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

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

EN BREF

Le registre foncier et le cadastre du Québec permettent de consulter l'information foncière sur les propriétés privées situées sur tout le territoire québécois. L'accessibilité de cette information est importante, puisqu'elle permet aux professionnels du domaine foncier ainsi qu'à tous les citoyens d'obtenir de l'information sur ces propriétés. Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) a la responsabilité de gérer le registre foncier et le cadastre.

Le MERN tarde à améliorer l'accès à cette information pour mieux répondre aux besoins des grands utilisateurs du registre foncier et du cadastre (ex. : les notaires et les arpenteurs-géomètres), comme à ceux des citoyens. De plus, le MERN n'agit pas toujours avec promptitude pour confirmer et corriger les inexactitudes dans le plan cadastral rénové.

Par ailleurs, une partie des revenus de tarification et l'excédent cumulé du Fonds d'information sur le territoire ne sont pas utilisés pour améliorer l'accès à l'information du registre foncier et du cadastre. Pourtant, le MERN dispose d'un excédent cumulé important, constitué principalement à partir des droits perçus auprès des utilisateurs du système foncier. Enfin, la reddition de comptes sur les coûts et les revenus de tarification des activités financées par le fonds manque de transparence.

CONSTATS

1 Le MERN tarde à effectuer des changements dans le système foncier pour améliorer l'accès à l'information et ainsi mieux répondre aux besoins des utilisateurs.

2 Le MERN n'agit pas toujours avec promptitude pour confirmer et corriger les inexactitudes dans le plan cadastral rénové. De plus, le processus de révision est peu communiqué.

3 Une partie des revenus de tarification et l'excédent cumulé du Fonds d'information sur le territoire ne sont pas utilisés pour améliorer les services, et le MERN n'a pas effectué une reddition de comptes complète sur les coûts et les revenus de tarification des activités du fonds.

ÉQUIPE

Jacques Hébert
Vérificateur général adjoint

Lucie Roy
Directrice d'audit

Emmanuel Caron
Audrey Cliche
Félix Lacouline

SIGLE

MERN Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte 7

Le MERN tarde à effectuer des changements dans le système foncier pour améliorer l'accès à l'information et ainsi mieux répondre aux besoins des utilisateurs. 10

Le MERN n'agit pas toujours avec promptitude pour confirmer et corriger les inexactitudes dans le plan cadastral rénové. De plus, le processus de révision est peu communiqué. 15

Une partie des revenus de tarification et l'excédent cumulé du Fonds d'information sur le territoire ne sont pas utilisés pour améliorer les services, et le MERN n'a pas effectué une reddition de comptes complète sur les coûts et les revenus de tarification des activités du fonds. 23

Recommandations 27

Commentaires de l'entité auditée 28

Renseignements additionnels 31

MISE EN CONTEXTE

1 Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) a le mandat de rendre accessible l'information sur les propriétés foncières privées du Québec. Le système qui contient et diffuse cette information est composé du registre foncier et du cadastre.

2 Le registre foncier permet de publier toutes les transactions immobilières réalisées au Québec depuis sa création en 1841. Le cadastre est un registre qui présente le plan de l'ensemble des propriétés foncières privées du Québec. Les propriétés y sont représentées par des lots dont chacun porte un numéro distinct. Le plan cadastral montre les mesures, la superficie, la forme et la position de chaque lot.

3 Le MERN est également responsable de gérer le Fonds d'information sur le territoire. Ce fonds est voué notamment au financement des activités liées au registre foncier et au cadastre, dont celles de la rénovation cadastrale, qui doit s'autofinancer au moyen d'une tarification, en vertu d'un décret de 1992. Les rôles et responsabilités du MERN sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

4 L'administration du système foncier constitue une fonction stratégique pour l'économie du Québec puisque, selon le MERN, elle permet de soutenir l'efficacité du marché immobilier, en contribuant :

- à la protection des droits fonciers des citoyens et des entreprises ;
- à la transparence et à la stabilité du marché immobilier.

5 Le 12 mai 2021, le territoire privé du Québec couvert par le système foncier comptait environ 4,5 millions de lots, et la valeur de ces actifs immobiliers se chiffrait à 1 310,6 milliards de dollars selon les données publiées par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

6 Par ailleurs, le coût des activités liées au registre foncier et au cadastre est financé par des revenus de tarification. Le MERN est assujetti à la Politique de financement des services publics du ministère des Finances. Cette politique vise, par de meilleures pratiques tarifaires, à améliorer le financement des services publics[1] pour en maintenir la qualité, la pérennité et l'accessibilité, ainsi qu'à assurer la transparence et la reddition de comptes du processus tarifaire. Au 31 mars 2020, le Fonds d'information sur le territoire présentait un excédent cumulé important, qui s'élevait à 627,9 millions de dollars.

Quels sont les objectifs de l'audit et la portée des travaux ?

7 Le premier objectif de l'audit était de nous assurer que le MERN gère de manière efficace le registre foncier et le cadastre afin de rendre accessible aux citoyens une information foncière de qualité. Le deuxième objectif était de déterminer si le ministère administre le Fonds d'information sur le territoire de manière efficace.

1. Dans le rapport, le terme « service », lorsqu'il est employé seul, réfère à la fois aux biens et aux services fournis.

8 Nos travaux ont porté sur une période de trois ans, soit du 1er avril 2017 au 31 mars 2020. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

9 Les objectifs de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Registre foncier et cadastre du Québec

10 Depuis le milieu des années 1980, le MERN a lancé des projets majeurs d'amélioration du système foncier du Québec, en particulier la réforme du cadastre et l'informatisation du registre foncier. Ces projets sont décrits plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

11 Le MERN a entrepris la réforme du cadastre au milieu des années 1980. En 1992, il a procédé à une réévaluation complète des travaux de rénovation cadastrale. Au terme de cette réforme, dont la fin est prévue pour 2022, un peu plus d'un milliard de dollars aura été investi afin de représenter fidèlement sur un plan informatisé l'ensemble des propriétés privées du Québec. Le cadastre indique les limites des propriétés ; il ne les détermine pas. Il est mis à jour en continu et peut être consulté en ligne sur Infolot. L'ensemble des plans cadastraux du Québec se trouvent également dans le registre foncier.

12 Le registre foncier permet aussi de consulter l'historique des transactions immobilières relatives à chacun des lots. L'inscription d'une transaction immobilière ou d'un contrat dans le registre foncier a pour effet de rendre publics les droits (ex. : ventes, hypothèques et servitudes) qu'une personne détient et de donner un rang à ces droits. Une fois qu'ils sont publiés, nul ne peut prétendre ignorer leur existence. Ils sont opposables aux tiers, c'est-à-dire qu'ils peuvent être invoqués à l'encontre des personnes qui n'ont pas pris part à la transaction ou au contrat. En 2019-2020 seulement, le nombre d'inscriptions au registre foncier et de consultations de l'information qu'il contient a atteint près de 15 millions. Un vaste programme d'informatisation du registre foncier a été enclenché en octobre 2001. Le registre foncier est maintenant accessible en ligne.

13 Les sommes perçues par le MERN pour l'inscription ou la consultation d'information dans le registre foncier et le cadastre sont versées dans le Fonds d'information sur le territoire. Ce fonds, constitué en 2011, sert également depuis 2013 au financement d'autres activités du MERN, telles que la cartographie, la géodésie et l'arpentage.

14 Les principaux utilisateurs du registre foncier et du cadastre sont les notaires et les avocats, les arpenteurs-géomètres, les villes et les municipalités régionales de comté, les acteurs du marché immobilier (ex. : institutions financières, courtiers immobiliers et évaluateurs agréés) et les citoyens. La figure 1 présente des exemples d'utilisation du système foncier.

FIGURE 1 Portrait des utilisateurs du registre foncier et du cadastre[1]

Arpenteurs-géomètres

- Rechercher des titres de propriété
- Déposer des documents au registre foncier
- Obtenir un document cadastral
- Transmettre une demande de mise à jour du cadastre

Notaires et avocats

- Effectuer une recherche de titres
- Déposer des documents au registre foncier
- Consulter le cadastre

Registre foncier du Québec

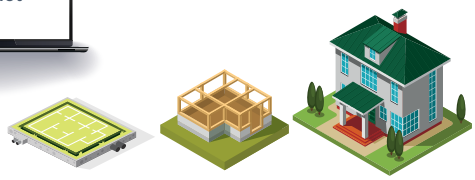
Services en ligne

Cadastre du Québec

Infolot

Citoyens

- Connaître les dimensions et les limites d'un lot
- Connaître le prix de vente d'une propriété
- Effectuer des recherches généalogiques
- Présenter une demande de révision cadastrale



Villes et municipalités régionales de comté

- Connaître les modifications cadastrales sur leur territoire
- Obtenir les avis de mutation

Acteurs du marché immobilier (ex. : courtiers immobiliers)

- Obtenir de l'information sur les propriétés qu'ils doivent vendre
- Connaître les prix de vente dans un secteur pour établir des comparables

1. Le Greffe de l'arpenteur général du Québec et le Registre du domaine de l'État ne sont pas inclus puisqu'ils concernent le territoire public. Ces derniers sont consultés au besoin par les professionnels du domaine foncier dans le cadre d'une transaction immobilière concernant une propriété privée.

