Tom Drevard

La protection juridique de la biodiversité urbaine : recherche en droit comparé (France-Québec)

DREVARD, Tom. *La protection juridique de la biodiversité urbaine* **[en ligne]** *: recherche en droit comparé (France-Québec)*. Sous la codirection de Paule HALLEY et d'Isabelle MICHALLET. Thèse de doctorat : Droit mention droit public. Lyon : Université Jean Moulin Lyon 3 ; Québec (Canada) : Université Laval, 2025.

Disponible sur : https://www.theses.fr/2025LYO30003

Document diffusé sous le contrat *Creative Commons* « **Attribution – Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification** »
Vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.

N° d'ordre NNT : 2025LYO30003

THÈSE DE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ JEAN MOULIN LYON 3

Membre de la ComUE Université de Lyon

en cotutelle avec

L'UNIVERSITÉ LAVAL

École doctorale n° 492 - Droit

Discipline : **Droit**
Mention : **Droit public**

Soutenue publiquement le 10 janvier 2025, par

Tom DREVARD

La protection juridique de la biodiversité urbaine :

recherche en droit comparé (France-Québec)

Laboratoire de recherche : **EVS, Environnement, ville, société**

Codirectrices de thèse : **Mmes Paule HALLEY** et **Isabelle MICHALLET**

Devant le jury composé de :

Mme Paule HALLEY
Professeure titulaire,
université Laval, Québec, Canada. Codirectrice de thèse

Mme Isabelle MICHALLET
Professeure des universités,
université de Rennes, France. Codirectrice de thèse

M. Charles-Hubert BORN
Professeur,
université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Belgique. Président du jury

Mme Nathalie HERVÉ-FOURNEREAU
Directrice de recherche, CNRS
université de Rennes, France. Rapporteure

Mme Hélène TRUDEAU
Professeure agrégée,
université de Montréal, Québec, Canada. Rapporteure

M. Géraud de LASSUS SAINT-GENIÈS
Professeur adjoint,
université Laval, Québec, Canada. Examinateur

REMERCIEMENTS

En premier lieu je tiens à remercier mes directrices de thèse Madame la Professeure Isabelle Michallet et Madame la Professeure Paule Halley. Leur direction et leurs enseignements éclairés m'ont accompagné tout au long de ce travail.

Un grand merci à Madame Nathalie Hervé-Fournereau, Madame la Professeure Hélène Trudeau, Monsieur le Professeur Géraud de Lassus St-Geniès et Monsieur le Professeur Charles-Hubert Born pour m'avoir fait l'honneur de participer au jury de ma thèse, et de prendre ce temps pour discuter ensemble de mes recherches.

Je remercie aussi l'Honorable Sophie Lavallée, qui m'a dirigé alors qu'elle était Professeure. Ce travail final porte aussi, je l'espère, la marque de ses conseils avisés et inspirants. Sa confiance et ses encouragements ont été déterminants dans mon choix de parcours.

Je tiens à remercier très spécialement Monsieur le Professeur Philippe Billet, qui m'a accordé sa confiance, m'a soutenu et guidé, et m'a permis de sortir de grands moments de doute. Ces actes m'honorent.

Ma gratitude va aussi vers Monsieur le Professeur Jean-Bernard Auby, qui m'a conseillé et orienté avec enthousiasme dès le début de cette thèse.

Je remercie enfin tous les enseignants-chercheurs avec qui j'ai eu l'honneur et le plaisir de travailler, et particulièrement Monsieur le Professeur David Mongoin, Madame la Professeure Pascale Deumier, Madame Marianne Moliner-Dubost, Monsieur Étienne Cossart et Madame Victoria Chiu pour leurs conseils précieux et leur confiance.

La métaphore du marathon étant récurrente pour le doctorant tout au long de son parcours, je ne peux résister à la tentation de la filer pour remercier :

Celles et ceux qui ont réussi à faire de cette course solitaire une épreuve en équipe : Mélanie, Constance, Simon, Alexandra, Rosalie, Almodys, Éva, Manue, Simon, Marius et Gaëtan.

Claudia, Emma, Marine et Rémy : Je m'estime chanceux d'avoir pu cheminer à vos côtés et suis heureux de vous compter parmi mes amis.

Tous les ravitaillements, celles et ceux qui m'ont redonné de l'énergie et m'ont aidé à avancer :

Elina, Marine, Margaux, Jean-Bernard, Thomas, Marine et Rémy, Baptiste et Laetitia, Camille et Loïc, ainsi que les amis du 7ème pour toutes les respirations ;

Ariane, tes conseils m'ont poussé à commencer et m'ont aidé à finir ;

Valérie, première de cordée en grande voie et dans la recherche ;

Mes amis du Québec, Pierre, Aurélien, Clémence, Claudi'Émilie, Marc-Antoine, Maëva et le club Laval.

Celles et ceux qui ont été indispensables pour le sprint final :

Marine, Margaux, Mélanie, Jean-Bernard, Marion, qui ont accompagné les derniers kilomètres ;

Thomas, qui a trouvé de la force pour me pousser dans le dos au moment où j'en avais le plus besoin. Tu m'as donné énormément et ton aide a été inestimable. Merci d'être toujours à mes côtés.

Rémy, évidemment, qui pourrait être dans chaque rubrique de ces remerciements. Entraineur, coéquipier… Je suis fier de ton amitié.

Manon, Nathan, et mes parents, au soutien en bord de piste et aux ravitaillements ; La famille de Francheville au sens large.

À celle qui a passé la ligne d'arrivée avec moi, qui m'a soutenu, encouragé et rassuré en dépit de sa propre fatigue. Je t'aime.

Il y a des fleurs partout pour qui veut bien les voir
(Henri Matisse)

À Jane

Dans le cadre de la cotutelle, un choix en termes de présentation a dû être opéré. Cette thèse suit les standards de présentation de la thèse en France, avec certaines adaptations pour faciliter la lecture.

Notamment, la plupart des références bibliographiques (commentaires et notes) de la jurisprudence seront à trouver en fin d'ouvrage, dans la table dédiée. Par ailleurs, les décisions seront citées avec le nom de la juridiction systématiquement, pour la France comme le Québec. Les normes de référencement (lois, jurisprudence, etc.) suivent celles du pays d'où elles émanent. Des schémas de l'organisation juridictionnelle interne pour chaque ordre juridique sont proposés en annexe (Annexe III, p.571) pour situer les jurisprudences citées.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

AJCT	*Actualités Juridiques Des Collectivités Territoriales*
AJDA	*Actualités Juridiques Droit Administratif*
CBC	*Centre Pour La Biodiversité Des Villes*
CCQ	*Code Civil Du Québec*
CDB	*Convention Sur La Diversité Biologique*
CFP	*Contribution À Fin De Parc*
CGCT	*Code Général Des Collectivités Territoriales*
CGPPP	*Code Général De La Propriété Des Personnes Publiques*
Cons. Const.	*Conseil constitutionnel*
COP	*Convention Des Parties*
CRTE	*Contrats Pour La Réussite De La Trnasition Écologique*
EFESE	*Évaluation Française Des Écosystèmes Et Des Services Écosystémiques*
EPCI	*Établissement Public De Coopération Intercommunale*
ESOD	*Espèces Susceptibles D'occasionner Des Dégats*
FAO	*Organisation Pour L'alimentation Et L'agriculture*
GEMAPI	*Gestion Des Milieux Aquatiques Et Prévention Des Inondations*
ICPE	*Installation Classée Pour La Protection De L'environnement*
IOTA	*Installations, Ouvrages, Travaux Et Activités Ayant Un Impact Ou Présentant Des Dangers Pour Le Milieu Aquatique Et La Ressource En Eau*
JCPA	*La Semaine Juridique Administration Et Collectivités Territoriales*
JCPG	*La Semaine Juridique Édition Générale*
LAU	*Loi Sur L'aménagement Et L'urbanisme*
LCM	*Loi Sur Les Compétences Municipales*
LCMHH	*Loi Concernant La Conservation Des Milieux Humides Et Hydriques*
LCMVF	*Loi Sur La Conservation Et La Mise En Valeur De La Faune*
LCV	*Loi Sur Les Cités Et Les Villes*

LEMV	*Loi Sur Les Espèces Menacées Et Vulnérables*
LFM	*Loi Sur La Fiscalité Municipale*
loi MAPTAM	*Loi De Modernisation De L'action Publique Territoriale Et D'affirmation Des Métropoles*
OFB	*Office Français Pour La Biodiversité*
OMS	*Organisation Mondiale Pour La Santé*
OMSA/OIE	*Organisation Mondiale Pour La Santé Animale*
ONU	*Organisation Des Nations Unies*
ONU-habitat	*Programme Des Nations Unies Pour Les Établissements Humains*
ORE	*Obligation Réelle Environnementale*
pdTA	*Part Départementale De La Taxe D'aménagement*
PNR	*Parc Naturel Régional*
PNU	*Parc Naturel Urbain*
PNUE	*Programme Des Nations Unies Pour L'environnement*
PSE	*Paiements Pour Services Environnementaux*
RLRQ	*Recueil Des Lois Et Règlements Du Québec*
SAD	*Schéma D'aménagement Et De Développement*
SCoT	*Schéma De Cohérence Territoriale*
SÉPAQ	*Société Des Établissements De Plein Air Du Québec*
SRADDET	*Schéma D'aménagement, De Développement Durable Et D'égalité Des Territoires*
SRCE	*Schéma Régional De Cohérence Écologique*
TFPB	*Taxe Foncière Sur Les Propriétés Bâties*
UICN	*Union Internationale Pour La Conservation De La Nature*
UNESCO	*Organisation Des Nations Unies Pour L'éducation, La Science Et La Culture.*
URBIO	*Urban Biodiversity And Design*
ZNIEFF	*Zones Naturelles D'intérêt Écologique, Floristique Et Faunistique*

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PARTIE I. LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ URBAINE À L'ORIGINE D'UN NOUVEAU PARADIGME DE LA VILLE

TITRE I LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ URBAINE, UN ENJEU ÉMERGENT EN DROIT

Chapitre I. L'émergence de la biodiversité urbaine comme enjeu à protéger

Chapitre II. L'émergence d'un droit à la biodiversité urbaine

TITRE II LE RENOUVELLEMENT DU PARADIGME DE LA VILLE POUR PROTÉGER LA BIODIVERSITÉ URBAINE

Chapitre I. Cohabiter avec la biodiversité en ville : l'évolution de la normalité urbaine

Chapitre II. L'adaptation du rôle des villes par la protection de la biodiversité urbaine

PARTIE II.LA CONSTRUCTION D'UN DROIT URBAIN DE LA BIODIVERSITÉ

TITRE I LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ URBAINE À LA CROISÉE DES DROITS DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'URBANISME

Chapitre I. L'application en ville du droit de la protection de la nature

Chapitre II. L'application à la biodiversité urbaine du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

TITRE II LE RENOUVELLEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE POUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ URBAINE

Chapitre I. Le droit négocié dans la protection de la biodiversité urbaine

Chapitre II. La prise en compte de la biodiversité urbaine par le droit financier et fiscal local

CONCLUSION GÉNÉRALE

INTRODUCTION

Poser le problème de la biodiversité et de la ville n'est qu'une forme technocratique d'une vieille nouveauté sur le rapport de l'humanité à la nature que chaque époque ou civilisation reformule. Nous ne nous risquerons pas ici à entreprendre une épistémologie de ce rapport complexe, mais simplement à faire le constat que la ville est communément considérée comme l'incarnation matérialiste de l'esprit humain qui a su bâtir un monde capable de se protéger de la sauvagerie et de s'abstraire de certaines nécessités naturelles ou, en tout cas, de les extraire d'une certaine réalité quotidienne urbaine. Les hommes chassent dans les supermarchés et les cycles du carbone et de l'azote se terminent par des mâchefers ou des boues d'épuration.

Karim LAPP [1]

La fabrique des villes est un processus complexe et organique, qui se renouvelle et se poursuit encore aujourd'hui. Cette construction s'opère littéralement, sur le plan physique, mais aussi conceptuellement : la ville est souvent le reflet d'un idéal de la société, de la civilisation et de la modernité. La mythologie des villes est ainsi constituée de récits et de représentations qui montrent le regard des sociétés sur elles-mêmes[2]. Ainsi, il n'est pas étonnant qu'aujourd'hui, alors que les discours scientifiques soulignent l'impact des activités humaines sur l'environnement, le discours sur les villes traduise cette conception de la civilisation occidentale destructrice, industrielle et anthropocentrée. La ville est alors dépeinte comme « dénaturée et dénaturante, sale, polluante, lieu de perdition de la naturalité du monde et des hommes »[3]. *A contrario,* un discours émergent présente la ville durable comme celle qui se réconcilie avec la nature, lui aménage des espaces pour se développer et se « verdit »[4]. La mythologie de la genèse urbaine décrit ainsi une ville qui s'est construite en évinçant la nature, en la repoussant hors de ses murailles.

---

[1] LAPP Karim, « La ville, un avenir pour la biodiversité ? », *Écologie & Politique*, n°30, 2011, pp.41-54 p. 41.
[2] Sur la représentation des villes et leur « mythologie », voir notamment : CALENGE Christian, « De la nature de la ville », *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 74, 1997, pp.12-20.
[3] *Ibid.*, p. 12-13.
[4] MONIN Éric, DESCAT Sophie et SIRET Daniel, « Le développement durable et l'histoire urbaine », *Annales de la Recherche Urbaine*, 92, 2002.

En réalité, un examen plus poussé montre que la ville est un lieu qui s'est historiquement construit autour, et parfois à l'aide de la nature. Jusqu'à la révolution industrielle, les chevaux jouent un rôle central pour le transport et le travail, les poules et les porcs nourrissent les citadins, les platanes apportent leur ombre sur les places[5]… Si l'essor du charbon et de la vapeur permet de remplacer le travail animal et de délocaliser la production alimentaire dans les zones rurales, la nature ne disparait cependant pas des villes. En effet, les premiers penseurs de l'aménagement urbain, à travers l'approche hygiéniste, intègrent les arbres d'alignement, les fontaines et les parcs dans leur conception afin d'assainir l'air[6] (et les esprits)[7]. Les villes ne se sont donc pas faites en construisant des remparts contre les prédateurs et en excluant une nature hostile à l'être humain, mais plutôt en procédant progressivement à une sélection des espèces animales et végétales selon un critère d'utilité et en disqualifiant d'autres éléments de la nature, pour des raisons sanitaires ou simplement de perception. L'urbanisation, comme processus, procède moins de la destruction de la nature et de la construction d'une réalité toute autre, que d'une qualification de la nature désirée et désirable, et de la désignation de nuisibles. D'autres oppositions pourraient être explorées, comme celle entre les espèces domestiquées -qui sont à leur place en ville- et les sauvages. La mythologie de la ville peut d'ailleurs être construite autour de cette dichotomie, la ville étant l'espace de la nature domestiquée, au-delà le sauvage. Ce serait pourtant encore ignorer la réalité qui montre qu'il a toujours existé en ville une nature hors du contrôle des humains.

Il ne s'agit pas ici de nier l'impact du développement urbain sur l'environnement, qui est aujourd'hui incontestable[8], mais plutôt de montrer comment ce phénomène tire en partie sa source d'une conception de la ville comme antinomique de la nature.

En effet cette vision, en désignant une réalité urbaine et une autre distincte naturelle, ne permet pas de penser la nature en ville autrement que dans une perspective de confrontation. Or, cette perspective d'une part est loin de la réalité et d'autre part tend à perpétuer un biais qui empêche de voir cette nature pourtant présente. Celle-ci se retrouve ainsi dans un angle mort en termes de protection.

---

[5] ESTEBANEZ Jean, « Les animaux et la ville », *Hist. Urbaine*, n° 47, Société française d'histoire urbaine, 2016.
[6] Sur le rapport entre l'hygiénisme et la pureté de l'air, voir notamment CORBIN Alain, *Le miasme et la jonquille*, ed. Flammarion, 2016, 432 p.
[7] En effet, on peut retrouver un certain discours paternaliste et moralisateur dans la pensée hygiéniste, dont l'objet est tout autant sanitaire que social, par l'apaisement des populations ouvrières et la maitrise des comportements individuels et sociaux. Il est intéressant de retrouver cette critique aujourd'hui à propos des politiques d'écoquartier, qui renouvellent en partie cette approche. En ce sens : TOZZI Pascal, « Ville durable et marqueurs d'un « néo-hygiénisme » ? Analyse des discours de projets d'écoquartiers français », *Norois Environnement Aménagement Société*, 2013.
[8] Comme nous le verrons par la suite, l'urbanisation et l'artificialisation des sols représente aujourd'hui une des menaces les plus importantes sur la biodiversité dans le monde.

Ces mythologies de la ville tirent leur source dans une évidence : les êtres humains ont de tout temps cherché en ville à créer un espace sous leur contrôle, adapté à leurs besoins. De fait, une étude approfondie des rapports entre humains et nature en ville met en évidence une relation entre le caractère spontanée d'une biodiversité qui évolue hors de contrôle et une perception négative. Celle-ci procède d'une assimilation aux déchets, aux maladies et de manière plus large aux indésirables de la société. Le rapport à la nature spontanée est donc construit en fonction d'un « imaginaire géographique » qui définit des luttes pour le contrôle spatial et social[9]. Dans ce contexte, il apparait éclairant de relever le « paradoxe du pigeon »[10]. Cette hypothèse suggère que les espèces ordinaires peuvent être cruciales pour la protection de la biodiversité globale. En effet, les espèces représentées en ville, de manière spontanée ou non, permettent aux populations urbaines d'expérimenter un contact avec la nature. Cet accès sensibilise les citoyens aux questions environnementales et encourage les actions de conservation, qui bénéficient à la protection de la biodiversité au-delà du territoire urbain.

[9] JEROLMACK Colin, « How Pigeons became Rats : The Cultural-Spatial Logic of Problem Animals », *Social Problems*, vol. 55, n°1, 2008, pp. 72-94, p. 90.
[10] DUNN Robert R., GAVIN Michael C., SANCHEZ Monica C. *et al.*, « The Pigeon Paradox: Dependence of Global Conservation on Urban Nature », *Conservation Biology*, vol. 20, n°6, pp. 1814-1816, 2006.

Travailler sur la biodiversité urbaine demande une remise en question de la perception des concepts mobilisés. Cette reconstruction s'appuiera ici sur la comparaison entre la France et le Québec, qui permet de mettre en évidence comment sur deux territoires aux caractéristiques géographiques[11] et démographiques différentes, certaines dynamiques sont partagées et d'autres se distinguent. Cette recherche sera cependant restreinte, pour la France, à la France métropolitaine. Il semble cependant qu'une recherche complémentaire sur les villes d'Outre-Mer, et particulièrement dans un contexte insulaire, serait particulièrement pertinente.

Afin de dépasser une vision de la biodiversité et de la ville qui peuvent être présentées comme une dichotomie ou un paradoxe, il s'agit de s'accorder sur les objets étudiés. Ces derniers seront tout d'abord définis de manière séparée, la ville (A) puis la biodiversité (B), leur confrontation dans la notion de biodiversité urbaine sera ensuite présentée, terreau fertile pour la réflexion et le renouvellement des enjeux d'urbanisme et d'environnement (C). Ce renouvellement fait émerger une question de recherche et amènera plusieurs hypothèses quant à la protection juridique de la biodiversité urbaine (D). Celles-ci seront vérifiées à l'aide d'un indicateur (E), au travers d'une méthodologie comparatiste (F).

A. La ville : l'écosystème des êtres humains ?

1. Qu'est-ce qu'une ville ?

À la fois insaisissable et intuitive, la notion de ville est déstabilisante pour le juriste. La difficulté est cependant familière en droit de l'environnement, où la question de la définition des objets et concepts est un enjeu central, sans cesse renouvelé. En témoigne en droit français l'absence d'une définition de la ville, malgré l'existence de termes comme « la politique de la ville » et les « contrats

[11] La superficie de la France métropolitaine est en effet de 551 695 km² pour une population de 66 142 961, soit une densité moyenne de 120 habitants/km² (INSEE, population au 1er janvier, https://www.insee.fr/fr/statistiques/5225246#tableau-figure1), alors que le Québec a une superficie de 1 542 056 km² pour une population de 8 874 683 habitants (soit une densité moyenne de 5,5 habitants au km², mais principalement concentrée sur les rives du fleuve Saint-Laurent : 80% environ de la population totale y vit, avec une concentration qui atteint 3 861 habitants/km² pour l'île de Montréal. Voir : INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC, démographie, comparaison entre les régions, en ligne accès le 13/10/2024 : https://statistique.quebec.ca/fr/document/fiches-demographiques-les-regions-administratives-du-quebec/publication/demographie-comparaison-regions-quebec).

de ville »[12]. Il faut voir dans ces exemples l'illustration de la familiarité de ce concept dans le langage courant qui rend sa définition difficile, voire superflue en apparence.

L'adoption de critères pour distinguer l'urbain du rural est ardue et dépendante du contexte historique, géographique et institutionnel. Cette distinction est cependant une étape axiomatique qu'il faut opérer avant de poursuivre : considérer qu'il existe une situation urbaine spécifique, qui se distingue d'autres territoires, marqués par d'autres enjeux. En effet, la ville telle que définie dans le langage courant est une « agglomération relativement importante dont les habitants ont des activités professionnelles diversifiées, notamment dans le secteur tertiaire »[13]. Une définition plus récente la présente comme un « milieu géographique et social formé par une réunion organique et relativement considérable de constructions et dont les habitants travaillent, pour la plupart, à l'intérieur de l'agglomération, au commerce, à l'industrie, à l'administration »[14]. De ces définitions il s'agit de relever un critère de dimension (sans pour autant savoir s'il s'agit d'une importance géographique ou démographique), mais aussi un critère socio-professionnel. Il n'est ainsi pas satisfaisant de se contenter de réduire cette définition de « ville » à celle des structures administratives (collectivités locales), si celles-ci n'adoptent pas une distinction entre collectivité rurale ou urbaine. Il s'agit cependant de dépasser cette distinction afin d'adopter une définition fonctionnelle de la ville et non pas seulement une définition par opposition.

À cet égard, plusieurs approches différentes peuvent être relevées : la première consiste à définir les villes par un statut administratif spécifique[15]. Les zones urbaines sont ainsi désignées par la loi et disposent d'un régime juridique spécifique. Ce dernier permet souvent d'accorder des compétences supplémentaires aux villes, en comparaison de celles des autres localités. Ceci met en avant la fonction *politique*[16] de la ville. Par la concentration d'individus et d'activités économiques et culturelles qu'elles représentent, les villes sont en effet aussi des aires de concentration du pouvoir. À titre d'exemple, citons les villes libres (*Freie Stadt*) du Saint empire germanique, qui n'étaient pas soumises au pouvoir des princes, ou encore les « bonnes villes » en France, qui

---

[12] Qui eux-mêmes ne bénéficient pas d'une définition légale quant à leur objet géographique. Ainsi, les contrats de ville sont définis comme constituant « le cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes. Son objectif est le développement d'une ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes. […] Il pourra concerner aussi bien des agglomérations que des villes petites et moyennes ». La ville, telle qu'envisagée dans ces contrats, est avant tout un enjeu territorialisé : celui du développement solidaire et du renouvellement urbain.

[13] Dictionnaire du trésor de la langue française informatisé (TLFi), Atilf, 1994.

[14] Dictionnaire du petit Robert de la langue française, Le Robert, Paris, 2018.

[15] C'est la solution adoptée au Royaume-Uni, au Danemark, en Espagne notamment (LE GLÉAU Jean-Pierre, PUMAIN Denise et SAINT-JULIEN Thérèse, « Villes d'Europe : à chaque pays sa définition », *Économie et Statistique.*, vol. 294, 1996, pp. 9-23, p. 16.).

[16] Ce qui relève pratiquement du pléonasme, si l'on se réfère à l'étymologie grecque du terme *politique.*

disposaient du droit de Bourgeoisie, c'est-à-dire de dépendre d'un gouvernement local et non d'un suzerain[17]. Cette approche de la notion de ville lie donc le statut juridique avec une plus grande autonomie locale. C'est le cas notamment au Québec, où le terme de ville (ou cité) désigne des municipalités locales qui disposent de pouvoirs importants. Elles ont le plus souvent acquis ce statut en établissant des chartes avec le gouvernement provincial (Charte de la ville de Montréal, Charte de la ville de Québec par exemple). Ce statut spécifique a été par la suite unifié et rationnalisé par la Loi sur les cités et villes[18].

Une deuxième approche consiste à définir les villes en fonction de critères liés à la dimension. La ville est ainsi définie comme un territoire de taille ou de population comparativement plus importantes que les territoires environnants. L'enjeu est alors de trouver le seuil à partir duquel la qualification de ville est adaptée, ainsi que les limites du territoire considéré. Cet enjeu est d'autant accentué que les frontières entre les zones urbaines et rurales se brouillent, comme le montre l'apparition de termes comme « périurbain » ou « rurbanisation »[19]. La définition d'une ville à partir de ces critères de dimension demande donc de faire appel à une méthodologie spécifique au contexte national de chaque État.

C'est l'approche qui a été retenue en droit français, à travers la notion d'unité urbaine. Celle-ci est en effet présente dans le corpus juridique français, sans pour autant bénéficier d'une définition explicite par le législateur. Introduite avec la loi n° 2009-974 du 10 août 2009[20], la notion d'unité urbaine a été utilisée pour définir les zones de dérogations aux règles relatives au travail dominical. En l'absence d'une définition dans la loi, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009 a estimé que le texte ne pouvait être considéré comme clair et précis que s'il faisait une référence -implicite- à la définition retenue par l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE)[21]. Selon celle-ci, les unités urbaines sont caractérisées sur la base de deux critères : la continuité du bâti et le nombre d'habitants. Sont ainsi considérées comme telles les zones bâties sans coupure de plus de 200 mètres et concentrant au moins 2000 habitants.

---

[17] MAUDUECH Gérard, « La « bonne » ville », *Annales Economies Sociétés Civilisations.*, vol. 27, n°6, 1972, pp. 1441-1448.
[18] Loi sur les cités et villes, RLRQ ch. C-19.
[19] Les zones péri-urbaines sont des « zones rurales investies par des résidents travaillant en ville » et la rurbanisation le phénomène de « diffusion de population urbaine dans des zones rurales plus éloignées » (LE GLÉAU Jean-Pierre, PUMAIN Denise et SAINT-JULIEN Thérèse, *op. cit.* note 15, p. 13).
[20] Loi n° 2009-974 du 10 août 2009 réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires, JO n°0184 du 11 août 2009 page 13313.
[21] Conseil constitutionnel, 2009-588 DC du 6 août 2009, Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires, com. WOLIKOW, Julien, AJDA 2009, n° 38, p. 2120-2123.

L'institut de la statistique du Québec propose, quant à lui, deux divisions géostatistiques associées aux centres urbains, qui sont définies à partir de critères démographiques et de solidarité territoriale. Ainsi, les régions métropolitaines de recensement (RMR) et les agglomérations de recensement (AR) correspondent respectivement à un « concept général qui s'applique à un grand noyau urbain ainsi qu'aux régions urbaines et rurales adjacentes dont le degré d'intégration économique et sociale avec ce noyau urbain [de 10 000 à 99 999 habitants pour les AR, 100 000 et plus pour les RMR] est très élevé ». Ces unités sont constituées par les territoires des zones concernées, ce qui aboutit à la définition de zones plus hétérogènes que celles dessinées *via* la méthodologie de l'INSEE (qui prend en compte la continuité du bâti pour délimiter les zones, plutôt que les limites administratives).

