



**De la planification à la mise en œuvre :  
des mesures permettant la réalisation  
de conservation des PRMHH**



# Résumé

## Enjeux juridiques

Ce bloc présentera quelques enjeux juridiques pour les MRC et les municipalités locales dans la mise en place des mesures de conservation, notamment quand aux aspects réglementaires, fonciers et financiers. Cela pose des défis d'agilité, d'efficacité et d'opérationnalité avec lesquels doivent composer les organisations municipales.

## À titre d'exemple

La Communauté métropolitaine de Montréal a posé un geste significatif en adoptant un règlement de contrôle intérimaire en matière de protection des milieux naturels (2022). Si ce geste traduit une volonté politique importante, le véhicule juridique utilisé révèle toutefois l'importance de réfléchir sur les outils pour concrétiser les objectifs des PRMHH au sein des efforts d'aménagement du territoire.

# Plan

**Introduction**

**Règlement de contrôle intérimaire de la Ville  
de Montréal**

**Les outils fonciers pour compléter l'approche  
réglementaire**

**Fiducie, Servitude, Don, Autres**

**Aspects financiers et fiscaux**

**Discussion sur les limites des outils actuels**



# Les MRC comme « orchestrateurs »

## Plusieurs autres acteurs impliqués

- Municipalités locales
- Organismes de conservation
- Agriculteurs
- Forestiers
- Citoyens
- Etc.

## Multiples leviers d'action et types d'instruments

- Réglementation prescriptive
- Instruments économiques
- Outils fonciers et mécanismes de protection pérenne

## Ensemble d'instruments et plusieurs acteurs = meilleurs résultats

**Voir Husk (2022) : « L'orchestrateur a une autorité reconnue et il est le point focal dans son milieu pour traiter l'enjeu dont il est question »**



## Le choix de l'outil le plus adapté

### Juridique

Importance de connaître et de travailler avec les lois

Habilitations législative et compétence

Droit de propriété (PRMHH = en tenure privée)

### Économique

Fiscalité municipalité, financement des projets de conservation et de restauration

### Sociologique

Sensibilisation, accompagnement



## Le choix de l'outil le plus adapté (suite)

### Réflexions importantes sur le choix de l'outil adapté

#### Conditions de succès

- **Protection perpétuelle**
- **Intégration de l'ERC aux règlements d'urbanisme**
- **Importance d'avoir un régime fiscal incitatif qui accompagne les outils**
- **Participation du public : reconnaître que les agriculteurs sont des acteurs clés de la compensation**
- **Simplicité, accessibilité et appropriation par les acteurs**

## Règlement de contrôle intérimaire à Montréal

25 minutes?

- **Concordance**
- **Longueur du processus**
- **PMAD et délai de 3 ans pour adopter le RCI**
- **Parler des risques d'adopter un tel règlement (légaux, financiers)**
- **Limites = pas permanent, pas de protection en tant que tel**

**Est-ce qu'il y a d'autres outils réglementaires à envisager à Montréal?**

**Comment la CMM s'y prend-t-elle?**



## Les outils fonciers : compléter l'approche réglementaire!

Limite à l'approche réglementaire =  
**expropriation déguisée**

Pose le problème de la maîtrise  
foncière des terrains ciblés dans le  
PRMHH



La maîtrise foncière permet:

- Une protection à perpétuité
- Accès au public

Utilisé le bon outil selon les difficultés à surmonter:

- Veut-on prévoir des obligations de faire (plantation, reboisement)?
- Veut-on rétribuer un ou des propriétaire(s)?
- Comprendre la validité, le contexte d'application, le coût d'opportunité, l'utilité, les cas de figure applicables

**Technique du double cadenas (Girard, 2014)**



# Les outils fonciers : tour d'horizon

## Outils volontaires :

- Servitude de conservation : réelle et personnelle
- Don écologique
- Acquisition de gré à gré
- Autres : entente de conservation, démembrements du droit de propriété

## Outils coercitifs :

- Expropriation
- Contributions pour fins de parc
- Droit de préemption : priorité sur autrui

## Outils de « gestion » à long terme :

- Fiducie de conservation (Fiducie d'utilité sociale)
- Statuts de protection (Ex. Réserve naturelle en milieu privé)