CONSTAT 1

Le MERN tarde à effectuer des changements dans le système foncier pour améliorer l'accès à l'information et ainsi mieux répondre aux besoins des utilisateurs.

Qu'avons-nous constaté ?

15 Bien qu'ils soient familiers avec le registre foncier en ligne et Infolot, les professionnels du domaine foncier éprouvent fréquemment de la difficulté à trouver rapidement certaines informations, par exemple les servitudes. Ces outils sont d'autant plus complexes d'utilisation pour les utilisateurs occasionnels.

16 En outre, le MERN n'a pas de plan global de l'évolution des différents outils technologiques relatifs à l'information foncière. Par conséquent, il multiplie les projets d'amélioration des outils existants et prévoit même en ajouter un nouveau, sans orienter ses efforts pour simplifier la vie des utilisateurs et faciliter l'accès à l'information.

Pourquoi ce constat est-il important ?

17 L'accessibilité de l'information foncière est importante, puisqu'elle permet aux professionnels du domaine foncier comme à tous les citoyens d'obtenir de l'information sur la propriété des immeubles.

Immeuble

Un immeuble est un bien qui ne peut par sa nature être déplacé. Ainsi, dans le domaine foncier, un terrain avec ou sans bâtiment est considéré comme un immeuble, et il est représenté dans le plan cadastral par un lot.

18 Les professionnels du domaine foncier doivent prendre en considération l'ensemble des actes relatifs à un lot pour établir sa propriété et connaître les droits qui grèvent l'immeuble (ex. : servitudes). La garantie de la validité d'un titre de propriété repose ainsi sur le jugement des professionnels qui, eux, prennent en compte les informations disponibles dans le registre foncier ou le cadastre au moment où ils consultent ces registres.

19 Par ailleurs, à l'échelle gouvernementale, la Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023 demande à l'administration publique d'offrir des services publics plus rapides et intuitifs, propulsés par le numérique. Il est par conséquent important que le MERN s'adapte et repense la manière dont il offre ses services aux citoyens.

Ce qui appuie notre constat

Des problèmes persistent

Pour les grands utilisateurs de l'information foncière

20 Les professionnels du domaine foncier éprouvent régulièrement de la difficulté à trouver rapidement certaines informations dans le registre foncier et dans le cadastre.

Grands utilisateurs

Les professionnels du domaine foncier, en particulier les notaires et les arpenteurs-géomètres, sont les plus grands utilisateurs du registre foncier et du cadastre.

21 Ces professionnels peuvent être appelés à consulter chacun des documents relatifs à un lot qui ont été publiés au registre foncier à chacune des transactions immobilières. Ils doivent commencer leurs recherches en consultant les documents les plus récents, puis remonter dans le passé en consultant les documents antérieurs. Ces documents peuvent être liés à des transactions immobilières réalisées avant la rénovation cadastrale du lot. Cet exercice est devenu de plus en plus complexe avec le temps, puisque le nombre de documents à considérer augmente au rythme de la publication des actes.

22 De plus, certains droits fonciers s'avèrent difficiles à trouver au moyen des outils en ligne du MERN. Par exemple, les servitudes relatives aux lots ne sont pas illustrées dans le plan cadastral, de sorte que leur identification et leur localisation nécessitent la consultation de nombreux documents dans le registre foncier. Il en va de même pour les réseaux de services publics (ex. : voies ferrées et réseaux de télécommunication) et pour les droits réels d'exploitation des ressources de l'État (ex. : concessions minières). Le seul moyen de repérer ces informations dans le registre foncier est d'effectuer une recherche avec le nom de la circonscription foncière et le nom de la personne qui détient le droit. Le Québec est divisé en 73 circonscriptions foncières.

Servitude

Une servitude est un droit d'utiliser le terrain d'une autre personne, par exemple pour avoir accès à un terrain attenant, ou d'empêcher certains usages par le propriétaire.

23 Par ailleurs, bien qu'Infolot permette aux professionnels du domaine foncier de consulter le plan cadastral rénové, il ne permet pas de voir les éléments physiques d'un lot, tel l'emplacement de la rive d'un cours d'eau, ni de situer les constructions, tels les bâtiments ou les clôtures. Cela peut toutefois se faire au moyen de prises de vues effectuées depuis un avion ou un satellite. Infolot permet d'afficher des images prises par satellite, par contre ces images disparaissent lorsque le professionnel les agrandit pour les analyser. Qui plus est, Infolot ne donne pas accès aux orthophotographies du MERN. Pourtant, à l'origine, cet outil devait offrir la flexibilité technologique requise pour l'intégration de ces images afin de répondre à de nouveaux besoins des utilisateurs.

Orthophotographie

Une orthophotographie est une image obtenue à partir d'une ou de plusieurs photographies aériennes, dont les déformations causées par l'inclinaison des axes de prise de vue, la distorsion de l'objectif et le relief ont été corrigées.

24 Enfin, le système foncier actuel ne donne pas accès aisément aux autres sources d'information gouvernementales qui doivent être prises en compte par les professionnels du domaine foncier, ce qui complexifie l'analyse des titres de propriété. Ces renseignements se trouvent dans d'autres registres. À titre d'exemple, les professionnels du domaine foncier doivent consulter le Répertoire des terrains contaminés pour évaluer si une propriété a été contaminée par des activités industrielles et commerciales ou par un déversement accidentel. Ils doivent aussi consulter le Registre du patrimoine culturel du Québec pour évaluer si la proximité d'un élément du patrimoine culturel protégé par un statut légal constitue une contrainte pour une propriété. D'ailleurs, ce problème a été mentionné lors des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi 35, qui ont précédé l'adoption de la *Loi visant à moderniser certaines règles relatives à la publicité foncière et à favoriser la diffusion de l'information géospatiale,* en septembre 2020.

25 Soulignons que les ordres représentant les professionnels du domaine foncier ont informé le MERN des problèmes vécus par leurs membres. Par exemple, à l'issue d'un forum organisé conjointement en octobre 2017 par la Chambre des notaires du Québec, l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec et l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec, ils ont adressé des recommandations au ministère, dont l'une privilégiait la représentation des servitudes dans le cadastre.

26 Par ailleurs, toujours en 2017, la Direction générale de l'arpentage et du cadastre du MERN a comparé le cadastre du Québec avec les meilleures pratiques recensées à l'international. Elle a alors constaté que le cadastre actuel répond adéquatement à plusieurs grands principes reconnus, notamment parce qu'il est informatisé et qu'il est mis à jour en temps réel. Cependant, cette analyse lui a aussi permis de relever des aspects à améliorer, par exemple la représentation spatiale de l'ensemble des droits fonciers dans le plan cadastral, dont les servitudes.

27 Par la suite, cette direction générale s'est intéressée à la création d'un cadastre des servitudes, qui consiste à représenter sur un plan les servitudes inscrites au registre foncier qui sont toujours actives. L'immatriculation des propriétés correspondant à des infrastructures de réseaux de services publics a également été envisagée. Dans un rapport produit en avril 2018, elle recommandait la réalisation d'une étude d'opportunité afin de valider les besoins et de déterminer la meilleure façon de mettre en œuvre ce projet. Au 31 mai 2021, le MERN n'avait pas encore réalisé cette étude.

Pour les utilisateurs occasionnels de l'information foncière

28 Parce que le registre foncier et Infolot sont accessibles par Internet, ils sont également consultés par des utilisateurs occasionnels, qui souhaitent accéder facilement aux informations foncières et être autonomes dans leurs recherches. Toutefois, selon les informations obtenues du ministère, ces derniers sont confrontés à divers problèmes lorsqu'ils effectuent leurs recherches.

Utilisateurs occasionnels

Les citoyens et les courtiers immobiliers sont des utilisateurs occasionnels de l'information foncière.

29 D'une part, la séparation des deux outils crée de la confusion, puisque les utilisateurs occasionnels s'attendent à accéder à l'ensemble de l'information foncière à partir d'Infolot. L'existence de deux outils contribue également à complexifier les procédures. En effet, chaque outil exige un nom d'utilisateur et un mot de passe spécifique, en plus de proposer des modes de facturation différents : le registre foncier tarifie par nombre de documents consultés, alors qu'il est requis d'avoir un abonnement pour accéder à l'ensemble de l'information disponible sur Infolot.

30 D'autre part, les deux outils ne favorisent pas une navigation conviviale. Par exemple, la page d'accueil d'Infolot est complexe, de même que l'interface utilisée pour explorer le registre foncier. Il n'est également pas possible d'effectuer des recherches par adresse postale dans le registre foncier pour repérer un lot, alors que cela est possible dans Infolot. De plus, le registre foncier utilise un vocabulaire spécialisé qui complexifie l'accès à l'information (figure 2). Enfin, le fait que ce dernier ne soit pas accessible à partir d'une tablette ou d'un téléphone intelligent et qu'il ne soit pas optimisé pour les navigateurs Web actuels peut également en restreindre l'accès.

