

Les Leçons Oubliées De L’histoire Du Cadastre Au Québec

Jean-François BEAUPRÉ, Canada

Key words: Security of tenure, Cadastre, Professional Practice, Standards, History

SUMMARY

In the global context of land rights formalization projects, De Soto (2000, p. 106) underlined the importance of taking the “missing lessons” from the history of existing legal property systems. The history of the cadastre in Quebec reveals the challenges and still relevant solutions that the administrators developed to build a sound land administration. Conditioned by the vastness of the territory and the low density of the population, the historical study of the creation of cadastre in Quebec reveals that, technically, the decentralization of the processes from the Department of the Crown Land to the private sector led to an increase in efficiency and cost-effectiveness. Decentralization was enabled by the institution of control measures, as (1) the publication of guidelines and (2) the inspection and the evaluation of the products. Decentralization was also enabled by the creation of a professional corporation assuming the tasks of (3) instituting and improve standards of practices and (4) assessing the competences and the practices. The decentralization of the processes, the close collaboration between the private and the public sectors – and its modalities – are still nowadays the foundations of the land administration system in Quebec.

RÉSUMÉ

Comme le mentionnait de Soto (2000, p. 106), des solutions pour les programmes de formalisation des droits fonciers peuvent se trouver dans l'histoire et la lente évolution des institutions foncières existantes. L'étude de l'histoire du cadastre québécois permet de révéler les problèmes et les solutions apportées par les administrateurs pour créer et développer un système d'administration foncière fonctionnelle et efficace. Conditionnée par l'étendue du territoire québécois et la faible densité de sa population, l'histoire du cadastre québécois démontre que la décentralisation des opérations du Département des Terres de la Couronne a abouti à une plus grande efficacité relativement au temps et aux moyens. Cette décentralisation a été rendue possible grâce à la mise en place de mesures de contrôle d'activités, comme (1) les directives de réalisation et (2) l'inspection des travaux réalisés. La décentralisation des opérations a aussi été rendue possible par la création d'une corporation qui a maintenu des mesures de contrôle sur les acteurs, comme (3) l'évaluation des compétences et des pratiques par des pairs et (4) la mise en place de mécanismes de normalisation, d'amélioration et de renforcement des pratiques. La décentralisation des opérations, l'étroite collaboration entre les acteurs du secteur public et les acteurs du secteur privé, ainsi que les modalités de cette collaboration, sont encore de nos jours aux fondements de la pratique de l'arpentage au Québec.

Les Leçons Oubliées De L'histoire Du Cadastre Au Québec

Jean-François BEAUPRÉ, Canada

Depuis plusieurs décennies, les projets de formalisation des droits fonciers sont au cœur des politiques de développement économique de plusieurs institutions internationales. Toutefois, plusieurs de ces projets se sont soldés par des échecs. Registres partiels, désuets, coûteux, inutilisés, quand ils ne sont pas tout simplement abandonnés : plusieurs recherchent maintenant les causes de ces multiples échecs. Comme le soulignait déjà de Soto (2000, p. 106), des débuts de réponse peuvent se trouver dans l'histoire d'institutions foncières fonctionnelles existantes.

Les institutions sont des systèmes qui évoluent lentement et l'histoire de la création du cadastre québécois nous révèle les problèmes, les échecs et les ajustements que les administrateurs fonciers ont dû faire pour développer un système d'administration foncière fonctionnel. Ce parcours peut être révélateur de leçons.

1. LA CRÉATION DES « BUREAUX DE CADASTRE »

Ce que nous appelons aujourd'hui le cadastre québécois fut institué en 1860 par l'« Acte concernant les Bureaux d'Enregistrement, et les Privilèges et Hypothèques, dans le Bas Canada » (Province du Canada, 1860). Par la nature de la loi qui le constitue, le cadastre fut principalement créé dans le but de supporter le système d'enregistrement des sûretés (hypothèques et privilèges). Le cadastre fut donc, dès son origine, confiné à un rôle de second plan : celui de représenter graphiquement les objets de droits réels inscrits dans les bureaux d'enregistrement et de donner à ces objets de droit un identifiant unique et une description au *livre de renvoi*. L'utilité et la portée du cadastre se limitaient alors à ce que les *index aux immeubles* des bureaux d'enregistrement soient « facilement et correctement tenus » (Province du Canada, 1860, a. 28). Le cadastre étant essentiellement un outil administratif intégré à un système d'enregistrement des droits réels déjà existant, par conséquent, il ne conférait en lui-même aucun droit.

