

# Transactions sur les terres publiques entre gouvernements

Louise Lefebvre\*

1. Le territoire public au Québec . . . . .	251
2. Principaux gestionnaires du territoire public québécois . . . . .	252
2.1 Ministère des Ressources naturelles (Secteur du territoire) . . . . .	252
2.2 Ministère de l'Environnement . . . . .	253
2.3 Ministère des Transports . . . . .	253
2.4 Autres organismes publics et ministère . . . . .	254
3. Différents requérants de terres publiques et types de droits consentis . . . . .	254
3.1 Les personnes de droit privé . . . . .	255
3.2 Les ministères, les organismes publics et les municipalités du Québec . . . . .	255
3.3 Le gouvernement fédéral et les autres provinces . . . . .	257

---

\* Notaire honoraire. Responsable des politiques d'intégrité territoriale et des lois et règlements relatifs aux terres publiques, ministère des Ressources naturelles.

4. Principales dispositions permettant les transactions foncières entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral ou les autres gouvernements provinciaux . . . . .	257
4.1 Lois et décision gouvernementale . . . . .	257
4.1.1 <i>Loi sur le ministère du Conseil exécutif et décision gouvernementale sur les transactions immobilières</i> . . . . .	257
4.1.2 <i>Loi sur les terres du domaine de l'État</i> . . . . .	258
4.2. Droits consentis . . . . .	259
4.2.1 Transactions entre gouvernements et indivisibilité de la Couronne . . . . .	259
4.2.2 Droits consentis aux ministères et organismes fédéraux et aux autres provinces . . . . .	260
4.2.2.1 Administration . . . . .	260
4.2.2.2 Usage . . . . .	261
4.2.2.3 Autres droits. . . . .	261
4.2.2.4 Location . . . . .	261
4.2.2.5 Autorité . . . . .	261
4.2.2.6 Cas particuliers des réserves indiennes et des terres de catégorie I de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois . . . . .	262
4.2.2.6.1 Les réserves indiennes . . . . .	262

4.2.2.6.2 Terres I, IA, 1A-N, 1B, 1B-N des Conventions de la Baie-James et du Nord québécois et du Nord-Est québécois . . . . .	262
4.2.2.7 Transactions des municipalités et des réseaux de la santé et de l'éducation avec le gouvernement fédéral . . . . .	263
4.3 Publicité aux registres des droits fonciers . . . . .	264
4.3.1 Registres publics sur les terres publiques . . .	265
4.3.2 Bureau de la publicité des droits . . . . .	265
5. Conclusion. . . . .	266



Dans le présent texte, vous trouverez des informations sur différentes dispositions qui trouvent application dans les transactions sur les terres publiques du Québec entre les gouvernements, principalement fédéral et provincial. Avant d'entrer dans le vif du sujet, permettez-moi de vous faire un portrait sommaire du territoire en cause.

## 1. Le territoire public au québec

Le territoire du Québec couvre près de 1,7 million de kilomètres carrés. L'une des principales caractéristiques de ce territoire réside dans le fait que 92 % de sa superficie est constituée de terres publiques<sup>1</sup>, soit environ 1,4 million de kilomètres carrés. Ce phénomène résulte du régime juridique qui confie à l'État la propriété *ab initio* de tout le territoire, par droit de souveraineté. Il découle également du fait que 80 % de la population habite les régions des basses terres du Saint-Laurent et que la moitié des sept millions d'habitants vit sur moins de 1 % du territoire dans les zones les plus fortement urbanisées.

Ainsi, le *Code civil du Québec* précise aux articles 918 et 919:

**Art. 918.** Les parties du territoire qui ne sont pas la propriété de personnes physiques ou morales, ou qui ne sont pas transférées à un patrimoine fiduciaire, appartiennent à l'État et font partie de son domaine. Les titres originaires de l'État sur ces biens sont présumés.

**Art. 919.** Le lit des lacs et des cours d'eau navigables et flottables est, jusqu'à la ligne des hautes eaux, la propriété de l'État. Il en est de même du lit des lacs et cours d'eau non navigables ni flottables bordant les terrains aliénés par l'État après le 9 février 1918; avant cette date, la propriété du fonds riverain emportait, dès l'aliénation, la propriété du lit des cours d'eau non navigables ni flottables.