Une dernière approche pour définir la ville fait appel à la *fonction économique et sociale* de celle-ci, certains États définissant comme urbains « tous les établissements humains qui ne remplissent pas principalement des fonctions de production agricole, d'autres associent aux villes tous les habitants qui y passent une partie de leur journée d'activité, tous ceux dont l'essentiel des relations de travail s'effectue en ville, même si leur résidence est ailleurs »[22]. Ainsi, les villes sont définies en fonction de leur capacité à attirer des activités économiques particulières, dont certaines vont entraîner des navettes quotidiennes de personnes.

Pour les besoins du travail de comparaison, il s'agit d'arrêter une définition de la ville qui permette de confronter des réalités similaires malgré les différences de contexte historique, géographique et démographique des pays étudiés. Il est donc nécessaire, à partir des définitions vues précédemment, de construire un idéal-type de la ville, qui servira à appuyer l'analyse. Ce concept doit par ailleurs être adapté aux enjeux du sujet, afin d'aboutir à une définition fonctionnelle et contextuelle. Plusieurs éléments saillants apparaissent à la lecture de ces approches différentes. En premier lieu, l'idée d'une *dimension importante* : la ville est un territoire qui se distingue de ses environs par son étendue géographique et sa population. La conjonction de ces deux phénomènes entraine une densité du bâti plus importante, qui peut aller d'une forte concentration dans les centres urbains à de la construction diffuse dans les périphéries. En second lieu, l'idée selon laquelle la ville est *politique*. Elle représente une influence locale qui justifie une plus grande autonomie à l'égard du pouvoir étatique (par la délégation de compétence notamment). Cette relative émancipation entraine en retour une plus forte présence symbolique de l'État en ville (présence des administrations, institutions représentatives, police). En dernier lieu, la *ville attire*. Elle

[22] LE GLÉAU Jean-Pierre, PUMAIN Denise et SAINT-JULIEN Thérèse, *op. cit.* note 15, p. 11.

concentre des flux économiques et migratoires quotidiens (migrations pendulaires) ou plus conjecturels (exode rural). À partir de cette définition, il est possible d'anticiper une tension, qui permet de rendre fonctionnelle la définition : *la ville est un territoire à la fois concentré et attractif, qui remplit des fonctions économiques, sociales et politiques.* Par son attractivité, elle est l'objet d'une croissance démographique, qui se traduit soit par une extension géographique (étalement urbain), soit par une concentration (densification) entrainant une inflation de la valeur des terrains (pression foncière).

À cette définition fonctionnelle, il faut associer celle des milieux urbains. Si la ville correspond à un idéal type fait de critères géographiques, économiques et sociaux, il s'agit en effet de la distinguer d'une réalité qui serait seulement physique. Cette distinction appelle donc la détermination d'une notion pour rendre compte de cette réalité. Les milieux urbains peuvent ainsi être définis comme les zones urbanisées correspondant aux villes, dans leur dimension géographique, architecturale et physique. Dans une analogie biomimétique[23], la ville peut donc être assimilée à un écosystème, dont le biotope serait le milieu urbain[24].

2. Polis et politique : l'enjeu des villes dans le partage des pouvoirs

L'étude de la place politique des villes en France et au Québec montre des fluctuations, entre des phases de concentration des pouvoirs au profit de l'État et des phases de délégation de compétence. Aujourd'hui, dans un contexte où la puissance publique a été concentrée dans les mains des États, cette question est souvent abordée à travers l'étude de la décentralisation. En tant que processus, celle-ci sera définie selon la formule de René Chapus, comme « le transfert d'attributions de l'État à des institutions juridiquement distinctes de lui et qui, sous sa surveillance, bénéficient d'une certaine autonomie »[25]. Cette définition permet d'appréhender la décentralisation comme un processus, et non un état de fait, et de prendre en compte la possibilité de fluctuations, sous forme de recentralisation. Cette dynamique n'a en effet pas toujours été en ce sens, l'étude de l'histoire de la construction des États modernes montre comment le premier enjeu pour les gouvernements étatiques a été avant tout la concentration des compétences au détriment des autorités régionales.

Ainsi, lors de l'unification du royaume de France, certaines villes ont joui d'un statut privilégié, car elles permettaient d'opposer un contre-pouvoir aux seigneurs locaux et d'asseoir la légitimité

---

[23] Voir, en ce sens : HUMBERT Marion, *Aspects juridiques de la ville biomimétique*, Mémoire de M2 de droit de l'environnement et de l'urbanisme, 2017, 101 p.

[24] Un biotope étant ici défini comme l'ensemble des caractéristiques physiques, géologiques et climatiques d'un écosystème. Ce dernier est caractérisé par un biotope, une biocénose (ensemble des espèces faunistiques et floristiques) et leurs interactions.

[25] CHAPUS René, *Droit administratif général*, Montchrestien, 2001, p. 403.

du pouvoir royal[26]. La reconnaissance par le roi des chartes qui affirment l'émancipation partielle de ces villes permet d'étendre la zone d'influence juridique de la coutume de Paris et de diminuer celle des coutumes régionales, qui prolongent l'influence des seigneurs. Par la suite, alors que le pouvoir royal s'étend sur le territoire, il est relayé par des intendants, qui exercent un contrôle plus strict sur les villes et l'unification du droit, opérant une véritable concentration[27].

La construction de la province de Québec s'est effectuée dans un contexte tout autre. En effet, lors de la période coloniale française, l'administration du territoire avait été concentrée autour des trois premières villes de taille importante : Québec, Trois-Rivières et Montréal. Ces divisions administratives servaient un objectif de gestion dans une logique très concentrée, la majorité des pouvoirs revenant au gouverneur, sous le contrôle du roi de France. Une déconcentration informelle s'était cependant opérée, afin d'accélérer les démarches qui ne pouvaient pas souffrir du délai de communication entre le Canada[28] et la métropole. La Conquête de la Nouvelle-France qui s'achève le 18 septembre 1759 par la bataille des plaines d'Abraham modifie les rapports de force institutionnels. En effet, à la suite de la proclamation royale de 1763 qui reconnait l'existence de la province du Québec, des exigences juridiques nouvelles sont instaurées pour l'accès aux charges publiques. Parmi celles-ci figure le serment du test, qui implique une renonciation au catholicisme[29]. Cette exigence entraine une surreprésentation des protestants dans la fonction publique et les gouvernements municipaux et la disparition de l'administration de Trois-Rivières en conséquence d'un trop faible nombre de candidats. Progressivement, cette démographie administrative va aussi entrainer une timide décentralisation en faveur de Montréal et Québec, dont les gouvernements portent les intérêts de la population anglophone[30].

La concentration liée à la méfiance à l'égard du pouvoir municipal va s'affaiblir avec la montée en puissance des villes. La Révolution Française, portée par les membres du tiers-état issu de la bourgeoisie va aboutir à la création des municipalités et la réaffirmation de la mythologie de la cité, avec la réappropriation du vocabulaire de la démocratie athénienne. Cette politique vise à créer des divisions administratives d'habitants en rupture avec les divisions seigneuriales ou religieuses. Elle réaffirme ainsi la place des citoyens et des villes comme centre du pouvoir républicain.

---

[26] ROUSSEAU Guillaume, *L'état unitaire et la décentralisation en France et au Québec : identité nationale et identités régionales*, Thèse en droit, Université Laval, 2013, p. 49.
[27] *Ibid.*, p. 53.
[28] La dénomination de province de Québec étant en effet anachronique, puisqu'à cette époque toute la province française était connue sous le nom de Canada ou Nouvelle-France.
[29] ROUSSEAU Guillaume, *op. cit.*, note 26, p. 85-86.
[30] *Ibid.*, p. 99-100.

Les évènements des communes vont cependant perturber cette dynamique. En effet, à partir de 1870, différentes villes en France, Lyon la première, suivie de Marseille puis de Paris, connaissent des soulèvements qui aboutissent à la proclamation de communes. Les insurgés organisent des élections et cherchent à mettre en place des pouvoirs locaux, inspirés des philosophies autogestionnaires et anarchistes. Les communards parisiens se prononcent ainsi « en faveur d'un vaste projet de décentralisation en vertu duquel l'État n'aurait plus que les compétences législatives que lui délégueraient "les communes fédérées" »[31]. À la suite de la répression des communes en 1871 et du rétablissement du régime républicain, la revendication de décentralisation persiste, malgré une méfiance renouvelée de la part du législateur.

Cependant, avec la création de la clause de compétence générale en 1884[32], les conseils municipaux en France se voient reconnaitre le pouvoir de « régler par leurs délibérations les affaires de la commune ». Une clause similaire avait été proclamée au Québec en 1855 avec l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada qui autorise les municipalités à « faire, dans l'intérêt des habitants de la municipalité, tous autres règlements locaux qui ne seront pas contraires à la loi »[33]. Cette répartition des compétences s'inspire de la philosophie du principe de subsidiarité qui implique de confier les pouvoirs et responsabilités au niveau décisionnel le plus adapté et le plus près possible des citoyens. Aujourd'hui, ce principe est présent en droit français, à travers sa reconnaissance lors de la construction européenne[34]. Au niveau constitutionnel il est cependant encore limité à la répartition des compétences entre le législateur national et européen[35]. En droit québécois, le principe de subsidiarité a été affirmé à la suite de la décision *Spraytech c. Hudson (ville)* de la Cour suprême[36] ainsi que dans la *Loi sur le développement durable*[37]. Il influe donc la philosophie de la répartition des pouvoirs décentralisés.

Aujourd'hui, les communes en France sont reconnues par l'article 72 de la Constitution de 1958. Leurs compétences sont identiques, quelle que soit leur taille. Cette règle a cependant entrainé des difficultés dans son application et des inégalités, ce qui a poussé le législateur à favoriser les regroupements municipaux en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ceux-ci, s'ils ne disposent pas de la même reconnaissance comme collectivités territoriales que les

---

[31] *Ibid.*, p. 120.
[32] Loi sur l'organisation municipale, 5 avril 1884, JORF du 6 avril 1884, n°96.
[33] Article XV §16, Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada, S.B.C. 1855, 18 Vict. c. 100, tel que cité par : ROUSSEAU Guillaume, *op. cit.* note 26, p. 147.
[34] Introduit en 1992, on le retrouve aujourd'hui à l'article 5 du Traité sur l'Union Européenne.
[35] Article 88-6 de la Constitution du 4 octobre 1958.
[36] Cour suprême du Canada, *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*,2001 CSC 40.
[37] Article 6 (g) de la Loi sur le développement durable, RLRQ c. D-8.1.1.

communes, semblent selon certains auteurs être revêtus « du même manteau constitutionnel »[38]. Si les EPCI à fiscalité propre ne peuvent donc directement se prévaloir de l'application du principe de libre administration, ils peuvent revendiquer une relative protection indirecte de leurs compétences par le biais des communes qui les constituent[39]. La plus importante réforme récente du statut de ces regroupements concerne la création des métropoles, qui ont vocation à remplacer des EPCI à fiscalité propre d'une dimension importante[40]. Le législateur a aussi reconnu, à travers la loi dite « PLM » le statut particulier des trois plus grandes villes de France, soit Paris, Lyon et Marseille[41]. Celles-ci ont progressivement vu leur régime se distinguer des autres villes, à travers par exemple la création de la métropole de Lyon, collectivité à statut unique en France[42]. Cette dynamique montre que l'idéal républicain d'égalité administrative doit être nuancé devant les spécificités des villes, y compris en termes de répartition des compétences[43]. Il apparait donc que la volonté de réduire le nombre des échelons administratifs aboutit à une multiplication des statuts particuliers[44]. Au Québec, les municipalités sont des « créatures de la loi » provinciale : leurs compétences dépendent donc directement des textes constitutifs, notamment la *Loi sur les cités et les villes* [45]. Ce mode de répartition des pouvoirs municipaux permet de distinguer ici aussi des statuts spécifiques, en établissant des chartes législatives pour organiser les compétences de certaines villes, comme Montréal ou Québec. Les phases de décentralisation des pouvoirs en faveur des villes ou de concentration au sein de l'État mettent ainsi en évidence la place politique que prennent les villes, qui représentent des enjeux sociaux, économiques et culturels. La montée en puissance des

---

[38] FAURE, Bertrand, « L'hypothèse des bases constitutionnelles de l'établissement public territorial », *in* AUBY Jean-Bernard, De BÉCHILLON Denys, BÉNOIT Françis-Paul, BON Pierre, (dir.), La profondeur du droit local : mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence, Dalloz, 501p., p.164. Voir aussi, REGOURD Cécile, « Libre administration et intercommunalité », AJDA, 2018, p.2327.

[39] En ce sens, C. REGOURD, 2018, *Ibid.* : cette assimilation aux collectivités territoriales, si elle peut se faire par le truchement du rapprochement aux communes, laisse aussi apercevoir une progressive reconnaissance autonome de ce statut. Les EPCI à fiscalité publique sont parfois en effet envisagés comme sujets du principe de libre administration. Voir par exemple : (Conseil constitutionnel, 21 octobre 2016, n° 2016-588 QPC, AJDA 2017, p.350, note Pascal COMBEAU).

[40] La Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM » 27 janvier 2014, n°2014-58, JORF du 28 janvier 2014 prévoit leur mise en place par transformation des EPCI à fiscalité propre qui regroupaient une population de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. Ces critères montrent que la question de la dimension et de la concentration pour définir les villes est encore présente aujourd'hui à l'esprit du législateur. Cependant, ces seuils sont assouplis dans le cas d'EPCI qui comportent des chefs-lieux de région, ou en reconnaissance leur « rôle en matière d'équilibre du territoire national » (Article L.5217-1 du Code général des collectivités territoriales). Les critères de l'influence économique et politique sont donc aussi pris en compte

[41] Loi portant modification de certaines dispositions du Code électoral relatives à l'élection des membres du Conseil de Paris et des Conseils municipaux de Lyon et de Marseille, 31 décembre 1982, n° 82-1170, JORF du 1er janvier 1983, p.3.

[42] Loi Maptam, préc. note 40.

[43] Ainsi, les métropoles peuvent avoir pour effet d'augmenter les inégalités entre les territoires urbains et ruraux. Dans ce sens : FAURE Bertrand, « Les métropoles « et le désert français » ? », *AJDA*, 2019, p. 2430.

[44] En ce sens : FERREIRA Nelly, « La réforme territoriale... pour quelle décentralisation ? », *AJCT*, 2014, p. 412.

[45] Loi sur les cités et villes, RLRQ ch. C-19.

villes comme échelon de l'action publique peut être attribuée à un double mouvement de transfert de compétence, d'une part *via* la mutualisation de compétences de l'échelon municipal, d'autre part *via* la décentralisation de compétences de l'État. Face à cette place particulière des villes, la loi en France comme au Québec aboutit à la création de statuts sur mesure, au prix de la simplification du paysage administratif.

L'examen de la répartition des compétences entre les villes et l'État est donc une étude qui dépasse le questionnement juridique et peut renseigner sur les modes d'action de la puissance publique aujourd'hui. Cette répartition est en effet un enjeu d'actualité, notamment en droit de l'environnement où la question de l'échelle la plus efficace pour protéger la nature est particulièrement pertinente. Il est ainsi parfois nécessaire d'appréhender les questions environnementales au niveau global, comme les changements climatiques ou le trafic d'espèces protégées, tandis que certaines questions sont mieux abordées au niveau local en raison de la nécessité d'une meilleure connaissance des territoires, comme la protection de certains espaces remarquables. Par ailleurs, la cohérence et la complémentarité de l'action publique peut nécessiter la coopération de plusieurs échelons et le cas échéant de prévoir les modalités de cette collaboration. Il parait donc judicieux de s'interroger sur la place de la biodiversité dans cette répartition territoriale.

B. La biodiversité en droit : entre scientificité et idéalisation de la nature

Le terme de biodiversité ou de diversité biologique est apparu dans les années 1970[46], dans les travaux de biologistes comme Raymond Dasmann[47] et Thomas Lovejoy[48]. Ce néologisme, hybride d'une racine grecque, *βιος*, et d'un suffixe latin, *diversitas*, vise à saisir la complexité du vivant. Ce qui est ainsi appréhendé par cette notion recouvre une réalité fractale : la diversité du vivant, de l'échelle macroscopique aux confins de la microbiologie. À ce titre, la biodiversité se distingue donc de la notion de nature. Elle peut en effet être définie comme une caractéristique de celle-ci, prise comme un élément ponctuel. Ainsi, un espace que l'on qualifierait de naturel ne sera pas nécessairement biodiversifié. La diversité peut être une qualité de cet espace, qui se gagne ou se perd, en fonction de sa trajectoire évolutive.

Cette approche n'est cependant pas sans précédent quant à la diversité des espèces, car elle peut se retrouver dans les inventaires menés par des naturalistes dès la fin du Moyen Age. La taxonomie, sous l'impulsion de Carl Von Linné dans son ouvrage *Systema Naturae* de 1758, permettra de poser les jalons de cette nouvelle science qui consiste à classifier les espèces en leur attribuant un nom unique et standardisé. La perception de la diversité biologique porte encore aujourd'hui les marques de cette approche par catalogue. Elle est en effet encore souvent associée à la notion de diversité spécifique. La conceptualisation de la biodiversité permet cependant de dépasser l'approche par espèce et d'appréhender la complexité à chaque échelon du vivant. Sous l'apparence d'un concept simple se dévoilent alors des ramifications complexes, qui questionnent les deux termes autour desquels gravitent cette notion : diversité et vivant.

La première tient à l'identification des unités à quantifier. En effet, dans la perspective d'évaluer, il est nécessaire de pouvoir distinguer les éléments étudiés entre eux. Il faut à cet effet disposer de définitions précises des catégories examinées. Or, les notions mobilisées pour décrire la biodiversité aux différentes échelles ne permettent pas toujours de répondre à cette exigence. En effet, pour ce qui est de la détermination des espèces, des incertitudes subsistent, tant du point de vue conceptuel – distinguer une espèce d'une autre[49] – que factuel – unifier les dénominations différentes d'une

---

[46] GODET Laurent, « Notion en débat : biodiversité », Géoconfluences, 2017, (en ligne, accès le 28/09/2024 : https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-biodiversite).
[47] DASMANN Raymond F., *A Different Kind of Country*, Collier-Macmillan, 1968.
[48] LOVEJOY Thomas. E. « *Foreword* », *in* SOULÉ Michael, WILCOX Bruce. *Conservation Biology: An evolutionary-ecological perspective*, ed. Sinauer Associates, 1980.
[49] ARNOULD Paul, « Biodiversité : la confusion des chiffres et des territoires », *Annales de Géographie*, vol. 115, n° 651, 2006, p. 531.

même espèce[50]. La définition classique des espèces selon le critère de l'inter-fertilité, c'est-à-dire « une communauté reproductive, d'individus à fécondation croisée susceptibles de partager un même pool génétique »[51], se heurte ainsi à la difficulté d'établir des catégories hermétiques face à la complexité du vivant, où se rencontrent les hybrides, les croisements et les individus à reproduction végétative. Ainsi, même une notion familière et commune comme celle d'espèce soulève des controverses et résiste peu à un examen approfondi. Par conséquent, l'évaluation de la diversité spécifique, qui est l'approche la plus établie et la plus facile d'accès, sera marquée d'une certaine incertitude quant à l'exploitation de ses résultats.

Afin de dépasser une approche de la biodiversité basée sur l'observation de la composition des écosystèmes par espèces, les écologues ont développé l'étude de la biodiversité fonctionnelle. Celle-ci décrit la diversité des espèces pour chaque fonction écologique – dont notamment la production de nutriment, la prédation, ou la dégradation des matières inertes – dans le cadre étudié, et « la cohérence des chaînes alimentaires »[52]. L'existence d'une plus grande variété pour chaque fonction permet ainsi à l'écosystème de s'adapter plus facilement aux variations et aux perturbations.

Par ailleurs, la mesure de la diversité est conditionnée par le référentiel des phénomènes étudiés. Ainsi une diversité apparente dans un cadre étendu pourra-t-elle être en réalité plus faible qu'une mesure plus basse dans un cadre restreint. La définition des unités de mesure par population, écosystème, régions biologiques, met en avant des dynamiques différentes, avec par exemple des diversifications locales au niveau des écosystèmes étudiés, qui correspondent à une homogénéisation au niveau global. Pour représenter ces réalités, les scientifiques disposent de différents indicateurs pour la mesure de la diversité dans l'espace : la diversité α pour le niveau local, β entre plusieurs écosystèmes et γ à l'échelle régionale. La combinaison de ces mesures permet de mettre en évidence l'existence de dynamiques propres à chaque objet étudié. La détermination et la quantification de la diversité est donc un premier obstacle afin de saisir cette notion.

Un deuxième questionnement soulevé par la définition de la biodiversité, plus philosophique, tient à la définition même de la vie. Lorsque la notion propose d'appréhender la diversité du vivant, elle oblige à affronter cette interrogation intimidante qui consiste à en délimiter le *corpus*. En effet, il est facile et intuitif de percevoir certains individus vivants à l'échelle du visible à l'œil nu, les

---

[50] Paul ARNOULD, 2006, *op. cit.* note 49, p. 533.
[51] *Ibid.*, p. 531.
[52] CLERGEAU Philippe, « Biodiversité urbaine », Encyclopædia Universalis (en ligne, accès le 06/10/2024 : https://www.universalis.fr/encyclopedie/biodiversite-urbaine/).

« macrobes »[53]. La tâche se complique au niveau microscopique, lorsqu'il s'agit de concevoir et d'appliquer une définition du vivant pour catégoriser les « microbes », bactéries, organismes unicellulaires et virus[54]… Quel critère alors retenir ? Celui de la transformation d'énergie, de la reproduction, de l'ADN ? En réalité, il est encore très difficile aujourd'hui de s'accorder sur une définition universelle du vivant et, partant, de ce qui fait partie de la biodiversité ou non. Or, cette réflexion est loin d'être innocente lorsqueabordée sous l'angle de la protection, car elle entraine directement avec elle des questionnements sur l'étendue de ce qui est protégé. L'application de la définition du vivant aux virus, bactéries et autres « microbes » renvoie directement aux justifications morales au soutien de la protection de la biodiversité[55].

Cette notion, derrière une apparente simplicité, cache donc à sa source des questions complexes, qui montrent la difficulté de décrire la richesse de l'environnement. Elle a cependant connu depuis sa création une diffusion bien au-delà des cercles de l'écologie et des sciences du vivant.

Ce succès rapide et généralisé dans des discours disciplinaires variés peut interroger. Il est possible qu'il ait parfois permis de remplacer dans les argumentaires environnementalistes le terme de « nature », problématique sous de nombreux aspects[56]. En effet, ce dernier s'accompagne d'une définition qui a connu de différentes acceptions selon l'approche philosophique, culturelle et historique, et il semble qu'aujourd'hui encore, ce travail ontologique reste inachevé[57]. L'usage du terme biodiversité, ou diversité biologique, permet de cibler les efforts en matière de protection de l'environnement, tout en contournant ces questions de définition épineuses[58]. Il permet aussi de mobiliser un argumentaire scientifique : selon Patrick Blandin, « le terme "biodiversité" a une apparence technique. Il désigne des réalités supposées quantifiables ; les scientifiques peuvent en parler savamment, et les politiques croire qu'ils en font autant. »[59]. Par ailleurs, il permet toujours

---

[53] MALATERRE Christophe, « Biodiversité », *Bulletin d'Histoire et d'épistémologie des sciences de la vie*, Volume 18, n°1, 2011, p. 62.
[54] *Ibid.*, p. 74.
[55] Voir notamment, par la suite, les justifications anthropocentriques et non-anthropocentriques autour de la protection de la biodiversité.
[56] Voir en ce sens : BLANDIN Patrick. *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité*, Éd. Quæ, coll. Sciences en questions, 2019, 124 p.
[57] Voir, par exemple, les travaux de la philosophe V. Maris, qui contribuent à renouveler cette définition de la nature dans le contexte de l'anthropocène : MARIS Virginie, *La part sauvage du monde*, Éd. du Seuil, 2018, 256 p.
[58] Quoique, de notre avis, centrales pour la résolution des crises environnementales futures. La protection de l'environnement mérite une remise en question -par ailleurs déjà débutée- des paradigmes traditionnels qui opposent êtres humains et environnement, nature et culture, etc. Ces présupposés posent en effet dès le départ un obstacle majeur à la réflexion en vue de résoudre les questions environnementales en séparant le sort de l'être humain de celui de la biosphère. Voir par exemple : GUÈVREMONT Véronique, De LASSUS St-GENIÈS Géraud, *Penser le lien culture-nature en droit. Réflexions. Réalisations. Aspirations*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2023, 490 p.
[59] BLANDIN Patrick, 2009, préc. note 56, p.30.

d'invoquer une richesse et une complexité attribuée à la nature et de perpétuer ainsi des arguments d'ordre éthique, dans un discours renouvelé[60]. Ainsi, selon les auteurs, la biodiversité pourra représenter une réalité scientifique, ou une notion bien plus étendue, mais difficilement définissable. Elle sera ainsi utilisée comme intermédiaire pour justifier la protection : conserver la nature *via* la diversité biologique.

Ce terme a été transcrit dans le droit grâce à la conférence de Rio de juin 1992 qui a abouti à l'adoption de la Convention sur la diversité biologique (CDB)[61]. Selon la définition qu'elle retient, il désigne la « variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes »[62]. Il est important ici de mettre en avant plusieurs particularités retenues par cette définition. Tout d'abord, la diversité biologique est définie par des critères qui peuvent être revendiqués comme objectifs et quantifiables[63], comme la notion de variabilité. Ainsi, elle échappe à des considérations utilitaristes ou culturelles de l'environnement : l'enjeu à protéger est la préservation du plus grand nombre d'éléments. Ces éléments, et c'est la deuxième particularité, sont envisagés à plusieurs échelles, de la diversité génétique (« au sein des espèces ») à la diversité des écosystèmes.

Cette recherche adoptera cependant la définition stricte de la biodiversité issue de la CDB. En effet, c'est celle qui a été retenue, conceptuellement, dans de nombreuses transpositions nationales et conventions ultérieures. La France et le Canada étant parties à la CDB, ces États connaissent dans leur corpus juridique des influences de ce texte. Ainsi en France, l'article L. 110-1 du Code de l'environnement reprend la définition de diversité biologique de la CDB[64]. Il en est de même dans l'ordre juridique québécois, dans la définition de la diversité biologique retenue par la Loi

---

[60] BLANDIN Patrick, 2009, préc. note 56, p.30.

[61] Voir en ce sens : BLANDIN Patrick, « La diversité du vivant avant (et après) la biodiversité : repères historiques et épistémologiques », in CASETTA Elena et DELORD Julien (dir.), *La biodiversité en question : enjeux philosophiques, éthiques et scientifiques*, Editions Matériologiques, 2014, pp.31-68. MICHALLET, Isabelle « La notion de diversité biologique en droit international » *in* NÉGRI, Vincent (dir.) *La diversité dans la gouvernance internationale* : *Perspectives culturelles, écologiques et juridiques*, Ed. Bruylant, 2016, pp.75-95.

[62] ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « Convention sur la diversité biologique », 1992.

[63] Bien que les définitions elles-mêmes des espèces, des écosystèmes, et des autres échelons soient parfois elles-mêmes sujettes à débat, et que les méthodes pour quantifier la diversité biologique fassent encore l'objet de travaux. Sur l'instabilité du concept, voir DELORD Julien, « La biodiversité : imposture scientifique ou ruse épistémologique ? », *in* CASETTA Elena et DELORD Julien (dir.), *La biodiversité en question : enjeux philosophiques, éthiques et scientifiques*, Ed. Matériologiques, 2014.