FIGURE 2 Complexité du vocabulaire utilisé dans le menu permettant de consulter le registre foncier

31 Le MERN est au fait des problèmes vécus par les utilisateurs occasionnels du registre foncier et d'Infolot. Il dispose en effet de plusieurs sources d'information à ce sujet. Par exemple, il a mené des consultations en 2011 et en 2020 auprès de ses employés en contact avec les utilisateurs. De plus, il analyse les commentaires écrits des utilisateurs. Soulignons que le ministère a commencé la planification des consultations qu'il prévoit réaliser en 2021-2022 afin de valider les besoins des utilisateurs occasionnels du registre foncier et d'Infolot, de même que ceux des professionnels du domaine foncier.

Absence d'un plan global de l'évolution des infrastructures technologiques

32 Le MERN n'a pas de plan global de l'évolution de ses infrastructures technologiques relatives à l'information foncière, afin d'en faciliter l'accès et de simplifier la vie des utilisateurs. De fait, le ministère mène en parallèle un plan de modernisation du registre foncier et un projet visant à faire évoluer la prestation de services d'Infolot. À cela s'ajoute une solution d'affaires en élaboration intitulée *Géo-immobilier*, qui sera destinée à diffuser de manière intégrée l'information géospatiale et foncière détenue par le gouvernement et le milieu municipal sur les propriétés, par exemple la présence de zones inondables, l'emplacement des bâtiments et les orthophotographies. Or, cet outil ne remplacera ni le registre foncier ni Infolot. Il s'ajoutera à ces deux outils de consultation de l'information foncière sur le territoire privé et aux registres qui permettent de consulter des informations sur le territoire public, par exemple le Registre du domaine de l'État. Soulignons que les trois projets sont portés par différentes directions générales du secteur du territoire du MERN, en l'occurrence la Direction générale du registre foncier, la Direction générale du soutien aux opérations et la Direction générale de l'information géospatiale.

33 Parmi les initiatives passées du MERN, un autre projet a été abandonné en 2014. Il s'agissait de la prestation électronique de services. Le projet consistait à mettre en place un guichet unique pour l'ensemble des services offerts par le secteur du territoire du MERN, qui regroupe les informations foncières et géographiques. Ce projet visait à offrir des outils modernes de recherche, comme le repérage sur une carte interactive, la navigation interregistres et l'identifiant unique, et ce, dans un environnement plus convivial. Il a été abandonné, notamment parce qu'il n'a pas fait consensus parmi les directions générales impliquées, entre autres celles du secteur du territoire.

CONSTAT 2

Le MERN n'agit pas toujours avec promptitude pour confirmer et corriger les inexactitudes dans le plan cadastral rénové. De plus, le processus de révision est peu communiqué.

Qu'avons-nous constaté ?

34 Le MERN tarde à agir concernant des mandats qui présentent des risques élevés d'inexactitudes dans le plan cadastral rénové, alors qu'il est au fait de l'existence potentielle de ces inexactitudes. Ce plan cadastral est présumé exact jusqu'à preuve du contraire.

35 Par ailleurs, le processus de révision offert aux propriétaires fonciers susceptibles d'être confrontés à des inexactitudes à la suite des travaux de rénovation cadastrale est peu communiqué. De plus, il comprend une étape qui n'a pas toujours de valeur ajoutée pour ces propriétaires.

36 Les dossiers que nous avons consultés montrent que les fiches d'analyse et les plans de travail, préparés pour donner suite à une demande de révision initiale ou à une plainte, ne sont pas suffisamment documentés. Cela ne montre pas que le MERN effectue une analyse complète de la démarche des experts fonciers qui ont réalisé les travaux de rénovation cadastrale. Également, les justifications obtenues de ces experts et consignées dans ces dossiers sont insuffisantes.

Pourquoi ce constat est-il important ?

37 La *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois*, adoptée en 1985, confie au MERN le mandat de procéder à la rénovation cadastrale du territoire et d'assurer la mise à jour régulière des plans cadastraux.

38 La rénovation cadastrale contribue à réaliser un cadastre informatisé et polyvalent qui représente fidèlement le morcellement foncier de l'ensemble du territoire privé du Québec. Une présomption d'exactitude est conférée au plan cadastral rénové. À titre de maître d'œuvre de la réforme, le MERN est responsable de contrôler la qualité des travaux de rénovation cadastrale et d'assurer l'intégrité des données du cadastre. Les travaux ont touché les propriétaires de près de 3,8 millions de lots qui devaient être rénovés.

39 La qualité des travaux de rénovation et des données cadastrales qui en découlent est indispensable à l'atteinte des objectifs de la réforme, mais aussi au bon fonctionnement du marché immobilier. Grâce à une représentation présumée exacte et fiable de l'ensemble des propriétés privées, le cadastre du Québec contribue à assurer une meilleure protection des droits fonciers des propriétaires.

40 En 2008, la Commission de l'administration publique a fait un suivi de la réforme cadastrale. Les membres de la commission ont alors été préoccupés par la façon de régler les différends provoqués par les travaux de rénovation cadastrale. Ils ont constaté que des propriétaires fonciers étaient susceptibles d'assumer des frais pour faire valoir leurs droits à la suite d'erreurs commises par des arpenteurs-géomètres engagés par le ministère. Ils ont alors recommandé au MERN de proposer un mécanisme d'arbitrage ou de règlement des différends. En réponse à cette recommandation, le ministère a créé le comité de révision du plan cadastral en 2010, une instance neutre et indépendante.

Ce qui appuie notre constat

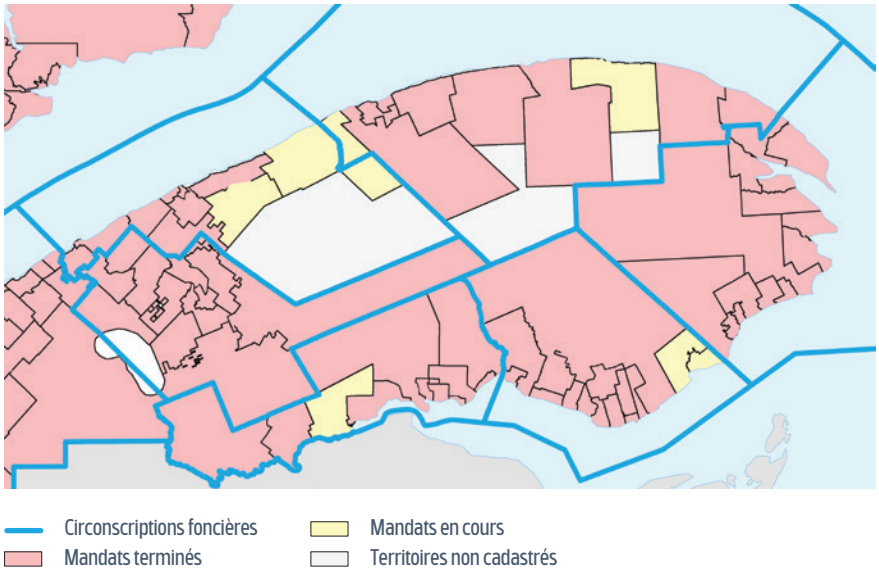
Retard à corriger des inexactitudes dans le plan cadastral rénové

41 Pour réaliser les travaux de rénovation cadastrale, le MERN a découpé le territoire de manière à octroyer 1 295 mandats à des firmes d'arpenteurs-géomètres (figure 3). Il a ensuite mis en œuvre différents mécanismes pour contrôler la qualité des plans issus des travaux de rénovation. Ces mécanismes sont présentés dans la section Renseignements additionnels. Le ministère est ainsi en mesure d'identifier des mandats susceptibles de présenter des inexactitudes dans le plan cadastral rénové. Toutefois, il tarde à agir concernant des mandats présentant des risques élevés d'inexactitudes.

Mandat de rénovation cadastrale

Chaque mandat correspond à un secteur du territoire où des travaux de rénovation cadastrale sont réalisés. Les mandats ont été confiés à des experts fonciers externes.

FIGURE 3 Représentation de mandats de rénovation cadastrale[1]



1. Les mandats illustrés ont été sélectionnés au hasard. Il ne s'agit pas nécessairement de mandats présentant des risques élevés d'inexactitude. La figure montre la situation au 7 juillet 2021.

42 En avril 2017, le MERN a identifié 25 mandats qui présentaient des risques élevés d'inexactitudes, sur les 758 mandats dont les plans avaient été officialisés depuis au moins cinq ans. Le ministère évaluait alors que ceux-ci devaient être repris dans une proportion de 50 %, ce qui représentait environ 54 000 lots sur un total de 102 114.

43 Un plan de reprise des travaux a été proposé pour vérifier les 54 000 lots et, si nécessaire, les corriger. Ce plan consistait à accorder 20 contrats de vérification de 2018-2019 à 2022-2023, en plus des deux contrats déjà prévus pour 2017-2018. Le coût total de ces contrats était alors évalué à 6,75 millions de dollars. Le ministère estimait qu'il s'agissait d'un plan avantageux, particulièrement pour les mandats dont les plans avaient été officialisés depuis de nombreuses années, étant donné qu'il n'était pas toujours en mesure de faire reprendre les travaux par l'expert foncier qui les avait faits aux frais de ce dernier. De plus, comme les travaux de reprise devaient être réalisés pour un montant forfaitaire à la suite d'un appel d'offres public, le coût unitaire par lot serait généralement moins élevé.

