

# **Le Registre du domaine de l'État**

## **Une infrastructure essentielle dans la gestion du territoire public**

**Daniel ROBERGE, Canada**

**Mots clés:** territoire public, registre foncier, enregistrement, cadastre, gestion du territoire, gouvernance territoriale.

### **RÉSUMÉ**

Il est maintenant largement reconnu au sein des grandes organisations internationales que les systèmes cadastraux et les registres fonciers sont des infrastructures essentielles au développement durables des États. En effet, ces infrastructures foncières permettent de répondre à quatre grandes missions de l'État : foncière, économique, fiscale et environnementale.

Malheureusement, la mise en place de telles infrastructures foncières, et la publicité des droits qu'elles sous-tendent, se limitent souvent au seul territoire privé. Ceci fait en sorte que les droits qui s'exercent sur le territoire public sont mal connus, voire même inconnus, et les ressources qu'il renferme sont mal exploitées, menaçant ainsi l'intégrité de ce bien commun et du coup, privant l'État de revenus importants à long terme. En outre, cette méconnaissance des droits et contraintes couvrant le territoire public rend sa gestion extrêmement difficile et même périlleuse. Cette mauvaise gestion du domaine de l'État est même un frein au développement durable.

Heureusement, un certain nombre de pays se sont engagés au cours des dernières années dans des réformes majeures touchant la gestion du territoire public. C'est notamment le cas au Québec, la plus grande province canadienne, où l'État a tout mis en œuvre pour assurer la bonne gouvernance de son immense domaine.

Le nouveau Registre du domaine de l'État (RDE) mis en place par le gouvernement du Québec révolutionne l'enregistrement des droits. Il fournit une perspective intégrée relativement à la tenure ainsi qu'aux droits, contraintes et aires protégées affectant le domaine de l'État. Ce registre unique au monde pourrait être une source d'inspiration pour d'autres juridictions où le territoire public est, comme c'est le cas au Québec, au cœur du développement durable.

# **The Register of the Domain of the State An Essential Public Land Management Infrastructure**

**Daniel ROBERGE, Canada**

## **SUMMARY**

Major international organizations now widely acknowledge that cadastral systems and land registries are essential tools for the sustainable development of states. Such a property rights infrastructure enables the state to fulfill its mission in four key areas: land rights, economy, taxation and environment.

Unfortunately, implementation of a property rights infrastructure of this type and the publication of rights that goes with it are often limited to private land. This means that rights over public land are largely unknown, if not completely ignored, and the resources they contain inadequately developed, thus threatening the integrity of this public good and depriving the state of substantial income over the long term. Moreover, lack of knowledge of the rights and restrictions on public land makes the land management extremely difficult and even dangerous. In addition, poor management of public land limits sustainable development.

In Québec, Canada's biggest province, there is a long tradition of managing natural resources on public land. Ministère des Ressources Naturelles et de la Faune (Department of Natural Resources and Wildlife - MRNF), the province's main public land manager, has invested extensively in acquiring knowledge of and managing natural resources, issuing land and resource-use permits, and collecting royalties. However, the government had no central clearing house that would provide a complete and accurate picture of all land rights and restrictions administered by its various ministries and agencies. Each intervention or project on public land entailed a tedious process of contacting each issuer to get an idea of the rights and restrictions in effect, with no guarantee of accuracy.

The new Register of Domain of the State (RDE) set up by the Québec government now provides a comprehensive overview of land tenure, and of the rights, restrictions, and protected areas affecting public land. The register, the only one of its kind in the world, could be a source of inspiration for other jurisdictions where public land is central to sustainable development, as is the case in Québec.

English version of the paper is at the end of this document.

# **Le Registre du domaine de l'État**

## **Une infrastructure essentielle dans la gestion du territoire public**

**Daniel ROBERGE, Canada**

### **1. INTRODUCTION**

Depuis plusieurs années, la demande entourant les infrastructures foncières est en forte progression partout dans le monde. Les pays économiquement développés souhaitent moderniser leurs systèmes, souvent séculaires, tandis que les pays en développement ou en transition économique s'efforcent d'en implanter. Pourquoi? Parce qu'ils favorisent l'émergence d'un marché immobilier et une saine gouvernance territoriale en plus de contribuer à une saine gouvernance territoriale.

Idéalement, ces infrastructures foncières devraient couvrir l'ensemble du territoire. Pourtant, trop souvent, les États, faute de moyens ou de vision, limitent leur portée au seul territoire privé. Bien sûr, il est normal de prioriser leur déploiement sur le territoire où s'effectuent la majorité des transactions foncières. Mais ne pas doter le territoire public d'outils de connaissance et de contrôle des droits et contraintes est une erreur. Ce choix malheureux prive l'État de revenus importants provenant de l'exploitation des ressources naturelles et d'une gestion efficiente et transparente des droits d'utilisation et des contraintes qui s'y exercent. En outre, l'absence d'un système ouvre la porte à la corruption, à l'octroi de droits incompatibles et à une mauvaise utilisation du territoire et des ressources.

Dans les pages qui suivent, nous tenterons de démontrer d'une part l'importance des infrastructures foncières et, d'autres part, de présenter la solution mise en place au Québec pour favoriser une saine gestion du territoire public et des ressources qui s'y trouvent et ce, dans une optique de développement durable.

### **2. INFRASTRUCTURES FONCIERES ET DEVELOPPEMENT DURABLE**

Il est maintenant largement reconnu au sein des grandes organisations internationales que les systèmes cadastraux et les registres foncières sont des infrastructures essentielles au développement durables des États. En effet, ces infrastructures foncières permettent de répondre à quatre grandes missions de l'État: foncière, économique, fiscale et environnementale. Ce faisant elles contribuent notamment :

- à réduire les conflits de droits
- à donner un meilleur accès au crédit
- à accélérer les transactions foncières
- au fonctionnement du marché immobilier
- à mettre en place fiscalité foncière qui permet aux gouvernements locaux d'offrir des

- services aux citoyens
- à une meilleure gestion du territoire
- à réduire la vulnérabilité face aux catastrophes naturelles
- à intervenir de façon plus efficiente en situation de catastrophes et à faciliter la reconstruction



Bref, aucun État ne peut aspirer au développement durable sans la mise en place de registres public de connaissance et de publicité des droits fonciers, lesquels devront bien sûr être adaptés au contexte historique, juridique et culturel local et tenir compte des ressources humaines, financières et organisationnelles dont dispose chaque État.

D'ailleurs, les grandes organisations internationales dont ONU-Habitat, la FAO, la Banque mondiale et la Fédération internationale des géomètres, reconnaissent l'importance de telles infrastructures dans une perspective de réduction de la pauvreté et de développement. En outre, avec les catastrophes naturelles qui augmentent en nombre et en intensité à l'échelle de la planète, l'importance de connaître les droits et contraintes existants est fondamentale. En effet, il est impossible de faire une quelconque intervention sur le territoire sans savoir qui occupe quoi, ou si une parcelle de terrain est privée ou publique, sans connaître les contraintes ou l'étendue des aires protégées. L'exemple le plus pathétique est celui d'Haïti où plus d'un an après le tremblement de terre dévastateur de janvier 2010 l'enlèvement des débris n'est même pas complété, les autorités locales ne sachant où les mettre. La reconstruction quant à elle n'a pas vraiment débutée, l'État n'étant pas en mesure d'établir l'identité des propriétaires des terrains visés pour la relocalisation.

Idéalement, les infrastructures foncières devraient couvrir l'ensemble du territoire. Malheureusement, les États, faute de moyens ou de vision, limitent trop souvent leur portée au seul territoire privé. Bien sûr, il est normal de prioriser leur déploiement sur le territoire où s'effectuent la majorité des transactions foncières. Mais ne pas doter le territoire public

d'outils de connaissance et de contrôle des droits et contraintes est une erreur car ceci se traduit trop souvent par une mauvaise gestion des terres du domaine de l'État, lesquelles comptent pour une grande proportion de la richesse des États et ce, autant dans les pays développés que dans les pays en développement. C'est d'ailleurs l'avis de Willi Zimmermann qui soutient que ces biens fonciers de l'État sont souvent mal gérés et presque tous les pays sous-utilisent les ressources qui s'y trouvent. Une mauvaise gouvernance du territoire public a d'énormes conséquences dans plusieurs secteurs : développement économique, réduction de la pauvreté, environnement, légitimité politique, paix et sécurité, coopération au développement.

Selon Richard Grover (Grover, 2009) le problème de gestion du territoire public n'est pas une question de pays pauvres qui échouent à bien gérer leurs ressources comparativement aux pays riches. C'est un problème universel, même s'il y a quelques exemples de bonnes pratiques. Cependant, un certain nombre de pays se sont engagés au cours du dernier quart de siècle dans des réformes majeures de gestion du territoire public». C'est notamment le cas au Québec, la plus grande province canadienne, où l'État a tout mis en œuvre pour améliorer la connaissance des droits et des restrictions affectant son immense domaine et contribuer à une meilleure gouvernance.

