préparées par les arpenteurs-géomètres sous mandat de propriétaires.

En complément, l'Officier de la publicité des droits ne peut plus inscrire à l'index des immeubles un acte comportant le transfert de propriété d'une partie d'un lot située dans un territoire ayant fait l'objet d'une rénovation cadastrale, la *Loi*⁶ ayant été renforcée.

Troisième objectif : Assurer la polyvalence du cadastre

Cet objectif vise à fournir une donnée officielle exploitable à tous les utilisateurs du cadastre. Le cadastre constitue une donnée de base très prisée par un grand nombre d'utilisateurs, et ce, à diverses fins. Par exemple, les municipalités utilisent le cadastre pour la confection de leur rôle d'évaluation⁷ foncière et de

6 *Code civil du Québec*, article 3054, « Les droits énoncés dans la réquisition qui constate l'acquisition d'une partie de lot ne peuvent être inscrits sur le registre foncier, jusqu'à ce qu'une modification cadastrale attribue : 1° Soit un numéro cadastral distinct à la partie acquise et à la partie résiduelle; ou, 2° Soit, lorsque la partie acquise est fusionnée à un lot contigu, un numéro cadastral distinct à l'immeuble qui résulte du fusionnement, ainsi qu'à l'immeuble qui résulte du morcellement. »

7 *Loi sur la fiscalité municipale*, article 58, « Le rôle indique la superficie du terrain qui fait partie de l'unité d'évaluation. Cette superficie est établie d'après ce qu'indique le cadastre. Si le cadastre n'indique pas cette superficie, ou en cas de divergence entre le cadastre et le titre de propriété du terrain, la superficie est établie d'après ce titre de propriété. Cependant, si la superficie effectivement occupée diffère de celle indiquée au cadastre ou au titre de propriété, la superficie effectivement occupée prévaut. L'établissement de la superficie d'un terrain en vertu du présent article ne vaut qu'aux fins de son évaluation selon la présente loi et les mesurages nécessaires à cette fin ne sont pas assujettis à la *Loi sur les arpentages* (chapitre A-22). »

leur matrice graphique. On doit donc s'assurer de sa polyvalence autant pour l'identification des parcelles que pour leur représentation.

Cet objectif prend encore plus son sens aujourd'hui alors que les technologies de l'information n'ont cessé d'évoluer et que le potentiel d'exploitation des données cadastrales ne cesse de croître.

5. LES NOUVELLES ASSISES DE LA RELANCE

La réévaluation du Programme a permis de bonifier les assises légales, financières, administratives, informationnelles et opérationnelles, et ainsi de mettre en place les conditions favorables au succès de la relance. L'expérience acquise des travaux réalisés de 1985 à 1991 ainsi que les consultations effectuées auprès des partenaires se sont avérées riches en apprentissages et ont permis de déterminer et d'apporter les ajustements requis. Ces ajustements sont en adéquation avec les besoins exprimés.

5.1 Mettre en place une organisation et des systèmes informationnels à la mesure du Programme et assurer l'efficacité et l'efficience de son fonctionnement

5.1.1 La structure organisationnelle

L'analyse de la structure organisationnelle mise en place dans le programme initial (1985-1991) révèle la dispersion du leadership dans plusieurs unités administratives au sein du Ministère. La structure ne comporte aucune entité responsable d'assurer la gestion globale du projet et de communiquer une vision unique à l'ensemble des secteurs d'activité. Il devient évident que le Service du cadastre de l'époque ne peut assumer à la fois un rôle de maître d'œuvre de la réforme et de responsable de ses activités de mission.

Pour mener à bien un projet de cette envergure, la Direction générale du cadastre voit le jour au début des années 1990, unissant les fonctions de l'enregistrement cadastral (y compris les archives cadastrales), de la rénovation cadastrale, de soutien associé à la gestion des ressources informationnelles et de la gestion du Fonds. Cette nouvelle structure est entièrement financée par le Fonds de la réforme du cadastre québécois et gère indépendamment ses ressources informationnelles, financières, humaines et matérielles, y compris l'attribution des contrats de rénovation cadastrale. Elle est composée des unités suivantes :

- » La **Direction de la rénovation cadastrale** est responsable de la gestion et de la réalisation des contrats de rénovation cadastrale. Elle définit les contrats et les attribue aux firmes d'arpenteurs-géomètres, effectue un suivi des travaux de rénovation et contrôle leur qualité. Elle assure la liaison entre le Ministère, les prestataires de services et les partenaires de la réforme cadastrale, dont les propriétaires fonciers;
- » La **Direction de l'enregistrement cadastral** est responsable de la mise à jour du cadastre. Elle reçoit, analyse et officialise les demandes de mise à jour cadastrale présentées par les arpenteurs-géomètres agissant au nom des propriétaires. Elle officialise également les plans cadastraux issus de la rénovation cadastrale. Elle se verra par la suite attribuer la responsabilité d'analyser les demandes de révision⁸ des utilisateurs qui mettent en doute l'intégrité des données cadastrales et de s'assurer, s'il y a lieu, que les modifications appropriées sont apportées;
- » La **Direction de gestion des technologies de l'information** est responsable de la gestion du contrat attribué à une firme externe pour la conception et l'entretien des systèmes informatiques prenant en charge les opérations de rénovation cadastrale et de mise à jour du cadastre, et de la gestion de l'ensemble des besoins informatiques de la direction générale;

8 Demande issue d'un propriétaire qui a des raisons de croire que son lot n'est pas bien représenté au cadastre à la suite des travaux de rénovation cadastrale.

- » La **Direction de la gestion du Fonds et de la diffusion** est responsable de la gestion des ressources financières, humaines et matérielles. Elle est aussi responsable de la diffusion du cadastre à même les archives cadastrales. Elle est finalement responsable de la planification du Programme et de la reddition de comptes au Secrétariat du Conseil du trésor.

5.1.2 Les systèmes informationnels et le cadre de développement

Afin de réaliser la relance du Programme, la Direction générale du cadastre doit se doter de systèmes informatiques pour le soutenir dans la réalisation de ses activités. Au début des années 1990, les systèmes prenant en charge des fonctions géomatiques sont presque inexistantes pour la réalisation d'un projet de cette ampleur.

Dans un premier temps, la Direction consulte quelques firmes distribuant des logiciels de géomatique afin de mieux définir ses besoins quant à l'infrastructure technologique requise pour soutenir l'administration du Programme et la gestion des données cadastrales.

Pour appuyer la mise en œuvre, l'orientation retenue est d'accorder à un seul prestataire de services un mandat général d'intégration de services. Celui-ci est responsable de sélectionner, de développer, de mettre en place, d'entretenir et d'assurer le fonctionnement de l'ensemble des outils informatiques requis.

La Direction générale du cadastre a, pour sa part, la responsabilité d'orienter les interventions et les investissements informatiques et d'approuver les résultats livrés en matière de contenu, d'échéance et de budget. Pour ce faire, elle met en place une équipe de pilotage afin de préciser les besoins. Cette équipe valide les résultats livrés. Elle gère de façon efficace, efficiente et sécuritaire les systèmes d'information livrés, les banques d'information et les infrastructures technologiques. Elle pilote le fonctionnement et l'évolution des systèmes mis en place et assure la gestion du changement auprès des utilisateurs.

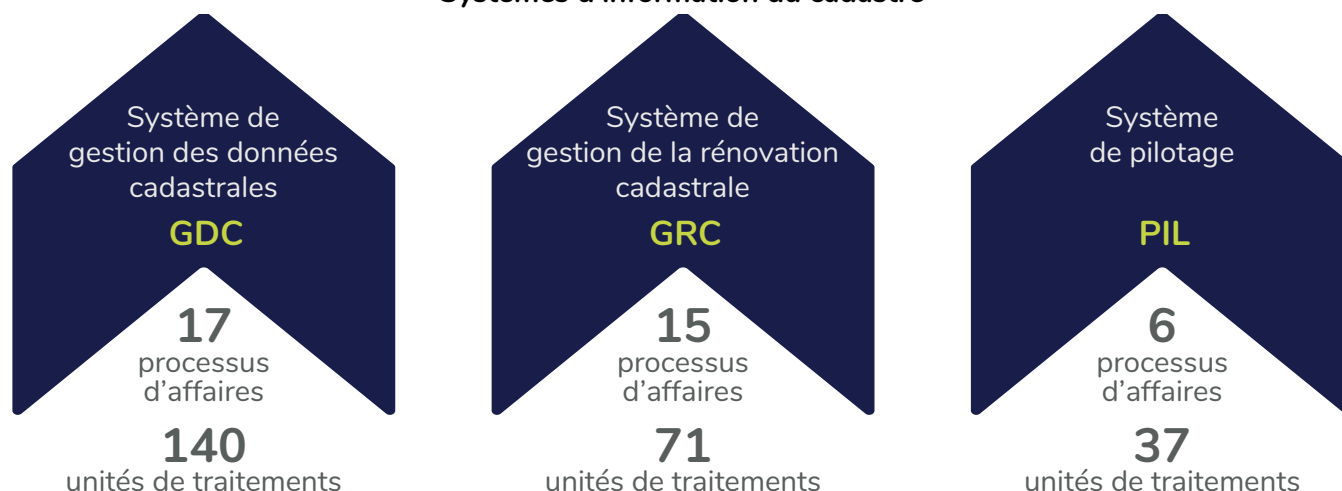
Les fonctions informatisées requises sont réparties en quatre systèmes d'information, chacun s'adressant à un groupe d'utilisateurs distinct, soit le système :

- » de gestion des données cadastrales (GDC) pour soutenir la mise à jour du cadastre en territoire rénové et non rénové, ainsi que le dépôt final des mandats de rénovation cadastrale;
- » de gestion de la rénovation cadastrale (GRC) pour soutenir les activités de la rénovation cadastrale;
- » de gestion du Fonds de la réforme cadastrale (GFR) pour soutenir la gestion des ressources financières;
- » de pilotage des systèmes (PIL) pour soutenir la gestion des ressources informationnelles.

Pour soutenir le prestataire de services dans le développement des systèmes, la Direction générale du cadastre doit définir l'ensemble des activités à réaliser tant pour la rénovation cadastrale (préparation des contrats au dépôt final du plan cadastral de rénovation, y compris les paiements aux prestataires de services) que pour la mise à jour du cadastre (réservation de lots jusqu'au dépôt final du plan de la demande de mise à jour du cadastre) que pour la gestion des archives cadastrales et la gestion financière du Fonds.

Des processus d'affaires sont créés afin de documenter chaque tâche et les besoins informatiques nécessaires pour la réaliser. Les unités de traitement sont ensuite développées pour répondre à ces besoins.

Systèmes d'information du cadastre



L'illustration présente les trois systèmes d'information encore sous la responsabilité de l'équipe de pilotage et concernant le Programme de réforme du cadastre québécois. Cette équipe veille, encore aujourd'hui, à l'entretien des 38 processus d'affaires actifs et soutient près de 250 unités de traitement. Ces processus s'avèrent essentiels tant pour l'évolution et l'entretien des systèmes que pour la formation du nouveau personnel.

À la suite de l'expérience vécue en vertu du contrat de développement, la Direction générale du cadastre, devenue la Direction générale de l'arpentage et du cadastre, choisit de continuer à confier à l'entreprise privée l'entretien et l'évolution de ses systèmes. Toutefois, en 2017, le Ministère décide de confier la gestion de ces activités à l'équipe de ressources informationnelles qui offre des services analogues aux autres unités du Ministère. Les leçons du passé ayant démontré qu'il était impératif de confier la maîtrise d'œuvre à une entité distincte, cette décision a fragilisé la capacité d'investissement et d'amélioration des systèmes de mission.

Par ailleurs, dès le départ, puis à chaque évolution des systèmes, la Direction générale de l'arpentage et du cadastre discute avec les fournisseurs de logiciels géomatiques qui servent les firmes d'arpenteurs-géomètres, de concert avec l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec, pour établir des standards quant à la réalisation des demandes de mise à jour ainsi qu'à la confection et à la transmission des documents.

Un processus rigoureux de gestion de projets est aussi implanté, où chaque projet d'envergure doit tout d'abord passer par une demande de conception, une étude d'opportunité et de faisabilité (y compris l'analyse d'impact, les enjeux et les bénéfices), une analyse préliminaire, une architecture détaillée et, finalement, une mise en œuvre pour les projets qui franchissent toutes les étapes du processus.

Au fil du temps, d'autres initiatives sont implantées. Citons, par exemple, une table d'évolution des opérations où les initiatives sont partagées, y compris les projets en cours de réalisation, les projets proposés ou ceux en devenir. Cette table interagit avec une équipe de veille dont les travaux et les recherches se déploient selon des thèmes bien définis (gestion foncière, innovation technologique, prestation de services à la clientèle, gouvernance et santé des personnes). Cet exercice de veille invite l'ensemble du personnel à demeurer à l'affût de ce qui se passe à l'échelle internationale concernant tout ce qui touche ou influence le domaine foncier.

5.2 S'assurer d'un financement proportionnel aux coûts effectifs du Programme

Lors de la réévaluation du Programme, le budget initial de la relance, établi en collaboration avec le ministère des Finances, est évalué à 508 millions de dollars (dollars de 1991) et couvre un horizon de 14 ans. Cette échéance, fixée en 2005-2006, suppose une capacité de production de l'industrie de l'arpentage de 360 000 lots annuellement, basée sur le chiffre d'affaires global annuel des firmes d'arpenteurs-géomètres du Québec.

Pour financer le Programme, le Conseil des ministres approuve l'attribution de quatre sources de revenus au Fonds de la réforme du cadastre québécois :

- » Le transfert du Fonds des registres d'une portion des frais d'enregistrement des droits réels prélevés par le ministère de la Justice depuis 1985 avec un maximum annuel fixé par décret à 4,2 millions de dollars en 1991 et indexé annuellement;
- » L'ajout d'une tarification spéciale perçue sans frais par le ministère de la Justice représentant un tarif d'honoraires additionnels de 28 \$ lors de l'enregistrement de documents contre les immeubles et de 5 \$ lors de mention de radiation, à compter du 1^{er} janvier 1993 et indexé annuellement;
- » Une nouvelle tarification des frais d'enregistrement cadastral, indexée annuellement;
- » La commercialisation des produits cadastraux issus de la réforme cadastrale.

Toutefois, avec ce financement vient l'obligation de l'autofinancement complet du Programme de réforme du cadastre québécois.

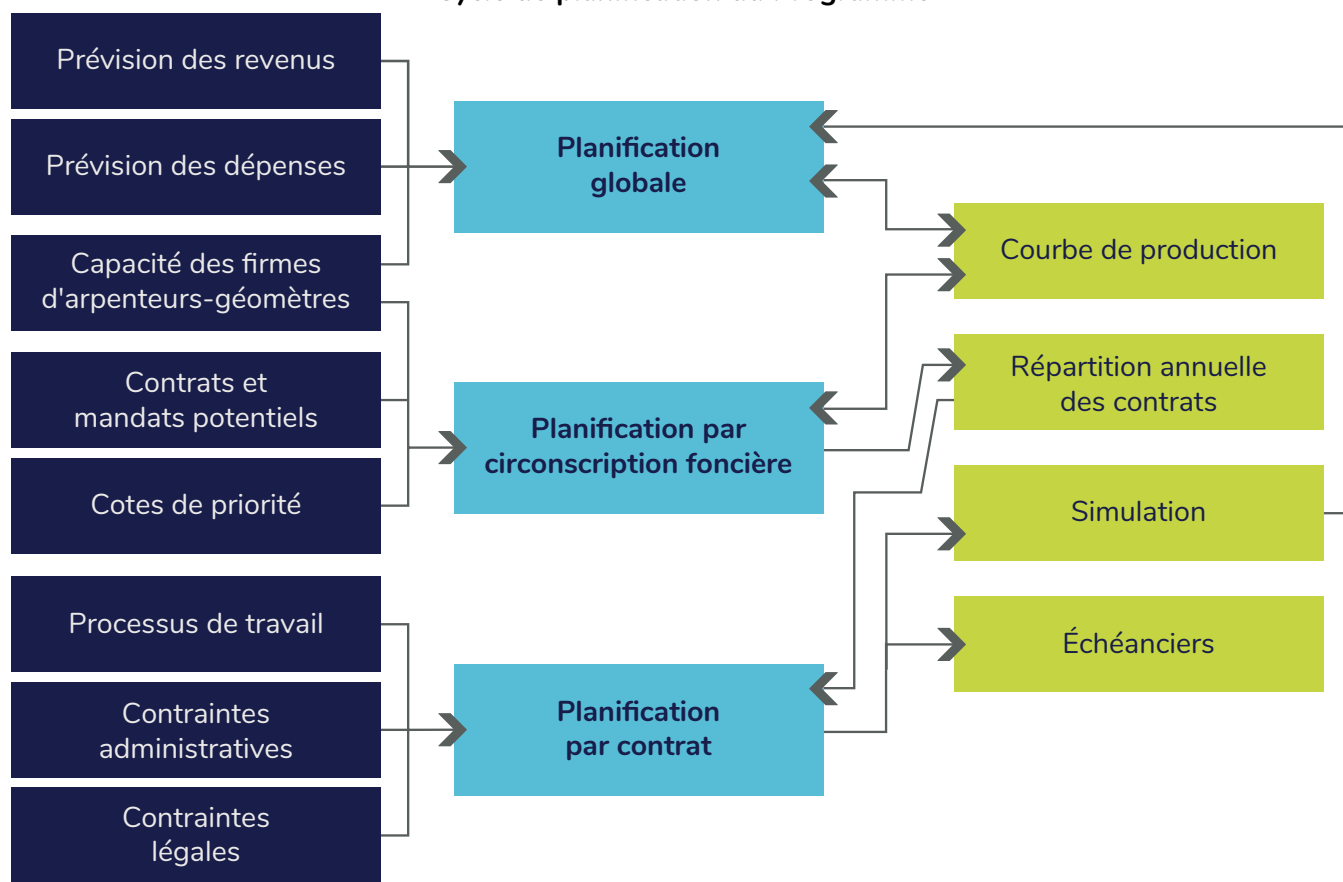
En 2002, les deux premières sources de revenus, soit le transfert du Fonds des registres et la tarification spéciale, sont fusionnées pour devenir la tarification spéciale que l'on connaît aujourd'hui. Ainsi, au 1^{er} avril 2002, un nouveau tarif d'honoraires additionnels de 40 \$ est perçu pour chaque réquisition d'inscription de droit ou de radiation et de 24 \$ pour les mentions de radiation additionnelles. Cette nouvelle tarification, indexée annuellement, se chiffre respectivement à 58 \$ et 35 \$ au 1^{er} avril 2022.

5.3 Déterminer les principes de la planification inhérente à la réforme cadastrale

L'ampleur de la réforme exige l'implantation d'un système de planification regroupant les facteurs qui influencent directement sa réalisation, soit l'acquisition, l'allocation et l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières. Le Ministère a retenu une planification basée sur une approche hiérarchique intégrée à trois niveaux : la planification globale, la planification par circonscription foncière et la planification par contrat. Ces trois niveaux de planification sont étroitement liés, car les résultats de chacun servent d'intrants au suivant.

Étant donné que le contexte dans lequel évolue le Programme a des répercussions directes sur les paramètres à la base des différents modèles, chaque niveau de planification est révisé annuellement. À titre d'exemple, la fluctuation de l'activité du marché immobilier a des effets directs sur les sources de revenus, sur le volume d'affaires et sur la capacité des firmes d'arpenteurs-géomètres à réaliser les travaux.

Cycle de planification du Programme



5.3.1 La planification globale

Cette planification consiste à évaluer globalement l'ensemble des ressources nécessaires à la réalisation du Programme. Le modèle vise à déterminer le calendrier de réalisation optimal tout en respectant deux contraintes majeures, soit l'autofinancement du Programme et la capacité de production des firmes d'arpenteurs-géomètres à réaliser les travaux. Les intrants des autres niveaux de planification permettent de préciser les besoins en effectif et les principaux postes de dépenses. Les revenus sont, quant à eux, évalués en fonction des mises en chantier, principal indicateur de la vigueur du marché immobilier.

5.3.2 La planification par circonscription foncière

Cette planification vise à optimiser l'attribution des 512 contrats de rénovation cadastrale couvrant les 73 circonscriptions foncières, tout en respectant les principaux éléments susceptibles d'influencer leur réalisation, soit l'autofinancement du Programme, le respect du calendrier de production, la capacité des firmes d'arpenteurs-géomètres à réaliser les travaux et la continuité dans la couverture du territoire des municipalités. Dans un premier temps, l'ensemble du territoire à rénover est découpé en contrats potentiels auxquels est associée une cote de priorisation. Cette cote est basée sur la densité de population, le volume de transactions immobilières, le volume des immeubles non immatriculés (partie de lots) et le volume d'anomalies cadastrales. Ainsi, en fonction de ces paramètres, le modèle vient préciser les contrats à attribuer par année financière et par circonscription foncière.

5.3.3 La planification par contrat

Cette planification détermine annuellement le calendrier détaillé des activités pour la réalisation des contrats choisis dans le cadre de la planification par circonscription foncière. Les activités touchées vont

du processus d'attribution des contrats à l'officialisation des plans cadastraux de rénovation, en passant par les activités à réaliser par les firmes contractantes et les activités de contrôle de la qualité effectuées par le Ministère.

Le modèle optimise près de 200 activités qui constituent le calendrier de réalisation de chacun des mandats d'un contrat. Quelque 70 contraintes associées au contexte de réalisation, de natures légales ou administratives, doivent être prises en compte soit par le Ministère, soit par les firmes d'arpentage qui réalisent les travaux. Il s'agit, à titre d'exemple, du délai de parution des avis interdisant l'inscription des transactions immobilières pendant la période où le Ministère doit intégrer au nouveau registre informatisé les plans récemment rénovés (communément appelé « gel légal ») et des délais de services liés à l'acceptation par le Ministère des biens livrables convenus avec les firmes d'arpenteurs-géomètres. Les ressources humaines disponibles, de même que la capacité des systèmes d'information, sont des contraintes importantes. Enfin, le Ministère doit composer avec les périodes de l'année où il ne peut imposer de gel légal dans les bureaux de publicité des droits, qu'on pense entre autres à l'effervescence du marché immobilier chaque printemps ou aux périodes de l'année défavorables au Programme, comme la tenue de consultations des plans par les propriétaires en plein cœur de l'été ou la réalisation de travaux d'arpentage en plein hiver. Cette planification est d'autant plus complexe que, à son apogée, 150 à 160 mandats sont en cours de réalisation simultanément.

Par ailleurs, ce modèle permet de simuler l'attribution et la réalisation des 512 contrats prévus, basées sur la répartition annuelle des attributions des contrats de rénovation de la planification précédente. Il permet d'estimer les volumes à réaliser annuellement et ainsi d'établir les besoins en ressources humaines et matérielles à court, moyen et long terme. Ces prévisions constituent des intrants importants à la planification globale.

5.3.4 Autres activités en soutien

D'autres activités révisées annuellement viennent soutenir le modèle de planification et la gestion du Programme. En voici quelques-unes.

5.3.4.1 Planification des besoins en effectif

L'effectif requis est estimé en fonction du nombre de contrats attribués annuellement et des activités de mise à jour du cadastre. Pour chacune des activités, un effort unitaire moyen est établi sur la base de l'expérience des années précédentes. Ces efforts unitaires, jumelés aux estimations de volumes d'activités à réaliser annuellement prévus par la simulation de la planification par contrat, viennent définir les besoins annuels en effectif du Ministère pour la réalisation du Programme.

5.3.4.2 Coûts unitaires

Les coûts unitaires par type de lot ont pour objectif d'estimer les coûts du marché. Basés sur les évaluations de coûts réalisées par le personnel du Ministère et sur les soumissions reçues, des coûts unitaires moyens sont calculés. Ces coûts moyens sont ensuite rajustés en fonction de certains critères, tels que la signature ou non des contrats et la complexité du territoire résiduel à rénover. Jumelés au nombre de lots à rénover, les coûts moyens permettent d'évaluer le coût total des contrats de rénovation, poste budgétaire important de la planification globale du Programme. La simulation de la planification par contrat vient répartir ces coûts dans le temps.

5.3.4.3 Tableaux de bord et analyses

Des tableaux de bord sont utilisés pour assurer le suivi des opérations. Des analyses sont aussi réalisées pour étudier divers phénomènes ou problématiques. Des indicateurs de gestion sont ajoutés, au besoin, aux tableaux de bord pour assurer le suivi des solutions mises en place.

5.4 Revoir le mode d'octroi des contrats

L'orientation initiale visant à confier à l'entreprise privée la réalisation des travaux de rénovation cadastrale est maintenue. Cependant, plusieurs modifications sont apportées au mode d'octroi ainsi qu'à la définition des contrats, y compris le cahier des charges, le devis technique et les instructions de rénovation cadastrale. Celles-ci visent à bien répondre à différents enjeux comme le respect de l'échéancier global et des coûts prévus, l'accessibilité aux contrats par les firmes d'arpenteurs-géomètres, le caractère à la fois provincial et régional des travaux, l'efficacité de la gestion contractuelle et, évidemment, l'impartialité et la transparence du processus d'attribution.

Cet exercice de révision des documents contractuels est réalisé conformément à la réglementation gouvernementale en matière de gestion contractuelle et à son évolution dans le temps.

5.5 Bien définir le cadastre rénové et sa portée ainsi que le processus de rénovation cadastrale

5.5.1 La révision du produit cadastral

L'une des conditions essentielles à la réussite du Programme consiste à ce que les différents partenaires et acteurs de la réforme partagent une compréhension commune de la définition et de la portée du cadastre rénové ainsi que de son nouveau mode de désignation.

La définition

Comme mentionné précédemment, la rénovation cadastrale vise à produire une image complète et fidèle du morcellement foncier. Le cadastre rénové doit également atteindre une qualité intrinsèque à un tel niveau que la conciliation des titres de propriété et du cadastre rénové pourra s'effectuer en vertu de la loi. À cette fin, il est établi que le nouveau cadastre doit inclure les caractéristiques essentielles suivantes : fiable, contenu standardisé, image complète, plan d'ensemble, morcellement constamment à jour, pérennité des limites des entités cadastrales, informatisé, évolutif.

Le cadastre rénové peut se définir comme un registre public établissant l'assiette sur laquelle s'exercent les droits immobiliers et qui rend possible la publicité des droits réels. Le contenu de ce registre bénéficie d'une présomption d'exactitude simple qui peut être renversée par la preuve contraire⁹.

La portée du cadastre rénové

D'une part, le Code civil du Québec situe le plan cadastral au cœur de la publicité des droits, confirmant ainsi son rôle principal qui consiste à immatriculer les immeubles à des fins de publicité des droits. D'autre part, il stipule que le plan cadastral contribue à la détermination de l'étendue du droit de propriété. Ainsi, le plan cadastral indique les limites des immeubles. Cependant, il ne les détermine pas. Selon le droit civil qui prévaut au Québec, seul le bornage permet d'établir définitivement les limites d'une propriété.

⁹ Code civil du Québec, article 3027, « Le plan cadastral est établi conformément à la loi et fait partie du registre foncier; il est présumé exact. S'il y a discordance entre les limites, les mesures et la contenance indiquées sur le plan et celles mentionnées dans les documents présentés, l'exactitude des premières est présumée. »

Le cadastre constitue donc une représentation graphique des immeubles; il n'enlève ni ne confère aucun droit de propriété.

Un des éléments importants concernant la qualité intrinsèque du cadastre rénové est celui assurant une conformité entre les titres de propriété et les mesures de la propriété représentées dans le plan cadastral. La Loi favorisant la réforme du cadastre québécois a été bonifiée par l'ajout de l'article 19.2¹⁰ qui vient spécifier que, lorsqu'une différence est constatée, en règle générale lors d'une transaction immobilière, les titres de propriété n'ont pas à être corrigés ou modifiés malgré des différences entre ces derniers et le plan cadastral. L'ajout de cette disposition permet de faire épargner aux propriétaires des délais et des frais importants.

Le mode de désignation cadastrale

Le mode de désignation cadastrale, élément fondamental du système cadastral, est constitué par l'ensemble des normes et des règles utilisées pour établir les dénominations de tous les éléments qui établissent le cadastre. Dans le cadre du cadastre rénové, il est simplifié en fonction de principes directeurs, dont voici les principaux :

- » L'utilisation exclusive du terme « lot », ce qui signifie l'abandon des autres appellations (bloc, île, quai, etc.);
- » L'abolition de la désignation des cadastres basés notamment sur les cantons et les paroisses et des désignations secondaires;
- » L'abolition des caractères alphabétiques et des symboles pour la composition du numéro de lot;
- » L'abolition de la notion de subdivision.

De plus, le mode de désignation cadastrale adopté par le Ministère élimine les lots à désignation irrégulière ainsi que les anomalies de désignation du système alors en vigueur, tout en permettant de distinguer un lot rénové d'un lot non rénové pendant la durée du Programme. Ce mode de désignation cadastrale se résume ainsi :

- » Tous les lots font partie du cadastre du Québec;
- » Une seule série de numéros est prévue pour tous les lots du cadastre du Québec;
- » Un numéro de la série des nombres naturels entiers est attribué à chaque lot;
- » La numérotation prend la forme 9 999 999;
- » Un lot ne peut pas chevaucher une limite de circonscription foncière.