Officialisation des plans

Les plans issus des travaux de rénovation cadastrale sont officialisés et les lots qu'ils contiennent sont mis en vigueur dans le registre foncier.

Contrat de vérification

Il s'agit d'un contrat confié à un expert foncier externe pour la vérification et la correction de plusieurs lots, dans un secteur donné du territoire, à la demande du ministère.

44 Le MERN a accordé seulement 3 contrats de vérification de 2017-2018 à 2020-2021, alors qu'il projetait en accorder 14 durant cette période. Pour 2021-2022, un contrat était en voie d'être signé au 15 juin 2021 et deux appels d'offres publics avaient été lancés pour reprendre en partie 3 mandats. Le ministère justifie son retard principalement par la pénurie de main-d'œuvre chez les arpenteurs-géomètres.

45 Entre-temps, les problèmes associés aux 25 mandats présentant des risques élevés d'inexactitudes surgissent par l'entremise des demandes de révision des propriétaires fonciers. En effet, de 2017-2018 à 2019-2020, le ministère a traité 265 demandes de révision, qui ont engendré la correction de 1 228 lots. Dans 22 % des cas, la correction a été effectuée dans le cadre de 40 contrats ad hoc consentis par le MERN.

Contrat ad hoc

Il s'agit d'un contrat consenti à un expert foncier externe pour le traitement ponctuel des demandes de révision des propriétaires fonciers.

46 Procéder de façon ponctuelle avec des contrats ad hoc plutôt qu'avec des contrats de vérification n'est pas la façon la plus économique. En effet, la correction des lots avec des contrats ad hoc s'est faite au coût moyen de 497 dollars par lot. Ce coût est nettement supérieur au coût unitaire moyen pour les contrats de vérification, lequel est évalué par le MERN à 213 dollars. Soulignons qu'en 2017, le ministère estimait pouvoir reprendre les 54 000 lots à un coût moyen de 126 dollars par lot.

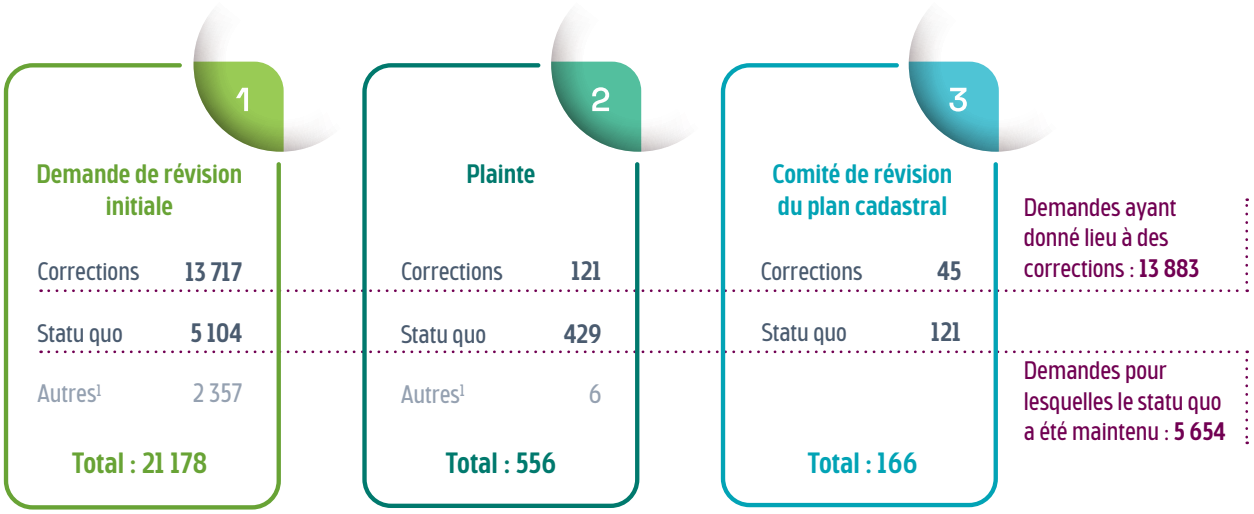
47 Le retard du ministère à réaliser son plan de reprise des travaux est susceptible d'engendrer des désagréments aux propriétaires fonciers. En effet, la représentation inexacte d'une propriété dans le plan cadastral rénové peut causer des retards indus lors de la construction, de la rénovation ou de la vente d'une propriété, en plus de créer de l'incertitude relativement aux limites sur lesquelles portent les droits fonciers du propriétaire.

Inefficience du processus de révision

48 Le citoyen qui est en désaccord avec la représentation de sa propriété dans le plan cadastral rénové adresse une demande de révision initiale au MERN. Si le désaccord persiste au terme du traitement de sa demande, il dispose de deux recours additionnels : la plainte, puis le recours au comité de révision du plan cadastral.

49 La figure 4 illustre ce processus ainsi que le nombre de dossiers traités à chacune des étapes du 1er avril 2010 au 30 septembre 2020. On peut y voir que des corrections ont été apportées à l'une ou l'autre des trois étapes du processus pour 13 883 demandes. En revanche, le ministère et le comité de révision ont conclu que l'expert foncier avait pris les moyens adéquats pour justifier son opinion professionnelle dans le cas de 5 654 demandes et, par conséquent, aucune correction n'a été apportée (statu quo).

FIGURE 4 Conclusions aux demandes traitées entre le 1er avril 2010 et le 30 septembre 2020



1. La catégorie « Autres » désigne une modification cadastrale autre qu'une correction. Il peut s'agir par exemple d'un regroupement de lots.

Processus de révision peu communiqué

50 La stratégie de communication du MERN pour informer le propriétaire foncier des recours qui existent pour faire valoir son insatisfaction concernant la représentation de sa propriété dans le plan cadastral rénové manque de transparence.

51 D'abord, sur son site Web, le ministère présente seulement la première étape de son processus de révision, soit la demande de révision initiale.

52 Ensuite, lorsque le MERN conclut qu'il n'y a pas lieu de corriger le plan cadastral rénové, la lettre transmise au propriétaire foncier pour l'informer du rejet de sa demande de révision initiale est muette concernant les recours additionnels offerts par le ministère. En effet, le propriétaire est simplement dirigé vers un professionnel du domaine foncier pour une consultation à ses frais. Il n'est nullement informé de la possibilité de faire réviser la conclusion de sa demande par un deuxième arpenteur-géomètre du ministère en déposant une plainte.

53 Par ailleurs, le propriétaire foncier est informé de la possibilité de soumettre son dossier au comité de révision du plan cadastral seulement lorsqu'il reçoit une réponse négative à sa plainte et non pas lors de la réponse à la demande de révision initiale.

54 Pourtant, le Protecteur du citoyen, que le MERN a consulté en 2009 avant de mettre en place son comité de révision du plan cadastral, lui avait notamment suggéré d'informer tous les propriétaires concernés par une demande de révision de l'existence du recours à un comité de révision. En dépit de cette observation, le ministère n'a pas adapté sa stratégie de communication.

55 Le peu d'information disponible sur le processus de révision a comme conséquence que le propriétaire foncier ne sait pas comment régler le différend provoqué par les travaux de rénovation cadastrale ni à qui s'adresser pour le faire. Dans ce contexte, certains citoyens peuvent abandonner leurs démarches même s'ils sont confrontés à un réel problème de représentation de leur propriété dans le plan cadastral rénové.

Deuxième étape ayant peu de valeur ajoutée pour le citoyen

56 La deuxième étape du processus de révision, c'est-à-dire la plainte, alourdit parfois inutilement le processus pour le citoyen, notamment lorsqu'il n'a pas de nouveaux documents à présenter à l'appui de sa plainte.

57 En effet, la plainte suit le même parcours de traitement que la demande de révision initiale. Ce parcours est présenté dans la section Renseignements additionnels. Bien que l'analyse de la plainte soit réalisée par un arpenteur-géomètre différent de celui qui a analysé la demande de révision initiale, la plainte est traitée par la même unité administrative du MERN.

58 Une telle étape n'existe pas dans les processus de révision des ministères et des organismes gouvernementaux qui ont inspiré le MERN lors de la mise en place de son comité de révision du plan cadastral. Dans ces entités, les citoyens accèdent à une instance neutre et indépendante dès qu'ils sont en désaccord avec la conclusion à l'égard de leur demande de révision, sans étape intermédiaire. Par exemple, le processus de révision de Retraite Québec permet au citoyen insatisfait de la décision rendue de la contester devant le Tribunal administratif du Québec.

59 Dans ses observations de 2009, le Protecteur du citoyen suggérait que les demandes des propriétaires fonciers insatisfaits de la conclusion du ministère à la suite de leur demande de révision puissent être transmises directement au comité de révision du plan cadastral.

60 Nous avons analysé 20 dossiers qui ont franchi les différentes étapes du processus de révision du MERN, dont 15 dossiers qui ont franchi celle de la plainte. Pour la majorité de ces dossiers, l'étape de la plainte n'a pas eu de valeur ajoutée. Voici deux exemples qui le démontrent.