---

1. Les termes «terres publiques», «terres du domaine public» et «terres du domaine de l'État» identifient le même objet.

Dans les faits, par l'effet de la réserve de trois chaînes en pleine propriété en faveur du Québec, depuis le 1<sup>er</sup> juin 1884, en bordure des lacs et cours d'eau non navigables<sup>2</sup>, on peut généralement étendre cette propriété de l'État à tous les lacs et cours d'eau non navigables bordant ou traversant les terres dont la concession a été faite depuis le 1<sup>er</sup> juin 1884<sup>3</sup>.

Les règles de gestion foncière de ces terres sont établies, entre autres, dans la *Loi sur les terres du domaine de l'État* qui en précise le champ d'application à l'article 1:

La présente loi s'applique à toutes les terres qui font partie du domaine public du Québec, y compris le lit des cours d'eau et des lacs, de même que les parties du lit du fleuve Saint-Laurent et du golfe du Saint-Laurent appartenant au Québec par droit de souveraineté.

Il faut également noter que les terres détenues par les municipalités et les réseaux de l'éducation et de la santé, bien que n'étant pas des terres du domaine public au sens de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, peuvent faire l'objet de transactions avec le gouvernement fédéral, ses ministères et organismes.

## **2. Principaux gestionnaires du territoire public québécois**

Les principaux gestionnaires des terres publiques sont le ministère des Ressources naturelles (MRN), le ministère de l'Environnement (MENV) et le ministère des Transports (MTQ). D'autres ministères et organismes publics ont à leur disposition des terres «qui font partie du domaine de l'État», mais la gestion des terres mises à leur disposition est directement rattachée à leurs mandats particuliers et leur fonction première n'est généralement pas de faire des transactions sur les terres.

### **2.1 Ministère des Ressources naturelles (Secteur du territoire)**

Le gouvernement a confié au ministre des Ressources naturelles la gestion foncière des terres du domaine de l'État sous son autorité conformément à la *Loi sur les terres du domaine de l'État*,

---

2. *Loi sur les terres du domaine de l'État* (L.R.Q., c. T-8.1), art. 45, modifiée par la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques*, (L.Q. 1999, c. 40).

3. *Id.*, art. 45.1.

c'est-à-dire sur toutes les terres du domaine public québécois dont l'autorité ne relève pas d'un autre ministre. À ce titre, le ministre des Ressources naturelles est investi des droits et pouvoirs inhérents au droit de propriété<sup>4</sup>. Cette loi a remplacé la *Loi sur les terres et forêts*<sup>5</sup> qui était au même effet. En outre, il émet, en vertu de lois spécifiques<sup>6</sup>, des droits d'exploitation des ressources forestières, minières et énergétiques.

La *Loi sur le ministère des Ressources naturelles* permet de plus au ministre, avec l'approbation du gouvernement, d'élaborer des programmes propres à mettre en valeur les terres du domaine public afin de favoriser le développement économique régional ou toute autre politique gouvernementale. Il peut, aux fins de ces programmes, acquérir, transférer la propriété, l'autorité ou l'administration, louer, confier la gestion des terres publiques ou accorder tout autre droit à une personne morale, selon les modalités prévues au programme<sup>7</sup>.

## **2.2 Ministère de l'Environnement**

Le ministre de l'Environnement a la responsabilité de la gestion du domaine hydrique et de l'eau en tant que richesse naturelle. À ce titre, il a la possibilité d'aliéner ou de consentir des droits sur le lit et les rives des cours d'eau, des lacs et de la mer en vertu de la *Loi sur le régime des eaux*<sup>8</sup>. Toutefois, l'octroi de droits sur les forces hydrauliques relève du ministre des Ressources naturelles (Secteur de l'énergie) qui est responsable de l'application des articles 3 et 68 de la loi précitée.

## **2.3 Ministère des Transports**

Le ministre des Transports détient le pouvoir d'acquérir, à l'amiable ou par expropriation, et de louer tout bien meuble ou immeuble, ou droits qui y sont reliés, qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses activités. Ces biens font partie du domaine de l'État et le ministre peut en disposer de la manière qu'il juge appropriée lorsqu'ils ne sont plus requis en vertu de la *Loi sur le ministère des Transports*<sup>9</sup>.

---

4. *Id.*, art. 2-3.

5. L.R.Q., c. T-9.

6. *Loi sur les forêts* (L.R.Q., c. F-4.1), *Loi sur les mines* (L.R.Q., c. M-13.1) et *Loi sur le régime des eaux* (L.R.Q., c. R-13).

7. *Loi sur le ministère des Ressources naturelles* (L.R.Q., c. M-25.2, modifié par L.Q. 1999 c. 40), art. 17.13 et s.