L'Acte de 1860 chargea le commissaire des Terres de la Couronne de la réalisation des plans et des livres de renvoi constituant le cadastre (Province du Canada, 1860, a. 29). Cependant, les travaux ne purent réellement débuter que six années plus tard, en 1866, avec la création d'un fond destiné spécifiquement à ce projet (Province du Canada, 1866). Sous la supervision de l'arpenteur F. W. Blaiklock du département des Terres de la Couronne, le premier « bureau de cadastre » fut créé à Montréal. Ce bureau était sous la direction du notaire Jean-Baptiste Varin, ancien député et rédacteur de la loi de 1860 et était composé d'une équipe de huit employés, incluant l'arpenteur Pierre Louis Morin. Les travaux commencèrent dans les circonscriptions de Laprairie (entre 1866 et 1867) et de Chambly (entre 1867 et 1868). Au cours de cette courte période, vingt-deux plans de cadastre et livres de renvoi furent officialisés (Gouvernement du Québec, 1972) – correspondant pour cet unique bureau à un rythme d'environ sept plans de cadastre par année.

En 1869, dans son rapport au gouvernement, le commissaire des Terres de la Couronne, observait que :

Les Leçons Oubliées De L'histoire Du Cadastre Au Québec (canada) (8848)
J. F. Beaupre (Canada)

FIG Working Week 2017

Surveying the world of tomorrow - From digitalisation to augmented reality
Helsinki, Finland, May 29–June 2, 2017

« ces premières opérations quoiqu'exécutées avec diligence et par des officiers de hautes qualifications ont absorbé un temps considérable, et il est évident qu'en s'en tenant au mode actuel de procéder, une grande partie de la Province ne pourra, d'ici à bien longtemps, être mise en état de profiter des avantages qu'avait en vue l'auteur de [la loi]. » (Province de Québec, 1869) (Gouvernement du Québec, 1869, p. xi)

Il préconisa alors d'accélérer le processus en créant plusieurs bureaux de cadastre. Afin d'accroître les revenus provenant des frais d'enregistrement – les « timbres » d'enregistrement –, tous les travaux du bureau de cadastre furent dès lors recentrés vers les zones les plus urbanisées de Montréal. De plus, un bureau de cadastre fut créé à Québec à même les effectifs du département des Terres de la Couronne. Un autre bureau fut constitué à Trois-Rivières sous la direction de l'arpenteur Louis O. A. Arcand (Gouvernement du Québec, 1869, p. xi-xii). Ces trois bureaux précédèrent la création de deux autres bureaux de cadastre en 1873 (Montmagny et Terrebonne) (Gouvernement du Québec, 1873, pp. XVI-XVIII), et de cinq autres en 1874 (Joliette, Beauharnois, Hull, Sherbrooke et l'Assomption) (Gouvernement du Québec, 1876, pp. VIII-IX). Pour la période comprise entre 1869 et 1876, une soixantaine de cadastres furent déposés (Gouvernement du Québec, 1972) – ce qui représentait en moyenne un peu moins d'un plan de cadastre par année pour chacun des bureaux de cadastre. De fait, à mesure que les travaux avançaient, les bureaux de cadastre devaient travailler de plus en plus loin de leur siège – ce qui augmentait inévitablement les délais et les coûts de réalisation. De plus, le nombre de cadastre en vigueur augmentant, les bureaux de cadastre étaient de plus en plus accaparés par les travaux de correction et de mise à jour des cadastres qu'ils avaient déjà réalisés. Face aux résultats des bureaux de cadastre, le commissaire des Terres de la Couronne se devait de conclure que :

« malgré cet accroissement de forces et de moyens, j'ai tout lieu de croire que le nombre de paroisse qui seront ainsi cadastrées ne sera pas encore suffisant pour faire espérer de voir s'effectuer, dans un temps quelque peu limité, la partie de cette importante entreprise, la plus nécessaire et la plus demandée. » (Gouvernement du Québec, 1873, p. XVI)

2. LA RÉALISATION DE PLAN DE CADASTRE PAR CONTRAT

Le commissaire des Terres de la Couronne modifia en 1876 le processus de réalisation des cadastres. Pour l'exécution des travaux, le département des Terres de la Couronne prit la décision de ne pas créer davantage de bureau de cadastre, mais de faire dorénavant appel aux services des arpenteurs-géomètres en pratique privée :

« Le défaut de la présente organisation consistant dans le nombre trop rapproché de bureaux fonctionnant avec un personnel complet dans un cercle restreint, le gouvernement, sur ma recommandation, a cru devoir ne plus créer de nouvelles organisations de ce genre et étendre le champ des opérations de celles existantes, en faisant travailler des géomètres sous la surveillance immédiate des directeurs de ces bureaux, et ce, à un prix fixé pour chaque désignation, arrêté par engagement formel et à des conditions déterminées d'avance. » (Gouvernement du Québec, 1876, p. IX)

Le département avait auparavant expérimenté ce mode de réalisation. Déjà à partir de 1871, l'arpenteur W. W. O'Dwyer avait commencé des travaux dans la circonscription de Rouville (Province de Québec, 1871). De même, à partir de 1873, l'arpenteur Alexander Sewell avait amorcé des travaux dans la circonscription de Portneuf et l'arpenteur N. V. LeFrançois dans la

Les Leçons Oubliées De L'histoire Du Cadastre Au Québec (canada) (8848)
J. F. Beaupre (Canada)

FIG Working Week 2017
Surveying the world of tomorrow - From digitalisation to augmented reality
Helsinki, Finland, May 29–June 2, 2017

circonscription de Montmorency (Gouvernement du Québec, 1873, p. XVII). Les résultats de ces travaux à contrat étaient assez satisfaisants pour justifier l'extension de ce mode de réalisation à une plus grande échelle.