61 Un citoyen a déposé une plainte en décembre 2018 pour contester la conclusion du ministère à l'égard de sa demande de révision initiale. Il n'avait aucun nouveau document à soumettre et manifestait explicitement le désir que son dossier soit analysé par le comité de révision du plan cadastral. Cependant, après avoir analysé la plainte, le ministère a maintenu sa conclusion et fermé le dossier en avril 2019. Le propriétaire foncier a finalement été entendu par le comité de révision en juin 2019, et le comité a recommandé d'apporter une correction au plan cadastral rénové en juillet 2019.

62 Un autre citoyen a déposé une plainte en mars 2017, dans laquelle il demandait au ministère de se positionner de façon indépendante de l'expert foncier ayant réalisé les travaux de rénovation cadastrale sur sa propriété. Néanmoins, le ministère a tout de même adressé une demande de justification à cet expert foncier, qui, en l'absence d'information additionnelle, a maintenu son opinion professionnelle. Ce n'est qu'une fois que le ministère a confirmé qu'il maintenait sa conclusion que le citoyen a pu présenter son dossier au comité de révision du plan cadastral. Il a présenté son dossier en novembre 2017, et le comité a recommandé une correction cadastrale en janvier 2018.

Documentation insuffisante des analyses réalisées pour donner suite aux demandes de révision initiales et aux plaintes

63 Le MERN a la responsabilité de s'assurer que les travaux de rénovation cadastrale effectués par les experts fonciers qu'il a mandatés sont suffisants pour soutenir la présomption d'exactitude du plan cadastral rénové. De plus, le rôle lui revient de prendre les mesures nécessaires dans les cas où l'exactitude du plan cadastral rénové est compromise, par exemple en demandant des travaux additionnels ou en référant des dossiers au comité de révision. Il a aussi la responsabilité d'autoriser, s'il y a lieu, les corrections. Les rôles et responsabilités du MERN à cet égard sont présentés de façon plus détaillée dans la section Renseignements additionnels.

64 Dans 13 des 20 dossiers analysés, la documentation ne permet pas de montrer que le ministère a pris tous les moyens pour confirmer que le plan cadastral rénové était exempt d'inexactitudes. D'une part, les fiches d'analyse et les plans de travail consultés ne sont pas suffisamment documentés pour montrer que le traitement est uniforme pour toutes les analyses réalisées. D'autre part, le ministère s'est contenté de justifications incomplètes de la part des experts fonciers qui ont réalisé les travaux de rénovation cadastrale, même si celles-ci sont importantes pour conclure sur l'intégrité des données cadastrales. Ainsi, le MERN a souvent fermé des dossiers hâtivement, sans avoir pris tous les moyens requis pour pouvoir autoriser des corrections au plan cadastral rénové si nécessaire. Voici le type de lacunes observées dans la majorité des dossiers analysés, illustré à l'aide de deux cas.

Exemple	Lacune	Explications
Exemple 1	Analyse incomplète et questionnement insuffisant	■ La fiche d'analyse et le plan de travail pour donner suite à la demande de révision initiale ne sont pas suffisamment documentés pour montrer que l'analyse est complète. ■ La fiche d'analyse et le plan de travail pour donner suite à la plainte sont plus élaborés. Toutefois, le MERN disposait de l'information pertinente pour mener une analyse complète dès la demande de révision initiale, puisque le seul document ajouté par le propriétaire à l'étape de la plainte est un extrait de son rôle d'évaluation, ce qui a peu d'impact sur l'analyse du MERN. ■ Les justifications fournies par l'expert foncier dans le cadre de la demande de révision initiale et de la plainte sont en contradiction avec les principes de la *Loi sur les arpentages*. Il y a absence de questionnement de la part du MERN sur ces contradictions.
Exemple 2	Fermeture hâtive du dossier malgré des justifications incomplètes	■ La fiche d'analyse de la demande de révision initiale témoigne d'une analyse critique et rigoureuse effectuée par le MERN, ce qui lui a permis de poser d'excellentes questions à l'expert foncier sur les justifications qu'il avait fournies. ■ Les justifications fournies par l'expert foncier sont incomplètes. Le MERN a fermé la demande de révision initiale et la plainte, même en l'absence de justifications aptes à soutenir l'exactitude du cadastre.

65 En fait, les procédures destinées aux techniciens et aux arpenteurs-géomètres du MERN pour le traitement des demandes de révision sont peu explicites quant à l'information à indiquer dans la fiche d'analyse pour statuer sur une inexactitude potentielle dans le plan cadastral rénové. De plus, dans ses lettres de demande de justifications adressées aux experts fonciers, le MERN ne précise pas ses attentes sur l'information à lui transmettre pour soutenir leurs opinions professionnelles à l'égard de l'exactitude du plan cadastral rénové. Il en résulte un manque d'uniformité dans la documentation des analyses réalisées et des justifications reçues pour répondre aux demandes de révision initiales et aux plaintes.

66 Pourtant, le MERN possède l'expertise requise pour apprécier les travaux réalisés par les experts fonciers, étant donné qu'il emploie des arpenteurs-géomètres. Dans le contexte où le Fonds d'information sur le territoire présente un important excédent cumulé (constat 3), le MERN a également la capacité financière pour mandater un expert foncier indépendant qui procéderait aux vérifications et aux corrections requises lorsque l'exactitude du plan cadastral rénové est compromise.

67 L'approche du ministère dans la plupart des dossiers analysés tend toutefois à laisser au citoyen le fardeau de poursuivre ses démarches pour faire valoir ses droits, soit en recourant à un professionnel du domaine foncier ou en poursuivant ses démarches auprès du ministère. Dans le premier cas, le citoyen est contraint de payer pour défendre ses droits. Dans le deuxième, il se bute à un processus de révision inefficient.

CONSTAT 3

Une partie des revenus de tarification et l'excédent cumulé du Fonds d'information sur le territoire ne sont pas utilisés pour améliorer les services, et le MERN n'a pas effectué une reddition de comptes complète sur les coûts et les revenus de tarification des activités du fonds.

Qu'avons-nous constaté ?

68 Le Fonds d'information sur le territoire génère des excédents annuels importants. Depuis sa création, il y a près de 10 ans, il a réalisé un excédent annuel moyen de 36 millions de dollars. Ces excédents proviennent en majeure partie des droits perçus auprès des utilisateurs du registre foncier et du cadastre. Ces excédents sont préoccupants considérant que les infrastructures technologiques donnant accès à l'information foncière nécessitent des améliorations et que des travaux pourraient être réalisés pour corriger plus tôt des inexactitudes potentielles dans le plan cadastral rénové.

69 De plus, la reddition de comptes que le MERN effectue sur les coûts et les revenus de tarification des activités du fonds dans son rapport annuel de gestion manque de transparence. En effet, les coûts et les revenus de plusieurs activités et services n'y sont pas présentés. Ce portrait incomplet ne permet pas aux parlementaires d'apprécier la stratégie de tarification que le MERN a adoptée à l'égard des activités qui sont financées par le fonds.

Pourquoi ce constat est-il important ?

70 Le MERN est assujetti à la Politique de financement des services publics du ministère des Finances. Cette politique vise, par de meilleures pratiques tarifaires, à améliorer le financement des services pour en maintenir la qualité, ainsi qu'à assurer la transparence et la reddition de comptes du processus tarifaire. En conséquence, le MERN doit notamment :

Niveau de financement

Il s'agit de la proportion du coût d'un service qui est financée par un tarif. Le niveau de financement est établi par l'organisme qui fixe le tarif.

- établir ses tarifs en fonction des coûts totaux de la prestation de ses services, selon un niveau de financement préétabli ;
- affecter les montants payés par les utilisateurs au financement des services tarifés ;
- effectuer une reddition de comptes sur sa tarification comportant notamment les revenus de tarification perçus et les coûts qui s'y rapportent.

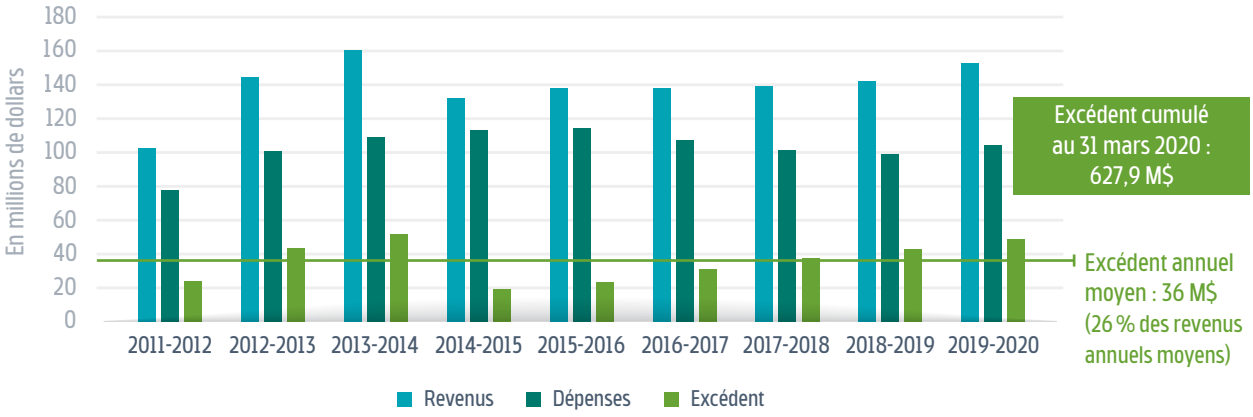
71 Comme le Fonds d'information sur le territoire finance différentes activités, et que les services offerts sont de nature privée, mixte ou publique, le MERN doit effectuer une reddition de comptes complète sur les activités du fonds afin que les parlementaires puissent apprécier sa stratégie de tarification. Les différents types de services offerts sont définis dans la section Renseignements additionnels.

