

# S'APPROPRIER LA VILLE LES CAHIERS DE L'OCPM

LA SERVITUDE DE CONSERVATION :  
QUELQUES OUTILS POUR ASSOCIER LES  
PROPRIÉTAIRES À LA PROTECTION DES  
MILIEUX NATURELS ET BÂTIS PATRIMONIAUX

**Édition et diffusion**

Office de consultation publique de Montréal

1550, rue Metcalfe, bureau 1414

Montréal (Québec) H3A 1X6

Tél. : 514 872-3568

Télécopieur : 514 872-2556

Internet : [www.ocpm.qc.ca](http://www.ocpm.qc.ca)

Courriel : [info@ocpm.qc.ca](mailto:info@ocpm.qc.ca)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2021

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2021

ISBN 978-2-924750-69-8 (imprimé)

ISBN 978-2-924750-70-4 (PDF)

Le masculin est employé ici uniquement pour alléger le texte.

## Collaboration et remerciements

### Auteure

Marie-Odile Trépanier, urbaniste, professeure honoraire, École d'urbanisme et d'architecture de paysage, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal

**Marie-Odile Trépanier** a été professeure à l'Institut d'urbanisme, maintenant l'École d'urbanisme et d'architecture, de l'Université de Montréal, de 1980 à 2011. Son enseignement a porté principalement sur la législation en urbanisme et les institutions municipales. Outre ces thèmes généraux, ses recherches et publications se sont plus particulièrement intéressées aux questions métropolitaines, à la protection et la gestion des milieux naturels et des paysages, ainsi qu'aux moyens de protection du patrimoine culturel.

Depuis sa retraite, elle a continué à s'impliquer auprès des Amis de la montagne, d'Héritage Montréal, de l'Institut de politiques alternatives pour Montréal, de Vivre en Ville et de l'Alliance Ariane pour une Politique nationale d'aménagement du territoire et d'urbanisme, et enfin de l'Ordre des urbanistes du Québec, en tant que membre du CA ou de comités. Elle a aussi collaboré avec la Communauté métropolitaine de Montréal, en particulier l'Agora métropolitaine, et avec le ministère des Affaires municipales du Québec.

### Remerciements

Remerciements pour les informations échangées,  
à Joël Bonin et Nathalie Zinger, de Conservation de la Nature;  
à Jacques Archambault, d'Héritage canadien du Québec;  
à Rob Leverty, *Ontario Historical Society*;  
à la Fiducie du patrimoine de l'Ontario;  
à Mark Elsworth, Direction générale du patrimoine, ministère de la Culture et des Communications du Québec.

### Édition du Cahier de l'OCPM

#### Coordination

Luc Doray

#### Conception graphique

Elisabeth Doyon

#### Recherche et illustration

Brunelle-Amélie Bourque

#### Révision

Geneviève Robitaille

Lizon Levesque

#### MODIFICATIONS DE LOIS

Veillez prendre note que la *Loi sur le patrimoine culturel* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ont été substantiellement modifiées le 1<sup>er</sup> avril 2021 par le PL 69.

Ce texte a été rédigé avant l'adoption des modifications d'avril 2021.

## Qu'est-ce qu'une servitude?

### **La définition d'une servitude dans le Code Civil du Québec est celle-ci :**

Article 1177. La servitude est une charge imposée sur un immeuble, le fonds servant, en faveur d'un autre immeuble, le fonds dominant, et qui appartient à un propriétaire différent.

Cette charge oblige le propriétaire du fonds servant à supporter, de la part du propriétaire du fonds dominant, certains actes d'usage ou à s'abstenir lui-même d'exercer certains droits inhérents à la propriété.

La servitude s'étend à tout ce qui est nécessaire à son exercice.

### **Ou plus simplement, dans le dictionnaire Le Robert, on la définit comme ceci :**

Charge que supporte un immeuble, un terrain pour l'utilité commune.

# Table des matières

Mot du secrétaire général .....	6
Mission et mandat de l'OCPM .....	7
Introduction .....	8
Nécessité d'un propriétaire consentant.....	9
1.1 La conservation volontaire .....	9
1.2 Le contexte réglementaire peut inciter un propriétaire à conclure une entente de conservation ..	11
Mesures de protection volontaire selon la législation du Québec .....	13
2.1 Les ententes informelles sont fragiles .....	13
2.2 Servitudes réelles ou personnelles .....	14
Les outils facilités par une législation particulière au Canada et aux États-Unis .....	23
3.1 Les <i>conservation easements</i> , des outils qui ressemblent aux servitudes, mais pas totalement .....	23
3.2 Utilisation courante en conservation facilitée par des lois allégeant les contraintes juridiques .....	23
Le système d'acteurs .....	24
4.1 Importance des organismes de conservation non gouvernementaux et sans but lucratif .....	24
4.2 Des sociétés d'État partenaires .....	25
4.3 Les municipalités, importantes partenaires et bénéficiaires.....	26
L'utilisation des servitudes de conservation (ou <i>conservation easements</i> ) pour le patrimoine culturel immobilier en Amérique du Nord .....	27
5.1 Avantages fiscaux différents .....	27
5.2 Servitude ou désignation? .....	28
5.3 Le rôle majeur de la Fiducie du patrimoine en Ontario .....	30
5.4 Au Québec, une approche plus autoritaire .....	32
5.5 Entre les milieux naturels et le patrimoine culturel, des systèmes d'acteurs très différents .....	37
Conclusion .....	41
Références .....	43
Crédits photos .....	45

## Mot du secrétaire général

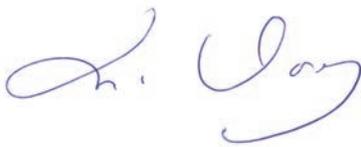
C'est avec plaisir que nous publions, dans le cadre de la série des Cahiers de l'OCPM, ce guide sur une problématique peu traitée, mais néanmoins importante, celle des outils permettant à des acteurs privés de contribuer à la préservation du patrimoine.

La protection des milieux naturels et du patrimoine bâti est une question qui est souvent évoquée dans les débats et discussions qui ont cours en aménagement du territoire. Généralement, on se réfère aux outils règlementaires et législatifs qui contribuent à assurer la protection de ces patrimoines culturels et naturels, bâtis ou immatériels.

Ce texte veut présenter d'autres outils possibles, qui sont plus de la nature de contrats privés, afin de pérenniser la protection du patrimoine. Le principal de ces outils est la servitude de conservation. On connaît bien les servitudes de passage ou celles qui permettent le bon voisinage entre propriétaires sur des vues ou des empiètements. On connaît moins bien les servitudes de conservation.

Ce principe de protection s'est historiquement développé plus aux États-Unis et dans le reste du Canada, mais est une réalité plus récente au Québec tant en milieu rural qu'urbain. Ce texte présente les fondements de cette mesure de protection, donne des exemples de servitudes de conversation autant au Québec qu'ailleurs et fournit une bibliographie qui pourrait permettre à ceux et celles voulant en savoir plus de fouiller la question. Comme l'indique le titre de ce Cahier, on y présente aussi quelques autres outils visant à favoriser des ententes entre partenaires privés pour favoriser la conservation de sites patrimoniaux tant naturels que bâtis.

En publiant ce Cahier, l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) souhaite faire connaître ces instruments de protection qui sont méconnus, mais potentiellement utiles dans les gestes d'aménagement du territoire qui nécessitent des mesures de conservation du patrimoine.



Luc Doray  
Secrétaire général de l'OCPM

## **Mission et mandat de l'OCPM**

### **La mission**

Créé par l'article 75 de la Charte de la Ville de Montréal, l'Office de consultation publique de Montréal a pour mission de réaliser des mandats de consultation publique relativement aux différentes compétences municipales en urbanisme et en aménagement du territoire, et à tout projet désigné par le conseil municipal ou le comité exécutif.

### **Le mandat**

L'OCPM est un organisme indépendant dont les membres ne sont ni des élus ni des employés municipaux, l'Office de consultation publique de Montréal, établi depuis septembre 2002, reçoit ses mandats du conseil municipal et du comité exécutif.

## Introduction

Peut-on préserver des sites patrimoniaux sans dépenser une fortune?

La servitude de conservation peut-elle résoudre les difficultés de financement de la préservation des sites patrimoniaux naturels ou bâtis? De quoi s'agit-il? À quoi peut s'appliquer cet outil? Quelles en sont les conditions de réalisation? Son utilisation est-elle répandue au Québec et ailleurs? Voilà les questions de départ auxquelles s'adresse le présent texte, mais de façon synthétique et accessible.

Ce texte est un survol; il n'entrera pas dans le détail des mesures et des règles existantes, mais il incitera à prendre en considération une diversité d'aspects pertinents. Le lecteur qui voudra aller plus loin pourra consulter la bibliographie en fin de texte, en particulier les écrits de M<sup>e</sup> J.-F. Girard et plusieurs documents sur Internet, produits par les organismes gouvernementaux ou privés à but non lucratif voués à la conservation des milieux naturels et bâtis. Il pourra aussi s'adresser à un organisme environnemental dédié à la conservation. Avant de passer à l'action, il devrait faire appel à un conseiller juridique et/ou à un conseiller financier.

Ainsi, il existe en réalité plusieurs outils répondant plus ou moins à la question de départ. Comment se comparent ces différents outils? La servitude de conservation se situe dans la sphère privée. C'est, dans son essence, un contrat entre deux propriétaires. Qui dit contrat, dit rencontre entre deux volontés. Quels sont les acteurs en présence?

Dans plusieurs pays, la protection des milieux naturels et culturels se fait beaucoup par des acteurs privés ou des organismes à but non lucratif voués à leur conservation. De tels acteurs interviennent directement sur le marché foncier et auprès des propriétaires privés. On parle alors de conservation volontaire ou d'intendance privée. De tels organismes peuvent acquérir la pleine propriété des sites et les gérer pour la conservation. Cela peut se faire par le biais de dons ou par l'achat de terrains. Cependant, il peut être avantageux de procéder par une entente avec un propriétaire pour l'acquisition de droits partiels lorsque ce dernier veut continuer d'en faire usage, ou encore avant qu'il ne décide de céder toute la propriété. Ces opérations peuvent se faire à un coût relativement moindre. Néanmoins, la vigilance et le suivi assumés par ces organismes impliquent aussi des frais significatifs.

Au Québec, ces pratiques étaient peu fréquentes jusqu'à tout récemment. Elles ont pris de l'ampleur au tournant de l'an 2000. S'il y a de plus en plus d'effervescence dans ce domaine, il faut bien comprendre qu'il n'y a pas de remède miracle sans la bonne volonté des gens.

Il faut aussi distinguer les outils à caractère privé des outils de type règlementaire. À l'opposé des contrats privés, les outils règlementaires sont des instruments qui relèvent de l'autorité publique. Leur utilisation crée un contexte qui peut influencer le recours à des outils privés.

Or, que ce soit en matière de droit privé ou de lois du domaine public, les régimes varient considérablement entre le Québec, qui a son propre Code civil, et le reste de l'Amérique du Nord, qui fonctionne avec la *common law*, entre un Québec qui s'appuie sur un gouvernement interventionniste, et des provinces ou États qui valorisent davantage une gouvernance libérale.

Il y a lieu également de noter que les moyens peuvent différer entre le patrimoine naturel et le patrimoine culturel (immobilier). Ces domaines présentent plusieurs différences quant aux outils, aux organismes intéressés et aux pratiques. Le présent texte tiendra compte de ces distinctions.

# Nécessité d'un propriétaire consentant

Au Québec, on a souvent tendance à demander au gouvernement de régler tous nos problèmes collectifs. En matière de protection des milieux naturels ou bâtis, nous demandons aux autorités publiques d'intervenir, de créer des parcs, d'acquérir ou de conserver dans le domaine public des sites et des bâtiments patrimoniaux. Cependant, les finances publiques sont limitées. La capacité des citoyens de payer des taxes aussi. Il faut donc faire des choix. Il arrive que nos gouvernements ne fassent pas les choix que nous souhaitons, ou que l'action gouvernementale avec ses mécanismes administratifs lourds apparaisse trop lente et compliquée.

Aux États-Unis, de nombreux outils ont été imaginés, souvent au niveau local, pour éviter de recourir à l'État ou pour en renforcer les moyens. Souvent, de tels outils sont issus des initiatives citoyennes, parce que les citoyens ont l'habitude de prendre leurs affaires en mains. Tel est le cas généralement des *conservation easements*<sup>1</sup> ou des *conservation covenants* qui ressemblent aux servitudes de conservation. On parle alors de conservation volontaire ou d'intendance privée.

## 1.1 La conservation volontaire

La conservation volontaire<sup>2</sup>, le mot le dit, ne s'impose pas. Elle requiert l'adhésion volontaire du propriétaire aux valeurs de conservation et son libre consentement à convenir d'une entente pour protéger les caractéristiques patrimoniales d'un lieu. Un propriétaire peut aimer sa maison ou le paysage qu'il a sous les yeux et souhaiter les conserver, même après son décès. Il peut vouloir apporter sa contribution à la protection de l'environnement ou à la valorisation du patrimoine bâti pour les générations futures.

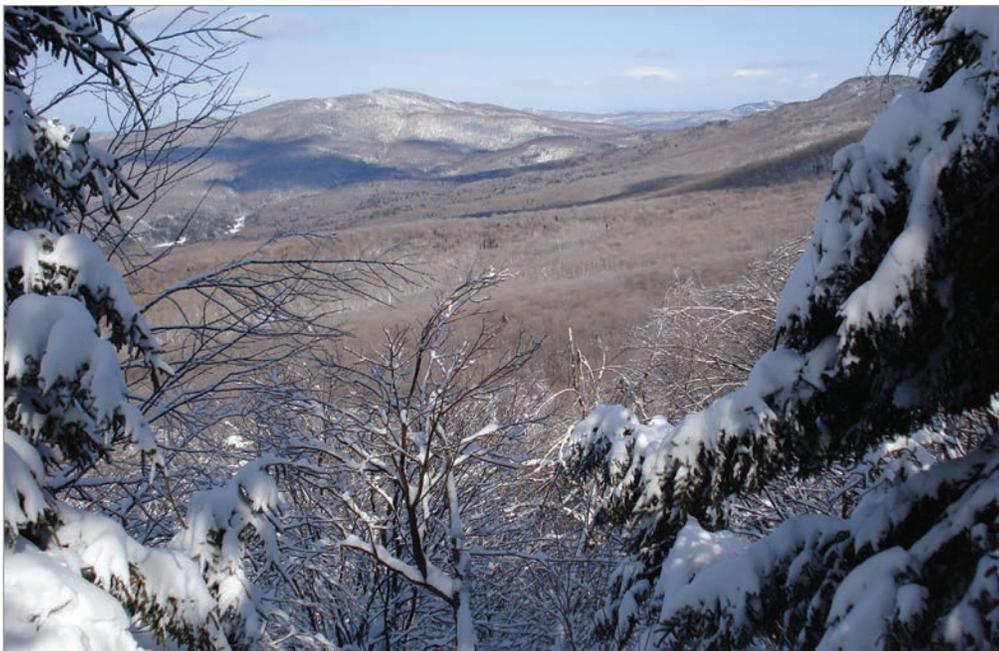


Figure 1 : Réserve naturelle des Montagnes-Vertes, Dos d'original - Source : voir p.45

1 L'équivalence entre le concept de servitude et celui d'*easement* dans le *common law* demeurant approximative, le présent texte réfèrera à l'occasion au terme anglais pour marquer la différence.