L'enjeu du repérage des lots a été résolu par l'ajout d'un système de repérage par abscisse et ordonnée pour la consultation de la version papier du plan cadastral de rénovation ou du plan du cadastre du Québec, et par des fonctions de recherches automatisées pour la consultation de la version numérique.

5.5.2 Le processus de rénovation cadastrale

Le processus de rénovation cadastrale a fait l'objet d'une révision complète. Il est découpé en plusieurs livraisons (étapes), dont les différents biens livrables soutiennent à la fois la production d'un plan cadastral

10 Loi favorisant la réforme du cadastre québécois, article 19.2, « la description du lot contenue dans le titre d'acquisition du propriétaire et dans les actes constatant les charges, priorités, hypothèques ou autres droits affectant ce lot, est présumée concorder avec celle du lot montré sur le plan de rénovation. En cas de discordance, la description contenue dans ce titre ou dans ces actes n'a pas à être corrigée par l'obtention d'un jugement ou autrement. Ce titre, ces actes et l'inscription qui en a été faite ne peuvent être invalidés sous le seul motif que la description qu'on y trouve ne concorde pas avec celle du lot rénové. ».

de rénovation de qualité, le contrôle des coûts des travaux ainsi que les communications destinées aux propriétaires fonciers.

Ce processus et son découpage en livraisons s'inspirent du déroulement habituel des travaux en matière d'arpentage foncier que l'on peut résumer en fonction des étapes suivantes : recherches sur les titres de propriété, relevé d'arpentage sur le terrain, analyse foncière et production du plan. À ces étapes se sont ajoutées les communications destinées aux propriétaires, dont la consultation de ceux-ci, ainsi que le gel légal qui mène à l'officialisation du plan cadastral de rénovation et à sa publicité au Bureau de la publicité des droits, des municipalités et des municipalités régionales de comté (MRC) concernées.

5.6 Trouver une solution légale aux situations conflictuelles entre le cadastre rénové et les titres de propriété

Les travaux de rénovation cadastrale réalisés de 1985 à 1991 ont permis de révéler des discordances provenant soit d'anomalies cadastrales, soit d'occupations non conformes, soit de titres erronés, sans qu'il soit possible de les résoudre dans le cadre de la réforme cadastrale, obligeant les propriétaires concernés à entreprendre des procédures de correction de titres de propriété.

Afin de permettre de régler les problématiques liées au cadastre durant des travaux de rénovation cadastrale et d'éviter les frais de correction aux propriétaires, les modifications suivantes ont été apportées à la Loi favorisant la réforme du cadastre québécois :

- » La Loi fait concorder par une présomption simple la description du lot contenue dans le titre de propriété avec celle du plan de rénovation, de façon à éviter aux propriétaires d'avoir à corriger leurs titres;
- » La Loi introduit une disposition ayant pour effet d'empêcher que soit invalidé les titres de propriété ou leur inscription pour le seul motif que la description du titre ne concorde pas avec celle du lot rénové.

6. LES ACTIVITÉS DE MISSION

6.1 La rénovation cadastrale

La rénovation cadastrale vise à satisfaire le premier objectif du Programme de réforme du cadastre québécois, soit reconstituer une image complète et fidèle du morcellement foncier.

6.1.1 Rôles et responsabilités

Le Ministère est le maître d'œuvre du Programme. Il a comme responsabilités de définir le produit cadastral, de produire les instructions de rénovation cadastrale, de planifier et de contrôler les travaux, d'en assurer le suivi et d'officialiser le plan cadastral de rénovation.

Le prestataire de services est le mandataire du Ministère. En réalisant les travaux de rénovation cadastrale, il engage son opinion professionnelle. Il doit prendre tous les moyens nécessaires pour assurer une représentation cadastrale adéquate de tous les lots inclus sur le territoire couvert par son contrat. Il doit mettre en place un système téléphonique permettant à tous les propriétaires qui le désirent de communiquer avec lui, organiser une consultation des plans par les propriétaires et répondre à toutes les demandes qui lui sont adressées.

Les propriétaires sont les détenteurs de droits. Ils ont comme responsabilité de contribuer aux travaux en fournissant les documents privés qu'ils possèdent et en participant à la consultation des plans.

Les grands propriétaires¹¹ sont aussi des détenteurs de droits. Ils sont considérés comme des propriétaires à valeur ajoutée. Ils ont comme responsabilités de fournir leurs prétentions au prestataire de services, de le soutenir et de s'assurer que la représentation cadastrale de leur propriété est conforme par la production d'un avis technique.

6.1.2 Les instructions

Conformément aux dispositions de l'article 2 de la Loi sur le cadastre (L.R.Q., c. C -1), qui spécifie que : « Tout plan cadastral est établi selon les instructions du ministre qui peut prendre tout moyen qu'il croit propre à en assurer l'exactitude », des instructions pour la réalisation d'un mandat de rénovation cadastrale ont été rédigées.

Elles s'appliquent aux rénovations cadastrales à réaliser en vertu de l'article 10 de la Loi favorisant la réforme du cadastre québécois (L.R.Q., c. R -3.1) qui stipule que : « Le ministre des Ressources naturelles et de la Faune prépare un plan de rénovation cadastrale d'un territoire lorsqu'il est d'avis que le morcellement de ce territoire ou que les modifications faites à ce morcellement l'exigent. Il peut à cette fin se référer à tout plan ou livre de renvoi qu'il juge utile ou nécessaire même s'il a été préparé irrégulièrement ou n'a pas été mis en vigueur ».

Les instructions s'adressent spécialement aux arpenteurs-géomètres (les prestataires de services) qui sont, d'après l'article 34 de la Loi sur les arpenteurs-géomètres (L.R.Q., c. A -23), les seuls professionnels autorisés à réaliser des opérations cadastrales. Cet article stipule que : « L'arpenteur-géomètre est un officier public. Constituent l'exercice de la profession d'arpenteur-géomètre :

- a) tous arpentages de terrains, mesurages aux fins de borner, bornages, levés de plans, toutes confections de plans, de procès-verbaux, de rapports, de descriptions techniques de territoires, de certificats de localisation et de tous documents ainsi que toutes opérations faites par méthode directe, photogrammétrique, électronique ou autre se rapportant de quelque manière que ce soit au bornage, lotissement, établissement d'assiette de servitude, piquetage de lots, et relevés des lacs, rivières, fleuves et autres eaux du Québec, aux calculs de superficies des propriétés publiques et privées, à toutes les opérations cadastrales ou aux compilations de lots ou de parties de lots, ainsi qu'à la représentation cartographique de territoire aux fins susdites;
- b) l'établissement et la tenue à jour du canevas des points géodésiques de tout ordre de précision et l'établissement des contrôles photogrammétriques aux fins des travaux énumérés au paragraphe a. »

Enfin, les instructions font partie intégrante des contrats relatifs aux travaux de rénovation cadastrale.

Elles servent notamment à présenter :

- » Le cadastre du Québec et sa portée;
- » Chacune des étapes du processus de réalisation d'un mandat de rénovation cadastrale ainsi que les rôles et les responsabilités du prestataire de services et du Ministère;
- » Les définitions et les règles qui assureront la qualité et l'homogénéité du produit cadastral;
- » Les différents biens livrables qui doivent être produits dans le cadre de la réalisation d'un mandat de rénovation cadastrale.

11 Les propriétaires de cette catégorie ont comme caractéristique commune de posséder un parc immobilier important qui peut être réparti dans plusieurs régions. Il s'agit notamment du ministère des Ressources naturelles et des Forêts, du ministère des Transports, du ministère de l'Environnement et de la lutte contre les changements climatiques, des municipalités, de la Société québécoise des infrastructures, de Parcs Canada, des entreprises forestières ou des compagnies de chemin de fer.

L'application de ces instructions ne restreint aucunement l'analyse foncière que les prestataires de services doivent effectuer dans le cadre de la rénovation cadastrale. Cette analyse demeure en tout temps régie par les règles qui gouvernent l'exercice de la profession d'arpenteur-géomètre. C'est pourquoi, en plus de s'engager à répondre aux instructions, le prestataire engage son opinion professionnelle.

6.1.3 Préparation des contrats

Le Ministère délimite le territoire couvert par les mandats du contrat et rédige le devis technique. Divers critères sont considérés, comme la limitation de la taille et de la superficie des mandats, la limitation d'une seule circonscription foncière par mandat et le traitement entier des lots originaires.

Pour définir les mandats, le Ministère utilise plusieurs sources d'information, dont :

- » Les documents cadastraux;
- » Les rôles d'évaluation foncière;
- » Les matrices graphiques;
- » Les plans illustrant le caractère privé et public des terres;
- » Les plans de compilation cadastrale;
- » Les cartes topographiques.

L'expertise et les connaissances des municipalités et des autres grands propriétaires sont également mises à profit.

Chaque mandat fait l'objet d'une analyse exhaustive pour évaluer le coût des travaux de rénovation. Cela permet au Ministère de juger du prix des soumissions reçues pour les contrats dont le prestataire de services indique le prix estimé pour réaliser les travaux, et de déterminer le prix pour les contrats où c'est le Ministère qui fixe le prix. L'analyse considère :

- » Les types de morcellement;
- » L'âge et la qualité du morcellement cadastral;
- » Les anomalies au cadastre;
- » La topographie, l'hydrographie et le réseau routier;
- » Les infrastructures géodésiques et photogrammétriques;
- » Les particularités propres au territoire.

6.1.4 Gestion des contrats

La réalisation des travaux de rénovation cadastrale est confiée à des firmes d'arpenteurs-géomètres. L'attribution des contrats est régie par la *Loi sur les contrats des organismes publics* et les *règlements afférents*. Un comité de sélection évalue les soumissions reçues en fonction des critères établis dans les documents d'appel d'offres. Le Ministère est lié à la recommandation du comité et le résultat est sans appel. Il conserve toutefois le droit de signer ou non le contrat.

Les documents d'appel d'offres, soit le contrat, le cahier des charges, le devis technique, les instructions et les avis aux prestataires de services, contiennent les modalités de réalisation des travaux, comme les biens livrables à produire, les échéanciers de réalisation et les versements qui s'y rattachent et les pénalités prévues en cas de non-respect des échéanciers. Par ailleurs, le Ministère demeure en contact constant avec les prestataires de services pour s'assurer du bon déroulement des travaux.

6.1.5 Contrôles de la qualité

Le Ministère exerce deux types de contrôles. Dans un premier temps, il s'assure que les biens livrables sont recevables, c'est-à-dire qu'ils répondent aux standards établis dans les instructions. S'ils ne sont pas recevables, ils sont immédiatement retournés aux prestataires de services et une nouvelle version des biens livrables est exigée.

Lorsqu'ils sont jugés recevables, une série de contrôles automatisés est réalisée pour valider la présence, le format, la cohérence, ainsi que le contexte des données contenues dans des biens livrables. Finalement, une série de contrôles manuels ou assistés sont réalisés pour s'assurer que le prestataire de services a pris tous les moyens nécessaires pour établir son opinion professionnelle et que le tout s'est fait dans les règles de l'art. La représentation cadastrale relève de l'opinion du professionnel qui signera le plan cadastral de rénovation et qui en demeure responsable après le dépôt final au plan global.

Le processus de contrôle est itératif et évolutif. Lorsque les biens livrables ne sont pas jugés conformes, ils sont retournés au prestataire de services. À la réception d'une nouvelle version, une nouvelle série de vérifications sont réalisées pour s'assurer que les corrections demandées ont été apportées. Après un certain nombre de versions reçues, des frais de retour sont prévus dans le contrat pour en limiter le nombre. Enfin, pour assurer l'uniformité des contrôles de la qualité, des guides ont été produits.

Ainsi, le Ministère a réalisé près de 11 600 contrôles de la qualité. Rappelons que, pour chaque mandat de rénovation officialisé au Ministère, près de 90 contrôles manuels et assistés sont effectués ainsi qu'environ 400 validations automatisées dans les systèmes informatiques qui prennent en charge la gestion du cadastre.

Contrôles de la qualité réalisés par livraison

Livraisons	Échec des contrôles de recevabilité	Échec des contrôles de la qualité	Version annulée, problème de système	Version acceptée	Total	Nombre moyen de versions
1	10	19	0	1 314	1 343	1,02
2 et 8	64	513	8	1 546	2 131	1,38
3	535	1 803	22	1 295	3 655	2,82
5	349	771	8	1 293	2 421	1,87
7	31	1 140	0	876	2 047	2,34
Total	989	4 246	38	6 324	11 597	1,83

Près de trois versions sont nécessaires, en moyenne, pour l'acceptation de la livraison 3, étape de validation du plan projet qui sera soumis à la consultation des propriétaires. Et près de deux versions le sont pour l'acceptation de la livraison 5, étape du dépôt officiel du plan de rénovation au cadastre du Québec.

6.1.6 Accompagnement des municipalités

Chacune des municipalités du Québec est rencontrée avant que les travaux de rénovation cadastrale ne touchent son territoire. Cette rencontre, organisée et animée par un représentant du Ministère, réunit un représentant du prestataire de services et des représentants municipaux.

Les notions concernant le cadastre québécois, la rénovation cadastrale et ses caractéristiques, l'accompagnement des propriétaires et des grands propriétaires ainsi que le cadre d'intervention, les

grandes étapes de réalisation d'un mandat de rénovation cadastrale et les rôles et les responsabilités des intervenants sont présentés aux participants. Une pochette est également remise à la municipalité. Celle-ci contient des articles types pour les municipalités qui désirent informer leurs citoyens du début des travaux de rénovation cadastrale sur le territoire, des exemples d'avis d'intention et de consultation destinés aux propriétaires pendant les travaux, le cadre d'intervention des grands propriétaires et les guides produits à leur intention, ainsi que divers feuillets d'information concernant la rénovation cadastrale.

Ces rencontres permettent d'échanger sur les rôles et les attentes de chacun et de répondre aux questions des représentants municipaux. Elles s'insèrent dans la stratégie de communication adoptée par le Ministère afin de concourir au bon déroulement du Programme, et ultimement à la qualité des travaux.

Enfin, le Ministère a mis en place un portail regroupant en un seul lieu l'ensemble des renseignements qui s'adressent aux intervenants et aux artisans de la réforme cadastrale et de la mise à jour du cadastre, dont les municipalités.

6.1.7 Analyse post-officialisation

Comme il est stipulé dans le contrat, le prestataire de services a l'obligation de reprendre tous les travaux pour lesquels des erreurs ou des omissions sont constatées, et ce, à la satisfaction du Ministère. À partir de 2004-2005, pour inciter les prestataires de services à répondre avec diligence à cette obligation, un montant équivalent à 5 % de la valeur des travaux est retenu et lui est versé, à raison de 1 % par année, dans les cinq années suivant le dépôt du mandat. Cette obligation contractuelle¹² peut être levée si les trois conditions suivantes sont respectées :

- » Le mandat doit être officialisé depuis au moins cinq ans;
- » Le traitement de toutes les demandes de révision cadastrale associées au mandat doit être terminé;
- » Le mandat doit respecter les critères de qualité déterminés par le Ministère.

La levée de cette obligation contractuelle permet au prestataire de services de se soustraire à l'obligation de justifier son opinion professionnelle et d'apporter les modifications requises, s'il y a lieu. C'est alors le Ministère qui prend en charge le traitement des demandes de révision et les corrections qui peuvent en découler. Rappelons que, en aucun temps, l'arpenteur-géomètre signataire des travaux ne peut se soustraire à sa responsabilité professionnelle¹³.

6.2 La mise à jour du cadastre

Le processus de mise à jour du cadastre vise à satisfaire le deuxième objectif du Programme de réforme du cadastre québécois, soit d'assurer la mise à jour régulière du plan cadastral. Ce processus existe depuis la création du cadastre et se poursuivra après la fin du Programme. En vertu du Code civil du Québec, toute personne peut modifier un lot dont elle est propriétaire. Pour ce faire, elle doit mandater un arpenteur-géomètre qui prépare les documents nécessaires pour modifier le plan cadastral. Le Ministère contrôle toute demande de mise à jour et l'officialise sur le plan du cadastre du Québec.

12 Lorsque le prestataire de services signe un contrat de service professionnel avec le ministre, il a l'obligation de réaliser les travaux conformément aux instructions qui lui sont données et en respect de ses obligations et engagements définis aux différents documents contractuels. Il devient ainsi responsable des conséquences que pourrait avoir tout manquement à ces règles.

13 L'arpenteur-géomètre identifié par le prestataire de services comme expert foncier et responsable de l'analyse foncière a aussi le devoir de réaliser ses travaux dans le respect des obligations attachées à la pratique de sa profession. Il est responsable des conséquences que pourrait avoir tout manquement à ces obligations professionnelles. Le contrôle de la pratique de la profession d'arpenteur-géomètre est assuré par l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec.

6.2.1 Rôles et responsabilités

L'arpenteur-géomètre mandaté par un propriétaire doit s'assurer que la demande de mise à jour respecte les lois et les règlements en vigueur ainsi que la volonté de son client. Quant à lui, le Ministère s'assure du respect des instructions qu'il établit, officialise la demande et la transmet au registre foncier pour la mise en vigueur des lots en vue de la publicité foncière. Il en transmet également une copie à la municipalité concernée afin qu'elle puisse actualiser ses outils de gestion du territoire, dont la matrice graphique et le rôle d'évaluation foncière.

6.2.2 Les instructions

Les instructions pour la mise à jour du cadastre ont évolué au fil du temps, tout en respectant les lois et les règlements en vigueur, dont le *Code civil du Bas-Canada*, le *Code civil du Québec* et la *Loi sur le cadastre*.

Tout comme pour la rénovation cadastrale, les instructions pour la mise à jour du cadastre québécois sont rédigées en vertu des dispositions de l'article 2 de la *Loi sur le cadastre* (RLRQ, c. C -1). Les opérations cadastrales qui en découlent permettent de modifier les données géométriques et descriptives ainsi que la numérotation des lots. Les instructions indiquent à l'arpenteur-géomètre la façon de transmettre les documents de façon cohérente pour qu'ils soient archivés dans la banque de données cadastrale du Québec. En aucun temps les instructions n'interviennent sur la qualité de l'analyse foncière préalable à l'émission de l'opinion professionnelle. Depuis 1996, quatre versions d'instructions ont été rédigées afin de les adapter à l'avènement du nouveau cadastre du Québec ainsi qu'à l'évolution de la pratique professionnelle et du contexte légal et administratif.

6.2.3 Contrôles de la qualité

Le Ministère doit s'assurer, dans le cadre d'un processus de contrôle de la qualité rigoureux, de l'intégration et de l'édition des données géométriques et descriptives des demandes de mise à jour. Une première étape permet à l'arpenteur-géomètre requérant de prévalider sa demande à partir d'un système de validations automatisées. Le processus est itératif et permet à l'arpenteur-géomètre requérant de s'assurer que sa demande peut être présentée au Ministère.

À la suite de sa réception, des contrôles de la qualité sont effectués pour s'assurer que la demande respecte les instructions et est conforme. Toutes les demandes ne respectant pas les standards établis sont retournées à l'arpenteur-géomètre requérant pour correctifs. Finalement, le Ministère officialise les lots au plan de cadastre du Québec.

6.2.4 Éditeurs de logiciels

Au fil du temps, certaines entreprises québécoises de création de logiciels d'arpentage ont contribué à la réalisation du Programme en développant des applications soutenant le travail des arpenteurs-géomètres qui pratiquent en cabinet privé. Certaines validations ont été développées afin de permettre aux arpenteurs-géomètres requérants de présenter une demande de mise à jour qui minimise les erreurs. Une collaboration entre le Ministère et les éditeurs de logiciels permet une mise à jour constante et efficiente des applications d'aide à la production des demandes de mises à jour.

6.3 La diffusion du cadastre

La création d'un plan d'ensemble à l'échelle du Québec permet une diffusion numérique du morcellement foncier, fort utile entre autres pour les gestionnaires du territoire. La notion de polyvalence du cadastre québécois, un des trois objectifs du Programme, prend alors toute sa signification. Les formats et les modes de livraison de l'information cadastrale sont adaptés pour répondre aux besoins croissants de la clientèle.

6.3.1 Produits cadastraux

En 2010-2011, le Ministère entreprend la numérisation de la collection de documents répertoriés dans ses archives cadastrales. Les objectifs de ce projet étaient de faciliter la diffusion et la consultation des documents cadastraux et de limiter l'impression. Le Ministère souhaitait également garantir la pérennité de cet actif informationnel et renforcer la sécurité du patrimoine documentaire cadastral. La version numérisée constitue le nouvel original des documents archivés. Ces documents numérisés sont rendus accessibles à la clientèle sur le site du Registre foncier du Québec en ligne.

6.3.2 Infolot ou la consultation en ligne des données cadastrales

Le site Web Infolot¹⁴, lancé en octobre 2001, permet notamment de consulter les données cadastrales officielles en territoire rénové. Il permet de rechercher un lot à l'aide de différents critères, comme son numéro ou l'adresse de la propriété, et de naviguer sur la carte interactive à l'aide de différents outils conviviaux. La version gratuite de ce site indique le numéro des lots ainsi que leurs limites. La version payante fournit en plus les mesures des lots, leurs contenances de même que des renseignements complémentaires comme le nom du propriétaire au moment de sa création.

Des améliorations et des ajouts ont été apportés à ce site au fil du temps afin de faciliter l'accès à l'information. Ces améliorations ont pris la forme de capsules d'information pour la clientèle qui consulte le cadastre et commande des données, de modes d'extraction de données cadastrales à même la carte interactive, de formats d'extraction accessibles en mode libre-service, de modes de paiement par carte de crédit, de facturation électronique simplifiée, de révision de la page d'accueil et de l'ajout d'une couche d'information permettant la superposition du cadastre aux photos aériennes du gouvernement du Québec.

6.3.3 Données numériques du cadastre

Initialement, les données numériques du cadastre du Québec ont majoritairement été utilisées par les arpenteurs-géomètres, les municipalités et les MRC du Québec. Avec l'évolution des technologies et de la géomatique, d'autres utilisateurs du cadastre, comme des organismes publics ou des compagnies de services publics et privés, ont exprimé un besoin de connaissances foncières liées à leurs activités. Afin de répondre aux besoins croissants de la clientèle, le Ministère a conclu diverses ententes avec certains clients pour favoriser l'utilisation de la donnée cadastrale. Ainsi, celle-ci peut contribuer à cartographier ou à analyser différents phénomènes dans diverses disciplines aussi variées que des problèmes de santé publique ou la production d'un service en ligne de soumission de contrats d'entretien de pelouse.

Par ailleurs, depuis août 2015, le Ministère partage avec les universités québécoises, par l'entremise du Bureau de coopération interuniversitaire, l'accès à certaines données géographiques et foncières, dont l'ensemble des lots rénovés, permettant ainsi de soutenir l'enseignement et la recherche et de développer l'expertise québécoise.

De plus, dans le cadre de l'Approche de coopération en réseau pour l'information géographique (ACRIgéo), le Ministère partage sans frais avec ses membres, depuis 2016, les données cadastrales, son service de consultation en ligne (Infolot) et son service WMS cadastre. Ce partage facilite l'accès aux données et évite aux membres d'acquérir, de manipuler et de stocker les données afin de les visualiser avec d'autres couches de données géospatiales en provenance de différents producteurs.

14 Le site est accessible à l'adresse suivante : <https://appli.mern.gouv.qc.ca/infolot>.



Section III : L'évolution des façons de faire

7. UNE QUALITÉ AMÉLIORÉE DES BIENS LIVRABLES

7.1 L'évolution des instructions

Selon la *Loi sur le cadastre*, le Ministère établit des instructions pour la réalisation des travaux de rénovation cadastrale et de la mise à jour du cadastre. Celles-ci ont évolué en fonction de l'avancement et des résultats obtenus des travaux de rénovation cadastrale et de mise à jour du cadastre du Québec, ainsi que de l'émergence des nouvelles technologies et de nouveaux besoins.

7.1.1 En rénovation cadastrale

Dès 1993, un comité de travail sur les normes et les procédures de rénovation est formé. Ce comité est composé de représentants du Ministère, de l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec, de la Fédération des arpenteurs-géomètres du Québec et de l'Université Laval. Les travaux du comité permettent la confection d'une première version des « Instructions pour la réalisation d'un mandat de rénovation cadastrale ». Ces instructions font partie intégrante des 14 premiers contrats de rénovation cadastrale octroyés durant l'année financière 1994-1995.

Depuis la création de la première version des « Instructions », une série de modifications y ont été apportées. Ces changements ont été motivés par un souci d'amélioration continue de la qualité du plan cadastral de rénovation, de l'efficacité du processus de réalisation, d'un meilleur contrôle des coûts, des communications avec les propriétaires et les grands propriétaires ainsi que par la mise à profit des avancées technologiques.

Ainsi, six générations d'instructions ont été produites pour lesquelles des modifications substantielles ont été apportées, comme l'ajout des modalités d'immatriculation des propriétés superficielles, le retrait de la notion de lot intégrable et non intégrable, l'ajout de nouvelles livraisons au processus de rénovation cadastrale ou l'exigence de la signature numérique des documents cadastraux par l'arpenteur-géomètre au moment de l'officialisation des plans. Neuf versions intermédiaires sont aussi introduites visant des modifications ou des précisions de moindre envergure. Un tableau présentant le nombre de mandats déposés par version d'instructions se trouve à la page suivante.

7.1.2 En mise à jour du cadastre

Après l'officialisation des premiers mandats de rénovation cadastrale, le Ministère doit gérer les demandes de mises à jour du cadastre sur deux types de territoires, soit le territoire où les travaux de rénovation cadastrale sont réalisés (territoire rénové) et le territoire où les travaux sont à venir (territoire non rénové). Pour le territoire non rénové, les instructions alors en vigueur continuent de s'appliquer.

Pour le territoire rénové, de nouvelles instructions sont établies afin de fixer les règles qui assureront la mise à jour régulière des plans cadastraux dans le nouveau cadastre du Québec. Cette première version, parue en 1996, introduit l'obligation de fournir les documents cadastraux en double exemplaire, l'un étant informatique, l'autre étant la version papier de l'exemplaire informatique. Les deux exemplaires doivent être équivalents. L'utilisation d'un module d'impression certifiée permet au Ministère de s'assurer de l'équivalence entre les deux exemplaires.

Nombre de mandats déposés par version d'instructions

Année d'attribution	Version d'instructions						Total
	1.0	2.0 et 2.1	3.0 à 3.3	4.0 et 4.1	5.0 à 5.3	6.0 et 6.1	
1994-1995	14		28				42
1995-1996		7	41				48
1996-1997			74				74
1997-1998			84				84
1998-1999			47		2		49
1999-2000				95			95
2000-2001				26			26
2001-2002					42		42
2002-2003					78		78
2003-2004					45		45
2004-2005					51		51
2005-2006					40		40
2006-2007					48		48
2007-2008					47		47
2008-2009					50		50
2009-2010						60	60
2010-2011						60	60
2011-2012						68	68
2012-2013						66	66
2013-2014						63	63
2014-2015						52	52
2015-2016						58	58
2016-2017						49	49
Total	14	7	274	121	403	476	1 295

L'expérience acquise et certaines modifications des façons de faire permettent la mise en place, en 2003, d'une deuxième version des instructions. Essentiellement, on y trouve plus d'exemples pratiques offrant aux arpenteurs-géomètres un meilleur soutien dans la production de leur documentation cadastrale.

Des changements majeurs apparaissent dans la troisième version des instructions en territoire rénové, publiée en 2011 après la numérisation des archives cadastrales et la *Loi modifiant la Loi sur le cadastre* et le *Code civil du Québec*. Ainsi, ces modifications permettent l'évolution du plan cadastral en mode numérique exclusivement et l'introduction de la signature numérique.

Une quatrième version des instructions en territoire rénové paraît en 2017 et apporte quelques modifications, dont l'ajout d'un arbre décisionnel permettant de mieux comprendre l'utilisation de l'article 3043 alinéa 3 du *Code civil du Québec* et des exemples supplémentaires de l'approbation signée du propriétaire. Cette version s'applique encore aujourd'hui.