## La servitude : un pensez-y bien!

### Servitude réelle

- Servitude réelle
- Protection à perpétuité
- Éligible au programme de don écologique
- Critères de formation difficile à rencontrer (fonds dominant, fonds servant, deux propriétaires, lien d'utilité)
- Contrôle, surveillance et durée des servitudes de conservation
- Prévoir une obligation de faire? Ex. le fauchage, le semage, l'entretien, ou la restauration

### Servitude personnelle

- Plus facile à mettre en œuvre (ne requiert pas deux fonds de terre appartenant à deux propriétaires différents)
- Outil flexible
- Validité de l'instrument remis en question par certains juristes
- Durée perpétuelle : incertitude



#### Servitude :

**Vocabulaire complexe et peu parlant pour les propriétaires**

#### Apport du droit comparé :

**Conservation easements dans les provinces canadiennes (common law)**

**Obligations réelles environnementales en France**

# Cas pratique

## Dans les PRMHH, on prévoit:

- De multiples interventions stratégiques dans un bassin versant
- De protéger les milieux « ordinaires » qui présentent un potentiel de restauration
- De protéger de petites parcelles agricoles (friches)
- De favoriser la connectivité écologique
- De mettre de l'avant l'espace de liberté des cours d'eau

### Quel outil semble le mieux se prêter à ces situations?

En sachant que les multiples interventions dans un bassin versant doivent bénéficier d'une durée suffisamment longue, afin de permettre aux plantations d'arbres d'être efficaces et de dissuader certains qui voudraient les couper, et être appuyées par un régime d'écofiscalité favorable (prévu par l'État).

# Réponse

**Dans ces circonstances, la servitude personnelle semble l'outil le mieux adapté:**

- **Servitude de conservation : réelle et personnelle**
- **Elle est consentie envers une personne morale (ex. : Canards Illimités)**
- **Elle dure tant et aussi longtemps que le bénéficiaire existe**
- **Elle est éligible au programme de dons de biens écosensibles si elle a une durée d'au moins 100 ans**

## **MAIS**

- **Le fondement théorique de ce véhicule juridique est fragile**
- **Leur utilisation à grande échelle peut néanmoins devenir complexe**
- **En théorie, les obligations de faire doivent être accessoires à la nature même de la servitude**
- **Incidatifs fiscaux suffisants pour encourager une cinquantaine ou une centaine de propriétaires différents situés dans le même bassin versant?**

## **Réflexions en France**

L'obligation réelle environnementale en France est adaptée à « des micro-situations et à des espaces non-remarquables, habituellement délaissés par la réglementation spatiale » (Reboul-Grimonpez 2016)

## Programme Carbone Riverain d'Arbre Évolution

« Le programme Carbone Riverain se base sur une approche en milieu agricole où l'on vient accroître les bandes de protection riveraine afin de maintenir les fonctions écologiques en terres agricoles avec des servitudes de conservation ou une fiducie ».

Me Jean-François Girard, table ronde  
du 29 octobre 2021



- Fonctionne seulement en collaboration avec le programme Prime-Vert du MAPAQ
- Une autorisation de la CPTAQ (article 26 LPTAA) ?

« Toutefois, soulignons ici que la Fondation de la faune du Québec et le programme Prime-vert du MAPAQ, financent des projets d'élargissement de bandes riveraines en milieu agricole, et l'accord préalable de la CPTAQ ne semble pas être demandé pour ce faire » (Lavallée et al, 2018)

Notez que plusieurs instances gouvernementales sont sollicitées:  
CPTAQ, MAPAQ, autres (MAMH, MELCCFP)

# Les autres outils de conservation volontaire

## Réserve naturelle en milieu privé

- Besoin de l'approbation du MELLCFP
- Se prête mal pour les MHH de petite superficie

## Don écologique

- Don de propriété ou d'une servitude réelle de conservation
- Fiscalité avantageuse (visa fiscal)
- Attestation de la valeur écologique délivré par le ministère de l'Environnement

## Acquisition foncière (de gré à gré)

- Partenariat avec un organisme de conservation
  - Coût élevé
- Seulement quand le propriétaire y consent

## Désignation sur plan (potentiel d'utilisation intéressant)

- Article 13 de la LCPN
- Principe du maintien dans l'état naturel
  - Toujours pas mis en œuvre à ce jour
- Ne semble pas adapté pour les milieux de faible superficie ou de moyenne valeur écologique

# Les autres outils de conservation volontaire

## Expropriation

- Conditions de procédure à respecter (voir la Loi sur l'expropriation)
  - Coût élevé