### **3. BONNE GOUVERNANCE DU DOMAINE DE L'ÉTAT, L'EXEMPLE DU QUÉBEC**

Au Québec, le domaine de l'État couvre 92% du territoire dont la superficie totale est de 1,6 million de kilomètres carrés. Or, c'est sur ce territoire que s'exerce la majorité de l'exploitation et de la mise en valeur des ressources naturelles, lesquelles génèrent 50 % de l'activité manufacturière, 30 % des emplois directs, indirects et induits, et 10 % de l'activité économique totale soit plus de 26 milliards de dollars.

Sur les terres publiques, l'État, fiduciaire de tous les québécois, agit à titre de propriétaire et, par conséquent, nul ne peut s'approprier un bien public ou agir sur le territoire sans y avoir été autorisé. Compte tenu du grand nombre de ministères et d'organismes impliqués dans la gestion du territoire, il doit connaître avec exactitude les droits qu'il accorde et acquiert et il doit savoir où ils se situent. Ceci représente un défi de taille dans un contexte où le territoire public met en compétition différents usages économiques, environnementaux et sociaux. Ce multi-usage du territoire oblige chacun des ministères ou organismes (M/O) émetteurs de droit à vérifier l'existence de droits ou restrictions avant d'en accorder de nouveaux. Or, les moyens dont disposait l'État ne lui permettaient pas, jusqu'à récemment, d'obtenir un portrait complet et fiable de l'information foncière sur le territoire public, notamment par le fait qu'elle était dispersée et difficile d'accès. En effet, les ministères et les organismes autorisés à acquérir ou à accorder des droits sur le territoire public enregistraient et consignaient l'information dans une dizaine de registres sectoriels, ce qui rendait longue, fastidieuse et coûteuse l'obtention d'un portrait de la situation foncière d'un territoire donné et ce, sans garantie de fiabilité.

### **4. LE REGISTRE DU DOMAINE DE L'ÉTAT**

Ainsi, afin d'améliorer la connaissance foncière de ce vaste territoire et d'en faciliter l'accès, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) a confié au Bureau de l'arpenteur général du Québec le mandat de mettre en place et de tenir à jour le Registre du domaine de l'État dont les principaux objectifs sont :

- Être la source officielle, complète, fiable et à jour de l'information foncière du domaine de l'État;
- Favoriser une gestion cohérente du territoire public et éviter l'octroi de droits conflictuels;
- Favoriser une meilleure protection des droits accordés et des territoires à statuts particuliers établis par l'État;
- Faciliter l'accès à la connaissance foncière du territoire public;
- Contribuer à une meilleure efficacité à l'échelle gouvernementale.

Ce nouveau registre fournit les informations suivantes :

- Le caractère privé ou public du territoire (voir Figure 1);

- Pour les terres publiques, le nom du ministère ou de l'organisme qui en a l'autorité;
- Les transactions de propriétés de l'État (via un lien automatisé avec le Registre foncier du Québec (registre où sont consignés les droits fonciers privés);
- Les droits d'intervention accordés et les territoires à statuts juridiques particuliers établis par l'État sur son territoire ou sur une terre privée (représentés géométriquement et localiser géographiquement). Il fournit ainsi une perspective intégrée de l'ensemble des droits et contraintes affectant le domaine de l'État, soit plus de 300 000 droits, contraintes et aires protégées.
- Tous les arpentages officialisés après la mise en place du nouveau registre ;
- Les données archivées de l'ancien registre Terrier auquel succède le nouveau registre.

Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

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

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

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

Le Registre du domaine de l'État a été développé en respectant les principes suivants :

- Les ministères et organismes émetteurs doivent s'assurer de la légalité et de la compatibilité des droits et contraintes qu'ils accordent ou établissent et ce, en fonction des autres droits. Ils doivent également conserver les documents qui les attestent et les décrivent en détail.
- Le RDE ne consigne que les données sommaires concernant les droits ou contraintes, incluant leur localisation.
- Les demandes d'enregistrement doivent provenir d'émetteurs dûment enregistrés au RDE. Une modification à une contrainte ou à un droit existant ne peut être effectuée que par l'émetteur de cette contrainte ou de ce droit.
- Les demandes d'enregistrement doivent être conformes aux spécifications d'échange

établies et signées électroniquement et ce conformément à l'infrastructure gouvernementale à clés publiques. Cette signature donne une force probante au registre et assure la non répudiation des droits et contraintes qui y sont consignés. Cette signature est appliquée aux courriels transmis par l'utilisateur ou le système de l'émetteur.

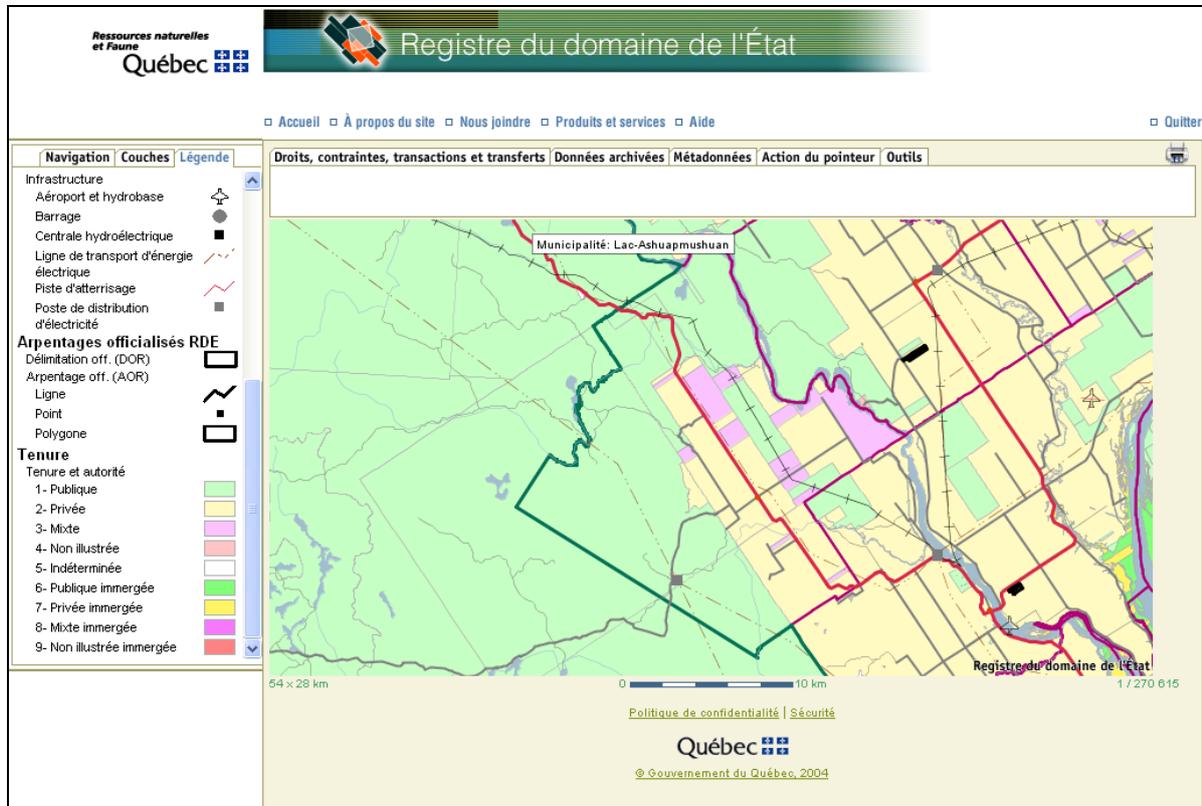


Figure 1 : Le Registre du domaine de l'État fournit l'information sur le caractère privé ou public du territoire.