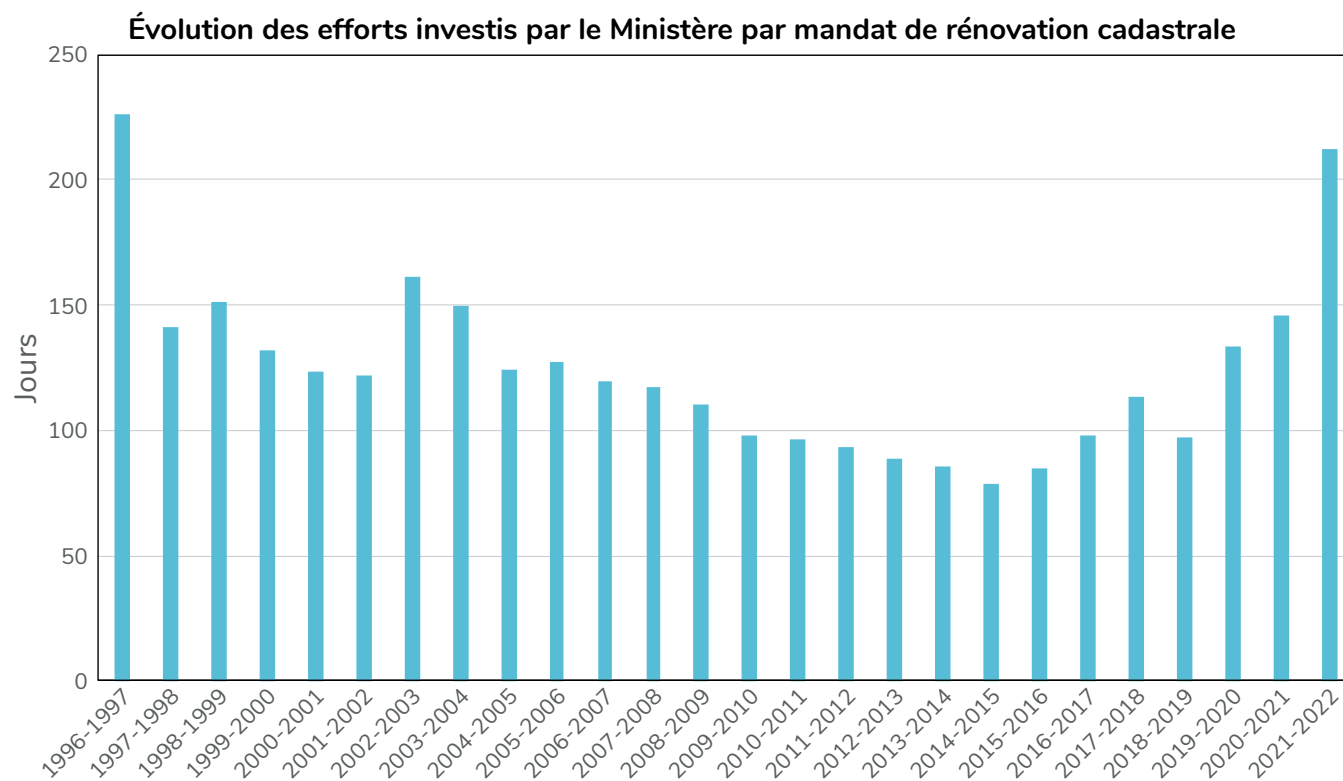
7.2 L'adaptation et l'optimisation des contrôles de la qualité

Dans un souci d'amélioration continue, le Ministère cherche constamment à optimiser ses contrôles de la qualité et à les adapter au contexte dans lequel ils sont réalisés. Les avancées technologiques, la modernisation des outils et l'ajout de contrôles automatisés permettent au Ministère d'améliorer l'efficacité et l'homogénéité de ces contrôles de la qualité et, par conséquent, la qualité du cadastre du Québec.

7.2.1 Pour la rénovation cadastrale

Les contrôles de la qualité des biens livrables des premiers mandats mettent en lumière les forces et les aspects à améliorer de la version initiale des instructions pour la réalisation de la rénovation cadastrale. Ainsi, tout au long du Programme, des versions d'instructions améliorées se succèdent de manière à suppléer aux situations problématiques observées.

Par conséquent, les processus de contrôle de la qualité sont continuellement revus et adaptés en fonction des versions d'instructions produites, des possibilités d'optimisation et des améliorations technologiques. Le graphique suivant présente l'évolution des efforts investis par le Ministère dans le traitement d'un mandat de rénovation cadastrale. Les fluctuations observées démontrent les conséquences des problématiques vécues et des mesures appliquées afin d'en améliorer l'efficacité.



Ainsi, en 1997 et 1998, le Ministère modifie ses instructions et instaure des outils de prévalidation qui permettent au prestataire de services de s'assurer que ses biens livrables sont conformes aux instructions et, par le fait même, de réduire le nombre de versions de livraisons transmises au Ministère et d'optimiser la réalisation du plan cadastral de rénovation, et ce, autant pour la version projet soumise à la consultation des propriétaires que pour la version définitive qui sera officialisée.

Au début des années 2000, les instructions sont modifiées afin d'améliorer la qualité du plan cadastral de rénovation sous l'aspect de l'analyse foncière. De plus, certaines modifications sont apportées aux modalités d'appels d'offres. Entre autres, l'appel de services sans prix sera dorénavant utilisé pour solliciter des offres

là où le Ministère croit qu'il n'y a pas de concurrence. Dans ce cas, le coût des travaux est évalué par une équipe de professionnels du Ministère. Chaque évaluation tient compte des particularités territoriales et du niveau de difficulté appréhendée. Le coût du contrat est ensuite fixé dans les documents d'appel d'offres.

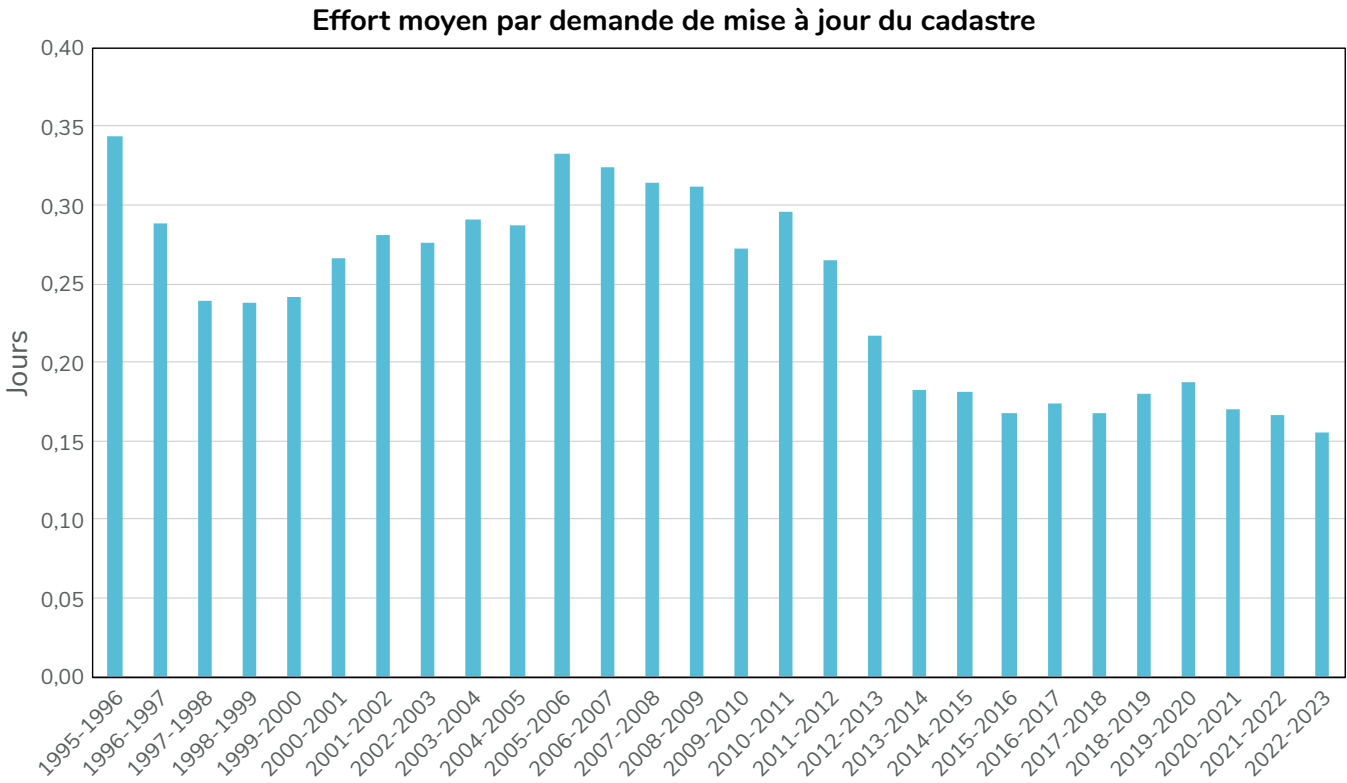
De 2002 à 2014, des modifications aux instructions, des possibilités technologiques et la réalisation de projets complémentaires permettent d'améliorer considérablement les contrôles de la qualité. Que ce soit la modernisation des outils géomatiques ou l'ajout de nouveaux contrôles automatisés, tous contribuent à minimiser les contrôles manuels ainsi qu'à optimiser la gestion des biens livrables et l'efficacité des contrôles de la qualité. Par exemple, dans les premières années, le prestataire de services devait transmettre ses biens livrables en format papier ou sur support informatique (disquettes ou CD-ROM) par courrier ou par messagerie. La mise en place d'une plateforme d'échange numérique sécurisée améliore grandement la gestion des biens livrables, notamment en éliminant le transport et les frais afférents.

Enfin, la documentation des processus, la production de guides ainsi que l'expertise et la stabilité du personnel contribuent aussi à l'efficacité et à la cohérence des contrôles de la qualité.

À partir de 2014, les contrats attribués aux prestataires touchent majoritairement des secteurs où peu de travaux d'arpentage ont été réalisés. Ainsi, le critère de connaissance du territoire, gage de la qualité des travaux de rénovation du cadastre, devient moins prioritaire. Cela explique notamment l'augmentation de la concurrence et la baisse marquée des prix constatée dans les années précédentes. En contrepartie, le Ministère doit suivre de façon plus serrée l'évolution des travaux de ces contrats afin de s'assurer de leur qualité.

7.2.2 Pour la mise à jour du cadastre

Le graphique suivant présente l'effort moyen déployé par le Ministère pour le contrôle de la qualité des demandes de mise à jour du cadastre.



Le déploiement des systèmes d'information, dès le début du Programme, permet d'automatiser certaines fonctions, jusque-là réalisées manuellement, liées au contrôle de la qualité des mises à jour du cadastre. Notamment, un outil de prévalidation permet aux arpenteurs-géomètres de s'assurer de la conformité de plusieurs aspects de leur demande de mise à jour aux instructions établies par le Ministère.

Tout au long du Programme, le Ministère doit contrôler deux types de demandes, soit les demandes en territoire non rénové et celles en territoire rénové. De 2000 à 2009, le Ministère vit une période de transition dans la réalisation de ces deux processus de contrôle alors que le volume de demandes de mise à jour en territoire rénové devient de plus en plus important.

Comme pour la rénovation cadastrale, les possibilités technologiques et la réalisation de grands projets complémentaires, de 2010 à 2015, ont grandement amélioré l'efficacité des contrôles de la qualité. Notamment, le projet nommé « Le cadastre entièrement informatisé » permet d'éliminer la production de documents sur support physique dans le processus de mise à jour du cadastre et de simplifier grandement les contrôles de la qualité.

7.3 La réalisation de projets complémentaires

En complément du Programme de réforme du cadastre québécois, d'autres projets ont été réalisés ou sont en cours de réalisation afin d'harmoniser ou de bonifier les différents registres en matière de droits fonciers du Ministère.

7.3.1 Harmonisation des banques de données du cadastre et du registre foncier

Comme il est décrit dans le premier chapitre, le cadastre a été créé à partir des plans seigneuriaux et des plans d'arpentage de l'époque. Un plan de chaque cité, ville, village, paroisse et canton a ainsi été préparé. Quelque 1 450 plans, appelés « plans originaux », ont été créés, chacun recevant une appellation. Pour chaque propriété illustrée sur ces plans, une page de l'index des immeubles est ouverte dans le livre foncier de la circonscription foncière concernée.

L'appellation des cadastres n'est pas normalisée et les dénominations utilisées sont désuètes, complexes et portent à confusion. Conséquemment, il n'est pas rare de constater des incohérences entre les désignations officielles du cadastre et celles des index des immeubles du registre foncier (lot 10b du Rang III du cadastre X et lot 10-b du cadastre X). Par ailleurs, pour certains lots rendus inactifs au cadastre, des index des immeubles étaient toujours valides pour l'inscription d'actes.

Ainsi, avec le Programme de réforme du cadastre québécois et l'informatisation des bureaux de la publicité des droits, l'harmonisation des banques de données cadastrales et celles du registre foncier sont devenues nécessaires.

Dans un premier temps, les lots actifs et inactifs entre les deux banques ont été arrimés. Ainsi, le Ministère s'est assuré de rénover tous les lots actifs et de ne pas rénover des lots inactifs.

Dans un deuxième temps, avant de procéder à l'informatisation de chacune des circonscriptions foncières, le registre foncier a comparé ses données avec celles de la banque cadastrale. Cela a été fait pour les lots dans chacune des banques, l'objectif étant que les deux systèmes parlent le même langage. Considérant la multitude et l'originalité des désignations, jumelées avec les variations au gré des années, la confirmation de l'équivalence et de l'intégrité de l'harmonisation des désignations des lots a constitué le principal défi de ce projet.

Au terme de cet exercice, qui a nécessité plus de 100 000 interventions dans les banques de données susmentionnées, il ne devait plus y avoir de discordance lorsqu'un territoire était rénové.

7.3.2 Annulation des lots publics

Lors de la planification et de l'évaluation des travaux de rénovation cadastrale, on constate un nombre considérable de lots cadastrés de propriété publique (l'État est propriétaire). La nécessité de rénover ces lots dans le cadre du Programme de réforme du cadastre québécois est analysée sur la base des critères associés à la saine gestion du Programme en matière de coûts et de bénéfices dont :

- » La présence d'une inscription au registre foncier;
- » Les besoins effectifs de publication (hypothèque, vente ou autre mode de cession par l'État, etc.) au registre foncier;
- » Les coûts associés à la rénovation cadastrale de ces lots.

À la suite de cette analyse, il est convenu, avec les gestionnaires du territoire et les différents ministères et organismes qui ont compétence sur les terres du domaine de l'État, d'annuler les lots et les parties de lots appartenant à l'État, en excluant :

- » Les lots assujettis aux baux de villégiature attribués par l'État, puisqu'ils sont sujets à la publication d'actes au registre foncier, notamment pour hypothéquer ou vendre le chalet appartenant au locataire;
- » Les lots ou les parties de lots isolés dans un environnement privé, considérant qu'il y en a peu et que les coûts associés à leur rénovation sont comparables à ceux des lots qui leur sont adjacents;
- » Les lots ou les parties de lots sur lesquels de potentiels projets étaient à l'étude avec des partenaires publics ou privés (décisions des gestionnaires du territoire) et pour lesquels des besoins de publication au registre foncier sont anticipés.

Au total, 108 880 lots cadastraux de domanialité publique sont annulés dans le cadre du Programme. Ainsi, le Ministère estime avoir évité des coûts de l'ordre de 45 millions de dollars.

7.3.3 Géoréférencement de la limite entre les territoires privé et public

Tout au long du Programme, le Ministère doit fournir aux prestataires de services, par l'entremise du Bureau de l'arpenteur général du Québec, les renseignements en référence aux opérations de délimitation et de démarcation sur les terres du domaine de l'État, localisées à l'intérieur du périmètre de leurs mandats.

À cet effet, aux fins du respect de l'intégrité du territoire public, le Ministère lance le projet de géoréférencement de la limite entre les territoires privé et public dans le but de fournir la position calculée et géoréférencée des limites qui ont été déposées au Greffe de l'arpenteur général du Québec à considérer dans le cadre des travaux de rénovation cadastrale. Ainsi, toute opération de délimitation ou de démarcation de la limite entre les territoires privé et public et toute opération de morcellement d'une terre du domaine de l'État visant la création ou la modification d'un lot cadastral, réalisée conformément aux instructions établies par l'arpenteur général du Québec, est positionnée dans le même système de référence exigé en rénovation cadastrale.

Ainsi, près de 9 000 km de limite entre les territoires privé et public ont été géoréférencés, permettant une économie évaluée à près de 9 millions de dollars pour le Programme.

7.3.4 Registre du domaine de l'État

Le Registre du domaine de l'État a été constitué en 2005, au terme d'un projet qui visait à moderniser l'enregistrement des droits sur le territoire public. Il s'agit d'un registre public qui permet de consigner, de conserver et de rendre publique l'information foncière (descriptive et géométrique) relative aux terres du domaine de l'État. Il a comme objectifs de :

- » Colliger l'information foncière du domaine de l'État;
- » Favoriser une gestion cohérente des terres du domaine de l'État et d'éviter d'accorder des droits conflictuels;
- » Favoriser le respect des droits accordés ainsi que des contraintes et des territoires à statuts juridiques particuliers établis par l'État;
- » Faciliter l'accès à la connaissance foncière du domaine de l'État;
- » Contribuer à une meilleure efficience à l'échelle gouvernementale.

Bien qu'accessible à tous, ce registre s'adresse principalement aux ministères et aux organismes publics québécois habilités par la loi à consentir des droits et à établir des contraintes ou des territoires à statuts juridiques particuliers sur les terres du domaine de l'État. Il s'adresse également aux autres ministères et organismes publics de même qu'aux arpenteurs-géomètres qui effectuent des arpentages sur les terres du domaine de l'État.

Il contient entre autres les transactions de propriété de l'État, les droits accordés ainsi que les contraintes établies par l'État, les transferts d'autorité et la domanialité, soit la représentation du caractère public ou privé des terres.

Les données relatives aux propriétés de l'État contenues dans le Registre du domaine de l'État, notamment celles concernant les transactions de propriété de l'État et les transferts d'autorité, constituent des données indispensables à la qualité des biens livrables dans le cadre de la rénovation cadastrale.

À son tour, l'intégration du plan cadastral du Québec au Registre de l'État facilite l'analyse et l'inscription des transactions de propriétés de l'État et des transferts d'autorité en plus de bonifier la représentation de la domanialité ainsi que l'analyse foncière qui en découle.

8. UNE ORGANISATION PERFORMANTE ET RIGOREUSE

Tout au long de la réalisation du Programme de réforme du cadastre québécois, le Ministère développe divers outils pour assurer la gestion et le suivi de ces activités, que l'on pense à la planification, au tableau de bord, à la veille stratégique et à la gestion de projet, entre autres. Ces outils ont permis au Ministère de saisir diverses possibilités d'améliorer l'efficience de ses processus opérationnels et de ses échanges avec ses partenaires d'affaires, notamment par des avancées technologiques ou par la révision de ces façons de faire, et ce, dans un contexte d'amélioration continue.

8.1 Le passage au numérique

C'est le 25 avril 1996 que le premier mandat de rénovation cadastrale est officialisé. Cet événement marque le début de l'informatisation du registre. Quelques semaines plus tard, le 24 mai 1996, la première demande de mise à jour du cadastre en territoire rénové est officialisée. Depuis ce printemps 1996, c'est 1 295 mandats de rénovation cadastrale et plus de 220 000 demandes de mises à jour du cadastre du Québec qui ont façonné le morcellement foncier québécois.

Au tournant des années 2000, les nouvelles possibilités technologiques et les tendances démographiques qui se manifestent entre autres par des départs à la retraite et une pénurie de main-d'œuvre spécialisée dans le domaine de la géomatique sont des facteurs qui poussent le Ministère à innover dans ses façons de faire afin de maintenir les services aux citoyens. L'idée d'un cadastre entièrement informatisé figure parmi ces innovations.

8.1.1 Signature électronique pour la rénovation cadastrale

Préalablement à l'officialisation d'un mandat de rénovation cadastrale et afin de compléter le plan, le ministre fixe une période ne devant pas excéder 15 jours pendant lesquels toute transaction immobilière visant l'un ou l'autre des lots du mandat est interdite. Durant cette période appelée « gel légal », les documents cadastraux liés au mandat de rénovation cadastrale doivent être validés et approuvés, signés par l'arpenteur-géomètre et transmis au registre foncier pour leur publicité. Dans les premières années du Programme, l'arpenteur-géomètre devait se déplacer, parfois sur de longues distances, été comme hiver, pour se rendre dans les bureaux du Ministère à Québec pour signer manuellement chacun des feuillets de la version écrite du plan cadastral de rénovation produite par le Ministère. Ce processus requérait un effort logistique substantiel et une synchronisation parfaite entre les divers intervenants.

Afin d'alléger ce processus et favoriser son succès en minimisant les risques associés au non-respect de la durée limite du gel légal, la signature électronique des plans cadastraux est introduite à l'automne 2004. La mise en œuvre de cette nouvelle mesure permet d'éviter tout déplacement pour la signature d'un plan et, conséquemment, réduit grandement le risque d'échec d'officialisation d'un mandat de rénovation cadastrale dans les délais impartis. Ce pas additionnel dans le monde du numérique vient confirmer que le Programme était précurseur par rapport aux orientations gouvernementales des dernières années visant à rendre l'administration publique entièrement numérique.

8.1.2 Le cadastre entièrement informatisé

En 2006, sensibilisé aux futures tendances du marché du travail, le Ministère entreprend une réflexion afin de revoir ses façons de faire. Les objectifs sont entre autres de prendre les moyens possibles afin d'être en mesure de mener à terme la rénovation cadastrale et d'assurer des services à la population québécoise en adéquation avec leurs besoins actuels et futurs. Ainsi le projet d'un cadastre entièrement informatisé prend forme. Sa mise en œuvre permet :

- » de répondre aux attentes de la clientèle en offrant de nouveaux produits et services en ligne;
- » de garantir la pérennité et de renforcer la sécurité du patrimoine des archives cadastrales;
- » de bonifier le fonctionnement opérationnel du Ministère et de la clientèle.

Le projet est constitué de trois volets distincts appelés à suivre des cheminements différents, mais devant néanmoins être réalisés de façon coordonnée, soit la numérisation des archives cadastrales, le cadastre entièrement informatisé et l'espace client des arpenteurs.

Le Ministère a remporté le Prix d'excellence 2012 de l'Institut d'administration publique du Québec dans la catégorie « Gouvernement en ligne » pour son projet « 2012 : un cadastre entièrement informatisé ».

8.1.2.1 La numérisation des archives cadastrales

Le Ministère possède, dans ses archives cadastrales, l'ensemble des documents cadastraux officiels (plans et livres de renvoi) du territoire non rénové. Cette collection se compose de plus de deux millions de documents. Ces documents originaux, sur support papier, toile et film, sont accessibles pour consultation par l'ensemble de sa clientèle, principalement les professionnels du domaine foncier par l'entremise d'un comptoir de service à la clientèle. Pour en assurer la pérennité et augmenter l'accessibilité, le Ministère entreprend, en 2010, la numérisation de la voûte documentaire que constituent ses archives.

Dans un premier temps, il doit s'assurer que chaque document est répertorié dans son inventaire et en état d'être numérisé, certains documents datant de plus de 100 ans. Par la suite, la numérisation dans un format assurant la pérennité et l'indexation de chacun des documents est soumise à un processus de contrôle de la qualité (clarté, état physique, etc.) afin d'obtenir une qualité de lecture optimale dans un contexte de diffusion.

Le processus de conversion respecte la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* stipulant notamment que les documents numérisés ne doivent pas subir d'altérations. En vertu de l'article 21.4 de la *Loi sur le cadastre*, ces documents numérisés remplacent ceux produits sur support physique. Ces derniers sont entreposés et ne sont désormais plus mis à jour.

En novembre 2011, le Ministère ferme son comptoir de service à la clientèle. Depuis ce temps, la diffusion des archives cadastrales est possible en consultant le Registre foncier du Québec en ligne. Les bénéfices de la diffusion en ligne des documents cadastraux sont substantiels pour la clientèle. Cette accessibilité accrue permet aux utilisateurs d'épargner temps et argent.

8.1.2.2 Optimisation du processus de mise à jour du cadastre par l'utilisation exclusive du support numérique

En juin 2011, l'article 21.3 de la *Loi sur le cadastre* est modifié et se lit comme suit : « Tout plan doit être fait sur support informatique ». Cette modification vient mettre fin à la production de documents sur support physique dans le processus de mise à jour du cadastre.

De plus, à l'instar des mandats de rénovation cadastrale, toutes les demandes de mise à jour présentées au Ministère doivent être accompagnées de la signature électronique de l'arpenteur-géomètre requérant. Cette signature électronique devient alors indispensable à la pratique des arpenteurs-géomètres. Des séances de formation sont organisées partout au Québec. Le Ministère accompagne aussi les éditeurs de logiciels. Une période de transition est prévue pour assurer le passage au mode numérique. Ainsi, les arpenteurs-géomètres ne transmettent plus que la version électronique lorsqu'ils soumettent une demande de mise à jour du cadastre au Ministère.

Ainsi, l'ensemble du processus de mise à jour du cadastre est transformé, de la préparation des demandes de mise à jour par les arpenteurs-géomètres en passant par l'analyse et l'officialisation de ces demandes au Ministère, la publicité cadastrale transmise aux municipalités et jusqu'à la diffusion élargie du plan cadastral.

La mise en œuvre de ce projet permet un gain d'efficacité substantiel pour le traitement des demandes de mise à jour du cadastre.

8.1.2.3 L'espace client des arpenteurs-géomètres

Toujours en 2011, le Ministère entreprend la modernisation des outils libre-service offerts aux arpenteurs-géomètres. Bien qu'il existe déjà un site extranet dédié aux arpenteurs-géomètres depuis 2006, ce dernier est très limité quant aux fonctionnalités offertes. Ce projet constitue donc la version initiale d'un espace client pour les arpenteurs-géomètres qui font affaires quotidiennement avec le Ministère. Cette phase de réalisation offre de nouvelles possibilités à la clientèle :

- » Toutes les communications transmises aux arpenteurs-géomètres associées au traitement des demandes de mise à jour sont dorénavant produites sur support informatique et déposées sur cet espace client;
- » L'ensemble des renseignements relatifs aux demandes de mise à jour est consultable sur le même site;
- » Les arpenteurs-géomètres peuvent gérer en ligne leurs demandes de mise à jour (abolition de l'envoi de lettres par la poste ou par télécopieur).

La réalisation de cette phase établit un processus désormais entièrement informatisé où il ne subsiste aucun document papier dans le traitement de demandes de mise à jour du cadastre, et ce, de la réservation de numéros de lots jusqu'à la facturation.

8.1.3 Modernisation du logiciel de représentation graphique des lots

Plus de 20 ans après le développement et la mise en place des systèmes informatiques prenant en charge le registre cadastral, ceux-ci commencent à accuser le passage du temps. Bien qu'innovatrices au moment de leur implantation, les applications géomatiques accusent une certaine désuétude et leur fin de vie utile se pointe à l'horizon. Ce projet vise donc la mise à niveau des outils géomatiques développés depuis le début de la réforme permettant l'analyse et le traitement des demandes de mise à jour.

Des réflexions sont entreprises afin d'évaluer les meilleures solutions à mettre en place pour garantir la pérennité des systèmes informatiques du cadastre. Parallèlement à cet important chantier, une refonte du site Infolot s'avère aussi nécessaire pour contrer la désuétude de l'application. Plusieurs autres améliorations sont mises en place, dont :

- » La modernisation de l'accès à l'espace client des arpenteurs-géomètres;
- » La mise en place de services Web permettant la transmission sécurisée de demandes de mise à jour du cadastre par l'intermédiaire de logiciels externes.

Ces nouveautés permettent de contrer la désuétude à laquelle se heurtaient les systèmes et offrent la possibilité de développer de nouveaux produits et services et, du même coup, d'améliorer grandement les niveaux de services offerts à la clientèle ainsi que le niveau de sécurité. La pérennité des outils géomatiques, l'élimination des délais induits par l'ancienne technologie et une meilleure efficience dans le traitement des demandes de mise à jour sont certes les principaux bénéfices de cette modernisation.

8.1.4 Outils de consultation interne

En 2019, le virage réalisé vers un cadastre entièrement informatisé offre l'occasion de mettre en place une carte interactive permettant la consultation automatisée de l'ensemble des données d'affaires informatisées du Ministère relatives à l'analyse foncière. Cette application développée pour des besoins internes permet d'accéder directement à une panoplie de documents ou de données en navigant sur une carte, améliorant grandement l'efficience des opérations du Ministère.

8.2 La révision de la gestion des contrats

Comme indiqué précédemment, le Ministère confie à la Direction générale du cadastre et de l'arpentage, maître d'œuvre de la relance du Programme de réforme du cadastre québécois, la gestion des contrats. De concert avec le Secrétariat du Conseil du trésor, cette unité élabore les modalités d'appel d'offres, un cahier des charges, y compris un devis technique, et les instructions pour la réalisation des mandats de rénovation cadastrale. Les premiers appels d'offres sont lancés au printemps 1994. Puis, en septembre 1994, le Ministère signe son premier contrat.

Dans les premières années, l'attribution des contrats se concentre surtout dans les grands centres urbains où la concurrence est vive. Plusieurs contrats sont signés à des prix inférieurs aux prévisions. Rapidement, on constate que certaines firmes ne peuvent respecter la qualité attendue et suivre la cadence des travaux. D'autres éprouvent des difficultés financières et sont incapables de respecter leurs engagements contractuels. Cette situation contraint le Ministère à annuler ou à interrompre certains mandats qui seront repris ultérieurement.

En 1996, par rapport à cet état de fait, les documents d'appels d'offres sont révisés et des mesures sont prises pour assurer le respect des échéanciers convenus à la signature des contrats, notamment des frais de retour sur les versions des livraisons et un nouveau système de pénalité sont introduits.

En 1999, avec les premiers contrats attribués en dehors des grands centres urbains, le Ministère revoit sa grille d'évaluation des soumissions afin d'augmenter le critère « Connaissance du territoire » permettant de prioriser l'expertise locale. On considère alors que les arpenteurs-géomètres locaux réaliseront des travaux de qualité supérieure, puisqu'il s'agit de leur territoire de pratique et qu'ils en connaissent mieux les particularités et les usages. Durant cette période, les instructions sont révisées en collaboration avec l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec. La version 4 est mise en application en février 1999.