2 Voir par exemple <http://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/prive/conservation.htm>

Il peut alors maintenir leurs caractéristiques patrimoniales par contrat, un contrat qui peut être un don, une servitude ou une vente à un organisme de conservation. Toutefois, il faut qu'il le veuille. Quand un promoteur immobilier a un projet de développement bien avancé, s'il n'a pas, de lui-même ou par suite de négociation, intégré minimalement la conservation dans son projet, il est bien malaisé de l'obliger à faire un don de son terrain ou à en limiter l'usage par servitude. Pourtant, de plus en plus de propriétaires ont cette sensibilité et ce souci.

Par exemple, en milieu de villégiature, certains promoteurs peuvent lotir leur propriété, tout en établissant dans le contrat de vente des terrains diverses contraintes d'utilisation ou d'aménagement pour conserver leur attrait naturel.

Dans un autre cas de figure, plusieurs grands propriétaires ont donné de vastes terres pour contribuer à la préservation du Corridor appalachien, près des monts Sutton et du mont Orford; ce ne fut pas sans effort.

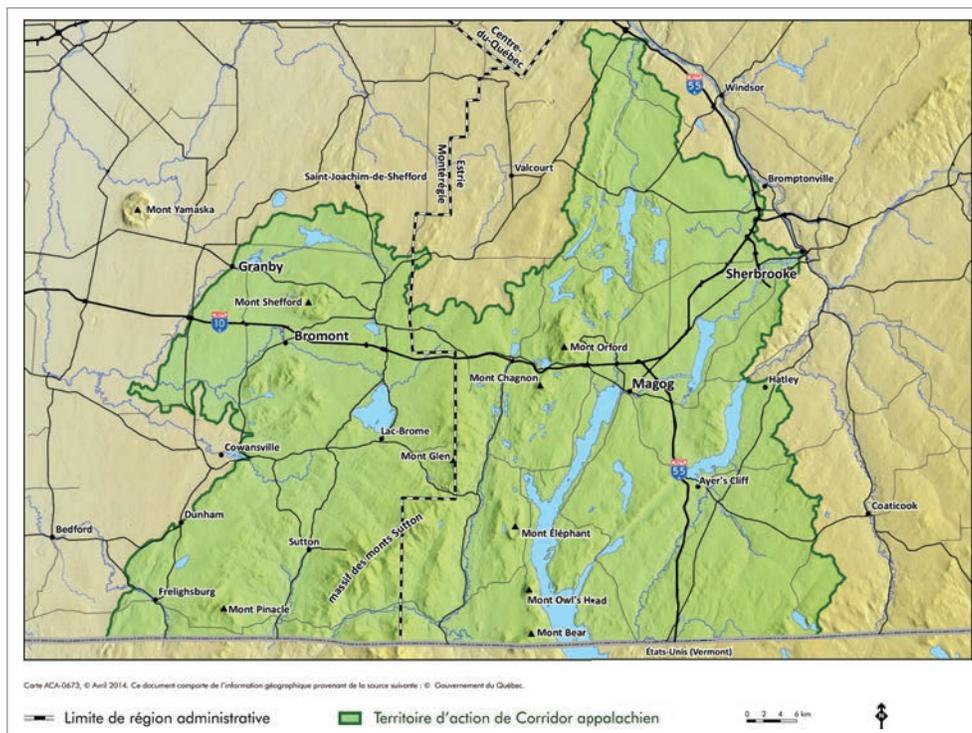


Figure 2 : Territoire d'Action de Corridor Appalachien - Source : voir p.45

### Exemple : La réserve naturelle des Montagnes-Vertes

Cette réserve naturelle est le fruit de multiples collaborations depuis plusieurs dizaines d'années. Autour de la chaîne des monts Sutton, des propriétaires privés se sont associés pour, à partir de dons de terres et de servitudes, créer la Fiducie foncière de la vallée Ruitier, ainsi que l'Association de conservation du mont Écho. Puis, avec le soutien de Corridor appalachien, Conservation de la Nature a acquis différentes propriétés privées, dont des terres de la compagnie Domtar, avec l'aide aussi d'Hydro-Québec, des gouvernements supérieurs et de nombreux donateurs. C'est le plus vaste territoire protégé en terres privées au Québec. Une aire naturelle exceptionnelle<sup>3</sup>.

3 Source : sites Web de Corridor appalachien : <http://www.corridorappalachien.ca/>; et de Conservation de la nature : <http://www.natureconservancy.ca/fr/nous-trouver/quebec/projets-vedettes/cantons-de-l-est/reserve-naturelle-des-montagnes-vertes-du-nord.html>

La conservation va souvent requérir un dialogue entre le propriétaire et d'autres acteurs, propriétaires, organismes environnementaux privés ou publics. Il y aura évaluation des biens concernés, négociation et conclusion d'une entente. C'est un exercice qui demande beaucoup de soin et donc de temps, car chaque lieu possède ses particularités. Un propriétaire de bonne volonté sera souvent heureux de pouvoir compter sur des organismes à but non lucratif (OBNL) voués à la conservation pour l'aider à l'identification et à l'évaluation des caractéristiques à protéger, ainsi qu'à l'élaboration des conditions du contrat.

## 1.2 Le contexte réglementaire peut inciter un propriétaire à conclure une entente de conservation

### 1.2.1 Les règlements publics peuvent limiter les possibilités de développement

Un promoteur ne peut développer n'importe quoi, n'importe comment. Il doit respecter les lois et règlements. Par exemple, en milieu rural ou périurbain, il doit respecter la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, qui poursuit un objectif d'intérêt général. Le promoteur doit aussi respecter les règlements municipaux. Par exemple, les schémas d'aménagement, les plans et règlements d'urbanisme identifient les secteurs de développement et établissent les types de développements autorisés, ainsi que les éléments à prendre en compte. Ainsi, pour le bien commun, la sécurité publique et la protection de l'environnement, les municipalités régionales de comté et les municipalités locales doivent identifier les zones à risque d'inondation, de glissement de terrain ou autres risques environnementaux et y limiter les constructions<sup>4</sup>. Elles doivent protéger les berges et les rives des cours d'eau contre l'érosion<sup>5</sup>.

Les municipalités peuvent aussi vouloir approfondir certaines mesures. Elles peuvent limiter la coupe d'arbres, exiger des contributions pour fins de parcs et espaces verts, réglementer les plantations et aménagements paysagers. Elles peuvent aussi régir la hauteur, le volume, l'apparence des constructions et des modifications aux constructions existantes, et ainsi protéger les caractéristiques patrimoniales du bâti. Elles peuvent également contrôler les démolitions, notamment pour maintenir le stock de logements abordables, ou les bâtiments patrimoniaux<sup>6</sup>.

Certains des outils dont disposent les municipalités leur permettent de négocier avec les promoteurs des conditions particulières adaptées aux sites concernés, au moyen d'outils discrétionnaires comme les PAE (plans d'aménagement d'ensemble), les PIIA (plans d'implantation et d'intégration architecturale) et les PPCMOI (projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble)<sup>7</sup>. Avec ces outils, les municipalités peuvent, à l'égard d'un projet de développement immobilier, obtenir d'un promoteur la préservation d'éléments patrimoniaux, le respect de certaines caractéristiques naturelles d'un site, comme la topographie, un cours d'eau, un bois, ou encore la conservation à l'état naturel d'une proportion significative du site.

En somme, toutes ces règles aident à la protection et la conservation des sites et bâtiments, mais elles établissent aussi des limites qui vont réduire le potentiel de développement et de rentabilité pour un propriétaire, et donc le rendre plus réceptif face à des initiatives de la part d'organismes citoyens pour la reconnaissance du patrimoine naturel et bâti.

4 Voir <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/protection-de-l'environnement/>

5 Voir <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/protection-de-l'environnement/>

6 Voir <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/demolition-dimmeubles/>

7 Voir <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/>

### 1.2.2 Un propriétaire peut être intéressé par les avantages fiscaux consentis par l'autorité publique

Il peut être avantageux sur le plan fiscal pour un propriétaire de céder des droits sur ses terrains. Dans certains cas, telle la réserve naturelle, il pourrait obtenir des réductions de taxes foncières. Dans d'autres cas, comme le don écologique, il pourra bénéficier d'une réduction de l'impôt sur le revenu et le gain en capital ne sera pas imposé. Toutefois, il faut alors attester de la valeur écologique du bien. Ici encore, l'aide des organismes environnementaux sera précieuse pour faire les analyses à la fois financières et écologiques des biens visés et identifier les meilleures actions à entreprendre. Or, les mesures varient beaucoup, tant dans leurs modalités que dans leurs effets. Il faut donc bien préparer les dossiers.

# Mesures de protection volontaire selon la législation du Québec

Un propriétaire peut décider de vendre ou de donner des terres à un organisme de conservation. Il se départira alors complètement de sa propriété sur ces biens. D'autres formes de protection volontaire sont également possibles, avec des effets variables.

Certaines mesures peuvent être encadrées par des lois et règlements spécifiques concernant les milieux naturels ou bâtis. D'autres peuvent être établies en suivant les règles générales du Code civil en matière de droit de propriété et de contrat. À chaque mesure correspond une définition et des règles précisées par le Code civil ou des lois particulières. Une entente de partage d'usage peut être plus ou moins exigeante, alors qu'une servitude est lourde de conséquences, selon les objectifs poursuivis et les engagements pris.

## 2.1 Les ententes informelles sont fragiles

Une personne peut s'entendre avec une autre personne pour partager l'usage de son terrain. Prenons, par exemple, le droit de passage pour un sentier de marche ou de ski de fond. Il est souvent négocié à l'amiable entre un club sportif et différents propriétaires. L'entente est souvent renouvelée chaque année et le tracé peut varier selon les années, considérant l'état des lieux, entre autres.

Une telle entente est souvent simplement verbale ou seulement consignée par lettre. Ce n'est pas un contrat formel devant notaire et ce n'est pas inscrit au registre foncier, de sorte qu'un nouvel acquéreur n'est pas informé ni lié par une telle entente. Temporaire, une telle entente dépend de la bonne volonté des parties. Elle peut prévoir ou non des aménagements comme des clôtures, des ponts, etc. Néanmoins, elle ne garantit pas que les caractéristiques écologiques seront préservées; le propriétaire peut décider de couper son bois, par exemple. Autre situation : le propriétaire d'une île sur un plan d'eau, qui a autorisé un club de kayakistes à faire escale sur ses rives, peut un jour décider de vendre l'île pour un développement de villégiature et ainsi le club sportif perdra son droit de faire une halte sur l'île. De telles ententes demeurent fragiles avec le temps. Protègent-elles le milieu naturel, en assurent-elles l'entretien ou la surveillance contre du vandalisme?

Pour aller plus loin dans la conservation, pour une durée plus longue, pour s'assurer que les biens seront maintenus en bon état, il faut plus qu'une entente à l'amiable. En effet, la conservation des patrimoines naturels et bâtis suppose une protection durable dans le temps, idéalement la perpétuité. Cependant, pour ce faire, il faut surveiller et entretenir les sites, réparer et restaurer les bâtiments, parfois réhabiliter un écosystème ou effectuer des aménagements particuliers, comme le fait Canards Illimités pour favoriser des habitats pour la sauvagine. Quels outils permettraient-ils d'atteindre ces objectifs?

## 2.2 Servitudes réelles ou personnelles

Un organisme environnemental pourra chercher à acquérir les terrains qui présentent un intérêt écologique. L'acquisition pleine et entière offre la meilleure garantie. En revanche, elle peut être très onéreuse. Les démarches peuvent être longues; un propriétaire peut être réticent à céder son terrain complètement. La négociation d'une servitude peut devenir une approche intéressante, quoiqu'elle ne soit pas non plus sans frais, notamment de communication avec le propriétaire actuel ou futur, de surveillance et de suivi. Une servitude peut aussi être une première étape dans une démarche de collaboration entre un propriétaire et un organisme de conservation.

La servitude permet la cession d'une partie des attributs du droit de propriété à un autre propriétaire. On dira que c'est un démembrement du droit de propriété. Ces attributs sont le droit d'user d'un bien, d'en tirer des fruits et d'en disposer librement<sup>8</sup>. Un propriétaire peut continuer à habiter sa maison, par exemple, mais céder des droits sur une partie de son terrain. Un agriculteur peut continuer d'être propriétaire, continuer de cultiver sa terre, mais consentir une servitude de non-construction sur une partie ou la totalité de son terrain, par exemple. C'est principalement l'usage de la propriété qui fait l'objet d'une servitude.

La servitude permet de limiter en partie les droits d'usage sur un terrain. Par exemple, la servitude de vue permet d'éviter des constructions qui pourraient obstruer le champ de vision à partir de la propriété voisine, pour préserver les vues sur un paysage, une montagne, un lac ou, plus prosaïquement, ne pas obstruer la lumière devant une fenêtre.

Une servitude doit être établie par l'effet d'un texte de loi (comme la servitude dont bénéficie Hydro-Québec pour le passage des fils électriques) ou par l'accord des parties, consigné dans un acte notarié. Elle ne peut s'inférer d'une simple pratique courante. Elle est inscrite au registre foncier du Québec, de sorte qu'un nouvel acquéreur ne peut l'ignorer et sera tenu de la respecter. La rédaction d'un acte de servitude est importante et requiert beaucoup de préparation.

Il existe deux sortes de servitudes négociées : la servitude réelle (du latin *res*, qui veut dire chose) et la servitude personnelle. Toutes deux portent sur une propriété immobilière. Alors que la servitude personnelle est faite en faveur d'une personne, qu'elle soit physique ou morale, la servitude réelle est faite en faveur d'une autre propriété. Par exemple, une servitude d'accès au lac peut être consentie par un propriétaire d'un terrain au bord d'un lac en faveur d'un terrain qu'il vendra derrière sa propriété. Cette servitude peut être personnelle si elle est consentie en faveur d'un club sportif, d'une colonie de vacances, etc. Advenant la disparition du club sportif ou de la colonie de vacances, la servitude se terminera. Cependant, elle sera réelle si elle est consentie en faveur du terrain, peu importe qui en est propriétaire, et est alors généralement perpétuelle. Il existe donc des règles différentes selon qu'il s'agit de servitudes réelles ou personnelles.

### 2.2.1 La servitude réelle

La servitude réelle est une charge imposée sur un immeuble, en faveur d'un autre immeuble<sup>9</sup>. Elle lie deux propriétés appartenant à deux propriétaires distincts. L'une ou l'autre des propriétés peut être transférée à d'autres propriétaires, qui seront liés par la servitude. Ces deux propriétés doivent se situer dans le même voisinage. La propriété asservie, ou fonds servant, doit supporter des gestes

<sup>8</sup> Code civil du Québec, article 987

<sup>9</sup> Code civil du Québec, article 1177

de la part du propriétaire avantagé, ou fonds dominant (exemple, un droit de passage) ou supporter des limites à son propre usage (exemple, ne pas ajouter de bâtiments sur son terrain). On dira que ce sont des obligations passives ou négatives, comme l'indiquent les expressions *laisser faire* et *ne pas faire*. Parmi les obligations courantes en matière de conservation, on trouvera l'engagement à ne pas construire de nouveaux bâtiments, à ne pas couper une forêt, à ne pas tracer de nouveaux chemins, à ne pas démolir, etc. Le propriétaire peut aussi s'engager à accepter que soient réalisés des travaux de restauration ou d'aménagement faunique, comme Canard Illimités en fait souvent, ou encore à accepter des visites et inspections scientifiques.