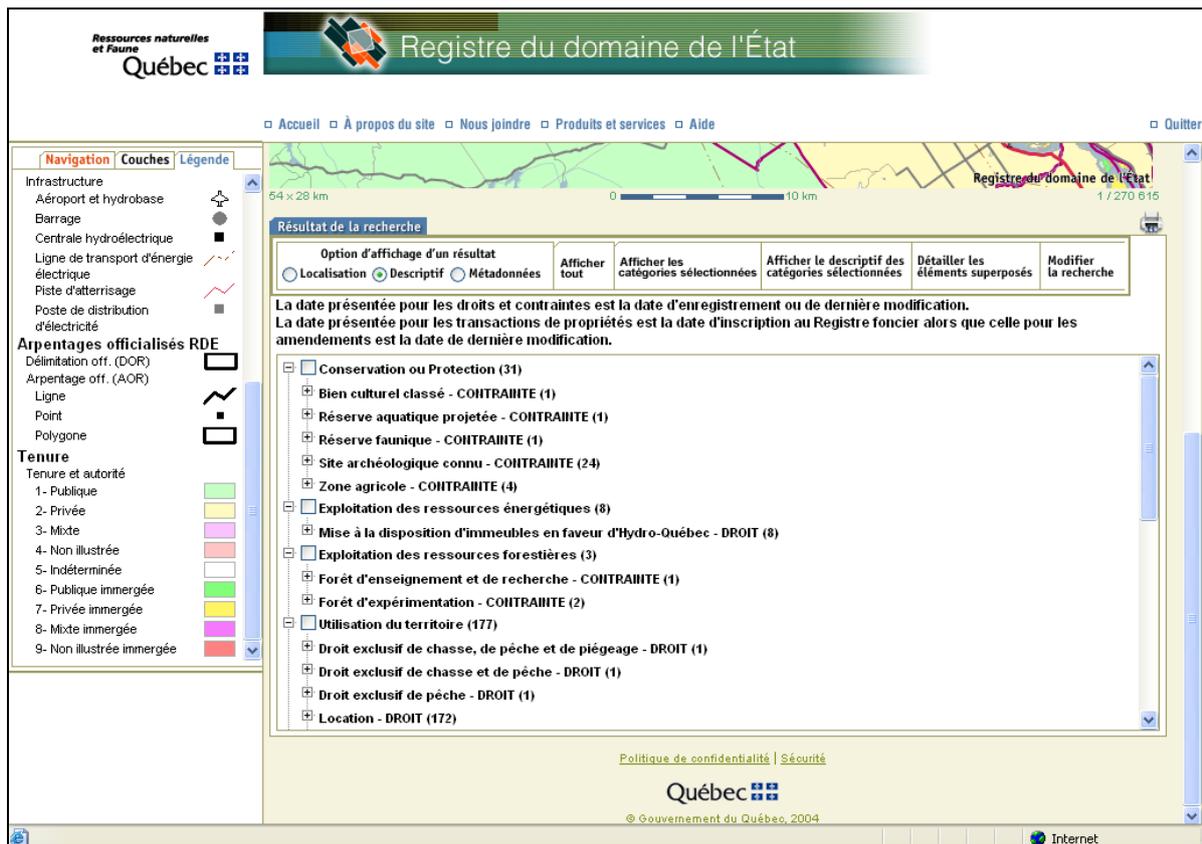


Figure 2 : Liste des droits, contraintes, territoires protégés, etc. affectant une portion donnée du territoire

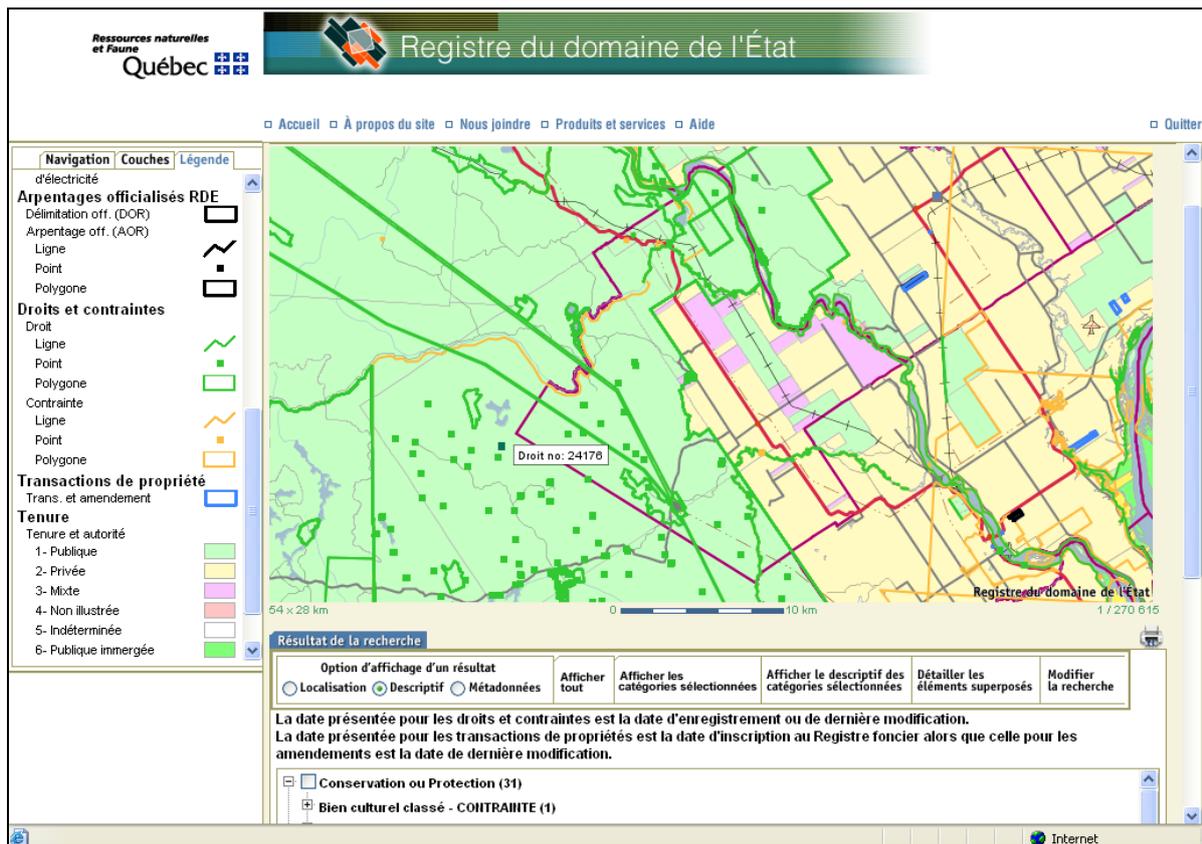


Figure 3 : Localisation des droits et contraintes affectant une portion du territoire public

The screenshot displays a web interface for a land registry system. The main content area is titled "Droit d'intervention" and contains a detailed record for a specific land right. The record is organized into several sections, each with a header in a dark green bar. The data is as follows:

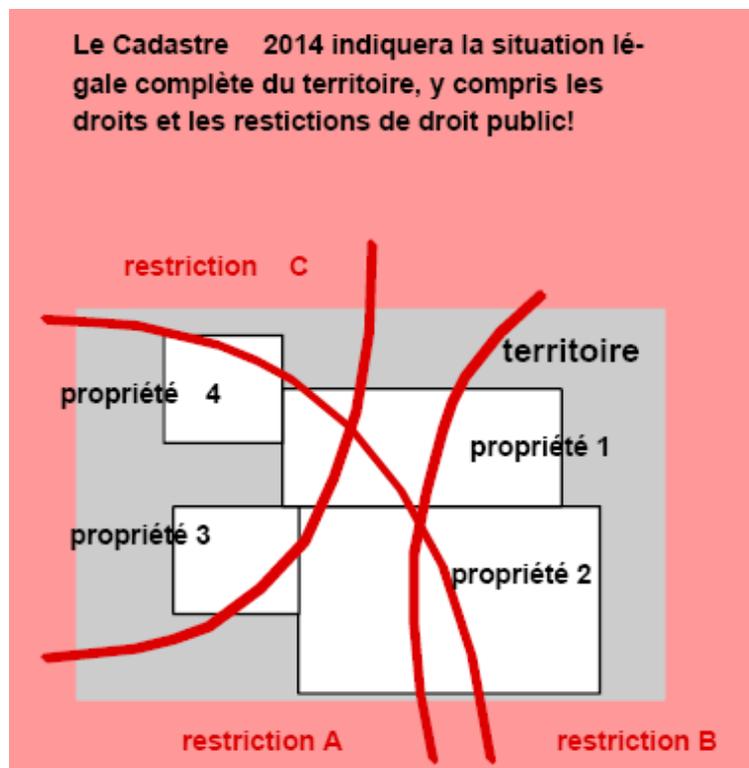
<b>Numéro du droit :</b>	24 176	
<b>État :</b>	Actif	
<b>Nature de droit :</b>	<a href="#">Location</a>	
<b>Description sommaire du droit :</b>	Location d'une terre du domaine de l'État.	
<b>Prise d'effet :</b>	1 juillet 1998	
<b>Mise à jour :</b>	8 juillet 2008	<b>Type de transaction :</b> Renouvellement
<b>Échéance :</b>	30 juin 2009	
<b>Fin d'effet :</b>		
<b>Émetteur</b>		
<b>Responsable actuel du droit :</b>	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune Secteur des opérations régionales	
<b>Dossier(s) :</b>	205646 00 000 1998-07-01	
<b>Émetteur à l'origine du droit :</b>	Information non disponible	
<b>Titulaire(s)</b>		
<b>Nom :</b>	Gagnon, Stéphane	
<b>Assise du droit</b>		
<b>Description :</b>	Canton De Lamarre, Non divisé NON DIVISEE, Autre LETTRE A	
<b>Document(s) d'attribution</b>		
<b>Type de document :</b>	Bail	
<b>Identifiant :</b>	205646 00 000	

At the top right of the record area, there are three buttons: "Localiser", "Imprimer", and "Métadonnées". At the bottom right, there is a "Fermer" button. To the right of the main record area, a map is visible, showing a geographical area with various colored zones and a red location marker. The map is titled "Domaine de l'État" and includes the number "1 7270 815".