[64] Code de l'environnement, art. L110-1-I, 2019.

canadienne sur la protection de l'environnement[65]. Au niveau provincial, la Loi pour la protection du patrimoine naturel avait établi une définition similaire de la diversité biologique comme « la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris des écosystèmes terrestres, marins, estuariens et dulçaquicoles, ainsi que des complexes écologiques dont ils font partie »[66]. Cette disposition précisait que « ces termes comprennent aussi la diversité au sein des espèces et entre espèces de même que celle des écosystèmes »[67]. Le principe de « préservation de la biodiversité » se trouve aussi à l'article 6.l) de la Loi sur le développement durable[68], comme suit : « la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens ». L'apport de la CDB est ici aussi visible, d'une part en ce qui concerne la protection de l'intérêt des générations futures, d'autre part en établissant un lien entre la qualité de vie et la biodiversité.

Ces définitions sont donc proches dans leur lettre et retiennent toutes deux les particularités relevées précédemment au sujet de la rédaction adoptée par la CDB, à savoir la notion de variabilité, ainsi que celle d'échelle.

Sur le plan fonctionnel, l'adoption de cette définition demande de s'intéresser à l'importance de ces deux critères pour la protection de la diversité biologique. Cette protection passera donc par la prise en compte des différentes échelles (génétique, spécifique, écosystémique) dans sa mise en œuvre. Elle mettra aussi l'accent sur la quantité des éléments, en favorisant l'apparition d'espèces, de caractères génétiques ou d'écosystèmes auparavant absents. Pour ce faire, l'approche retenue doit nécessairement privilégier les conditions biologiques qui permettent la colonisation, la variation, l'évolution dans l'espace et dans le temps des éléments de la diversité biologique.

Ayant identifié un objet – la biodiversité – et un cadre - la ville – l'enjeu est alors d'aborder la confrontation de l'un avec l'autre afin d'envisager la protection de la biodiversité sous un angle nouveau. En effet, la biodiversité urbaine échappe aux logiques de la protection du patrimoine naturel et oblige à repenser la valeur de la nature face aux intérêts humains.

---

[65] L'article 3 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LC 1999, ch. 33) définit en effet la diversité biologique comme la « variabilité des organismes vivants de toute origine, notamment des écosystèmes terrestres et aquatiques — y compris marins — et des complexes écologiques dont ils font partie. Sont également visées par la présente définition la diversité au sein d'une espèce et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes ».

[66] Art. 2, Loi sur la conservation du patrimoine naturel, RLRQ, ch. 61-01, tel qu'il était en vigueur jusqu'en 2021. La Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions, LQ 2021, ch. 1, a depuis retiré cette disposition qui faisait doublon avec celle établie au niveau fédéral par la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

[67] *Ibid.*

[68] Loi sur le développement durable, RLRQ, ch. D-8.1.1.

C. L'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine.

L'étude des écosystèmes en ville a mis en évidence l'existence d'une biodiversité urbaine (1), dont la protection peut être recherchée (2). En effet, la ville concentre des menaces et des opportunités qui rendent spécifiques les dynamiques de la biodiversité urbaine (3).

1. La biodiversité urbaine : la redécouverte de la nature en ville par l'écologie scientifique

La nature est loin d'être un élément nouveau du paysage urbain : des jardins de Babylone au mouvement hygiéniste, elle fait partie des aménagements à maitriser, cantonnée à l'agrément récréatif ou aux enjeux sanitaires. Les développements urbains successifs permettent de dessiner les contours d'une nature acceptée et d'une nature exclue[69]. La nature en ville n'existe donc dans l'imaginaire collectif qu'à travers l'action humaine qui plante, élague, désherbe, dératise. La nature des interstices, qui se déploie en marge de ces activités, reste peu visible.

Cette perspective va changer avec l'émergence à la fin du XX^{ème} siècle de l'école de Chicago et la naissance de l'écologie urbaine[70]. Cette discipline nouvelle a pour vocation d'appliquer aux sciences sociales des approches issues des champs d'étude de l'écologie scientifique – l'étude des relations entre les êtres vivants et leur milieu – aux zones urbanisées. L'ouvrage fondateur de Robert E. Park, Ernest W. Burgess et Roderick McKenzie intitulé « The city »[71] cherche ainsi à constituer une « étude de la ville en tant qu'elle est le produit de la nature »[72]. En ce sens, l'écologie urbaine de l'école de Chicago peut être qualifiée d'approche écologique de la ville. À la suite de ces travaux, des recherches en sciences de la vie ont cependant émergé au cours des années 1960, ayant pour objet l'étude des écosystèmes présents en ville[73].

---

[69] Sur la perception de la nature urbaine, voir les travaux de Nathalie BLANC, et notamment : « Urban Nature: (The) Good and (The) Bad », *in* BRETELLE-ESTABLET Florence, GAILLE Marie, KATOUZIAN-SAFADI, Mehrnaz, *Making Sense of Health, Disease, and the Environment in Cross-Cultural History: The Arabic-Islamic World, China, Europe, and North America*, ed. Springer International Publishing, 2019, pp. 287-308 ; « Nature : à la limite de la ville », *Villes en parallèle*, vol. 32, nº 1, 2001, pp. 171-179 ; *Les animaux et la ville*, ed. Odile Jacob, 2000, 232 p. ; Voir aussi l'ouvrage collectif : LÉVÊQUE Christian, VAN DER LEEUW Sander (dir.) « Quelles natures voulons-nous ? : pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement », ed. Elsevier, Coll. Environnement, 2003, 325 p.

[70] JOSEPH Isaac et GRAFMEYER Yves, *L'école de Chicago*, ed. Flammarion, 2009.

[71] PARK Robert Ezra, BURGESS, Ernest Watson, McKENZIE Roderick Duncan. *The City*. Ed. University of Chicago press, Coll. *The Heritage of Sociology*. Chicago, 1984 (édition originale : 1925).

[72] BLANC Nathalie. « 1925-1990 : l'écologie urbaine et le rapport ville-nature », L'Espace géographique, tome 27, n°4, 1998, p. 292.

[73] *Ibid.* Voir par exemple : WOLMAN Abel, « the metabolism of cities », *Scientific American*, vol. 213, 1965, pp. 156-174 ; ODUM Eugene P., *Fundamentals of Ecology*, ed. W.B Saunders Co., 3^{e} edition, 1974, 574 p. ; DUVIGNEAUD Paul, « L'écosystème 'urbs': études écologiques de l'écosystème urbain bruxellois », Mémoires de la Société royale de botanique de Belgique, 1974, contribution n°1.

Ces recherches donnent à voir des spécificités écologiques des milieux urbains, qui se distinguent des espaces environnants par leurs caractéristiques thermiques, la composition des sols, les perturbations causées par les activités humaines. Il existe cependant une biodiversité urbaine, composée en partie d'espèces locales qui se sont adaptées aux conditions de vie dans ces écosystèmes et en partie d'espèces exotiques. L'étude de la biodiversité fonctionnelle en ville permet aussi de mettre en avant l'adaptation du comportement de certaines espèces, comme les faucons crécerelle qui chassent à partir de perchoir, tandis qu'en milieux plus sauvages ils repèrent leurs proies en vol stationnaire[74].

La biodiversité urbaine est donc une réalité encore peu connue, mais les avancées de l'écologie urbaine laissent apparaitre des dynamiques qui lui sont propres. Les milieux urbains concentrent en effet une pluralité d'écosystèmes différents (friches, parcs, pieds d'arbres), qui peuvent être autant d'opportunités pour une biodiversité locale (α)[75], mais les observations montrent aussi une homogénéisation au niveau mondial[76] des espèces présentes en ville. Dès lors, il s'agit de s'interroger sur les justifications derrière l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine.

2. Les valeurs de la biodiversité urbaine

La ville est le centre de nombreux enjeux de société (inégalités sociales, pollutions, sécurité, etc.). Pourquoi, dès lors, chercher à y transposer un enjeu de protection de la biodiversité qui semble plus adapté aux espaces moins impactés par les êtres humains ? Il s'agit de répondre à ce questionnement, tout d'abord en revenant sur les valeurs de la biodiversité, puis de souligner les bénéfices spécifiques représentés par la biodiversité urbaine.

La protection de la biodiversité figure parmi les grands enjeux environnementaux actuels. Le texte de la CDB la justifie par la reconnaissance de « la valeur intrinsèque de la diversité biologique et de la valeur de la diversité et de ses éléments constitutifs sur les plans environnemental, génétique, social, économique, scientifique, éducatif, culturel, récréatif et esthétique »[77].

La première justification de la valeur de la biodiversité se situe sur le plan de l'éthique (la valeur intrinsèque). Cet argument moral, dont les sources se retrouvent dans les justifications de la protection de la nature, se situe au centre d'une confrontation entre l'anthropocentrisme, qui considère l'être humain comme doté d'une valeur morale supérieure et qui justifie jusqu'à la

[74] CLERGEAU Philippe, « Biodiversité urbaine », Encyclopædia Universalis.
[75] Voir *supra*, La biodiversité en droit : entre scientificité et idéalisation de la nature, p.13.
[76] Voir, par exemple : KÜHN Ingolf et KLOTZ Stefan, « Urbanization and homogenization – Comparing the floras of urban and rural areas in Germany », *Biological Conservation*, vol. 127, n°3, 2006, pp. 292-300.
[77] Article 1, ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « Convention sur la diversité biologique », 1992.

destruction de la nature, et le non-anthropocentrisme (biocentrisme et écocentrisme[78]), qui défend une éthique de la protection de la nature[79]. Les cultures occidentales ont un important héritage anthropocentrique, car fortement imprégnées de l'éthique judéo-chrétienne dans laquelle « l'homme » (sic) est placé au centre de la création[80]. La justification éthique de la protection de la biodiversité dépend donc de l'établissement d'une valeur utilitaire (comme moyen) de celle-ci pour les êtres humains, dans une approche anthropocentriste, ou d'une valeur non-instrumentale (comme fin).

La philosophe Virginie Maris met ainsi en évidence de nombreuses valeurs de la biodiversité pour les êtres humains, parmi lesquelles plusieurs sont retenues par la CDB, comme l'esthétique[81] ou la culture[82]. Elle en relève aussi d'autres comme la valeur de transformation, qui est tirée du bénéfice épistémologique de la biodiversité, qui par sa complexité entraine à questionner les paradigmes humains[83]. Par ailleurs, l'auteure identifie plusieurs principes moraux qui justifient la protection de la biodiversité, comme le principe de bienveillance[84] et le principe d'humilité[85]. En particulier, le principe de diversité invite :

> *« Du fait de notre appartenance à la communauté biotique, à considérer le bien propre de cette communauté, et à nous projeter dans une temporalité qui ne serait plus celle des hommes mais celle de l'évolution de la vie. En adoptant une telle perspective, il devient possible d'attribuer au processus de diversification, à la fois essentiel à la vie et infini, une valeur indépendante de toute utilité, une valeur non-instrumentale »*[86].

Cette dernière approche permet de comprendre la complexité de la biodiversité, qui est à la fois un processus (la diversification) et une propriété des biotopes (le nombre d'écosystèmes, d'espèces, de caractères génétiques, etc.). Dès lors, la qualification même de biodiversité « urbaine » est limitée, car elle ne permet de prendre en compte qu'un aspect de cette réalité, la biodiversité-comme-propriété, alors que la biodiversité-comme-processus est un tout, qu'il est moralement justifié de protéger. Dans cette perspective, il apparait que tous les arguments en faveur de la protection de la biodiversité peuvent ainsi être invoqués. La biodiversité urbaine, en participant au processus de

---

[78] Nous entendons ici le biocentrisme comme une philosophie basée sur la protection des êtres vivants sur le plan individuel en vertu de leur qualité d'être sensible, tandis que l'écocentrisme se focalise sur la conservation des communautés biotiques, et des interactions entre les individus, qui forment un tout plus important que la somme des parties. Voir notamment BLONDEL Jacques, *L'archipel de la vie*, ed. Buchet Chastel, 2012, 272p., p. 164.
[79] *Ibid.*, p. 161 et suivantes.
[80] MARIS Virginie, *Philosophie de la biodiversité - Petite éthique pour une nature en péril*, ed. Buchet-Chastel, 2010, 240 p., p. 111.
[81] V. MARIS, 2010, préc. note précédente, p. 103.
[82] *Ibid.*, p. 102.
[83] *Ibid.*, p. 110.
[84] *Ibid.*, p. 140.
[85] *Ibid.*, p. 151.
[86] *Ibid.*, p. 167.

diversification, prend les mêmes valeurs que celui-ci. Les valeurs et l'éthique peuvent cependant souffrir d'une dimension subjective ou personnelle qui réduit leur portée universelle et leur force de conviction[87]. C'est notamment pour cette raison que les valeurs utilitaires de la biodiversité ont pu être mises en avant[88].

Trois ordres de valeurs utilitaires de la biodiversité peuvent être distingués : les valeurs d'usage direct, tirées de l'exploitation des éléments de la diversité écologique, les valeurs d'usage indirect, tirées des bénéfices rendus par le fonctionnement des écosystèmes, et les valeurs d'option, qui permettent de préserver une demande potentielle future[89]. En ville, il est particulièrement pertinent de considérer les valeurs d'usage indirect fournies par les services écosystémiques[90]. Ceux-ci peuvent être définis comme les services rendus par les écosystèmes des milieux urbains de manière spontanée et gratuite. En effet, les milieux végétalisés urbains (parcs, talus, allée arborée, etc.) remplissent des fonctions utiles en ville, comme l'absorption des eaux pluviales, la dépollution de l'air ambiant, l'atténuation des nuisances sonores[91]. Ces effets bénéfiques des écosystèmes dépendent directement de leur bon fonctionnement, qui découle de leur diversité biologique[92]. Par ailleurs, celle-ci est aussi un paramètre déterminant pour les capacités d'adaptation des écosystèmes, en augmentant leur résilience[93] après une perturbation et en permettant aux communautés de s'adapter à de nouvelles niches écologiques[94]. En effet, les écosystèmes urbains sont soumis à des stress très nombreux et variés (pollution atmosphérique et des sols, dégradation par les êtres humains et leurs animaux domestiques, espèces envahissantes) et le manque de diversité spécifique

---

87 TAKACS David, *The idea of biodiversity : philosophies of paradise*, Johns Hopkins University Press, 1996, 392 p., p. 195.
88 Voir par exemple BOUTONNET Mathilde, TRUILHÉ-MARENGO Eve, *Valeur(s) de la biodiversité ?*, Ed. Mare & Martin, coll. Droit, sciences & environnement, 2017, 326 p.
89 OCDE, « Manuel de protection de la biodiversité : conception et mise en œuvre des mesures incitatives », 1999, 187 p., p. 32.
90 C'est notamment l'approche retenue par le rapport des Nations Unies (*Cities and Biodiversity Outlook*, *préc. p.*2). Un autre exemple récent : OCDE, « Financer la biodiversité, agir pour l'économie et les entreprises, rapport préparé pour la réunion des ministres de l'Environnement du G7 », 2019, 114 p.
91 L'évaluation économique des services écosystémiques n'est qu'une des différentes approches pour aborder la valeur de la nature, pour en découvrir d'autres : GARWIN Laura, « The worth of the Earth » *Nature News*., 1998; Pour l'application du modèle des services écosystémiques en milieu urbain, voir notamment: TRATALOS Jamie, FULLER Richard A., WARREN Philip H. *et al.*, « Urban form, biodiversity potential and ecosystem services », *Landscape and Urban Planning*. vol. 83, n° 4, 2007; BOLUND Per et HUNHAMMAR Sven, « Ecosystem services in urban areas » *Ecological economics*. vol. 29, n° 2, 1999, pp. 293-301..
92 Cities and Biodiversity Outlook, p. 23.
93 OLIVER Tom H., HEARD Matthew S., ISAAC Nick J.B., « Biodiversity and resilience of ecosystem functions », *Trends in Ecology & Evolution*, vol. 30, n°1, 2015, pp. 673-684.
94 TILMAN David, ISBELL Forest et COWLES Jane M., « Biodiversity and Ecosystem Functioning », Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics, vol. 45, 2014, pp. 471-493 ; NAEEM Shahid, BUNKER Daniel E., HECTOR Andy et al., Biodiversity, Ecosystem Functioning, and Human Wellbeing : An Ecological and Economic Perspective, Oxford University Press, 2009, 368 p.

et génétique entraine une vulnérabilité aux mêmes perturbations[95]. L'impact de l'agrile du Frêne[96] sur les forêts urbaines montre un exemple des conséquences d'une homogénéité spécifique trop importante (les frênes constituent 21% des arbres de la ville de Montréal[97]). Dans le cadre de l'adaptation au changement climatique, la diversité biologique permet aux écosystèmes urbains de mieux résister aux perturbations sur le court et le long terme. Elle favorise ainsi le maintien de leur fonctionnalité et des services écosystémiques qu'ils fournissent.

Cette approche reste cependant aussi critiquable : en apportant une estimation en termes économiques des services rendus par les écosystèmes urbains, elle permet de les faire entrer dans des calculs de coûts et bénéfices, qui peut se faire à leur détriment. Il convient ici de citer le « paradoxe de l'environnementaliste » qui consiste en la réalisation que la croissance historique des différents indices de bien-être humain va de pair avec la dégradation de la biodiversité globale, ce qui conduit à devoir faire un arbitrage malaisé pour les protecteurs de l'environnement[98].

Dès lors, sur la base des services rendus par les écosystèmes urbains, il parait judicieux d'évoquer la précaution[99] à l'égard de la biodiversité qu'ils recèlent. Ce constat est d'autant plus important que la diversité biologique peut trouver dans les milieux urbains des opportunités, qui justifient une précaution accrue.

3. La ville, un milieu propice à la biodiversité appelant une protection juridique particulière ?

Les recherches en écologie urbaine mettent en évidence la présence en ville de nombreuses menaces pour la biodiversité. À l'occasion de la 10ème Conférence des Parties à la CDB en 2010, le secrétariat de la convention relevait dans un rapport les principales pressions sur la diversité biologique mondiale[100]. Parmi les premières étaient mentionnées : « la perte et la dégradation des habitats, [...] un apport excessif en nutriments et d'autres formes de pollution, […] les espèces

---

95 PAQUETTE Alain, « Augmentation de la canopée et de la résilience de la forêt urbaine de la région métropolitaine de Montréal », Jour de la Terre, comité de reboisement de la CMM,, 2016, 29 p., p. 11.

96 *Agrilus planipennis* est un coléoptère invasif qui infeste les frênes. Ses larves se développent sous l'écorce et consomment une partie du bois (le phloème), ce qui cause le dépérissement, voire la mort de l'arbre infecté (REARDON Richard, ST Canfield et DREISCHE Roy Van, « Biology and Control of Emerald Ash Borer », US Forest service, 2015).

97 PAQUETTE Alain, op. cit. note 15, p. 10.

98 RAUDSEPP-HEARNE Ciara, PETERSON Garry D., TENGÖ Maria et al., « Untangling the Environmentalist's Paradox », BioScience, n° 60, 2010, pp. 576-586.

99 Le terme de précaution, retenu volontairement ici, renvoie évidemment au principe de précaution selon lequel l'absence de certitude scientifique face à un risque important ne doit pas justifier de retarder la mise en place de mesures pour limiter la survenance de ce risque. Voir *infra*, § 79 le lien entre la protection de la biodiversité urbaine et le principe de précaution.

100 SECRÉTARIAT DE LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE, *3ème édition des perspectives sur la biodiversité mondiale*, 2010.

exotiques envahissantes »[101]. Force est de constater que la plupart de ces menaces se retrouvent en ville. Au premier rang, l'urbanisation et l'imperméabilisation des sols est aujourd'hui un facteur majeur de perte et de dégradation des habitats. De plus, la fragmentation des écosystèmes est particulièrement prononcée en ville. Ce phénomène comprend la division de milieux naturels et leur isolement (par des infrastructures routières, des bâtiments, l'artificialisation des sols, etc.). Cette fragmentation empêche les échanges entre écosystèmes qui permettaient auparavant aux espèces de circuler et de renouveler la diversité biologique de ces milieux[102]. Une solution consiste à reconstituer des continuités écologiques, qui permettent aux espèces de circuler entre les différents écosystèmes terrestres et aquatiques. Les villes concentrent par ailleurs les pollutions d'origine anthropique qui touchent le sol, l'air, l'eau, le bruit, la nuit… Enfin, à travers les échanges internationaux qui y transitent, les évasions ou les abandons d'animaux domestiques exotiques, les villes sont souvent les épicentres de la propagation d'espèces envahissantes[103].

La biodiversité peut malgré tout aussi trouver dans les milieux urbains des conditions favorables pour se développer, ce qui amène à repenser les mesures de protection et de restauration non plus au regard des avantages de la biodiversité en ville, mais dans le cadre de la stratégie globale en faveur de la diversité biologique. Protéger la biodiversité en ville participe donc à la protection de la biodiversité en général.

En effet, il faut avant tout souligner que les êtres humains ne s'installent que rarement dans des zones complètement arides et défavorables, mais choisissent plutôt les lieux fertiles, les confluents de fleuves, les vallées, etc. Ces implantations se pérennisent et au fil des années deviennent des villes. C'est donc de manière relativement logique que les milieux urbains les plus prolifiques se trouvent généralement dans les endroits les plus favorables à la vie[104]. À ce constat s'ajoutent les caractéristiques de l'environnement urbain : un espace très contrôlé, où les grands prédateurs ont quasiment disparu[105] et où les sources de nutriments sont abondantes (qui peuvent aller des déchets

---

[101] *Ibid.*, p.55.

[102] Voir notamment : SCHMIEDEL Inga et CULMSEE Heike, « The influence of landscape fragmentation, expressed by the 'Effective Mesh Size Index', on regional patterns of vascular plant species richness in Lower Saxony, Germany », *Landscape and Urban Planning*, vol. 153, 2016, pp. 209-220.

[103] Voir notamment : FRANCIS Robert A. et CHADWICK Michael A., « Urban invasions: non-native and invasive species in cities », *Geography*, vol. 100, n°3, 2015, pp. 144-151 ; PADAYACHEE Ashlyn L., IRLICH Ulrike M., FAULKNER Katelyn T. *et al.*, « How do invasive species travel to and through urban environments? », *Biological Invasions*, vol. 19, 2017, pp. 3557–3570.

[104] SIRAKAYA Aysegül, CLIQUET An et HARRIS Jim, « Ecosystem services in cities », *Ecosystem Services*, vol. 29, partie B, 2017, p. 2.

[105] Y compris l'être humain, qui limite sa prédation en ville aux végétaux, à travers l'agriculture urbaine ou la cueillette urbaine (*urban foraging*), qui a disparu des perspectives des aménageurs avec les théories hygiénistes (SHACKLETON Charlie, HURLEY Patrick T., DAHLBERG Annika C., *et al.*, « Urban Foraging: A Ubiquitous Human Practice Overlooked by Urban Planners, Policy, and Research ». *Sustainability,* vol. 9, n° 10, 2017, pp. 1-18).

aux arbres fruitiers décoratifs). Ces conditions encouragent le commensalisme[106] et favorisent grandement certaines espèces, dont le pigeon biset (*Columba livia*) [107] ou le rat brun (*rattus norvegicus*)[108]. La capacité d'êtres non-humains à vivre en ville s'appelle le synanthropisme, les études montrent qu'il existe en effet chez certaines communautés écologiques des affinités qui les font se démarquer comme favorisées par les milieux urbains. Ces espèces se sont adaptées aux caractéristiques des biotopes qui s'y retrouvent et ont parfois même réussi à s'établir dans de véritables niches écologiques[109]. À titre d'exemple, les oiseaux urbains qui s'adaptent le mieux à la ville présentent des caractères proches : ils sont sociaux, possèdent une grande adaptabilité d'altitude et de latitude et se nourrissent au sol[110]. La ville, telle qu'elle est aménagée et fonctionne aujourd'hui n'est donc pas un environnement hostile pour la totalité de la faune et la flore, mais favorise de manière inégale certaines espèces. Celles-ci sont « les grandes gagnantes »[111] de l'urbanisation actuelle, comme en témoigne leur présence dans la plupart des villes de la planète, au détriment parfois des espèces endémiques.

Il faut aussi prendre en compte les politiques et réglementations locales qui cherchent aujourd'hui à limiter - si ce n'est interdire - les produits phytosanitaires en ville[112] et qui procurent un véritable havre à certaines espèces très sensibles (dont les abeilles domestiques *apis mellifera*)[113]. Il convient de relever l'émergence de l'agriculture urbaine, qui peut par ailleurs contribuer à favoriser la biodiversité, même si l'objectif premier de ces activités reste la production vivrière[114].

---

[106] Le commensalisme est une interaction entre espèces, où une au moins n'est pas affectée, tandis que d'autres profitent de sa présence. En ville, les espèces commensales de l'humain sont aussi dites synanthropiques (elles vivent dans ou près d'un habitat humain dans une relation de dépendance). Définitions tirées de : BREED Michael D., MOORE Janice, *Encyclopedia of Animal Behavior*, pp. 639-702. Oxford Academic Press, 2015 (notre traduction).

[107] CLERGEAU Philippe, ESTERLINGOT Delphine et CHAPERON Jacques, « Difficultés de cohabitation entre l'homme et l'animal : le cas des concentrations d'oiseaux en site urbain. », *Nature Sciences Sociétés*, vol. 4, n°2, 1996, pp. 102-115.

[108] Ces exemples n'ont pas été choisis au hasard, car ils symbolisent bien le rapport ambigu que les êtres humains peuvent entretenir avec la biodiversité spécifique à la ville. Ici ce sont clairement des animaux qui sont perçus comme malsains, voire nuisibles.

[109] Une niche écologique peut être définie comme les caractéristiques de l'environnement qui caractérise la position d'un organisme dans son écosystème (BREED Michael D. et MOORE Janice (dir.), « Glossary », *Encyclopedia of Animal Behavior*, Academic Press, 2010.)

[110] GUETTÉ Adrien, GAÜZÈRE Pierre, DEVICTOR Vincent *et al.*, « Measuring the synanthropy of species and communities to monitor the effects of urbanization on biodiversity », *Ecological Indicators*, vol. 79, 2017, pp. 139-154.

[111] *Ibid.*, p. 142.

[112] VALIANTE Marcia, « Turf War: Municipal Powers, the Regulation of Pesticides and the Hudson Decision », *Journal of Environmental Law and Practice*, n°11, 2001, pp. 327-350. A noter qu'en France, la règlementation de l'usage des pesticides est une police spéciale, et ne peut donc faire l'objet d'un arrêté municipal (TA Rennes, 27 *août* 2019, *préfète d'Ille-et-Vilaine*, n° 1904029).

[113] ARNOULD Paul, Le LAY Yves-François, DODANE Clément *et al.*, « La nature en ville », *Géographie Économie Société*, n° 13, n°1, 2011, pp.45-68.

[114] À ce titre, l'agriculture urbaine ne fera pas l'objet de développements spécifiques dans cette étude, bien qu'une synergie puisse être recherchée entre ces activités et l'objectif de protection de la biodiversité urbaine. Sur l'agriculture urbaine et la restauration de la nature en ville, voir par exemple : ROLLIN Frédéric, « La préservation et la restauration de la nature en ville : le cas de l'agriculture urbaine », *JCPA*, n°37, septembre 2024, p.2252.

Ces différents paramètres concourent à l'établissement d'une biodiversité spécifique au milieu urbain, à la fois faite d'homogénéité au niveau planétaire et d'espèces locales qui se sont adaptées à la ville[115]. La diversité de ces écosystèmes urbains possède donc des caractéristiques qui la distingue et justifie sa protection au même titre que la diversité biologique d'autres milieux.