### **Deux propriétés et deux propriétaires distincts**

Un propriétaire de deux lots voisins ne peut imposer une servitude sur un de ses terrains en faveur de son autre lot. Il faut deux propriétaires différents. Quand un propriétaire achète le lot voisin sur lequel son terrain bénéficiait d'une servitude, la servitude s'éteint (ex. la servitude de passage n'est plus nécessaire, puisque c'est le même propriétaire). En pratique, en matière de conservation, un organisme de conservation peut acquérir un lot dans le voisinage, ou encore deux organismes environnementaux peuvent se partager l'acquisition d'une partie des lots dans un même voisinage et ainsi établir des servitudes de conservation l'un envers l'autre. Néanmoins, cette règle est parfois difficile à respecter, les organismes n'ayant pas toujours la possibilité de posséder un terrain à proximité ni les ressources pour en acquérir.



Figure 3 : Manoir-de-la-Seigneurie de Saint-Vallier - Source : voir p.45



Figure 3a : Pointe-de-Saint-Vallier - Source : voir p.45

### **Exemple : La pointe de Saint-Vallier**

Le Domaine Pointe-de-Saint-Vallier dans la MRC de Bellechasse comprend une maison ancestrale, dont la première construction remonte à 1745, et un grand domaine où l'on trouve un jardin fleuri, des terrains agricoles, un bois, des berges et une pointe au bord du fleuve Saint-Laurent. Les derniers propriétaires privés ont cédé, en 1999, la maison et les terres à Héritage canadien du Québec, et les lots de grève à Conservation de la Nature. Les deux organismes se sont mutuellement consenti des servitudes de conservation. Conservation de la Nature s'occupe de la gestion du milieu naturel du domaine<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Source : <https://www.pointedesaintvallier.com/> et entrevue avec Jacques Archambault, directeur général d'Héritage canadien du Québec, janvier 2019. Voir aussi sur le site Web de Conservation de la nature : <http://www.natureconservancy.ca/fr/nous-trouver/quebec/projets-vedettes/chaudiere-appalaches/pointe-de-saint-vallier.html>

### **Le voisinage**

L'obligation de voisinage n'a toutefois pas à être interprétée de façon rigide. Les lots n'ont pas à être contigus. On parlera plutôt de *voisinage utile*. L'utilité dépend du service rendu. Pour les servitudes environnementales, Girard réfère à la notion de *service écologique*. Par exemple, deux lots le long d'un même cours d'eau, mais à une certaine distance, peuvent tous deux contribuer à l'équilibre écosystémique de ce cours d'eau. Aussi, Girard recommande de bien identifier dans le contrat les objectifs poursuivis par une servitude de conservation, en indiquant les caractéristiques naturelles et patrimoniales que l'on veut préserver, et les relations écosystémiques qui existent à cet égard entre les propriétés concernées.

### **La perpétuité**

La servitude réelle est habituellement perpétuelle, tant que subsistent les propriétés distinctes visées, car elle s'applique aux propriétés, peu importe les propriétaires. Elle va continuer à s'appliquer malgré la vente ou la cession d'une propriété. C'est là un des objectifs importants recherchés par les constituants. Certes, c'est en général la raison d'être des organismes de conservation. Ce peut aussi être le désir d'un propriétaire de préserver à jamais le patrimoine qu'il apprécie. La servitude permet de renforcer la relation entre eux. Une servitude perpétuelle peut également apporter une garantie additionnelle à une citation d'un bien patrimonial culturel par une municipalité. La citation se fait par un règlement qui peut être changé par une nouvelle administration au pouvoir, mais pas la servitude. Cependant, l'acte de constitution de la servitude peut aussi fixer une échéance, par exemple 30 ou 50 ans, selon la volonté des parties. Un propriétaire institutionnel, comme une université qui posséderait de vastes terrains, peut vouloir se garder une porte de sortie pour un développement futur et ne pas s'engager à perpétuité. Ce fut le cas pour le sommet d'Outremont, qui fait l'objet non pas de servitudes, mais de baux de 50 ans (cet exemple est présenté plus loin).

## **2.2.2 La servitude personnelle**

La servitude personnelle n'est pas reconnue dans le Code civil comme telle, bien que plusieurs auteurs en traitent. C'est une charge imposée à une propriété foncière, mais en faveur d'une personne et non d'une autre propriété. Il n'y a pas nécessité de deux propriétés distinctes. Il y a une propriété sur laquelle est consentie une servitude. Cette servitude personnelle sera aussi inscrite au registre foncier, car elle touche à des droits réels. Comme l'exprime Girard, « la charge est réelle par son objet et personnelle par son sujet ». Attachée à la personne, la servitude personnelle a généralement une durée limitée, puisqu'elle disparaît à son décès.

Ce serait une formule bien commode pour un organisme de conservation lorsqu'il n'est pas propriétaire dans le voisinage. Un tel organisme est une personne morale en droit. La servitude personnelle est plus difficile à valider juridiquement. Cependant, un tel organisme va quand même vouloir une servitude perpétuelle. Girard considère que l'évolution de la jurisprudence le permet. D'autres juristes émettent de sérieuses réserves concernant la servitude de conservation : M<sup>e</sup> Gidrol-Mistral la considère plutôt fragile<sup>11</sup>. Dans d'autres provinces ou pays, ces ambiguïtés ont été réglées dans des lois spécifiques visant la conservation (voir plus loin).

<sup>11</sup> Pour une discussion récente de ces réserves à caractère juridique, voir Gaële Gidrol-Mistral, 2017. « *L'environnement à l'épreuve du droit des biens* », *McGill Law Journal*, vol 62, no 3, 687-737

### 2.2.3 Le recours à la servitude pour fins de conservation au Québec

Malgré les incertitudes sur le plan juridique, les avantages de la servitude sont nombreux. La servitude est souvent financièrement intéressante, à la fois pour le propriétaire et pour la collectivité. Pour le propriétaire, la possibilité de continuer à utiliser sa propriété pour lui-même présente aussi un intérêt certain.

Quant au coût, il est généralement inférieur aux coûts de l'acquisition. Comme il s'agit de droits partiels, c'est donc souvent moins cher pour la collectivité. Toutefois, en contexte urbain, les terres sont souvent convoitées pour du développement et donc la valeur marchande d'une servitude de non-construction peut y être aussi élevée que la valeur de l'acquisition totale d'un terrain. Les coûts peuvent aussi varier en fonction du type d'engagement souhaité.

Un propriétaire peut aussi vouloir faire don d'une servitude de conservation et en tirer des avantages fiscaux. Les bénéfices fiscaux peuvent compenser significativement les pertes possibles. Les avantages fiscaux sont reconnus à l'échelle de tout le Canada dans le cas de dons écologiques<sup>12</sup>. Un propriétaire peut en tirer la possibilité d'une exemption d'impôt sur le revenu, ainsi que sur les gains en capital. Un don écologique peut viser une simple servitude ou la totalité du droit de propriété sur une terre.

À noter que la surveillance de la propriété, les démarches nécessaires pour faire respecter les dispositions de la servitude, l'information à fournir aux propriétaires subséquents occasionnent des coûts pour l'organisme de conservation. Celui-ci doit donc sopeser les avantages et les charges d'une telle servitude. Aussi, il est courant qu'un tel organisme cherche à constituer, grâce à des dons en argent, un fonds de dotation pour la gestion du site. Si l'organisme de conservation est aussi reconnu comme organisme de charité, il pourra accorder des reçus de charité pour les dons qui lui sont faits.

Par ailleurs, le propriétaire peut vouloir continuer à utiliser sa propriété : il peut vouloir continuer à occuper sa maison, il peut souhaiter utiliser une partie de son terrain pour l'agriculture, ou conserver un droit de coupe ou de pêche, selon les termes de l'entente. Tout dépend bien sûr du type de site et des caractéristiques à préserver. Si l'objectif est la conservation intégrale de toute la propriété, la servitude est moins efficace, car le propriétaire aurait moins de possibilités d'usage et il ferait aussi bien de vendre ou de donner toute la propriété. Malgré cela, pour une très grande propriété, il est tout à fait possible de maintenir une activité humaine sur une partie, tout en consacrant une autre partie, souvent la majeure partie, à une conservation pratiquement intégrale.

Aussi, il arrive que des arrangements soient convenus directement entre propriétaires sans passer par des intermédiaires publics ou communautaires. Il est assez fréquent qu'un propriétaire d'un domaine avec une maison ancestrale et un grand terrain lotisse et vende une partie de son terrain afin de financer la rénovation de la maison patrimoniale. Le nouveau lot et les nouvelles constructions seront sujets aux règlements municipaux. Dans certains cas, le contrat de vente prévoit des limitations aux nouveaux développements. Ce sont des clauses restrictives, ou *restrictive covenants* en *common law*. Une telle clause restrictive peut aussi être utilisée dans le cas d'un don de terrain, par exemple pour des missions communautaires. Le Domaine Gault au mont Saint-Hilaire, a été légué par testament à l'Université McGill afin de préserver son caractère naturel, ainsi que pour des fins de recherche et d'enseignement<sup>13</sup>. Ce n'est pas une servitude, mais les limitations qui y sont définies ont un caractère contraignant.

<sup>12</sup> Voir <http://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/prive/don-visa/> et <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/financement-environnement/programme-dons-ecologiques.html>

<sup>13</sup> Voir <https://gault.mcgill.ca/fr/la-reserve/#397-andrew-hamilton-gault>



Figure 4 : Cathédrale Christ Church - Source : voir p.45

### Exemple : La cathédrale Christ Church

Située au cœur du quartier des affaires montréalais, au coin des rues Sainte-Catherine et Union, la cathédrale anglicane aurait pu risquer de tomber aux mains de développeurs commerciaux. Elle a plutôt été conservée grâce à des arrangements audacieux. Une partie de ses terrains a été cédée pour la construction d'une tour de bureaux, la Maison des Coopérants, aujourd'hui la Tour KPMG, tandis qu'un centre commercial souterrain a été construit sous la cathédrale. Le contrat passé devant notaire en 1985 n'est pas une vente, mais un bail emphytéotique de 99 ans. Cela implique que toutes ces constructions reviendront à la corporation de la cathédrale en 2084. Le contrat comprend aussi une clause de servitude consentie sur la propriété de la cathédrale, en faveur de la propriété sous bail emphytéotique, à l'effet de conserver la cathédrale *dans sa forme ou sa fonction*. Ainsi, le potentiel de développement du site de la cathédrale est en quelque sorte gelé. Il est prévu que des rénovations pourront être apportées à la cathédrale, mais dans le respect du volume et des matériaux de la cathédrale. Cette servitude est de même durée que le bail, soit 99 ans. C'est un des rares exemples de servitudes connues à Montréal où un patrimoine culturel est ainsi préservé. Par la suite, la cathédrale Christ Church a été classée immeuble patrimonial par le ministre de la Culture et des Communications du Québec en 1988<sup>14</sup>.

Pour les organismes de conservation, les distinctions entre servitude réelle et personnelle et les incertitudes quant à leur portée rendent la servitude plus difficile à établir. Elles ont conduit beaucoup d'organismes à réclamer des modifications législatives permettant un allègement des règles pour les organismes de conservation. De tels allègements ont été fréquemment adoptés dans des États américains et des provinces canadiennes, comme on le verra bientôt. Il semble que le législateur québécois a été, jusqu'à présent, réticent à changer les règles relatives aux servitudes.

<sup>14</sup> Source : Guy Pinard, *Montréal, son histoire, son architecture*. Vol. 6, Éd. du Méridien, Montréal, 1995. On peut trouver le contrat de bail emphytéotique au Registre foncier du Québec, enregistré en novembre 1985, sous le no. 3656020

Il a cependant introduit la réserve naturelle, qui vise à faciliter les ententes à des fins de conservation des milieux naturels (présentée plus loin). Toutefois, il n'y a pas de tel accommodement en matière de patrimoine culturel (on y reviendra).

En pratique, les organismes utilisent une variété d'outils qui vont de l'acquisition ou de la donation pure et simple à la réserve naturelle, au bail ou louage, etc. Selon les circonstances, la servitude n'est pas toujours l'outil idéal. Chaque cas est particulier et demande une adaptation des outils disponibles. Il peut être pratique pour un groupe de propriétaires dans un milieu de villégiature voulant préserver leur paysage de se consentir mutuellement des servitudes de non-construction sur leurs propriétés réciproques; c'est assez fréquent, notamment dans les Cantons de l'Est, par exemple, autour de certains lacs, tel le lac Massawippi.

Toutefois, dans plusieurs situations, il faut utiliser une brochette d'outils complémentaires et adapter les ententes aux circonstances et acteurs concernés. La Ville de Montréal a adopté une *Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels* en 2004, qui propose une utilisation combinée et stratégique des outils disponibles. D'autres municipalités ont adopté des politiques semblables<sup>15</sup>. Selon le cas, Montréal a combiné des outils réglementaires, des acquisitions et des ententes avec les propriétaires, qui peuvent inclure des échanges de terrains, des baux à long terme, des servitudes, ainsi que des montages financiers et des partenariats publics/privés.



Figure 5 : Parc Tiohtià:ke Otsira'kéhne du sommet Outremont - Source : voir p.46

#### Exemple : Parc du sommet Outremont<sup>16</sup>

Le mont Royal et ses flancs constituaient un des territoires, appelés écoterritoires, visés par cette politique. Dans le plan de mise en valeur du mont Royal de 1992, la Ville de Montréal considérait qu'il fallait concevoir la montagne selon le concept des trois sommets qui la forment, incluant non seulement les parcs du Mont-Royal et du sommet de Westmount, mais aussi les cimetières et la couronne d'institutions sur ses flancs. Ce concept a été intégré dans les désignations successives de site du patrimoine par

<sup>15</sup> Voir Alexandre Massé, 2010. *Stratégies de protection des milieux naturels de Sherbrooke : en route vers une politique de conservation*, Essai en vue de l'obtention d'une maîtrise en environnement, Université de Sherbrooke. Il cite les exemples de Longueuil, Laval, St-Jean-sur-Richelieu, Bromont, Gatineau et Drummondville, en plus de Montréal

<sup>16</sup> Ville de Montréal. 2013. *Bilan 2009-2013. Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels*

la Ville de Montréal, puis d'arrondissement historique et naturel par le gouvernement du Québec, aujourd'hui renommé site patrimonial du Mont-Royal. L'esprit de concertation qui a animé la mise en œuvre de ces statuts patrimoniaux a généré une collaboration fructueuse, notamment entre la Ville, le cimetière Notre-Dame-des-Neiges et l'Université de Montréal. Ainsi, à la suite d'une entente sous forme de bail à long terme, ces deux institutions ont cédé, pour une durée d'environ 50 ans, chacune une portion de leurs terrains pour la constitution d'un nouveau parc sur le flanc nord de la montagne. S'ajoutant aux mesures de protection et de mise en valeur de la montagne, ce site porte le nom de parc Tiohtià:ke Otsira'kéhne sur le sommet d'Outremont, inauguré en juin 2017, un nom qui constitue, par ailleurs, un élément de la démarche de réconciliation de la Ville avec les autochtones.