8. *Loi sur le régime des eaux*, précitée, note 6, art. 2.

9. L.R.Q., c. M-28.

Un des mandats confiés au MTQ par sa loi constitutive consiste à disposer des biens publics excédentaires. C'est ainsi qu'il est également appelé à transiger avec le gouvernement fédéral et les municipalités sur des immeubles de l'État, mais principalement des immeubles administratifs et des terrains excédentaires au réseau routier.

#### **2.4 Autres organismes publics et ministère**

D'autres organismes publics québécois peuvent faire des transactions immobilières. La société des établissements de plein air du Québec (SÉPAQ), la Société Hydro-Québec, la Société de la faune et des parcs du Québec (FAPAQ), la Société immobilière du Québec (SIQ) et la Société d'habitation du Québec (SHQ) ont des pouvoirs d'acquisition et de disposition d'immeubles, de même que des pouvoirs concernant la négociation d'ententes avec les gouvernements dans le cadre de leur mandat respectif, conformément aux lois applicables.

Le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (ci-après appelé le MAPAQ), qui a administré à compter de 1921 la *Loi sur les terres de colonisation* et la *Loi sur les terres agricoles du domaine de l'État*<sup>10</sup>, dispose de pouvoirs fonciers sur les terres publiques. Toutefois, après l'émission des lettres patentes sur les terres initialement concédées à des fins de colonisation et la vente de certaines terres pour consolider des fermes, le MAPAQ a abandonné cette mission en 1998 et il ne vend plus de terres agricoles, les dernières encore sous son autorité ayant été rétrocédées au MRN ou étant en voie de l'être. Il a toutefois pu transiger avec le gouvernement fédéral antérieurement à 1998.

### **3. Différents requérants de terres publiques et types de droits consentis**

La majeure partie du territoire public est consacré à de nombreuses utilisations, telles l'exploitation des ressources, la mise en valeur du territoire à diverses fins, la protection du milieu, les services publics et la récréation. Des superficies d'importance variée sont également assujetties aux divers droits spécifiques reconnus aux populations autochtones par le biais d'ententes ou à des fins de réserves, par exemple. Les multiples utilisations des terres publiques couvrent presque tout le territoire québécois, seules quelques encla-

10. L.R.Q., c. T-8, et L.R.Q., c. T-7.1.



ves libres de droits et d'usages demeurent dans le territoire municipalisé. La gestion de ces terres libres de droits est progressivement déléguée aux municipalités régionales de comté, dans le cadre de ce qu'on appelle le programme des terres publiques intramunicipales (TPI), afin de favoriser le développement économique régional.

Différents utilisateurs sont donc susceptibles de requérir des terres publiques. Les personnes de droit privé, les ministères, les organismes publics et les municipalités du Québec de même que le gouvernement fédéral, ses ministères et organismes et exceptionnellement les gouvernements des autres provinces constituent la clientèle du gouvernement du Québec en matière de droits fonciers sur les terres publiques.

### **3.1 Les personnes de droit privé**

Les individus, les personnes morales et les associations peuvent réclamer des droits privatifs sur les terres publiques. À cet effet, le MRN, en tant que principal gestionnaire foncier, peut, sur les terres sous son autorité, consentir des ventes, des baux ou accorder d'autres droits ou autorisations pour permettre l'utilisation ou l'occupation des terres publiques à différentes fins. Les règles applicables à ces transactions sont inscrites dans la *Loi sur les terres du domaine de l'État* et dans la réglementation qui en découle et principalement dans le *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine public*<sup>11</sup>.

### **3.2 Les ministères, les organismes publics et les municipalités du Québec**

Les ministères et organismes du gouvernement du Québec peuvent avoir besoin de terres publiques pour exercer leurs fonctions. À cette fin, certains ministères ou organismes doivent, selon le cas, obtenir le transfert des terres, comme le ministère des Transports ou Hydro-Québec, d'autres peuvent agir directement sur les terres sans transfert; c'est le cas notamment en matière faunique où la FAPAQ peut agir et émettre des droits sur les terres afin de permettre l'exploitation de la faune, dans les réserves fauniques et les pourvoies notamment, sans que les terres ne lui soient transférées.

---

11. Adopté par le décret 231-89 publié à la *Gazette officielle* le 8 mars 1989 et modifié par le décret 308-99 publié le 1<sup>er</sup> avril 1999.