Ce qui appuie notre constat

Excédents annuels importants depuis plusieurs années

72 Depuis sa création, en juillet 2011, le Fonds d'information sur le territoire génère des excédents annuels significatifs. Pour les exercices 2011-2012 à 2019-2020, le fonds a réalisé un excédent annuel moyen de 36 millions de dollars. Ainsi, pour ces neuf années, ses revenus totaux excédaient ses dépenses de 26 % en moyenne. Au 31 mars 2020, l'excédent cumulé du fonds s'élevait à 627,9 millions de dollars. La figure 5 illustre les résultats financiers du fonds depuis sa création.

FIGURE 5 Résultats financiers du Fonds d'information sur le territoire depuis sa création[1]



1. Au 31 mars 2020, la valeur comptable nette du plan cadastral était de 391 millions de dollars. Ce montant sera amorti jusqu'en 2036.

73 Les excédents annuels générés par le fonds sont attribuables principalement aux revenus perçus pour les activités du registre foncier et de la rénovation cadastrale (tableau 1). Ces revenus proviennent majoritairement des tarifs payés par les citoyens propriétaires pour inscrire une transaction immobilière. En effet, en 2019-2020, 76 % des revenus du fonds provenaient de ces inscriptions. L'existence de ces excédents annuels est préoccupante considérant que des problèmes vécus par les utilisateurs du registre foncier et du cadastre persistent, et que le MERN tarde à corriger les inexactitudes potentielles dans le plan cadastral rénové, comme nous l'avons évoqué précédemment.

Reddition de comptes incomplète

74 Le rapport annuel de gestion 2019-2020 du MERN présente une information partielle concernant les coûts et les revenus de tarification associés aux activités financées par le fonds. Ces renseignements sont fournis uniquement pour les activités liées à la rénovation cadastrale, pour une partie des activités du cadastre et pour les activités d'information géographique. Leurs coûts combinés représentent 46 % des coûts totaux des activités financées par le fonds et leurs revenus, 36 % des revenus totaux. C'est donc dire que 54 % des coûts des activités financées par le fonds ne sont pas présentés dans le rapport annuel de gestion du MERN, dont les coûts des activités du registre foncier. Le MERN présente les principaux revenus de tarification du fonds dans une autre section de son rapport annuel de gestion, mais sans préciser les coûts des activités qu'ils permettent de financer.

75 En l'absence d'une information complète sur les revenus de tarification et les coûts des activités du fonds, les parlementaires ne sont pas en mesure d'évaluer la stratégie de tarification du MERN.

76 Le tableau 1 présente l'ensemble des coûts et des revenus que le MERN pourrait présenter dans son rapport annuel de gestion concernant les différentes activités financées par le fonds. Il a été élaboré à partir des données du MERN. La nature de chacune de ces activités et la provenance des revenus sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

TABLEAU 1 Revenus et coûts des activités financées par le Fonds d'information sur le territoire en 2019-2020 (en milliers de dollars)

	Registre foncier	Rénovation cadastrale[1]	Cadastre[2]	Information géographique[3]	Intégrité du territoire	Arpentage	Registre du domaine de l'État	Autres[4]	Total
Revenus	87 673	43 390	4 700	8 104	0	13	2	9 039	**152 921**
Coûts	31 924	33 150	7 315	19 750	4 949	3 776	3 344	0	**104 208**
Excédent (Déficit)	**55 749**	**10 240**	**(2 615)**	**(11 646)**	**(4 949)**	**(3 763)**	**(3 342)**	**9 039**	**48 713**
Pourcentage des revenus totaux	**57 %**	**29 %**	**3 %**	**5 %**	**0 %**	**0 %**	**0 %**	**6 %**	**100 %**

1. Cela comprend des revenus provenant de pénalités imposées aux firmes réalisant des travaux de rénovation cadastrale.
2. Cela comprend l'enregistrement cadastral.
3. Cela comprend les services spécialisés de la connaissance géographique.
4. La catégorie « Autres » comprend par exemple les revenus d'intérêts et les gains sur disposition d'immobilisations.

77 La divulgation de cette information permet de dégager notamment les observations suivantes :

- les revenus générés par le registre foncier sont de 2,7 fois plus élevés que les coûts de ses activités ;
- les revenus générés par le registre foncier financent d'autres activités du Fonds d'information sur le territoire.

78 Soulignons que, depuis le 1er avril 2021, le fonds finance également les activités des opérations régionales du secteur du territoire (des informations sont fournies dans la section Renseignements additionnels). Pour les quatre prochaines années, le MERN estime que les revenus de tarification et les coûts de ces activités seront équivalents, soit d'environ 27 millions de dollars en moyenne par année. L'ajout du financement d'un nouveau type d'activité renforce la nécessité que le MERN effectue une reddition de comptes complète par activité.

79 Par ailleurs, en mars 2021, le MERN n'avait pas commencé de travaux pour déterminer comment le modèle de tarification évoluera pour tenir compte de la fin des travaux de rénovation cadastrale, en 2022. Même si les coûts de ces travaux sont amortis jusqu'en 2036, les revenus sont déjà supérieurs aux coûts en 2019-2020. Ainsi, il est opportun pour le MERN de commencer bientôt sa réflexion.

RECOMMANDATIONS

80 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

1. Améliorer l'accès à l'information foncière afin de mieux répondre tant aux besoins des grands utilisateurs qu'à ceux des utilisateurs occasionnels.

2. 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.

3. Revoir le processus de traitement des demandes de révision, afin notamment d'intervenir au moment opportun auprès des citoyens.

4. Effectuer une reddition de comptes complète des coûts et des revenus de tarification des activités du Fonds d'information sur le territoire, afin d'informer les parlementaires sur la stratégie de tarification adoptée.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

« Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) accueille favorablement les recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec (VGQ) dans son audit de performance portant sur le registre foncier et le cadastre.

« Il importe de mentionner que les recommandations du VGQ convergent avec plusieurs objectifs que le MERN s'est fixés et pour lesquels il s'est déjà mis en action.

« Le MERN tient à rappeler qu'au fil des ans il a fait évoluer les infrastructures technologiques relatives à l'information foncière en ayant le souci constant de répondre aux attentes des utilisateurs et au cadre légal en vigueur. Des travaux de modernisation des systèmes soutenant le système foncier sont en cours de planification au MERN. Ceux-ci amélioreront la convivialité, l'accessibilité et la performance, tant pour les utilisateurs qu'au niveau des opérations internes. Cette modernisation repose sur une connaissance approfondie des besoins des utilisateurs. Il reste que le MERN, ainsi que de nombreux ministères et organismes, est confronté à une rareté de ressources spécialisées, ce qui limite sa capacité à avancer rapidement des projets en ressources informationnelles d'envergure, tout en assurant la continuité de ce service essentiel à l'économie du Québec. De plus, la capacité d'effectuer des dépenses d'immobilisation en ressources informationnelles est également dépendante des montants accordés aux ministères et organismes, dont le MERN, selon le Plan québécois des infrastructures en ressources informationnelles.

« Le MERN ne peut qu'être en accord avec les recommandations émises à l'égard du constat 2 du rapport puisque celles-ci sont en lien direct avec la culture d'amélioration continue qui s'applique dans la gestion du cadastre depuis le début du Programme de réforme du cadastre québécois. Toutefois, le MERN tient à rappeler, tout comme le Vérificateur général dans son rapport, qu'en raison de l'échantillonnage de 20 dossiers par choix raisonné, les résultats de l'audit ne peuvent pas être extrapolés. Les affirmations à l'effet que le MERN n'accompagne pas suffisamment les citoyens méritent donc d'être replacées dans le contexte du mandat confié au ministre responsable du cadastre et de la proportion réelle de dossiers de révision cadastrale traités à la satisfaction des citoyens, et ce, dès leur première intervention auprès du MERN. Les résultats présentés à la figure 4 du rapport démontrent plutôt que les demandes de révision initiales présentées au MERN ont été réglées à la satisfaction du demandeur puisque seulement 2,7 % (556) ont déposé une plainte. L'expérience du MERN démontre ainsi que les erreurs causées par les travaux sont corrigées et que les situations litigieuses mises en lumière par l'effet des travaux qui ne peuvent être réglées par la rénovation cadastrale font l'objet d'une recommandation permettant au propriétaire de s'adresser à la bonne instance quand le cadastre n'est pas en cause.

« Le MERN entend donc continuer à bonifier le processus de traitement des demandes de révision cadastrale, notamment pour faciliter l'accessibilité au comité de révision dans les situations où la plainte en première instance n'apporte pas de valeur ajoutée.