En septembre 2000, le Ministère constate une diminution du nombre de propositions reçues et une augmentation des coûts proposés. Dans un tel contexte, il lui paraît pertinent de réévaluer le processus d'attribution de même que les différents aspects des contrats afin qu'ils tiennent compte de l'évolution du marché et des particularités régionales. Il suspend alors l'attribution des contrats de rénovation pendant neuf mois afin de régulariser la situation. Pour ce faire, il tient des consultations auprès des prestataires de services, de l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec, du Département des sciences géomatiques de l'Université Laval et du Secrétariat du Conseil du trésor. Le Ministère en profite pour réviser son modèle et apporter des modifications aux modalités d'appels d'offres. Il resserre les critères de qualité du plan cadastral imposés par une modification des instructions, introduit un nouveau type d'appel d'offres dans lequel il détermine le prix et élabore de nouveaux critères de découpage et d'évaluation des contrats.

Au fil du temps, certaines firmes développent une expertise en rénovation cadastrale. Comme l'expertise locale demeure prioritaire pour le Ministère, elles s'associent avec des bureaux d'arpenteurs-géomètres locaux en leur proposant leurs services technologiques et en gestion de projet, ou leurs équipes de terrain.

En 2004-2005, de nouvelles clauses contractuelles sont introduites. Celles-ci visent à limiter à cinq ans la période durant laquelle le prestataire de services doit traiter les demandes de révision (justification d'opinion professionnelle et modification cadastrale, au besoin) qui découlent de l'exécution d'un mandat. Au terme des cinq années, le ministre pourra dégager le prestataire de services de ses obligations selon certaines conditions. Le ministre se réserve cependant le droit de suspendre ou d'annuler l'application de ces clauses si la nature ou le nombre d'erreurs et d'omissions constatés remettent en cause la qualité des travaux.

Les modalités d'attribution des contrats et les différents documents contractuels sont révisés régulièrement afin de les adapter aux prescriptions du Secrétariat du Conseil du trésor, mais aussi en fonction de l'évolution technologique et du type de territoire couvert par les contrats. Ainsi, dans les secteurs où les travaux d'arpentage se font plus rares, le Ministère lance des appels d'offres sans connaissance du territoire.

De nouvelles modalités sont aussi intégrées aux documents d'appels d'offres lors de l'entrée en vigueur de la Loi sur les contrats des organismes publics en 2008. Ainsi, à partir de 2009, les appels d'offres ne se feront plus sur invitation par un fichier central, mais deviennent des appels d'offres publics publiés sur le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec, appelé le SEAO.

En 2014, par un souci d'efficience, le Ministère regroupe les activités de gestion contractuelle. Ainsi, les contrats de rénovation cadastrale sont appelés à suivre un processus analogue aux autres contrats attribués par le Ministère. De plus, les critères de sélection relatifs à la connaissance du territoire sont retirés pour stimuler la concurrence. On constate alors une chute importante des prix pour certains contrats, bien en deçà de l'évaluation du Ministère.

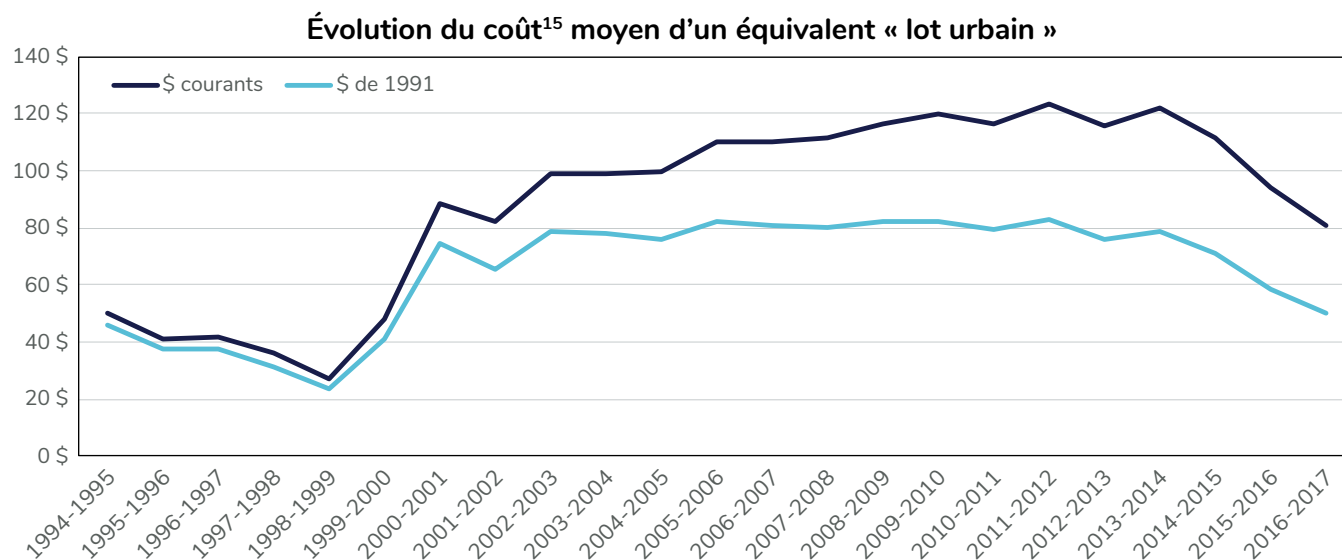
Afin d'éviter de revivre les problématiques des premières années d'attribution, cette situation oblige le Ministère à raffermir le suivi de l'évolution des travaux afin de s'assurer de leur qualité. Les processus de contrôle de la qualité en place sont révisés afin d'ajouter ou d'intensifier les contrôles pour les mandats de rénovation cadastrale considérés à risque. De plus, une comparaison du travail des prestataires de services avec les documents d'arpentage présents dans le greffe d'arpenteurs-géomètres locaux est également utilisée pour garantir leur qualité.

Ainsi, le Ministère a procédé au lancement de 622 appels d'offres, dont 514 ont trouvé preneurs. Comme mentionné précédemment, de ces 514 contrats, 29 signés à bas prix ont été annulés ou interrompus, en tout (2 contrats) ou en partie (27 contrats), totalisant 33 mandats, en raison du non-respect, à de nombreuses reprises, des échéanciers prévus. Le tableau suivant présente le profil des appels d'offres lancés.

Profil des appels d'offres lancés

	Avec connaissance du territoire			Sans connaissance du territoire			Total		
	Avec prix	Sans prix	Total	Avec prix	Sans prix	Total	Avec prix	Sans prix	Total
Contrats signés	231	218	449	48	17	65	279	235	514
Appels d'offres interrompus	43	62	105	2	1	3	45	63	108
Aucune offre	2	42	44	0	1	1	2	43	45
Non conforme	13	6	19	0	0	0	13	6	19
Pas la note de passage	6	12	18	0	0	0	6	12	18
Mésentente sur le prix	5	0	5	0	0	0	5	0	5
Annulés	16	0	16	0	0	0	16	0	16
Autres	1	2	3	2	0	2	3	2	5
Total	274	280	554	50	18	68	324	298	622

Le graphique suivant présente l'évolution des coûts des contrats de rénovation au cours du Programme. On y voit l'effervescence des premières années, la hausse marquée au début des années 2000, l'influence de l'introduction des contrats « sans prix » permettant un contrôle adéquat des coûts dans un contexte de concurrence limitée et les conséquences du retrait de la connaissance du territoire dans les dernières années.



8.3 Les contrats de vérification et de modification cadastrales

Au début des années 2000, le Ministère constate que quelques mandats font l'objet de nombreuses corrections à la demande d'utilisateurs du registre. Des modifications apportées aux instructions et des contrôles supplémentaires sont réalisés pour accroître la qualité des travaux de rénovation des futurs mandats.

Parallèlement, le Ministère met en place des outils d'observation de la qualité des mandats de rénovation à la suite de leur officialisation. Ces outils dressent un profil de la représentation des lots issus de la rénovation et mettent en évidence quelques mandats jugés à risque. De 2005 à 2016, le Ministère prend l'initiative de vérifier ces mandats en attribuant des contrats. En tout, 10 228 lots sont vérifiés, dont 9 414 sont corrigés.

Dans une démarche plus structurée visant à s'assurer d'une qualité adéquate du nouveau cadastre du Québec, et mettant à profit une équipe affectée exclusivement à ces travaux, le Ministère planifie, en 2017, la vérification d'environ 54 000 lots supplémentaires par l'entremise de contrats de vérification et de modification cadastrale attribués à des firmes d'arpenteurs-géomètres. Au 30 novembre 2022, 9 610 lots ont été vérifiés et 7 506 lots ont été corrigés. Les travaux sont en cours de réalisation pour 10 372 lots. Pour les 34 000 lots restants, des contrats seront attribués au cours des prochaines années en fonction de la capacité des firmes privées d'arpenteurs-géomètres et de celle du Ministère à contrôler les livrables.

15 Le coût associé à la clause 9.5 du contrat est exclu pour rendre les années comparables.

9. UN ACCOMPAGNEMENT BIEN ADAPTÉ AUX BESOINS DES INTERVENANTS

9.1 Des propriétaires bien informés et soutenus

La Loi favorisant la réforme du cadastre québécois prévoit que le ministre informe les propriétaires visés par une rénovation cadastrale, par un avis préalable au début des travaux, de l'objet, du déroulement et des effets de la rénovation. De plus, elle précise que les avis invitant les propriétaires à une consultation publique sont transmis par le ministre et non plus par la municipalité.

Pour ce faire, deux processus d'information et de communication différents ont été mis en place pour accompagner les propriétaires tout au long des travaux de rénovation. Le premier s'adresse aux propriétaires privés et le second, aux ministères et aux organismes publics ainsi qu'à certaines grandes sociétés d'utilité publique (ou autre) possédant un important parc immobilier. Cette dernière catégorie est baptisée « grands propriétaires ».

9.1.1 Pour les propriétaires

Dans le cadre des travaux de rénovation cadastrale

Préalablement au démarrage des travaux d'un secteur donné, un avis d'intention personnalisé est transmis aux propriétaires concernés. Cet avis vise à présenter la rénovation cadastrale, à les informer du début des travaux et à solliciter leur participation en transmettant au Ministère les documents d'arpentage en leur possession. Ces documents sont remis à la firme d'arpenteurs-géomètres pour faciliter ses travaux. L'avis inclut aussi les coordonnées du prestataire de services retenu et celles du service à la clientèle du Ministère auquel pourront se référer les propriétaires tout au long des travaux.

Lorsque le prestataire de services a réalisé ses analyses et produit le plan projet de rénovation cadastrale, un second avis personnalisé est transmis aux propriétaires. Cet « avis de consultation » les informe du résultat des travaux sur leur propriété et les invite à se présenter à une rencontre dite « de consultation ». En plus du résultat des travaux sur la propriété, cet avis inclut le nom du propriétaire, les concordances entre les anciens numéros de lots et le nouveau, un extrait du plan projet représentant la propriété (depuis 2007) et les renseignements sur la consultation.

La consultation a pour but de permettre aux propriétaires de rencontrer les représentants du prestataire de services et, au besoin, de remplir une requête d'analyse foncière additionnelle dans le cas où ils seraient en désaccord avec la représentation cadastrale de leur propriété sur le nouveau plan.

Le déroulement de la consultation est sous l'entière responsabilité du prestataire de services. Ce dernier doit notamment être en mesure de répondre aux questions qui lui sont posées. Il doit donc, pour l'occasion, disposer des ressources humaines et matérielles nécessaires (plans cadastraux complémentaires confectionnés par le prestataire de services, titres, plans de cadastre, documents transmis par les propriétaires, plan de travail, etc.). Un représentant du Ministère assiste à la consultation afin de veiller au bon déroulement de cette rencontre avec les propriétaires et de s'assurer que le prestataire de services remplit ses obligations.

Le dernier avis transmis aux propriétaires dans le cadre du processus de rénovation cadastrale est l'avis de modification. Expédié après l'officialisation du plan, il a pour but, selon le cas, d'informer le propriétaire du résultat de l'analyse foncière additionnelle qu'il a demandée, des modifications apportées à la représentation cadastrale de sa propriété, le cas échéant, ou d'informer un nouvel acquéreur que sa propriété a fait l'objet d'une rénovation cadastrale. L'avis décrit aussi le recours possible pour le propriétaire toujours en désaccord avec la représentation de sa propriété, soit d'adresser une demande de révision au Ministère plutôt qu'au prestataire, puisque les travaux sont terminés.

Ainsi, plus de 5,3 millions d'avis ont été expédiés par le Ministère.

Communications faites aux propriétaires

	Avis expédiés
Avis d'intention	2 651 616
Avis de consultation	2 507 494
Avis de modification	185 970
Total	5 345 080

Par ailleurs, des 2,5 millions de propriétaires invités, près de 534 000 ont participé aux 1 295 consultations des propriétaires organisées par les prestataires de services et auxquelles le Ministère a assisté. Le taux de participation à ces rencontres s'élève donc à 21 %. Ainsi, près de 784 000 lots ont fait l'objet d'une consultation dans le cadre de ces rencontres et une demande d'analyse foncière additionnelle a été déposée pour environ 62 000 lots, soit pour 8 % des lots faisant l'objet d'une consultation.

Après les travaux de rénovation cadastrale

En tout temps après l'entrée en vigueur du plan issu des travaux de rénovation cadastrale, un propriétaire qui a des raisons de croire que son lot n'est pas bien représenté sur le plan cadastral peut soumettre une demande de révision au Ministère.

À cet égard, le rôle du Ministère est de s'assurer que l'arpenteur-géomètre mandataire a pris les moyens requis, dans l'exécution de son mandat de rénovation cadastrale, pour effectuer son analyse foncière. Cependant, il ne peut juger du résultat de l'opinion professionnelle de l'arpenteur-géomètre ni adhérer à ce résultat. Il doit aussi déterminer si une modification cadastrale est requise et, le cas échéant, s'assurer que l'intervention relève de l'autorité du ministre.

Une copie de la demande de révision est transmise au prestataire de services afin que la demande soit analysée. En vertu de son contrat de service professionnel, le prestataire de services doit justifier l'opinion professionnelle émise dans le cadre de la rénovation cadastrale ou procéder à une modification cadastrale.

Il y a deux conclusions possibles à une demande de révision :

- » Une modification de la représentation cadastrale de la propriété est requise si l'étude du dossier le justifie. La modification sera apportée par l'arpenteur-géomètre mandataire en fonction de ses obligations contractuelles, ou par le Ministère;
- » Le plan de cadastre n'est pas modifié et les explications sont fournies au demandeur, ainsi que les divers recours possibles, au besoin.

Lorsque le demandeur est insatisfait de la conclusion de sa demande de révision, il peut présenter une deuxième demande. Celle-ci sera analysée de nouveau sans considérer les conclusions de la première demande. Cette deuxième demande constitue une plainte au sens de la Politique ministérielle de gestion des plaintes.

Depuis 2010, si le demandeur est de nouveau insatisfait, il a la possibilité de présenter sa demande devant le Comité de révision du plan cadastral. Ce comité, indépendant du Ministère, a pour mandat de formuler une recommandation quant à la représentation cadastrale de la propriété du demandeur. Si la représentation cadastrale est adéquate, le Comité peut le guider dans les actions ultérieures à entreprendre, si nécessaire.

Finalement, lorsqu'un demandeur a épuisé tous les recours possibles au Ministère et qu'il n'est toujours pas satisfait, il est dirigé vers le Protecteur du citoyen.

Les différentes sources d'information générale à la disposition des citoyens

Dans un souci constant de bien informer les propriétaires, le Ministère entreprend, en 2003, un important travail de vulgarisation des communications écrites leur étant destiné. Un contenu allégé, une présentation renouvelée et des encarts explicatifs sont ajoutés afin d'améliorer la participation des propriétaires aux travaux.

De plus, depuis le début de la relance du Programme, différents moyens (sites Internet ou autres) sont déployés pour rendre accessible l'information pertinente sur la rénovation cadastrale à l'ensemble des intervenants. Depuis 2019, la diffusion des renseignements généraux relatifs au Programme est centralisée et accessible sur le site Québec.ca. Le citoyen peut s'y référer et y trouver réponse à ses questions.

Le site Internet du Ministère présente l'information destinée à une clientèle plus spécialisée comme les arpenteurs-géomètres, les notaires, les municipalités, les ministères et les organismes. Le Ministère offre également de l'assistance à la clientèle, par l'entremise du Centre de relation avec la clientèle de l'information foncière.

Les différentes communications transmises aux propriétaires dans le cadre des travaux de rénovation cadastrale de même que les sites transactionnels du Ministère diffusent les coordonnées de ce centre qui est responsable du premier niveau de renseignements. Les agents de renseignements ont tous reçu une formation portant sur le processus de la rénovation cadastrale. Différents outils (banques de connaissances et fiches d'information) sont à leur disposition pour assurer l'accompagnement du propriétaire concerné par la rénovation cadastrale.

Ainsi, 211 000 appels ont été traités par le personnel affecté aux renseignements téléphoniques du Ministère. Des demandes d'information générale et des demandes pour recevoir un avis en anglais sont les principaux objets de ces appels.

Appels reçus au Ministère

	Appels reçus
Avis d'intention	95 955
Avis de consultation	109 538
Avis de modification	3 977
Autres	2 012
Total	211 482

Lorsque les demandes excédant les balises d'intervention du premier niveau l'exigent, l'agent de renseignements peut se référer aux répondants de deuxième niveau, spécialistes du domaine, qui fournissent l'information ou prennent la relève dans le traitement de la demande d'information.

9.1.2 Pour les grands propriétaires

Le processus de communication mis en place pour les grands propriétaires est assez semblable à celui des propriétaires citoyens. On parle alors d'un avis de démarrage des travaux, d'un avis de consultation des plans et d'un avis de modification. La consultation des plans se présente cependant sous une autre forme, celle d'une demande d'avis technique. Ainsi, l'ensemble du plan projet et l'information descriptive de chacun des lots sont transmis aux grands propriétaires. Ils ont l'occasion de commenter le projet selon le respect ou non de leurs prétentions en transmettant au Ministère leurs commentaires, leurs observations et leurs demandes de correction. Le Ministère prend connaissance des avis techniques reçus et les transmet au prestataire de services pour traitement.

Le prestataire de services a l'obligation de communiquer avec les grands propriétaires établis sur le territoire de son mandat dès le démarrage des travaux afin de recueillir leurs prétentions sur la représentation de leurs propriétés. Le prestataire a également l'obligation, tout au long des travaux, de communiquer avec les grands propriétaires dans l'éventualité où le résultat de ses analyses foncières ne permettrait pas de respecter leurs prétentions. Dans un tel cas, il doit expliquer la situation divergente et convenir des suites à donner.

Deux guides ont été rédigés à l'intention de cette catégorie de propriétaires. Un premier document, intitulé *Guide à l'intention des grands propriétaires*, explique le contexte juridique du nouveau cadastre, le but de la rénovation cadastrale, la planification des travaux, certaines règles importantes, le cadre d'intervention et le recours des grands propriétaires après la rénovation cadastrale. Le second document, intitulé *Guide de réponse à une demande d'avis technique*, vise à les accompagner dans le contrôle des documents cadastraux et la rédaction de leur avis technique.

9.2 Des arpenteurs-géomètres bien soutenus

Que ce soit pour la rénovation cadastrale ou la mise à jour du cadastre, divers outils ou sources d'information sont mis à la disposition des arpenteurs-géomètres pour les soutenir dans les opérations qu'ils doivent réaliser pour se conformer à la tenue du registre cadastral.

9.2.1 Pour la rénovation cadastrale

Parmi les équipes du Ministère, certains postes sont affectés au suivi des travaux et au soutien des firmes d'arpenteurs-géomètres qui exécutent des contrats de rénovation cadastrale. Le coordonnateur au suivi des mandats a comme tâche de voir au bon déroulement des mandats de rénovation cadastrale, d'assurer la gestion des contrats et de soutenir les prestataires de services dans la réalisation de leurs travaux. Il constitue le lien entre le Ministère et les prestataires de services en rénovation. À ce titre, il reçoit et assure le traitement de toute demande en provenance du prestataire de services et de tout problème relatif au déroulement des travaux qu'il soulève. Le coordonnateur au suivi est assisté dans ces activités par des préposés aux mandats.

Le coordonnateur à l'analyse répond à toute question en provenance des équipes des prestataires de services concernant les instructions, les résultats des contrôles effectués sur les biens livrables et les motifs à l'appui du refus ou de l'acceptation des livraisons.

Par ailleurs, divers outils d'aide à la réalisation à l'intention des prestataires de services en rénovation cadastrale ont été développés. Ainsi, un guide des messages d'erreurs et d'avertissements, un guide de référence pour la rénovation cadastrale des cours d'eau et les lots riverains, un guide pour la tenue des consultations des propriétaires, un gabarit pour la production de plan complémentaire et un recueil des communications avec les propriétaires ont été produits. Depuis 2002, un site extranet réservé aux prestataires de services est mis en place afin qu'ils puissent y consulter tous ces outils et documents dont ils ont besoin pour réaliser leurs travaux de rénovation cadastrale.

De plus, des rencontres sont tenues dans chacune des régions où des travaux débiteront pour présenter la rénovation cadastrale aux arpenteurs-géomètres qui le désirent. Ces rencontres visent à présenter les modalités d'appel d'offres, les instructions en vigueur et la planification des travaux.

Enfin, des rencontres annuelles sont organisées avec les prestataires de services pour annoncer le calendrier des prochains octrois et expliquer les modifications apportées aux instructions et aux modalités d'appel d'offres. De plus, ces rencontres permettent de procéder à certains rappels et de fournir des explications relativement aux volets des instructions moins bien compris et faire état des erreurs courantes.

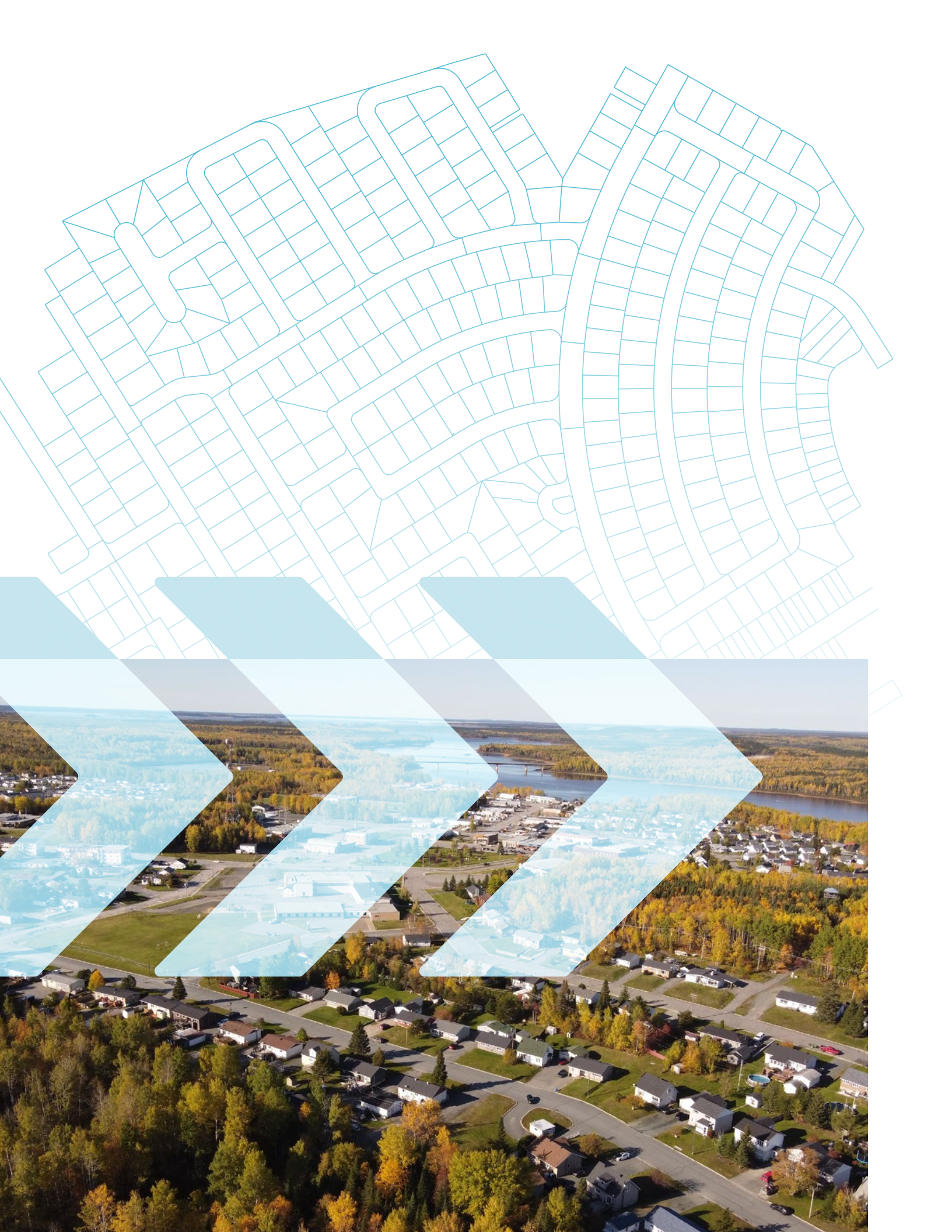
9.2.2 Pour la mise à jour du cadastre

Le Ministère accompagne quotidiennement les arpenteurs-géomètres mandataires des propriétaires fonciers dans leur demande de mise à jour cadastrale. Il le fait de plusieurs façons, tant sur le plan du soutien-conseil que du soutien technique. L'accompagnement des arpenteurs-géomètres ou de leurs collaborateurs est assuré par une équipe de soutien à la clientèle constituée de spécialistes du domaine géomatique et du cadastre. Environ 10 000 demandes sont traitées annuellement par cette équipe, soit par courriel ou par téléphone.

La formation des praticiens est aussi une approche utilisée afin de s'assurer de la bonne compréhension des façons de présenter une demande de mise à jour par ces professionnels. Plusieurs séances de formation sont offertes, dès 1996, en collaboration avec l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec à la suite de la diffusion de la première version des *Instructions pour la présentation des documents cadastraux relatifs à la mise à jour du cadastre du Québec*. D'autres formations sont données dans les années subséquentes afin de mieux faire connaître le processus de réalisation d'une demande de mise à jour du cadastre dans le contexte du nouveau cadastre. De plus, une nouvelle formation intitulée « Le cadastre 100 % numérique » est offerte parallèlement à la mise en œuvre du projet qui met fin à la production de documents papier en 2011. Elle a comme objectif de présenter les nouveautés et les effets relatifs à la réalisation d'une demande de mise à jour du cadastre dans un contexte complètement informatisé.

Par ailleurs, le Ministère met à la disposition des arpenteurs-géomètres des outils permettant de valider et de gérer leurs demandes. Ainsi, dès 1996, le Ministère met en service un module d'assistance à la réalisation d'opérations cadastrales (MAROC). Ce système de courrier électronique — entièrement automatisé — permet d'obtenir certains produits et services offerts par le Ministère, notamment l'extraction de données, la prévalidation et la transmission de fichiers de demandes de mise à jour du cadastre. Puis, en 2011, un espace client, remplaçant un site extranet dédié, est mis à la disposition des arpenteurs-géomètres. Celui-ci regroupe, en un seul lieu, l'ensemble des renseignements qui s'adressent aux intervenants et aux artisans de la rénovation cadastrale et de la mise à jour du cadastre. Il accorde ainsi une autonomie à l'arpenteur-géomètre pour la préparation et le suivi de ses dossiers. Informationnel à son origine, cet espace a évolué pour devenir transactionnel. Cette évolution s'est avérée essentielle considérant les besoins de l'arpenteur-géomètre quant à la gestion de ses demandes de mises à jour.

Enfin, un lien direct avec l'arpenteur-géomètre, par courriel personnalisé ou infolettre, est depuis longtemps utilisé afin que celui-ci reste à l'affût de tous changements liés à la gestion du registre.



Section IV : Les résultats du Programme de réforme du cadastre québécois

10. L'ANALYSE DES RÉSULTATS

Le Programme de réforme du cadastre québécois s'est échelonné sur trois décennies. Il y a donc plusieurs résultats à analyser afin de dresser un bilan articulé, notamment en fonction des objectifs poursuivis. La qualité, l'échéance et les coûts sont au nombre des principaux volets qui sont examinés.