Lorsqu'un transfert est nécessaire, la *Loi sur les terres du domaine de l'État* prévoit que le MRN peut transférer l'autorité ou l'administration d'une terre à un autre ministre, par avis<sup>12</sup>. Lorsqu'une terre ainsi transférée ou acquise autrement par un ministre n'est plus susceptible de servir à l'exercice du mandat qui lui est confié, le ministre la rétrocède par avis ou le gouvernement la transfère au MRN<sup>13</sup>.

La loi permet en outre au gouvernement de transférer l'administration de terres publiques aux organismes publics québécois aux conditions qu'il détermine. Lorsqu'elle n'est plus requise aux fins prévues, l'organisme la remet au MRN<sup>14</sup>.

D'autres lois permettent également au gouvernement de transférer des terres publiques aux ministères et organismes du Québec dans l'exercice de mandats particuliers (*Loi sur les parcs, Loi sur la Société des établissements de plein air du Québec, Loi sur Hydro-Québec, etc.*)<sup>15</sup>.

Le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes* permettent également aux municipalités d'acquérir des immeubles et de les gérer, notamment dans le cadre des programmes de développement économique régional, et de transiger avec les gouvernements<sup>16</sup>. C'est principalement en vertu de la réglementation découlant de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*<sup>17</sup> et des programmes découlant de la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles* que le gouvernement du Québec transige sur les terres publiques avec les municipalités.

Par ailleurs, des dispositions particulières sont prévues afin de mettre des terres ou des droits sur celles-ci à la disposition des communautés autochtones suite aux négociations de revendications territoriales (Convention de la Baie-James et du Nord québécois et Convention du Nord-Est québécois). Elles se retrouvent dans les lois de mise en œuvre des ententes et principalement dans la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*<sup>18</sup>.

12. Précitée, note 2, art. 6-11.

13. *Id.*, art. 7 et 11.

14. *Id.*, art. 10.

15. L.R.Q., c. P- 9; L.R.Q., c. S-13.01, et L.R.Q., c. H-5.

16. L.R.Q., c. 27.1, art. 6, 12 et 14.10, et L.R.Q., c. 19, art. 28.2 et 29.14.

17. *Règlement sur les cessions à titre gratuit de terres pour usages d'utilité publique* adopté par le décret 232-89 publié à la *G.O.* le 8 mars 1989.

18. L.R.Q., c. R-13.1.

### **3.3 Le gouvernement fédéral et les autres provinces**

Le gouvernement fédéral, ses ministères et organismes peuvent requérir des terrains, de dimensions et pour des fins diverses, dans l'exercice de leurs compétences. Citons, à titre d'exemple, la défense nationale, les ports et les aides à la navigation. De même, les activités des provinces voisines peuvent occasionnellement avoir des impacts sur les terres publiques québécoises et nécessiter l'octroi de certains droits fonciers.

## **4. Principales dispositions permettant les transactions foncières entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral ou les autres gouvernements provinciaux**

Plusieurs dispositions législatives permettent au gouvernement du Québec, à ses ministères et organismes gestionnaires de terres publiques et aux municipalités de consentir des droits sur les terres publiques et sur les propriétés municipales aux autres gouvernements et elles en prévoient les conditions.

### **4.1 Lois et décision gouvernementale**

#### *4.1.1 Loi sur le ministère du Conseil exécutif et décision gouvernementale sur les transactions immobilières*

Le ministre délégué aux affaires intergouvernementales canadiennes, qui agit par le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, composante du ministère du Conseil exécutif, a pour mandat, en vertu de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, de conseiller le gouvernement en matière de relations intergouvernementales canadiennes, de proposer au gouvernement et de mettre en œuvre les politiques en cette matière. Il établit et maintient avec les autres gouvernements les relations que le Québec juge à propos d'avoir avec eux. Dans la conduite des affaires intergouvernementales canadiennes, il doit veiller à ce que la compétence constitutionnelle du Québec soit respectée.

En outre, il est le dépositaire de l'original de toute entente intergouvernementale canadienne ainsi que d'une copie conforme de toute autre entente et, à ce titre, il établit un bureau des ententes et en prescrit le mode d'enregistrement<sup>19</sup>.

---

19. *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* (L.R.Q., c. M-30), article 3.2 modifié par le chapitre 40 des Lois du Québec 1999.

C'est dans le cadre de ces fonctions qu'une recommandation a été faite au gouvernement concernant les transactions immobilières avec le gouvernement fédéral. Le Conseil des ministres a rendu une décision concernant ces transactions en 1977. Cette décision est toujours en vigueur. Elle reflète la pratique antérieure suivie par la majorité des ministères, tout en uniformisant les conditions et les clauses comprises dans ces transactions.