Dans tous les cas, le dialogue et la négociation entre les propriétaires et les organismes intéressés sont essentiels.

#### 2.2.4 La réserve naturelle au Québec

En réponse aux demandes des organismes de conservation, le législateur québécois a introduit le concept de réserve naturelle dans la *Loi sur les réserves naturelles en milieu privé*, en 2001. Maintenant intégrée à la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*<sup>17</sup>, la réserve naturelle figure parmi plusieurs mesures pour la conservation des milieux naturels. Elle a pour particularités de viser spécifiquement les terres privées et de n'impliquer aucune appropriation publique. Il s'agit d'une reconnaissance qui peut être accordée par le ministre de l'Environnement à une propriété privée à des fins de conservation, lorsque ses caractéristiques sur les plans biologique, écologique, faunique, floristique, géologique, géomorphologique ou paysager présentent un intérêt<sup>18</sup>.

Pour l'obtention de cette reconnaissance, il doit y avoir une entente entre le propriétaire et le ministère, ou avec un organisme de conservation ou autre gestionnaire. Cette entente doit notamment indiquer les caractéristiques d'intérêt du site, les conditions de gestion, les mesures de conservation. La reconnaissance fait l'objet de publication dans les documents officiels et dans le registre des aires protégées que tient le ministre.

Juridiquement, l'entente est un contrat sur la propriété qui peut s'apparenter à une servitude personnelle. Elle doit être inscrite au registre foncier, de manière à s'assurer que les acquéreurs subséquents en soient informés et soient liés par elle. Toutefois, la réserve naturelle est plus qu'une servitude personnelle, car elle fait l'objet d'un encadrement gouvernemental important, tant pour sa reconnaissance que pour les modifications à l'entente ou la fin de la reconnaissance. Le gouvernement a aussi une part de responsabilité quant à la surveillance sur ces terres.

La réserve naturelle peut être perpétuelle ou à durée déterminée, mais pas moins de 25 ans. L'entente peut être modifiée avec l'accord des parties, selon les circonstances et dans le respect des objectifs de conservation. Les mesures d'inspection et les pénalités en cas d'infraction prévues à la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* pour les autres types d'espaces protégés s'appliquent aussi aux réserves naturelles.

<sup>17</sup> *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, L.R.Q., c. C-61.01, ch. II sur la Réserve naturelle

<sup>18</sup> *Id.*, article 54

La réserve naturelle reconnue offre certains avantages fiscaux à son propriétaire, notamment une possibilité d'exemption des taxes foncières municipales et scolaires. Toutefois, il est possible pour une municipalité d'imposer le paiement d'une certaine compensation pour services municipaux<sup>19</sup>.



Figure 6 : Réserve naturelle Père Louis Trempe - Source : voir p.46

### Exemple : La réserve naturelle du Père-Louis-Trempe, sur les terrains de l'Oratoire Saint-Joseph, à Montréal<sup>20</sup>

Adossé au mont Royal et faisant partie du site patrimonial du Mont-Royal, l'Oratoire Saint-Joseph possède aussi des terrains non développés à proximité du sommet Westmount. Ces terrains boisés, vestiges de la grande forêt qui couvrait jadis la montagne, forment un écrin de verdure derrière le sanctuaire. L'Oratoire a décidé de conserver cet espace vert et, en concertation avec le gouvernement du Québec, la Ville de Westmount, Les amis de la montagne, le Bureau du Mont-Royal et Nature-Action, il a obtenu la reconnaissance de réserve naturelle pour ces lots en 2014.

### 2.2.5 La fiducie d'utilité sociale selon le Code civil du Québec

De création relativement récente<sup>21</sup>, cet outil encore mal connu a été utilisé avec succès dans des cas de protection des milieux naturels, mais également pour la protection de terres agricoles<sup>22</sup>. La fiducie d'utilité sociale est un acte juridique, passé devant notaire et inscrit au registre foncier, qui consiste à transférer un patrimoine à un autre patrimoine, et à l'affecter à une fin particulière d'intérêt général, en en confiant la gestion à un fiduciaire. Ainsi, ce nouveau patrimoine se trouve sorti du marché foncier et est voué aux seules fins établies dans l'acte de constitution.

19 *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1, articles 204 et 205

20 Source : <https://www.saint-joseph.org/fr/nature/reserve-naturelle-du-pere-louis-trempe/>

21 Introduit en 1994 dans le nouveau Code civil du Québec, article 1260 et suivants. Voir sur cet outil les textes de J.-F. Girard et de G. Gidol-Mistral, ainsi que la récente étude détaillée de M. Marchand pour Territoires innovants en économie sociale et solidaire, sur <https://tiess.ca/publications/>

22 Voir la Fiducie Protec-terre de la Ferme Cadet-Roussel, créée en 2010, <http://fermecadetrroussel.org/fiducie/fiducie.php>. Voir aussi <http://protec-terre.org/fusa>



Figure 7 : Domaine Saint-Bernard - Source : voir p.46

### Exemple : La Fiducie d'utilité sociale du Domaine Saint-Bernard, dans la municipalité de Mont-Tremblant

Cet ancien domaine des Frères de l'Instruction chrétienne a été acquis par la Ville de Mont-Tremblant en 1999. Celle-ci a créé la Fiducie du Domaine Saint-Bernard, à laquelle elle a transféré les terrains à perpétuité, au bénéfice de la collectivité en général, à des fins de protection écologique, mais aussi sociales, culturelles et patrimoniales, récréatives et sportives, scientifiques et éducatives. La fiducie est administrée par un collège de onze personnes, dont le maire de la municipalité. Les fins, les fiduciaires et les modalités de gestion sont définis à l'acte de fiducie. Le domaine de 1500 acres est ouvert au public pour la pratique récréative et scientifique. Il offre aussi de l'hébergement et des activités éducatives<sup>23</sup>.

La Fiducie de conservation des écosystèmes de Lanaudière<sup>24</sup> est un autre exemple intéressant relaté par J.-F. Girard, tandis que la Fiducie du patrimoine culturel des Augustines a révélé le potentiel prometteur de cet outil pour le patrimoine culturel<sup>25</sup>.

Au chapitre des inconvénients, on notera que la fiducie d'utilité sociale ne donne pas en soi droit à des réductions de taxes foncières. La constitution d'une fiducie et son fonctionnement impliquent d'ailleurs des frais, de sorte que l'acte de fiducie comprend souvent des dispositions financières non négligeables. Par exemple, pour le Domaine Saint-Bernard, la Ville de Mont-Tremblant a accordé à la Fiducie un capital de départ de 25 000 \$ et s'est engagée à verser annuellement un montant pour les frais de gestion. C'est quand même assez peu, les fiduciaires pouvant, de façon complémentaire, lever des fonds, recevoir des subventions et offrir des services lucratifs afin de financer la gestion et l'entretien du domaine. Bien que les juristes apprécient la simplicité de cet outil, il apparaît que la préparation de l'acte de fiducie demande un travail attentif et minutieux pour en déterminer les modalités, notamment le choix du fiduciaire et les règles de gestion.

23 Voir <https://domainsaintbernard.org/>

24 Voir <https://fcelanaudiere.ca/>

25 Voir <http://www.augustines.ca/fr> et plus loin dans le présent texte, au chapitre du patrimoine culturel

# Les outils facilités par une législation particulière au Canada et aux États-Unis

## 3.1 Les *conservation easements*, des outils qui ressemblent aux servitudes, mais pas totalement

Selon une étude pancanadienne effectuée en 2004<sup>26</sup>, les modalités générales des *easements* en vertu de la *common law* sont très semblables aux règles concernant la servitude dans le Code civil du Québec, comme l'exigence de deux propriétés distinctes, celle du voisinage, le caractère négatif ou passif des obligations imposées sur la propriété qui rend le service. Toutefois, les *conservation easements* bénéficient d'un traitement particulier.

## 3.2 Utilisation courante en conservation facilitée par des lois allégeant les contraintes juridiques

En effet, la plupart des provinces canadiennes, comme beaucoup d'États américains, ont adopté des lois particulières pour faciliter la conclusion, par des organismes de conservation ou des agences publiques, d'ententes qui ont la force d'une servitude, notamment parce qu'elles sont inscrites à un registre foncier et qu'elles lient les propriétaires subséquents, mais sans certaines de ses contraintes. Ainsi, un tel organisme n'aura pas à être propriétaire d'un terrain. De plus, une telle entente peut souvent inclure des obligations positives auxquelles s'engage un propriétaire, comme de faire lui-même certains travaux de restauration. Pour ces auteurs, les *conservation easements* sont donc principalement ces types d'ententes établies en vertu de telle législation plus flexible. Aux yeux des juristes québécois (Girard, Lamontagne), ce sont des servitudes personnelles autorisées par des lois de conservation, car elles ne sont pas effectuées entre deux propriétés, mais entre une propriété et un organisme, une personne morale. Chaque province a ses lois particulières, lesquelles peuvent viser divers objectifs de protection, incluant des milieux naturels, du patrimoine culturel, ou même des terres agricoles.

En Ontario, la *Loi sur les terres protégées*<sup>27</sup> est de cette nature. Elle facilite la conclusion de servitudes de conservation par et au bénéfice d'organismes de protection de la nature, définis comme comprenant les autorités gouvernementales et municipales, des agences publiques, ainsi que des OBNL et organismes de bienfaisance. Les servitudes de conservation peuvent viser la conservation du sol et de la faune, la protection de la quantité et de la qualité de l'eau, ou la protection de terres agricoles. Elles peuvent inclure des mesures de conservation, d'entretien, de restauration ou d'amélioration, de même que l'accès à ces terres aux mêmes fins. Le ministre des Richesses naturelles est responsable de l'application de cette loi. Toutefois, cette loi ne s'applique pas au patrimoine culturel bâti.

<sup>26</sup> Judy Atkins et al, 2004. *Conservation Easements, Covenants and Servitudes in Canada*, North American Wetlands Conservation Council, Report no 04-1

<sup>27</sup> Ontario. *Loi sur les terres protégées*, L.R.O. 1990, c. 28

## Le système d'acteurs

La protection d'espaces naturels par des acteurs privés requiert l'engagement volontaire de propriétaires privés; c'est la condition de base. Un propriétaire peut convenir d'une entente de protection avec une municipalité ou un organisme gouvernemental. Il peut aussi faire affaire avec des organismes non gouvernementaux qui œuvrent à l'échelle locale, régionale ou nationale. Ces organismes peuvent fournir du support aux propriétaires et les aider à réaliser leur projet de conservation. Ils peuvent aussi regrouper les propriétaires ou les propriétés selon des visions écosystémiques, comme c'est le cas pour le Corridor appalachien<sup>28</sup>.

### 4.1 Importance des organismes de conservation non gouvernementaux et sans but lucratif

En Amérique du Nord, de nombreux organismes non gouvernementaux et sans but lucratif sont très actifs en matière de protection du patrimoine naturel. Ils peuvent être locaux et viser un écosystème particulier, comme une montagne, un marais, une île, une tourbière, ou un ensemble plus vaste comme une chaîne de montagnes, un cours d'eau ou un bassin, etc. Ces organismes agissent à divers niveaux. Ils peuvent œuvrer à l'échelle nationale comme Conservation de la Nature du Canada. Ils collaborent avec les municipalités et les agences gouvernementales et interagissent aussi directement avec les propriétaires. D'ailleurs, localement, c'est souvent un groupe de propriétaires qui va former une association. Certains de ces organismes se sont donné un nom de fiducie foncière, comme leurs collègues américains qui ont fondé des *land trusts*. Ce n'est pas une catégorie juridique particulière, mais une association se définissant ainsi indique bien ses objectifs, qui visent à sauvegarder le sol ou des territoires particuliers. La première du genre au Québec est la Fiducie foncière de la vallée de Ruitter, au sud des monts Sutton en 1987.

Les OBNL contribuent à identifier les terres intéressantes et à mobiliser les ressources locales ou régionales pour les protéger. Ils ont généralement un statut d'organisme de bienfaisance reconnu par l'impôt et peuvent recevoir des dons de terrains, de servitudes ou d'argent.

Ces OBNL accompagnent les propriétaires intéressés en les informant sur les différentes mesures applicables. Il existe sur le Web de nombreux documents d'information ou de vulgarisation produits par ces organismes. Il existe aussi beaucoup d'entraide entre ces organismes. Certains des organismes régionaux ou nationaux produisent des guides plus étoffés ou organisent des ateliers de formation. Au Québec, le Réseau des milieux naturels protégés (RMNAT) regroupe les organismes de conservation volontaire sur les terres privées. Il tient à jour un répertoire des milieux naturels protégés sur les terres privées.

La collaboration entre OBNL s'effectue aussi en ce qui concerne le financement, ou encore la gestion. Par exemple, un organisme national peut agir en amont et s'entendre avec un organisme local pour la surveillance et la gestion courante. Plusieurs organismes peuvent aussi collaborer pour se partager l'acquisition de plusieurs terres ou droits partiels sur des terres.

28 Voir <http://www.corridorappalachien.ca/>

Les OBNL vont donc accompagner les propriétaires en les aidant à choisir les meilleurs outils et à constituer leur dossier. Ils les aideront à identifier les caractéristiques écologiques et patrimoniales à protéger. Ces aspects sont importants pour l'obtention d'avantages fiscaux, par exemple.

Les OBNL jouent ainsi un rôle important dans la négociation des ententes de conservation et la rédaction de leur contenu. C'est dans ces ententes que seront précisés non seulement les éléments à préserver, mais aussi les mesures d'entretien, de surveillance, de restauration d'habitat ou d'aménagement de sites, ainsi que les modalités d'accès, que ce soit pour les scientifiques ou pour le grand public.

La présence d'OBNL dans la conservation peut aussi faciliter la continuité d'une servitude, particulièrement quand les propriétaires changent. Un OBNL peut informer un nouvel acquéreur et poursuivre la collaboration avec lui. Il peut assurer un suivi de l'état des lieux et de la biodiversité. Il peut même aider à effectuer des aménagements de restauration ou autres.

Quelle est la part des servitudes et des autres outils de conservation dans l'action des OBNL? Selon le RMNAT, c'est plus de 500 km<sup>2</sup> qui sont protégés sur les terres privées au Québec. Conservation de la nature du Canada est probablement l'OBNL le plus important en ce domaine au Québec. Son action remonte à 1978, avec sa première acquisition d'une île sur le fleuve, près de Montréal. Sur les quelque 400 projets qu'elle a réalisés au Québec, il a conclu environ 65 servitudes. Pour les autres terrains, l'éventail des outils est divers, mais c'est souvent l'acquisition totale qui est favorisée, car c'est ce qui offre davantage de contrôle. Ces chiffres fournissent une indication de l'importance des outils. Il peut aussi arriver que les outils soient utilisés successivement dans le temps. Par exemple, on peut commencer avec une servitude, et ensuite continuer à négocier vers d'autres formules.

## 4.2 Des sociétés d'État partenaires

Dans certaines provinces ou certains États américains, des agences gouvernementales assument un rôle très important et négocient avec les propriétaires privés des servitudes ou autres formes d'ententes. C'est le cas, par exemple, de la Fiducie du patrimoine de l'Ontario (voir plus loin dans ce texte).