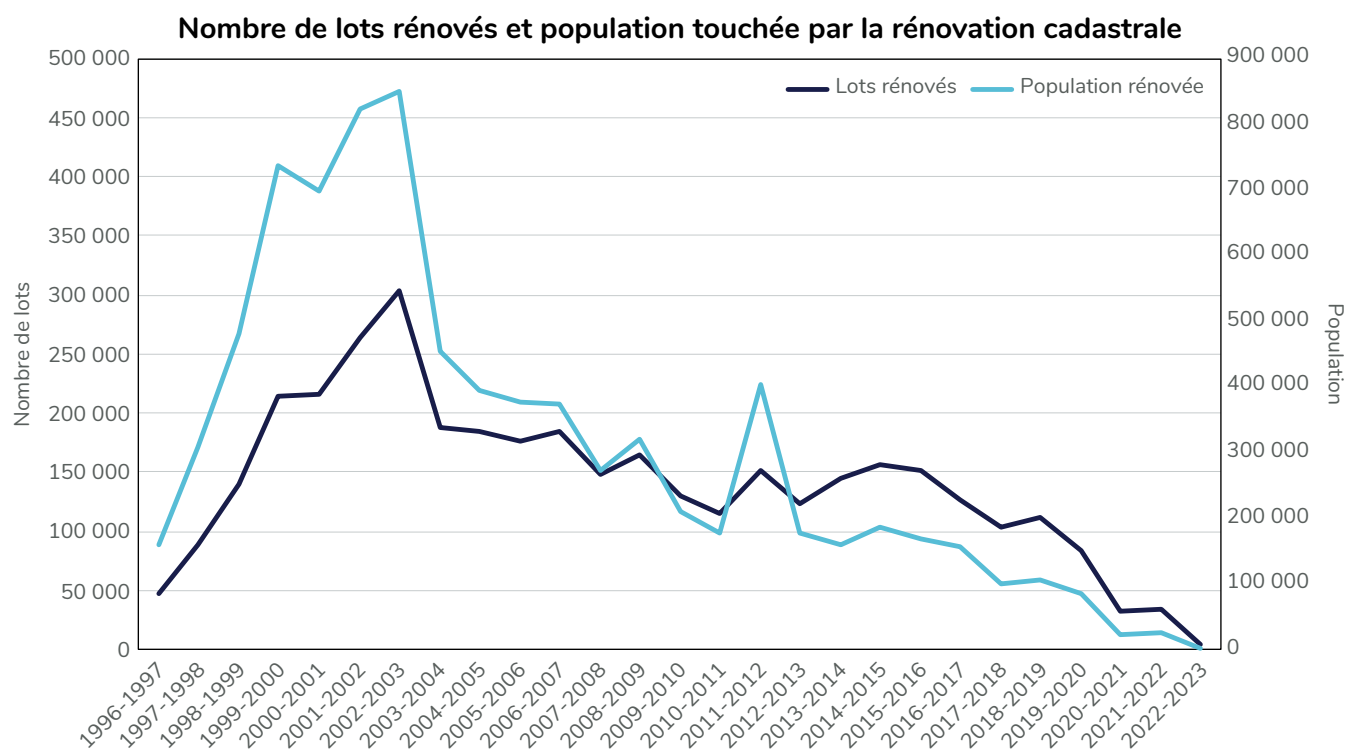
10.1 L'atteinte des objectifs du Programme

Le Ministère peut qualifier l'atteinte des objectifs du Programme de « mission accomplie ». Les prochaines lignes visent à le démontrer, et ce, par objectif.

Premier objectif : Procéder à la rénovation cadastrale du territoire

Ce premier objectif visait à reconstituer une image fidèle et complète du morcellement foncier.

Le graphique suivant présente le rythme de réalisation de la rénovation cadastrale en matière de lots rénovés et de la population touchée par celle-ci.



On remarque les répercussions, dans les premières années, de la priorisation des travaux dans les grands centres urbains. Une forte proportion de la population a pu bénéficier rapidement des avantages du nouveau cadastre. Dans les années suivantes, bien que la rénovation maintienne un certain rythme, elle

touche une portion de moins en moins grande de la population. Le détail de l'avancement des travaux par région administrative est présenté à l'annexe 1.

L'ensemble¹⁶ des lots cadastrés ont été rénovés et font partie du plan du cadastre du Québec. Ainsi, le premier objectif est atteint.

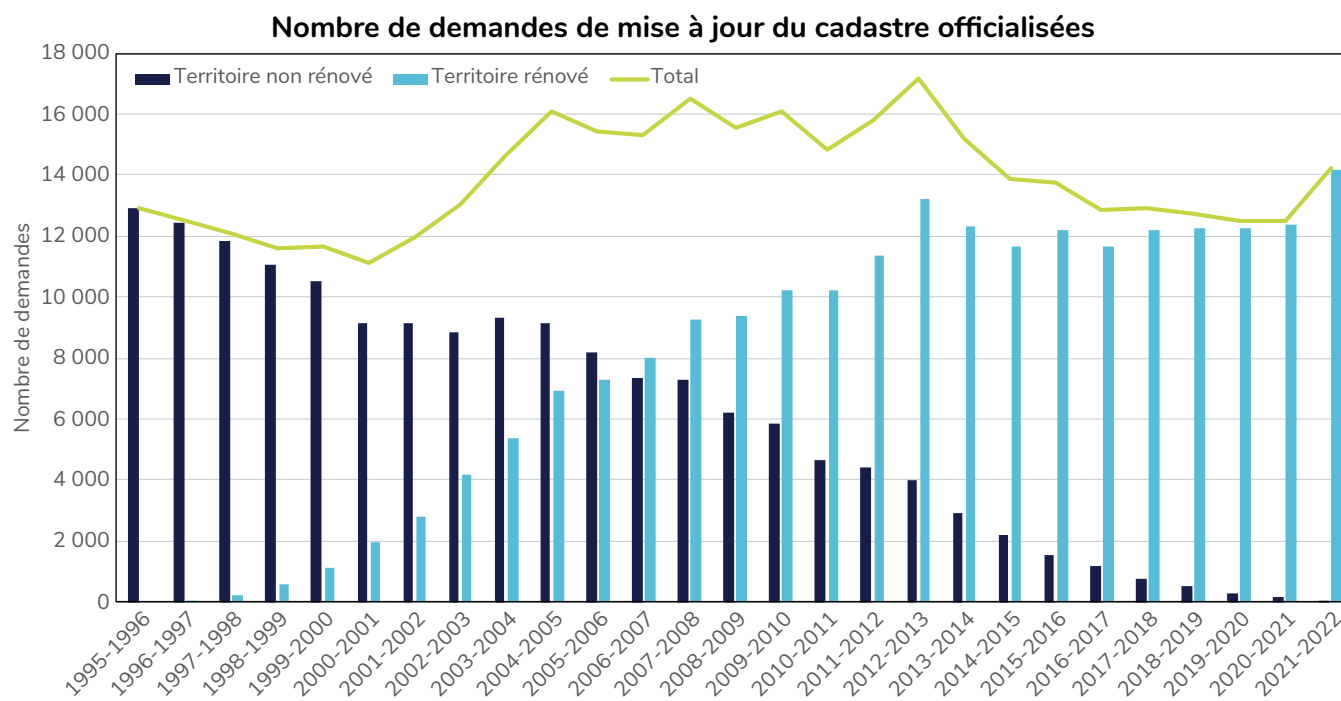
Deuxième objectif : Assurer la mise à jour régulière des plans cadastraux

Depuis l'entrée en vigueur du Code civil du Québec et la mise en œuvre du Programme de réforme du cadastre québécois, l'immatriculation distincte résultant d'un morcellement du territoire est devenue impérative, contribuant ainsi à la mise à jour régulière du plan cadastral. Cette contrainte est encadrée légalement par les dispositions citées aux articles 3042 (alinéa 1), 3043 (alinéa 4) et 3054 du Code civil du Québec.

Pour en assurer la mise à jour, deux processus ont été mis en place. D'abord, un propriétaire qui veut faire une modification cadastrale doit mandater un arpenteur-géomètre, seul professionnel habilité à présenter une demande de mise à jour au ministre responsable du registre. Une fois la demande de mise à jour approuvée, un nouveau numéro distinct est attribué à chacun des lots qui en résultent et ceux-ci sont intégrés au plan de cadastre du Québec. L'information est ensuite transmise au registre foncier pour la publicité foncière, ainsi qu'à la municipalité et à la MRC touchées pour l'actualisation du rôle d'évaluation foncière.

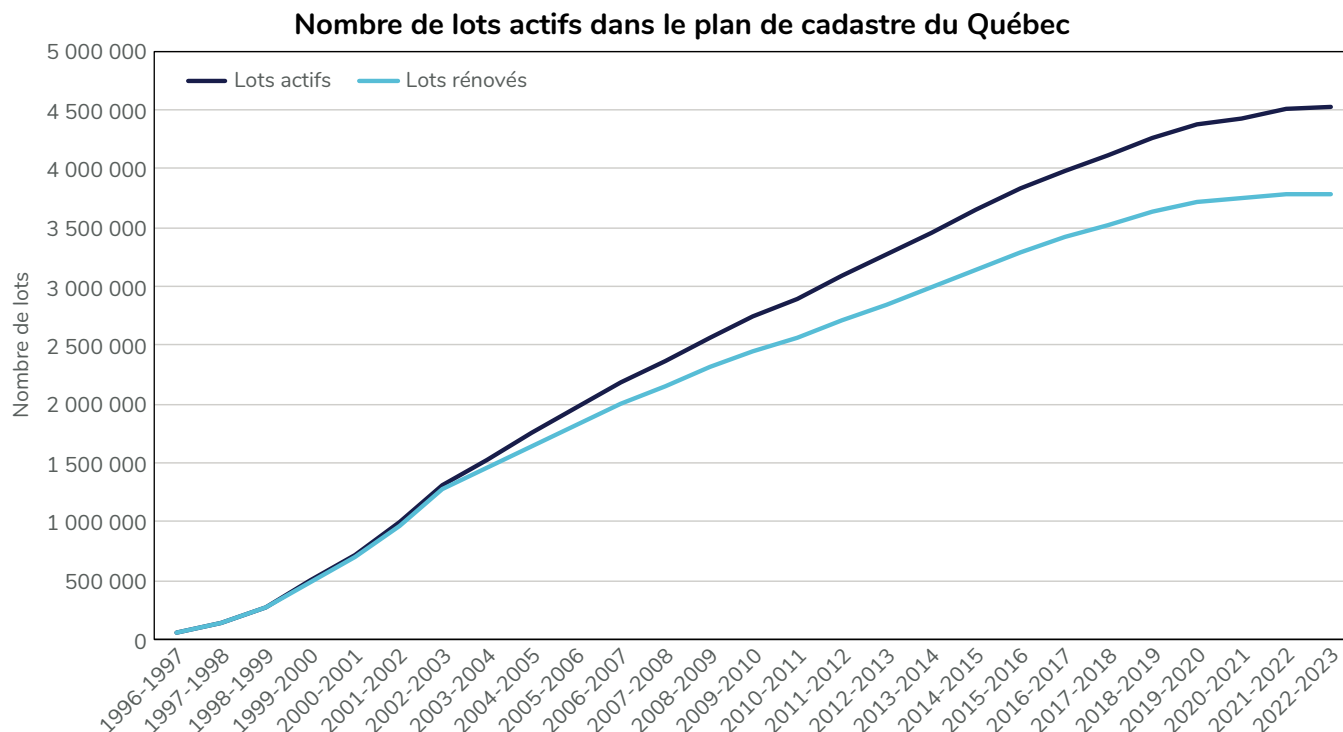
D'autre part, une mise à jour est requise lorsqu'une correction doit être apportée au plan de cadastre. Ces corrections peuvent être apportées par le propriétaire ou par le ministre en vertu des pouvoirs qui lui sont confiés. Si une modification est apportée sous pouvoir du ministre, les propriétaires concernés sont notifiés en les informant des changements apportés à leur lot. Le processus de publicité foncière indiqué plus haut s'applique également ici.

Le Ministère officialise 12 000 à 14 000 demandes de mise à jour du cadastre annuellement, comme le montre le graphique suivant. Celui-ci présente aussi la transition du cadastre non rénové vers le cadastre rénové.



16 Au 31 décembre 2022, 99,9 % des 3,8 millions de lots devant être rénovés dans le cadre du Programme sont rénovés. Pour le 0,1 % manquant, des mesures spéciales ont été prises pour permettre au prestataire de service éprouvant des difficultés à finaliser ses deux derniers mandats au cours de l'année financière 2023-2024.

Le graphique suivant démontre les effets de la mise à jour du cadastre en présentant l'évolution du nombre de lots actifs dans le plan de cadastre du Québec au fil des années par rapport au nombre de lots rénovés dans le cadre de la rénovation cadastrale.



Ainsi, le profil des 3,8 millions de lots rénovés dans le cadre de la rénovation cadastrale a évolué au fil du temps et le registre comporte maintenant plus de 4,5 millions de lots actifs dans le plan du cadastre du Québec.

Cette procédure assure ainsi la mise à jour constante du plan de cadastre du Québec et fait qu'il est complet, intègre et constamment mis à jour. Ainsi, le deuxième objectif du Programme est atteint.

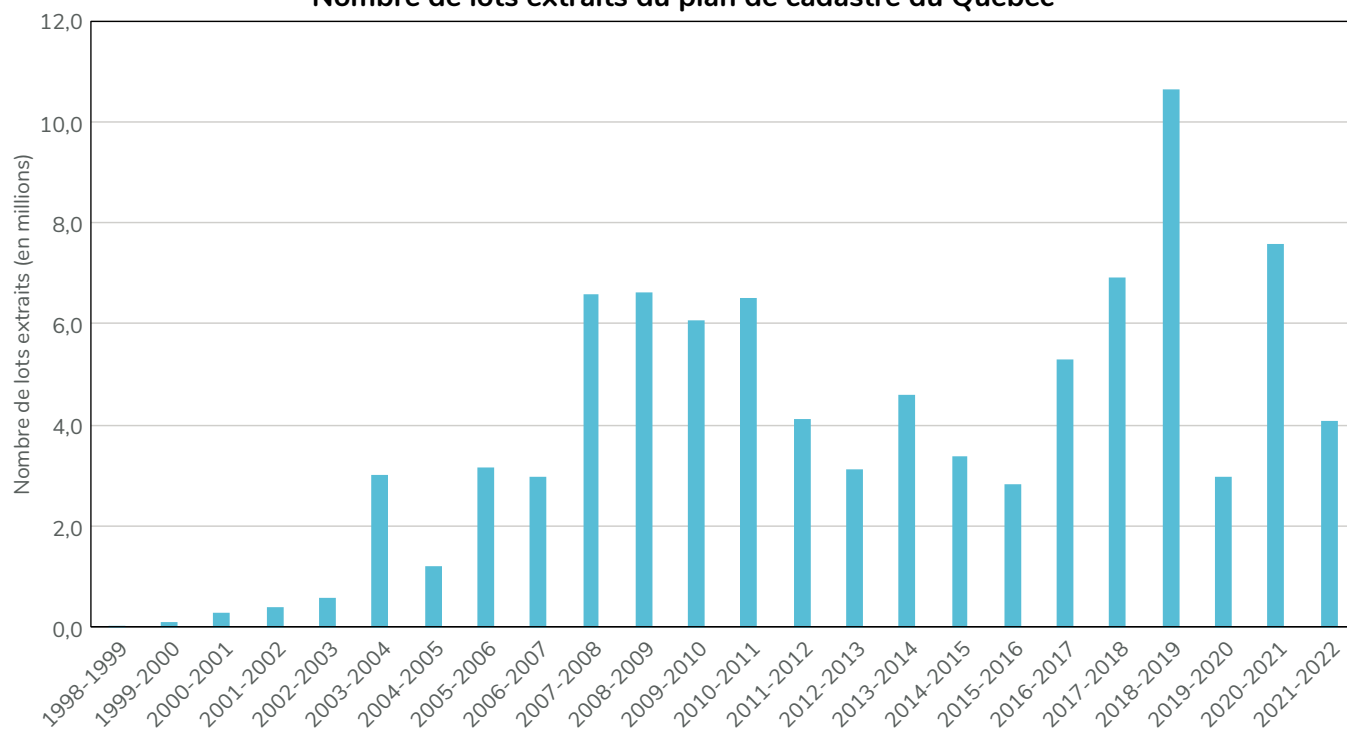
Troisième objectif : Assurer la polyvalence du cadastre

Le plan de cadastre du Québec est une base de données exploitable par des logiciels de géomatique et fournit la donnée officielle de la représentation des propriétés. Les quelque 4,5 millions de lots cadastrés au Québec sont accessibles sous différents formats, pour répondre à divers besoins. L'extraction, allant de quelques lots à l'ensemble des lots de la banque de données, est possible. Cela explique la grande variabilité du volume d'extractions réalisées annuellement.

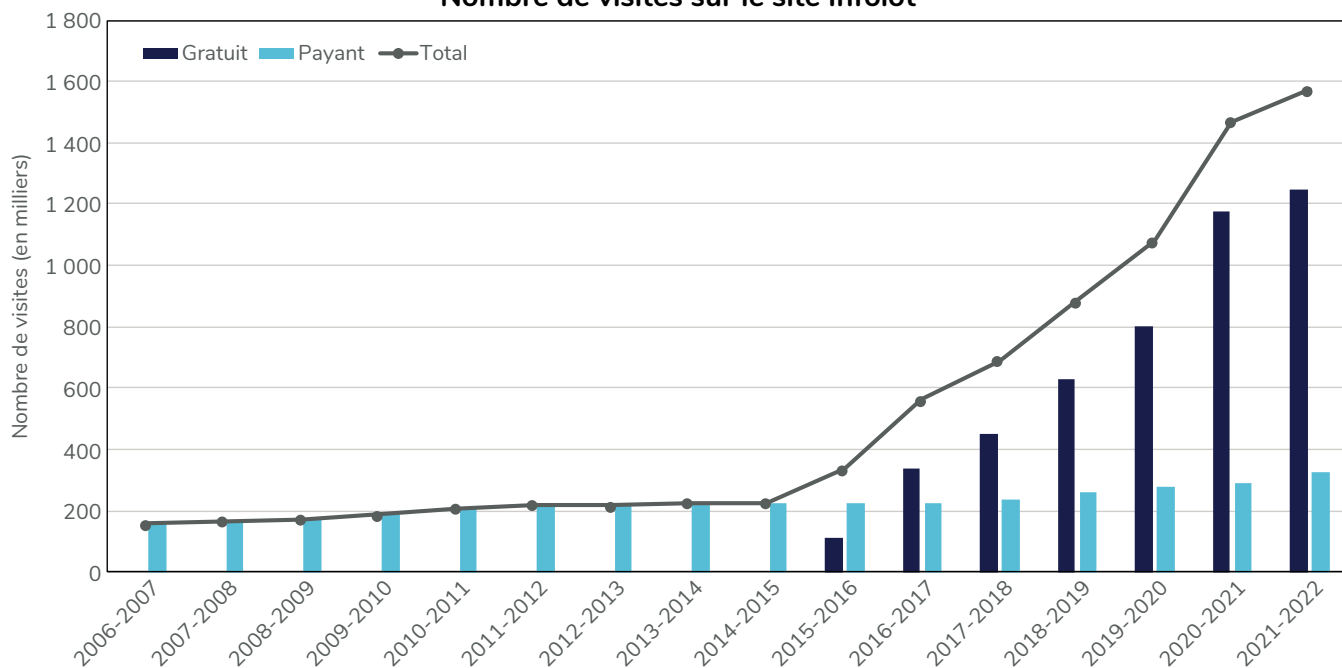
De plus, le cadastre peut être consulté en ligne, sur le site Infolot. Sa version gratuite indique le numéro des lots ainsi que leurs limites. Sa version payante fournit en plus les mesures des lots, leurs contenances de même que des données complémentaires comme le nom du propriétaire au moment de sa création. Le nombre de visites sur ce site est en forte croissance ces dernières années, notamment dans sa version gratuite, comme le présente les graphiques à la page suivante.

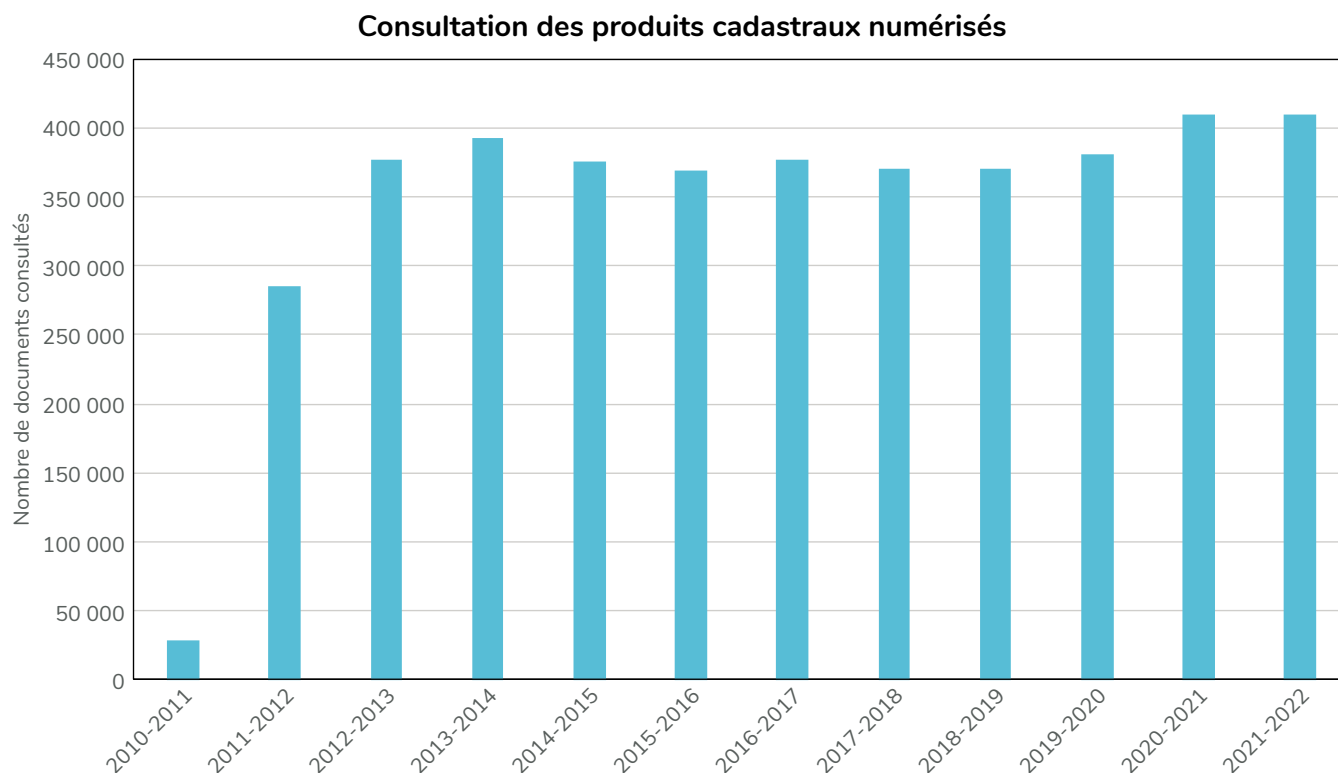
Enfin, les 2 millions de documents qui constituaient les archives cadastrales ont été numérisés pour accroître leur accessibilité et assurer leur pérennité. Environ 400 000 documents sont consultés annuellement sur le site du Registre foncier du Québec en ligne.

Nombre de lots extraits du plan de cadastre du Québec



Nombre de visites sur le site Infolet





Le plan de cadastre sert de référence à la conception de la matrice graphique et les cartes interactives des municipalités, servant d'intrant principal à la fiscalité municipale. Enfin, il vient en appui à l'aménagement du territoire des municipalités et à la Commission de protection du territoire et des activités agricoles, entre autres, et à de nombreux autres usages non nécessairement prévus initialement. Ainsi, le troisième objectif est atteint.

10.2 L'analyse de la qualité, de l'échéance et des coûts

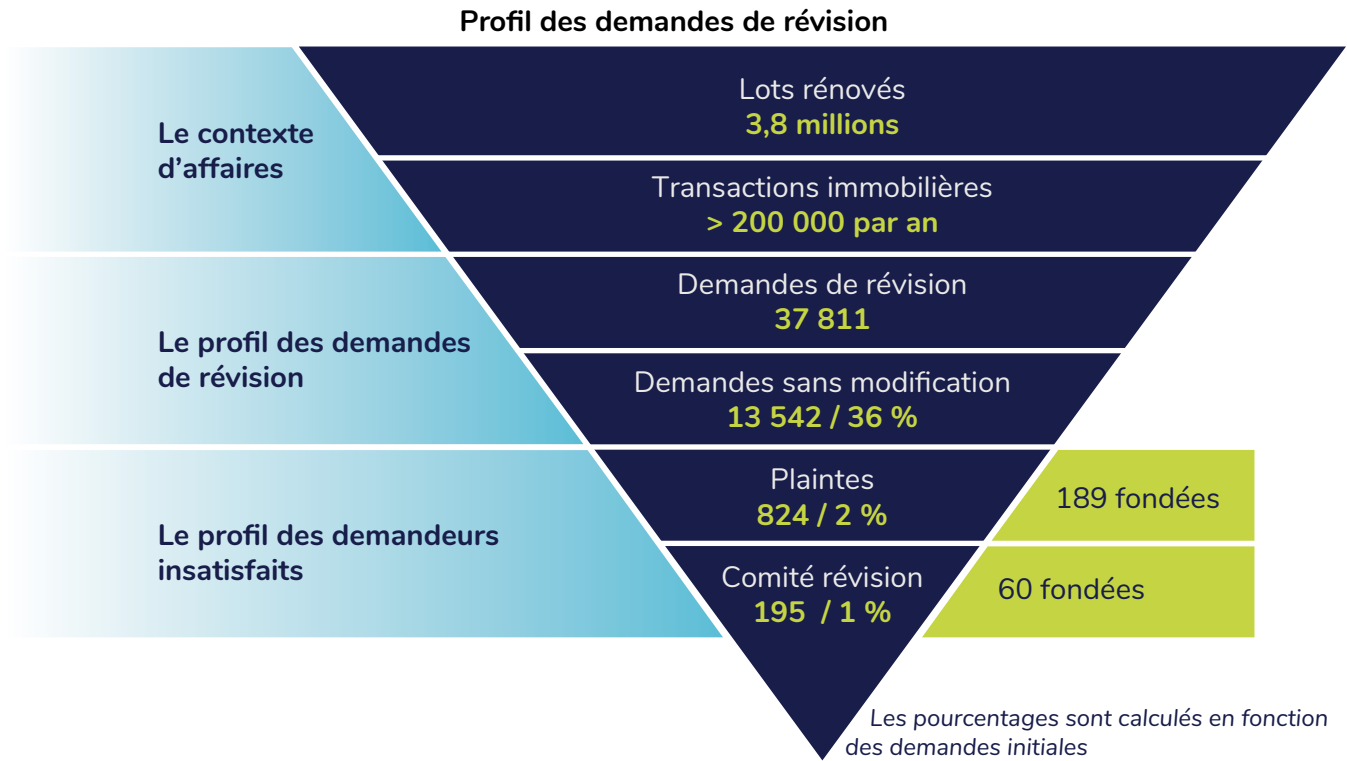
10.2.1 La qualité

Les arpenteurs-géomètres qui réalisent les mandats de rénovation cadastrale engagent leurs responsabilités contractuelles en respectant les exigences établies dans les instructions. Ils ont aussi contractuellement l'obligation de répondre à toute demande de révision en justifiant leur opinion ou en procédant à la modification cadastrale (si requis) des lots des mandats qu'ils ont réalisés, et ce, pour au moins cinq ans suivant leur officialisation. Outre le déroulement des travaux proprement dit, la contrainte de création d'un plan d'ensemble vient favoriser la qualité du produit cadastral en introduisant une obligation de cohérence de la représentation des propriétés qui n'existait pas dans un contexte de plan parcellaire.

En plus de leurs responsabilités contractuelles, les arpenteurs-géomètres engagent leur responsabilité professionnelle, soit de prendre tous les moyens nécessaires pour émettre leurs opinions foncières et effectuer des travaux de qualité basés sur les concepts afférents au *Code des professions* et à des lois particulières. Cette notion d'opinion professionnelle, qui n'est pas limitée dans le temps contrairement à certaines clauses associées à la responsabilité contractuelle, résulte d'une obligation de moyens et, conséquemment, le Ministère ne peut la contester. Par contre, il peut exiger la démonstration des moyens utilisés.

Aussi, le Ministère s’investit, par les contrôles de la qualité qu’il exerce, à détecter les problèmes potentiels et à préciser, au besoin, les instructions qui encadrent les travaux de rénovation. Les instructions et les contrôles de la qualité évoluent ainsi pour accroître la qualité des travaux.

Ainsi, le Ministère a consolidé, au cours des années, divers renseignements et analyses relatifs à la correction des lots déposés, qui démontrent la qualité des travaux. L’un des angles d’analyse les plus représentatifs de la qualité résultante des travaux de rénovation cadastrale repose sur les incidences de l’activité immobilière sur les demandes de révision reçues par le Ministère. Plus de 200 000 transactions immobilières sont inscrites au registre foncier annuellement, principal événement susceptible de générer des demandes de révision cadastrale. Le tableau suivant présente, au 31 mars 2022, le profil de ces demandes reçues depuis le début du Programme.