Cette décision, qui détermine le type de transactions à intervenir entre le gouvernement du Québec, ses ministères et organismes et le gouvernement fédéral, ses ministères et organismes, prévoit que seule l'*administration* des immeubles (ou la régie et administration) est transférée et que ces transactions doivent être assorties de conditions. Ces conditions sont: prohibition d'aliéner et de louer les immeubles visés sans l'autorisation du gouvernement du Québec, droit de retour au Québec à la fin de l'utilisation projetée, remise en état des lieux, droit aux constructions et aux améliorations si le gouvernement du Québec en a besoin, exclusion des droits miniers.

Initialement, les transferts et rétrocessions s'effectuaient par décrets réciproques des gouvernements. Suite au décret 1480-95<sup>20</sup>, les transferts sont effectués par arrêtés ministériels entre les ministères québécois et fédéraux concernés.

En outre, les organismes publics fédéraux se voient octroyer des baux au lieu des transferts d'administration accordés aux ministères fédéraux.

#### 4.1.2 *Loi sur les terres du domaine de l'État*

L'article 12 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État* permet à tout ministre qui a l'autorité sur une terre publique de transférer, au gouvernement fédéral et à ses ministères et organismes, l'**administration** d'une terre ou d'y accorder d'autres droits. Comme le libellé l'indique, cet article habilite tout ministre qui a l'autorité sur une terre à transiger en application de cet article et non seulement le ministre des Ressources naturelles. Cet article se veut une habilitation législative et une application directe de la décision gouvernementale en matière de transactions immobilières avec le gouvernement fédéral sur les terres publiques.

---

20. Publié à la *Gazette officielle* le 6 décembre 1995.

Par ailleurs, la plupart des ministères possèdent, en vertu de leur loi constitutive, le pouvoir de faire des ententes avec les autres gouvernements, sous réserve de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* précitée.

#### **4.2. Droits consentis**

##### *4.2.1 Transactions entre gouvernements et indivisibilité de la Couronne*

Les gouvernements au Canada transigent-ils entre eux sur les terres publiques comme toute autre personne physique ou morale, selon les règles de droit civil applicables au Québec, ou sont-ils assujettis à des modes particuliers?

Plusieurs éléments doivent être considérés dans de telles transactions et l'une d'elles se rapporte à la notion de «couronne» détentrice du pouvoir exécutif au Canada. Un des attributs longtemps accolés à la notion de couronne est «l'indivisibilité». M<sup>e</sup> Patrice Garant<sup>21</sup> écrit ce qui suit au sujet de cette notion à l'origine des types de transactions en usage entre gouvernements:

La jurisprudence et la doctrine traditionnelle ont toujours soutenu que la couronne, détentrice du pouvoir gouvernemental à la tête des onze gouvernements au Canada, est, suivant la common law, une seule et même personne légale, dotée de tous les attributs de la personnalité juridique, et indivisible.<sup>22</sup>

Le même auteur écrit encore:

Pour en rendre compte, il faut recourir à des fictions selon lesquelles une même personne, titulaire de plusieurs patrimoines, a des activités rattachables à des entités gouvernementales différentes; ces entités peuvent contracter entre elles, s'échanger des propriétés, se poursuivre devant les tribunaux [...] On ne voit plus du tout comment peut être défendable ou même vraisemblable une telle théorie.<sup>23</sup>

En 1977, la Cour suprême s'exprimait ainsi à ce sujet:

On peut avancer que, vu la nature du système fédéral canadien, la notion d'indivisibilité de la couronne devrait être abandonnée. La

---

21. Avocat et professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval.

22. P. GARANT, *Droit administratif*, 4<sup>e</sup> édition, volume 1, p. 40.

23. *Id.*, p. 45.

Constitution du Canada répartit le pouvoir législatif entre le Parlement central et les législatures provinciales et le pouvoir exécutif, de prérogative (officiellement conféré à la Reine), est réparti comme le pouvoir législatif et relève donc de différents pouvoirs exécutifs.<sup>24</sup>

Le ministère de la Justice du Canada, dans l'ouvrage intitulé *La Couronne en droit canadien*, reconnaît également que:

[...] il est depuis longtemps évident que lorsqu'une fin ou un arrangement constitutionnel ou légal l'exige clairement, la Couronne est et sera fréquemment traitée comme étant juridiquement divisible.<sup>25</sup>

Cependant, dans les transactions avec le gouvernement fédéral, cette théorie de l'indivisibilité prévaut toujours puisque les transactions s'effectuent principalement sur une base de **transferts d'administration ou d'usage** plutôt que par ventes, locations ou autres droits. N'y aurait-il pas lieu de revoir nos modes de transactions à la lumière de ces interprétations?