La Fondation de la faune du Québec, un organisme qui relève du ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs, a été créée en 1984 pour aider à protéger les habitats fauniques. Elle travaille en partenariat avec les organismes du milieu en contribuant de l'aide financière et technique. Elle intervient aussi parfois directement dans l'acquisition de terrains et la négociation d'ententes avec des propriétaires. Par exemple, elle a acquis plusieurs terres à Châteauguay. Certaines d'entre elles peuvent être gérées en partenariat, par exemple, avec Canards Illimités.

Avec la réserve naturelle, le ministère de l'Environnement du Québec joue un rôle clé, puisque c'est lui qui en accorde la reconnaissance. Il va également approuver l'entente, qu'elle soit faite avec lui ou avec un OBNL, et va exercer une certaine vigilance quant au respect de la réserve naturelle.

Environnement Canada et le Fonds de la Nature du Canada gèrent des programmes d'aide financière pour la protection des milieux naturels, dont certains visent expressément les terres privées<sup>29</sup>. La Fiducie nationale du Canada joue un certain rôle aussi pour le soutien des sites du patrimoine canadien. Au Québec, en matière de patrimoine culturel, c'est le ministère de la Culture et des Communications qui s'en occupe, avec en appui le Fonds du patrimoine culturel québécois (on y reviendra). Ces programmes sont fort utiles pour les OBNL de conservation.

29 Voir <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/patrimoine-naturel/fonds.html>

Ainsi, il appert que des ministères et des sociétés d'État agissent de façon significative pour la protection des milieux naturels au moyen d'actions de négociation directe auprès des propriétaires, ou par des programmes de soutien et de financement. Ce sont eux également qui gèrent les programmes de reconnaissance à des fins fiscales, tels les visas pour dons écologiques.

### 4.3 Les municipalités, importantes partenaires et bénéficiaires

De plus en plus de municipalités s'intéressent à la protection des patrimoines naturels et culturels. Plusieurs acquièrent des sites ou négocient des ententes, parfois en collaboration avec des OBNL.

En effet, les municipalités peuvent négocier des servitudes avec des propriétaires privés, tout comme les OBNL. Les municipalités peuvent être bénéficiaires d'une servitude, d'un don, d'un bail ou autre entente.

Une municipalité peut aussi consentir des ententes, voire céder des droits sur certains de ses terrains<sup>30</sup>. Elle peut, par exemple, par une telle entente avec un OBNL de conservation, lui confier la gestion d'espaces naturels. La Ville de Mont-Tremblant a ainsi confié le Domaine Saint-Bernard, ancienne propriété d'une communauté religieuse, à une fiducie d'utilité sociale, comme mentionné précédemment.

Les municipalités disposent aussi d'outils particuliers pour la protection de milieux naturels, outre leurs pouvoirs règlementaires de limitation du développement en milieu naturel fragile évoqués précédemment (voir section 1.2). Par exemple, une municipalité peut exiger une contribution pour fins de parcs équivalente à 10 % du terrain lors d'un nouveau développement ou redéveloppement. Cette contribution peut aussi être utilisée pour la protection de milieux naturels.

Les municipalités régionales de comté peuvent également établir des parcs régionaux sur des terres privées, en concluant des ententes avec les propriétaires concernés<sup>31</sup>.

---

30 Voir sur ce point les précisions de Girard, 2014, p. 79 et suivantes

31 Voir <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/intervention/parcs-regionaux/>

# L'utilisation des servitudes de conservation (ou *conservation easements*) pour le patrimoine culturel immobilier en Amérique du Nord

De façon générale, aux États-Unis, les *conservation easements* sont utilisés autant pour le patrimoine bâti que pour les milieux naturels. C'est aussi le cas dans plusieurs provinces canadiennes, mais pas au Québec où les servitudes sont pratiquement inexistantes relativement au patrimoine culturel. Pourquoi? Y aurait-il avantage à y recourir plus fréquemment? À quelles conditions?

Le patrimoine culturel est souvent traité dans des lois distinctes de celles concernant les milieux naturels<sup>32</sup>. Certaines des mesures disponibles pour les milieux naturels peuvent ne pas s'appliquer pour le patrimoine culturel et vice versa. Il faut donc bien prendre en considération les différents régimes. De plus, les réseaux d'acteurs sont aussi généralement fort distincts.

## 5.1 Avantages fiscaux différents

D'abord, il faut savoir qu'aux États-Unis, le don de *conservation easement* à des fins de protection culturelle est encouragé par des avantages fiscaux, comme c'est le cas pour les milieux naturels. Il y a possibilité d'obtenir une réduction de l'impôt sur le revenu. Certaines conditions sont néanmoins requises. Ainsi, la valeur patrimoniale du bien doit être établie, et le don doit être fait en faveur d'un organisme reconnu, qu'il soit public ou privé<sup>33</sup>. Au Canada, les avantages fiscaux existants pour les dons écologiques ne s'appliquent pas au patrimoine culturel, du moins pas à la même ampleur (cela reste à vérifier dans chaque situation et selon le moment).

On peut aussi obtenir aux États-Unis des crédits d'impôt pour le coût des travaux de réparation ou de restauration de propriétés patrimoniales<sup>34</sup>. Une telle mesure peut faire une énorme différence pour assurer la pérennité des sites et bâtiments patrimoniaux. Cela n'existe pas au Canada. Cependant, le soutien aux travaux de restauration peut aussi être traité par des subventions, comme c'est le cas au Québec.

En matière de patrimoine culturel, certaines provinces offrent en revanche des possibilités de réduction de la taxe foncière. En Ontario, une municipalité peut adopter un règlement pour réduire la taxe foncière des immeubles culturels désignés, lorsqu'ils ont fait l'objet d'une entente sous forme de servitude de protection patrimoniale ou d'un accord de conservation du patrimoine, sans

32 Au Québec, on a la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, déjà citée, et la *Loi sur le patrimoine culturel*, L.R.Q., c. P-9.002. Cette dernière a remplacé en 2012 la *Loi sur les biens culturels*, adoptée en 1972.

33 Exemple, (U.S.) National Park Service. Technical Preservation Services. 2010. *Easements to Protect Historic Properties: A Useful Historic Preservation Tool with Potential Tax Benefits*

34 National Park Service – U.S. Department of the Interior. Technical Preservation Services. *Tax Incentives for Preserving Historic Properties*. <https://www.nps.gov/tps/tax-incentives.htm>

servitude, mais à long terme, entre le propriétaire et la municipalité<sup>35</sup>. À noter que la désignation de propriété culturelle effectuée par une municipalité en Ontario n'entraîne pas l'obligation automatique d'en préserver la valeur patrimoniale, comme c'est le cas pour les biens patrimoniaux classés par le ministre ou cités par les municipalités au Québec<sup>36</sup>. Toutefois, les municipalités ontariennes peuvent adopter des règlements qui fixent les règles minimales d'entretien de tels bâtiments. Une entente ou une servitude pourra permettre un encadrement plus spécifique à chaque bâtiment.

Au Québec, jusqu'au remplacement de la *Loi sur les biens culturels* par la *Loi sur le patrimoine culturel*, tout bien culturel immobilier classé non commercial pouvait être exempté d'une partie de la taxe foncière municipale. Le gouvernement versait l'équivalent à la municipalité concernée<sup>37</sup>. Cette possibilité n'a pas été reproduite dans la *Loi sur le patrimoine culturel* de 2011.

## 5.2 Servitude ou désignation?

D'autre part, la protection du patrimoine culturel au Québec s'effectue bien différemment du reste de l'Amérique du Nord. Pour comprendre l'intérêt des *conservation easements* pour le patrimoine culturel en Amérique du Nord, il apparaît en effet utile de les comparer brièvement avec les mécanismes de désignation patrimoniale.

### 5.2.1 Ailleurs qu'au Québec les municipalités ont un rôle déterminant, mais relativement limité

Alors qu'au Québec le classement des biens culturels par le ministre de la Culture est un système bien établi, ailleurs en Amérique du Nord, ce sont surtout les municipalités qui identifient et protègent le patrimoine culturel. Or, en général, les municipalités ont moins de pouvoirs qu'un gouvernement provincial. Leurs pouvoirs dépendent de lois provinciales; elles ont donc une marge de manœuvre plus limitée.

La désignation, mais aussi l'encadrement des biens culturels sous forme de restrictions et de mécanismes d'autorisations préalables, sont généralement faits par les municipalités dans ces régimes, sur la base de lois des provinces ou des États qui en déterminent les modalités. Au Canada, chaque province a ses propres règles, plus ou moins contraignantes. Certaines provinces sont plus actives. Comme le but du présent texte n'est pas de passer en revue toutes les lois des provinces, on se concentrera ici principalement sur le cas de l'Ontario. En Ontario, ce sont les municipalités, mais aussi la Fiducie du patrimoine, qui sont les principaux acteurs.

Dans plusieurs provinces, une telle désignation ne requiert pas le consentement du propriétaire, contrairement à une servitude de conservation, qui est un contrat volontaire entre le propriétaire et une autre entité, publique ou privée. Ainsi, en Ontario, une désignation peut être imposée à un propriétaire, sous réserve toutefois d'une consultation préalable, le propriétaire pouvant en appeler à un organisme provincial<sup>38</sup>. Cependant, une désignation patrimoniale par une municipalité ontarienne

35 Voir [http://www.mtc.gov.on.ca/fr/heritage/heritage\\_tax\\_relief.shtml](http://www.mtc.gov.on.ca/fr/heritage/heritage_tax_relief.shtml) consulté le 3 février 2019

36 *Loi sur le patrimoine culturel*, articles 26 et 136

37 *Loi sur les biens culturels*, article 33

38 Voir Ontario. Ministère de la Culture. 2006. *La désignation des biens patrimoniaux. Guide de désignation municipale des biens individuels aux termes de la Loi sur le patrimoine de l'Ontario*. Série Protégeons le patrimoine ontarien. p. 10

à elle seule n'entraîne pas pour le propriétaire l'obligation d'entretenir ce bien de façon soutenue<sup>39</sup>. Par ailleurs, la *Loi sur le code du bâtiment* autorise les municipalités à adopter des règles minimales d'entretien des biens sur leur territoire, tandis que, selon la *Loi sur le patrimoine*, un tel règlement municipal peut aussi établir des normes minimales d'entretien des caractéristiques patrimoniales des biens désignés patrimoniaux<sup>40</sup>. De plus, un propriétaire qui veut apporter une modification à sa propriété ainsi désignée doit obtenir l'accord de la municipalité.

En Ontario, jusqu'en 2005, l'encadrement municipal des propriétés désignées était plutôt perçu comme des directives flexibles. Par exemple, elles pouvaient retarder la démolition, mais pas l'interdire. Depuis 2005, les mesures de contrôle, comme les règles d'entretien ou les limites à la démolition, y sont plus sévères. Il reste qu'un propriétaire récalcitrant peut passivement négliger d'entretenir sa propriété, de sorte qu'avec le temps, sa démolition risque de devenir inévitable.

## 5.2.2 La servitude, une approche négociée pour pallier les faiblesses des moyens municipaux

Plusieurs lois provinciales se sont raffermies plus récemment et plusieurs municipalités se sont dotées de moyens plus étoffés<sup>41</sup>. Néanmoins, la faiblesse relative des pouvoirs municipaux, considérant leur manque de moyens ou de volonté, mais aussi les particularités de chaque site patrimonial, ont conduit les acteurs en patrimoine culturel à chercher à négocier directement avec les propriétaires des servitudes de protection. Aussi, plusieurs provinces canadiennes prévoient, dans leur législation sur le patrimoine culturel, des possibilités d'ententes de type servitude ou *conservation easement*, entre des propriétaires et des autorités locales ou gouvernementales.

En Colombie-Britannique, les municipalités peuvent convenir avec les propriétaires des *heritage revitalization agreements*. Ces ententes de revitalisation patrimoniale permettent de définir de façon plus détaillée comment seront gérés les sites désignés lors de travaux de restauration.

En Ontario, l'article 37 de la *Loi sur le patrimoine de l'Ontario* autorise les municipalités à recourir à la « servitude de protection patrimoniale culturelle ». Pour ce faire, la loi prévoit qu'une municipalité peut adopter un règlement afin de déterminer les modalités d'une servitude de protection d'une propriété patrimoniale culturelle. Selon cet article, une telle servitude, convenue avec un propriétaire, peut être enregistrée au registre foncier et ainsi être opposée à tout propriétaire subséquent; cette servitude peut être positive ou négative. De plus, il n'est pas nécessaire que ce soit au bénéfice d'un terrain voisin dont la municipalité serait propriétaire. Enfin, la municipalité peut céder cette servitude à une autre personne ou un autre organisme, par exemple, une société historique ou un OBNL voué à la protection du patrimoine. En confiant ainsi le soin de gérer une servitude à un tel organisme, une municipalité évite de se placer en conflit d'intérêts face aux pressions de développement.

On retrouve aussi en Ontario la possibilité pour une municipalité de conclure avec un propriétaire un accord de conservation du patrimoine (*heritage conservation agreement*), qui n'est pas une servitude et qui ne serait pas enregistré au registre foncier, et donc pas perpétuel. Un tel accord peut être reconnu à des fins fiscales, comme mentionné plus haut.

Ces servitudes et accords sont volontaires et constituent un engagement de la part du propriétaire à maintenir son bien en bonne condition et à soumettre toute modification du bien à l'approbation

39 Ontario. Ministère de la Culture. 2005. *À vos marques! Allègement fiscal à l'égard des biens patrimoniaux. Un Guide pour les municipalités.* p. 6

40 Ontario. *Loi sur le code du bâtiment*, L.O. 1992, c. 23, article 15.1 et *Loi sur le patrimoine*, L.R.O. 1990, c. O.18, article 35.3

41 Par exemple, la Ville de Toronto s'est dotée de plusieurs programmes en matière de patrimoine culturel immobilier : <https://www.toronto.ca/city-government/planning-development/heritage-preservation/>

de la municipalité ou de la Fiducie du patrimoine<sup>42</sup>. Ces ententes vont souvent comprendre des listes détaillées des éléments patrimoniaux à préserver. De leur côté, ces organismes s'engagent à assurer un suivi régulier sur l'état du bien.

Enfin, aspect intéressant, plusieurs de ces ententes incluent une clause selon laquelle le propriétaire s'engage à prendre une assurance contre les risques de perte des bâtiments concernés et à consacrer toute indemnité reçue en cas de bris à leur réparation, restauration ou remplacement.

## 5.3 Le rôle majeur de la Fiducie du patrimoine en Ontario

### 5.3.1 Mandat large

En Ontario, la Fiducie du patrimoine exerce un rôle très important. Entre autres, à l'échelle provinciale, c'est elle principalement qui négocie les servitudes de protection (*conservation easements*) en matière de patrimoine. La Fiducie est une société d'État constituée en vertu de la *Loi sur le patrimoine de l'Ontario*. Elle relève du ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport. Elle n'a pas seulement un rôle de conseil et de recherche comme le Conseil du patrimoine au Québec. De façon générale, elle a le mandat d'encourager et de faciliter la protection et la préservation du patrimoine de l'Ontario. La Fiducie gère le registre des biens patrimoniaux qui compte 30 200 propriétés désignées, principalement par les municipalités<sup>43</sup>. Elle s'occupe aussi de divers programmes d'éducation et de mise en valeur, par exemple, les plaques provinciales, la semaine du patrimoine, la commémoration des lieux de sépulture des premiers ministres, le patrimoine culturel immatériel.