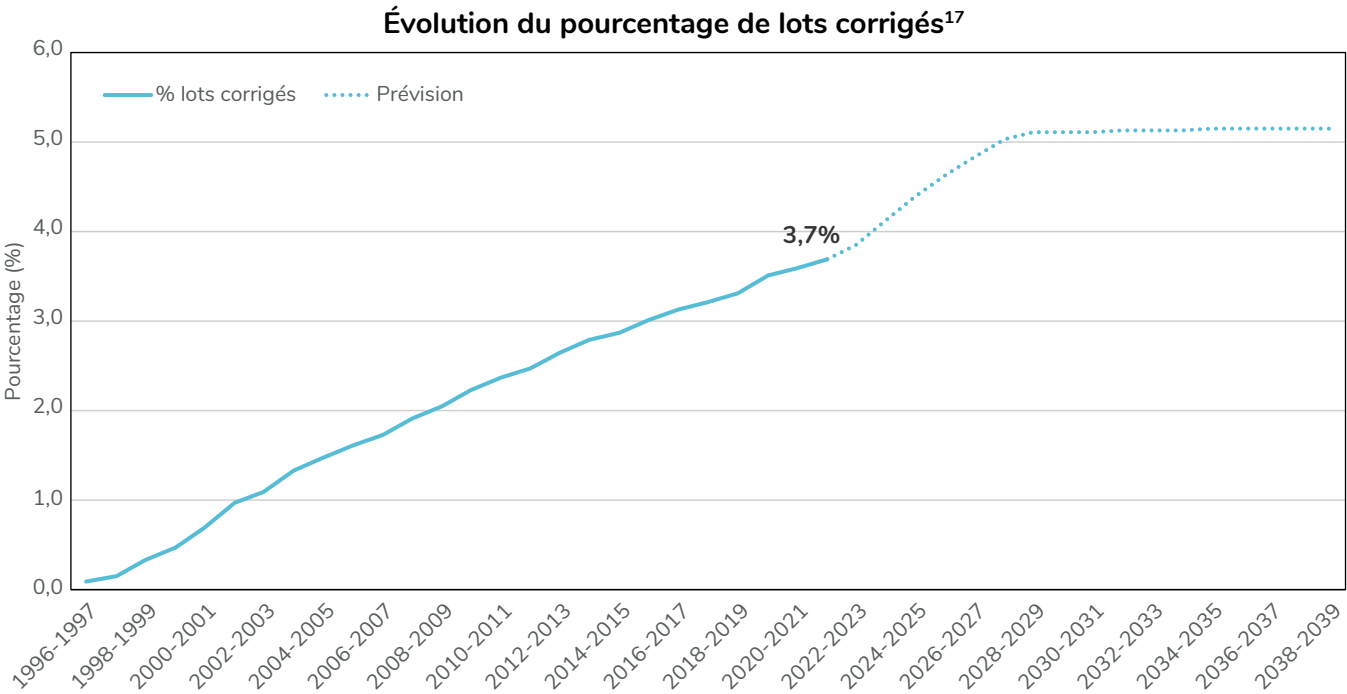
Il permet les constatations suivantes :

- » Le Ministère a reçu 37 811 demandes de révision relativement aux 3,8 millions de lots rénovés. À la suite de l’analyse de celles-ci, une modification cadastrale s’est avérée nécessaire pour 24 269 des cas soumis, soit 64 % des demandes reçues;
- » Pour les 13 542 autres demandes (où aucune modification n’avait été apportée au registre), 824 ont fait l’objet d’une nouvelle analyse (plainte), soit 2 % des demandes reçues, et 189 ont occasionné une correction cadastrale à la suite de l’ajout de nouveaux éléments (plainte jugée fondée);
- » 195 demandes réanalysées ont été présentées au Comité de révision du plan cadastral, dont 60 ont reçu une recommandation de modification (demande jugée fondée par le Comité). Pour les autres demandes, le Comité a pu rassurer les citoyens pour les demandes dont le cadastre n’était pas en cause ou les conseiller sur les suites à donner à leur demande, au besoin.

Afin d'être en mesure de bien évaluer la qualité d'un mandat, une période d'utilisation des données cadastrale d'environ cinq ans suivant son officialisation est requise. Au 31 mars 2022, pour l'ensemble des 1 110 mandats ayant franchi cette étape, 921 de ceux-ci, soit 83 %, ont un taux de correction inférieur à 5 %. Cependant, nous observons que 51 mandats, soit 4,6 % du total, présentent un taux de corrections supérieur à 10 % des lots. De ceux-ci, 33 ont été jugés à risque.

Dans un premier temps, des travaux de vérification et de modifications cadastrales ont été réalisés pour 8 d'entre eux permettant la correction de 9 414 lots. Pour les 25 mandats restants, des travaux sont nécessaires pour environ 54 000 lots. Comme il est décrit dans les chapitres précédents, pour s'assurer de la qualité de ces lots, des contrats de vérification et de modifications cadastrales sont en cours de réalisation, et d'autres seront attribués dans les prochaines années.

Depuis le début du Programme, le Ministère constate que 3,7 % des 3,8 millions de lots rénovés jusqu'à présent ont été corrigés. À terme, lorsque tous les lots auront fait l'objet d'une transaction immobilière et en considérant que le nombre de corrections d'un mandat diminue avec le temps, le Ministère évalue qu'une correction aura été nécessaire pour environ 5 % des lots rénovés. Ainsi, près de 95 % des lots ont donc été représentés adéquatement dans le cadre des travaux de rénovation cadastrale.



17 Lots corrigés en vertu des articles 3042 C.c.Q., 3043, al.1 C.c.Q. ou 3043, al.3 C.c.Q.

10.2.2 L'échéance

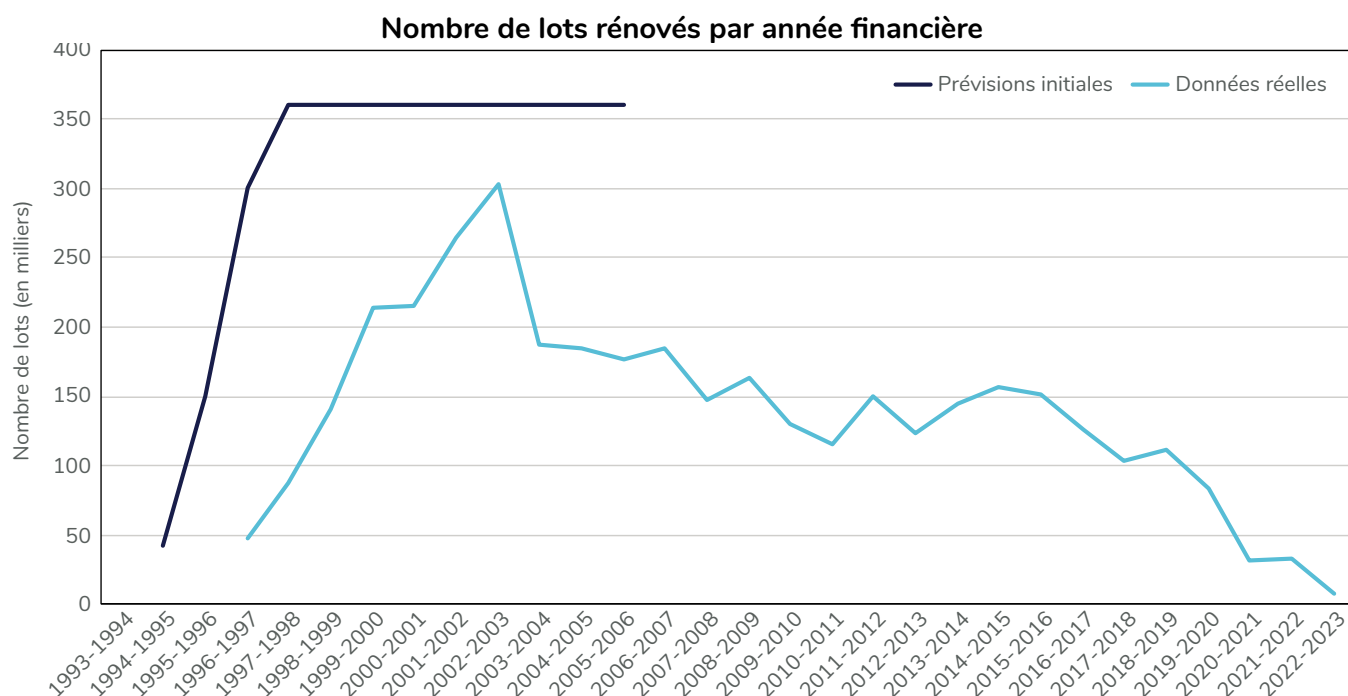
La durée du Programme dépend principalement de deux éléments, soit son autofinancement et la capacité des firmes d'arpenteurs-géomètres à réaliser les travaux.

La planification initiale de 1992 était basée sur l'autofinancement du Programme et prévoyait la fin des travaux en 2005-2006. Cette échéance était basée sur une capacité de l'industrie de l'arpentage à rénover 360 000 lots annuellement. Cependant, différents phénomènes viendront influencer les paramètres de ce modèle de planification et, au bout du compte, l'échéance. Voici les principaux phénomènes observés :

- » En 1996, on constate une baisse importante de la vigueur du marché immobilier, et donc des revenus. L'échéance du Programme est alors reportée à 2010-2011;
- » En 1998, on constate une vive concurrence entre les firmes d'arpenteurs-géomètres dans les grands centres urbains, entraînant à la baisse l'estimation du coût des contrats de rénovation. L'échéance du Programme est alors ramenée à 2006-2007;
- » En 2001, la concurrence constatée dans les grands centres s'atténue considérablement dans les régions plus éloignées. Pour la première fois, la capacité des firmes d'arpenteurs-géomètres devient la contrainte prioritaire. L'échéance du Programme est reportée à 2010-2011;
- » En 2003, à la suite des constatations effectuées relativement à l'attribution des premiers contrats à l'extérieur des grands centres, la capacité des firmes d'arpenteurs-géomètres dans les modèles de planification est revue en profondeur afin de tenir compte d'une capacité moins importante que celle prévue pour ces régions. L'échéance du Programme est alors repoussée à 2020-2021;
- » En 2020, la Direction générale de la santé publique décrète des mesures de confinement pour enrayer la pandémie de COVID-19. L'arrêt partiel des travaux force le Ministère à reporter la fin du Programme à 2021-2022;
- » En 2021, les retards cumulés de certains prestataires de services à la suite de l'arrêt partiel des travaux au début de la pandémie forcent le Ministère à reporter la fin du Programme à 2022-2023. Par ailleurs, les difficultés éprouvées par un prestataire ayant signé un contrat à bas prix ont aussi contribué au report. Des mesures spéciales ont été prises pour lui permettre de finaliser ses derniers mandats.

En début de Programme, la connaissance restreinte des variables et des paramètres qui alimentent le modèle de planification fait que celui-ci est plus sensible aux variations. Avec le temps, les paramètres et, par conséquent, le modèle se précisent. D'autres paramètres moins prévisibles, comme une fluctuation importante du marché immobilier ou une pénurie de main-d'œuvre dans le domaine de l'arpentage, ont aussi influencé le modèle. Cependant, cette modélisation effectuée par le Ministère lui aura permis de mesurer les effets à court, moyen et long terme de facteurs influençant la durée et les coûts du Programme.

Dans les premières années, la capacité de production initialement prévue de 360 000 lots aurait probablement pu être soutenue dans les grands centres urbains. Mais on s'aperçoit rapidement qu'il en est autrement à l'extérieur de ceux-ci. De plus, la pénurie de main-d'œuvre dans le milieu de l'arpentage, constatée dès le début des années 2000, a réduit encore plus cette capacité dans ces régions.



10.2.3 Les coûts

Comme énoncé précédemment, la réalisation du Programme de réforme du cadastre québécois contribue à assurer la sécurité des droits de l'actif immobilier du Québec qui dépasse les 1 450 milliards de dollars. Elle contribue également à la fluidité du marché immobilier. En 2021, près de 250 000 ventes immobilières ont été réalisées pour une valeur globale de 99,5 milliards de dollars.

Le coût initial de la relance du Programme de réforme du cadastre québécois était évalué à 508 millions de dollars (dollars de 1991) et la fin des travaux était prévue pour 2005-2006. Il aura finalement coûté 1 071 millions de dollars (dollars courants) et se terminera en 2022-2023, soit un coût inférieur à 0,1 % de la valeur foncière des immeubles et réparti sur 30 ans dans toutes les régions du Québec.

Les variations des coûts peuvent être regroupées en trois catégories :

- » **Structurelle**, c'est-à-dire l'écart entre la prévision initiale et le coût réel pour les activités initialement prévues;
- » **Coûts non prévus**, soit l'ajout de coûts non prévus dans le budget initial;
- » **Prolongation**, soit les coûts attribuables à la prolongation du Programme.

Le tableau suivant présente les variations de coûts selon ces trois catégories.

	Budget initial	Variations		PGL 2022
		1992-1993 à 2005-2006	2006-2007 à 2022-2023	
Mise à jour du cadastre	52,9	135,3		188,2
Structurelle		27,4		
Prolongation			107,9	
Rénovation cadastrale	455,1	118,4		573,5
Structurelle		66,5		
Prolongation		51,9		
Total (\$ de 1991)	508,0	253,7		761,7
Inflation	174,2	97,1		271,3
Structurelle		-83,0		
Prolongation			180,1	
Contingence	0,0	38,0		38,0
Coûts non prévus		38,0		
Total (\$ courant)	682,2	388,8		1 071,0

Aux fins de compréhension et d'appréciation juste des écarts, il est important de ramener les coûts sur une base comparable. Ainsi, le budget initial de 508 millions de dollars étant en dollars constants de 1991, il est comparé au coût réel ramené en dollars constants de 1991 (sans inflation) de 761,7 millions de dollars :

- » Pour la mise à jour du cadastre, le budget initialement prévu pour les années 1992-1993 à 2005-2006 était de 52,9 millions de dollars. Pour cette même période, on constate une hausse structurelle des coûts de 27,4 millions de dollars. Cette hausse s'explique par des besoins en effectif et des investissements en technologie de l'information plus importants que prévu. Par ailleurs, la mise à jour du cadastre est une activité récurrente indépendante du Programme, mais imputée à celui-ci pour la durée de sa réalisation. La prolongation engendre donc l'ajout de 17 années supplémentaires de coûts imputés au Programme, représentant une hausse de 107,9 millions de dollars;
- » Pour la rénovation cadastrale, le budget initialement prévu était de 455,1 millions de dollars pour la rénovation de 3,7 millions de lots, soit environ 122 \$ par lot. Le coût réel ramené en dollars de 1991 est de 573,5 millions de dollars pour la rénovation de 3,8 millions de lots, soit 151 \$ par lot. Cet écart s'explique par une hausse structurelle des coûts de 66,5 millions de dollars liés essentiellement à des coûts plus importants que prévu pour les contrats de rénovation cadastrale. De plus, les demandes de révision du cadastre, activité non prévue initialement, expliquent l'ajout de 51,9 millions de dollars supplémentaires. Pour sa part, la prolongation a peu d'effet sur les coûts en dollars constants, le coût total demeurant sensiblement le même, peu importe la durée de réalisation. Que les 512 contrats de rénovation cadastrale soient attribués sur 10 ans ou 30 ans, seule la répartition annuelle des coûts change, les coûts étant plus importants annuellement sur une courte durée de réalisation et moins importants annuellement sur une durée plus longue.

En ce qui concerne l'inflation, elle était évaluée initialement entre 3 % et 4 % annuellement et représentait un coût de 174,2 millions de dollars pour les années 1992-1993 à 2005-2006. L'inflation réelle étant moindre, une baisse structurelle de 83 millions de dollars est constatée pour ces années. Pour sa part, la prolongation génère un coût supplémentaire de 180,1 millions de dollars.

Finalement, dans son mandat de 2005 ayant pour but de s'assurer que le Ministère gère la réforme cadastrale avec un souci d'économie et d'efficacité, le Vérificateur général du Québec recommande d'établir des prévisions de coûts complètes. Il suggère notamment l'ajout d'une contingence, usuelle dans ce genre de projet, de 38 millions de dollars aux coûts du Programme.

Le tableau suivant présente la répartition de l'écart de 563 millions de dollars constaté entre le budget initial de 508 millions de dollars (en dollars de 1991) et le budget final de 1 071 millions de dollars (en dollars courants).

	Coûts	Pourcentage
Hausse structurelle	93,9	17 %
Contrat de rénovation cadastrale	66,5	12 %
Mise à jour du cadastre	27,4	5 %
Coûts non prévus	89,9	16 %
Demandes de révision du cadastre	51,9	9 %
Contingence	38,0	7 %
Prolongation et inflation	379,2	67 %
Inflation générée	271,3	48 %
Mise à jour du cadastre	107,9	19 %
Total	563,0	100 %

Ainsi, 67 % de l'augmentation des coûts, soit 379,2 millions de dollars, est attribuable à la prolongation du Programme et à l'application de l'inflation qui en résulte. La hausse structurelle représente 17 % de l'augmentation, alors que les coûts non prévus initialement représentent 16 %.

10.3 L'autofinancement

Comme indiqué précédemment, le budget initial de la relance du Programme avait été évalué à 508 millions de dollars, en dollars constants de 1991.

Pour financer le Programme, le Conseil des ministres approuve l'attribution de quatre sources de revenus au Fonds de la réforme du cadastre québécois, soit une portion des frais d'enregistrement des droits réels, une tarification spéciale à l'enregistrement des droits réels, les frais d'enregistrement cadastral et la vente des produits cadastraux. Toutefois, avec ce financement vient l'obligation de l'autofinancement complet du Programme de réforme du cadastre québécois.

Fait particulier pour le Programme, la relation entre les dépenses et les revenus est indépendante. Les dépenses dépendent en grande partie du volume de contrats attribués annuellement. Lorsqu'un contrat est attribué, les dépenses liées à ce contrat sont engagées pour sa durée, soit environ cinq ans. Il est donc difficile de réduire le volume des dépenses annuelles à court terme. Pour leur part, les revenus dépendent directement de la vigueur du marché immobilier. Une chute importante du marché immobilier entraîne nécessairement une baisse importante des revenus, mais n'a aucun effet sur les dépenses. Par contre, il peut être intéressant de profiter de la disponibilité accrue des firmes d'arpentage à ce moment pour attribuer plus de contrats, et donc augmenter les dépenses.

Au fil des années, plusieurs phénomènes auront eu des répercussions importantes sur les revenus et les dépenses du Programme, et donc sur son échéancier et son autofinancement.

En 2001, le Fonds d'information foncière voit le jour, issu de la fusion du Fonds de la réforme du cadastre québécois et du Fonds des registres, lequel finançait les activités du registre foncier. Ce fonds deviendra le Fonds sur le territoire quelques années plus tard. Malgré la fusion, le Programme de réforme du cadastre québécois doit toujours démontrer son autofinancement à même les quatre sources de revenus qui lui sont attribuées. Avec la vigueur du marché immobilier dans les années 2000 et le report de l'échéance du Programme en 2020-2021, le Fonds engrange des surplus.

Dans son discours sur le budget 2012-2013, le gouvernement annonce le transfert de 300 millions de dollars du surplus accumulé du Fonds d'information sur le territoire au Fonds des générations. Le transfert se concrétise par des modifications législatives adoptées à la suite du discours sur le budget 2013-2014. En considérant les montants perçus selon la *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois* et conformément aux recommandations du Vérificateur général du Québec, 183,6 millions de dollars de cette ponction sont imputables au Programme de réforme du cadastre québécois. Cette ponction met en péril l'autofinancement du Programme. Des mesures sont alors adoptées pour permettre au Fonds d'information sur le territoire de combler le manque à gagner.

Par la suite, avec la vigueur importante du marché immobilier des dernières années et le report à 2022-2023 de la fin du Programme, celui-ci atteint finalement son objectif d'autofinancement à même les sources de revenus qui lui sont attribuées.

Le tableau suivant présente le budget initial et le résultat des principales révisions budgétaires réalisées au fil des années pour assurer l'autofinancement du Programme.

Évolution du budget selon la planification globale (PGL) du Programme

	Budget initial (M\$)		Budget révisé (M\$ courant)						
	\$ de 1991	\$ courant	PGL 1996	PGL 1998	PGL 2001	PGL 2003	PGL 2010	PGL 2013 ¹⁸	PGL 2022
Revenus	510,0	692,3	610,2	478,9	650,8	1 069,6	1 241,5	1 070,9	1 150,1
Enregistrement cadastral	27,2	36,2	45,1	33,0	39,1	68,1	84,8	91,3	94,0
Enregistrement des droits réels	59,4	79,1	99,8	75,7	99,4	73,6	73,7	73,7	73,7
Tarif spécial des droits réels	420,4	572,8	444,9	331,4	406,6	803,7	943,1	971,7	1 035,8
Vente de produits et autres	3,1	4,1	3,0	2,6	3,9	7,0	19,2	17,9	30,5
Intérêt sur placement			17,5	36,3	101,8	117,3	120,7	73,3	99,6
Interfinancement								41,9	0,0
Transfert au Fonds des générations								-198,9	-183,6
Dépenses	508,0	682,2	630,4	491,6	589,1	893,2	1 070,9	1 070,9	1 070,9
Mise à jour du cadastre	52,9	70,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	285,6	298,1	261,3
Rénovation cadastrale	455,1	611,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	747,3	754,8	771,8
Contingence							38,0	18,0	37,9
Écart	2,0	10,1	-20,2	-12,6	61,7	176,4	170,7	0,0	79,2
Échéance	2005-2006		2010-2011	2006-2007	2010-2011	2020-2021	2020-2021	2020-2021	2022-2023

18 Lors de la PGL 2013, la portion imputable au Programme du transfert de 300 M\$ est évaluée à 198,9 M\$. Avec l'application des données réelles, 183,6 M\$ seront imputés au Programme dans les PGL suivantes.

10.4 Les audits de qualité et de performance

Le Programme a été assujéti à plusieurs exercices visant à contrôler sa bonne marche et les moyens mis en place pour atteindre les objectifs fixés par le législateur tout au long de son déroulement. Que ce soit des audits internes ou externes, comme ceux réalisés par le Vérificateur général du Québec, tous ont permis de constater la qualité du travail effectué tout en contribuant à améliorer certaines pratiques pour en assurer une gestion efficiente et doublée d'un souci d'économie.

10.4.1 Le Vérificateur général du Québec

En cours de réalisation de la première version du Programme, dans son rapport¹⁹ déposé le 31 mars 1989, le Vérificateur général du Québec émet cinq recommandations qui serviront de base à la relance du Programme en 1992 :

- » Planification de la réforme du cadastre québécois — Avant de réviser le coût et l'échéancier de la réforme, déterminer le degré d'exactitude voulu pour la représentation d'un lot sur les plans cadastraux et répartir les lots en fonction des types de territoires;
- » Gestion de la réforme du cadastre — Conférer au responsable de la réforme l'autorité nécessaire à la bonne gestion du projet;
- » Utilisation de la carte topographique — Revoir le contenu de la carte topographique afin qu'elle réponde davantage aux besoins de la réforme du cadastre québécois;
- » Avancement des travaux de réalisation des plans cadastraux — Pour réaliser la réforme de cadastre de façon économique et efficiente :
 - développer des méthodes de collecte et d'analyse de données mieux adaptées aux besoins de la réforme,
 - poursuivre avec le ministère de la Justice la recherche de solutions permettant d'accélérer le règlement des cas où l'occupation diffère des titres de propriété,
 - s'assurer que les bureaux de publicité des droits ont la capacité de traiter au fur et à mesure les données des plans cadastraux;
- » Mise à jour des plans cadastraux — Conformément à la loi, assurer la mise à jour continue des plans cadastraux.

Le Ministère a donné suite à ces recommandations à sa satisfaction. Dans son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1992-1993²⁰, le Vérificateur général indique que le Ministère « ... a révisé complètement le programme de réforme cadastrale où plusieurs anomalies avaient été décelées ».

19 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale*, Année financière terminée le 31 mars 1989, Deuxième partie (Ministère de l'Énergie et des Ressources, Résultats de notre vérification : Réforme du cadastre québécois).

20 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1992-1993*, chapitre 5 (Mission économique), 1993, paragraphe 5.391.

Le Vérificateur général revient en 2005. Son mandat est de s'assurer que le Ministère gère la réforme cadastrale avec un souci d'économie et d'efficacité. Dans son rapport²¹, il émet les neuf recommandations suivantes :

1. Élaborer un plan de gestion des risques afin de les déterminer et d'établir leurs causes, les probabilités que ces risques se concrétisent, leurs conséquences sur la qualité des travaux, sur les coûts et sur les échéances ainsi que les mesures à prendre pour les réduire;
2. Établir des prévisions de coûts complètes;
3. S'assurer, avant d'effectuer une modification de l'échéance, que cette décision est bien documentée et qu'elle constitue la solution appropriée dans les circonstances;
4. Procéder à un suivi des coûts en expliquant annuellement les écarts par rapport aux prévisions actuelles²²;
5. S'assurer que les travaux réalisés sont de qualité;
6. S'assurer que les demandes de correction sont traitées dans les délais fixés;
7. Prendre les mesures requises afin de favoriser la concurrence lors de l'attribution des contrats;
8. S'assurer que le rapport annuel de gestion du Ministère contient une information qui permet au lecteur d'apprécier sa performance à l'égard de la réforme cadastrale;
9. Compléter sans délai l'analyse amorcée sur la réforme et apporter les correctifs requis.

Le Ministère a donné suite à l'ensemble de ces recommandations, comme le confirme le suivi de vérifications de l'optimisation des ressources du Vérificateur général du Québec dans son rapport²³ pour l'année 2010-2011. Une seule recommandation, suggérée par les membres de la Commission de l'administration publique, pour laquelle les actions réalisées par le Ministère n'ont pas été jugées satisfaisantes, concerne la création d'un mécanisme d'indemnisation. À cet égard, le Ministère a plutôt mis sur pied un mécanisme qui permet aux propriétaires insatisfaits des travaux de rénovation cadastrale de présenter leur dossier à une instance neutre, soit le Comité de révision du plan cadastral. Ce mécanisme a répondu adéquatement aux besoins exprimés par les parlementaires et sa mise en place s'est faite de concert avec le Protecteur du citoyen.

Finalement, le Vérificateur général du Québec a procédé, au cours de l'automne 2021, à un audit de performance sur l'accès à l'information foncière du registre foncier et du cadastre et à sa gestion. Des quatre recommandations émises dans son rapport²⁴, deux touchent particulièrement le Programme, soit :

- » Réviser sa stratégie d'intervention pour les mandats qui présentent des risques élevés d'inexactitudes afin de confirmer et de corriger celles-ci en temps opportun dans le plan cadastral rénové;
- » Revoir le processus de traitement des demandes de révision afin notamment d'intervenir au moment opportun auprès des citoyens.

Un plan d'action a été élaboré afin d'accélérer et d'optimiser le processus de corrections cadastrales malgré un contexte de pénurie de main-d'œuvre qui sévit dans le domaine de l'arpentage.

21 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, Tome I, chapitre 4 (Réforme cadastrale : vérification menée auprès du ministère des Ressources naturelles et de la Faune et du Secrétariat du Conseil du trésor), 2006.

22 Les prévisions auxquelles fait référence le Vérificateur général du Québec correspondent à celles de la planification globale de 2007.

23 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, Tome II, chapitre 10 (Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources : Réforme cadastrale).

24 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*, novembre 2021, chapitre 6 (Registre foncier et cadastre : accès et gestion de l'information foncière, audit de performance).

10.4.2 Vérifications internes

En 2019, la Direction de l'audit interne et de l'évaluation de programme du Ministère entame un mandat d'audit²⁵ pour vérifier que le processus de rénovation du cadastre québécois corrige les problématiques ciblées, qu'il est conforme à la réglementation, aux bonnes pratiques généralement reconnues et que des contrôles suffisants sont appliqués, entre autres, en ce qui concerne la gestion des mandataires liés par contrat. Le rapport de l'audit conclut que le Programme de réforme du cadastre québécois devrait atteindre ses objectifs tout en respectant la qualité requise pour le dépôt des lots au cadastre.

10.4.3 Autres intervenants

Dès le départ, le Ministère a travaillé en étroite collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor et d'autres organismes, dont l'Université Laval, l'Institut de la statistique du Québec, l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec, la Chambre des notaires et le Barreau du Québec, à l'évaluation de certains paramètres et à l'établissement du budget initial du Programme.

Par la suite, le Ministère a continué de consulter à différents moments ces intervenants pour des problématiques particulières. Par exemple, il a sollicité l'expertise du Secrétariat du Conseil du trésor lors de la révision du processus d'attribution des contrats dans le cadre du moratoire survenu en 2000, ainsi qu'à diverses occasions où il faisait face à des situations où la compétence de cet organisme était un intrant essentiel à la saine gestion des contrats. Quant à ses échanges avec l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec, ils se sont principalement formalisés par l'entremise d'un comité mixte, où les pratiques et les situations particulières étaient discutées, et par de la formation continue donnée par le Ministère à ces membres.

De plus, le Ministère a sollicité les précieux conseils et observations du Protecteur du citoyen et du Bureau de la gestion des plaintes du Ministère dans son processus de communication et de traitement des demandes de révision et des plaintes. Notamment, ces deux entités ont aidé le Ministère à bonifier son processus de communications avec les propriétaires et à optimiser le traitement des plaintes qui résultent des travaux. La mise en place du Comité de révision du plan cadastral en est un bel exemple.

11. LES BÉNÉFICES ET LES RETOMBÉES

D'entrée de jeu, il est intéressant de relativiser l'investissement de la réforme cadastrale qui avoisine le milliard de dollars sur 30 ans. De fait, elle contribue à assurer la sécurité des droits et la fluidité du marché à un coût global inférieur à 0,1 % de la valeur foncière des immeubles qui dépasse 1 450 milliards de dollars en 2022.

Cette mise en perspective de l'investissement est importante, car un projet de cette ampleur engendre naturellement son lot de questionnements, notamment à l'égard de la pertinence et de la valeur résultante.

Bien que la principale raison d'être de la réforme cadastrale ait été d'améliorer le système foncier québécois dans le but de renforcer la protection des droits de propriété, l'utilisation du cadastre du Québec n'est plus exclusive aux professionnels du domaine foncier. En effet, le cadastre sert tout autant aux gestionnaires du territoire, aux entreprises et aux citoyens dans le cadre de la gestion de leurs droits de propriété. De plus, le cadastre se veut une source de connaissance foncière structurante pour toute organisation dont les activités dépendent de l'identification et de la représentation des propriétés foncières, ou exploitent ces données.