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



restrictions de droit public et abolit la séparation entre les cartes et les registres. Le Registre du domaine de l'État est donc exemple concret du Cadastre 2014<sup>1</sup> à l'égard du domaine de l'État. En effet, pour un secteur donné du territoire public, il est désormais possible de connaître la localisation et la configuration des droits accordés par l'État, les restrictions d'usage et toutes les aires protégées et ce, à l'écran par le biais d'Internet. En outre, on peut



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

Figure 6 : Selon Cadastre 2014, le cadastre de l'avenir indiquera la situation légale complète du territoire, y compris les droits et les restrictions de droit public. Le registre du domaine de l'État s'inscrit parfaitement dans cette vision.

## Un travail colossal

Pour réaliser la mise en place du Registre du domaine de l'État et le développement du système qui le supporte, une foule d'activités et biens livrables ont été nécessaires. Mentionnons, entre autres :

- Pour le **domaine d'affaires** :
  - la planification globale et détaillée du projet;

<sup>1</sup> Source FIG: [www.fig.net/cadastre2014](http://www.fig.net/cadastre2014)

- l'intégration des préoccupations relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements privés;
  - la détermination des droits à inclure au Registre;
  - l'élaboration des modifications législatives requises;
  - l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies et de plans pour :
    - la gestion du changement pour le personnel et les émetteurs de droits;
    - l'adhésion des émetteurs de droits au Registre;
    - la préparation des données pour le chargement initial du Registre par les émetteurs;
    - la réalisation de la solution systémique devant supporter le Registre;
    - la mise en ligne du site Web.
- Pour le développement du système informatique :
    - l'élaboration de l'architecture globale (travail, traitements, données, technologie);
    - l'acquisition, la mise en place et la gestion de l'infrastructure technologique;
    - le développement, l'exploitation et l'entretien du système;
    - l'adaptation des systèmes des émetteurs de droits;
    - l'adaptation des systèmes supportant les autres registres pour permettre les échanges avec le RDE : cadastre, Registre foncier.

## **Résultats obtenus**

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

### Simplification des processus

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

### Gain de productivité

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

### Amélioration de la cohérence des actions gouvernementales

À chaque demande d'enregistrement d'un nouveau droit, le Registre en valide la superposition spatiale avec tous les autres droits présents et en avise le demandeur. Celui-ci

peut alors intervenir pour éviter toute situation de droits conflictuels.

#### Amélioration de l'accessibilité de l'information

Tous les intervenants gouvernementaux ont accès au Registre par Internet. Outre la consultation, ils peuvent aussi y commander des données géomatiques structurées pour les importer dans leurs propres systèmes. Le grand public peut également avoir accès au Registre.

#### Amélioration de la fiabilité de l'information

Étant transmise par Internet, chaque demande d'enregistrement d'un droit est signée électroniquement par l'émetteur de ce droit. On assure ainsi la fiabilité et l'intégrité des données consignées au Registre, tout en maintenant la responsabilité de chaque émetteur quant à l'enregistrement.

#### Amélioration de la prestation de services

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

#### Possibilités nouvelles

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

### **Alliances stratégiques**

#### Avec les ministères et organismes émetteurs

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

#### Avec les arpenteurs-géomètres

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

#### Une organisation intégrée

Depuis 2000, le cadastre, le Registre foncier et le Bureau de l'arpenteur général du Québec

font partie d'une seule et même organisation, Foncier Québec, au sein d'un même ministère, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune. Auparavant, le Registre foncier était sous la responsabilité du ministère de la Justice.

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

## **5. PERSPECTIVES**

Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune s'était donné comme objectif dans son plan stratégique d'avoir complété avant le 31 mars 2011, le chargement initial au Registre du domaine de l'État de tous les droits et territoires à statuts juridiques particuliers en vigueur. Cet objectif est presque atteint. Ainsi à la fin février 2011, 99% des 300 000 droits prévus avaient été enregistrés au RDE par les ministères et organismes désignés par l'arpenteur général. Mais il ne faut pas baisser la garde. Il s'agira maintenant de s'assurer que tous ministères et organismes continueront de tenir à jour ce registre essentiel à la bonne gouvernance du territoire public.

Le Québec est maintenant doté d'une infrastructure foncière officielle, complète et à jour, qui assurera une saine gestion de son vaste territoire public et de la grande diversité d'usages qui s'y exercent et ce, au bénéfice de tous ses citoyens.

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

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

## RÉFÉRENCES

Grover, R. (2009) *State and public land management: the drivers of change*, FAO Réforme agraire 2009/1

Zimmermann, W. (2007) *Good governance in public management*. FAO Réforme agraire 2007/2

Roberge, D. (2000). *La protección de los derechos inmobiliarios, factor clave del desarrollo sostenible - el ejemplo de quebec*

Kaufmann, J., Steudler, D. (1998) en collaboration avec le groupe de travail 1 de la commission 7 de la FIG. *Cadastre 2014 - Vision pour un système cadastral dans le futur*.

## NOTES BIOGRAPHIQUES

Daniel Roberge est directeur du Bureau de l'arpenteur général du Québec. Il est diplômé de la Faculté de foresterie et de géomatique de l'Université Laval à Québec et détenteur d'un diplôme d'études supérieures en Administration internationale de l'École nationale d'administration publique. Il est membre de l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec et administrateur de la Section Champlain de l'Association canadienne des sciences géomatiques. Il est délégué du Canada au sein de la Commission 7 de la Fédération internationale des géomètres depuis 2006 et président de cette commission depuis janvier 2011.

M. Roberge a été impliqué dans la conception et la mise en œuvre de deux réformes foncières majeures : la réforme du cadastre québécois et la modernisation de l'enregistrement des droits sur le territoire public. Il est l'auteur de plusieurs publications et conférences touchant le cadastre et les réformes foncières.

## CONTACTS

Daniel Roberge, a.-g., directeur  
Bureau de l'arpenteur général du Québec  
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune  
5700, 4<sup>e</sup> Avenue Ouest, local F310  
Québec (Québec) G1H 6R1  
Téléphone : (418) 627-6263, poste 2646  
Courriel : [daniel.roberge@mrnf.gouv.qc.ca](mailto:daniel.roberge@mrnf.gouv.qc.ca)

Registre du domaine de l'État : <http://rde.mrnf.gouv.qc.ca/>

# **The Register of the Domain of the State An Essential Public Land Management Infrastructure**

**Daniel Roberge, Canada**

**Keywords:** public land, land register, registration, cadastre, land management, land governance.

## **SUMMARY**

Major international organizations now widely acknowledge that cadastral systems and land registries are essential tools for the sustainable development of states. Such a property rights infrastructure enables the state to fulfill its mission in four key areas: land rights, economy, taxation and environment.

Unfortunately, implementation of a property rights infrastructure of this type and the publication of rights that goes with it are often limited to private land. This means that rights over public land are largely unknown, if not completely ignored, and the resources they contain inadequately developed, thus threatening the integrity of this public good and depriving the state of substantial income over the long term. Moreover, lack of knowledge of the rights and restrictions on public land makes the land management extremely difficult and even dangerous. In addition, poor management of public land limits sustainable development.

In Québec, Canada's biggest province, there is a long tradition of managing natural resources on public land. Ministère des Ressources Naturelles et de la Faune (Department of Natural Resources and Wildlife - MRNF), the province's main public land manager, has invested extensively in acquiring knowledge of and managing natural resources, issuing land and resource-use permits, and collecting royalties. However, the government had no central clearing house that would provide a complete and accurate picture of all land rights and restrictions administered by its various ministries and agencies. Each intervention or project on public land entailed a tedious process of contacting each issuer to get an idea of the rights and restrictions in effect, with no guarantee of accuracy.

The new Register of Domain of the State (RDE) set up by the Québec government now provides a comprehensive overview of land tenure, and of the rights, restrictions, and protected areas affecting public land. The register, the only one of its kind in the world, could be a source of inspiration for other jurisdictions where public land is central to sustainable development, as is the case in Québec.

## **RÉSUMÉ**

Il est maintenant largement reconnu au sein des grandes organisations internationales que les

systèmes cadastraux et les registres fonciers sont des infrastructures essentielles au développement durables des États. En effet, ces infrastructures foncières permettent de répondre à quatre grandes missions de l'État : foncière, économique, fiscale et environnementale.

Malheureusement, la mise en place de telles infrastructures foncières, et la publicité des droits qu'elles sous-tendent, se limitent souvent au seul territoire privé. Ceci fait en sorte que les droits qui s'exercent sur le territoire public sont mal connus, voire même inconnus, et les ressources qu'il renferme sont mal exploitées, menaçant ainsi l'intégrité de ce bien commun et du coup, privant l'État de revenus importants à long terme. En outre, cette méconnaissance des droits et contraintes couvrant le territoire public rend sa gestion extrêmement difficile et même périlleuse. Cette mauvaise gestion du domaine de l'État est même un frein au développement durable.