### 5.3.2 Pouvoirs d'acquisition de droits de propriété

Relativement à ce qui nous concerne, la Fiducie peut aussi recevoir et acquérir des biens patrimoniaux, ainsi que les entretenir et les restaurer. La Fiducie a, à ce jour, signé 275 servitudes de conservation, dont 196 concernent des propriétés culturelles, et est propriétaire de 197 sites, dont 27 comprennent des bâtiments patrimoniaux<sup>44</sup>. La servitude de conservation est une protection supplémentaire, en collaboration avec le propriétaire. Elle permet d'aller plus loin que la désignation, car on peut y prévoir des modalités d'entretien, de réparation ou de restauration spécifiques à chaque site. Celles de la Fiducie visent surtout des propriétés d'intérêt pour toute la province, tels d'anciens palais de justice ou hôtels de ville, d'anciens domaines ayant appartenu à des personnalités importantes, ou encore des églises historiques. Les bâtiments publics sont ainsi plutôt majoritaires. Les municipalités peuvent aussi convenir de servitudes de conservation sur des propriétés d'intérêt pour le patrimoine culturel de leur communauté, comme déjà mentionné. Les propriétaires qui veulent bénéficier des réductions de taxes foncières doivent consentir une servitude ou convenir un accord avec la municipalité.

Le caractère généralement perpétuel de la servitude, sa capacité à s'adapter à un site de façon précise et détaillée, ainsi que l'indépendance et le prestige de la Fiducie donnent beaucoup de solidité au patrimoine ainsi protégé.

42 Voir les exemples d'accord ou de convention de servitude de protection patrimoniale sur [http://www.mtc.gov.on.ca/fr/heritage/heritage\\_tax\\_relief.shtml](http://www.mtc.gov.on.ca/fr/heritage/heritage_tax_relief.shtml), consulté le 3 février 2019

43 Fiducie du patrimoine ontarien, <https://www.heritagetrust.on.ca/fr/>, consulté le 3 février 2019

44 *Idem*; et entrevue téléphonique avec le personnel de la Fiducie, le 13 mars 2019



Figure 8 : John McKenzie House - Source : voir p.46



Figure 8a : John McKenzie - plaque de servitude - Source : voir p.46

### Exemple : La *John McKenzie House*

Cette maison est aujourd'hui le siège social de la Société d'histoire de l'Ontario. Lorsque les derniers résidents ont quitté la maison en 1988, elle a été acquise par la Ville de North York (maintenant partie de la Ville de Toronto), en échange d'un transfert de droits de développement sur une propriété voisine. Néanmoins, la maison est restée vacante pendant cinq ans. La Société d'histoire de l'Ontario a réussi à la faire désigner patrimoniale par la municipalité en 1993 et s'y est installée avec un bail de 25 ans, avec mission de restaurer la maison.

Or, la volonté municipale de densification autour des grandes artères et du métro dans les années 2000 a suscité une montée importante des valeurs foncières à Toronto et favorisé une vague de demandes des développeurs auprès des municipalités pour que soit retirée la désignation de certains sites patrimoniaux, en vue d'un redéveloppement. La maison McKenzie étant bien située, près d'une station de métro, des tours d'habitation se sont élevées aux alentours, fragilisant ainsi son statut patrimonial. La Société d'histoire voulait un statut plus puissant. Une reconnaissance provinciale lui apporterait une nouvelle couche de protection. En la doublant d'une servitude de protection patrimoniale avec la Fiducie, elle obtiendrait en plus une protection durable. Cela lui permettrait aussi de faire des collectes de fonds avec l'assurance du long terme. La servitude, incluant la maison et ses dépendances, a été signée en 2013 entre la Ville de Toronto et la Fiducie. Elle est le fruit d'une mobilisation considérable et de nombreuses années d'efforts<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> The Ontario Historical Society. *The Historic John McKenzie House*. Special 100<sup>th</sup> Anniversary Insert – 1913 to 2013. November 2013. Et entrevue téléphonique avec Rob Leverty, Executive Director, le 8 février 2019

### 5.3.3 Subvention et aspects financiers

La Fiducie du patrimoine ontarien est un organisme sans but lucratif et peut remettre des reçus de charité pour les dons qui lui sont faits. Ses propriétés sont exemptes de taxes foncières. Elle peut aussi accorder des subventions et ainsi soutenir positivement les travaux de restauration sur les propriétés privées soumises à des servitudes de protection.

### 5.3.4 Suivi des propriétés

La Fiducie offre également des services de suivi, d'inspection et de recommandation aux propriétaires qui ont conclu une servitude de protection, ce qui peut être avantageux pour le propriétaire soucieux de bien gérer son patrimoine. Elle examine aussi toutes les demandes concernant les modifications aux propriétés.

Néanmoins, la négociation d'une servitude est un processus long et complexe. Les propriétaires ne sont pas tous prêts à s'embarquer dans une telle démarche. De même, la Fiducie doit y consacrer des ressources importantes. L'examen des rapports annuels montre cependant que les ressources ont quelque peu diminué avec le temps.

## 5.4 Au Québec, une approche plus autoritaire

### 5.4.1 Rôle majeur du ministre de la Culture

Au Québec, l'approche adoptée a été très différente de la pratique nord-américaine. La *Loi sur les biens culturels* de 1972 a clairement opté pour un rôle déterminant du ministre de la Culture. C'est lui qui, selon cette loi, pouvait classer un bien culturel ou proposer la désignation par le gouvernement d'un arrondissement historique ou naturel, selon un processus très formel, mais également très centralisé. Québec a ainsi adopté une approche inspirée par la législation française, alors que les provinces canadiennes ont davantage suivi les approches développées en Angleterre et aux États-Unis<sup>46</sup>. Selon la conception d'un État fort et interventionniste qui a prévalu au Québec à l'époque de la Révolution tranquille, on s'est donc beaucoup appuyé sur le ministre de la Culture pour la protection du patrimoine culturel.

Plusieurs organismes et programmes complémentaires ont été mis sur pied, comme la Commission sur les biens culturels (maintenant Conseil du patrimoine culturel du Québec) et, par la suite, le Conseil du patrimoine religieux et le Fonds du patrimoine culturel québécois.

### 5.4.2 Les municipalités progressivement plus impliquées

Toutefois, ces conceptions ont évolué. L'interventionnisme de l'État québécois a diminué. Depuis 1985, le pouvoir de désignation est partagé avec les municipalités. La *Loi sur le patrimoine culturel* de 2011 a élargi le champ du patrimoine, reformulé les concepts et raffermi les moyens de mise en œuvre<sup>47</sup>. Le gouvernement désigne des sites patrimoniaux ou des paysages culturels patrimoniaux. Le ministre classe des objets, des immeubles et des sites patrimoniaux. Les municipalités peuvent

<sup>46</sup> Voir MCC, *Histoire de la protection du patrimoine au Québec*, <https://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=5122>

<sup>47</sup> *Loi sur le patrimoine culturel*, L.R.Q., c. P-9.002, adoptée en octobre 2011, entrée en vigueur en octobre 2012. Voir le site du ministère de la Culture et des Communications sur le Patrimoine et sur la nouvelle loi : <https://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=5121>

citer un immeuble ou un site patrimonial sur leur territoire; elles peuvent aussi désormais protéger les intérieurs d'immeubles cités. Les municipalités jouent également un rôle important d'initiative et de préparation des documents en vue de la désignation des paysages culturels patrimoniaux et de leur mise en œuvre.

Le gouvernement québécois a aussi plus récemment délégué une partie de ses pouvoirs en matière de patrimoine culturel aux villes de Québec et Montréal<sup>48</sup>. Dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les municipalités ont aussi vu leurs pouvoirs règlementaires accrus, par exemple, en matière d'entretien de bâtiments ou de contrôle de la démolition.

### 5.4.3 Désignations patrimoniales

Le régime de désignation patrimoniale au Québec, surtout celles du ministre et du gouvernement, a généralement une portée plus grande qu'ailleurs en Amérique du Nord. Voici, pour bien comprendre, un rapide survol concernant les modalités de la désignation patrimoniale de biens immobiliers au Québec. Il ne s'agit pas d'une présentation détaillée, mais cela servira à faire ressortir la différence entre une désignation et une servitude, entre elles, mais aussi par rapport à ce qui se fait ailleurs.

Le classement d'un immeuble patrimonial par le ministre de la Culture est un outil fort, car il fait l'objet de mesures d'encadrement et d'un suivi rigoureux. Le ministre peut imposer un classement, après consultation du Conseil du patrimoine. Toute personne intéressée peut faire des représentations auprès de ce conseil. Une fois désigné, un bien culturel sera inscrit sur un registre ou répertoire québécois, ainsi qu'au registre foncier.

Une municipalité peut, par règlement, citer un bien patrimonial sur son territoire, après avis de son conseil local du patrimoine, lequel doit entendre toute personne intéressée. Le propriétaire devra en être informé et peut faire des représentations au conseil local du patrimoine. Une fois adopté, le règlement sera transmis notamment au propriétaire.

Cependant, si un immeuble classé par Québec est aussi inscrit au registre foncier, ce n'est pas le cas pour les immeubles cités par les municipalités. La citation étant effectuée par règlement, une municipalité peut toujours retirer, aussi par règlement, une citation. La citation municipale n'est pas perpétuelle, en somme.

---

48 Via les PL 109 et 121 sur la Capitale et la Métropole. *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*, L.Q. 2016, c. 31; *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, L.Q. 2017, c. 16

« **Un précédent inacceptable** (...) Dans cette fameuse résolution recommandant l'abrogation de la citation, le Comité exécutif de la Ville autorise également un règlement final hors cour mettant un terme à la poursuite intentée par la Communauté des sœurs de la charité de la Providence. À cet effet, un chèque de 420 000 \$ a été émis à l'ordre de cette communauté. Assorti de l'abrogation et de l'engagement de recommander la démolition, ce dédommagement crée un précédent des plus graves : le caractère patrimonial reconnu des biens culturels est aujourd'hui à la merci de décisions politiques sans perspective. Ces dernières font fi de ce qu'est le patrimoine, notre richesse collective et celle des générations futures<sup>49</sup>. »

#### **Exemple d'une citation abrogée : Le couvent Saint-Isidore**

Le couvent Saint-Isidore, une bâtisse construite vers 1845 pour les Sœurs de la Providence à Longue-Pointe, sur l'île de Montréal, a été cité par la Ville de Montréal en 1990. Il avait fait partie d'un immense domaine comprenant notamment l'hospice Saint-Jean-de-Dieu. Toutefois, en 1990, ce territoire était fragmenté et profondément modifié, notamment à la suite de la construction du pont-tunnel Louis-Hippolyte-La Fontaine. Isolé, entouré d'entreprises industrielles et commerciales, le couvent n'en demeurait pas moins impressionnant. La citation était un geste de reconnaissance pour ce bâtiment important, vestige d'un domaine majeur. Or, à la faveur du changement d'administration municipale de 1994, la citation a été abrogée par la Ville, répondant aux pressions de développement. Puis le couvent fut démoli en 1996.

Y a-t-il beaucoup de biens culturels patrimoniaux ainsi protégés? On peut trouver sur le répertoire du patrimoine, consulté en février 2019, ces quelques chiffres :

- 570 immeubles patrimoniaux classés par le ministre,**
- 75 sites patrimoniaux classés par le ministre,**
- 12 sites patrimoniaux déclarés par le gouvernement,**
- 250 immeubles patrimoniaux cités par les municipalités,**
- 209 sites patrimoniaux cités par les municipalités.**

Ces chiffres donnent à penser que les municipalités québécoises demeurent timides en matière de protection du patrimoine culturel<sup>50</sup>, comparativement aux 30 200 désignations répertoriées en Ontario. Les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme identifient généralement les immeubles culturels sur leur territoire, mais les municipalités semblent moins portées à se servir des outils de la *Loi sur le patrimoine culturel*.

49 *Couvent St-Isidore : Non à l'abrogation de la protection légale*, revue *Continuité*, numéro 66, p. 56–57

50 Le Rapport du Vérificateur général du Québec de juin 2020 indique une augmentation significative des citations par les municipalités, soit 248 sites patrimoniaux cités et 845 immeubles cités.

#### 5.4.4 La conservation en bon état des biens culturels patrimoniaux désignés

Un bien culturel classé ou cité au Québec doit être conservé en bon état. Pour reprendre les mots de la loi, « tout propriétaire d'un bien patrimonial classé doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la préservation de la valeur patrimoniale de ce bien » (article 26 de la *Loi sur le patrimoine culturel*). La même obligation s'applique aux biens cités par les municipalités (article 136). Cette règle va plus loin que dans le cas de l'Ontario, par exemple. Au Québec, on n'aurait donc pas senti le besoin de conclure une entente particulière pour engager le propriétaire à conserver le patrimoine désigné en bon état.

Toute modification d'un immeuble culturel classé est soumise à l'autorisation du ministre (article 48). Le ministre peut également délimiter une aire de protection autour d'un immeuble classé. Dans une aire de protection et dans un site patrimonial classé ou déclaré, aucune subdivision de terrain, construction ou démolition n'est permise sans l'autorisation du ministre (articles 49, 64-65). Depuis 2017, la majeure partie des pouvoirs d'autorisation dans les aires de protection et les sites patrimoniaux situés dans les Villes de Montréal et de Québec sont désormais exercés par ces municipalités (article 179.1). Il existe également des restrictions en ce qui concerne la vente d'un bien patrimonial classé. Ainsi, le ministre a un droit de préemption lors d'une telle vente (article 54).

Ces conditions s'ajoutent aux règlements de la municipalité, notamment les règlements qu'elle a adoptés en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Cette dernière loi, comme mentionné précédemment, permet à la municipalité de réglementer les constructions et les usages des bâtiments. La municipalité peut aussi exiger leur bon entretien et même des travaux de réparation par le propriétaire ou, à défaut, elle peut obtenir l'autorisation de la cour supérieure de les effectuer elle-même (LAU, article 145.41). Ces pouvoirs ont d'ailleurs été renforcés en 2017 par la possibilité d'inscrire au registre foncier un avis de détérioration, en cas de propriétaire récalcitrant.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* accorde également à la municipalité des pouvoirs de contrôle des démolitions pour protéger le stock de logements, mais aussi en tenant compte notamment de la détérioration de l'apparence architecturale, du caractère esthétique et de la qualité de vie du voisinage (article 148.0.10). En cas de démolition non conforme, des amendes pouvant s'élever jusqu'à 250 000 \$ peuvent être imposées. Le règlement sur les démolitions peut aussi exiger la reconstruction d'un immeuble ainsi démolé par le contrevenant.