25 Réforme du cadastre québécois, Rapport d'audit, Direction de l'audit interne et de l'évaluation de programme (MERN), décembre 2019.

Dans une perspective gouvernementale, la réforme cadastrale a également contribué au fil du temps à soutenir de grandes orientations plus contemporaines, tels le développement durable et la transformation numérique de l'État, qui n'existaient pas au moment de sa relance au début des années 1990. Cela démontre que cette réforme était, dans une large mesure, en avance sur son temps.

Une amélioration de la protection des droits de propriété par une connaissance complète et fiable du morcellement cadastral

Avant de lancer les travaux de la réforme cadastrale, moins de 50 % des propriétés foncières au Québec étaient identifiées et représentées adéquatement au cadastre, et ce, en fonction de standards d'identification et de représentation variables selon l'époque de la préparation du plan de cadastre. Pour obtenir la représentation du morcellement foncier d'un secteur donné, on devait donc refaire l'historique de ce morcellement par la compilation et l'interprétation des plans cadastraux parcellaires et des titres de propriété publiés au Bureau de la publicité des droits. Cela pouvait exiger de consulter tous les documents déposés, et ce, jusqu'au plan de cadastre originaire. L'avènement de la rénovation cadastrale apporte une importante amélioration à cette situation, puisque le Code civil du Québec prévoit que, 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 référence²⁶.

Au terme des travaux de rénovation cadastrale, le cadastre du Québec est fiable, complet et constamment mis à jour avec une identification et une représentation standardisée pour chacun des lots. De plus, il est facilement consultable en ligne sur le site Infolot.

La réforme cadastrale a constitué une avancée structurante et transparente de la connaissance foncière autant pour les professionnels du domaine foncier et les gestionnaires du territoire que pour l'ensemble des citoyens. Elle se révèle donc un atout majeur pour la protection et l'exercice des droits fonciers au Québec.

Une efficacité accrue des transactions immobilières

La réforme cadastrale a ajouté de l'efficacité dans le processus sous-jacent aux transactions immobilières.

» Une amélioration de la qualité des actes professionnels

L'utilisation du cadastre du Québec ne change pas la responsabilité du professionnel, qu'il soit arpenteur-géomètre ou juriste, quant aux actes qu'il pose. Cependant, le cadastre peut contribuer à réduire le risque d'erreurs dans la recherche de titres et l'analyse foncière, puisque l'information sur le morcellement cadastral est à la fois à jour et fiable.

L'arpenteur-géomètre en bénéficie dans l'ensemble des mandats en arpentage foncier qui lui sont confiés et des actes professionnels qui en découlent (modification cadastrale, certificat de localisation, piquetage, bornage, description technique, etc.).

La réforme cadastrale a également induit un changement majeur dans la pratique de l'arpenteur-géomètre, soit l'obligation de mise à jour du plan d'ensemble du cadastre du Québec. Cette obligation vient baliser, dans une certaine mesure, l'analyse foncière de l'arpenteur-géomètre et favoriser la convergence ainsi que la cohérence des opinions professionnelles des arpenteurs-géomètres travaillant dans un secteur commun.

²⁶ Code civil du Québec, Livre neuvième DE LA PUBLICITÉ DES DROITS, Titre quatrième DE L'IMMATRICULATION DES IMMEUBLES, Chapitre premier DU PLAN CADASTRAL, Article 3032.

Avant la rénovation cadastrale, un arpenteur-géomètre pouvait exprimer son opinion professionnelle dans le cadre d'une modification cadastrale d'un lot sans nécessairement s'assurer de la cohérence avec la représentation cadastrale des lots voisins. Aujourd'hui, cette cohérence est assurée, et elle peut impliquer la correction de lots voisins et nécessiter la participation des propriétaires des lots touchés, favorisant ainsi davantage de rigueur et de transparence.

» **Une baisse du coût de revient pour certains services professionnels**

Par ses nouvelles caractéristiques, le Ministère estime que le cadastre du Québec a permis de réduire les efforts et les coûts associés à la recherche de titres, à l'analyse foncière et à la production des actes professionnels.

À titre d'exemple, le passage à un cadastre entièrement informatisé et accessible en ligne, combiné à l'accessibilité du registre foncier, n'a pu qu'occasionner une économie notable des efforts et des dépenses de recherches (frais de déplacement, disponibilité, etc.), autant dans un contexte de production de documents cadastraux ou de simple consultation des registres.

Toutefois, le Ministère n'est pas en mesure de quantifier ces gains d'efficience et autres économies, ne connaissant pas les valeurs de départ et les autres éléments ayant pu influencer la productivité des firmes d'arpenteurs-géomètres ou de juristes durant la réforme. L'évolution des capacités des technologies de l'information ainsi que l'accessibilité grandissante à celles-ci sont notamment deux facteurs déterminants, mais difficilement quantifiables.

Il en est de même concernant les effets de la réforme cadastrale sur l'évolution de la tarification des honoraires professionnels. La rareté de la main-d'œuvre et la vigueur du marché immobilier ont pu davantage marquer l'évolution des tarifs.

» **Une économie d'échelle associée aux travaux de rénovation cadastrale**

Au tournant des années 1980, l'un des scénarios envisagés pour réformer le cadastre québécois consistait à rendre la subdivision cadastrale obligatoire lors de la première transaction immobilière qui suivrait l'adoption de la modification législative, et ce, aux frais du propriétaire. Ce scénario n'avait pas été retenu pour de nombreuses raisons, dont le manque d'équité envers le propriétaire qui devait assumer la totalité de la facture pour moderniser une infrastructure publique qui bénéficie à de nombreux intervenants. Il n'en résultait par ailleurs aucune économie d'échelle pour un projet qui touchait des millions de propriétés. À cela s'ajoutait la difficulté d'assurer la cohérence du plan d'ensemble et la durée de la réforme qui pouvait s'éterniser.

La rénovation cadastrale a donc permis d'immatriculer chacune des propriétés du Québec dans un plan cadastral d'ensemble pour un coût unitaire moyen de 151 \$ en dollars de 1991, représentant aujourd'hui un coût unitaire de 271 \$ (en dollars de 2022). En comparaison, le coût d'une immatriculation cadastrale d'une propriété, selon le tarif suggéré par l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec pour 2022, est de 1 270 \$ pour le 1^{er} lot et de 380 \$ par lot additionnel, si la mise à jour porte sur plus d'un lot.

Infrastructure foncière polyvalente en soutien à la gestion du territoire

L'objectif de polyvalence, établi lors de la relance de la réforme, s'appuyait essentiellement sur les besoins en matière de gestion territoriale connus et exprimés à l'époque par les intervenants municipaux et gouvernementaux.

Depuis, les innovations technologiques, particulièrement dans le domaine de la géomatique, ont eu un effet multiplicateur sur le potentiel d'application en référence au cadastre du Québec, et ce, en adéquation avec l'émergence de besoins exprimés non seulement par les intervenants municipaux et gouvernementaux. En effet, maintenant, pratiquement tous les types d'organisations ainsi que des citoyens ont un intérêt à géolocaliser une quelconque information dans la perspective du morcellement foncier. Toute une industrie gravite autour de ce marché de la géomatique.

Ce qui distingue le cadastre du Québec, au-delà des caractéristiques déjà mentionnées, c'est qu'il identifie et représente, sur un plan d'ensemble, la plus petite entité territoriale officielle, soit le lot, et ce pour chacune des 4,5 millions de propriétés que comporte le Québec.

Le cadastre du Québec offre donc un potentiel d'exploitation immense au gestionnaire d'un territoire, notamment en raison de la possibilité d'agréger des lots en fonction de différents besoins (zonage municipal, zonage agricole, zone inondable, etc.), et ce, sans oublier son apport incontournable à la confection de la matrice graphique et à la tenue à jour du rôle de l'évaluation foncière.

D'autres entreprises ou organisations se prévalent également du cadastre du Québec comme base de référence pour leur système d'information, dont les compagnies de services publics (électricité, gaz, télécommunication). Certaines entreprises utilisent le cadastre du Québec à des fins autres que la gestion des droits fonciers ou la gestion du territoire.

Enfin, le cadastre québécois étant entièrement informatisé et géoréférencé, les données du registre peuvent donc être superposées à n'importe quelle autre base de données possédant une référence similaire. Toutefois, cette caractéristique de polyvalence du cadastre préoccupe à la fois le Ministère et les ordres professionnels, car l'accessibilité et la démocratisation de la donnée font que son utilisation par un néophyte peut avoir des conséquences négatives sur le droit de propriété ou l'exercice de celui-ci.

Des retombées économiques dans l'ensemble des régions

Le cadastre du Québec se veut une infrastructure foncière structurante qui couvre l'ensemble du territoire privé du Québec. Sa mise en œuvre a nécessité un investissement de plus d'un milliard de dollars, dont plus de la moitié a été répartie en contrats de service professionnel en arpentage foncier dans toutes les régions du Québec.

Ce projet a donc offert une occasion d'affaires à l'ensemble des firmes d'arpenteurs-géomètres ayant pignon sur rue au Québec, tout comme il a favorisé la création d'emplois et l'acquisition d'expertises. Soulignons que les coûts de ces contrats correspondaient principalement au salaire versé à de la main-d'œuvre locale. Enfin, le Programme a également favorisé des investissements en technologie de l'information, tout particulièrement en géomatique.

Coûts des contrats de rénovation par région

Région administrative	Montants versés (M\$)
Abitibi-Témiscamingue	24,1
Bas-Saint-Laurent	36,3
Capitale-Nationale	34,5
Centre-du-Québec	25,9
Chaudière-Appalaches	54,2
Côte-Nord	9,9
Estrie	33,3
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	25,9
Lanaudière	35,3
Laurentides	52,2
Laval	4,6
Mauricie	28,4
Montérégie	65,4
Montréal	17,2
Nord-du-Québec	1,1
Outaouais	35,5
Saguenay-Lac-Saint-Jean	28,0
Total	511,8

Une contribution au développement durable

La Loi sur le développement durable définit 16 principes qui doivent être pris en compte par l'ensemble des ministères et des organismes publics dans leurs interventions. La mise en œuvre de la réforme cadastrale a contribué pleinement à 5 de ces 16 grands principes de développement durable.

En matière **d'efficacité économique**, le cadastre du Québec est un catalyseur de performance pour la gestion des droits fonciers. Il procure des économies d'efforts et de temps aux professionnels du domaine et contribue à ce qu'un citoyen ou un investisseur ait en main les données foncières requises à une prise de décision éclairée sur une propriété.

En matière **de participation et d'engagement**, la réforme s'articule autour d'une approche participative où les propriétaires sont associés aux étapes d'élaboration et de validation des travaux. Le projet commande un engagement fort dans l'évolution du cadastre et du système foncier chez les professionnels impliqués (arpenteurs-géomètres et juristes). Il sollicite également leur engagement dans la protection des droits des citoyens et des entreprises.

En matière **d'accès au savoir**, le cadastre du Québec lève le voile sur une information qui était difficilement interprétable et accessible. Une entente avec le Bureau de coopération interuniversitaire permet aussi aux universités québécoises d'accéder à certaines données géographiques et foncières, dont le plan de cadastre du Québec, afin de soutenir ainsi l'enseignement et la recherche et de développer l'expertise québécoise.

En matière **de prévention**, il contribue à l'intention première du législateur de renforcer la publicité et l'accès à la connaissance foncière. Une meilleure compréhension de la situation foncière chez les propriétaires peut ainsi diminuer le nombre de conflits et de recours aux tribunaux. On peut donc considérer ce projet comme un outil préventif : un citoyen mieux informé prend des décisions plus éclairées.

En matière **d'internalisation des coûts**, le cadastre du Québec offre un exemple éloquent par sa formule « utilisateur-payeur ». Le projet s'est autofinancé principalement à même l'inscription des droits de propriété au registre foncier. Ainsi, seuls les citoyens concernés ont contribué financièrement. En contrepartie, le cadastre du Québec dégage des économies d'efforts de recherche récurrentes pour les professionnels qui travaillent pour des citoyens.

Une contribution à la stratégie de transformation numérique gouvernementale

Les bases de la réforme cadastrale ont été établies bien avant que le gouvernement du Québec entreprenne un virage numérique et en définisse les orientations dans une stratégie officielle. Malgré tout, la réforme cadastrale s'inscrit parfaitement dans les orientations gouvernementales actuelles d'exploiter le numérique afin d'adapter les services à la réalité des citoyens et de rendre l'administration publique plus innovante, efficiente et transparente.

Dès le début de la réforme, le Ministère a adapté son offre de services, ses processus de travail et la production de données en exploitant, dans la mesure du possible, le potentiel offert par les technologies de l'information. Le virage vers un cadastre entièrement informatisé en témoigne. D'ailleurs, ce virage a également induit une transformation similaire chez les firmes d'arpenteurs-géomètres qui doivent traiter avec le Ministère.

Enfin, l'accessibilité à une version informatique du cadastre du Québec a également soutenu le déploiement de différentes applications relatives au morcellement foncier, et ce, autant au sein du gouvernement et des municipalités que de l'entreprise privée.

Un catalyseur pour le développement des affaires

La réforme cadastrale a transformé l'écosystème du domaine foncier, et de cette transformation découlent de nombreuses possibilités d'affaires et de nouveaux savoir-faire. Aujourd'hui, on peut affirmer que la réforme cadastrale a contribué de façon déterminante à la mise en place d'un environnement d'affaires attractif et favorable au déploiement du numérique au Québec.

Rappelons que le cadastre du Québec constitue une banque de données officielles structurante qui peut servir d'intrant au développement de nouveaux services ou produits à valeur ajoutée. Il en résulte des occasions d'affaires accessibles autant aux entreprises privées qu'à des organisations gouvernementales.

La réforme cadastrale a également exercé un pouvoir d'attractivité de la main-d'œuvre dans le domaine de l'arpentage foncier en raison de l'envergure et de la durée de l'investissement. En plus, elle a suscité l'agrégation de firmes d'arpenteurs-géomètres afin d'atteindre une taille optimale pour permettre l'accès et la réalisation des contrats de service professionnel de l'ampleur de ceux de la rénovation cadastrale. Ces contrats de grande valeur ont permis à ces mêmes firmes d'investir dans les nouvelles technologies et de développer une expertise dans la gestion de projet. Sur la base de ces acquis, certaines de ces firmes ont saisi l'occasion de diversifier leurs offres de services qui, *a priori*, étaient créées et spécialisées à des fins de travaux de rénovation cadastrale. Certaines ont d'ailleurs tenté leur chance sur la scène internationale en s'appuyant sur l'expertise développée au Québec dans le cadre de la réforme cadastrale.

Cette expertise est d'autant plus exportable que le modèle québécois a suscité l'intérêt de plusieurs pays. En effet, le Ministère a reçu, au cours de la réforme, de nombreuses délégations provenant pratiquement de tous les continents. De plus, il a été appelé à soutenir quelques firmes tentant de se tailler une place sur le marché international, notamment en Afrique francophone et en Amérique du Sud, en produisant pour elles les références ou les certifications exigées dans le cadre de processus d'appels d'offres.

Enfin, le Ministère a également développé un savoir-faire en gouvernance et en opérationnalisation de projets de grande envergure. La réforme cadastrale présentait plusieurs enjeux et défis, en plus de se distinguer notamment par sa portée provinciale, la nature des travaux, l'implication de millions de propriétaires et, enfin, son autofinancement. Le succès de la réforme s'explique évidemment par la rigueur de sa gestion, mais également par la complémentarité des expertises développées dans différents domaines d'affaires au cours des années. À titre d'exemple, mentionnons les apprentissages réalisés en planification, en gestion contractuelle et des ressources informationnelles, en organisation du travail et en processus opérationnels, en communication et en reddition de comptes, entre autres. Ces acquis sont récupérables et pourraient de nouveau être mis à profit dans tout projet d'envergure visant à poursuivre l'amélioration du système foncier.

12. LES LEÇONS APPRISES ET LES CONDITIONS DE SUCCÈS

Plusieurs leçons apprises de la réforme cadastrale initiale (1985-1991) ont façonné les bases de la relance de la réforme définies au début des années 1990. Mais force est de constater que le Ministère n'avait pas atteint son plein degré de maturité organisationnelle. De plus, comme l'environnement d'affaires s'est révélé en perpétuelle évolution, l'organisation a continué d'apprendre et est demeurée en mouvement.

Un projet qui se déroule sur une longue période apporte son lot de difficultés (prévisions non atteintes et erreurs commises), qui impose une culture d'amélioration et d'optimisation des façons de faire et, par le fait même, contribue au développement de compétences solides en matière de gestion de projet.

Cette culture est maintenant bien établie et s'est concrétisée par une recherche constante de moyens visant à augmenter l'efficacité du travail tout en favorisant son ergonomie. Aujourd'hui, le Ministère est bien imprégné de cette culture, dans toutes les catégories d'emplois, et ce, pour l'ensemble de ses activités liées au cadastre, qu'elles soient opérationnelles ou de gestion.

12.1 Les principales leçons apprises

Voici les principales leçons apprises au cours de la réforme et qui peuvent concerner autant la gestion, les opérations de mission que les activités de soutien.

Parfaire certaines pratiques de gestion

Malgré la rigueur de la gestion au sein de l'équipe responsable de la mise en œuvre de la réforme cadastrale, elle faisait face à un projet dont l'envergure et les caractéristiques étaient hors du commun. À elle seule, la contrainte de l'autofinancement exigeait une planification rigoureuse qui devait composer avec des paramètres difficilement prévisibles à moyen et long terme. Parmi ceux-ci, mentionnons le nombre total de lots à rénover, les coûts internes et externes, la capacité de l'entreprise privée à réaliser les travaux à l'échelle provinciale ainsi que les fluctuations et la vigueur du marché immobilier. Quant à la mise en marche des travaux, elle représentait de nombreux défis de toutes natures, soit organisationnels, opérationnels, technologiques et communicationnels, notamment.

Globalement, la mise en œuvre du Programme de réforme du cadastre québécois se veut un franc succès. Toutefois, certaines pratiques de gestion demeuraient à parfaire et le Vérificateur général du Québec les a mises en lumière dans le cadre de son audit de vérification de la réforme cadastrale effectuée en 2006. L'objectif de cet audit était de s'assurer que le Ministère gère la réforme cadastrale avec un souci d'économie et d'efficacité. À titre d'exemple, le Vérificateur général a émis certaines recommandations, notamment en matière d'évaluation des coûts (contingence, inflation, etc.), de gestion des risques, de reddition de comptes et de qualité des travaux de rénovation.

Ces recommandations, qui ont été prises en charge par le Ministère à la satisfaction du Vérificateur général, ont permis d'accroître autant la rigueur dans la gestion que la maturité organisationnelle, l'accompagnement des propriétaires et la qualité de la rénovation cadastrale.

Privilégier l'attribution de contrats de service professionnel fondés sur la qualité et la connaissance du territoire

Plus de 500 contrats de rénovation cadastrale ont été attribués selon différents types d'appels d'offres. Sans grande surprise, il a été constaté que le type d'appel d'offres utilisé pouvait influencer la qualité résultante des travaux de rénovation cadastrale. À cet effet, deux aspects contractuels se distinguent selon que le contrat est attribué au soumissionnaire dont le prix soumis est le plus bas ou que le critère de connaissance du territoire est requis ou pas.

» **Priorité à la qualité plutôt qu'au prix soumissionné le plus bas**

Comme il a été mentionné précédemment, 33 mandats de rénovation cadastrale sur 1 295 réalisés n'ont pas atteint un niveau de qualité satisfaisant et exigent une reprise partielle ou totale des travaux. Par ailleurs, 27 de ces mandats résultent d'un contrat attribué au plus bas soumissionnaire.

Ainsi, on retient que les services professionnels en arpentage foncier ne font pas exception aux risques associés aux contrats octroyés au prix soumissionné le plus bas. Dans la mesure du possible, le Ministère a opté pour des appels d'offres fondés sur la qualité de la réalisation des travaux démontrée dans la proposition. D'ailleurs, des années financières 2001-2002 à 2014-2015, période durant laquelle le Ministère a priorisé ce type d'appel d'offres, 75 % de ceux-ci priorisaient la qualité. Pour ces contrats, on constate un taux de correction 2,4 %. Pour les contrats attribués au plus bas soumissionnaire, le taux de correction constaté est de 3,2 % pour la même période.

» **La nécessité de la connaissance du territoire**

Le critère de connaissance du territoire dans le domaine de l'arpentage foncier revêt une importance primordiale.

En effet, l'arpenteur-géomètre qui pratique dans un secteur se doit de composer avec l'ensemble des travaux qu'il a réalisés au fil du temps ainsi qu'avec les autres arpenteurs-géomètres qui exercent ou ont exercé dans le même secteur. Par ailleurs, il est reconnu que certaines pratiques, à la fois historiques et locales, doivent être prises en compte par l'arpenteur-géomètre travaillant dans le secteur en question. Enfin, l'arpenteur-géomètre local a tout intérêt à livrer une rénovation cadastrale de bonne qualité, puisqu'il devra composer avec le résultat dans sa pratique courante, en assurant la cohérence avec tous ses travaux d'arpentage foncier subséquents.

Pour ces raisons, il était fortement recommandé que les contrats de service professionnel en rénovation cadastrale soient attribués à des firmes pratiquant dans le territoire concerné. Lorsque aucune firme d'arpenteurs-géomètres ne se distinguait pas dans un secteur, ce critère n'était pas retenu comme moyen d'évaluation.

Depuis l'attribution des premiers contrats sans connaissance du territoire en 2009, le taux de correction constaté pour les mandats déposés depuis plus de cinq ans est de 2,8 %. Comparativement, pour la même période, le taux de correction pour les contrats attribués avec connaissance du territoire est de 2,0 %.

- **Priorité à la qualité plutôt qu'au prix soumissionné le plus bas**
- **La nécessité de la connaissance du territoire**

Contrôler la qualité de l'analyse foncière

Dans les premières années de réalisation des travaux de rénovation cadastrale, l'orientation du Ministère était de considérer que l'arpenteur-géomètre signataire du plan cadastral de rénovation avait réalisé une analyse foncière de qualité, appuyant l'opinion professionnelle émise. En principe, tout arpenteur-géomètre est tenu de répondre aux exigences de l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec pour accéder à cette profession, en plus de faire l'objet d'inspections professionnelles et d'être soumis à un code de déontologie.

Conséquemment, le Ministère concentrait principalement ses efforts de contrôle sur le respect des exigences légales et des instructions relatives à la présentation des documents cadastraux. En résumé, les contrôles étaient davantage axés sur la présence des éléments requis par les lois et les règles de représentation du plan cadastral.

Dès la fin des années 1990, il constate que l'analyse foncière pouvait faire défaut et entraîner une représentation cadastrale erronée. Le Ministère a alors réagi en resserrant ou en ajoutant certaines exigences relatives aux instructions et aux contrats de service professionnel, en plus d'ajouter des contrôles de la qualité propres à l'analyse foncière.

Il est important de mentionner que le Ministère ne peut imposer une opinion professionnelle à un arpenteur-géomètre signataire d'un plan cadastral. Cependant, à titre de donneur d'ouvrage, il a le pouvoir de s'assurer que le prestataire de services a pris les moyens requis dans le cadre de son analyse foncière pour appuyer adéquatement son opinion professionnelle. En cas de mésentente avec le prestataire, le Ministère dispose de différents moyens contractuels et administratifs pour régler la situation. Ultimement, le Comité de révision du plan cadastral a le mandat d'émettre une recommandation dans une perspective visant à garantir la qualité du cadastre.

■ **Ainsi, le contrôle de la qualité de l'analyse foncière n'est pas à négliger dans ce type de contrat.**

Mettre à profit la capacité des firmes d'arpenteurs-géomètres dans l'ensemble des régions dès le début du projet

Au cours de la planification initiale des travaux de rénovation cadastrale, le Ministère s'était donné comme orientation de prioriser les travaux dans les grands centres urbains afin que le maximum de citoyens puisse bénéficier des avantages du nouveau cadastre le plus rapidement possible. Ce choix a eu pour effet de repousser le déploiement des travaux dans les régions moins urbanisées de quelques années. Or, contrairement aux centres urbains où la capacité des firmes d'arpenteurs-géomètres était généralement suffisante pour maintenir le rythme imposé, il en était tout autrement dans ces régions, surtout dans les milieux ruraux. Cette capacité limitée des firmes d'arpenteurs-géomètres en dehors des grands centres ne permettait pas de respecter le calendrier initial de réalisation, ce qui explique en bonne partie la prolongation de l'échéancier des travaux de rénovation cadastrale.

■ **En conclusion, il aurait été préférable de déployer les travaux de rénovation cadastrale dans l'ensemble des régions du Québec dès le début, et ce, en fonction d'une optimisation de l'utilisation des ressources régionales.**

12.2 Les conditions de succès incontournables

Bien que la majorité des conditions de succès eussent été mises en place lors de la relance de la réforme cadastrale, il est important d'en rappeler l'importance et d'y ajouter celles qui découlent des leçons apprises en cours de projet.

Obtenir l'adhésion des parties prenantes

Comme il a été décrit précédemment, le Programme de réforme du cadastre québécois a nécessité la participation d'un nombre important d'intervenants de profils différents dont les compétences étaient complémentaires. Le succès de la réforme repose sur la contribution et la collaboration de l'ensemble de ces intervenants internes, externes et politiques dès le départ.

Deux facteurs ont grandement contribué à l'adhésion des parties prenantes : le fait que tous reconnaissaient la désuétude du registre cadastral et que la réforme était attendue par le monde municipal, les professionnels du domaine foncier et les entreprises ainsi que les organismes actifs dans la gestion territoriale. Finalement, l'instauration d'une gestion du changement structurée a légitimé l'adhésion attendue, y compris les principaux acteurs de l'écosystème foncier. Cette gestion du changement s'est accompagnée de la mise en place des canaux de communication requis à une bonne écoute et favorisant l'ouverture d'esprit.

Bien sûr, la mise en œuvre du Programme a suscité différentes réactions, dont des déceptions. À titre d'exemple, certains professionnels auraient souhaité la mise en place d'un cadastre juridique, alors que le nouveau cadastre s'inscrivait dans l'esprit du Code civil du Québec, et dans la continuité de la portée du cadastre québécois, dont le maintien de son caractère graphique. Conséquemment, il a été nécessaire d'expliquer et de rappeler les objectifs de cette réforme au cours des premières années du Programme, mais, progressivement, les intervenants ont adopté et apprécié le nouveau cadastre du Québec.

Par ailleurs, une collaboration étroite avec l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec et la Faculté de foresterie, de géographie et de géomatique de l'Université Laval, notamment par l'entremise de formations continues et de comités, a permis de raffermir la compréhension des praticiens quant à la portée du cadastre du Québec.

Adopter un cadre législatif bien adapté aux besoins

Les fondements de la réforme cadastrale, telle qu'elle avait été conçue et proposée aux autorités, impliquaient des modifications législatives pour en assurer la faisabilité et la réalisation.

Ces modifications législatives se devaient de bien traduire l'intention du législateur tout en assurant la mise en œuvre et l'opérationnalisation de la réforme. Les modifications à apporter au cadre législatif du cadastre concernaient différents volets de la réforme, allant de sa gestion, dont son financement, à la définition du produit cadastral, en passant par l'accompagnement des propriétaires.

Le cadre législatif adopté initialement a très bien soutenu les différents besoins de mise en œuvre et d'opérationnalisation de la réforme. Il a, à la fois, légitimé et protégé cet investissement majeur. Ce fait témoigne bien de la vision dont ont fait preuve les responsables de la conception et de la mise en œuvre de cette réforme.

Assurer la prévisibilité des revenus par une tarification spéciale

La réforme cadastrale a requis des investissements majeurs en services professionnels ainsi qu'en technologies de l'information. Ceux-ci impliquent des engagements financiers de nature contractuelle ainsi que des dépenses opérationnelles récurrentes.

L'instauration d'une tarification spéciale réservée au Programme de réforme du cadastre québécois a permis de lui garantir une source minimale de revenus. Celle-ci représente environ 80 % des revenus associés au Programme.

Malgré une dépendance aux fluctuations du marché immobilier, une telle prévisibilité de revenus à long terme facilite grandement la planification d'engagements financiers nécessaires à court, moyen et long terme.

Une telle prévisibilité a évité de mettre en péril l'autofinancement du Programme.

Mettre en place une organisation consacrée au Programme, imputable et autonome

Afin d'assurer le succès de la réforme cadastrale, il était primordial d'en confier la responsabilité à une unité consacrée à cette tâche et imputable au sein du Ministère. En contrepartie, cette unité devait disposer d'une autonomie de gestion accrue. En effet, l'atteinte des cibles d'affaires, le respect des paramètres financiers et l'efficacité opérationnelle reposaient sur le plein contrôle par l'unité responsable de certaines activités et fonctions stratégiques :

- » **Le financement** : L'importance d'assurer l'autonomie financière par l'attribution de sources de revenus, dont une tarification spéciale, facilite la prévisibilité du financement du Programme;
- » **La gestion des ressources informationnelles** : L'autonomie dans la gestion des ressources informationnelles a grandement facilité la planification et la réalisation des investissements répondant aux besoins précis du Programme. Cette autonomie a aussi permis l'évolution de ses systèmes afin d'assurer l'intégrité des données officielles et de répondre aux besoins grandissants générés par l'évolution technologique et les possibilités inhérentes;
- » **La gestion des contrats de service professionnel** : Plus de 500 millions de dollars de contrats de service professionnel en arpentage foncier ont été attribués, et à cela s'ajoutent les contrats en matière de ressources informationnelles. Les travaux résultant de ces contrats s'imbriquent dans une planification opérationnelle détaillée qui assure l'atteinte des objectifs globaux de la réforme;
- » **L'opérationnalisation des activités de mission** : L'ensemble des opérations sous-jacentes aux activités de mission constitue également un intrant majeur à la planification opérationnelle détaillée mentionnée précédemment;
- » **La gestion des ressources humaines** : La souplesse dans la gestion des ressources humaines permet une planification à long terme des besoins en effectif, tout comme elle permet de garantir le respect des engagements contractuels.