Question de recherche : il apparait judicieux de s'interroger sur la manière dont cette biodiversité urbaine est protégée en droit. Les villes sont des espaces soumis à des tensions qui soumettent l'usage des sols à la prise en compte d'intérêts parfois divergents (densification, protection des espaces, développement économique, patrimoine culturel, etc.). Il convient d'interroger comment l'émergence d'un enjeu invisibilisé jusqu'alors peut être réceptionné en droit. Pourquoi est-il nécessaire de protéger la biodiversité urbaine, et en quoi l'identification de ce nouvel enjeu appelle une adaptation des outils juridiques du droit de l'urbanisme et de l'environnement ?

Il s'agira de chercher les dispositions qui s'appliquent à la protection de la diversité biologique, en milieu urbain ou non, mais aussi d'examiner dans le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire des normes juridiques qui peuvent s'appliquer à la biodiversité urbaine. Il faut déterminer non seulement si elle est identifiée, mais aussi si sa protection est adaptée le cas échéant. Il sera nécessaire de confronter le droit positif à des critères de validité extérieurs, tirés des sciences du vivant. La démarche consistera alors à rechercher si le cadre juridique permet d'assurer une protection de la biodiversité urbaine en adéquation avec les leviers et les obstacles écologiques spécifiques aux milieux urbanisés. Enfin, la place de la protection de la biodiversité urbaine dans l'action publique locale sera identifiée, ainsi que les outils favorisés par les acteurs publics comme privés. Cette démarche contribuera à mettre en évidence les rapports de pouvoir, les forces et les limites de la protection juridique de la biodiversité urbaine. À partir de ces données, il s'agira d'approfondir le champ de recherche du droit de la ville[116], en proposant des pistes de réflexion sur l'élaboration des normes juridiques dans les villes. Cette observation permettra de délimiter les contours d'un droit urbain de la biodiversité, spécifique car spatialisé.

---

[115] K. LAPP, 2011, préc. note 1, p. 46.
[116] Voir *infra* La protection de la biodiversité urbaine dans le cadre du droit de la ville, p. 30.

D. La protection de la biodiversité urbaine : un objet de recherche pour le droit et sur le droit

La biodiversité urbaine et sa protection soulèvent des questions en droit liées à la décentralisation et à la gouvernance en ville, ainsi qu'au droit de propriété. Les limites entre le droit de la protection de la nature et de l'urbanisme sont aussi interrogées au travers de cet objet. Cependant, à travers cette analyse, il est nécessaire d'appréhender des questions qui dépassent une approche étroite de ce sujet, comme les modalités de la construction du droit en ville. Ainsi, cette recherche vise-t-elle à la fois à définir un objet précis - le droit de la biodiversité en ville – et à porter un regard nouveau sur un thème plus large, le droit de la ville.

1. Le droit de la biodiversité urbaine : au croisement entre droit de l'urbanisme et droit de l'environnement

La protection de la biodiversité urbaine est un enjeu au croisement du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement, sans que le recoupement soit parfait. Ainsi, le droit de la protection de la diversité biologique est inspiré à l'origine de critères comme le caractère remarquable des espaces et des espèces, ou la naturalité[117]. La valeur des écosystèmes dans cette approche est mesurée à l'aune de l'état de sa préservation face aux activités humaines. Cette vision, bien qu'aujourd'hui fortement remise en question par la définition de l'anthropocène, reste encore présente à travers les mythologies du sauvage et des espaces vierges. Une deuxième approche du caractère remarquable reconnait une unicité dans la relation entre les activités humaines et le milieu naturel qui justifie une protection particulière, comme les marais salants en Camargue[118]. Cette approche se retrouve dans le travail de l'UNESCO, qui intègre, depuis la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972, dans sa définition des sites appartenant au patrimoine culturel, les « œuvres conjuguées de l'homme et de la nature […] qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique »[119]. C'est donc toujours à travers la reconnaissance d'une singularité des espaces ou des espèces naturelles que se justifie leur protection juridique.

À ce titre, cette approche est inadaptée à la protection des écosystèmes « ordinaires » ou fortement anthropisés. Le critère basé sur le caractère remarquable, sur lequel s'est construit le droit

---

[117] Voir, par exemple, l'approche philosophique qui a inspiré la création des premiers parcs naturels aux Etats-Unis : FIGUEIREDO Yves, « Aux sources du débat écologique contemporain », *Revue Française d'études Américaines*, 2006/3, n° 109, 2006, pp. 69-82.
[118] LÉVÊQUE Christian, *La biodiversité: avec ou sans l'homme ?*, Quae, Paris, 2017, 128 p., p. 36.
[119] Article 1, UNESCO, « Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et nature », 1972.

de la protection de la nature et dont il tire sa logique générale, trouve sa limite face à la biodiversité urbaine.

Le droit de l'urbanisme, de son coté, est conçu autour d'une logique d'usage des sols et de planification de l'aménagement, notamment par le zonage. Cet outil peut être inadapté lorsqu'il s'agit d'appréhender des dynamiques naturelles. En effet, ce mode opératoire est central dans la logique planificatrice qui justifie le droit de l'urbanisme. L'orientation de l'organisation de la cité, de la répartition des usages et des activités passe inévitablement par le plan, qui vise à coucher par la cartographie les réalités d'un territoire. Cette opération présente des limites, en ce qu'elle repose sur une image relativement fixe d'un espace, dépendante des connaissances du territoire au moment de la mise en plan. La prise en compte du caractère spontané, temporaire ou évolutif de certains écosystèmes urbains sera dès lors difficile à mettre en œuvre.

Par ailleurs, le recoupement de plusieurs disciplines du droit, imparfait ou non, peut être problématique dans le cadre de la répartition de compétences ou du principe d'indépendance des législations. En effet, l'identification de la biodiversité urbaine comme un enjeu environnemental ou urbanistique conditionnera les acteurs responsables de sa protection, ainsi que les outils à mettre en œuvre. S'il s'avère que cet enjeu se situe bien au croisement de ces deux approches, il est possible d'anticiper une certaine tension entre les deux domaines de législation et il s'agira ainsi d'étudier l'influence de ces règles sur la protection de la diversité biologique en ville.

2. Le droit de la biodiversité urbaine : un droit négocié

Par ses spécificités, la ville rend les questions de propriété et de gouvernance particulièrement présentes. La vie en milieu urbain entraine une concentration des intérêts individuels et collectifs qui justifient de fortes contraintes sur les propriétaires privés, fixées par les normes d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Cependant, la protection de la diversité biologique, notamment par le rétablissement des continuités écologiques, impose de pouvoir dépasser les limites des terrains privés. En effet, la reconnexion d'écosystèmes fragmentés suppose de créer des passages adaptés aux espèces dont la circulation est souhaitée, ce qui ne peut être réalisé de manière réaliste qu'en prenant en compte les terrains publics. Le fonctionnement des continuités écologiques s'accorde peu avec une vision trop stricte des limites de propriété. Des contraintes supplémentaires reposeront donc sur les propriétaires, ce qui peut représenter un obstacle pour l'acceptabilité de la norme. À ce constat s'ajoute un enjeu supplémentaire lié à la mise en valeur de la biodiversité ordinaire. En effet, cette diversité, comme vu précédemment, souffre d'une mauvaise réputation auprès du public. Les « mauvaises herbes », les « nuisibles » et le reste de la biodiversité ordinaire sont peu appréciés et leur protection peut entrainer une incompréhension, voire une opposition

par la société civile. Cette difficulté s'accentue avec le retour de grands mammifères dans les villes, attirés par les proies nombreuses et faciles, voire par les déchets. Si en France, ce retour concerne surtout les renards et les sangliers, au Québec, ce sont les ratons-laveurs et les coyotes, plus rarement les ours noirs, qui sont remarqués. Dans ce cadre, les gouvernements municipaux sont tentés par une gestion interventionniste, en procédant au prélèvement des individus. Cependant, cette solution n'est souvent que temporaire et nécessite le déploiement de moyens potentiellement dangereux pour le public, pour une efficacité limitée[120]. Des expérimentations de la part de villes en Californie (Glendale)[121], en Colombie Britannique (Vancouver)[122] et plus récemment au Québec (Montréal)[123] montrent l'efficacité d'une approche dont la priorité consiste à informer le public, éventuellement à identifier et prélever les coyotes dont le comportement montre une trop faible crainte à l'égard des humains. L'association des citoyens permet aussi de communiquer sur l'importance de ces grands prédateurs dans les écosystèmes urbains. Elle améliore ainsi l'acceptation de la protection et de la gestion de ces espèces, même dans un contexte qui peut se relever conflictuel. Face à la nécessité de protéger un objet encore peu connu de la société civile et qui peut soulever des oppositions importantes, notamment à l'égard des contraintes imposées au droit de propriété, les autorités compétentes auront tendance à privilégier des processus normatifs qui laissent une place à la participation et à l'information du public. À la suite de Dusan Sidjanski, il est en effet possible d'affirmer que « plus une exécution sera dépendante de la participation de larges couches de citoyens, plus l'autorité cherchera à associer ces couches ou ses représentants à l'élaboration afin de s'assurer leur consensus aussi actif que possible »[124]. Les décisionnaires feront alors appel à des décisions *ouvertes* plutôt que *closes,* selon la distinction posée par cet auteur. Les premières font appel à une élaboration basée sur la participation des citoyens et des groupes d'intérêt, tandis que les secondes sont qualifiées de *closes* « lorsque l'autorité publique ferme l'accès aux intéressés et aux personnes ne faisant pas partie de l'appareil officiel, et prend la décision elle-même »[125]. La place des décisions ouvertes dans le droit de la biodiversité urbaine étant importante,

---

120 JULIEN Tim J, « Controlling Coyotes In An Urban Environment : Effective Evaluation Of Resquests By The General Public For Control Services » *Proceedings of the 12th Wildlife Damage Management Conference*, A & T Wildlife Management Services, and National Wildlife Control Operators Association, Indianapolis, IN, USA, 7 p.

121 BAKER Rex O, « A Review Of Succesful Urban Coyote Management Programs Implemented To Prevent Or Reduce Attacks On Humans And Pets In Southern California », *Wildlife Damage Management Conferences*, n° 58, 2018, pp. 382-392.

122 WORCESTER Robyn E et BOELENS Robert, « The Coexisting With Coyotes Program In Vancouver, Bc », *Wildlife Damage Management Conferences*, n°79, 2007, pp. 393-397.

123 VILLE DE MONTRÉAL, « Plan de gestion du coyote », [consulté le 18 avril 2020].

124 SIDJANSKI Dusan, « Un aspect du processus de décision », *Il Politico*, vol. 29, n°4, 1964, pp. 864-879, p. 879.

125 D. SIDJANSKI, préc. note préc., p. 878.

il est justifié de considérer qu'il consiste en partie en un « droit négocié »[126]. Selon Pierre Lascoumes, ce droit se caractérise par une forme d'élaboration qui laisse une part à la négociation. Par la reconnaissance de la participation des citoyens à l'élaboration du droit, « la forme législative "impériale" s'imposant du sommet à une base relativement passive a été complétée par une forme "émanée" s'appuyant directement sur des groupes d'intérêts organisés de la société civile en collaborant avec les instances étatiques »[127].

Les différents acteurs en présence (administrations locales et étatiques, société civile, associations, acteurs économiques) rendent difficile le recours à une gouvernance verticale et justifieront le recours à des instruments conventionnels (contrats, chartes, etc.). L'élaboration du droit de la biodiversité urbaine se fera ainsi dans le cadre d'une gouvernance plus horizontale, négociée et à laquelle les parties prenantes participent.

3. La protection de la biodiversité urbaine dans le cadre du droit de la ville

Cette recherche sur la protection juridique de la biodiversité urbaine vise, au-delà de la définition de ce régime de protection, à examiner la norme dans le cadre du droit de la ville. Cette approche conceptuelle, développée par le professeur Jean-Bernard Auby[128], part de plusieurs constats. Le premier soutient qu'il existe un droit spécifique au milieu urbain, issu du corpus du droit de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, des droits de la propriété et de la construction, du droit des collectivités locales, etc. Les villes, par leur place politique et économique, se sont progressivement distinguées du reste du tissu territorial national et leur fonctionnement juridique a suivi cette différenciation. Il est ainsi possible de considérer qu'il existe un véritable « droit de la ville », spécifique aux centres urbains. Il s'agit donc ici d'examiner comment des dispositions propres à protéger la diversité biologique peuvent s'appliquer de manière différente en ville qu'ailleurs sur le territoire national. De plus, la recherche vise à déterminer quels outils peuvent être mis en œuvre, spécifiques aux villes.

Un second postulat théorique repose sur la thèse que le droit suit des processus d'élaboration particuliers dans les villes. La multiplicité des acteurs étatiques et non-étatiques, des enjeux et des intérêts publics et privés, entraine une gouvernance complexe et l'élaboration d'un droit négocié. Il s'agit donc d'étudier le droit urbain de la protection de la biodiversité. Le choix des termes, ou plutôt leur ordre, doit ici être précisé : une première partie de ce travail sera en effet consacrée à la

---

[126] LASCOUMES Pierre, « Négocier le droit, formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle », *Politiques et Management Public*, vol. 11, n°4, 1993, pp. 47-83.
[127] *Ibid.*, p. 49.
[128] AUBY Jean-Bernard, *Droit de la ville: du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*, LexisNexis, 2013, 300 p.

recension et à l'analyse des dispositions juridiques applicables à la diversité biologique en ville, ce qui pourrait être qualifié de *droit de la biodiversité urbaine*. Cependant, un des objectifs de cette recherche vise à montrer la spécificité de ce corpus, quant à ses modes d'élaboration et les instruments utilisés et ainsi à contribuer à dessiner les contours d'un *droit urbain de la biodiversité*.

Il s'agit donc ici de mettre en évidence des différents modes et processus d'élaboration de normes spécifiques, complémentaires et insérées dans le cadre national. Dès lors, il apparait que l'étude du droit positif seule donnerait de ce sujet un aperçu incomplet. En effet, elle tendrait à montrer la teneur du cadre juridique et le régime de la protection de la biodiversité urbaine, mais ne permettrait pas de le confronter à la pratique par les acteurs locaux et les outils qu'ils élaborent. Ainsi, la démarche retenue se rapproche du pluralisme juridique, car elle vise la connaissance de la réalité juridique (*legal reality*)[129], par opposition à la simple identification des lois et du système juridique[130]. Cette connaissance passe par l'analyse d'un *infra-droit*, au sens de Jean-Guy Belley, qui l'identifie aux « deux versants de ce qu'on pourrait appeler *le droit de l'autonomie juridique conférée et/ou reconnue par l'Etat* »[131]. Ces deux versants comprennent, d'un côté « la production juridique des instances étatiques ou para-étatiques qui n'a pas le statut de législation », de l'autre les « règles formulées au titre de l'autoréglementation et des pouvoirs de droit privé ». L'étude de l'*infra-droit* dans le cadre de cette recherche permet donc de prendre en compte l'usage des outils règlementaires et conventionnels par l'administration dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine et de tracer les contours de ce droit négocié. Il apparait néanmoins judicieux d'aborder cette analyse par une étude préalable du droit positif, afin d'être capable de mettre en évidence les aménagements et les écarts existants entre ce cadre et la pratique.

4. Biodiversité urbaine et droit à la ville : questions de justice environnementale

Parmi les composantes du droit de la ville, se trouve une revendication, tirée des travaux du philosophe Henri Lefebvre, qui a dessiné en 1967 les contours du droit *à* la ville [132]. Cette proposition a ensuite été reprise dans les travaux de géographes, sociologues et philosophes, jusqu'à faire son apparition dans le domaine du droit positif. Pour le professeur Jean-Bernard Auby, le droit à la ville est un des éléments constitutifs du corpus que forme le droit de la ville, cette dernière

---

[129] GRIFFITHS John, « What Is Legal Pluralism », *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, n°24, 1986, pp. 1-56, p. 4, notre traduction.
[130] *Ibid.*, p. 4.
[131] BELLEY Jean-Guy, « Le pluralisme juridique comme orthodoxie de la science du droit », *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 26, n°2, 2011, pp. 257-276, p. 260 (italiques de l'auteur).
[132] LEFEBVRE Henri, Le droit à la ville, Paris, Éditions Anthropos, 1968, 164 p. Pour une approche en droit, voir notamment LAMARE Marine, *Le droit à la ville*, L'Harmattan, 2015, 306 p.

devenant ainsi territoire du droit, mais aussi revendication[133]. En France, la loi dite « d'orientation pour la ville » a ainsi défini dans son article 1 le contenu de ce droit, qui a pour but de garantir « à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales »[134]. Cette disposition a par la suite été abrogée, mais elle se retrouve en substance dans les objectifs de la politique de la ville énoncés par la loi sur la programmation pour la ville et la cohésion urbaine[135]. Parmi ces objectifs, les mêmes considérations se retrouvent dans la lutte contre les inégalités et l'accès au logement décent. Au-delà du droit français, le droit à la ville est aussi reconnu par des instances internationales comme la mission des Nations Unies UN-Habitat[136]. Ce droit peut être défini comme celui d'« un accès minimal aux services rendus par les villes, qu'il s'agisse des prestations qu'elles offrent ou des protections qu'elles assurent »[137]. Le passage d'un « *droit de »* à un « *droit à* » rappelle évidemment l'émergence des droit fondamentaux de troisième génération, dont notamment le droit à un environnement sain. Une étude bibliométrique sur le thème de la « ville durable » permet par ailleurs de montrer le lien dans la recherche entre cette notion et le concept de justice environnementale[138]. Il apparait qu'aujourd'hui les questions du droit à la ville et des inégalités spatiales sont appréhendées dans cette perspective de justice environnementale[139]. Ce constat met en évidence un enjeu de recherche, qui nécessite d'aborder comment la protection de la biodiversité urbaine peut aboutir à des inégalités et des phénomènes de ségrégation sociale[140]. Afin d'éviter que la protection de la biodiversité ne concerne

---

133 J.-B. AUBY, 2013, préc. note 128, p. 272.

134 Article 1 de la Loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, n° 91-662„ JORF n°0167 du 19 juillet 1991.

135 Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, n° 2014-173, JORF n°0045 du 22 février 2014, texte n° 2.

136 UN-HABITAT, « State of the World's Cities 2010/2011 - Bridging the urban divide », Earthscan, 2010, 244 p.

137 J.-B. AUBY, 2013, *op cit.* note 128, p. 272.

138 HAMMAN Philippe, ANQUETIN, Virginie, MONICOLLE, Céline, « Contemporary Meanings of the "Sustainable City": A Comparative Review of the French- and English-Language Literature », *Sustainable Development*, vol. 25, n°4, 2017, pp. 336-355, p. 346.

139 TEELUCKSINGH Cheryl et MASUDA Jeffery R., « Urban environmental justice through the camera », *Local Environment*, vol. 19, n°3, 2014, pp. 300-317 ; VAUGHAN Katherine B., KACZYNSKI Andrew T., WILHELM STANIS Sonja A. *et al.*, « Exploring the Distribution of Park Availability, Features, and Quality Across Kansas City, Missouri by Income and Race/Ethnicity: an Environmental Justice Investigation », *Annals of Behavioral Medicine*, vol. 45, S1, 2013, pp. 28-38.

140 Sur l'inégalité de l'accès à la biodiversité urbaine, voir par exemple la corrélation entre le niveau socio-économique du voisinage et la biodiversité des plantes : HOPE Diane, GRIES Corinna, ZHU Weixing et al., « Socioeconomics drive urban plant diversity », *Proceedings of the National Academy of Sciences,* vol. 100, n°15, 2003, pp. 8788-8792 ; ainsi que des oiseaux : KINZIG Ann, WARREN Paige, MARTIN Chris et al., « The Effects of Human Socioeconomic Status and Cultural Characteristics on Urban Patterns of Biodiversity », *Ecology and Society*, vol. 10, n° 1, 2005.

que les quartiers favorisés, ou n'accélère un effet de gentrification[141], il parait ainsi nécessaire d'appréhender cette question au regard du droit à la ville. Cette recherche vise ainsi à contribuer à l'étude des composantes de ce droit, dans une ambition prospective. Par ailleurs, et toujours dans cette optique prospective, il s'agira aussi de rechercher si le droit à l'environnement qui existe en France et au Québec[142] peut être envisagé comme le fondement de la revendication d'un droit à la biodiversité en ville.

Cette recherche vise donc à participer à la mise en évidence d'un droit de la ville en se concentrant sur l'objectif que représente la protection de la biodiversité urbaine[143]. D'autres travaux ont étudié le droit relatif à l'environnement en ville, sans particulièrement l'appréhender comme un enjeu de biodiversité[144]. La méthodologie constitue l'autre originalité de cette recherche.

La vérification de ces hypothèses reposera en effet sur une méthodologie construite à l'aide d'une grille d'analyse établie à partir de l'indice de Singapour (E), et d'une approche de droit comparé (F).

E. L'évaluation de la pertinence de la protection de la biodiversité urbaine à travers l'indice de Singapour

Une fois établis les contours du régime de protection applicable à la biodiversité urbaine en France et au Québec, ainsi que son mode d'élaboration, il s'agira de démontrer sa pertinence face au fonctionnement écologique des écosystèmes. En effet, la biodiversité urbaine est soumise à des menaces spécifiques dans le contexte de la ville. Les moyens mis en œuvre pour la protéger ne peuvent donc se calquer sur ce qui a été conçu pour d'autres espaces. Néanmoins, ces mécanismes de protection doivent être cohérents avec les menaces relevées afin de permettre des solutions pertinentes sur le plan scientifique. Il est donc nécessaire de faire appel aux données écologiques

---

[141] On peut définir la gentrification comme « le processus à travers lequel des ménages appartenant aux couches moyennes et supérieures s'installent dans des vieux quartiers populaires situés en centre-ville, réhabilitent l'habitat vétuste et dégradé et remplacent progressivement les anciens habitants. » : AUTHIER Jean-Yves et BIDOU-ZACHARIASEN Catherine, « Éditorial. La question de la gentrification urbaine. », *Espaces et Sociétés*, vol. 2008/1, n° 132-133, 2008, pp.13-21.

[142] Au Québec, il est défini comme le droit « de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité » (art. 46.1, Charte des droits et libertés de la personne, R.L.R.Q ch. C-12), en France comme le « droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » (art.1, charte de l'environnement).

[143] Voir *Ibid.* et notamment les travaux de J.-B. AUBY et M. LAMARE.

[144] Voir par exemple SEMERDJIAN Yoann, *Les techniques juridiques de préservation de l'environnement urbain*, 6 juillet 2018, thèse en droit public, Université de Lorraine, 458 p. BORN, Charles-Hubert, *La ville durable.*, Aménagement – environnement, Bruxelles, 2022 ; --, « L'intégration de la biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire. Essai sur la contribution de la planification spatiale à la mise en place d'un réseau écologique », *Annales de Droit de Louvain*, vol. 68, n° 4, 2008, pp. 367-381.

pour analyser l'adéquation du droit dans une démarche pragmatique. Afin de parvenir à étudier sa cohérence, une grille d'analyse a été constituée sur la base de l'indice de Singapour[145].

Aussi appelé indice de biodiversité urbaine, il a été créé à l'initiative de cette ville-Etat en 2009. Il a par la suite, après un travail d'experts dirigés par le secrétariat de la CDB, été adopté à l'issue de la conférence de Nagoya de 2010 comme l'indice de référence pour la mesure de la biodiversité urbaine par les Nations Unies[146]. Cet outil a pour objectif de permettre l'auto-évaluation des villes à l'égard de leur gestion de la diversité biologique. Il réunit trois critères, qui sont eux-mêmes divisés en indicateurs. Chaque indicateur est assorti d'une note sur quatre points, pour un score maximum de 92. L'évaluation commence par une partie qui vise à établir l'état des lieux et le profil de la ville, à partir d'informations économiques, démographiques, historiques, géographiques et biologiques. L'indice de Singapour a pour objectif de retranscrire dans des indicateurs comparables entre eux des données provenant de villes dont la situation peut être radicalement différente en fonction de leur contexte. Les critères sélectionnés sont donc pensés pour être adaptables aux situations locales, mais aussi refléter et évaluer de manière scientifiquement crédible la gestion de la biodiversité urbaine. Afin de comparer les modalités de cette gestion en France et au Québec, ces indicateurs sont un apport scientifique précieux. En effet, cet outil qui a été adopté comme référentiel par les parties à la CDB possède ainsi une certaine influence sur le plan international. Par ailleurs, les critères qu'il établit sont des points qui ont été identifiés comme favorables à la biodiversité urbaine, qui permettent aux villes d'évaluer leurs forces et faiblesses. Il parait intéressant de décliner ces indicateurs, lorsque c'est possible, en termes juridiques afin de distinguer des leviers et des obstacles en droit pour la protection de la biodiversité urbaine. Cette traduction des indicateurs de l'indice de Singapour n'est cependant pas parfaite, car tous ne renvoient pas à des questions juridiques. Cependant, elle permet de mettre en évidence des questions que les municipalités qui visent à établir un score satisfaisant à l'aide de cet outil devront résoudre. En faisant le lien entre l'expertise scientifique et le droit, elle permet aussi de mesurer l'adéquation de ce dernier face aux points forts et aux limites de la protection de la biodiversité urbaine.

---

[145] Annexe I.

[146] CONFÉRENCE DES PARTIES À LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE, « Plan d'action sur les gouvernements sous-nationaux, les villes et autres autorités locales pour la diversité biologique. », 2010, UNEP/CBD/COP/DEC/X/22, 7 p.

F. L'apport du droit comparé pour l'analyse critique du droit de la biodiversité urbaine

Cette recherche s'intègre dans une démarche de droit comparé. Ce choix est guidé par plusieurs considérations. La première tient à la propriété réflexive de cette méthode, qui oblige le chercheur à prendre un pas de recul sur l'objet de son étude et le juriste à sortir du cadre du système juridique dans lequel il évolue. La comparaison passe en effet par une étape préliminaire de conceptualisation des éléments à étudier, ce qui demande d'en tirer l'essence, de s'éloigner des considérations formelles pour analyser le fond. En ce sens, la comparaison juridique est avant tout une démarche introspective à l'égard du droit[147]. Cette qualité n'est cependant pas le seul apport du droit comparé. Cette méthode permet en effet de mettre en évidence des convergences ou au contraire des divergences, dont le constat peut être la première étape d'une analyse empirique du droit, lorsqu'il est remis dans le contexte des sociétés qui le produisent[148]. Enfin, la comparaison permet, par le rapprochement de plusieurs ordres juridiques au sein d'une réflexion commune, de nourrir la réflexion et de proposer - lorsque celle-ci est fertile - des pistes d'innovation et de prospection[149].

Ainsi, pour ces travaux sur le droit urbain de la biodiversité, la comparaison permet de mettre en évidence les choix juridiques retenus au sein d'ordres différents, d'étudier leur adéquation dans une perspective interne, mais aussi de les confronter à la perspective externe apportée par l'intérêt de protéger la biodiversité urbaine. Montrer - face à un enjeu commun - les différentes réponses adoptées dans les systèmes juridiques, contribue à mettre en évidence des tendances. Celles-ci laissent apparaitre des forces, des difficultés et des limites, et la comparaison permet de distinguer celles qui sont inhérentes à l'objet étudié ou liées aux ordres juridiques eux-mêmes. Dans le cadre

---

147 Cette démarche introspective est menée à la fois à l'égard des systèmes juridiques de comparaison mais plus particulièrement à partir du droit « d'origine ». Ainsi, la mise en comparaison permet, par le « jeu des différences » de mettre en évidences les dynamiques issues de sa propre culture juridique. Voir en ce sens : RICHARD Pascal, *Le jeu de la différence - réflexions sur l'épistémologie du droit comparé*, coll. « Dikè », Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2007, 155 p.