Un autre élément à considérer dans les transactions sur les terres publiques entre les gouvernements et leurs composantes est le fait que le droit administratif applicable aux gouvernements, ministères et organismes publics prévoit souvent des modalités particulières en ce qui a trait aux ententes et aux transactions immobilières. Ces dispositions remplacent souvent le droit civil, qui devient alors supplétif dans les transactions sur les terres publiques.

#### 4.2.2 *Droits consentis aux ministères et organismes fédéraux et aux autres provinces*

##### 4.2.2.1 Administration

Le transfert d'**administration**, de même que de **régie et administration**, vise à transférer la gestion des terres pour une fin spécifique. C'est le type de transfert qui est généralement fait en faveur du gouvernement fédéral et de ses ministères. Ces transferts sont assortis des conditions particulières énoncées dans la décision gouvernementale relative aux transactions immobilières avec le gouvernement fédéral.

24. *Sa Majesté du Chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] R.C.S. 61, 71.

25. Publié aux Éditions Yvon Blais Inc., 1992, p. 35

#### 4.2.2.2 Usage

Le transfert du droit d'**usage** en faveur du gouvernement fédéral et de ses ministères est utilisé généralement pour le domaine hydrique et les petites superficies de terrains (ex.: aides à la navigation). Il est assorti des conditions particulières inscrites au document de transfert.

#### 4.2.2.3 Autres droits

À titre d'accessoires à une transaction, le gouvernement fédéral, ses ministères ou ses organismes peuvent requérir certains autres droits plus limités sur le territoire public adjacent (ex.: droit de passage, servitude de non-obstruction, etc.). Ces droits sont généralement consentis avec le droit principal.

#### 4.2.2.4 Location

Conformément à la décision gouvernementale en matière de transactions immobilières avec le gouvernement fédéral, les organismes du gouvernement fédéral (ex.: Radio-Canada, la Société canadienne des postes) bénéficient de baux sur les terres publiques.

Les municipalités et la société Hydro-Québec sont aussi appelées à signer des baux en faveur du gouvernement fédéral, principalement à des fins d'utilisation de certains locaux.

Quant aux autres gouvernements provinciaux, les transactions foncières qui les impliquent découlent souvent d'ententes entre une de leurs sociétés (ex.: Hydro-Ontario) et une société publique québécoise (Hydro-Québec) pour gérer des ouvrages transfrontaliers ou emprunter le territoire québécois (ex.: barrages, ponts). Ces ententes se réalisent généralement sous forme de bail à long terme. Certaines ententes se sont également concrétisées par des baux emphytéotiques (contrats d'emphytéose).

#### 4.2.2.5 Autorité

Les transferts d'**autorité**, qui ont remplacé les transferts de **juridiction**, anglicisme utilisé jusque dans les années 80, visent à transférer le plein contrôle sur les terres publiques qui en font l'objet et les droits rattachés à la propriété, dont celui d'en disposer. C'est le type de transfert qui est utilisé entre ministères québécois, comme le prévoit l'article 6 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*. Il n'est

pas utilisé en faveur du gouvernement fédéral, puisque l'article 12 de cette même loi précise que l'administration ou d'autres droits plus restrictifs sont consentis au gouvernement fédéral ou à ses ministères et organismes conformément à la décision du gouvernement du Québec dans ce domaine. Certains titres ont pu accorder des droits plus étendus (lettres patentes, titre qui précise un transfert de juridiction, d'autorité, de propriété, etc.) mais ils constituent des exceptions.

#### 4.2.2.6 Cas particuliers des réserves indiennes et des terres de catégorie I de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois

##### 4.2.2.6.1 *Les réserves indiennes*

Pour les fins des réserves indiennes gérées par le gouvernement fédéral qui a la compétence exclusive pour légiférer en ce domaine en vertu de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement du Québec transfère au gouvernement fédéral l'usufruit des terres désignées par le ministre à cet effet en vertu des articles 51 et 52 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*.