Le département des Terres de la Couronne distribua à partir de 1873 des instructions à l'attention des arpenteurs-géomètres en pratique privée afin d'assurer une qualité et une uniformité dans les travaux. Comme le mentionne le Commissaire des Terres de la Couronne :

« confiant simultanément à plusieurs personnes la charge de ces opérations, il était d'absolue nécessité qu'elles suivissent un même système, en opérant sur le champ, et qu'elles adoptassent l'uniformité la plus complète dans la préparation des plans et livres de renvoi. Conséquemment, j'ai cru urgent de faire dresser des instructions spéciales à cet effet, lesquelles ont été adressées à chacune d'elles. Ce document que j'ai fait imprimer, afin d'en faciliter la distribution, contient toutes les données indispensables pour guider les arpenteurs et les nouveaux directeurs dans la mise à exécution de l'important ouvrage qui leur est confié » (Gouvernement du Québec, 1873, p. XVII)

Pour soutenir l'application des ces instructions, des inspecteurs entrèrent en fonction à partir de 1876, afin de guider et de superviser l'exécution des travaux des arpenteurs-géomètres du secteur privé (Gouvernement du Québec, 1876, p. IX). De plus, comme mesure supplémentaire, le département conservait aussi, comme garantie, une retenue sur le paiement des travaux « jusqu'à preuve complète de la valeur réelle des opérations entreprises ». Les corrections ultérieures étaient faites aux frais de l'arpenteur-géomètre opérant.

De façon générale, la qualité des travaux fut assez suffisante au commissaire aux Terres de la Couronne pour qu'il affirme que :

« [...] les causes d'où découlent les omissions et les erreurs peuvent se rencontrer et se rencontrent dans le personnel des bureaux aussi bien que chez les arpenteurs opérant à prix fixe et que, à quelques exceptions près, sans un contrôle effectif, l'on arrive au même résultat avec les uns comme avec les autres. » (Gouvernement du Québec, 1877, p. IX)

Si la qualité ne s'en trouva généralement pas affectée, la vitesse de production par contre se trouva considérablement accrue et les coûts de réalisation substantiellement diminués. Avec le nouveau mode de réalisation, une portion appréciable de l'effectif des arpenteurs provinciaux fut mise à contribution. Trois cent-quatre-vingt-neuf cadastres furent officialisés entre 1877 et 1882 (Gouvernement du Québec, 1972) – ce qui représenta la réalisation de près de quatre-vingt plans de cadastre par année.

En 1882, le commissaire des Terres de la Couronne faisait le constat que la réalisation des cadastres « dans la partie seigneuriale » était complétée, que les travaux dans les plus anciens cantons progressaient rapidement (Gouvernement du Québec, 1882, p. viii) et que, de façon générale, le cadastre pour la « partie de la province habitée et colonisée depuis un certain temps » était, à toute fin pratique, terminé (Province de Québec, 1883, p. ix). L'ensemble du domaine privé de l'époque ne fut cependant complètement couvert que dix-sept ans plus tard, en 1899 (Province de Québec, 1899, p. vii).

3. LA CRÉATION DE LA CORPORATION DES ARPENTEURS DE LA PROVINCE DE QUÉBEC

Les Leçons Oubliées De L'histoire Du Cadastre Au Québec (canada) (8848)
J. F. Beaupre (Canada)

FIG Working Week 2017
Surveying the world of tomorrow - From digitalisation to augmented reality
Helsinki, Finland, May 29–June 2, 2017

Incidente à la création des plans de cadastre par des arpenteurs de pratique privée, la création de la corporation des arpenteurs de la province de Québec par l'« Acte concernant les arpenteurs de la province de Québec et les arpentages » (Province de Québec, 1882a) transféra le contrôle sur la pratique de la profession d'arpenteur du commissaire des Terres de la Couronne à une corporation encadrée par les dispositions de la loi et régulée par ses propres membres.