148 Soulignons cependant ici les travers d'une réflexion qui, à se trop vouloir empirique, pourrait aboutir à une explication téléologique du droit. La comparaison, si elle permet de mettre en évidence des points communs et des différences entre deux ordres juridiques, ne pourrait à elle seule suffire à comprendre la construction et l'évolution des systèmes de normes. Une étude plus approfondie des instruments et outils et de leurs origines au sein de leur propre système juridique est nécessaire afin d'expliquer les observations formées par l'étude comparative.

149 Cet objectif du droit comparé est cependant parfois critiqué face à la difficulté de transposer des solutions juridiques d'un ordre à l'autre (KAHN-FREUND Otto, « On uses and misuses of comparative law », The Modern Law Review, n°37, 1974, pp. 1-27). La théorie des transplants législatifs (legal transplants) et des importations de mesures politiques met en évidence les difficultés inhérentes à cette démarche. Voir en ce sens : DOLOWITZ David P., MARSH David, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making » Governance vol. 13, n°1, 2000, pp.5-23 ; DOLOWITZ David P., MARSH David, « Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature » Political Studies, vol. 44, n°2, 1996, pp. 343-357 ; SACCO Rodolfo. « Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II) », The American Journal of Comparative Law, vol. 39, n°. 1, 1991, pp. 1–34.

de cette recherche, la comparaison ouvre la voie à la compréhension des difficultés de protéger la biodiversité urbaine et à l'identification de celles qui tirent leur origine dans des obstacles juridiques et de celles qui sont liées au contexte de la biodiversité urbaine elle-même. Dans le premier cas, les solutions à poursuivre seront sur le plan de l'innovation juridique, tandis que le second cas demandera une réponse politique, sociale, ou économique.

Le choix des ordres juridiques comparés demande un éclaircissement. Tout d'abord, il s'agit de relever que dans le cadre de la méthode contextuelle de comparaison, il est nécessaire de prendre en compte l'aspect socioculturel des ordres juridiques étudiés. Ainsi, « la comparabilité de deux normes dépend fondamentalement de savoir si elles appartiennent à des sociétés dont les structures sociales sont similaires »[150]. Il est donc apparu, dans un premier temps, que la sélection de sociétés de culture occidentale, malgré leurs différences, rendrait le travail de comparaison plus simple et plus exact. Par ailleurs, la structure des sociétés nord-américaine et française et leur dynamique d'urbanisation semble un terreau fertile pour travailler la question des villes, tout en permettant - dans une certaine mesure – une extrapolation à l'étude des processus de construction de droit dans ces ordres[151]. Il faut à ce titre noter la situation particulière du Québec en Amérique du Nord, qui a conservé l'héritage d'une urbanisation historique d'inspiration européenne[152]. Il semble ainsi particulièrement justifié, dans l'ambition de cette recherche, d'établir la comparaison sur la base de ces deux contextes culturels. Le droit français s'est imposé comme premier élément de comparaison, par la conviction qu'il est impossible d'échapper à l'influence sur sa propre perception du droit : « "on" sera peu ou prou comparatiste français comme "on" aura été juriste français »[153]. Le choix de cet ordre permet néanmoins de proposer un exemple en Europe, avec notamment l'apport des dispositions transposées du droit européen. Il s'agit cependant de remarquer que le droit nord-américain (Etats-Unis et Canada) est majoritairement basé sur un système de common law, ce qui peut représenter un obstacle conceptuel supplémentaire à la comparaison. Cependant, l'ordre juridique québécois est, lui, caractérisé par un droit hybride, de tradition romano-civiliste (comme le droit français) et d'évolution dans un ordre de common law.

---

150 JALUZOT Béatrice, « Méthodologie du droit comparé », *Revue International de Droit Comparé*, vol. 57, n°1, 2005, pp. 29-48, p. 43.

151 J.-B. AUBY, 2013, *op. cit.* note 128, p. 1.

152 Par exemple, sur cet héritage pour la ville de Québec : VILLENEUVE Paul. « Québec comme laboratoire urbain : aspects contemporains ». *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 51, nº 144, 2007, pp.371-374 ; Pour une revue de littérature plus large sur l'histoire de l'urbanisation au Québec, voir : BÉRUBÉ Harold, « L'histoire urbaine au Québec : état des lieux et perspectives », *Urban History Review*, vol. 50, n°1-2, 2022, pp. 30-44 ; DAGENAIS Michèle, « Quand l'histoire urbaine et l'histoire environnementale se rencontrent : un survol des travaux récents au Québec », *Urban History Review*, vol. 50, n°1-2, 2022, pp. 53-63.

153 LEGRAND Pierre, « Chapitre premier. Comparer les droits », in *Que sais-je?*, Presses Universitaires de France, 2016, p. 13.

Il existe ainsi un bi-juridisme fondé sur la coexistence de ces deux traditions juridiques. La Loi d'interprétation du Canada[154] reconnait ainsi l'autorité dans le domaine de la propriété et des droits civils des « règles, principes et notions » de chacune de ces sources de droit en fonction de la province[155]. Au Québec, ce sont donc des règles issues du droit civil qui s'appliquent en matière de droit privé[156]. Le législateur intègre cependant parfois des notions de la common law, qui sont transposées avec une difficulté et un succès variables dans un système civiliste[157]. Par ailleurs, certains domaines comme les droits fondamentaux, ou phénomènes comme la contractualisation de l'action publique, entretiennent une ambiguïté dans la distinction entre droit public et droit privé, et peuvent constituer des points de rencontre en droit civil et common law[158].

Dans le cadre de cette recherche, la comparaison avec le droit québécois permet de mettre en évidence, dans deux sociétés occidentales, la manière dont la protection de la biodiversité urbaine est abordée par le droit et de dégager des tendances communes. Il est possible de voir ainsi comment l'émergence de l'enjeu de sa protection remet en question le paradigme de la ville (Partie I), puis comment se construit un régime juridique hybride et négocié (Partie II).

---

154 Loi d'interprétation, LRC 1985, ch. I-21.
155 *Ibid.*, article 8.1.
156 Cette branche du droit peut être définie sommairement comme celle « qui, de manière supplétive, règle les rapports des particuliers entre eux en s'en remettant le plus possible au principe de l'autonomie de la volonté » (PELLETIER Benoît. « Le bijuridisme au Canada et son impact sur le droit constitutionnel et sur les relations intergouvernementales », *Revue générale de droit*, vol. 40, nº 1, 2010, pp. 251–281, p.253).
157 Voir en ce sens : GRENON Aline. « Le bijuridisme canadien à la croisée des chemins ? Réflexions sur l'incidence de l'article 8.1 de la Loi d'interprétation », *McGill Law Journal*, vol. 56, nº 4, 2011, pp. 775-820.
158 PELLETIER Benoît, 2010, préc. note 156 ; GONTHIER Charles D. « Quelques réflexions sur le bijuridisme : convergences et valeurs », *Revue générale de droit*, vol. 33, nº 2, 2003, pp. 305-317.

PARTIE I. LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ URBAINE À L'ORIGINE D'UN NOUVEAU PARADIGME DE LA VILLE

> *À* priori*, la ville n'est pas faite pour la nature. Les plantes y sont alignées ou en pot. Les animaux sont en laisse ou en cage. Dans l'idéal, tout est sous contrôle. La détestation de la nature dont la ville témoigne, c'est la détestation de l'imprévu, du désordre, du pour rien, du sale et du bestial. Sur le célèbre tableau intitulé La cité idéale, il n'y a ni arbres, ni plantes, ni animaux, si ce n'est quelques pigeons. La ville tourne le dos au paysage et le masque. Les gestes qui consistent à faire ville, ce sont ceux qui suppriment l'existant (plantes, animaux et gens), qui aplanissent le sol, élèvent des remparts et développent à l'égard de ce qui se trouve à l'intérieur un esprit de gestionnaire. La ville, c'est la « murée ». Babel, cette ville verticale bâtie par des êtres identiques, qui parlent tous la même langue et ont le même projet, est paradigmatique. Cherchant à quitter la condition terrestre, la tour s'élève vers le ciel qui représente la connaissance absolue et le monde des vérités éternelles, débarrassées des contingences matérielles et biologiques.*
>
> Joëlle ZASK [159]

1. La protection de la biodiversité urbaine est un enjeu émergent en droit. Cette nouveauté découle à la fois du caractère récent de la recherche en matière d'écologie urbaine, mais aussi d'un paradigme de la ville construite à l'écart de la nature, ou excluant celle-ci. La mise en évidence et la reconnaissance de l'intérêt de la protection de la biodiversité urbaine (Titre I) s'accompagnent donc nécessairement de la redéfinition d'une partie du paradigme de la ville (Titre II).

[159] ZASK, Joëlle. « La ville et le sauvage ». *Études : revue de culture contemporaine*, nº 1, 2021, p.31.

Titre I La protection de la biodiversité urbaine, un enjeu émergent en droit

Toute réflexion sur les natures urbaines implique une écologie des villes et une écologie dans la ville. Vouloir de la nature en ville, c'est se demander à quelles conditions les villes sont vivables pour leur environnement et pour leurs habitants.

Nathalie BLANC [160]

2. La protection de la biodiversité urbaine représente un enjeu[161] singulier, en ce que le milieu urbain concentre -en termes écologiques- des menaces, mais aussi des opportunités, et que les dynamiques de déclin ou de croissance des espèces varient en fonction des échelles[162]. Une autre singularité de l'enjeu de la protection de la biodiversité en ville, est que la ville est avant tout le milieu de vie des êtres humains. En ce sens, la ville représente plus que jamais « l'environnement », au sens de ce qui environne. Les questions écologiques en ville ne peuvent donc pas être détachées de considérations sociales. Plus qu'ailleurs, la ville est un territoire où la question de la relation entre l'humain et son environnement est cruciale. Le caractère souvent fortement anthropisé du milieu urbain, les interactions permanentes avec les êtres humains et la présence en ville d'espèces qui présentent des enjeux parfois opposés[163] rendent difficile l'identification des justifications pour la protection de la biodiversité urbaine. Ces difficultés accompagnent l'émergence récente de cet enjeu (Chapitre I). Cette apparition et sa reconnaissance à travers les justifications juridiques des valeurs de la biodiversité[164] doivent cependant s'accompagner d'une réflexion en matière de droits fondamentaux, afin d'intégrer la dimension nécessairement humaine de la protection de la biodiversité urbaine (Chapitre II).

---

[160] BLANC Nathalie, « La vie, la ville et la recherche » *in* LÉVÊQUE, Christian, et VAN DER LEEUW Sander. « Quelles natures voulons-nous ? : pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement », 2003, p.55.

[161] La définition du terme d'enjeu sera ici celle adoptée au Québec par le Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les Changements Climatiques, de la Faune et des Parcs dans son « Guide sur la méthode d'analyse des impacts structurée par enjeux ». Les enjeux renvoient, selon ce document, à « ce que l'on risque de perdre si on laisse la situation actuelle se perpétuer ou encore ce que l'on est susceptible de gagner si on apporte les correctifs appropriés » (MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, DE LA FAUNE ET DES PARCS, « Guide sur la méthode d'analyse des impacts structurée par enjeux », 2023, 33 p., à la p.3 (en ligne, accès le 07/10/2024 : https://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/documents/eie-guide-par-enjeu.pdf).

[162] Voir *supra*, p. 23, La ville, un milieu propice à la biodiversité appelant une protection juridique particulière ?

[163] Espèces menacées ou espèces envahissantes par exemple, voir *Infra*, Chapitre I
L'application en ville du droit de la protection de la nature.

[164] Pour une réflexion plus large sur la notion de valeur de la biodiversité, voir : HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde, TRUILHÉ-MARENGO Ève (dir.). Quelle(s) valeur(s) pour la biodiversité ? Droit, science & environnement. Paris: Mare & Martin, 2017.

Chapitre I. L'émergence de la biodiversité urbaine comme enjeu à protéger

> *Le temps est passé où les protecteurs de la nature parlaient seulement au nom de la morale et de l'esthétique. Il n'est guère à l'honneur de l'homme de devoir ainsi admettre que ces deux valeurs humaines, parmi les plus pures et les plus élevées, n'ont cependant sur son comportement qu'un pouvoir déterminant incontestablement faible. Aujourd'hui, l'heure est venue d'invoquer en faveur d'une vaste action conservatrice des sols, des couverts végétaux et des faunes sauvages, un ensemble d'arguments à caractère anthropocentriquement utilitaire, donc convaincants pour les masses.*
>
> Jean-Paul HARROY [165]

3. Les discours sur la protection de l'environnement mobilisent des argumentaires sans cesse renouvelés. Le constat cité ici que dressait en 1949 Jean-Paul Harroy, alors directeur de l'Union internationale pour la protection de la nature montre que ce processus n'est pas nouveau. La production de données scientifiques relatives à l'état de l'environnement, consécutives à l'identification de valeurs associées à la Nature ont permis de structurer différentes approches de protection. La biodiversité urbaine reste toutefois largement tenue à distance de ces entreprises de conceptualisation. Cette marginalisation s'explique par le caractère fortement anthropisé du milieu urbain faisant échec à une systématisation des justifications environnementalistes traditionnelles. Protéger la biodiversité en ville n'apparaît alors pas comme prioritaire par rapport à d'autres impératifs environnementaux. Ces différents constats permettent d'expliquer que la biodiversité urbaine apparaisse comme un impensé - ce qui se vérifie également par l'absence de référence à la notion de « biodiversité urbaine » en droit positif. Rechercher la biodiversité urbaine dans le droit permet alors de comprendre si ses spécificités sont prises en compte, et comment elles le sont. À la fois biodiversité et urbaine, cette réalité complexe et encore largement méconnue nécessite en effet d'être replacée au sein des notions autour desquelles le droit s'articule, afin de respecter et mettre en évidence sa spécificité. En dépit d'une conceptualisation incomplète (Section 1), un

---

[165] HARROY Jean-Paul, « définition de la protection de la nature », *in* documents préparatoires à la conférence technique internationale de 1949 pour la protection de la nature, UIPN, août 1949, Gland, p.13. Nous ne résisterons pas à la tentation de reproduire la suite de cette citation, et le constat que fait l'auteur en 1949 (!) : « L'humanité vit, depuis des millénaires, de l'exploitation d'un fonds dont elle est, depuis quelques dizaines d'années, en train de consommer plus que les intérêts. Aux yeux des spécialistes, l'appauvrissement du fonds s'accélère visiblement, alors que les tentatives pour le restaurer échouent encore trop souvent du fait de l'ignorance de ceux qui les entreprennent »

certain nombre de justifications juridiques montrent que la protection de la biodiversité urbaine s'inscrit dans la lignée des intérêts protégés par le droit de l'environnement (Section 2).

Section 1 L'appréhension juridique incomplète de la biodiversité urbaine

4. La biodiversité est une notion relativement nouvelle en droit, mais elle a largement été diffusée. Aujourd'hui, elle constitue un élément central du droit de l'environnement. Le développement de l'écologie urbaine a permis de mettre en évidence une spécificité de la biodiversité urbaine. Les milieux urbains entrainent en effet des contraintes, des perturbations, mais aussi des opportunités que l'on ne trouve pas dans d'autres milieux. Les éléments de la biodiversité urbaine sont donc le reflet de cette spécificité et peuvent réellement se distinguer de ceux présents dans les écosystèmes avoisinants[166]. Le droit a-t-il pris acte de cette spécificité de la biodiversité urbaine ? Il s'agit de rechercher si les instruments internationaux du droit de l'environnement intègrent cette notion, et comment elle est accueillie dans les droits nationaux. Si elle ne fait pas l'objet d'une reconnaissance *ad hoc* (§1), il est cependant possible que sa protection découle de conventions sectorielles, dont l'application est envisagée en milieu urbain (§2).

§1. La reconnaissance de la spécificité de la biodiversité urbaine en droit international

5. Il existe à l'échelon international de nombreux textes conventionnels qui visent à assurer la protection de la biodiversité, ou de certains de ses éléments par une approche plus sectorielle. Il convient d'examiner comment ce corpus aborde la spécificité de la biodiversité en ville. Au préalable il s'agit de souligner la position particulière du Québec sur la scène internationale. Si la province ne bénéficie en principe pas de la souveraineté nationale, elle a cependant revendiqué progressivement une place particulière au sein de l'ordre international. Ainsi, le Québec a commencé dès la fin des années 1960 à se représenter de manière autonome dans le cadre des compétences de la province[167]. Sa participation reste donc toutefois limitée à ces compétences. La protection de l'environnement constitue cependant un domaine partagé[168], mais la majeure partie

---

[166] Cette distinction peut parfois même au niveau régional s'exprimer par une plus forte diversité biologique en ville, face aux milieux agricoles avoisinants. Voir par exemple : VON DER LIPPE Moritz et KOWARIK Ingo, « Do cities export biodiversity? », *Diversity and Distribution,* 14, 2008.

[167] Voir à ce sujet : EMANUELLI Claude, « Situation du Québec à l'intérieur de la société internationale », in *Droit international public : contribution à l'étude du droit international selon une perspective canadienne*, Wilson & Lafleur, 2010; MORIN Jacques-Yvan, « La personnalité internationale du Québec », *Rev. Québécoise Droit Int. RQDI*, 1, Société québécoise de droit international (SQDI), 1984.

[168] Voir *infra* L'inévitable partage des compétences pertinentes en matière de protection de la biodiversité.202.

des accords internationaux sur la protection de la biodiversité ou de ses éléments dont fait partie le Québec ont été négociés et conclus au niveau fédéral.

L'émergence la biodiversité urbaine dans le droit international a été favorisée par la reconnaissance de l'enjeu de la protection de la biodiversité en ville (A), mais aussi de l'application en ville d'instruments sectoriels de protection (B).

A. La reconnaissance dans l'ordre juridique international de l'enjeu urbain pour la protection de la biodiversité

6. L'influence originelle du cadre issu de la Convention sur la diversité biologique (CDB). Le lien entre la protection juridique de la biodiversité et le droit international est très étroit, puisque c'est à travers la CDB que cette notion s'est diffusée et a été adoptée dans les droits nationaux. En témoigne l'adoption en droit français et québécois d'une définition de la diversité biologique directement inspirée de celle retenue par la convention[169]. Adoptée à la suite du sommet de Rio en 1992, cet accord réunit aujourd'hui 196 États parties. Ce texte poursuit trois objectifs : la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques[170]. Les Conférences des Parties (COP) permettent régulièrement[171] de faire évoluer les objectifs et les engagements des États membres et de rendre compte des résultats des différents groupes de travail de la convention[172]. À l'occasion de la 9ème COP tenue en 2008, les participants ont reconnu l'impératif d'impliquer les autorités locales et les villes dans la protection de la diversité biologique[173]. Cette décision est prise en réponse à la déclaration de Curitiba de mars 2007[174], par laquelle un réseau international de villes souligne l'importance de la protection de la biodiversité urbaine et témoigne de leur engagement. La décision de la COP justifie la nécessité d'impliquer les gouvernements locaux par l'impact politique et juridique des villes sur l'aménagement du territoire, et ainsi le rôle qu'elles peuvent prendre dans la

---

169 On retrouve la définition québécoise à l'article 2 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel, RLRQ, C. 61-01, et la définition française à l'article L110-1 du Code de l'environnement. La similitude avec la définition retenue par l'article 2 de la CDB est frappante, et la seule différence notable est l'ajout par la définition française des « interactions entre les organismes vivants » au sein des éléments de la diversité biologique.

170 Article 1, ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « Convention sur la diversité biologique », 1992.

171 Depuis 2000, une session ordinaire de la conférence des parties se réunit tous les deux ans (article 4 du règlement intérieur de la conférence des parties, annexe à la décision I/1 et la décision V/20).

172 Article 23 de la CDB, préc. note 62.

173 CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE, « Décision 28 : mobilisation des villes et des autorités locales », 2008.

174 La déclaration de Curitiba sur les villes et la biodiversité du 28 mars 2007 fut signée à la suite d'une réunion internationale de représentants de collectivités locales, et ne doit pas être confondue avec la tenue de la 8ème COP de la CDB, l'année précédente, dans la même ville de Curitiba.

lutte contre l'érosion de la diversité biologique. Elle ne reconnait cependant pas la spécificité de la biodiversité urbaine en tant que telle parmi les éléments protégés par la CDB, alors que la déclaration de Curitiba y faisait référence.

7. L'influence de l'UNESCO et du programme sur l'Homme et la biosphère. L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), dont le mandat ne laissait pas à l'origine présager de son engagement en matière d'environnement[175], a progressivement mis en évidence les liens entre nature et culture. Sous l'impulsion de son premier directeur, l'UNESCO a participé par exemple à la création en 1938 de l'Union internationale pour la protection de la Nature (UIPN), qui deviendra par la suite l'Union internationale pour la conservation de la Nature (UICN)[176]. L'adoption en 1972 de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel[177] confirme cette orientation, et l'UNESCO reconnait parmi le patrimoine mondial de nombreux sites naturels. En 1971, l'UNESCO crée le programme sur l'Homme et la Biosphère[178], à la suite de la conférence sur la Biosphère de 1968[179]. Ce programme intergouvernemental et interdisciplinaire a pour objectif de constituer une expertise scientifique sur « l'étude générale de la structure et du fonctionnement de la biosphère et de ses régions écologiques, sur l'observation systématique des changements apportés par l'homme à la biosphère et à ses ressources, sur l'étude des effets globaux de ces changements sur l'espèce humaine elle-même, et sur l'éducation et l'information à fournir sur ces questions »[180]. Dans le cadre de ce programme, des sites qui font l'objet d'une protection particulière au niveau national et qui permettent de concilier la conservation et les activités humaines peuvent être identifiés et reconnus comme « réserves mondiales de biosphère »[181]. Les liens entre le patrimoine culturel et naturel ont amené l'UNESCO puis le programme sur l'Homme et la Biosphère à développer très tôt un discours sur la protection de l'environnement en ville[182]. Il faut, par exemple, relever les travaux du groupe urbain du programme sur l'Homme et la Biosphère, qui se réunit de 2000 à 2006 et étudie la question de « l'application du concept de réserve de biosphère aux agglomérations urbaines et à

---

175 Voir : ONU, Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 16 Novembre 1945, Londres, article 2 et 3.

176 En ce sens : RAMELET Gwenaëlle. « Le projet de protection de la nature au défi de la ville. Perspectives et implications des solutions proposées par le WWF, l'UICN et le Programme MAB de l'UNESCO ». Thèse de doctorat, Université de Lausanne, 2020, p.135 à 138.

177 CONFERENCE GÉNÉRALE DE L'UNESCO, convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, 16 novembre 1972.

178 Aussi appelé programme *Man and Biosphere* (MAB, ou UNESCO-MAB).

179 Voir : UNESCO, *The Man and the Biosphere programme*, 3 août 1971, SC/NATRESCOM.71/7 SC.71/CONF.33/7 ; UNESCO, « La Conférence de la biosphère, 25 ans après », SC.1993/SANS COTE/1.

180 UNESCO, 1971, *Ibid.*, article 1 (notre traduction).

181 Voir : UNESCO-MAB Réserves de biosphère : la stratégie de Séville et le cadre statutaire du réseau mondial, 1996, NS/227.

182 Voir en ce sens les travaux de G. RAMELET, préc. note 176.

leur arrière-pays »[183]. Ces travaux n'ont pas abouti à la création d'un statut spécifique de réserve urbaine de biosphère[184], même s'il faut noter l'existence de réserves de biosphère à proximité de zones urbanisées -comme par exemple au Québec la réserve de biosphère du Lac Saint-Pierre, qui comprend plusieurs municipalités, dont la ville de Trois-Rivières. Malgré l'échec relatif des travaux du groupe urbain, celui-ci conclue son mandat en 2006 en « insistant sur le fait qu'il n'est plus possible d'ignorer les villes et les processus d'urbanisation, ni leurs effets sur les écosystèmes »[185].

8. L'émergence de l'enjeu de la biodiversité urbaine. En octobre 2010, au cours de la 10ème COP qui se tenait à Nagoya, dans la préfecture japonaise d'Aïchi, les États parties à la CDB ont adopté vingt objectifs pour 2020. Ces objectifs d'Aïchi donnent un cadre général aux actions des organisations internationales ainsi qu'à celles des États parties tenus de décliner ceux-ci dans des stratégies nationales. Ils ne visent pas la biodiversité urbaine, mais réaffirment l'importance de l'implication de tous les niveaux de gouvernements, notamment locaux[186]. Les objectifs d'Aïchi doivent être déclinés dans les stratégies nationales que les États parties transmettent au secrétariat de la CDB. Ils doivent ensuite, pour rendre compte de l'évolution et de l'avancement de leurs engagements, rédiger des rapports nationaux. Certains ont choisi à cette occasion de faire part des services rendus par les écosystèmes urbains dans leur stratégie, dont le Canada. La France en revanche figure parmi les États qui prennent peu en compte ces services écosystémiques urbains dans leur stratégie nationale[187]. Il s'agit de remarquer ici que si les stratégies sont établies par les États parties à la Convention, elles sont déclinées dans les fédérations par les gouvernements provinciaux lorsqu'applicables. À ce titre, le Québec s'est doté depuis 2013 d'orientations gouvernementales en matière de biodiversité[188] qui sont elles-mêmes intégrées dans la stratégie nationale canadienne. Les orientations québécoises prennent en compte elles aussi les écosystèmes urbains.

---

183 UNESCO-MAB. Conseil international de coordination du programme sur l'homme et la biosphère (MAB), Dix-huitième session. Point 11 de l'ordre du jour provisoire : Activités liées aux écosystèmes, Paris, 13 septembre 2004, tel que cité par *Ibid.*, p. 337.

184 Voir *Infra* la possibilité de s'inspirer de ces travaux dans la transposition des instruments de protection des aires protégées en ville.

185 G. RAMELET, *op. cit.* note 176, p. 346.

186 Voir notamment les objectifs du but stratégique A : « d'ici à 2020 au plus tard, les valeurs de la diversité biologique ont été intégrées dans les stratégies et les processus de planification nationaux et locaux de développement et de réduction de la pauvreté » (Objectif A.2) ou « d'ici à 2020 au plus tard, les gouvernements, les entreprises et les parties prenantes, à tous les niveaux, ont pris des mesures ou ont appliqué des plans pour assurer une production et une consommation durables, et ont maintenu les incidences de l'utilisation des ressources naturelles dans des limites écologiques sûres. » (objectif A.4).

187 SIRAKAYA Aysegül, CLIQUET An et HARRIS Jim, « Ecosystem services in cities: Towards the international legal protection of ecosystem services in urban environments », *Ecosyst. Serv.*, 2017, p. 6.

188 MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, et DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA FAUNE ET DES PARCS, *Orientations gouvernementales en matière de diversité biologique*, 2013.