##### 4.2.2.6.2 *Terres I, IA, IA-N, IB, IB-N des Conventions de la Baie-James et du Nord québécois et du Nord-Est québécois*

Les terres I inuites (8 151,7 km<sup>2</sup>), IB cries (2 244,5 km<sup>2</sup>) et IB-N naskapiques (285,36 km<sup>2</sup>) sont, conformément à la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, transférées aux corporations foncières créées en vertu de cette loi pour qu'elles soient gérées au bénéfice des communautés autochtones visées, aux termes de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois, signées respectivement en 1975 et en 1978, en réponse aux revendications territoriales des Inuits, des Cris et des Naskapis sur ces territoires.

L'administration, la régie et le contrôle des terres IA des Cris (3 299,6 km<sup>2</sup>) et IA-N des Naskapis (41,93 km<sup>2</sup>) sont transférés au gouvernement fédéral pour l'usage et le bénéfice exclusif de ces communautés autochtones. Le Québec en conserve la nue-propriété.<sup>26</sup>

---

26. Précitée, note 18, art. 18, 25, 191.3 et 191.9.



Toutefois, ces terres ne relèvent pas de la compétence fédérale de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais plutôt de lois québécoises et fédérales spéciales<sup>27</sup>, qui remplacent à ce chapitre la *Loi sur les Indiens*<sup>28</sup>.

Les terres I inuites, I-B cries, IB-N naskapiés sont transférées à des corporations foncières constituées en vertu de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nord québécois* pour recevoir et détenir ces terres à titre de propriétaire. Elles ne peuvent toutefois les céder ou les vendre qu'au gouvernement du Québec<sup>29</sup>.

#### 4.2.2.7 Transactions des municipalités et des réseaux de la santé et de l'éducation avec le gouvernement fédéral

Les municipalités sont des personnes morales qui peuvent acquérir des immeubles pour les fins de leur compétence et les aliéner à titre onéreux<sup>30</sup>. Les commissions scolaires peuvent de même acquérir des immeubles pour l'exercice de leurs activités.

Une restriction importante est apportée par la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* aux ententes immobilières entre les municipalités et les commissions scolaires et le gouvernement fédéral, ses ministères et organismes qui prévoit que:

Sauf dans la mesure prévue expressément par la loi, aucune commission scolaire, municipalité ou communauté urbaine, ni aucune corporation ou aucun organisme dont elle nomme la majorité des membres ou contribue à plus de la moitié du financement, ni aucun regroupement de tels commissions, municipalités, communautés, corporations ou organismes, ne peut:

- 1° négocier ou conclure une entente avec un gouvernement au Canada, un ministère ou un organisme de ce gouvernement;
- 2° contourner la prohibition prévue par le paragraphe 1° en permettant ou tolérant qu'il soit affecté par une entente conclue entre un tiers et un gouvernement, un ministère ou un organisme visé à ce paragraphe.

27. *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, précité, note 18, et *Loi sur les Cris et Naskapis du Québec* (L.C. 1984, c. 18).

28. S.R.C., c. I-6.

29. Précité, note 18, art. 2, 4, 19, 112, 116, 191.4, 191.9.

30. Précité, note 16, art. 28 et 6.

Toute contravention au paragraphe 1<sup>o</sup> du premier alinéa entraîne la nullité de l'entente. Toute contravention au paragraphe 2<sup>o</sup> de cet alinéa entraîne, pour la commission, la municipalité, la communauté, la corporation, l'organisme ou le regroupement, la nullité de toute stipulation de l'entente qui a quelque effet à son égard.

Toutefois une commission scolaire peut négocier ou conclure une entente au nom du gouvernement avec l'autorisation préalable de ce dernier.<sup>31</sup>

Toutefois, le gouvernement peut exclure une entente ou une catégorie d'ententes de l'application de cette loi en tout ou en partie. C'est ainsi que des ententes ont été autorisées entre les municipalités et le gouvernement fédéral pour régler des situations particulières, même si une interprétation veut qu'on ne puisse déroger à l'article 3.11 par l'article 3.13 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*.

Quant aux commissions scolaires, elles peuvent, avec l'autorisation du gouvernement et aux conditions qu'il détermine, conclure des ententes avec le gouvernement fédéral, en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*<sup>32</sup>. Les transactions foncières avec le gouvernement fédéral sont généralement autorisées en vertu de cette dernière loi.

Pour le réseau de la santé, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* autorise les établissements publics à acquérir des immeubles devant servir au milieu hospitalier et à aliéner ceux-ci avec l'autorisation du ministre de la Santé et des Services sociaux<sup>33</sup>. En outre, l'article 111 de cette loi permet à ces établissements de conclure des ententes avec d'autres gouvernements que le gouvernement du Québec en vue de l'exécution de leurs fonctions conformément à la loi, donc à la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*.