Heureusement, un certain nombre de pays se sont engagés au cours des dernières années dans des réformes majeures touchant la gestion du territoire public. C'est notamment le cas au Québec, la plus grande province canadienne, où l'État a tout mis en œuvre pour assurer la bonne gouvernance de son immense domaine.

Le nouveau Registre du domaine de l'État (RDE) mis en place par le gouvernement du Québec révolutionne l'enregistrement des droits. Il fournit une perspective intégrée relativement à la tenure ainsi qu'aux droits, contraintes et aires protégées affectant le domaine de l'État. Ce registre unique au monde pourrait être une source d'inspiration pour d'autres juridictions où le territoire public est, comme c'est le cas au Québec, au cœur du développement durable.

# **The Register of the Domain of the State An Essential Public Land Management Infrastructure**

**Daniel Roberge, Canada**

## **1. INTRODUCTION**

For a number of years, demand for property rights infrastructure has been rising sharply around the world. Economically developed countries wish to modernize their often secular systems, while developing countries, or those in economic transition, are making an effort to introduce such systems. Why ? Because such cadastre and land register help foster the development of a real estate market and good governance.

Ideally, property rights infrastructure should cover all types of land. Too often, however, its scope is limited to private land, either because of a lack of means or a lack of vision. It is normal that priority should go where the majority of land transactions take place. However, it is a mistake not to introduce tools for acquiring knowledge and monitoring rights and restrictions on public land. This deprives the state of significant income from natural resource development and prevents effective, transparent management of user rights and related restrictions. Moreover, the absence of such a system opens the door to corruption, the granting of incompatible rights, and poor use of the land and its resources.

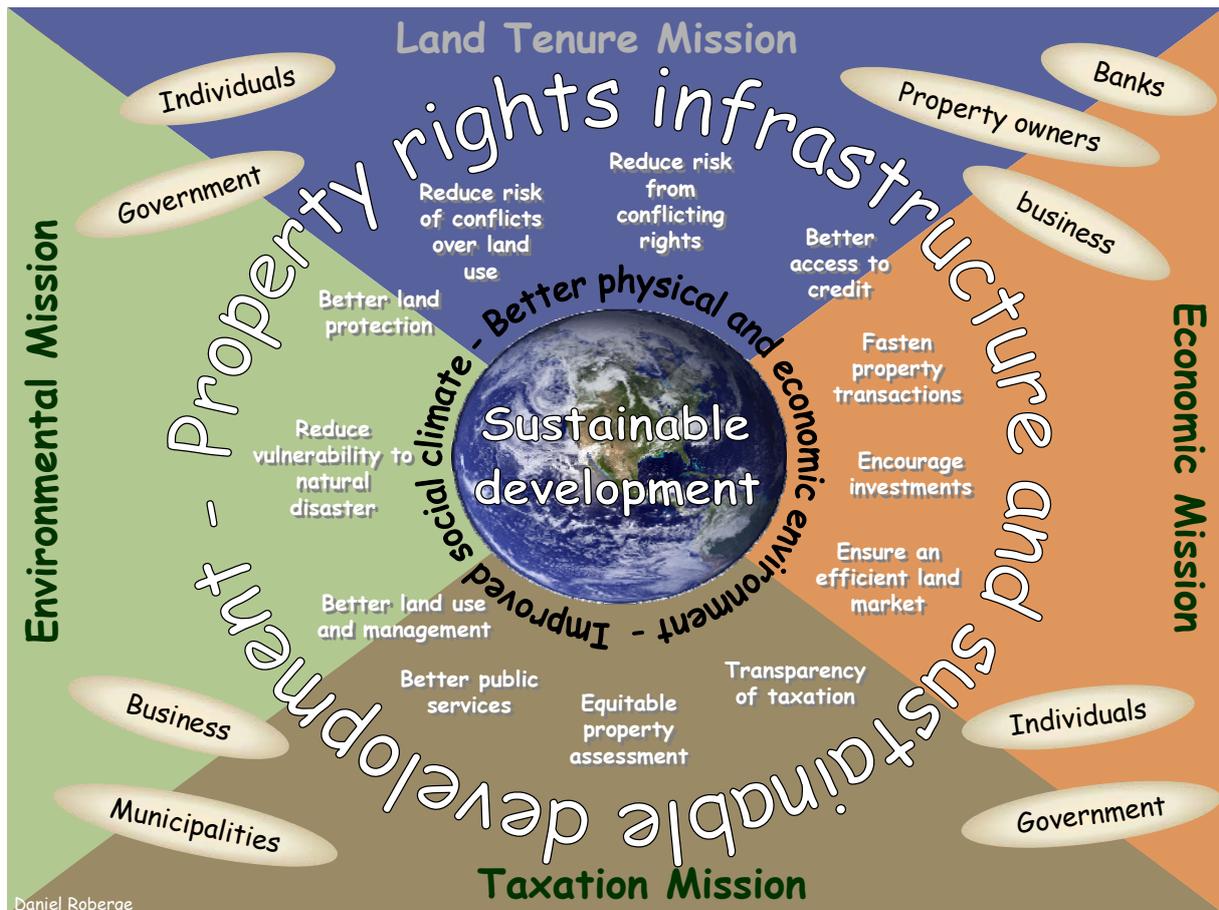
In the following pages, we will attempt to demonstrate the importance of a property rights infrastructure and present the solution Québec has put in place to facilitate sound management of public land and resources from a sustainable development perspective.

## **2. PROPERTY RIGHTS INFRASTRUCTURE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Nowadays, it is widely acknowledged that cadastral systems and land registers are essential tools for the sustainable development of states. Such infrastructure enables the state to fulfill its mission in four key areas: property rights, economy, taxation, and the environment. This helps in:

- reducing conflict between rights
- providing easier access to credit
- accelerate land transactions
- improving how the real estate market operates
- establishing a property tax system that enables local governments to provide services to its citizens
- improving land management
- reducing vulnerability to natural disasters

- intervening more effectively after disasters and facilitate reconstruction.



In short, no country can hope to carry out sustainable development without setting up a public register of property rights, which of course must be adapted to the local historical, legal, and cultural background and take into account each country's human, financial, and organizational resources.

Major international organizations like UN-Habitat, the FAO, the World Bank, and the International Federation of Surveyors, recognize the importance of such infrastructure in reducing poverty and promoting development. Moreover, with the increasing frequency and intensity of natural disasters around the world, information on existing property rights and restrictions is of fundamental importance. It is impossible to intervene without knowing who occupies what, whether a land parcel is in the private or public domain, where protected areas lie, or what restrictions apply to them. The saddest example is that of Haiti, where more than a year after the devastating earthquake of January 2010, the debris has not yet been fully removed because local authorities do not know where to put it. Reconstruction has barely even started because the government is unable to establish who owns the land intended for relocation.

Ideally, a property rights infrastructure should cover all types of land. Too often, however, its scope is limited to private land, either because of a lack of means or a lack of vision. It is normal that priority should go where the majority of land transactions take place. However, it is a mistake not to introduce tools for acquiring knowledge and monitoring rights and restrictions on public land, because it often results in poor management of public land, which accounts for a major share of state wealth, both in developed and developing countries. So argues Willi Zimmermann (Zimmermann, 2007), who maintains that public land is often poorly managed and almost all countries underuse the resources they contain. Poor land governance has enormous consequences in many spheres: economic development, poverty reduction, environment, political legitimacy, peace and security, and development cooperation.

According to Richard Grover (Grover, 2009), the issue of public land management is not a matter of poor countries managing their resources worse than rich countries. It is a universal problem, despite a few examples of good practices. However, some countries have undertaken major public land management reforms over the last quarter century. Such is the case in Québec, Canada's biggest province, where the government has gone to great lengths to improve knowledge of the rights and restrictions affecting its huge public land area and promote better governance.

### **3. GOOD PUBLIC LAND GOVERNANCE, THE EXAMPLE OF QUÉBEC**

In Québec, public land covers 92% of the 1.6 million square kilometer area of the province. It is there that most natural resource development occurs, generating 50% of Québec's manufacturing activity, 30% of its direct, indirect, and induced employment, and 10% (over \$26 billion) of its total economic activity

The state acts as the owner of public land on the behalf of all Quebecers; consequently, no one can take possession of or use public land without permission. Given the many departments and agencies involved in managing public land, the state must have accurate information on the rights it grants and acquires, including their location. This is a major challenge when public land is subject to competing economic, environmental, and social uses. Because of these multiple forms of land use, each ministry or agency that issues rights must check existing rights or restrictions before granting new ones. However until recently the state had no way of obtaining a complete, reliable overview of property rights information on public land because it was dispersed and difficult to access. The ministries and agencies that have the authority to acquire or grant rights on public land recorded the information in some ten sectoral registers, which made obtaining an overview of the property rights for a given area long, tedious, and costly, with no guarantee that it was accurate.