9. Le programme *Urban Biodiversity and Design* et l'indice de Singapour. Il est intéressant de noter que lors de la COP de Nagoya, les premiers résultats du programme URBIO (*Urban Biodiversity and Design*) ont été présentés. Ce dernier est un réseau scientifique créé à la suite de la déclaration de Curitiba. La mission d'URBIO a été de constituer une expertise sur la biodiversité urbaine. Dans le cadre des travaux de ce programme, la ville-État de Singapour a élaboré l'indice de biodiversité urbaine. Cet outil a pour vocation d'accompagner les villes dans leur démarche de protection en établissant des indicateurs qui permettent d'estimer l'état de la biodiversité sur le territoire municipal[189]. Par ailleurs, un sommet organisé en parallèle à la COP de Nagoya, consacré au thème « villes et biodiversité », a abouti à une déclaration retransmise aux États parties lors de la COP Par ce document, les représentants des villes présentes ont identifié huit voies d'action pour la protection de la biodiversité urbaine :

> *1. Une gestion du milieu urbain en faveur de la diversité biologique et qui favorise la rencontre entre les citoyens et la nature;*
> *2. La mise en œuvre d'une politique urbaine et régionale stratégique, visant à réduire l'étalement urbain;*
> *3. La gestion de l'ensemble du paysage urbain, en partenariat avec les autorités voisines, en utilisant une approche fondée sur les écosystèmes;*
> *4. La gestion de l'agriculture et de l'exploitation forestière urbaine et périurbaine, et le renforcement des liens d'approvisionnement avec les marchés des villes;*
> *5. La valorisation d'une consommation plus durable des ressources, lorsque celle-ci a un impact sur la diversité biologique, par le biais d'achats écologiques;*
> *6. La création de partenariats synergiques (avec les citoyens, le secteur privé, les organisations, les institutions, d'autres échelons du gouvernement et d'autres autorités locales);*
> *7. La sensibilisation du public à la diversité biologique, tout particulièrement la jeunesse, au sujet de la valeur des écosystèmes et de la diversité biologique, et de leur importance pour la vie sur Terre;*
> *8. Un soutien apporté aux réseaux mondiaux ou régionaux de villes et d'autorités locales qui partagent les mêmes objectifs relatifs à la diversité biologique, tels que le programme d'action locale pour la biodiversité d'ICLEI et de l'UICN, le Groupe de travail d'ASEAN sur les villes écologiquement durables et d'autres encore.*[190]

Cette déclaration de Nagoya montre donc la prise de position de certaines villes en faveur de la biodiversité urbaine. Plusieurs éléments sont à relever de ces voies d'action. Tout d'abord, l'accent mis sur la nécessité d'une gouvernance complexe, qui associe les villes avec « les autorités voisines », mais aussi les citoyens, le secteur privé et d'autres échelons du gouvernement. La déclaration réaffirme à ce titre la place centrale des villes pour l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine.

---

[189] Voir *supra* : L'évaluation de la pertinence de la protection de la biodiversité urbaine à travers l'indice de Singapour, p. 33.
[190] PARTENARIAT MONDIAL SUR LES VILLES ET LA BIODIVERSITÉ, Déclaration d'Aichi-Nagoya sur les autorités locales et la diversité biologique, 26 octobre 2010, Nagoya, p.2.

En outre, elle met en évidence la protection de la biodiversité urbaine comme un enjeu environnemental, mais aussi humain, avec l'importance des enjeux pédagogiques et culturels de reconnexion entre humains et nature. Enfin, la déclaration souligne le lien entre la protection de la biodiversité urbaine et la sécurité alimentaire et l'étalement urbain.

10. Naissance du partenariat mondial sur les villes et la biodiversité. La déclaration de Curitiba puis celle de Nagoya sont formalisées dans le cadre d'un partenariat international : le partenariat mondial sur les villes et la biodiversité. Celui-ci tire son origine d'une initiative de l'ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*)[191], qui est une organisation non gouvernementale regroupant des gouvernements municipaux engagés dans une démarche de développement durable. Le partenariat mondial sur les villes et la biodiversité, ainsi que plus tard le *Cities Biodiversity Center* (CBC), une institution formée par l'ICLEI, travaillent de manière conjointe avec les organisations internationales issues du secrétariat de la CDB[192] et des Nations Unies, dont notamment l'UNESCO, le programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et ONU-Habitat[193]. Par ailleurs, d'autres organisations non gouvernementales font partie de ces initiatives, dont notamment l'UICN.

11. Le cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal. Lors de la 15ième Conférence des Parties de la CDB, tenue à Montréal en 2022, les engagements et objectifs des États parties ont été renouvelés par l'adoption le 19 décembre 2022 d'un nouveau document-cadre, appelé « cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal »[194]. Celui-ci établit des objectifs mondiaux à atteindre pour 2050, ainsi que 23 cibles pour 2030, parmi lesquelles figure la protection de la biodiversité urbaine. La cible 12 du cadre mondial de la biodiversité identifie en effet comme objectif d':

> *Augmenter significativement la superficie, la qualité et la connectivité des espaces verts et bleus dans les zones urbaines et densément peuplées, ainsi que l'accès à ces espaces et les avantages qu'ils procurent, en systématisant la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, en tenant compte de celle-ci dans l'aménagement urbain, en améliorant la biodiversité ainsi que la connectivité et l'intégrité écologiques indigènes, en améliorant la santé et le bien-être des*

---

191 *International Council for Local Environmental Initiatives* (Conseil international pour les initiatives écologiques locales) est l'ancien nom de cette organisation, dont il ne subsiste aujourd'hui que l'acronyme.

192 À titre d'exemple, le secrétariat de la CDB figure parmi les chefs de file revendiqués par le partenariat mondial pour la ville et la biodiversité, et les sommets internationaux *biodiversité et ville* organisés par le CBC se tiennent en parallèle des COP de la CDB.

193 L'ONU-Habitat ou programme des Nations unies pour les établissements humains est une agence de l'ONU qui travaille sur la « ville durable » et le droit au logement.

194 PNUE, Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, 19 décembre 2022, CBD/COP/DEC/15/4.

personnes et leur lien avec la nature, ainsi qu'en favorisant une urbanisation durable et inclusive et en soutenant la fourniture de fonctions et de services écosystémiques.[195]

Il faut relever que cet objectif identifie plusieurs spécificités de la biodiversité urbaine, à savoir la vulnérabilité face à l'enjeu de la connectivité, ainsi que le lien entre humains et nature. La référence aux fonctions et services écosystémiques est aussi notable. Ce nouveau cadre mondial, et particulièrement la cible 12 consacre donc réellement l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine. Cette reconnaissance est cruciale, car elle amène par la suite les États parties à la CDB à intégrer dans leurs futures stratégies nationales des mesures pour la protection de la biodiversité en ville[196].

12. La biodiversité urbaine, enjeu catalyseur pour la montée en puissance des villes sur la scène internationale. La protection de la biodiversité urbaine est donc aujourd'hui un enjeu reconnu par le PNUE et la stratégie mondiale établie dans le cadre de la CDB. Il est important de souligner également la prise de position des gouvernements municipaux eux-mêmes. Ceux-ci se sont en effet saisis -et relativement tôt- de l'enjeu que représente la biodiversité urbaine et ont largement contribué à sa mise à l'agenda des organisations internationales[197]. Ces dernières ont, en retour, affirmé la place des gouvernements locaux dans les politiques de protection de la biodiversité L'émergence de l'ICLEI et du CBC à sa suite participe d'une dynamique plus globale de montée en puissance des villes comme actrices sur la scène internationale[198]. Cette tendance peut être expliquée, selon certains auteurs, par une lacune dans la gouvernance internationale à la suite de la guerre froide[199]. L'émergence même du terme de gouvernance en lieu et place de celui de gouvernement au sein du langage des institutions internationales montre la diversification des acteurs du droit international, originellement centré sur les États[200]. La gouvernance, telle que

---

[195] *Ibid.*, cible 12.

[196] Voir *infra*, La reconnaissance de la protection de la biodiversité urbaine par les stratégies de mise en œuvre de la CDB, p. 54.

[197] Ce n'est par ailleurs pas le seul domaine dans lequel des villes ont volontairement signifié au niveau international un engagement au-delà des normes nationales. Voir par exemple dans le cadre de la lutte contre le changement climatique : MICHALLET Isabelle, « De l'action locale au droit global : l'engagement climatique des villes », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, 2017.

[198] En ce sens : NIJMAN Janne E. « The Future of the City and the International Law of the Future », *in* MULLER Sam, ZOURIDIS Stavros *et al.* (dir.), The Law of the Future and the Future of Law. FICHL Publication Series vol. 11, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Oslo, 2011 ; AUBY, Jean-Bernard. « Mega-Cities, Glocalisation and the Law of the Future », *in Ibid* ; AUST Philipp, et NIJMAN Janne E. « The emerging roles of cities in international law – introductory remarks on practice, scholarship and the handbook ». In Research Handbook on International Law and Cities, AUST Philipp, et NIJMAN Janne E. (dir). Edward Elgar Publishing, 2021 (en ligne, accès le 22/05/2024 : https://doi.org/10.4337/9781788973281.00006) ; SARI Aurel, et JACHEC-NEALE Agnieszka. « International Law in 2050 ». Exeter Center for International Law Occasional Paper Series, nº 1 (mai 2018), pp.13 et suivantes.

[199] En ce sens : P. AUST, J. E. NIJMAN, 2021, *Ibid.* p.3.

[200] En ce sens : PORRAS Ileana M. « The City and International Law: In Pursuit of Sustainable Development Cooper-Walsh Colloquium Addendum ». *Fordham Urban Law Journal*, vol. 36, nº 3 (2009), pp. 537-602, aux p.552 et suivantes.

définie par le Programme des Nations unies pour les établissements humains, se distingue en effet du gouvernement par son caractère pluraliste :

> *« La gouvernance n'est pas le gouvernement. Le concept de gouvernance reconnaît que le pouvoir existe à l'intérieur et à au-delà de l'autorité formelle et des institutions du gouvernement. Dans de nombreuses interprétations, la gouvernance inclut le gouvernement, le secteur privé et la société civile. Deuxièmement, la gouvernance met l'accent sur le « processus ». Elle reconnaît que les décisions sont prises sur la base de relations complexes entre de nombreux acteurs ayant des priorités différentes. »*[201]

La tendance de construction d'une gouvernance internationale repose donc sur l'apparition de nouveaux acteurs qui ne sont pas des États (organisations internationales gouvernementales et non-gouvernementales, gouvernements locaux, etc.), mais aussi sur un processus de participation de ces nouveaux acteurs aux décisions internationales. En ce sens, l'émergence de l'ICLEI et l'apparition du concept de biodiversité urbaine dans les discours d'institutions comme l'UICN ou l'UNESCO illustrent cette participation accrue des villes aux forums internationaux comme celui que représente la CDB. En d'autres termes, l'enjeu de protection de la biodiversité urbaine et sa reconnaissance progressive peut s'expliquer par l'implication d'organisations représentant les villes au niveau international.

B. L'application à la biodiversité urbaine de conventions sectorielles et régionales

13. Les instruments conventionnels internationaux de protection de la biodiversité ont donc peu à peu intégré l'intérêt d'adapter les mesures qu'ils prévoient aux villes. Par ailleurs, des conventions plus spécialisées ont progressivement étendu le champ de leur protection aux territoires urbains. En effet, il existe un corpus du droit international consacré à une approche plus sectorielle que la CDB, qui a vocation à englober la biodiversité dans son ensemble. Les textes de ce corpus visent de manière plus particulière certains milieux, comme les zones humides ou certaines espèces.

14. Le réseau des Villes Ramsar. Ainsi, les États parties à la Convention de Ramsar sur les zones humides[202] ont reconnu en 2008 l'importance des services écosystémiques rendus par les zones humides en ville. La résolution X.27 prise à cette occasion prie les Parties contractantes « de

---

[201] Programme des Nations unies pour les établissements humains (UN-habitat) « The global campaign on urban governance ». Concept paper, HS/650/02E, mars 2002, p.13, notre traduction.
[202] Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, dite Convention de Ramsar, 2 février 1971.

mettre en place des programmes de restauration et de remise en état afin que ces zones humides puissent apporter toute la gamme de leurs services écosystémiques à la population et à la biodiversité »[203]. L'intérêt des milieux humides urbains pour la biodiversité est donc affirmé. Depuis, lors de la 12ème COP en 2015, les États parties ont créé un label « Villes des zones humides » ou « Villes Ramsar ». Par la résolution XII.10, ils mettent en avant « l'importance des zones humides urbaines et périurbaines pour la biodiversité ainsi que pour la qualité de la vie urbaine »[204]. Les critères pour l'obtention de cette certification s'appuient majoritairement sur les zones humides identifiées dans le cadre de la Convention. Les municipalités sont amenées à montrer qu'elles ont pris des mesures pour éviter de porter atteinte à ces milieux, mais aussi pour encourager leur restauration et la création de nouvelles zones. Les candidatures ont été ouvertes en 2019, et à ce jour 18 villes dont 6 en France (Amiens, Belval-en-Argonne, Courteranges, Pont Audemer, Saint Omer, Seltz) ont obtenu ce label[205]. Aucune ville québécoise n'a encore été labellisée, mais à la suite de l'adoption de la Loi sur la conservation des milieux humides et hydriques[206], la protection de ces milieux au niveau municipal a été très fortement accentuée. Il sera donc intéressant d'examiner l'influence de cette loi sur les candidatures de villes québécoises.

15. La Convention de Berne. D'autres instruments internationaux de protection de l'environnement peuvent être mobilisés en ville. Pour la France, il convient par exemple de relever la Convention de Berne[207], qui s'appuie sur un mécanisme de contrôle et établit un cadre contraignant. Cette convention régionale dont fait partie l'Union Européenne, ainsi que la plupart des États membres du Conseil de l'Europe et quelques pays intéressés par la conservation d'animaux migrateurs en Europe et Afrique, vise à l'origine la protection d'espèces menacées, ainsi que de milieux naturels qui constituent leur habitat. Son application en ville peut donc paraitre contre-intuitive mais le lien qui est fait entre la protection des espèces et de leur habitat permet de l'envisager dès lors qu'une espèce protégée est identifiée dans un écosystème urbain. Pour cette raison, le Comité permanent de la Convention a soutenu par sa recommandation en 2008 l'application des dispositions de protection en zone urbaine et reconnait la spécificité de la biodiversité urbaine[208]. Par ailleurs, depuis 1991, le Comité permanent a relevé la pertinence d'élargir les mesures de protection en dehors des zones protégées, afin de permettre, notamment

---

[203] CONVENTION DE RAMSAR, *Résolution X/27*, COP 10, 4 novembre 2008, p.3.
[204] CONVENTION DE RAMSAR, *Résolution XII/10*, COP 12, 9 juin 2015, p. 6.
[205] WETLAND CITIES NETWORK, members [en ligne, accès le 04/08/2024 : https://wetlandcity.org/members/]
[206] Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques, RLRQ C-14, 2017.
[207] Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, dite Convention de Berne, 19 septembre 1979.
[208] COMITÉ PERMANENT DE LA CONVENTION DE BERNE, Recommandation n° 232 : Biodiversity policies for urban areas, 14 mars 2008, p. 1.

la reconnexion des écosystèmes[209]. Le cadre de la Convention de Berne permet par ailleurs un contrôle de son application. Bien que les textes ne le prévoient pas à l'origine, le Comité permanent a en effet très tôt accepté d'instruire des cas qui lui sont référés sur le non-respect de ses engagements par un État partie[210]. Il émet le cas échéant des recommandations pour assurer une meilleure application de la Convention. Cette procédure, bien qu'elle ne prévoie pas de sanction, s'avère relativement efficace, dès lors que les États parties acceptent volontairement de collaborer à ce système[211]. Par ailleurs, ce dispositif régional a été transposé par l'Union Européenne dans les directives 92/43/CEE[212] et 79/409/CEE[213], respectivement mieux connues comme les directives « habitats » et « oiseaux ».

16. La participation des villes au réseau Natura 2000. Ces textes instaurent la création de zones de protection spéciales[214] et de zones spéciales de conservation[215], formant le réseau Natura 2000. Les zones spéciales de conservation comprennent :

> *soit des habitats naturels menacés de disparition ou réduits à de faibles dimensions ou offrant des exemples remarquables des caractéristiques propres aux régions alpine, atlantique, continentale et méditerranéenne ;*
>
> *-soit des habitats abritant des espèces de faune ou de flore sauvages rares ou vulnérables ou menacées de disparition ;*
>
> *-soit des espèces de faune ou de flore sauvages dignes d'une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat ou des effets de leur exploitation sur leur état de conservation ;* [216]

Les zones de protection spéciale sont établies sur des espaces qui sont :

> *-soit des sites marins et terrestres particulièrement appropriés à la survie et à la reproduction des espèces d'oiseaux sauvages figurant sur une liste arrêtée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;*

---

[209] Voir en ce sens : COMITÉ PERMANENT DE LA CONVENTION DE BERNE, Recommandation n° 25 concernant la conservation des espaces naturels à l'extérieur des zones protégées proprement dites, 6 décembre 1991.
[210] DÍAZ Carolina Lasén, « The Bern Convention: 30 Years of Nature Conservation in Europe », *Review of European Community & International Environmental Law*, 19, 2010, p.189.
[211] COMITÉ PERMANENT DE LA CONVENTION DE BERNE, *Application of the convention: summary of case files and complaints, reminder on the processing of complaints and new on-line form*, 2008.
[212] Directive du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que des espèces de la faune et de la flore sauvages, « directive habitat », 92/43/CEE, JOUE L206 du 22 juillet 1992, p. 7-25.
[213] Directive du 2 avril 1979 *concernant la conservation des oiseaux sauvages*, « directive oiseaux », 79/409/CEE, JOCE n°103 du 25 avril 1979, p. 1-18.
[214] Liées aux espèces d'oiseaux protégées répertoriées dans l'annexe I de la directive.
[215] Ces zones sont établies par la directive Habitat qui les définit comme des « site[s] d'importance communautaire désigné[s] par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel où sont appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien ou rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et/ou des populations des espèces pour lesquels le site est désigné. ».
[216] Article L414-1 du Code de l'environnement.

> *-soit des sites marins et terrestres qui servent d'aires de reproduction, de mue, d'hivernage ou de zones de relais, au cours de leur migration, à des espèces d'oiseaux autres que celles figurant sur la liste susmentionnée.*[217]

Malgré les critères de naturalité, les milieux urbains ne sont pas explicitement écartés du dispositif et peuvent entrer dans le réseau, notamment lorsqu'ils constituent un habitat ou une aire « de reproduction, de mue, d'hivernage ou de zones de relais » d'une espèce d'oiseau migratrice. Ce constat est conforté par la présence de zones Natura 2000 en ville ou dans leur périphérie immédiate[218]. Les espaces appartenant à cette classification forment un réseau, intégré à un ensemble plus large qui s'étend sur la totalité du continent européen : le réseau écologique paneuropéen[219]. Celui-ci est représenté au niveau de l'Union Européenne par l'infrastructure verte[220], définie comme :

> *« un réseau constitué de zones naturelles et semi-naturelles et d'autres éléments environnementaux faisant l'objet d'une planification stratégique, conçu et géré aux fins de la production d'une large gamme de services écosystémiques. Il intègre des espaces verts (ou aquatiques dans le cas d'écosystèmes de ce type) et d'autres éléments physiques des zones terrestres (y compris côtières) et marines. À terre, l'infrastructure verte se retrouve en milieu rural ou urbain »*[221].

Cet ensemble englobe donc les zones Natura 2000, ainsi que des espaces naturels et semi-naturels qui permettent de les relier entre elles. La définition retenue de l'infrastructure verte inclut explicitement les milieux urbains dans son champ d'application, ce qui est particulièrement intéressant car elle permet ainsi de souligner l'importance des milieux urbains dans la protection de la biodiversité globale, en permettant la connexion d'écosystèmes et la circulation des espèces[222].

17. La Convention européenne du paysage. Parmi les instruments pilotés par le Conseil de l'Europe, il est aussi possible de citer la Convention européenne du paysage. Signée le 20 octobre 2000, elle reconnait dans son préambule que « le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires

---

[217] Article L414-1 du Code de l'environnement.

[218] On peut par exemple citer les sites de Seine-Saint Denis, de Miribel Jonage à Lyon, ou du Marais de Bruges à Bordeaux.

[219] Voir notamment : COMITÉ D'EXPERTS POUR LA CONSTITUTION DU RÉSEAU ÉCOLOGIQUE PANEUROPÉEN, Document d'information sur le Réseau écologique paneuropéen, 18 juillet 2003, Strasbourg, STRA-REP (2003) 2, p.3. Ce document a notamment été constitué dans le cadre de la résolution de Kyiv des Nations Unies : COMITÉ ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE DE L'ONU, Résolution de Kyiv sur la biodiversité, 21-23 mai 2003, ECE/CEP/108

[220] Celle-ci était notamment prévue à l'objectif n°2 de la stratégie européenne pour 2020 (COMMISSION EUROPÉENNE, Stratégie de l'Union Européenne en matière de biodiversité à l'horizon 2020, 2012, p.69).

[221] COMMISSION EUROPÉENNE, « Examen des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne sur l'infrastructure verte », 2019, p. 1.

[222] Il faut cependant remarquer que cette circulation des espèces peut se révéler à double tranchant, en facilitant la diffusion d'espèces envahissantes (voir *infra* Le contrôle des populations d'espèces envahissantes, p. 280).

dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien »[223]. L'approche de la protection de l'environnement par le paysage prend en compte « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations »[224]. Cette définition est donc particulièrement ouverte à la reconnaissance de l'intérêt de la protection de l'environnement urbain. Cette Convention encourage l'intégration de la protection du paysage dans les politiques d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Par ailleurs, sous l'impulsion du Conseil de l'Europe, un prix européen du paysage récompense les démarches les plus ambitieuses dans le cadre de la Convention. Le premier prix attribué en 2009 l'a été à la métropole de Lille pour le parc de la Deûle, ce qui montre l'intérêt pour les paysages urbains que porte le Comité directeur du patrimoine culturel et du paysage du Conseil de l'Europe[225].

18. Les conventions régionales du Canada et du Québec. Le Canada, de son côté, est partie à plusieurs accords régionaux sectoriels, dont certains commencent à intégrer une composante urbaine. La Déclaration conjointe de coopération d'Environnement et Changement climatique Canada et de l'*Environmental Protection Agency* pour l'écosystème du bassin de Georgia et de Puget Sound, par exemple, a abouti à la création d'un partenariat, qui a consacré en 2011 un atelier sur la nécessité d'intégrer des démarches d'urbanisme durable dans la région[226]. Il faut cependant préciser ici que la zone visée ne concerne pas le Québec, puisque le bassin de Georgia et de Puget Sound se situent sur la côte ouest, à la fois dans l'état de Washington (États-Unis) et la province de la Colombie-Britannique (Canada). Il est possible de relever par ailleurs l'Entente nord-américaine sur la conservation des chauves-souris entre le Canada, les Etats-Unis et le Mexique. Cet accord par lettre d'intention a principalement créé un groupe international de travail, la *Bat Conservation Alliance*. Celui-ci consacre une partie de sa recherche à l'urbanisation et a souligné l'intérêt de la protection des écosystèmes urbains en mettant en avant que « les mesures de diminution des impacts les plus efficaces mettent en œuvre une planification de l'aménagement du territoire qui prend en compte les valeurs de la conservation, non seulement pour les chauves-souris, mais pour toutes les espèces sauvages lorsque sont considérés le développement urbain et

[223] Préambule, CONSEIL DE L'EUROPE, « Convention européenne du paysage », 2000.
[224] Art. 1, Convention européenne du paysage, préc. note 223.
[225] CONSEIL DE L'EUROPE, « Décision du conseil des ministres », 2009, CM/Del/Dec(2009)1066, paragr. 7.3.
[226] PUGET SOUND PARTNERSHIP, Integrating LID into local Codes: a guidebook for local governments, 16 mai 2011 [en ligne : https://www.psp.wa.gov/downloads/LID_Guidebook/WorkshopPPTJune72011Tacoma.pdf], consulté le 09/05/2020.

industriel »[227]. La convention pour la protection des oiseaux migrateurs entre le Canada et les États-Unis[228] peut aussi avoir vocation à s'appliquer en ville, lorsque des oiseaux appartenant à des espèces qu'elle protège utilisent des milieux urbains comme refuge lors de leur migration. Il faut à ce titre relever en milieu urbanisé ou à proximité immédiate l'existence de plusieurs sites protégés comme le refuge d'oiseaux migrateurs de Nicolet[229], protégé au titre de la Loi sur la convention des oiseaux migrateurs[230]. Le Québec, de son côté, est partie à l'Entente de coopération en matière de protection de l'environnement et de l'équilibre écologique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du district fédéral de Mexico[231]. Cet accord vise notamment la coopération et les échanges dans le domaine de « la protection de la nature et, notamment, la sauvegarde des boisés et les méthodes et techniques de reboisement en zone urbaine »[232]. Ces ententes régionales sont cependant très peu contraignantes. Elles visent en effet principalement l'échange d'information entre les États. Elles permettent cependant d'instaurer un dialogue entre les différentes administrations en charge de la protection de l'environnement et contribuent donc à la diffusion d'une culture administrative commune qui commence à prendre en compte l'intérêt des milieux urbains.

La spécificité de la biodiversité urbaine est donc progressivement reconnue dans le corpus du droit international, que ce soit par les instruments protecteurs de la biodiversité comme par des accords plus sectoriels. Il s'agit d'examiner l'influence que peuvent avoir ces différents instruments sur les droits nationaux.

---

[227] BAT CONSERVATION ALLIANCE, Residential and commercial development, (notre traduction) [en ligne : http://batconservationalliance.wikidot.com/docs:residential-commercial-development], consulté le 09/05/2020, « The most effective mitigation measures involve comprehensive land-use planning that considers conservation values, not only for bats, but for all other wildlife in relation to siting of urban and industrial development. ».
[228] Convention pour la protection des oiseaux migrateurs aux États-Unis et au Canada, 16 août 1916.
[229] Annexe au Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs (C.R.C., ch. 1036), site n°22.
[230] Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs (L.C. 1994, ch. 22).
[231] « Entente de coopération en matière de protection de l'environnement et de l'équilibre écologique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du district fédéral de Mexico », 06-1991, 28/02/1991.
[232] Art. 2, *Ibid.*

§2. Une prise en compte inaboutie de la spécificité de la biodiversité urbaine en droit français et québécois

19. Il est donc possible de trouver des références dans le droit international qui mettent en évidence l'importance et la spécificité de la biodiversité urbaine. Il s'agit alors de chercher si la transposition de ces outils a abouti, dans les ordres nationaux français et québécois, à la reconnaissance de l'enjeu spécifique de protection de la biodiversité urbaine. Si cette reconnaissance existe dans les stratégies nationales de mise en œuvre de la CDB (A) force est de constater qu'un concept de biodiversité urbaine n'est pas intégré dans les droits québécois ou français. Dans une approche prospective, il convient alors de s'interroger sur l'apport d'un tel concept juridique (B).