#### 5.4.5 Des plans de conservation, mais pas de servitude

La *Loi sur le patrimoine culturel* a établi l'obligation pour le ministre de se doter de plans de conservation pour les immeubles et sites patrimoniaux classés à partir de 2012 (article 37). Le ministre prend l'avis du Conseil du patrimoine culturel, et il y a consultation du propriétaire du bien ou de la municipalité locale. Ce plan n'est pas comme les ententes patrimoniales qu'on retrouve dans d'autres provinces; ce n'est pas une entente avec un propriétaire, mais bien un plan du ministre, « qui renferme ses orientations » pour la préservation, la réhabilitation et la mise en valeur de l'immeuble ou du site patrimonial. Ce plan peut donc être imposé au propriétaire, même s'il est consulté. C'est une approche autoritaire et non contractuelle, même si en pratique, il y a des échanges entre le ministère et les propriétaires au moment de leur confection. Alors qu'auparavant les décisions du ministre étaient totalement discrétionnaires, maintenant, avec les plans de conservation, les valeurs patrimoniales et les caractéristiques des biens et sites patrimoniaux sont précisées, et les préoccupations du ministre sont explicitées dans ses orientations<sup>51</sup>. Ce sont des documents importants, car ils aident les propriétaires et les municipalités à y voir plus clair, quoique le ministre conserve son pouvoir discrétionnaire et peut adapter ces plans selon les circonstances. Au municipal, un semblable plan de conservation est possible, mais facultatif.

<sup>51</sup> On peut retrouver les plans de conservation des sites patrimoniaux déclarés sur la page numérique du Conseil du patrimoine culturel du Québec

Toutefois, à l'un ou l'autre palier, ce plan reste au niveau des orientations; il ne comprend pas les mesures de restauration ou de rénovation, il ne prévoit pas d'investissements ni de subventions ou d'ententes quant aux travaux à effectuer. Il n'y a pas de disposition comme telle dans la *Loi sur le patrimoine culturel*, qui favorise la négociation d'ententes avec les propriétaires. Les pouvoirs généraux du ministre comprennent la possibilité de conclure une entente « avec toute personne » (article 78), mais c'est bien vague. On est loin des servitudes et accords ou *heritage agreements* prévus dans la loi ontarienne et dans celle de la Colombie-Britannique. Lors de la discussion pour la révision de la *Loi sur les biens culturels*, en 2007<sup>52</sup>, le ministère avait toutefois évoqué l'hypothèse d'ajouter à la loi la servitude de protection du patrimoine, en s'inspirant de l'exemple de l'Ontario. Cette idée n'a pas été retenue dans la *Loi sur le patrimoine culturel*, adoptée en octobre 2011. La Chambre des notaires, notamment, s'était opposée à cette idée, considérant que cela ne cadrerait pas avec l'esprit du droit civil québécois. Cependant, la Chambre suggérait un élargissement de l'application de la réserve naturelle pour rejoindre les préoccupations en matière de patrimoine culturel<sup>53</sup>. De fait, la réserve naturelle pourrait être appliquée au paysage, mais pas aux bâtiments patrimoniaux. Il y aurait là matière à explorer.

#### 5.4.6 Financement

Au Québec, l'approche privilégiée en matière de financement est la subvention et l'intervention directe. En effet, ce serait d'ailleurs la raison pour l'abolition des exemptions de taxe foncière existant avant la *Loi sur le patrimoine culturel* de 2011. On avait peine à mesurer l'impact de ces exemptions de taxe foncière sur l'entretien ou la restauration des immeubles patrimoniaux. Ces exemptions n'étaient pas liées à des travaux de restauration comme c'est le cas des crédits d'impôt aux États-Unis. Les municipalités n'avaient pas non plus, comme en Ontario, le pouvoir de lier la réduction de taxe foncière à des ententes de conservation ou servitudes de protection patrimoniale, convenues avec le propriétaire d'un bien culturel immobilier.

Pourtant, comme le constate le rapport du Vérificateur général du Québec :

**« Le MCC n'a pas de portrait financier des sommes allouées au patrimoine immobilier. Il n'est pas en mesure de déterminer, par exemple, quelles sommes sont investies annuellement pour la réalisation d'inventaires, la mise en valeur, la restauration, etc. Les données financières qu'il possède ne permettent pas de dissocier et d'établir, au prix d'un effort raisonnable, les dépenses spécifiques au patrimoine bâti, et encore moins d'obtenir les dépenses selon les types de statut légal<sup>54</sup>. »**

Cependant, les subventions ne couvrent qu'une partie des dépenses. Le bénéficiaire d'une subvention doit signer une convention avec le ministère. Ainsi, le rapport Courchesne-Corbo sur le patrimoine culturel donnait l'exemple suivant en 2016 :

**« Dans le cas d'une entente en restauration du patrimoine, par exemple, un propriétaire (municipalité, personne privée) peut obtenir une aide financière gouvernementale représentant 25 % du coût des travaux admissibles. Sa contribution est donc de 75 % du coût des travaux. L'entente étant financée à 50 % par le MCC et à 50 % par la municipalité, il en résulte que pour chaque dollar investi par l'État, un dollar est investi par la municipalité et 6 \$ par le propriétaire<sup>55</sup>. »**

52 Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine. 2007. *Un regard neuf sur le patrimoine culturel. Cahier de consultation*. Gouvernement du Québec, p. 21

53 Chambre des notaires du Québec, *Mémoire sur le Livre vert ayant trait à la révision de la Loi sur les biens culturels intitulé « Un regard neuf sur le patrimoine culturel »*, Mars 2008, p. 16

54 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. Juin 2020. *Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier*. Chapitre 3 du Rapport annuel pour l'année 2020-2021. Québec, p. 38

55 Courchesne, Michelle et Claude Corbo, *Le patrimoine culturel québécois : un héritage collectif à inscrire dans la modernité*. Rapport soumis au ministre de la Culture et des Communications, Octobre 2016, p. 36

Ces ententes concernent les modalités de financement, une fois les demandes de permis autorisées et les plans et devis approuvés. Elles ne sont pas consignées dans des servitudes ni inscrites au registre foncier. Elles ne sont pas publiques. Il pourrait être intéressant qu'elles le soient; cela pourrait contribuer à renforcer l'application du plan de conservation et la stratégie de conservation et de mise en valeur.

Le programme de soutien au milieu municipal a été bonifié en 2019 et en 2020. Au total, c'est une enveloppe de 51,6 millions \$ pour une durée de trois ans. Le MCCQ peut conclure des ententes avec une municipalité régionale ou locale pour la restauration du patrimoine immobilier, ainsi que pour l'embauche d'agents de développement en patrimoine immobilier<sup>56</sup>.

## 5.5 Entre les milieux naturels et le patrimoine culturel, des systèmes d'acteurs très différents

En Ontario, les lois qui encadrent la servitude de conservation ne s'appliquent pas aux mêmes acteurs. *La Loi sur les terres protégées* permet autant aux OBNL qu'aux agences gouvernementales et aux municipalités de convenir des servitudes de conservation, comme déjà mentionné. Cependant, le patrimoine culturel et bâti ne fait pas partie des objets visés par cette loi. En matière de patrimoine culturel, pour obtenir des servitudes de conservation reconnues, il faut recourir à la *Loi sur le patrimoine*. Or, cette loi accorde le pouvoir de constituer des servitudes de conservation pour le patrimoine culturel seulement à la Fiducie du patrimoine et aux municipalités<sup>57</sup>. Celles-ci peuvent malgré tout céder une telle servitude à une autre personne, tel un OBNL, mais un OBNL ne peut entreprendre seul la conclusion d'une telle servitude. Il doit passer par la Fiducie ou la municipalité.

Au Québec, les outils, mais aussi les acteurs de la conservation, diffèrent significativement selon qu'il s'agit de milieux naturels ou culturels. Alors que la conservation de milieux naturels privés s'est beaucoup développée au Québec récemment, le patrimoine culturel connaît des difficultés de valorisation et de survie. Un milieu naturel peut être protégé par le seul fait qu'on ne s'en occupe pas, qu'on ne l'utilise pas, que personne ne le fréquente. Ce n'est pas le cas pour le patrimoine culturel, qui est menacé par l'abandon et le manque d'entretien. Un bâtiment culturel doit être occupé, sinon il se dégrade, en particulier sous notre climat.

### 5.5.1 Un réseau d'OBNL très actifs en matière de conservation naturelle

Les réseaux d'acteurs varient aussi beaucoup. Pour les milieux naturels, on peut parler d'un écosystème d'acteurs dynamique, autant à l'échelle nationale, régionale ou locale. Beaucoup d'OBNL interviennent sur les droits de propriété. Plusieurs se présentent comme des fiducies foncières, indiquant ainsi qu'elles détiennent des droits de propriété sur des milieux naturels et qu'elles les gèrent. Ces acteurs bénéficient d'un regroupement à l'échelle du Québec, le Réseau des milieux naturels protégés, dont la mission première est d'encourager la conservation volontaire des milieux naturels en terres privées. Parmi les organismes qui acquièrent des droits réels sur les terres privées, le nom de Conservation de la nature du Canada a déjà été évoqué dans ce texte. C'est le plus grand propriétaire de terres privées à des fins de conservation de la nature au Québec. On peut aussi mentionner Nature-Action Québec, très actif surtout dans le sud du Québec, ou encore Canards Illimités, un organisme nord-américain, qui protège et aménage des étangs, marais et milieux humides pour la sauvagine. À ces grands organismes s'ajoutent nombre d'organismes locaux qui acquièrent et gèrent des domaines particuliers sur leur territoire.

<sup>56</sup> Voir, pour détails, le site du MCCQ : <https://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=6345>

<sup>57</sup> Ontario, *Loi sur le patrimoine*, articles 10, 22, 37

### 5.5.2 Peu d'organismes non gouvernementaux acquièrent des droits réels en matière de patrimoine culturel

Le patrimoine culturel est aussi soutenu par un ensemble varié d'acteurs à tous les niveaux, dont le réseau des sociétés d'histoire, regroupées sous la Fédération Histoire Québec, ou encore la Table de concertation des acteurs nationaux en patrimoine bâti du Québec, ainsi qu'Héritage Montréal qui se préoccupe de toute la région métropolitaine de Montréal. Cependant, ils disposent de moins de moyens. En particulier, les acteurs du patrimoine culturel sont peu nombreux à faire l'acquisition de droits réels et à gérer des lieux patrimoniaux, si ce n'est à titre individuel, comme les Amis et propriétaires de maisons anciennes du Québec. Héritage canadien du Québec est un des rares à le faire, mais ses moyens sont limités; les obstacles juridiques liés à la servitude ne facilitent pas les choses.



Figure 9 : Maison LePailleur - Source : voir p.46



Figure 9a : Jardins LePailleur - Source : voir p.46

#### Exemple : Maison LePailleur

Héritage canadien du Québec a cédé la Maison LePailleur à la Ville de Châteauguay en 1997, qui en a fait un musée. Dans l'acte d'acquisition, la Ville a consenti une servitude réelle et perpétuelle pour la protection de ce bâtiment, en faveur d'une autre propriété d'Héritage canadien, mais celle-ci, située à Montréal, n'est pas à proprement parler dans le voisinage. Est-ce vraiment une servitude? En 2010, la Ville de Châteauguay a cité la maison à des fins patrimoniales<sup>58</sup>.

58 Source : Héritage canadien du Québec. Entrevue avec Jacques Archambault, février 2019

### 5.5.3 De nouvelles pistes avec les fiducies d'utilité sociale

Une nouvelle tendance se manifeste depuis quelques années, consistant à confier la préservation et la gestion de biens du patrimoine culturel à des fiducies d'utilité sociale. Le Monastère des Augustines a fait l'objet, en 2009, de la création d'une fiducie d'utilité sociale pour la préservation d'un patrimoine culturel<sup>59</sup>. Ce monastère, qui faisait partie de l'Hôtel-Dieu de Québec, était classé site patrimonial. Au moyen de la fiducie d'utilité sociale, les religieuses ont préservé et remis entre les mains d'un OBNL la responsabilité de restaurer et de gérer le monastère, et de lui donner une nouvelle vocation en le rendant accessible au public. Le monastère a été réhabilité vers 2015 à l'aide des pouvoirs publics et avec le soutien de fondations et donateurs privés. Il comprend maintenant un musée, un centre d'archives et des services hôteliers.

Ce cas réussi a sans doute inspiré le Groupe de travail créé par la Ville de Québec pour la sauvegarde de son patrimoine religieux. Une des principales recommandations de ce groupe concerne la création d'une semblable fiducie d'utilité sociale, pour assurer l'avenir de huit églises patrimoniales à Québec<sup>60</sup>. Cette piste semble particulièrement intéressante pour la prise en charge de bâtiments excédentaires<sup>61</sup>.

La création d'une Fiducie pour le patrimoine de l'industrie de l'aluminium d'Arvida, annoncée par Rio Tinto en août 2017, constitue un autre exemple. Il s'agit aussi d'un site patrimonial déclaré par le gouvernement du Québec en novembre 2018.

Pour conclure cette section sur le patrimoine culturel, on constate qu'au Québec, on utilise davantage les moyens étatiques et les interventions directes, alors qu'en Ontario, on recherche davantage la collaboration avec le secteur privé. Au Québec, on peut imposer la désignation patrimoniale. Celle-ci entraîne pour le propriétaire des obligations de maintien en bon état. Toute modification est soumise à une autorisation ou à des conditions qui peuvent lui être imposées. Les propriétaires s'y conforment-ils de bonne grâce? Sont-ils suffisamment impliqués dans le processus? En Ontario, certes, la désignation peut être imposée et les modifications sont soumises à la municipalité. Toutefois, les pouvoirs municipaux sont plus limités que ceux d'un ministre de la culture, de sorte que la municipalité est davantage portée à négocier des ententes avec les propriétaires de biens culturels désignés pour obtenir leur adhésion et encadrer plus finement les réparations ou modifications de tels biens. Au Québec, on a vu récemment des exemples de municipalités qui se contentent de fermer les yeux.

Bien entendu, un propriétaire récalcitrant pourra toujours se défilier, par exemple, en laissant aller les bâtiments, volontairement ou par négligence. Une municipalité a beau poursuivre, obliger un propriétaire à faire des travaux, imposer des amendes, cela demande du temps, des efforts et des ressources, et entraîne beaucoup de frustration. L'approche par entente et par servitude requiert beaucoup de temps aussi, mais débouche sur une collaboration plus positive avec les propriétaires.

C'est aussi l'esprit de l'approche anglo-saxonne traditionnelle : on cherche davantage à inciter qu'à imposer, à impliquer les gens et pas seulement à les régenter. La Fiducie ontarienne est une agence gouvernementale, mais elle n'a pas de pouvoir de réglementation. Les ententes formelles avec les propriétaires, telles les servitudes, constituent donc pour elle un important levier d'intervention de

59 <http://www.augustines.ca/fr> ; voir aussi MARCHAND, M. 2019. *Les fiducies d'utilité sociale : synthèse de connaissances*. Montréal : Territoires innovants en économie sociale et solidaire (TIESS).

60 Groupe de travail présidé par John Porter sur la préservation du patrimoine culturel à caractère religieux de la Ville de Québec. Rapport. Juin 2018

61 Cet aspect a aussi fait l'objet d'une intéressante étude de SECOR, 2006. *Mise en place d'une structure de gestion financière et immobilière pour les propriétés excédentaires du patrimoine religieux bâti au Québec*

protection, outre les acquisitions pures et simples. Elle peut aussi recevoir des dons et effectuer des démarches pour susciter l'intérêt du public. En 2016 et 2017, environ 3 % de son budget provenait de dons en espèces ou en nature. C'est peu, mais c'est assez pour que la Fiducie fasse des efforts pour rejoindre les gens.

Faut-il remplacer les désignations par des servitudes? Certainement pas. Le régime ontarien est-il meilleur ou moins bon que le régime québécois? Sans doute ni l'un ni l'autre, mais chacun pourrait apprendre quelque chose de l'autre. L'approche contractuelle pourrait être davantage utilisée au Québec, avec un esprit plus collaboratif.