### **4. REGISTER OF THE DOMAIN OF THE STATE**

To improve property rights information on this huge territory and to make it easier to access,

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (Ministry of Natural Resources and Wildlife - MRNF) tasked the Office of the Surveyor General of Québec with creating and managing the Register of the Domain of the State, whose main objectives are as follows:

- To be an official, comprehensive, reliable, up-to-date source of property right information on public land
- To promote coherent management of public land and avoid granting conflicting rights
- To promote better protection of the rights granted and of special status areas established by the state
- To facilitate access to property rights information on public land
- To improve government efficiency

The new register provides the following information:

- Private and public ownership of land (see Figure 1)
- In the case of public land, the ministry or agency responsible for it
- Transactions concerning public land (via an automated link to the Land Register of Québec, in which private property rights are recorded)
- Rights of use granted by ministries and public bodies, and legal restrictions and protected areas established by the state on public or private land (represented geometrically and located geographically). It thus provides a comprehensive view of all rights and restrictions affecting public land—over 300,000 rights, restrictions, and protected areas.
- All land surveys officially achieved after the new register was put in place
- Archive data from the former register

Its main characteristics are as follows:

- Easily accessible (online) and secure (government public key infrastructure)
- Updated continuously by the departments and public agencies that grant rights/restrictions
- Updated by the Land Register and the cadastre with respect to acquisitions and sales by the state
- Access based on geographic references and no longer on lot number or other identifiers

The information in the RDE can be located according to the following land reference data:

- Québec's borders
- Compiled surveys
- Lots in the Québec cadastre
- Administrative entities (administrative regions, registration divisions, municipalities, etc.)
- Planimetric and hydrographic data on maps at various scales.

The Register of the Domain of the State was developed according to the following principles:

- Ministries and agencies must ensure the legality and compatibility of rights and restrictions they grant or establish, in accordance with other rights. They must also keep documents attesting to the rights and restrictions and describing them in detail.
- The RDE records only cursory data on rights and restrictions, including their location.
- Registration requests must be made by issuers duly registered in the RDE. Changes to an existing restriction or right can be made only by the body that grants said restriction or right.
- Registration requests must comply with established data exchange specifications and be signed electronically in compliance with government public key infrastructure. This signature gives the register probative value and ensures non repudiation of the rights and restrictions recorded in it. The signature is used on emails sent by the user or the issuer's system.

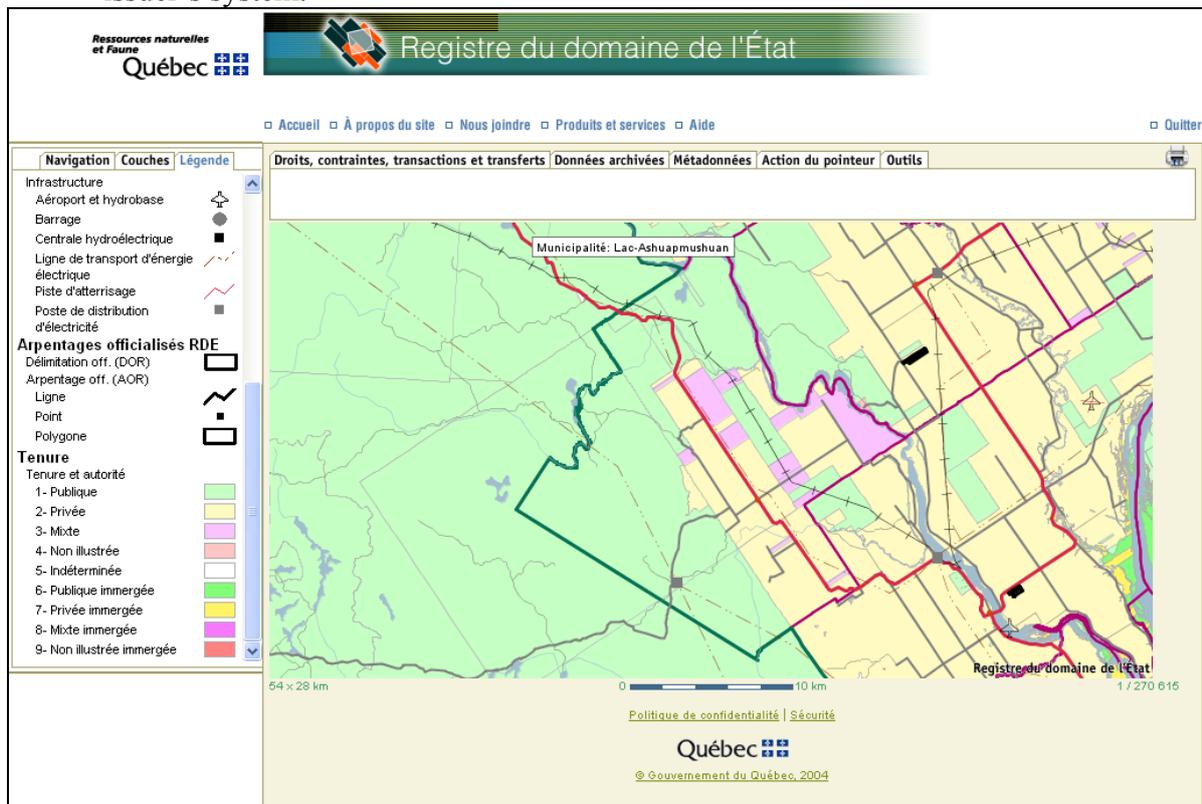


Figure 1: The Register of the Domain of the State provides information on whether the land is public or private

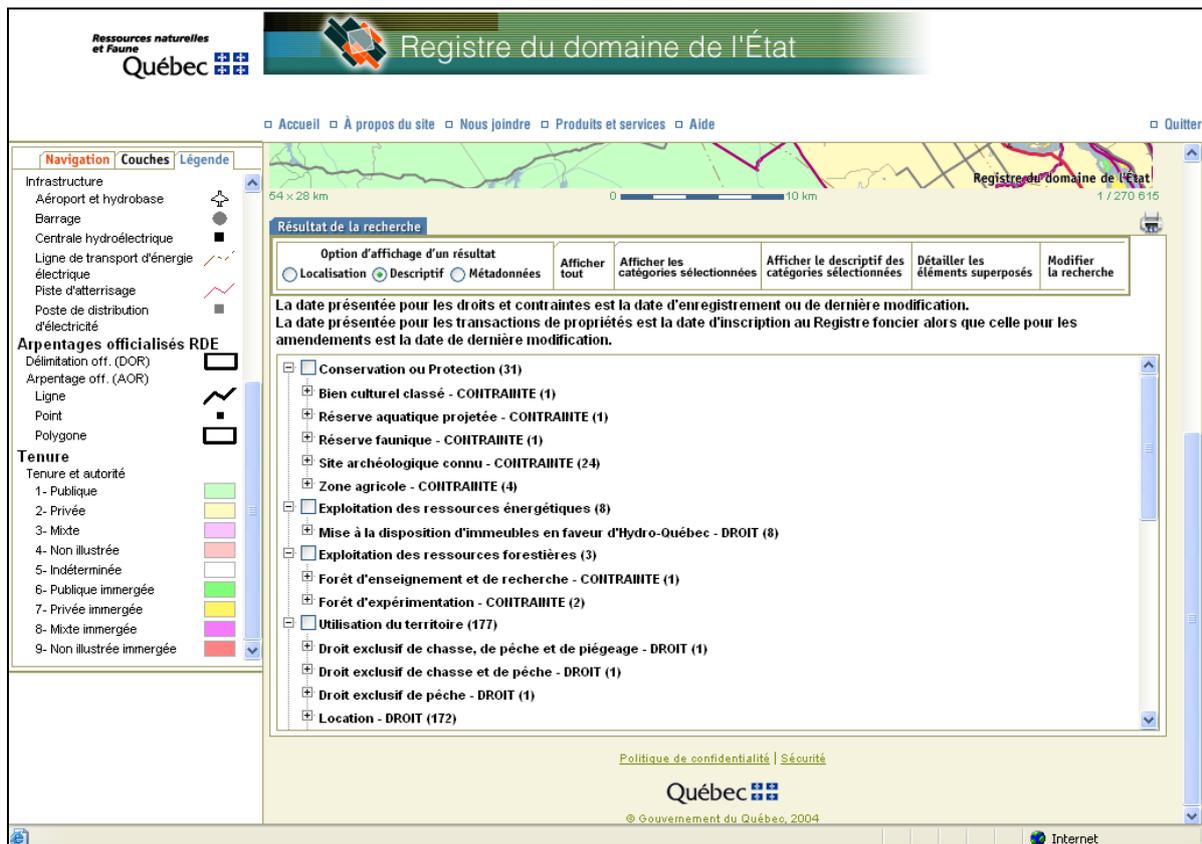


Figure 2: List of rights, restrictions, protected areas, etc. affecting a given portion of land