A. La reconnaissance de la protection de la biodiversité urbaine par les stratégies de mise en œuvre de la CDB

20. La stratégie canadienne. La mise en œuvre de la CDB par les États parties se déroule en deux étapes : la première consiste en la transmission d'une stratégie nationale[233] et la seconde passe par la production de rapports[234], qui permettent d'évaluer l'avancement des actions de l'État. L'engagement du Canada à la CDB a entrainé l'adoption d'une stratégie et d'objectifs au niveau fédéral, auquel le Québec a répondu au niveau provincial. La stratégie canadienne de la biodiversité a été adoptée en 1995[235] Elle reconnait l'impact de l'urbanisation et l'intérêt d'intégrer les villes dans les dispositifs de protection de la diversité biologique. L'orientation stratégique 1.92 insiste sur la nécessité de « promouvoir l'acceptation des exigences de la Convention dans le secteur du développement urbain par l'établissement volontaire de Codes de gestion environnementale et la communication de matériel pertinent d'éducation sur la biodiversité ». En 2015, le gouvernement fédéral a adopté des buts et objectifs pour 2020 afin de poursuivre les objectifs d'Aïchi de la CDB. Parmi ceux-ci, l'objectif 4 prévoit que « d'ici 2020, les considérations en matière de biodiversité sont intégrées dans la planification municipale et les activités des principales municipalités à travers le Canada »[236]. Une enquête menée par l'ICLEI pour assurer le suivi de cet objectif montre une implication assez importante des villes québécoises, qui sont les deuxièmes plus nombreuses à

---

[233] Article 6 de la CDB, préc. note 62.
[234] *Ibid.*, Article 26.
[235] ENVIRONNEMENT CANADA, *Stratégie canadienne de la biodiversité : réponse du Canada à la Convention sur la diversité biologique*, 1995, En21-134/1995F-PDF, 80 p. (en ligne, accès le 30/09/2024 : https://publications.gc.ca/collections/collection_2014/ec/En21-134-1995-fra.pdf).
[236] MINISTÈRE CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CHANGEMENT CLIMATIQUE, *Buts et objectifs Canadiens pour la biodiversité d'Environnement et Changement climatique Canada*, 2016.

répondre au questionnaire, après les collectivités ontariennes[237]. Cette étude montre que 31% des municipalités participantes (dans et hors du Québec) avaient mis en place des mesures et des stratégies pour protéger la biodiversité urbaine. En 2021, elles représentent entre 31 à 51 %, « tandis que 28 à 50 % des municipalités ont des objectifs en matière de biodiversité intégrés dans d'autres plans environnementaux »[238]. En juin 2024, le gouvernement canadien a adopté une nouvelle stratégie, afin de se conformer au cadre mondial de Kunming-Montréal. Il faut noter que ce document intègre en annexe les stratégies de toutes les autres provinces et territoires, à l'exception du Québec. En effet, en vertu de sa propre adhésion à la CDB, « le gouvernement québécois s'est déclaré lié à la Convention sur la diversité biologique et il demeure déterminé à la mettre en œuvre avec ses propres politiques et outils »[239]. Le Québec élabore à cette fin, sa propre stratégie, appelée plan Nature 2030[240]. Dans sa Stratégie pour la nature 2030, le Canada intègre des mesures pour atteindre la cible 12. Parmi celles-ci, il faut relever la création d'un réseau de parcs urbains nationaux, la reconnaissance des zones municipales conservées et protégées dans le réseau de conservation national, ou le développement du recensement de l'environnement afin de l'étendre à la production de données sur les écosystèmes urbains[241]. Il faut par ailleurs relever la place que prennent les solutions fondées sur la nature dans l'argumentaire et les objectifs de la stratégie canadienne[242]. Enfin, simultanément à l'adoption de la stratégie canadienne, un projet de loi a été déposé le 13 juin 2024, à l'égard des engagements du Canada dans le cadre de la CDB. Le texte du projet de la Loi concernant la transparence et la responsabilité en rapport avec certains engagements du Canada dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique[243] prévoit notamment dans son objet « d'encourager la collaboration au sein de l'administration publique fédérale et entre le gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces, les peuples autochtones du Canada et les administrations municipales dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces mesures »[244]. Ce projet de loi vise principalement à centraliser le pilotage et l'adoption de la stratégie nationale par le ministère fédéral de l'Environnement. À ce titre, il prévoit d'associer les administrations municipales ainsi que les provinces.

---

[237] 16 villes au Québec et 17 en Ontario : ICLEI, « Canada Target 4 2018 Survey of Municipalities Report », p. 3.
[238] ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE CANADA. « Stratégie pour la nature 2030 du Canada : Freiner et inverser la perte de biodiversité au Canada », Ottawa, 2024, à la p.90.
[239] *Ibid.,* p.11.
[240] Cette stratégie n'est pas encore adoptée au moment de la rédaction de ces lignes.
[241] ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE CANADA, 2024, préc. note 238, aux pp. 92-93.
[242] *Ibid.* Voir *infra*, La reconnaissance de la protection de la biodiversité urbaine par les stratégies de mise en œuvre de la CDB, p. 54.
[243] Projet de loi C-73 « Loi concernant la transparence et la responsabilité en rapport avec certains engagements du Canada dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique » (ou « Loi sur la responsabilité à l'égard de la nature »)
[244] *Ibid.,* article 4 (nos italiques).

21. L'évolution de la stratégie québécoise. Le Québec a adopté dès 1996 une première stratégie pour la diversité biologique ainsi qu'un plan d'action pour la période 1996-2000. Lors de l'élaboration de la deuxième stratégie québécoise en 2004, un bilan de ces premiers engagements a été dressé, qui relevait que les efforts de conservation s'étaient concentrés sur la diversité écosystémique et spécifique et avaient été plus rares en ce qui concernait notamment la conservation des ressources génétiques, les mesures d'incitation économique et sociale ou le contrôle des espèces exotiques[245]. Il est notable que la conservation des écosystèmes en milieu urbain est alors déjà un élément pris en compte[246]. Depuis, cette stratégie a été renouvelée et se retrouve dans les orientations gouvernementales en matière de diversité biologique, adoptées en 2013. Ce document vise à inspirer et coordonner l'action des différents ministères, y compris par le biais d'une collaboration interinstitutionnelle sur les enjeux qui le nécessitent. Un comité directeur sur la diversité biologique permet de mettre en œuvre ces actions transversales. Ces orientations sont organisées autour des trois piliers du développement durable : « le milieu de vie (dimension environnementale), le mode de vie (dimension sociale) et le niveau de vie (dimension économique) »[247]. C'est donc par le biais de la reconnaissance des services écosystémiques[248] que la protection des milieux urbains est abordée, en soulignant par exemple que « les infrastructures écologiques en milieu urbain ont un effet positif sur la température et la qualité de l'air »[249].

22. La reconnaissance de la pertinence de l'échelon municipal par le Canada. L'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine et de l'implication de l'échelon municipal dans la mise en œuvre des stratégies a donc été pris en compte de manière plus claire et frontale par le gouvernement fédéral, qui lui consacre un objectif et des mesures dans sa stratégie nationale, y compris avant l'adoption du nouveau cadre mondial, que par le gouvernement québécois, qui met l'accent sur l'aspect volontaire de la gestion et l'éducation. Cet engagement est inversement proportionnel à la compétence dont dispose le gouvernement fédéral en matière d'organisation municipale, puisque celle-ci dépend de la loi provinciale. Cependant, le cadre actuel de la répartition des compétences peut laisser une marge de manœuvre aux différents échelons de gouvernement

---

245 QUÉBEC (PROVINCE) et MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007*, Ministère de l'Environnement, 2004, p. 13.
246 *Ibid.*, p. 14.
247 MINISTÈRE QUÉBÉCOIS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, et DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA FAUNE ET DES PARCS, *Orientations gouvernementales en matière de diversité biologique*, 2013, p. 10.
248 Voir *Infra*
249 MINISTÈRE QUÉBÉCOIS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, et DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA FAUNE ET DES PARCS, 2013 *op. cit.* note 247, p. 13.

dans le contexte de chevauchement des compétences qu'implique la protection de l'environnement[250].

23. La stratégie française avant le nouveau cadre mondial. De son côté, la France est, elle aussi, dans une situation de chevauchement de stratégies d'application de la CDB, puisqu'elle est un État partie, ainsi que l'Union Européenne. Ainsi, la stratégie européenne pour la biodiversité est présentée parmi les textes de référence qui donnent « une impulsion forte » à la stratégie nationale française 2011-2020[251]. Celle-ci s'inspirait donc des engagements pris au niveau européen et permet leur mise en œuvre en France, mais elle ne se contentait pas de les transposer. La rédaction des objectifs de la stratégie européenne semble plus précise que celle des orientations stratégiques françaises. Cette différence peut se justifier par l'application du principe de subsidiarité entre l'Union Européenne et les États membres. Ainsi, les mesures de protection de la biodiversité à l'échelon de l'Union Européenne doivent, dans l'esprit de cette répartition des compétences, être limitées aux normes qui ne pouvaient pas être prises à un niveau décisionnel inférieur. Elles constituent un cadre normatif qui vise à assurer la cohérence des protections au niveau européen et au sein du marché unique (gestion des espèces envahissantes, de la pêche et de l'exploitation forestière, etc.). L'absence d'actions spécifiques à la biodiversité urbaine dans la stratégie européenne n'est donc pas surprenante. En revanche, la notion d'infrastructure verte permet d'envisager la place des milieux urbains dans la protection de la biodiversité dans son ensemble[252]. La stratégie nationale française pour 2020 affirme une position plus précise à l'égard de la biodiversité urbaine, car elle reconnait la nécessité d'« assurer à chaque société une nature aussi diverse que possible, du cœur des villes aux espaces les plus libres de nos influences »[253]. Elle met ainsi en évidence l'intérêt de la protection de la biodiversité en ville, sans pour autant l'assortir de mesures concrètes.

24. La stratégie française pour 2030 : « ramener la nature en ville ». La place des villes dans la stratégie française pour 2030 a été renforcée à la suite de l'adoption du nouveau cadre mondial. À cet égard, il faut constater que la stratégie nationale intègre onze mesures qui s'inscrivent

---

[250] Voir *Infra,* Partie I, titre II, Chapitre II.
[251] MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, « Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 », 2011, p. 5. Il est à noter que ces deux documents ont été adoptés sensiblement au même moment.
[252] Voir *Infra.*
[253] MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, 2011, *op. cit.* note 251, p. 7.

dans la cible « nature en ville » du nouveau cadre mondial[254]. Parmi celles-ci, il faut relever la mesure 21 intitulée « Ramener de la nature en ville pour s'adapter aux conséquences du changement climatique et améliorer le bien-être des citadins »[255]. Dans ce cadre, deux actions sont identifiées pour la mise en œuvre : la première vise à « inciter à la restauration de milieux naturels dans les zones urbaines et en particulier dans les quartiers les plus défavorisés, sans porter atteinte aux objectifs de densification et de lutte contre l'étalement urbain »[256], la seconde vise à renforcer « les objectifs de restauration et de désimperméabilisation »[257]. La mise en œuvre de ces actions implique majoritairement l'accompagnement technique et financier de l'État pour des projets de végétalisation, de désimperméabilisation et de restauration des milieux[258].

25. Le nouveau cadre pour la France : le règlement européen pour la restauration de la nature. La stratégie européenne post 2020 a été matérialisée par un règlement né d'une concertation entre le Parlement européen et la Commission européenne. Avec ce règlement européen pour la restauration de la nature[259], la notion de restauration devient centrale dans la stratégie européenne. Celle-ci est définie par le texte comme :

> *le procédé consistant à contribuer, activement ou passivement, au rétablissement d'un écosystème afin d'améliorer sa structure et ses fonctions, dans le but de conserver ou de renforcer la biodiversité et la résilience des écosystèmes, en améliorant jusqu'à atteindre un bon état une zone d'un type d'habitat, en rétablissant la surface de référence favorable et en améliorant*

---

[254] MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES, Stratégie nationale biodiversité 2030, p.44 [en ligne, accès le 06/08/2024 : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Doc-chapeau-SNB2030-HauteDef.pdf]. Ces onze mesures sont les mesures 2 (lutter contre l'artificialisation des sols), 16 (accompagner le secteur de la construction pour réduire ses impacts sur la biodiversité), 19 (Renforcer le cadre réglementaire européen afin d'accélérer la restauration des écosystèmes terrestres et marins), 21 (Ramener de la nature en ville pour s'adapter aux conséquences du changement climatique et améliorer le bien-être des citadins), 23 (Favoriser les haies, en particulier en milieux agricoles), 25 (Restaurer les zones humides), 26 (Protéger et restaurer nos sols), 28 (Assurer l'exemplarité de l'État et des services publics dans la préservation et la restauration de la biodiversité), 29 (Intégrer l'approche « Une seule santé » dans les politiques publiques et dans les territoires), 38 (Agir résolument pour la préservation et la restauration de la biodiversité à l'étranger par la mobilisation de financements publics internationaux), 40 (Mettre en place une gouvernance de suivi de la Stratégie nationale biodiversité pleinement interministérielle). Il faut noter que le document ne cite pas la mesure 20 (Renforcer les actions en faveur des trames écologiques et effacer leurs principaux obstacles), qui figure pourtant parmi celles qui sont fléchées en faveur de la biodiversité urbaine.

[255] MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES, Stratégie nationale biodiversité 2030 : classeur des fiches mesures, p.118 [en ligne, accès le 06/08/2024 : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Cahier-des-fiches-mesures-SNB2030.pdf]. Plusieurs éléments ressortent dès la lecture de cette mesure. En premier lieu, elle met en évidence l'apport de la biodiversité urbaine pour l'adaptation au changement climatique ; en deuxième lieu, elle ne laisse pas apparaitre la préexistence de la nature en ville, qu'il faudrait « ramener » ; enfin, elle reconnait le lien entre la biodiversité urbaine et le bien-être. Ces points seront traités par la suite, voir *infra,* notamment 0,
L'émergence d'un droit à la biodiversité urbaine 87.

[256] *Ibid.*, p. 119.

[257] *Ibid.*, p. 120.

[258] *Ibid.*, pp. 119-120.

[259] PARLEMENT EUROPÉEN, Règlement (UE) 2024/199 du parlement européen et du conseil relatif à la restauration de la nature et modifiant le règlement, (UE) 2022/869, 24 juin 2024, JOUE (L) du 29/7/2024,

l'habitat d'une espèce jusqu'à atteindre une qualité suffisante et une quantité suffisante conformément [aux conditions d'application, objectifs et indicateurs prévus par le règlement].[260]

Ce règlement, d'application directe pour les États membres, comprend plusieurs mesures qui visent expressément les milieux urbains. L'article 8 prévoit notamment un objectif d'aucune « perte nette de la surface totale nationale des espaces verts urbains ni du couvert arboré urbain des zones d'écosystème urbain »[261], ainsi qu'une « tendance à l'augmentation de la surface totale nationale des espaces verts urbains, y compris au moyen de l'intégration d'espaces verts urbains dans les bâtiments et infrastructures, dans les zones d'écosystème urbain »[262]. En outre, l'article 8 impose, au sein de ces dernières zones, « une tendance à l'augmentation du couvert arboré urbain »[263]. Pour son application, les États membres déterminent et cartographient ces zones d'écosystème « pour toutes leurs agglomérations et leurs villes et banlieues »[264]. Il est intéressant de relever que le périmètre de ces aires a vocation à s'étendre à toute la zone couverte par la ville, sans nécessairement être défini par ses limites administratives[265]. Le droit de l'Union Européenne, avec le concept de « zone d'écosystème urbain », contribue à penser la ville comme un ensemble organique. En effet, il appartient aux États membres de définir les limites pertinentes de la ville à l'égard de leurs obligations en matière de restauration d'écosystème, ce qui les invite à penser les relations entre les villes et les territoires environnants en termes de solidarité écologique. La transposition du concept d'écosystème pour qualifier ces zones est particulièrement remarquable et peut faire écho à celle de socio-écosystème[266]. Cette stratégie européenne est donc particulièrement ambitieuse à l'égard de la protection de la nature en ville, même s'il faut relever qu'elle ne traite cette question que sous l'angle d'objectifs chiffrés en termes de surface et que la question de la biodiversité urbaine n'apparait donc qu'incidemment[267].

---

[260] *Ibid.*, article 3.
[261] *Ibid.*, article 8.
[262] *Ibid.*
[263] *Ibid.*
[264] *Ibid.* Article 14.
[265] *Ibid.* Article 14.4 : La zone d'écosystème urbain d'une agglomération ou d'une ville et d'une banlieue comprend:
a) l'ensemble de l'agglomération ou de la ville et de la banlieue; ou
b) certaines parties de l'agglomération ou de la ville et de la banlieue, comprenant au moins ses centres urbains, ses pôles urbains et, si l'État membre concerné le juge approprié, ses zones périurbaines.
Les États membres peuvent regrouper les zones d'écosystème urbain de deux ou plusieurs agglomérations adjacentes et/ou villes et banlieues adjacentes en une zone d'écosystème urbain commune à ces agglomérations ou villes et banlieues, respectivement.
[266] Voir *Infra.*
[267] Notamment par le lien fait par les solutions fondées sur la nature, qui doivent inspirer les États membres dans la restauration. Ainsi, le règlement prévoit : « les solutions fondées sur la nature doivent donc être bénéfiques pour la biodiversité et favoriser la fourniture d'une série de services écosystémiques » (Règlement (UE) 2024/199, 2024, préc. note 259).

26. L'évolution des stratégies nationales : la reconnaissance de la pertinence du milieu urbain pour la protection de la biodiversité. La transposition des engagements pris en vertu de la CDB en France et au Québec est donc marquée par la superpositiont de deux documents stratégiques, correspondant à deux niveaux décisionnels indépendants dans le cadre de leurs compétences propres. Plusieurs éléments sont cependant à souligner. Le premier porte sur le respect des compétences des gouvernements en charge des différentes stratégies. Ainsi, il faut voir que les stratégies européennes et canadiennes intègrent aujourd'hui, sous l'impulsion du cadre mondial de Montréal Kunming, l'enjeu de la protection de la biodiversité en ville. Ces engagements peuvent interroger au moment de leur mise en œuvre. Dans le cadre du principe de subsidiarité, le règlement européen réserve une large marge de manœuvre aux États membres pour la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations, mais leur fixe des objectifs exigeants. La stratégie canadienne, en revanche, consacre l'implication du gouvernement fédéral directement avec les municipalités. La transposition en droit interne des engagements internationaux respecte les règles du partage des compétences relatives à la législation ordinaire[268]. Les moyens dont dispose le gouvernement fédéral pour accomplir ces objectifs seront donc limités[269]. La seconde remarque porte sur l'approche de la biodiversité urbaine dans ces différentes stratégies. À cet égard, il faut faire le constat d'une évolution. Sous l'impulsion du nouveau cadre mondial, la question de la protection de la nature en ville est en effet intégrée dans les stratégies les plus récentes. Celles-ci ne mettent cependant pas toutes en évidence les enjeux spécifiques liés à la biodiversité urbaine, qui ne découlent pas seulement de la transposition en ville de la protection de la biodiversité. Il faut cependant remarquer à cet égard la stratégie française qui présente la protection de la biodiversité comme un enjeu social. Le constat de l'incomplétude de la prise en compte juridique des spécificités de la biodiversité urbaine invite à s'interroger sur la nécessité de l'inscrire dans un cadre conceptuel. En d'autres termes : la reconnaissance explicite de la biodiversité urbaine comme concept juridique permettrait-elle de mieux prendre en compte la spécificité de cet enjeu ?

B. L'intérêt de la reconnaissance d'un concept juridique de biodiversité urbaine

27. La reconnaissance limitée de l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine par la lutte contre les menaces. Les menaces qui pèsent sur la biodiversité urbaine sont en effet

---

[268] Voir en ce sens : BRUN Henri, TREMBLAY Guy et BROUILLET Eugénie, « Le droit international », in *Droit constitutionnel*, §VIII.118, 2014.

[269] Ce qui ne signifie pas qu'ils sont inexistants, et notamment de manière indirecte comme il sera exposé *infra*, L'inévitable partage des compétences pertinentes en matière de protection de la biodiversité.202.

connues par les droits québécois et français : l'artificialisation des sols, les pollutions diverses ou les espèces exotiques envahissantes sont autant de pressions qui se concentrent en ville[270] et qui sont traitées par le droit positif[271]. Ainsi, en France, l'article L101-1 du Code de l'urbanisme cite la protection de la biodiversité parmi les objectifs visés par l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme[272]. Cette approche, qui se concentre sur la réduction des atteintes, est limitée à plusieurs égards concernant la biodiversité urbaine. En premier lieu, elle ne permet pas réellement de créer des conditions favorables à la restauration de milieux naturels en ville. En effet, si la réduction des atteintes préjudiciables à la biodiversité permet d'améliorer la situation des écosystèmes existants, elle ne suffit pas pour réinvestir de nouveaux espaces. Par ailleurs, elle ne permet pas de mettre en évidence l'existence d'enjeux spécifiques à la biodiversité urbaine, qui ne sont pas uniquement environnementaux. La question se pose de savoir si la protection peut être effective lorsque l'appareil législatif est mobilisé à l'égard des menaces, ou s'il gagnerait à identifier un intérêt spécifique à protéger. Il s'agit donc de s'interroger sur l'impact constructif d'un concept juridique désignant la biodiversité urbaine, à savoir l'influence que cette reconnaissance pourrait avoir sur le droit applicable. Par ailleurs, il est pertinent d'évaluer le pragmatisme d'une distinction entre biodiversité et biodiversité urbaine et de définir le concept de biodiversité urbaine et ce qu'implique sa protection.

28. La biodiversité urbaine comme concept juridique. Le concept peut être défini, à la suite de Paul Amselek, comme la « représentation intellectuelle des lignes essentielles, des contours typiques qui forment la constitution fondamentale d'une chose »[273]. Les concepts ne se confondent cependant pas à ce qu'ils désignent mais au contraire sont marqués par l'adoption d'un « point de vue »[274] et « sont toujours liés à des idées qui les animent »[275]. L'élaboration d'un concept en droit n'échappe pas à ce processus et suppose de figer une approche particulière de l'objet visé. Les termes utilisés pour qualifier et déterminer le concept revêtent donc une importance, par les représentations qu'ils véhiculent et perpétuent. Ici, la notion de biodiversité urbaine est initialement issue de l'écologie urbaine et traduit donc une approche biologique de l'environnement urbain[276]. L'introduction des termes de « biodiversité urbaine » en droit pérennise donc une approche

---

[270] MCDONALD Robert Ian, « Implications of Urbanization for Conservation and Biodiversity Protection », in *Encyclopedia of Biodiversity*, Elsevier, 2013.
[271] On verra par la suite comment ces outils juridiques peuvent s'appliquer en ville.
[272] Article L101-1, al. 6 du Code de l'urbanisme.
[273] AMSELEK Paul, « Norme et loi », *APD*, t. 25 : *La loi*, 1980, p. 95, tel que cité par MEYNIER Adeline, *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, Thèse de doctorat, Lyon, 2017.
[274] A. MEYNIER, 2017, *Ibid.*, p. 42.
[275] *Ibid.*
[276] Avec le *caveat* exprimé précédemment, selon lequel environnement et biodiversité ne traduisent pas la même réalité, la seconde étant une caractéristique du premier.

scientifique, mais fait courir le risque de rendre moins visible des perspectives alternatives sur la question de la nature en ville. En effet, le contexte particulier de la ville implique de prendre en compte la complexité des enjeux urbains, à travers des prismes économiques, géographiques ou sociaux. La reconnaissance juridique de la biodiversité urbaine pourrait apporter une légitimité à sa protection, par la référence scientifique, mais elle peut aussi entrainer un déplacement du discours en remplaçant d'autres termes, comme celui d'environnement urbain ou de nature en ville. Ce glissement peut entrainer l'exclusion de certains interlocuteurs et de certaines revendications sociales[277] en adoptant une notion qui cristallise une approche scientifique et experte. Il semble cependant pragmatique de l'adopter, car elle correspond à une réalité écologique ayant fait l'objet d'études approfondies, et facilite le dialogue avec les scientifiques dont les travaux sont nécessaires à la bonne conception et au suivi des dispositifs de protection de la biodiversité. Il s'agit donc, afin de qualifier un cadre conceptuel à la biodiversité urbaine, d'identifier les alternatives écartées, pour s'assurer que le choix des termes correspond aux enjeux poursuivis.

29. Ce que la biodiversité urbaine n'est pas. En premier lieu, il convient de revenir sur les termes évoqués précédemment, de « nature en ville » ou d'« environnement urbain ». Ces notions pourraient en effet paraître des alternatives d'autant plus pertinentes qu'elles jouissent d'une très relative présence en droit positif -sans pour autant parler d'une véritable reconnaissance. À titre d'exemple, il est en effet possible de citer l'article L. 211-1-1 du Code de l'urbanisme français qui prévoit un droit de préemption urbain pour des « terrains contribuant à la préservation ou à la restauration de la nature en ville »[278], ou les décisions au Québec portant sur des atteintes sonores à « l'environnement urbain »[279]. Il faut souligner en premier lieu qu'à l'égard de ce dernier, son manque de définition en droit peut entrainer son association au milieu urbain. Ainsi, l'« environnement urbain » n'est pas nécessairement naturel, seulement environnant[280]. En revanche, et ainsi que vu précédemment, le terme de nature peut sembler pertinent, en ce qu'il sous-tend la question fondamentale de la distinction entre nature et culture. Cette question est en effet cruciale et préliminaire au changement de paradigme nécessaire à la réelle intégration de la

---

[277] Les questions de l'accès à la nature en ville et de l'environnement sain sont en effet liées à la protection de la biodiversité urbaine, mais leur rapport peut être complexe, comme on le verra plus bas.
[278] Article L211-1-1 du Code de l'urbanisme.
[279] Voir notamment : Cour suprême du Canada, M*ontréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62 ; Cour d'appel du Québec*, 7350121 Canada inc. c. Ville de Montréal*, 2023 QCCA 1335 ; Cour municipale de Montréal, *Ville de Montréal c. Baptiste,* 2019 QCCM 131.
[280] En ce sens, voir par exemple les occurrences en droit français, comme l'arrêté du 10 mars 2015 portant création de la spécialité « propreté de l'environnement urbain - collecte et recyclage » de certificat d'aptitude professionnelle et fixant ses modalités de délivrance (JORF n°0073 du 27 mars 2015, texte n°11) ; et en droit québécois, d'autres décisions citant l'expression « environnement urbain » comme : Cour d'appel de Québec, *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin (Municipalité de),* 2008 QCCA 577 ; *Cayouette c. Boulianne,* 2014 QCCA 863).

protection de l'environnement en ville[281]. Il semble cependant que l'adoption de ces termes ne permettrait pas réellement d'intégrer les enjeux poursuivis. En ce qui concerne le terme de nature, il faut rejoindre les remarques précédentes sur l'indétermination de ce qu'il désigne[282], ainsi que son lien avec la morale et l'éthique. Enfin, si les réflexions sur la place de l'humain dans la nature sont toujours d'actualité, elles nous semblent plus pertinentes que jamais en milieu urbain. L'adoption des termes « nature en ville » paraît perpétuer des oppositions (nature et culture, nature et humains) qu'il s'agirait de dépasser[283]. Le terme de « biodiversité », inversement, peut amener à penser « une coproduction homme-nature »[284], qui prendrait en compte les interactions entre les deux, et notamment les atteintes d'origine anthropique sur la nature. Enfin, les termes de « nature » et d' « environnement » désignent chacun un ensemble, et ne permettent donc pas de porter la démarche prescriptive que nécessite le concept de biodiversité urbaine.