## Droit de préemption

- Attendre que le propriétaire souhaite vendre
- Nouvellement possible pour toutes les municipalités au Québec

## Contributions pour fins de parc

- Pouvoir clairement prévu par la loi
  - Utilité : faire participer les promoteurs aux efforts de conservation
  - Sous forme de contribution financière ou don de terrain

## Exproprier pour un milieu à restaurer?

**« L'intérêt public ne se limite pas aux bénéfices immédiats susceptibles d'être engendrés par une expropriation, mais comprend également les avantages à moyen ou à long terme susceptibles d'être offerts par le mise en place par étapes d'un projet comportant plusieurs autres éléments »**

*Voir Ivanhoe Inc c. Sainte-Foy (J.E. 82-59), p 32*



# La fiducie d'utilité sociale

Encore sous-utilisé au Québec: potentiel inexploité

Nombreux avantages:

- Permet la gestion long terme des milieux
- Facile à mettre en œuvre
- **Patrimoine d'affectation** amène un dynamique juridique différente

Inconvénients:

- Coûts pour la constitution et la gestion
- Pas d'exemption des taxes foncières

Quelques exemples:

- Fiducie Écosystèmes Lanaudière
- Fiducie du Domaine Saint-Bernard

## Aspects financiers et fiscaux

- À ajouter

# Cas pratique

## Saint-Jean-sur-Richelieu

- Réserve pour fins publiques (avis de réserve en 2009)
- Réserve financière, ou un « fonds vert » : financé par des règlements d'emprunt
  - 1er de 30 millions de dollars en 2010 / 2e de 17,7 millions en 2017
- Remboursement de l'emprunt se réalise par une répartition de la charge entre les citoyens et les promoteurs
  - Citoyens = taxe foncière spéciale (0,0273 \$ par 100 \$ d'évaluation)
    - 70,24\$ / an pour une résidence unifamiliale moyenne et génère 2,6 millions \$ / an
  - Promoteur = taxe de 15% applicable aux projets de développement
    - s'ajoute à la contribution pour fins de parc (10%) : contribution \$\$ ou don de terrain
- Coordination avec les organismes de conservation
- Incitatifs positifs:
  - UPA de la Montérégie a mis en place le projet ALUS-Montérégie / Programme Prime-vert du MAPAQ
  - Retirer les tenants-lieux de taxes pour les agriculteurs

# Cas pratique

## Trois-Rivières

- **Fondation Trois-Rivières Durable** (« FTRD ») : OBNL créé en 2011
  - Acquis 4 propriétés, pour une superficie de 56 hectares, dans la Tourbière Red Mill
  - Servitudes sur 45 terrains équivalents à une superficie totale de 84 hectares
  - Mais aucune servitude sur des terrains privés
  - Plutôt qu'une fiducie d'utilité sociale ? Émettre des reçus d'impôt
- Contribution pour fins de parc (CFP)
- Projet de loi d'intérêt privé pour accorder des exemptions de taxes foncières (non adopté)
  - pour les MH d'une superficie de plus de 5 hectares et « intérêt remarquable »
- Redevance réglementaire conformément à la réforme de 2017
- Fonds destiné aux parcs et aires écologiques
  - à l'intérieur d'un rayon de deux kilomètres du projet
  - seulement pour le périmètre urbain

# Limites des outils présentés

## Conservation vs restauration

On anticipe qu'une forte proportion de la nature à restaurer sera située en zone agricole (c'est ce qui a été observé en France et aux États-Unis)

Malgré quelques limites, le droit actuel est assez bien adapté à la conservation, qui implique de ne pas faire et de laisser l'état des lieux comme ils sont

Le constat est différent pour la restauration, qui implique des actions (obligations positives de faire?) et de modifier les lieux (plantation, reboisement, revégétalisation), ce qui exige une protection à long terme (perpétuité?)

CPTAQ et zonage agricole

- Importance de prévoir des mécanismes de rétribution pour les producteurs agricoles!
- Allemagne : contrats avec les agriculteurs

## Réflexions en droit comparé

Servitude = différence culturelle qu'on a envers la propriété privée

### Droit comparé

- Allemagne : contrats avec les agriculteurs
- France: obligations réelles environnementales
- Provinces canadiennes : conservation easements

### Sans oublier:

- Participation des acteurs à toutes les étapes (ex. Laboratoire vivant en Alberta)
- Accompagnement d'un régime fiscal favorable



## Discussion