« Quant à la capacité du MERN d'attribuer des contrats de vérification, elle est également tributaire d'un contexte de pénurie de main-d'œuvre, sans compter les effets de la pandémie et ceux de l'effervescence du marché immobilier.

« Au niveau de la tarification des activités du Fonds d'information sur le territoire, soulignons que plus de 80 % des revenus tarifaires sont établis par la loi.

« Quant à la reddition de comptes des coûts et des revenus de tarification du Fonds d'information sur territoire, le MERN diffuse, comme l'ensemble des entités du gouvernement, l'information complète dans le Rapport sur le financement des services publics disponible sur le site du ministère des Finances. Le MERN analysera les informations qui pourraient être éventuellement ajoutées dans ses prochains rapports annuels de gestion.

« Finalement, le MERN poursuivra ses travaux et ses efforts entrepris pour améliorer l'infrastructure foncière et l'information géospatiale afin de mieux desservir ses clientèles et doter la société québécoise d'un système foncier propulsé par le numérique, sécuritaire et contribuant à la création de richesses collectives. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité

Projets d'amélioration du système foncier du Québec

Mécanismes de contrôle qualité des travaux de rénovation cadastrale

Parcours de traitement d'une demande de révision initiale et d'une plainte

Types de services offerts par l'État

Nature et revenus des activités financées par le Fonds d'information sur le territoire

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2021 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder nos conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le MERN gère de manière efficace le registre foncier et le cadastre afin de rendre accessible une information foncière de qualité aux citoyens.	▪ Le MERN met à la disposition de sa clientèle des outils intégrés qui permettent d'accéder facilement à l'information foncière. ▪ Le MERN a mis en place des mécanismes efficaces pour s'assurer, en temps opportun, de la qualité des travaux de rénovation cadastrale.
Déterminer si le MERN administre le Fonds d'information sur le territoire de manière efficace.	▪ Le MERN a déterminé les tarifs des produits et des services offerts à sa clientèle en tenant compte des principes de la Politique de financement des services publics. ▪ Le MERN utilise une méthode adéquate pour imputer ses dépenses au Fonds d'information sur le territoire. ▪ Le MERN a effectué une reddition de comptes complète sur les revenus et dépenses des activités financées par le Fonds d'information sur le territoire.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 6 octobre 2021.

Nos travaux ont porté principalement sur le registre foncier, le cadastre du Québec, y compris la rénovation cadastrale, et le Fonds d'information sur le territoire, qui relèvent du secteur du territoire du MERN. Ils ne traitent pas de la gestion contractuelle.

Lors de notre audit, nous avons effectué des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel du MERN. De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant du MERN.

Nous avons également analysé 20 dossiers soumis par l'entremise du processus de révision du MERN. Plus précisément, nous avons sélectionné 5 demandes de révision initiales, 5 plaintes et 10 dossiers traités par le comité de révision du plan cadastral parmi les dossiers fermés entre le 1er avril 2017 et le 31 mars 2020. Nous avons effectué les analyses en collaboration avec un arpenteur-géomètre. Étant donné que nous avons effectué un échantillonnage des dossiers par choix raisonné, les résultats de notre audit ne peuvent pas être extrapolés.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2020 à août 2021. Ils portent sur les exercices 2017-2018 à 2019-2020. Toutefois, certains de nos travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Rôles et responsabilités de l'entité

Selon sa loi constitutive, les responsabilités du MERN à l'égard du registre foncier et du cadastre du Québec consistent notamment :

- à appliquer les lois concernant le cadastre et la publicité foncière ;
- à tenir le registre foncier et à assurer la publicité foncière (pour la réalisation de cette dernière action, l'officier de la publicité foncière exerce ses fonctions d'administrateur sous l'autorité du MERN et ses fonctions d'officier public sous l'autorité du ministère de la Justice) ;
- à procéder à la rénovation cadastrale du territoire ;
- à mettre à jour le cadastre et à assurer la publicité des données cadastrales.

Le rôle du MERN pour assurer l'exactitude du plan cadastral consiste à vérifier si l'expert foncier a pris les moyens requis pour effectuer son analyse foncière, et ce, sans juger de l'opinion professionnelle de ce dernier. En d'autres mots, le ministère ne peut pas imposer une opinion professionnelle à l'arpenteur-géomètre qui a exécuté les travaux. Son pouvoir d'intervention se limite à vérifier le travail réalisé par l'expert en procédant à la collecte d'informations ou de documents et en questionnant l'expert afin d'obtenir des justifications suffisantes qui soutiennent adéquatement son opinion professionnelle, et à prendre des mesures dans les cas où l'exactitude du cadastre est compromise.

Selon la *Loi sur l'administration publique*, le MERN doit aussi :

- s'assurer de connaître les attentes des citoyens ;
- simplifier les règles et les procédures qui régissent la prestation de services.

Le MERN est également responsable de gérer le Fonds d'information sur le territoire. Pour ce faire, il doit :

- percevoir les sommes pour les services que le fonds a servi à financer ;
- affecter les sommes perçues au financement des coûts liés :
  - à l'établissement et à la gestion de la cartographie et des réseaux géodésiques officiels du Québec,
  - au maintien et au respect de l'intégrité territoriale du Québec,
  - à la rénovation cadastrale,
  - à la mise à jour des plans cadastraux et à la publicité des données cadastrales,
  - à la tenue du registre foncier et à la publicité des droits en matière foncière,
  - à l'arpentage des terres du domaine de l'État et des frontières du Québec,
  - à la tenue du registre du domaine de l'État,
  - à la gestion des terres du domaine de l'État conformément à la *Loi sur les terres du domaine de l'État*,
  - à favoriser l'aménagement, la conservation et la mise en valeur des terres du domaine de l'État,
  - à assurer la compatibilité des activités d'aménagement et d'exploitation des ressources et des autres activités et utilisations qui sont sous sa responsabilité avec les plans d'affectation visés par la *Loi sur les terres du domaine de l'État*.

Projets d'amélioration du système foncier du Québec

Réforme du cadastre

En 1985, le gouvernement confie au MERN (à l'époque MRNF) la responsabilité de procéder à la rénovation cadastrale et d'assurer la mise à jour régulière du cadastre. L'ampleur des travaux se traduit par la rénovation de 3,8 millions de lots et une échéance prévue en 2022. Le coût total estimé de ces travaux est d'un peu plus d'un milliard de dollars ; ceux-ci doivent être autofinancés au moyen d'une tarification perçue lors de l'inscription des droits découlant des transactions immobilières.

Infolot, mis en ligne en octobre 2001, est une plateforme qui permet aux utilisateurs des données cadastrales de visualiser le plan cadastral des territoires rénovés. L'objectif est de permettre aux utilisateurs un accès rapide et facile aux données cadastrales. Par ailleurs, le système devait être suffisamment flexible et adaptable pour servir de base à l'implantation éventuelle de services additionnels pour répondre à de nouveaux besoins.

Informatisation du registre foncier

En octobre 2001, le MERN a entrepris un projet de modernisation et d'informatisation du registre foncier. L'objectif était de permettre la consultation, l'inscription et la conservation des documents en mode électronique, c'est-à-dire les transactions et les contrats qui permettent de rendre publics les droits (ex. : ventes, hypothèques, servitudes). Ce projet consistait notamment à numériser des millions de pages des documents conservés dans les bureaux de la publicité des droits et à les rendre disponibles en ligne. En 2011, presque tout le patrimoine documentaire était accessible en ligne.

En 2012, le MERN instaure le service en ligne de réquisition d'inscription dans le but de faciliter la transmission des réquisitions d'inscription. Le contrôle des documents transmis est facilité, puisque plusieurs validations sont effectuées en ligne.

Enfin, à partir du 8 novembre 2021, toute réquisition d'inscription au registre foncier devra être transmise de façon électronique.

Mécanismes de contrôle qualité des travaux de rénovation cadastrale

Au Québec, les arpenteurs-géomètres sont les seuls professionnels habilités à réaliser les analyses foncières et les plans nécessaires pour rénover le cadastre. Le MERN fait appel à ces experts pour effectuer les travaux en leur attribuant des contrats par appels d'offres publics. La rénovation du plan cadastral repose donc sur l'opinion professionnelle d'experts indépendants mandatés par le ministère.