Comme cela a été indiqué précédemment, un programme d'une telle ampleur est unique au Québec. Sa durée, qui avoisine les 30 ans, a été marquée par des tendances émergentes, mais dont les effets n'ont pas toujours donné les résultats escomptés. Ainsi, au cours des dernières années de réalisation du Programme, certaines de ces fonctions ont été centralisées, notamment la gestion des ressources informationnelles et le processus d'attribution des contrats de rénovation cadastrale. Cette nouvelle gouvernance a entraîné une baisse importante de capacité en ressources informationnelles pour le Programme, forçant le report ou l'annulation d'investissements importants pour contrer la désuétude des systèmes qui soutiennent la gestion

du registre, pour assurer l'intégrité des données officielles et pour améliorer l'efficacité opérationnelle. De plus, la gouvernance de la gestion contractuelle de certains contrats a nécessité de revoir certaines planifications opérationnelles et de retarder la date de fin du programme.

Bref, la perte d'autonomie à l'égard de certaines fonctions stratégiques ou sensibles durant les dernières années de la réforme a démontré toute l'importance de mettre en place une organisation consacrée au Programme, imputable et autonome.

Miser sur la complémentarité des expertises

Bien qu'à première vue la réforme cadastrale puisse ressembler à un projet spécialisé en arpentage foncier, il est important de souligner à quel point la réforme cadastrale a nécessité la mise en commun de nombreuses expertises. La réforme a donc créé un écosystème qui requiert des spécialistes de divers champs d'activité complémentaires. On pense ici aux technologies de l'information, à la gestion de projet, à la gestion du changement, à la gestion contractuelle, à la modélisation de la planification opérationnelle, aux communications et, évidemment, à la gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles.

La synergie de tous ces contributeurs explique en bonne partie le succès obtenu.

Gérer avec rigueur et méthodologie

La rigueur et la méthodologie sont omniprésentes dans la gestion de la réforme cadastrale.

La prise de décision, le suivi de la performance et la reddition de comptes reposent sur différentes pratiques de gestion reconnues, et ce, autant pour les activités de mission que pour les études et la réalisation des projets d'affaires.

Parmi les pratiques qui soutiennent la gestion, on trouve entre autres les analyses quantitatives qui s'appuient sur des données complètes, fiables et accessibles en temps réel, l'utilisation de références reconnues en gestion de projet, la gestion axée sur les résultats, la gestion des risques, la gestion du changement et une organisation du travail finement documentée.

Rigueur et méthodologie ont également été appliquées dans un contexte de collaboration aux travaux et aux suivis des rapports du Vérificateur général du Québec et de ses recommandations, dans une perspective d'amélioration continue.

Instaurer une culture d'amélioration continue et d'innovation

La culture d'amélioration continue et d'innovation fait partie intégrante de l'organisation.

Cette culture est issue d'une volonté partagée de devenir une organisation à la fois performante et actuelle. Les conditions qui ont été mises en place pour la promouvoir et la reconnaître font que tout le personnel peut contribuer aux idées créatives et à l'innovation.

La Table d'évolution des opérations est un bel exemple. Cette table de partage des initiatives interagit avec une équipe de veille dont les travaux et les recherches se déploient selon des thèmes bien définis (gestion foncière, innovation technologique, prestation de services à la clientèle, gouvernance et santé des personnes). L'ensemble du personnel est invité à s'investir dans la veille, que ce soit sur une base régulière ou occasionnelle.

Mais, au-delà des éléments structurants mis en place pour soutenir l'amélioration et l'innovation, l'organisation consacrée au Programme se distingue par l'ouverture et le partage au sein de l'équipe. La littérature a prouvé que tout projet est rassembleur, mais comme indiqué plus haut, parmi les facteurs ayant manifestement contribué à la réussite du Programme, on note la stabilité et le maintien du personnel de l'unité.

Avoir la capacité de s'adapter aux contraintes des technologies de l'information

Les systèmes informatiques qui soutiennent un projet de cette ampleur, qui s'échelonne sur plus de 30 ans, finissent par subir le passage du temps. Comme mentionné précédemment, bien qu'innovatrices au moment de leur mise en œuvre, les applications géomatiques ont dû être mises à niveau afin de contrer leur désuétude. Le fait d'avoir des ressources consacrées au Programme a permis à l'organisation de mettre en place les meilleures solutions disponibles visant à garantir la pérennité des systèmes informatiques du cadastre et à assurer l'intégrité des données. De plus, il a permis de saisir les possibilités technologiques pour améliorer les niveaux de services et de sécurité offerts à la clientèle, comme :

- » L'introduction de la signature numérique et l'abolition du plan de cadastre en version papier;
- » La modernisation du logiciel de représentation graphique des lots;
- » La refonte du site InfoLot;
- » La modernisation de l'accès à l'Espace client des arpenteurs-géomètres;
- » La mise en place de services Web permettant la transmission sécurisée de demandes de mise à jour du cadastre par l'intermédiaire de logiciels externes.

De cette façon, en plus d'assurer la pérennité de ses outils géomatiques, ces ressources consacrées au Programme ont permis à l'organisation d'éliminer les délais induits par l'ancienne technologie et d'améliorer l'efficacité et l'efficience de ses processus d'affaires, et ce, tant au bénéfice de sa clientèle que de la valorisation des tâches exécutées par les ressources du Ministère.

Toutefois, la perte de ces ressources en 2017 a fragilisé la capacité d'investissement dans nos systèmes de mission au cours des dernières années, limitant l'amélioration de l'efficience de nos processus dans un contexte de rareté de main-d'œuvre et les rendant plus vulnérables à la désuétude à long terme.



Section V : L'après-réforme

13. LES ACTIONS À VENIR

La fonction fondamentale du cadastre québécois est d'immatriculer distinctement le morcellement foncier à des fins de publicité foncière. Il est largement reconnu que cette infrastructure, en soutenant le marché immobilier, est essentielle au développement de l'économie d'un État.

Rapidement après la création du registre foncier en 1840, on s'aperçoit que le registre ne pourra atteindre l'objectif de rendre les droits publics et ainsi opposables aux tiers efficacement sans identifier et représenter distinctement les parcelles de terrain, d'où la création du cadastre en 1860. Le numéro de lot cadastral est alors devenu la clé pour indexer les actes relatifs aux immeubles. Les fondements du cadastre originaire reposaient donc sur les besoins d'alors en matière de publicité des droits.

Depuis, les caractéristiques du morcellement foncier n'ont cessé d'évoluer : densification, déploiement des réseaux de services publics, propriétés définies par des dimensions verticales (copropriétés, propriétés superficielles). La pratique des professionnels du domaine foncier (notaires, avocats et arpenteurs-géomètres) a également dû s'adapter aux nouvelles exigences des différents acteurs (propriétaires, municipalités, institutions financières, compagnies de services publics).

La réforme cadastrale a misé sur les possibilités offertes par les technologies de l'information, notamment en géomatique, pour informatiser le registre cadastral et anticiper les nombreux bénéfices qui en découlent. On se retrouve aujourd'hui, au terme de cette réforme, avec un registre cadastral entièrement informatisé et constitué d'un plan d'ensemble, fiable, complet et constamment mis à jour.

Une gestion territoriale efficace, soutenue par un système cadastral efficient, doit évoluer au même rythme que les besoins de la société qu'elle dessert pour être en mesure de contribuer adéquatement à la protection des droits, au dynamisme du marché immobilier et à une gestion proactive du territoire.

L'environnement d'affaires du domaine foncier n'a cessé d'évoluer, et ce, à un rythme beaucoup plus rapide qu'au cours des décennies qui ont précédé la réforme. Le Québec a été témoin d'une évolution constante du marché immobilier et des caractéristiques du morcellement foncier qui en découle d'une part. Par ailleurs, l'émergence des technologies de l'information et les attentes grandissantes des gestionnaires territoriaux et des citoyens à l'égard de l'accès à la connaissance (et le cadastre constitue la connaissance du morcellement foncier) ont grandement influencé les pratiques de gestion dans une fonction dite de registraire.

Le Ministère se doit donc de poursuivre ses réflexions d'affaires et d'investissements afin d'assurer cette adéquation entre les fondements du cadastre et les besoins actuels et futurs de la société québécoise. En ce sens, le Ministère est constamment demeuré attentif aux besoins exprimés par les différents intervenants du système foncier, et ce, tout en exerçant une veille sur les meilleures pratiques dans le domaine sur la scène internationale. Il en résulte des actions ventilées selon deux objectifs :

- » Assurer l'intégrité des données officielles du registre cadastral;
- » Améliorer l'efficacité du processus de mise à jour du cadastre et ses fonctionnalités de consultation.

Ces axes suggèrent des investissements à court et à moyen terme pour permettre au cadastre de continuer d'évoluer et de répondre aux besoins de la société.

Assurer l'intégrité des données officielles du registre cadastral

Cet objectif comprend les actions en cours de réalisation qui visent à assurer l'intégrité des données cadastrales officielles ainsi que la pérennité du registre. Considérant le caractère officiel du cadastre et son rôle essentiel relatif à la publicité et à la protection des droits fonciers, la réalisation des actions suivantes demeure prioritaire.

» **Poursuite des travaux de vérification de mandats de rénovation cadastrale dont la qualité est jugée insatisfaisante**

Bien que la rénovation cadastrale soit terminée, le Ministère a répertorié 25 mandats de rénovation cadastrale qui présentent des risques élevés d'inexactitudes représentant environ 54 000 lots. Pour 9 610 lots, les travaux de vérification et de modification, visant à assurer une qualité adéquate de la représentation des lots qui y sont associés, sont maintenant terminés. Les travaux sont en cours pour 10 372 lots et la planification actuelle prévoit que les travaux seront achevés pour l'ensemble des mandats en 2029-2030, conditionnellement à la capacité du Ministère (disponibilité des ressources) et des firmes privées d'arpenteurs-géomètres.

» **Stratégie de gestion de l'évolution du système de référence géodésique**

Les coordonnées géodésiques soutenant la représentation graphique des lots n'ont aucune valeur légale et ne peuvent servir à elles seules à positionner les limites de lots sur le terrain. Malgré tout, le Ministère se doit d'évaluer l'occasion de les actualiser en fonction de l'évolution du système de référence géodésique afin de bien répondre au troisième objectif de la réforme cadastrale, soit d'assurer la polyvalence du cadastre.

Lorsque les travaux de rénovation cadastrale ont été enclenchés au milieu des années 1990, le Ministère a adopté le système de référence géodésique officiel à l'époque, soit le NAD83. En 2005, un nouveau système de référence a été adopté par le gouvernement du Québec, soit le NAD83 (SCRS). Malgré ce changement, le Ministère a alors décidé de maintenir le système de référence NAD83 pour les travaux de rénovation cadastrale en raison des enjeux et des risques associés à un tel changement en cours de travaux. Il a alors été retenu de reporter l'exercice de conversion de la banque de données officielles cadastrale au terme des travaux. Une étude est en cours au Ministère afin de choisir le meilleur scénario de conversion pour que le système de référence du cadastre, ainsi que celui des arpentages, puisse suivre l'évolution des systèmes géodésiques.

» **Optimisation de la production de la version numérique du plan cadastral**

La conception initiale du processus de production du plan cadastral dans le cadastre du Québec reposait sur la coexistence d'une version numérique et physique (papier) du plan cadastral, et un mécanisme s'assurait que ces versions étaient parfaitement identiques.

L'évolution des technologies de l'information, dont l'avènement de la signature électronique, a permis de s'affranchir de la version physique (papier) du plan cadastral et, par conséquent, d'éliminer la majorité des contraintes et exigences associées à son impression. Cette occasion a été saisie et s'est concrétisée par l'informatisation complète de toutes les facettes de gestion du registre en 2010. L'objectif était de créer un cadastre, consultable en ligne, dans une carte continue et sans échelle de représentation. L'impression du plan cadastral est donc passée d'un moyen systématique à une mesure d'exception.

Toutefois, certains éléments des fichiers constituant le plan cadastral et associés exclusivement à des concepts papier (découpage cartographique, agrandissements, changements d'échelle, etc.) sont demeurés dans les instructions de rénovation et de mise à jour du cadastre.

Ce choix s'explique en raison d'enjeux contractuels et opérationnels associés aux travaux de rénovation cadastrale. Le retrait complet des concepts papier dans la production des fichiers constituant les plans cadastraux ne peut se faire qu'au terme des travaux de rénovation cadastrale. La mise en œuvre de ce projet est en cours de réalisation.

La réalisation de cette action facilitera la production du plan cadastral par les firmes d'arpenteurs-géomètres et réduira notablement les efforts de contrôle du Ministère.

Améliorer l'efficacité du registre cadastral

Le deuxième objectif s'inscrit dans la continuité des investissements et des orientations inhérentes à la réforme cadastrale que l'on vient de terminer. Il exploite davantage les nouvelles possibilités qu'offrent les technologies de l'information dans la perspective de mieux répondre aux attentes grandissantes des citoyens en matière d'accès à la connaissance foncière.

Les trois premières actions décrites ci-dessous s'inspirent des meilleures pratiques recensées à l'étranger, notamment dans le document de référence *Cadastre 2014 : Vision pour un système cadastral dans le futur*²⁷ produit par un groupe de travail actif de 1994 à 1998 de la Commission 7 (cadastre et administration des terres) de la Fédération internationale des géomètres. Le mandat de ce groupe de spécialistes consistait à examiner les tendances et les développements dans le domaine des systèmes cadastraux et à développer une vision sur un horizon de 20 ans, d'où le titre donné à l'ouvrage de référence. Ces actions s'inscrivent parfaitement dans le plan de transformation numérique du gouvernement.

» Représentation verticale des lots et utilisation des technologies 3D

Actuellement, les lots correspondant à un immeuble de dimension verticale (lots de copropriété verticale) sont représentés sur des plans à deux dimensions auxquels sont ajoutés des éléments d'information pour illustrer, dans la mesure du possible, la verticalité des lots concernés. Le résultat exige une capacité d'interpréter les plans pour en visualiser l'immeuble correspondant en 3D. Cette capacité n'est pas à la portée de tous et demande des efforts importants qui risquent malgré tout d'induire des erreurs de confection et d'interprétation.

Or, il existe des outils technologiques de représentation 3D d'immeubles (ou de tout autre objet) dont les fonctionnalités pourraient soutenir la représentation des lots définis par une dimension verticale, rendant ainsi plus accessible et compréhensible la forme réelle de l'immeuble correspondant au lot. La confection du plan et les contrôles inhérents en seraient d'autant plus efficaces.

» Gestion de la dimension temporelle (4D) des objets de droit

Le morcellement foncier est dynamique et évolue au gré des projets et des investissements immobiliers. Les plans cadastraux témoignent de cette évolution. Le plan du cadastre du Québec est le résultat d'une intégration rigoureuse des plans cadastraux officialisés par ordre chronologique et en continu. Il représente donc le morcellement foncier à jour et répond parfaitement au deuxième objectif de la réforme qui consiste à assurer la mise à jour continue du cadastre.

Il est souvent requis par l'examineur de titres, ou tout autre usager du cadastre, de connaître le morcellement cadastral officiel à une date donnée pour un secteur en particulier. Actuellement, pour répondre à ce besoin, on doit reconstituer manuellement une compilation des plans ou à l'aide d'un logiciel de dessin assisté par ordinateur (DAO). Or, il est possible, dans le cadastre du Québec, d'automatiser la reconstitution du morcellement foncier à une date donnée en exploitant

27 FIG, *Cadastre 2014 : Vision pour un système cadastral dans le futur*, Jürg Kaufmann et Daniel Steudler en collaboration avec le groupe de travail 1 de la commission FIG 7, juillet 1998.

les données vectorielles des fichiers constituant les plans cadastraux officialisés ainsi que certaines fonctionnalités de la plateforme géomatique du système de gestion des données cadastrales.

» **Représentation des composantes dynamiques naturelles**

Au Québec, les lignes de lots qui représentent les limites des propriétés ne sont aucunement qualifiées ou associées officiellement à un élément physique, anthropique ou naturel. Il en va ainsi en raison de son rôle, de sa portée et de son caractère graphique. Le cadre législatif du cadastre et les instructions de préparation des documents cadastraux n'ont donc aucune exigence en ce sens.

Toutefois, dans certaines situations, il pourrait être pertinent de définir officiellement à quoi correspond la ligne de lot et d'y associer une mesure cohérente avec ce qu'elle représente. Les exemples les plus probants concernent les propriétés dont les limites sont définies par des éléments du milieu hydrique (limite des hautes eaux, fil de l'eau, etc.).

En effet, ces limites évoluent constamment au fil du temps et l'association des limites cadastrales à ces éléments physiques pourrait ajouter davantage de transparence et améliorer l'exactitude de la représentation des immeubles.

Quant à la quatrième action, elle vise à améliorer le système soutenant les activités propres à la mission de tenir et de mettre à jour le registre cadastral.

» **Refonte du système de gestion des données cadastrales**

Le système informatique qui soutient la gestion des données cadastrales, et par conséquent le registre cadastral officiel, a été implanté au début de la réforme du cadastre québécois, soit dans les années 1990. Ce système est composé de 140 unités de traitement et il soutient 17 processus de travail distincts. Bien qu'il ait subi de nombreuses améliorations au cours de ses 30 années d'existence, il devra faire l'objet d'une refonte au cours des prochaines années afin de contrer une désuétude grandissante. Une telle refonte offre une belle occasion de moderniser les façons de faire pour mieux répondre aux besoins des différents intervenants du domaine foncier tout en soutenant la transformation numérique de l'État.

Considérant que le cadastre constitue la pierre angulaire du système foncier québécois, ce système devra faire l'objet d'une gestion prévisionnelle de sa désuétude en continu pour assurer la pérennité du registre cadastral. Des investissements importants en ressources informationnelles sont donc à prévoir à court, moyen et long terme.

Ce survol des actions à venir vient appuyer la nécessité de poursuivre les réflexions d'affaires en matière cadastrale à court et moyen terme. Dans une certaine mesure, la concentration des efforts du Ministère relatifs aux travaux de la réforme du cadastre québécois, au cours des dernières décennies, a primé l'apport d'améliorations et la réalisation d'études d'opportunité visant l'évolution de l'infrastructure foncière. Il est maintenant temps d'accorder toute l'importance requise à ces améliorations.

14. LA CONCLUSION

Les trois objectifs de la réforme du cadastre québécois sont maintenant pleinement atteints et la condition d'autofinancement a été rigoureusement respectée. Le succès de ce gigantesque chantier se partage entre d'innombrables parties prenantes de différents profils : professionnels du domaine foncier, dont tout particulièrement les arpenteurs-géomètres et les juristes, les ordres professionnels, les entreprises en technologies de l'information, les municipalités, les établissements d'enseignement collégial et universitaire, les ministères et les organismes et, bien entendu, des millions de propriétaires fonciers. Ce chantier hors du commun s'est déployé dans toutes les régions du Québec, et ce, sur trois décennies. Le Québec peut donc démontrer toute sa fierté d'avoir mené à terme et avec succès un projet unique autant par son envergure, son caractère collectif et sa pérennité.

Le cadastre du Québec, qui en résulte, constitue aujourd'hui un incontournable pour tous les aspects de la gestion foncière, autant sous l'angle de la publicité et de la protection des droits de propriété que sous l'angle de la gestion et de la planification territoriale. Les nombreux bénéfices en témoignent largement. Son caractère structurant et polyvalent, définissant de façon fiable, complète et à jour le lot qui est la plus petite entité territoriale, n'est plus à démontrer.

Mais la société et les exigences d'affaires continuent d'évoluer et le cadastre doit être en mesure de s'adapter à l'ensemble des besoins émergents. C'est pourquoi le Ministère a tout intérêt à mettre en œuvre les initiatives visant l'amélioration de l'efficacité du registre cadastral et à demeurer à l'affût de son environnement afin de le faire évoluer avec ouverture et rigueur au bénéfice de la société québécoise, tout en relevant les nombreux défis auxquels les organisations publiques et privées font face.

Le Ministère tient à remercier chaleureusement les nombreux artisans et parties prenantes qui ont fait du Programme de réforme du cadastre québécois un succès, notamment les arpenteurs-géomètres et leurs collaborateurs ayant effectué la rénovation cadastrale, les entreprises technologiques et leur personnel y ayant contribué, les partenaires externes comme les ordres professionnels, le milieu collégial et universitaire ainsi que le monde municipal pour leur contribution au développement de ses fondements, de son encadrement et à sa promotion. Le Ministère remercie également ses employées et employés qui, pour plusieurs, lui ont consacré leur carrière et qui n'ont ménagé aucun effort pour assurer une gestion rigoureuse et exemplaire dans tous les aspects de ce chantier unique.

Annexe 1

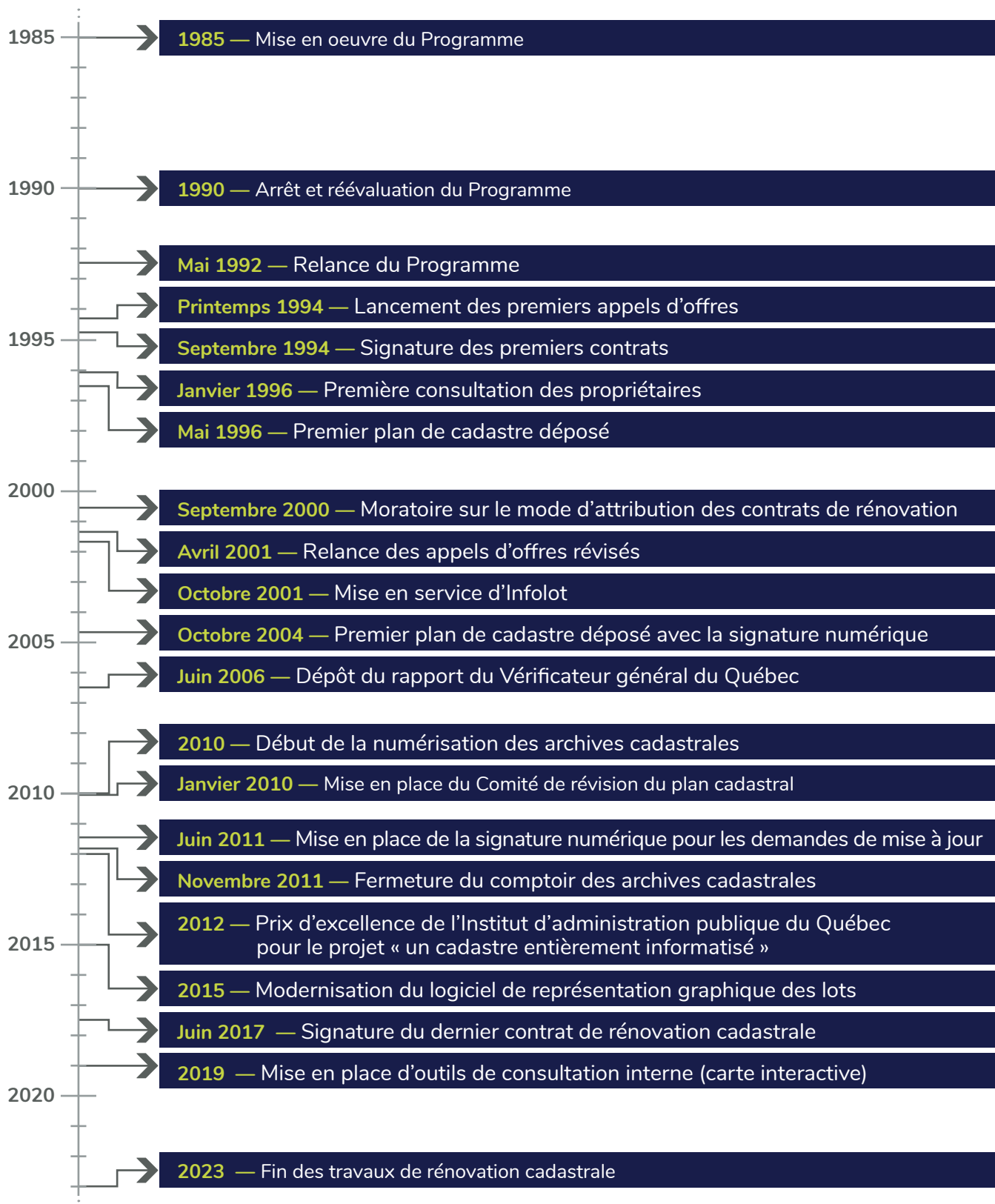
AVANCEMENT DES TRAVAUX DE RÉNOVATION CADASTRALE PAR RÉGION ADMINISTRATIVE

Région administrative		Année financière												
Code	Nom	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	
01	Bas-Saint-Laurent								5 %	10 %	16 %	23 %	24 %	
02	Saguenay—Lac-Saint-Jean							6 %	16 %	23 %	30 %	36 %	43 %	
03	Capitale-Nationale	7 %	11 %	21 %	34 %	48 %	55 %	56 %	58 %	60 %	62 %	65 %	66 %	
04	Mauricie	4 %	6 %	12 %	18 %	20 %	22 %	24 %	31 %	41 %	43 %	49 %	53 %	
05	Estrie	4 %	8 %	8 %	12 %	17 %	24 %	31 %	32 %	34 %	41 %	49 %	53 %	
06	Montréal	2 %	10 %	22 %	40 %	53 %	67 %	81 %	85 %	89 %	89 %	92 %	93 %	
07	Outaouais		5 %	9 %	14 %	23 %	24 %	28 %	33 %	39 %	44 %	48 %	51 %	
08	Abitibi-Témiscamingue							4 %	8 %	18 %	27 %	29 %	36 %	
09	Côte-Nord									13 %	13 %	29 %	33 %	
10	Nord-du-Québec													
11	Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine							0 %	3 %	3 %	9 %	13 %	17 %	
12	Chaudière-Appalaches						7 %	15 %	21 %	28 %	32 %	41 %	50 %	
13	Laval		8 %	34 %	59 %	88 %	100 %							
14	Lanaudière					2 %	6 %	21 %	23 %	24 %	34 %	40 %	44 %	
15	Laurentides				3 %	7 %	14 %	25 %	36 %	39 %	46 %	51 %	54 %	
16	Montréal	1 %	1 %	1 %	3 %	7 %	19 %	33 %	39 %	47 %	52 %	56 %	61 %	
17	Centre-du-Québec								4 %	4 %	11 %	18 %	23 %	
Total		1 %	4 %	7 %	14 %	21 %	28 %	37 %	42 %	47 %	50 %	55 %	57 %	

Année financière																
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
	32 %	40 %	43 %	50 %	54 %	60 %	71 %	77 %	82 %	90 %	94 %	97 %	98 %	99 %	100 %	
	47 %	50 %	56 %	64 %	68 %	72 %	75 %	78 %	82 %	90 %	94 %	98 %	99 %	100 %		
	69 %	73 %	77 %	79 %	81 %	85 %	87 %	91 %	93 %	95 %	96 %	98 %	100 %			
	56 %	62 %	66 %	70 %	74 %	78 %	81 %	85 %	91 %	93 %	97 %	100 %				
	56 %	62 %	68 %	72 %	75 %	79 %	84 %	89 %	94 %	96 %	98 %	99 %	99 %	100 %		
	96 %	96 %	96 %	100 %	100 %											
	56 %	59 %	60 %	61 %	67 %	72 %	77 %	83 %	86 %	89 %	97 %	99 %	99 %	100 %		
	41 %	50 %	57 %	61 %	71 %	77 %	84 %	93 %	96 %	99 %	99 %	100 %				
	41 %	41 %	41 %	45 %	48 %	57 %	67 %	80 %	84 %	90 %	98 %	100 %				
	29 %	29 %	29 %	41 %	41 %	54 %	54 %	54 %	54 %	66 %	80 %	100 %				
	22 %	24 %	25 %	36 %	40 %	49 %	55 %	66 %	76 %	79 %	85 %	90 %	95 %	100 %		
	55 %	63 %	70 %	74 %	77 %	81 %	85 %	88 %	92 %	95 %	98 %	99 %	100 %	100 %		
	50 %	52 %	55 %	56 %	61 %	67 %	73 %	80 %	86 %	89 %	94 %	96 %	99 %	100 %		
	58 %	58 %	60 %	63 %	64 %	69 %	76 %	80 %	85 %	87 %	91 %	94 %	95 %	99 %	99 %	100 %
	66 %	70 %	74 %	79 %	82 %	85 %	88 %	91 %	93 %	95 %	97 %	100 %	100 %	100 %		
	28 %	34 %	39 %	43 %	54 %	56 %	67 %	70 %	77 %	83 %	89 %	93 %	96 %	100 %		
	61 %	64 %	67 %	71 %	74 %	78 %	82 %	86 %	90 %	93 %	96 %	98 %	99 %	100 %	100 %	100 %

Annexe 2

HISTORIQUE DES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS DU PROGRAMME





**Ressources naturelles
et Forêts**

Québec