Le bureau de direction de la corporation des arpenteurs de la province du Québec avait alors pour attributions « de maintenir la discipline et l'honneur du corps des arpenteurs » (Province de Québec, 1882a, a. 14). Concrètement, il avait pour principaux pouvoirs et responsabilités :

- de délivrer ou de refuser, après examen, tous certificats d'admission à la profession d'arpenteur,
- de prévenir et de concilier les différends entre arpenteurs, et
- de prendre connaissance de plaintes et de réclamations de la part de tiers et de punir les arpenteurs trouvés coupables des faits allégués (Province de Québec, 1882a, a. 14).

Ainsi, la corporation contrôlait la pratique de l'arpentage en restreignant l'accès à la profession aux seuls candidats jugés compétents (par le biais d'examen et de certificat d'admission), en protégeant l'exclusivité de la pratique de la profession et en normalisant l'exercice de la profession par des mécanismes de régulation et de sanction. Encore loin des présentes préoccupations pour la protection du public, la corporation a eu néanmoins pour bénéfice d'assurer la qualité des travaux et de promouvoir une notion de responsabilité professionnelle auprès des arpenteurs.

4. LES LEÇONS DE L'HISTOIRE DE LA CRÉATION DU CADASTRE QUÉBÉCOIS

Il a fallu près de trente-trois ans pour parachever l'immense chantier de la création du cadastre québécois. Toutefois, la majorité des plans de cadastre furent réalisés et officialisés durant une courte période de cinq ans – entre 1877 et 1882 – correspondant à la période de réalisation de cadastre en collaboration avec les arpenteurs de pratique privée.

Conditionné par l'étendue du territoire québécois et la faible densité de sa population, l'histoire du cadastre québécois démontre que la décentralisation des opérations du département des Terres de la Couronne a résulté sur une plus grande efficacité en termes de temps et de moyens. Cette décentralisation a été rendue possible grâce à la mise en place de mesures de contrôle des activités comme (1) les directives de réalisation et (2) l'inspection des travaux réalisés. La décentralisation des opérations a aussi été rendue possible par la création d'une corporation qui a maintenu des mesures de contrôle sur les acteurs comme (3) l'évaluation des compétences et des pratiques par des pairs et (4) la mise en place de mécanismes de normalisation, d'amélioration et de renforcement des pratiques.

Ces mesures, mises en place au cours de la période de la création du cadastre, sont encore de nos jours aux fondements de la pratique de l'arpentage au Québec. Cette étroite collaboration entre les acteurs du secteur public et les acteurs du secteur privé, ainsi que les modalités de cette collaboration, est caractéristique du système d'administration foncière québécois et se distingue par

exemple des modèles d'administration foncière fortement centralisée ou des modèles d'administration foncière peu normés. Ces fondements sont toujours d'actualité et demeurent pertinents dans le cadre du débat, par exemple, sur les cadastres 2.0 et sur la question de la participation citoyenne (*crowdsourcing*) aux données cadastrales.

REFERENCES

- de Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York: Basic Books.
- Gouvernement du Québec. (1972). *Répertoire cadastral du Québec*.
- Province de Québec. (1869). Rapport du commissaire des Terres de la Couronne de la province de Québec. In *Documents de la Session*. Province de Québec.
- Province de Québec. (1871). Rapport du commissaire des Terres de la Couronne de la province de Québec. In *Documents de la Session*. Province de Québec.
- Province de Québec. (1873). Rapport du commissaire des Terres de la Couronne de la province de Québec. In *Documents de la Session*. Province de Québec.
- Province de Québec. (1876). Rapport du commissaire des Terres de la Couronne de la province de Québec. In *Documents de la Session*. Province de Québec.
- Province de Québec. (1877). Rapport du commissaire des Terres de la Couronne de la province de Québec. In *Documents de la Session*. Province de Québec.
- Province de Québec. Acte concernant les arpenteurs de la province de Québec et les arpentages (1882). 45 Victoria, ch. 16.
- Province de Québec. (1882b). Rapport du commissaire des Terres de la Couronne de la province de Québec. In *Documents de la Session*. Province de Québec.
- Province de Québec. (1883). Rapport du commissaire des Terres de la Couronne de la province de Québec. In *Documents de la Session*. Province de Québec.
- Province de Québec. (1899). Rapport du commissaire de la colonisation et des mines de la province de Québec. In *Documents de la Session*. Province de Québec.
- Province du Canada. Acte concernant les Bureaux d'Enregistrement, et les Privilèges et Hypothèques, dans le Bas Canada (1860). 23 Victoria, ch. 59.
- Province du Canada. Acte pour créer un fonds destiné à faire face aux dépenses encourues dans le but de donner suite aux lois du Bas Canada concernant l'enregistrement (1866). 29-30 Victoria, ch. 28.

CONTACTS

Jean-François Beaupré
Université Laval
2325 Rue de l'Université,
Ville de Québec, QC, G1V 0A6
CANADA
Email: jean-francois.beaupre.2@ulaval.ca