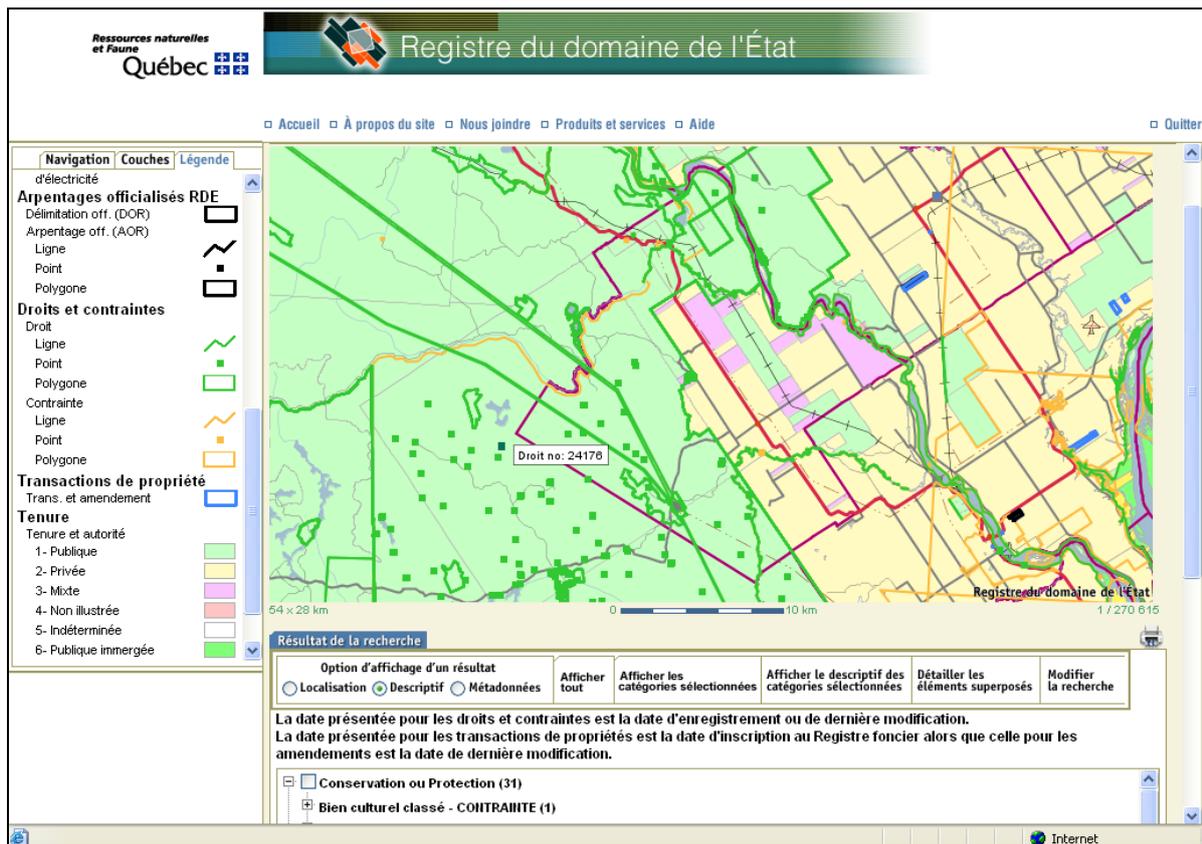


Figure 3: Location of rights and restrictions affecting a given portion of land

http://rde.mrnf.gouv.qc.ca - Fiche descriptive du droit d'intervention - Microsoft Internet Explorer

**Droit d'intervention**

Localiser Imprimer Métadonnées

**Numéro du droit :** 24 176

**État :** Actif

**Nature de droit :** Location

**Description sommaire du droit :** Location d'une terre du domaine de l'État.

**Prise d'effet :** 1 juillet 1998

**Mise à jour :** 8 juillet 2008 **Type de transaction :** Renouvellement

**Échéance :** 30 juin 2009

**Fin d'effet :**

**Émetteur**

**Responsable actuel du droit :** Ministère des Ressources naturelles et de la Faune  
Secteur des opérations régionales

**Dossier(s) :** 205646 00 000  
1998-07-01

**Émetteur à l'origine du droit :** Information non disponible

**Titulaire(s)**

**Nom :** Gagnon, Stéphane

**Assise du droit**

**Description :** Canton De Lamarre, Non divisé NON DIVISEE, Autre LETTRE A

**Document(s) d'attribution**

**Type de document :** Bail

**Identifiant :** 205646 00 000

Terminé

Internet

démarrer Microsoft Outlook FAO Land tenure Jou... http://rde.mrnf.gouv... http://rde.mrnf.gouv... 11:13

Figure 4: Example of descriptive data on the right (recreational lease) recorded in the Register of the Domain of the State under the number 24 176 shown in Figure 3.