Un des enjeux qui ressortent de ce tour d'horizon concerne aussi l'accompagnement des propriétaires et des organismes de conservation. La servitude de conservation, telle que pratiquée par des organismes comme Conservation de la nature ou la Fiducie du patrimoine de l'Ontario, comporte cette dimension. La préparation et la négociation du contrat, le suivi subséquent des sites requièrent une attention continue. Les récentes innovations en matière de fiducie d'utilité sociale vont dans cette direction.

## Conclusion

La servitude de conservation s'inscrit dans une tendance de fond désignée par les termes intendance privée ou conservation volontaire, c'est-à-dire l'implication de plus en plus importante des citoyens, des propriétaires privés et des organismes sans but lucratif voués à la conservation. La servitude de conservation est de plus en plus utilisée au Québec, mais c'est un outil parmi d'autres. Son utilisation présente certains obstacles juridiques, comme l'exigence de deux propriétaires distincts, la difficulté à circonscrire l'exigence de proximité, la limitation à des obligations passives ou négatives. Ailleurs, dans d'autres provinces canadiennes ou États américains, des lois particulières ont pu lever ces obstacles en matière de servitude de conservation et la tradition de recourir à la servitude de conservation est bien établie depuis déjà plusieurs décennies. Au Québec, le législateur n'a pas reconnu de spécificité à ce type de servitude, mais il a créé d'autres mesures, comme la réserve naturelle ou la fiducie d'utilité sociale, qui aident à poursuivre des objectifs semblables. Les acteurs concernés ont aussi trouvé des moyens pour réduire ces contraintes, par exemple, par des collaborations et des partenariats avec d'autres organismes.

Le recours à la servitude de conservation ou à des outils semblables est possiblement plus économique, mais pas sans frais. Toutefois, les frais sont partagés entre le propriétaire qui donne du terrain ou de l'argent, ou qui renonce au potentiel de développement de ses terres; la municipalité qui investit directement dans le sol ou accorde des réductions de taxes; le gouvernement qui accorde des crédits d'impôt ou crée des programmes de subventions; les OBNL qui accompagnent les propriétaires, font des collectes de fonds auprès des citoyens et des entreprises et qui exercent une grande vigilance sur les terres ainsi protégées. Ainsi, les responsabilités sont partagées entre un grand nombre d'acteurs. La sensibilité collective s'en trouve accrue. Le citoyen ne se contente plus de se fier à l'État; il demeure actif et vigilant. L'État lui-même a adapté ses approches. Il n'est plus simplement un administrateur, il tend à devenir un partenaire. Il accompagne les citoyens et les organismes, leur fournit de l'encadrement et du soutien technique et financier, quoiqu'il pourrait faire mieux.

La servitude de conservation n'est pas non plus une sinécure. Elle demande de la préparation, une bonne connaissance des sites, une négociation attentive, une documentation solide, comportant des modalités de fonctionnement bien adaptées. Une fois établie, la servitude demande de la vigilance et un suivi rigoureux. La perpétuité, c'est long! Avec le temps, de multiples problèmes de gestion peuvent survenir. Ces questions mériteraient plus d'études et de recherche. Certains auteurs suggèrent que l'État devrait exercer un rôle plus grand dans l'accompagnement et l'encadrement.

Il existe cependant des distinctions importantes entre la protection des milieux naturels et celle du patrimoine culturel, particulièrement au Québec. La réserve naturelle est un outil intéressant qui pourrait viser des paysages culturels, mais elle ne s'applique pas au patrimoine culturel bâti. Les avantages fiscaux pour l'environnement sont différents et souvent plus importants que pour le patrimoine culturel. L'exemption de taxe foncière au Québec pour les biens classés n'existe plus, alors que de semblables mesures sont très prisées ailleurs en Amérique du Nord. En Ontario, les municipalités peuvent accorder une réduction de taxe foncière pour les immeubles culturels désignés qui ont fait l'objet d'une entente, sous forme de servitude ou d'accord. Cette formule permet de convenir des travaux d'entretien ou de restauration spécifiques pour chaque immeuble et d'offrir au propriétaire un allègement fiscal conséquent. C'est très différent du plan de conservation, nouvelle mesure introduite dans la *Loi sur le patrimoine culturel québécois*, qui permet au ministre ou à la municipalité de préciser ses intentions, mais sans entente formelle avec le propriétaire sur les travaux à réaliser, ni lien avec des mesures fiscales ou financières.

Alors qu'au Québec, la protection du patrimoine culturel est principalement entre les mains du ministre de la Culture et du gouvernement, en Ontario, ce sont plutôt la Fiducie du patrimoine et les municipalités qui interviennent. Les statuts légaux de protection au Québec ont une portée plus grande et les désignations au niveau provincial sont plus anciennes qu'en Ontario. L'approche québécoise est ainsi plus autoritaire, tandis qu'en Ontario, on a davantage misé sur la négociation avec les propriétaires.

Tandis que les municipalités ont été dotées de davantage de pouvoirs en matière patrimoniale, on peut se demander si l'État québécois ne diminue pas d'autant ses interventions. On peut aussi se demander si les municipalités ont suffisamment de moyens, notamment financiers et fiscaux, quoique, à ce chapitre, la récente bonification du programme de soutien au milieu municipal en patrimoine immobilier apporte une bouffée d'air frais.

Cependant, en ce domaine, l'État ne suffit plus. Il faut aussi impliquer non seulement les municipalités, mais aussi les citoyens et les OBNL. La servitude de conservation, ou une formule semblable, par exemple une application de la réserve naturelle à la culture, pourrait être davantage utilisée en matière de patrimoine culturel. Les plans de conservation, nouvellement ajoutés avec la *Loi sur le patrimoine culturel* de 2011, pourraient être davantage élaborés en collaboration avec les propriétaires et les milieux locaux. Ils pourraient être ficelés par des ententes semblables à celles qu'on trouve en Ontario ou en Colombie-Britannique.

De plus, la servitude de conservation s'inscrit dans le temps. Généralement perpétuelle, elle offre l'avantage de se transmettre d'un propriétaire à l'autre, ainsi que celui d'échapper aux aléas des fluctuations politiques.

Les récentes expériences de fiducies d'utilité sociale, appliquées tant au patrimoine culturel qu'aux milieux naturels ou agricoles, semblent aussi une voie d'avenir. Elles font ressortir l'importance de l'accompagnement des propriétaires de bonne volonté.

# Références

## PRINCIPALES RÉFÉRENCES UTILISÉES

### Pour le Québec

COURCHESNE, Michelle et Claude CORBO, *Le patrimoine culturel québécois : un héritage collectif à inscrire dans la modernité*. Rapport soumis au ministre de la Culture et des Communications, Octobre 2016

GIDROL-MISTRAL, Gaële. 2017. « L'environnement à l'épreuve du droit des biens », *McGill Law Journal*, vol 62, no 3, 687-737

GIRARD, J-F. 2014. *Les outils juridiques pour la protection et la mise en valeur de territoires sur l'île de Montréal. Rapport de recherche juridique*. Montréal : Conférence régionale des élus de Montréal.

GIRARD, J-F. 2012. « La vraie nature de la servitude de conservation : analyse d'un outil juridique méconnu », dans Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, vol. 352, p. 139-216. Cowansville (QC) : Les éditions Yvon Blais Inc.

GIRARD, J-F. 2007. « La protection des milieux naturels par les municipalités : effervescence d'un droit en développement », dans Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, vol. 270, p. 85-221). Cowansville (QC) : Les éditions Yvon Blais Inc.

LAMONTAGNE, D.-C., « D'antiques institutions juridiques au service d'un nouvel Environnement », (1991-92) 94 R. du N. 131.

MARCHAND, M. 2019. *Les fiducies d'utilité sociale : synthèse de connaissances*. Montréal : Territoires innovants en économie sociale et solidaire (TIESS). (Disponible sur <https://tiess.ca/publications/>)

MASSÉ, Alexandre. 2010. *Stratégies de protection des milieux naturels de Sherbrooke : en route vers une politique de conservation*. Essai en vue de l'obtention de la maîtrise en environnement. Centre universitaire de formation en environnement. Université de Sherbrooke.

TRUDELLE, J. 2014. *La servitude de conservation et la protection durable des milieux naturels au Québec : Constats et Recommandations*. Mémoire de maîtrise, Centre universitaire de formation en environnement et développement durable, Université de Sherbrooke.

### **Lois**

*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1

*Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, L.R.Q., c. C- 61.01

*Loi sur le patrimoine culturel*, L.R.Q., c. P-9.002.

### **Guides et autres sources**

BOUCHER, Isabelle et Nicolas FONTAINE. 2010. *La biodiversité et l'urbanisation. Guide des bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

CONSERVATION DE LA NATURE DU CANADA. *La servitude de conservation*. <http://www.natureconservancy.ca/fr/aidez-nous/autres-facons-aider/dons-de-terre/servitude-de-conservation.html>

LONGTIN, Benoît. 1996. *Options de conservation. Guide du propriétaire*. Centre québécois de droit de l'environnement. Fondation de la faune du Québec.

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS. *À propos de la Loi sur le patrimoine culturel*. 2013. Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS. *La Loi sur le patrimoine culturel. Guide pratique destiné aux municipalités*. Octobre 2012. Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION DU QUÉBEC. Guide *La prise de décision en urbanisme*, <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme>

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES. *La conservation volontaire, vous pouvez faire la différence. Principales options de conservation légales pour les propriétaires de terrains privés*. Mise à jour, mars 2018. Gouvernement du Québec.  
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/prive/conservation.htm>

NATURE-ACTION QUÉBEC. *Options de conservation de votre milieu naturel*.  
<http://nature-action.qc.ca/site/service/options-de-conservation-de-votre-milieu-naturel>  
et diverses publications sur la conservation volontaire, dont : *La servitude de conservation; La réserve naturelle en milieu privé*.

RÉSEAU DES MILIEUX NATURELS PROTÉGÉS, <http://www.rmnat.org/>

Rapport du groupe de travail présidé par John Porter sur la préservation du patrimoine culturel à caractère religieux de la Ville de Québec. Juin 2018.

SECOR. 2006. *Mise en place d'une structure de gestion financière et immobilière pour les propriétés excédentaires du patrimoine religieux bâti au Québec*.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. Juin 2020. *Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier*. Chapitre 3 du Rapport annuel pour l'année 2020-2021. Québec. 73 p.

VILLE DE MONTRÉAL. 2004. *Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels*.

### **Ailleurs au Canada et aux États-Unis**

ATKINS, Judy, Ann HILLYER and Arlene KWASNIAK. 2004. *Conservation Easements, Covenants and Servitudes in Canada*. North American Wetlands Conservation Council. Report no 04-1.

BYERS, E. and PONTE, K.M. 2005. *The Conservation Easement Handbook*, 2<sup>nd</sup> Edition. San Francisco: The Trust for Public Land.

ELLIOTT, Peter. 1995. « Easements are forever. The Ontario Heritage Foundation's Experiences in Monitoring Heritage Properties ». In *Icomos*, vol. 4, no 3.

ONTARIO. *Loi sur les terres protégées*, L.R.O. 1990, c. 28.

ONTARIO. *Loi sur le patrimoine*, L.R.O. 1990, c. O.18

ONTARIO, MINISTÈRE DE LA CULTURE. 2006. *La désignation des biens patrimoniaux. Guide de désignation municipale des biens individuels aux termes de la Loi sur le patrimoine de l'Ontario*. Série *Protégeons le patrimoine ontarien*.

ONTARIO, MINISTÈRE DE LA CULTURE. 2005. *À vos marques! Allègement fiscal à l'égard des biens patrimoniaux. Un Guide pour les municipalités*.

FIDUCIE DU PATRIMOINE ONTARIEN, <https://www.heritagetrust.on.ca/fr/>

U.S. NATIONAL PARK SERVICE. Technical Preservation Services. <https://www.nps.gov/tps/>

## Crédits photos

### **Figure 1**

Titre : Réserve naturelle des Montagnes-Vertes, Dos d'original  
Source : tirée du site Web de la Réserve naturelle - Montagnes vertes  
URL : [https://rnmv.ca/fran/pics\\_fran/dos\\_orignal.jpg](https://rnmv.ca/fran/pics_fran/dos_orignal.jpg)

### **Figure 2**

Titre : Territoire d'Action de Corridor Appalachien  
Source : site Web de Corridor appalachien  
Crédit : ©Corridor appalachien  
URL : [https://www.corridorappalachien.ca/wp-content/uploads/2016/08/territoire\\_daction.png](https://www.corridorappalachien.ca/wp-content/uploads/2016/08/territoire_daction.png)

### **Figure 3**

Titre : Site du Patrimoine du Manoir-de-la-Seigneurie de Saint-Vallier  
Source : site Web de Wikimedia Commons  
Crédit : Malimage, CC BY-SA 3.0  
URL : [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:10467-Site\\_du\\_Patrimoine\\_du\\_Manoir\\_Seigneurie\\_de\\_St-Vallier\\_-\\_011.JPG](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:10467-Site_du_Patrimoine_du_Manoir_Seigneurie_de_St-Vallier_-_011.JPG)

### **Figure 3a**

Titre : Pointe-de-Saint-Vallier  
Crédit : Claude Duchaine

### **Figure 4**

Titre : Cathédrale Christ Church et servitude publique  
Crédit : Brunelle-Amélie Bourque, 2021

**Figure 5**

Titre : Parc Tiohtià:ke Otsira'kéhne du sommet Outremont

Source : site Web de Wikimedia Commons / Lookout on the Outremont summit.

Crédit : Shawn in Montreal, CC-BY-SA-4.0

URL : [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Lookout\\_on\\_the\\_Outremont\\_summit.jpg#filelinks](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Lookout_on_the_Outremont_summit.jpg#filelinks)

**Figure 6**

Titre : Réserve naturelle Père Louis Trempe

Crédit : Marie-Odile Trépanier

**Figure 7**

Titre : Domaine Saint-Bernard

Source : tirée du site Web du Domaine Saint-Bernard

URL : <https://domainsaintbernard.org>

**Figure 8**

Titre : John McKenzie House

Source : site Web de Wikimedia Commons

Crédit : Oaktree b, cc BY-SA 4.0

URL : [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:John\\_McKenzie\\_House\\_\(7\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:John_McKenzie_House_(7).jpg)

**Figure 8a**

Titre : John McKenzie - plaque de servitude

Source : tirée du site Web de la Ontario Historical Society

URL : <https://ontariohistoricalsociety.ca/john-mckenzie-house/easement-plaque/>

**Figure 9**

Titre : Maison LePailleur

Crédit : Maison LePailleur, musée et site historique de Châteauguay

Source : tirée du site Web de la Maison LePailleur

URL : <http://maisonlepailleur.ca/galerie-dimages/>

**Figure 9a**

Titre : Jardins LePailleur

Crédit : Maison LePailleur, musée et site historique de Châteauguay

Source : tirée du site Web de la Maison LePailleur

URL : <http://maisonlepailleur.ca/galerie-dimages/>



## LA MISSION

L'OCPM a été créé tout spécialement pour que certaines consultations publiques soient menées par une entité neutre et indépendante. Les rapports de consultation de l'OCPM incluent toujours une analyse des préoccupations de la communauté ainsi que des recommandations spécifiques pour guider les décisions des élus.