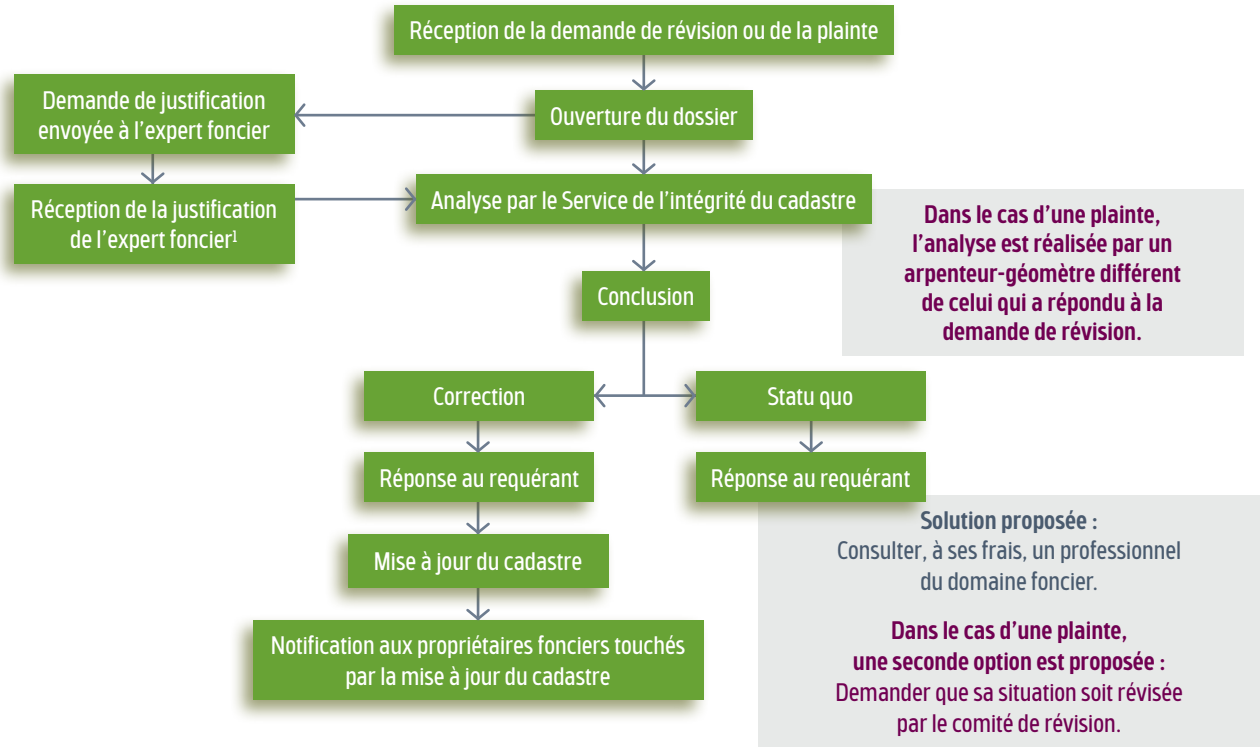
Le MERN utilise certains mécanismes pour contrôler la qualité des travaux et des données qui constituent le plan cadastral rénové. Pendant la réalisation des travaux de rénovation cadastrale, environ 450 validations automatisées sont effectuées dans les systèmes de gestion de la réforme et près de 90 contrôles manuels sont réalisés par les techniciens en arpentage et les arpenteurs-géomètres du Service de la rénovation cadastrale du ministère.

Lorsque les travaux de rénovation cadastrale sont terminés, le MERN officialise le nouveau plan en le déposant au registre foncier. Ensuite, il traite les demandes de révision des propriétaires fonciers qui prétendent qu'une erreur s'est glissée lors des travaux de rénovation cadastrale. Au cinquième anniversaire de l'officialisation du plan cadastral rénové, le ministère réalise une évaluation globale de la qualité des travaux de rénovation. Pour réaliser cette évaluation, il considère plusieurs facteurs, notamment la méthode utilisée par l'expert pour effectuer les travaux ainsi que l'historique des demandes de révision reçues.

Cette évaluation se fait dans le cadre d'un contrôle visant à autoriser ou à reporter la levée de l'obligation contractuelle de l'expert. Tant que ce dernier n'a pas été libéré de cette obligation, il est tenu de reprendre à ses frais tous les travaux qui présentent des erreurs ou des omissions. L'évaluation globale de la qualité des travaux de rénovation cadastrale sert également à détecter les mandats qui présentent des enjeux de qualité, lesquels devront être repris en tout ou en partie.

Au début des années 2000, le MERN a constaté que plusieurs mandats de rénovation cadastrale réalisés par un même expert avaient fait l'objet de nombreuses demandes de révision. Après vérification, le ministère en est venu à la conclusion que ces mandats devaient être repris. Une entente a finalement été conclue en 2011 entre le MERN et l'expert afin de reprendre sept mandats, dont trois l'ont été aux frais du ministère. Depuis, le MERN exerce une vigie de la qualité des mandats officialisés afin de détecter plus rapidement les mandats qui présentent des enjeux de qualité.

Parcours de traitement d'une demande de révision initiale et d'une plainte



1. Lorsque son obligation contractuelle est levée, l'expert foncier est avisé de la demande de révision ou de la plainte, mais il n'a aucune obligation de justifier son opinion professionnelle.

Types de services offerts par l'État

La Politique de financement des services publics du ministère des Finances distingue trois types de services offerts par l'État. Ils sont définis ci-après.

Service public	Service dont les bénéfices générés sont de nature exclusivement publique, c'est-à-dire qu'il profite à la collectivité dans son ensemble sans qu'il soit possible d'en identifier les bénéficiaires. Les services publics purs sont caractérisés par la non-rivalité (leur consommation par un individu n'empêche pas qu'un autre les consomme) et la non-exclusion (il n'est pas possible d'exclure un individu de la consommation de ces services). À titre d'exemple, l'environnement et la sécurité publique sont qualifiés de services publics.
Service privé	Service dont les bénéfices générés sont de nature exclusivement privée, c'est-à-dire qu'il bénéficie uniquement aux utilisateurs du service. Par opposition aux services publics, les services privés offerts par l'État sont caractérisés par la rivalité et l'exclusion. À titre d'exemple, l'électricité est qualifiée de service privé.
Service mixte	Service générant des bénéfices publics notables en plus de bénéficier à des utilisateurs identifiables. Même si la consommation de ce service n'est pas partagée, elle a des effets favorables sur la collectivité. Les termes « services méritoires » et « services privés collectivement financés » sont également employés pour désigner ce type de services. Les soins de santé et l'éducation sont qualifiés de services mixtes.

Le mode de financement des services offerts par les organismes publics doit être établi selon la nature des bénéfices générés par ces services, conformément au principe du bénéficiaire-payeur défini ci-après.

Principe du bénéficiaire-payeur	Selon ce principe, les bénéficiaires d'un service doivent en assumer le financement. Ce principe s'applique aux utilisateurs identifiables du service et à ses bénéficiaires indirects, puisque les utilisateurs n'en sont pas toujours les seuls bénéficiaires. Les bénéfices publics d'un service sont parfois importants et justifient une contribution de la collectivité pour les bénéfices qu'elle en retire. Ainsi, le principe de bénéficiaire-payeur implique une contribution conjointe de l'utilisateur et de la collectivité (par les impôts et taxes) lorsque le service offert à l'utilisateur a un bénéfice public notable, et ce, à hauteur de leur bénéfice respectif.

Nature et revenus des activités financées par le Fonds d'information sur le territoire

Activité	Nature	Revenus
Registre foncier	Inscrire, publier et conserver les droits immobiliers	Droits perçus lors de l'inscription de documents au registre foncier (ex. : inscription d'un acte dans le cadre d'une transaction immobilière) – 83 %
	Assurer la publicité foncière	Frais pour la consultation et la diffusion de l'information (ex. : tarif pour chaque document consulté au registre foncier) – 17 %
Rénovation cadastrale	Planifier les travaux de rénovation cadastrale, attribuer les contrats aux firmes privées d'arpenteurs-géomètres et contrôler la qualité des travaux	Droits perçus lors de l'inscription de documents au registre foncier (ex. : inscription d'un acte dans le cadre d'une transaction immobilière) – 99 % Revenus provenant des frais d'essai, de retour et de pénalité liés aux travaux de rénovation cadastrale – 1 %
Cadastre	Tenir et mettre à jour le registre cadastral (enregistrement cadastral)	Frais exigés pour le dépôt ou l'examen de plans (ex. : inscription par un arpenteur-géomètre mandaté par un propriétaire foncier) – 70 %
	Assurer la publicité des données cadastrales	Frais pour la consultation et la diffusion de l'information (ex. : abonnement pour consulter Infolot) – 30 %
Opérations régionales	Mettre en valeur, gérer et utiliser les terres du domaine de l'État, par exemple en émettant des droits fonciers pour l'utilisation du territoire public (ex. : baux, servitudes) Être la porte d'entrée du MERN en région (9 directions régionales)	Frais de location des baux industriels et commerciaux – 56 % Frais de location des baux de villégiature – 34 % Autres revenus – 10 %
Information géographique	Fournir, sur demande et à titre onéreux, des services spécialisés de levés géospatiaux, de cartographie, de géodésie et de télédétection	Facturation des services spécialisés aux ministères et organismes, municipalités et municipalités régionales de comté – 98 %
	Établir et gérer la cartographie et les réseaux géodésiques officiels du Québec	Frais de consultation et de diffusion de l'information sur le site Géoboutique (ex. : téléchargement des orthophotographies) – 2 %
Arpentage	Consigner, conserver et diffuser l'ensemble des documents préparés sous l'autorité de l'arpenteur général du Québec par le biais du Greffe de l'arpenteur général du Québec	Revenu non significatif
Registre du domaine de l'État	Consigner, conserver et rendre publique l'information foncière (descriptive et géométrique) relative aux terres du domaine de l'État	Revenu non significatif
Intégrité du territoire	Veiller au maintien et au respect de l'intégrité territoriale du Québec	s. o.