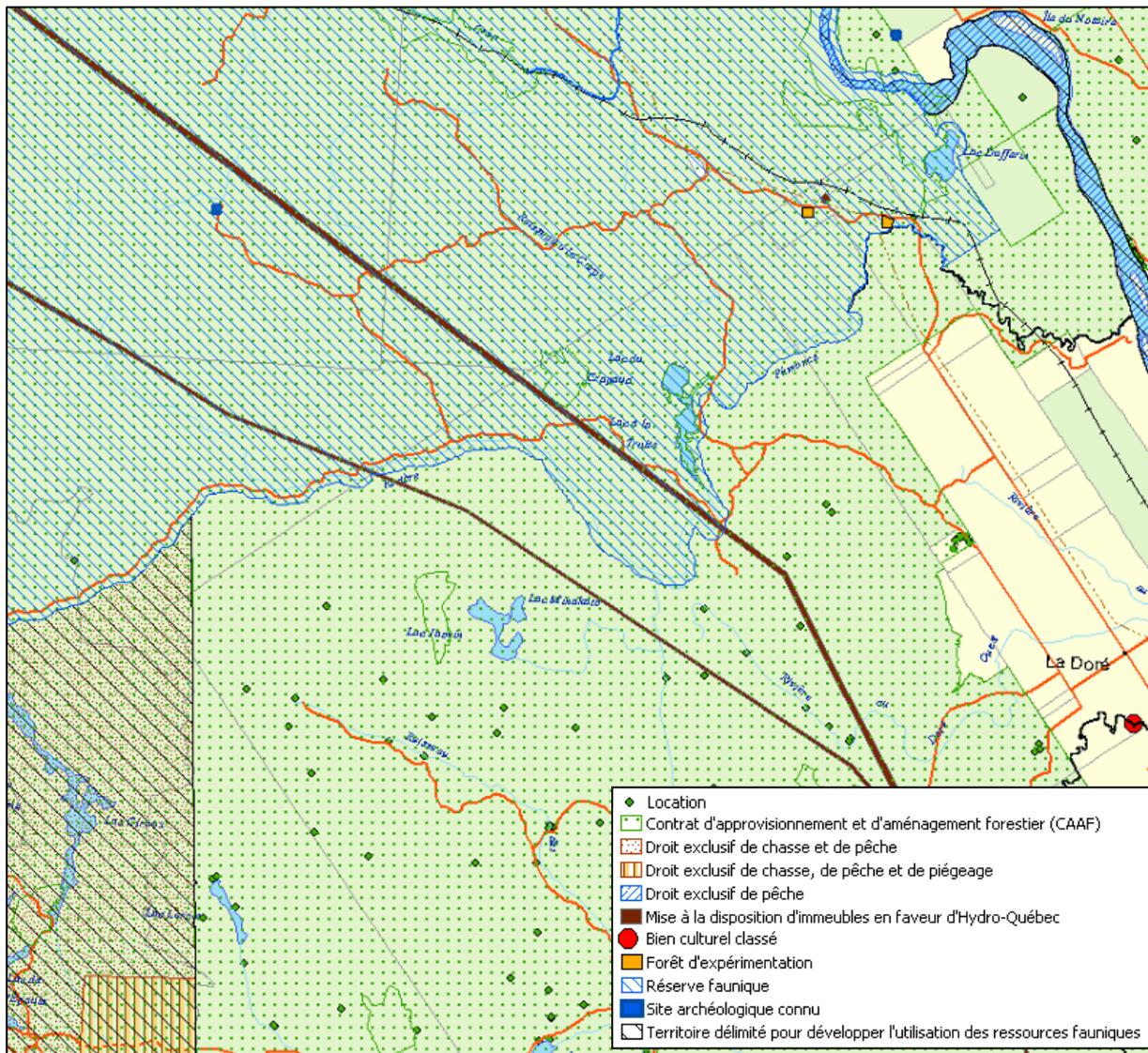


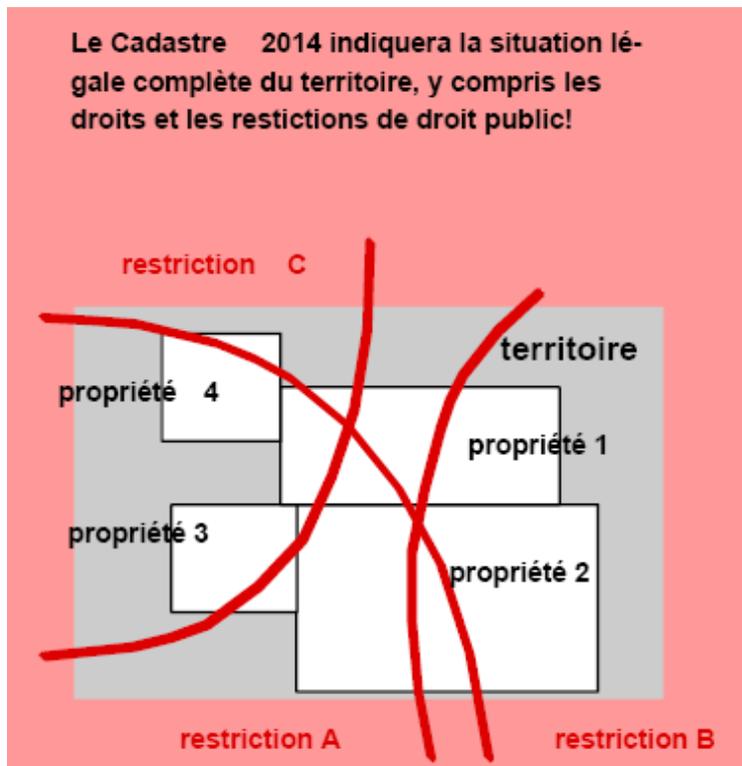
Figure 5: Compilation of all rights, restrictions, and protected areas affecting a given portion of land

#### 4.1 A Concrete Example of Cadastre 2014

The new Register of the Domain of the State revolutionizes the registration of property rights. Property rights registration systems generally consist of two parts, one geometric, which indicates the object of the right, and the second that describes the right itself. The Register of the Domain of the State is ground breaking not only because it merges these two components into one, but also because it uses geomatics, electronic signatures, and the Internet, both for registering and viewing the rights.

FIG Commission 7 developed a vision for a future cadastral system called Cadastre 2014 that provides a complete description of the legal status of the land, including public law rights and restrictions, and eliminates the separation between maps and registers. The

Register of the Domain of the State is a concrete example of the Cadastre 2014<sup>2</sup> vision with regard to public lands. For a given section of public land, it is now possible to obtain, via the Internet, information on the location and configuration of rights granted by the state, the



use restrictions, and all protected areas. The surrounding cadastral lots as well as the property transactions involving Québec government ministries and agencies are also shown.

Figure 6: According to Cadastre 2014, the cadastre of the future will provide a complete description of the legal status of the land, including legal rights and restrictions. The Register of the Domain of the State is perfectly in keeping with this vision.

## A Colossal Endeavor

Numerous activities and deliverables were required to implement the Register of the Domain of the State and develop the system to support it:

- Each field of activity
  - Comprehensive and detailed planning of the project
  - Incorporating concerns about access to information and protection of confidential information
  - Determining which rights to include in the Register

<sup>2</sup> Source FIG: [www.fig.net/cadastre2014](http://www.fig.net/cadastre2014)

- Identifying the required legislative amendments
- Developing and implementing strategies and plans for the following:
  - Change management for staff and rights issuers
  - Adherence of rights issuers to the Register
  - Data preparation for initial loading of the Register by issuers
  - Development of the systems solution to support the Register
  - Putting the website online
- Developing the computer system:
  - Development of the overall architecture (work, processing, data, technology)
  - Acquisition, setup and management of the technological infrastructure
  - System development, operation and maintenance
  - Adaptation of rights issuers' systems
  - Adaptation of systems supporting other registers to allow for data sharing with RDE: cadastre, Land Register.

## **Results Achieved**

Despite its recent introduction, the Register of the Domain of the State is already benefitting users in many different ways. Although MRNF was the main investor in this project, the ministries and agencies that manage public land and grant rights are the principle beneficiaries.

### Streamlined process

Many ministries and agencies are involved in land-use planning. In the past, each team had to research, document, locate, and map property rights data before granting a right. Now the Register serves as source of updated information for everyone. Each ministry or agency can henceforth concentrate on its own field of activity and let Office of the Surveyor General of Quebec take care of the integrated management of land information.

### Productivity gains

Teams responsible for land-use planning in the various ministries and agencies can now focus on their core missions. A number of rights issuers have improved their productivity by automating the transmission of their requests to have new rights registered.

### More consistent government actions

For each request to register a new right, the Register validates its spatial superimposition with respect to all other rights and informs the requestor of the outcome. The latter can then intervene to prevent a conflict of rights.

### Better access to information

All government bodies have access to the Register via the Internet. In addition to online consultations, they can also order structured geomatic data to import to their own systems. The public can also consult the Register.

### More reliable information

As each request to register a right is sent via the Internet, it is signed electronically by the person who grants the right. This ensures the reliability and integrity of the data recorded in the Register, while maintaining issuer responsibility for what is recorded.

### Improved services

In the past, searching the land register (public register recording property rights ceded or acquired by the state) was an arduous task limited to handful of experts who had to know the number of the lot involved. This is no longer true of the new register. Using a map of Québec, users can choose a region and area of interest and view increasingly detailed maps. They can then search the attached rights, which are recorded according to location in geographical coordinates (georeference).

### New possibilities

Linking the RDE to the computer systems of the cadastre and the Land Register of Quebec enables MRNF to carry out previously impossible tasks such as drawing up a list of all state-owned properties in order to identify and locate all the transactions carried out by the many ministries and agencies involved.

## **Strategic Alliances**

### Ministries and agencies that grant rights

It was essential that all rights issuers among Québec government ministries and agencies adhere to the project. MRNF made arrangements with each as to how existing rights would be prepared and loaded in the system and how new rights would be registered. It also helped certain issuers adapt their computer systems and provided partial funding for the adaptation.

### Land surveyors

The new register requires private land surveyors who survey on public land to change their methods. The Office of the Surveyor General of Québec and *Ordre des arpenteurs-géomètres* (Quebec Order of Land Surveyors) have agreed on ways to facilitate these changes.

### Integrated structure

The cadastre, the Land Register, and the Office of the Surveyor General of Québec have all been under the authority of *Foncier Québec*, a sector of MRNF, since 2000. Before that, the Land Register was the responsibility of the justice ministry.

Bringing all three under the same administrative structure has greatly facilitated access to cadastral data and the land register, and has promoted system integration.

## 5. OUTLOOK

MRNF has set itself the objective in its strategic plan to finish loading all existing rights and areas with special legal status into the Register of the Domain of the State by March 31, 2011. This target has almost been met. As of February 2011, 99% of the 300,000 rights had been registered in the RDE by the ministries and agencies designated by the surveyor general. However, we must remain vigilant. It is important that all ministries and agencies continue to update the register, which is an essential tool for ensuring good governance of public land.

Québec now has a complete, up-to-date, official property rights infrastructure that will ensure sound management of its vast public lands and their diverse forms of land use on behalf of all Quebecers.

This unique register may be a source of inspiration for other jurisdictions where public land is central to sustainable development, as is the case in Québec.

With the Register of the Domain of the State, Québec now enjoys a comprehensive property rights infrastructure covering both private and public land.

## REFERENCES

Grover, R. (2009) *State and public land management: the drivers of change*, FAO Réforme agraire 2009/1

Zimmermann, W. (2007) *Good governance in public management*. FAO Réforme agraire 2007/2

Roberge, D. (2000). *La protección de los derechos inmobiliarios, factor clave del desarrollo sostenible - el ejemplo de quebec*

Kaufmann, J., Steudler, D. (1998) in collaboration with Working Group 1 of Commission 7 of FIG. *Cadastré 2014 - Vision pour un système cadastral dans le futur*.

## BIOGRAPHICAL NOTES

Daniel Roberge is currently director of the Office of the Surveyor General of Québec. He holds a degree from the Faculty of Forestry and Geomatics at Université Laval and a graduate degree in International administration from École nationale d'administration publique). He is a member of *Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec* and a director of the Champlain branch of the Canadian Institute of Geomatics. He has been the Canadian delegate to Commission 7 of the International Federation of Surveyors (FIG) since 2006 and has chaired the commission since January 2011.

Mr. Roberge has been involved in designing, developing, and implementing two extensive land reforms: the reform of the Québec cadastre and the modernization of the system for recording rights on public land. He is the author of numerous publications and presentations on the cadastre and land reform.

## CONTACTS

Daniel Roberge, Director  
Bureau de l'arpenteur général du Québec  
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune  
5700 4<sup>e</sup> Avenue Ouest, Suite F310  
Québec, Québec G1H 6R1  
Telephone : -418-627-6263, ext. 2646  
Email: [daniel.roberge@mrrnf.gouv.qc.ca](mailto:daniel.roberge@mrrnf.gouv.qc.ca)

Register of the Domain of the State: <http://rde.mrrnf.gouv.qc.ca/> (In French only)