### **4.3 Publicité aux registres des droits fonciers**

Les droits immobiliers font généralement l'objet d'une publication. Les transactions sur les terres du domaine de l'État, y compris entre les gouvernements, peuvent ainsi être inscrites ou enregistrées dans des registres publics.

---

31. Précité, note 19, art. 3.11.

32. L.R.Q., c. I-13.3, art. 214, 2<sup>e</sup> alinéa.

33. L.R.Q., c. S-4.2, art. 260, 266 et 472.

#### 4.3.1 *Registres publics sur les terres publiques*

La *Loi sur les terres du domaine de l'État* prévoit que le MRN constitue et tient à jour un répertoire public où toutes les terres sont identifiées et localisées. Elle prévoit également que le ministre constitue et tient à jour un registre public dénommé «Terrier» dans lequel sont enregistrés les aliénations, les acquisitions, les servitudes, les locations et les droits d'occupation de terres ainsi que les transferts, les renouvellements et les révocations de droits ou de baux consentis sur ces terres. De plus, il enregistre les transferts de terres en faveur des ministères, des organismes publics québécois et du gouvernement fédéral, ses ministères et organismes.

Actuellement, le Terrier et le répertoire public se retrouvent sous un seul et même instrument (SITAT)<sup>34</sup> qui compile toutes les informations prévues à la loi précitée.

L'article 27 de cette loi prévoit également que tout ministère et organisme désigné par le MRN doit lui transmettre les renseignements requis pour qu'il procède à l'enregistrement des transactions de ce ministère au Terrier. Jusqu'à maintenant, aucun ministre n'a été désigné par le ministre des Ressources naturelles, ce qui fait que l'enregistrement au registre public se fait sur une base volontaire. Dans les faits, le MAPAQ, le MENV et la SIQ enregistrent leurs transactions au Terrier. Cette situation est principalement due aux différentes façons de décrire l'objet de la transaction, soit sur la base de l'arpentage primitif (sur laquelle repose le Terrier), sur une base cadastrale ou par une description technique. Ces bases étant difficilement transposables d'une à l'autre, les ministères ont plutôt maintenu leurs registres administratifs respectifs.

La géomatique qui s'implante actuellement au gouvernement permettra de solutionner cette problématique et le MRN travaille actuellement à la conception d'un registre public unique (EDIT)<sup>35</sup> pour l'ensemble du territoire public et des droits fonciers et d'exploitation des ressources qui y sont consentis.

#### 4.3.2 *Bureau de la publicité des droits*

Le Bureau de la publicité des droits du ministère de la Justice, dont les règles sont définies au *Code civil du Québec*, quant à lui,

---

34. Système d'information sur la tenure et l'affectation du territoire.

35. Système d'enregistrement des droits d'intervention et de la tenure.

reçoit les acquisitions, les constitutions, les reconnaissances, les modifications, les transmissions et l'extinction de droits réels immobiliers.

L'article 2940 C.c.Q. prévoit que sont admis à la publicité les transferts d'autorité relatifs à des immeubles par le gouvernement du Québec en faveur du gouvernement du Canada, et inversement, de même qu'en faveur de personnes morales de droit public.

Si le terme «autorité» a le même sens que dans la *Loi sur les terres du domaine de l'État* et que la décision gouvernementale en matière de transactions immobilières avec le gouvernement fédéral est suivie, aucun transfert du gouvernement du Québec vers le gouvernement fédéral ne serait ainsi publié, car aucun tel transfert n'est effectué. En outre, ces transactions sont déjà inscrites au registre public du MRN (SITAT ou EDIT).

## 5. Conclusion

Cet exposé identifie très brièvement les principaux joueurs et leurs fonctions quant à l'octroi de droits fonciers sur les terres publiques, particulièrement en faveur du gouvernement fédéral, ses ministères et organismes. Il fait également état des principales dispositions législatives qui prévalent en ce domaine.

Plusieurs des éléments énoncés dans ce texte nécessiteraient d'être développés. Toutefois, comme la majorité d'entre vous ne côtoierez ces notions que de façon incidente, il apparaissait plus intéressant de vous donner un aperçu de l'ensemble du sujet plutôt que d'en élaborer un volet particulier, afin de piquer votre curiosité et de respecter l'espace alloué.

Il nous appartient à tous d'en parfaire la compréhension et la cohérence dans le cadre de nos activités respectives.