30. Ce que le concept de biodiversité urbaine doit être. En effet, la conceptualisation juridique aboutit à la création de concepts « descriptifs » et de concepts « prescriptifs »[285]. Les premiers visent à désigner une réalité et à opérer une description du réel, tandis que les seconds sont adoptés « dans le dessein de régir la réalité, ou plutôt l'activité humaine au sein du réel »[286]. Ces concepts prescriptifs, ou normatifs, comme l'intérêt général ou le développement durable se rapprochent des standards et expriment un *devoir-être* [287] vers lequel tend la norme. Il importe ici de déterminer à laquelle de ces deux catégories le concept de biodiversité urbaine pourrait correspondre. En effet, s'il est un concept descriptif, il porte en lui le constat de l'existence de cette diversité biologique et induit une logique de conservation. En revanche, un concept prescriptif de biodiversité urbaine pousse à l'action pour diversifier des écosystèmes urbains qui le seraient de manière insuffisante. Les logiques internes de ces deux approches semblent similaires, mais l'impulsion qu'elles peuvent donner aux normes est donc sensiblement différente. Afin de déterminer la nature descriptive ou prescriptive du concept, le premier réflexe serait de se tourner vers l'écologie scientifique et de chercher à comprendre si la biodiversité urbaine est une réalité ou un idéal. Il a été exposé plus tôt néanmoins que la réponse à cette question est complexe, car les

---

281 Voir *infra*, Titre II, p.137.
282 Voir *supra*, Intro, et notamment : La biodiversité urbaine : la redécouverte de la nature en ville par l'écologie scientifique, p. 18.
283 Il semblerait en effet que l'idée de nature en ville n'invite pas réellement à redéfinir les paradigmes de la vie en ville, notamment au regard de la persistance de ce thème, approprié par les premiers urbanistes et réinventé fréquemment. En ce sens : PAQUOT, Thierry. « Ville et nature, un rendez-vous manqué ? » Diogène vol. 207, nº 3 (2004), pp. 83-94.
284 BRETON Jean-Marie. « Biodiversité, écologie et droit ». Études caribéennes, nº 41 (1er décembre 2018), p.6.
285 A. MEYNIER, *op. cit.* note 273, p.52.
286 PERELMAN Charles, *Logique juridique. Nouvelle Rhétorique*, Dalloz, 1999, p. 165.
287 Au sens où l'entend Hans Kelsen dans sa *théorie pure du droit*. Cette distinction entre descriptif et normatif rappelle en effet celle effectuée par l'auteur entre le *Sein* (ce qui est) et le *Sollen* (ce qui doit être).

villes peuvent représenter des milieux plus diversifiés que leurs environs immédiats, mais dans un processus d'homogénéisation globale, avec une différence de richesse importante entre la diversité α et γ[288]. Par ailleurs, la philosophe Virginie Maris met en évidence l'existence d'une *diversité-comme-propriété*, qui est une caractéristique des écosystèmes, et d'une *diversité-comme-processus*, qui correspond au potentiel de la diversification. Ces deux facettes de la biodiversité se retrouvent dans les définitions adoptées en droit français et québécois qui comprennent toutes deux d'une part une *biodiversité-comme-processus* -la « variabilité »- et d'autre part une *biodiversité-comme-propriété* -la diversité au sein des espèces, entre les espèces et des écosystèmes (ainsi que les interactions entre organismes vivants dans la définition française)[289]. La biodiversité urbaine dans les corpus législatifs du Québec et de la France revêtirait donc ces deux facettes, à la fois diversité et diversification. Comme il a été exposé, l'état des recherches scientifiques montrent que les milieux urbains représentent une certaine *diversité* locale (notamment écosystémique), mais que celle-ci tend à s'homogénéiser -donc à perdre en *diversification*. La reconnaissance d'un concept de biodiversité urbaine en droit positif doit donc se faire selon un mode à la fois descriptif (reconnaissance et conservation de la *diversité)*[290] et prescriptif (impératif de *diversification*). Ce serait à la condition de cette double exigence que l'apport du concept prospectif de biodiversité urbaine pourrait être qualitatif et effectif dans un objectif de protection de cet intérêt.

31. L'apport du concept pour la protection de la biodiversité urbaine. Il convient, à titre préliminaire, de préciser que la reconnaissance juridique du concept de biodiversité urbaine ne semble pas un préalable nécessaire pour établir un cadre à sa protection. Il paraît même superfétatoire au regard du corpus de droit positif français et québécois, au sein duquel il pourrait même avoir tendance à simplifier la complexité des éléments de la biodiversité urbaine. La réalité de la biodiversité en ville amène en effet à mobiliser des qualificatifs et des régimes eux aussi divers :

---

[288] Voir *supra*, La biodiversité en droit : entre scientificité et idéalisation de la nature, p. 13.
[289] En droit français, article L110-1 du Code de l'environnement, en droit québécois, article 2 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel*,* préc. note 66.
[290] C'est d'ailleurs cette approche que semble adopter l'article L151-22 du Code de l'urbanisme lorsqu'il vise le « maintien de la biodiversité et de la nature en ville ». En effet, il n'y a lieu de maintenir qu'un élément déjà existant, et c'est donc d'une biodiversité présente en ville que cette disposition, certes isolée, traite.

biodiversité « ordinaire », mais aussi parfois menacée, exotique, endémique, envahissante, etc[291]. La complexité de la biodiversité urbaine ne peut pas être traitée de manière satisfaisante par une systématisation. En revanche, les réflexions autour de cette conceptualisation mettent en évidence l'approche appropriée pour définir la protection de la biodiversité urbaine. En effet, l'étude du concept a permis de faire émerger comme double nécessité la reconnaissance de la biodiversité existante et l'impératif de diversification. Cette double nécessité se traduit par des approches différentes en termes de protection. La reconnaissance d'une biodiversité existante incite en effet à prendre des mesures pour préserver celle-ci contre des atteintes et des pollutions. L'impératif de diversification nécessite en revanche des mesures de restauration. Celles-ci peuvent être définies comme « des mesures visant à améliorer la qualité et le fonctionnement écologique d'un milieu « naturel » dégradé par l'homme »[292]. Elles visent donc une amélioration d'écosystèmes. En ce qui concerne la protection de ces écosystèmes, lorsqu'ils ont été restaurés ou lorsqu'ils présentent un caractère remarquable, des approches différentes coexistent. Samuel Depraz propose la topologie suivante de ces différentes approches, en fonction de la place que prend l'être humain dans les justifications mobilisées (figure 1)[293] :

Chapitre I. [291] **Voir *infra*, Partie II, Titre I, chapitre I,**
Chapitre II. L'application en ville du droit de la protection de la nature, p.257

[292] ARNAUD Fanny et SCHMITT Laurent. « Restauration (écologique, hydromorphologique) », Géoconfluences, mai 2018 [en ligne, accès le 06/08/2024 : https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/restauration-ecologique].
[293] DEPRAZ Samuel « Protéger, préserver ou conserver la nature ? », notion à la une de Géoconfluences, avril 2013 [en ligne, accès le 06/08/2024 : https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/preservation].

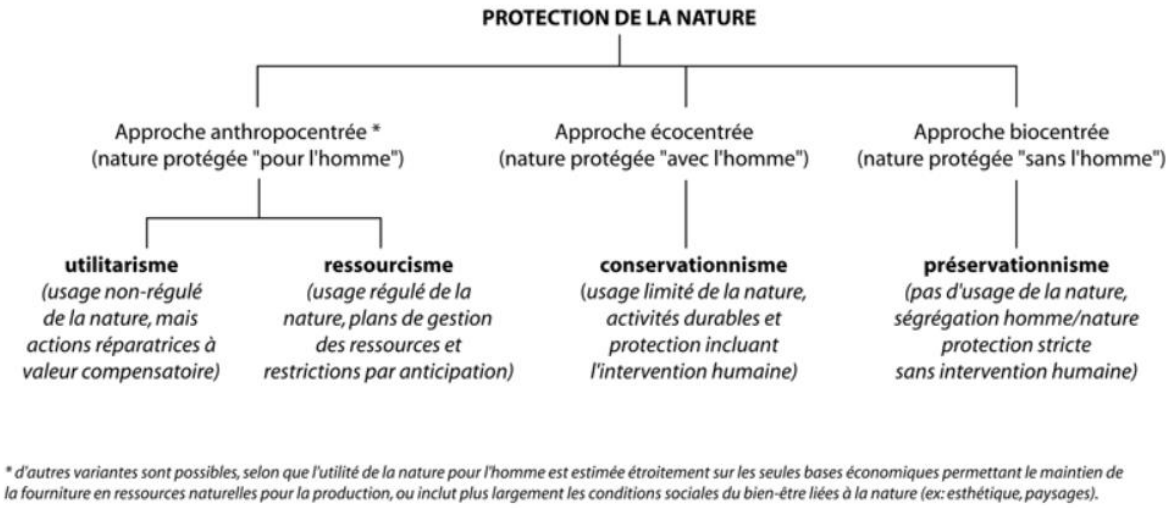


Figure 1 : classification des approches de la protection de l'environnement (source : DEPRAZ, Samuel « Protéger, préserver ou conserver la nature ? », 2013, préc. note 293.)

Ce schéma laisse apparaitre un gradient entre l'utilitarisme et le préservationnisme, qui dépend de la place laissée à l'être humain dans la conception des mesures de protection. L'étendue de ces mesures, d'une protection stricte qui n'admet aucun usage à une protection par la réparation ou la compensation, dépend donc des justifications mobilisées et de l'approche retenue.

32. CONCLUSION DE LA SECTION. La réception dans les droits nationaux des orientations initiées par le droit international a abouti à l'élargissement à la ville de l'enjeu de la protection de la biodiversité. Cet élargissement permet d'affirmer qu'aujourd'hui la question de la protection de la biodiversité en ville est devenue un enjeu identifié dans le droit national. Il ne s'est cependant pas accompagné d'une conceptualisation, ce qui entraine une difficulté pour mettre en évidence ce qui constitue la spécificité de la biodiversité urbaine. Or, dans la mesure où différentes approches de la protection de la nature existent -elles-mêmes dépendantes des valeurs qui lui sont associées- celles-ci orientent le contenu des mesures de protection, sans qu'il soit dès lors possible d'identifier précisément les éléments constitutifs de la biodiversité urbaine. C'est ici l'absence de conceptualisation de ce que représente la « biodiversité urbaine » qui fait défaut. La justification de sa protection s'en trouve alors nécessairement impactée. Le droit positif a toutefois réceptionné un certain nombre de notions et concepts de disciplines non-juridiques, qui permettent de mettre en évidence les valeurs de la biodiversité urbaine. L'identification de ces éléments constitutifs permet de fournir des justifications à sa protection.

Section 2 Les voies d'une meilleure appréhension de la biodiversité urbaine par le droit

33. La notion de service écosystémique, issue de l'économie environnementale, a permis de mettre en avant les apports des écosystèmes pour les êtres humains. Elle a ainsi nourri un argumentaire utilitariste en faveur de la protection de ceux-ci et a, à ce titre, permis de faire entrer les considérations environnementales dans des domaines et des discours qui jusqu'ici ne leur accordaient que peu de crédit. À ce titre les services écosystémiques ont su être d'un apport argumentatif important pour la protection de l'environnement en ville où les intérêts, notamment économiques, sont nombreux et s'opposent souvent. Cet apport est cependant limité quant à la protection de la biodiversité, par là même où les services écosystémiques tirent leur force, à savoir l'approche utilitariste (§1). Pour dépasser celle-ci, la notion de fonction écologique, présente aussi en droit québécois et français, peut représenter une alternative plus à même de justifier la protection de la biodiversité urbaine (§2).

§1. L'intégration de la biodiversité urbaine dans la prise en compte juridique des services écosystémiques

34. La notion de service écosystémique a été largement popularisée par le rapport *Évaluation des écosystèmes pour le millénaire* (*Millenium ecosystem assessment*, MEA). Ce groupe de recherche, sous l'égide du PNUE, s'est attelé à mettre en évidence la relation entre le bien-être humain et le bon état des écosystèmes[294]. Pour ce faire, le MEA a fait appel à une définition des services écosystémiques qui renvoie aux :

> *« bénéfices que les humains tirent des écosystèmes. Ceux-ci comprennent des services de prélèvement tels que la nourriture, l'eau, le bois de construction, et la fibre ; des services de régulation qui affectent le climat, les inondations, la maladie, les déchets, et la qualité de l'eau ; des services culturels qui procurent des bénéfices récréatifs, esthétiques, et spirituels ; et des services d'auto-entretien tels que la formation des sols, la photosynthèse, et le cycle nutritif. »*[295]

35. Cette définition montre la variété des bénéfices que les êtres humains tirent, de manière active ou non, du fonctionnement des écosystèmes. Il existe ainsi des services écosystémiques dont la valeur nait de l'usage direct (prélèvement), indirect (régulation) ou du non-usage (valeur d'option et de d'existence)[296]. Les milieux urbains sont confrontés à des contraintes importantes qui

---

[294] ÉVALUATION DES ÉCOSYSTÈMES POUR LE MILLÉNAIRE, « Rapport de synthèse de l'évaluation des écosystèmes pour le millénaire », 2005, p. 9.
[295] *Ibid.*
[296] LAITOS Jan G, *The right of non-use*, Oxford University Press, 2013, p. 10.

représentent des défis majeurs dans le contexte du changement climatique. L'effet d'îlot de chaleur[297] ou l'imperméabilisation des sols sont autant de caractéristiques urbaines qui accentuent les phénomènes résultant d'événements climatiques extrêmes comme les canicules ou les pluies torrentielles. Dans ce contexte, il s'agit de rechercher des outils afin d'adapter les milieux urbains au changement climatique. Les services écosystémiques peuvent apporter des solutions à ces problématiques. À travers les services de régulation thermique et hydrologique, d'atténuation des pollutions sonores et aériennes, les écosystèmes gagnent un intérêt renouvelé. Dans une approche instrumentaliste, il existe donc un argument en faveur de la protection de la biodiversité en ce qu'elle participe à des services écosystémiques valorisés en ville.

A. La reconnaissance des services écosystémiques rendus par la biodiversité urbaine

36. Les services fournis par les écosystèmes urbains. Parmi les services que peuvent fournir les écosystèmes, un grand nombre d'entre eux est pertinent en ville, particulièrement dans le contexte du changement climatique et de l'augmentation des pressions environnementales sur les

[297] L'effet d'îlot de chaleur désigne un phénomène lié aux caractéristiques architecturales des milieux urbains, dont l'infrastructure goudronnée et très minéralisée accentue les capacités de rétention de chaleur. Par conséquent, on constate des températures plus élevées dans les villes que dans les milieux environnants, et celles-ci restent élevées plus longtemps.

populations urbaines. Alessio Russo et Giuseppe T. Cirella[298] proposent le schéma suivant (figure 2) pour illustrer les différents services écosystémiques en ville :

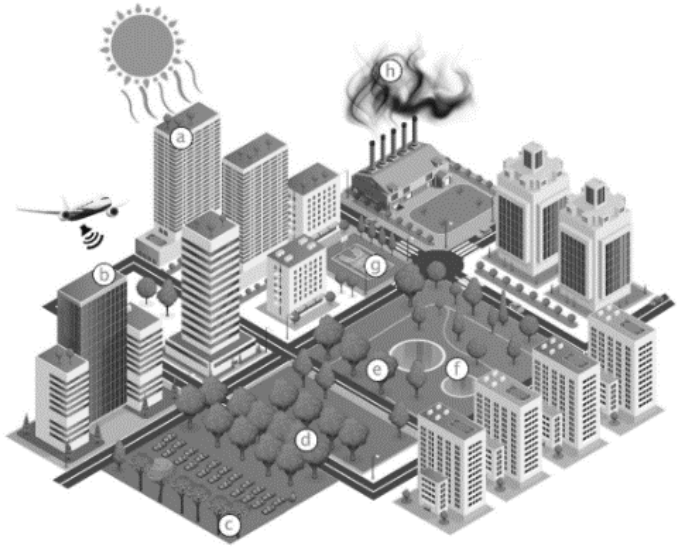


Figure 2 : Les services écosystémiques fournis par l'infrastructure verte et bleue : (a) régulation micro-climatique, (b) réduction du bruit, (c) food production, (d) capture et stockage du carbone, (e) habitat d'espèces, (f) absorption et filtration des eaux pluviales, (g) valeurs récréative et culturelle, (h) purification de l'air (source : A. RUSSO, G.T. Cirella, 2021, p.89, préc. note 298, notre traduction)

La diversité des services fournis par les écosystèmes en ville permet de mettre en évidence leur importance et leur valeur économique potentielle[299]. Cette valorisation des écosystèmes urbains peut soutenir une protection fondée sur la reconnaissance juridique des services écosystémiques.

37. En France, la reconnaissance explicite des services écosystémiques. Les services écosystémiques sont reconnus en droit français au sein de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, qui dresse une liste des éléments protégés de l'environnement qui « génère[nt] des services écosystémiques et des valeurs d'usage »[300]. Parmi ceux-ci, dans un inventaire qui se veut plus exhaustif que scientifiquement exact, se retrouvent : « les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres

---

[298] RUSSO Alessio, and CIRELLA Giuseppe T. « Urban Ecosystem Services: New Findings for Landscape Architects, Urban Planners, and Policymakers », Land vol. 10, n° 1 (2021), p. 88.

[299] Voir par exemple : MAHBUBUL Alam, DUPRAS Jérôme et MESSIER Christian. « A framework towards a composite indicator for urban ecosystem services ». *Ecological Indicators* n°60 (1 janvier 2016), pp. 38-44 ;
MAILLEFERT Muriel, et PETIT Olivier. « Vers une démarche intégrée d'évaluation et de représentation des services écosystémiques : perspective interdisciplinaire et enjeux en milieu urbain ». Environnement urbain, n°11 (2017).

[300] Cette rédaction laisse perplexe, car elle laisse sous-entendre une distinction entre services écosystémiques et valeurs d'usage qui n'a pas lieu d'être. En effet, ainsi qu'il a été exprimé plus haut, les services écosystémiques recouvrent à la fois des services d'usage, et des services de non-usage. Cette remarque est à rapprocher de la suivante quant au mélange des genres qui prévaut dans la rédaction de cet article, qui laisse craindre quant à son applicabilité et ne nous semble pas répondre à l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi.

vivants et la biodiversité ». Ces éléments, qui se recoupent partiellement[301], intègrent le patrimoine commun de la nation, dont font partie « les processus biologiques, les sols et la géodiversité »[302], l'eau[303], les milieux marins[304] et le territoire français[305]. La reconnaissance de cette valeur patrimoniale confère le caractère d'intérêt général, qui est affirmé pour « leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent »[306].

38. Au Québec, une reconnaissance implicite. Au Québec, les services écosystémiques ne figurent pas dans les termes du droit, mais peuvent être déduits de manière implicite dans plusieurs dispositions isolées. Il en est ainsi dans la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés[307], dont l'article 13.1 énonce les « bénéfices » nés des fonctions[308] des milieux humides et hydriques que le ministre de l'environnement assure et met en valeur dans sa gestion des ressources en eau[309]. Par ailleurs, la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier fait référence aux « avantages socioéconomiques multiples que les forêts procurent à la société »[310]. L'idée selon laquelle les écosystèmes forestiers et hydriques fournissent des bénéfices aux êtres humains est donc présente en droit québécois. En revanche, le lien avec la biodiversité est plus complexe dans ces textes : en effet, la conservation de la biodiversité figure parmi ces bénéfices fournis par les milieux concernés, ce qui sans être faux, inverse l'argumentaire en faveur de la protection de la biodiversité urbaine. La reconnaissance des services écosystémiques, auxquels participe la biodiversité urbaine, permet de justifier sa protection sous un angle instrumentaliste, tandis que l'inclusion de la conservation de la biodiversité parmi les bénéfices tirés des écosystèmes justifie la protection de la biodiversité pour sa valeur intrinsèque. Cet apport n'est valorisé que lorsque celle-ci représente une valeur reconnue par la société. Dès lors cette approche peut être défavorable à la biodiversité urbaine, qui

---

[301] En effet, que dire de la référence aux êtres vivants ainsi qu'à la biodiversité, dont ils concourent, mais pas aux écosystèmes ou aux variations génétiques, qui y participent autant ? Par ailleurs l'évocation des ressources naturelles, puis de la qualité de l'air parait elle-aussi redondante. Il semble qu'ici, la formulation retenue vise à englober le plus grand nombre d'éléments, au prix de la clarté.
[302] Article L110-1 du Code de l'environnement.
[303] Article L210-1 du Code de l'environnement.
[304] Article L219-7 du Code de l'environnement.
[305] Article L101-1 du Code de l'urbanisme.
[306] *Ibid.*
[307] Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés (ci-après, Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau), RLRQ, c. C-6.2.
[308] Une ambiguïté est cependant ici présente avec la notion de fonction écologique, qui sera examinée par la suite.
[309] Article 13.1 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau, préc. note 307.
[310] Article 2 de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, RLRQ, c. A-18.1.

souffre d'un manque de représentation médiatique et de visibilité[311]. La reconnaissance des services écosystémiques peut donc permettre d'identifier l'enjeu que représente la biodiversité en ville et offrir une base juridique à sa protection. En revanche, l'identification de la « conservation de la biodiversité » comme bénéfice du fonctionnement des écosystèmes ne permet pas ce lien, car il reste encore alors à mettre en évidence l'intérêt de la biodiversité urbaine.

39. Les limites des services écosystémiques pour la justification de la protection de la biodiversité urbaine : les écosystèmes comme un coût ? La reconnaissance juridique des services écosystémiques permet de mettre en évidence l'intérêt de la nature en ville et ainsi de donner une existence juridique à l'enjeu de sa protection. Elle permet aussi de souligner la spécificité de la biodiversité urbaine, qui devient essentielle afin de préserver ces services écosystémiques dont les bénéfices en ville sont cruciaux. Cependant, cet argumentaire, issu des sciences économiques, est souvent critiqué, car s'il permet de donner une évaluation monétaire des bénéfices tirés des écosystèmes urbains, il peut aussi être utilisé pour justifier des choix de rentabilité. Par ailleurs, les écosystèmes urbains, peuvent créer par leur fonctionnement des désagréments ou être perçus comme tels par les citoyens[312]. Ils seront alors sources de disservices[313], qui peuvent influencer la gestion de l'environnement urbain. Ainsi, les arbres d'alignement dont les racines causent des dommages aux canalisations et à la chaussée, ou dont les branches tombent par

---

311 Ce qui amène à la désigner sous les termes de « biodiversité ordinaire », par opposition avec une biodiversité « extraordinaire », car remarquable et plus rare. En ce sens : CORMIER Laure, JOLIET Fabienne et CARCAUD Nathalie, « La biodiversité est-elle un enjeu pour les habitants ? », Dév. Durable Territ., 2012. Voir *Infra,* La nécessaire protection de la biodiversité ordinaire, p. 269.

312 Voir *Infra*, Partie I, Titre II, Chapitre 1. Cohabiter avec la biodiversité en ville : l'évolution de la normalité urbaine.

313 Ce terme désigne « les fonctions ou entités écologiques qui représentent un mal ou une nuisance pour l'homme ou ses activités (par ex., la compétition par les espèces non domestiques dans les cultures, les parasites, les prédateurs des cultures, les vecteurs de maladies ou les maladies elles-mêmes) » (DOYEN Luc, ROCHE Philip, TICHIT Muriel, « Concepts et formalismes de la durabilité pour la biodiversité et les services écosystémiques », *in* ROCHE Philip et al., *Valeurs de la biodiversité et services écosystémiques Perspectives interdisciplinaires*, ed. Quæ, 2016. p.175-190.). Bien que ce terme constitue un anglicisme, il est récurrent dans la littérature relative aux services écosystémiques (Voir par exemple : DEVICTOR Vincent. « Une politique économique de la biodiversité », *in* : *Nature en crise - Penser la biodiversité*, ed. Le Seuil, 2015. pp.259-329 ; MÉRAL Philippe, PESCHE Denis, « Repenser les relations nature et société », ed. Quae, coll. Nature et société, 2016, 304 p.). Certains auteurs proposent l'adoption alternative du terme francisé « dysservice » (« Glossaire général » *Droit et Ville*, vol. 2 n° 84, 2017, pp.299-311), mais il nous semble encore plus isolé dans son utilisation et potentiellement créer des confusions.

grand vent, peuvent représenter des exemples de ces disservices[314]. Cet esprit est traduit dans la notion d'espèce nuisible en droit français. Celle-ci a disparu pour céder la place à celle d'« espèce susceptible d'occasionner des dégâts »[315] à l'occasion de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 (dite loi biodiversité)[316], sans que pour autant l'essentiel du dispositif fasse l'objet d'une réelle réforme[317]. Force est de constater que parmi ces espèces dont la « destruction »[318] est organisée par arrêtés ministériels figurent des espèces présentes en milieu urbain, comme la pie bavarde (*pica pica*), la corneille noire (*corvus corone corone*) ou le renard (*vulpes vulpes*)[319]. Il est donc possible de trouver dans les écosystèmes urbains des espèces considérées comme nuisibles, même si elles peuvent trouver en ville un relatif refuge. Elles sont en effet avant tout chassées pour empêcher les dommages aux cultures et par conséquent font l'objet de moins d'attention en ville. Cet exemple illustre cependant l'idée selon laquelle lorsque les écosystèmes urbains sont examinés au prisme des services, ils ne sont pas toujours synonymes de bénéfices pour les êtres humains. Par ailleurs, le lien entre biodiversité et services écosystémiques n'est pas aussi direct que peuvent le laisser entendre les droits québécois et français.

B. La protection relative de la biodiversité urbaine par le droit des services écosystémiques

40. Le lien entre la biodiversité urbaine et les services écosystémiques : une corrélation ? Il est possible, à l'instar de ce qui est fait en droit québécois, de considérer que la conservation de la biodiversité figure parmi les services écosystémiques à préserver[320]. Il est vrai que les écosystèmes, dans leur fonctionnement, participent à la variabilité biologique. Tout d'abord, par leur propre diversité car ils figurent parmi les différentes échelles de la biodiversité[321]. Ensuite,

---

[314] RAYMOND Richard et SIMON Laurent, « Biodiversité : les services écosystémiques et la nature en ville », *Revue forestière française*, 2012.
[315] Art. R426-7 du Code de l'environnement
[316] Loi n° 2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, 8 août 2016, JORF n°0184 du 9 août 2016.
[317] Voir *infra,* La régulation des espèces présentes en ville, p.279.
[318] Art. R427-6 du Code de l'environnement.
[319] Arrêté du 3 juillet 2019 pris pour l'application de l'article R. 427-6 du Code de l'environnement et fixant la liste, les périodes et les modalités de destruction des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts, JORF n°0155 du 6 juillet 2019. Il est à noter que pour la plupart de ces espèces, la destruction en « zone urbanisée » est encadrée, notamment en ce qui concerne les tirs, mais certaines modalités comme le piégeage sont permises « en tout lieu ».
[320] Voir *supra,* A) L'évaluation économique de la biodiversité urbaine par la reconnaissance des services écosystémiques.
[321] Il est à noter que sur ce point les milieux urbains sont particulièrement remarquables, car ils offrent de nombreux écosystèmes différents (sols pavés, pelouse, jardins privés, parcs publics, etc.). Voir en ce sens : *LAPP, K.,* 2011, préc. note 1, R. RAYMOND, 2012, préc. note 314.

parce que leur fonctionnement normal -et notamment les successions écologiques[322]- permet naturellement la variabilité des espèces et de leur patrimoine génétique. Cependant, il convient de comprendre comment la biodiversité influence les bénéfices rendus par les écosystèmes. En effet, l'intérêt nouveau porté aux services écosystémiques afin de justifier la préservation de l'environnement par une approche économique pousse à envisager cette protection en termes de rentabilité, c'est-à-dire de performance des écosystèmes.

41. La biodiversité comme perte de productivité. Les écosystèmes fournissent-ils plus de services écosystémiques lorsqu'ils comportent plus de biodiversité ? Cette question peut se poser dans le cadre de la justification de la protection de la biodiversité urbaine par la reconnaissance des services écosystémiques. La réponse est par ailleurs malaisée[323]. En effet, il faut avant tout répondre par la négative : lorsqu'on recherche une performance maximale sur un service écosystémique précis, la diversification spécifique et génétique n'est pas corrélée à une augmentation des bénéfices tirés de l'écosystème. Il existe, selon cette mesure, un seuil optimal de diversité spécifique et génétique, au-delà duquel les apports nouveaux sont redondants[324]. À titre d'exemple, si un aménageur focalise son attention sur le service écosystémique d'atténuation de la pollution sonore lors de son choix d'espèces végétales à intégrer dans un projet, il aura tendance à sélectionner une à quelques espèces arbustives, au feuillage plus dense. Rien ne l'incitera dans sa sélection à chercher plus de diversité sur la base de ce calcul de performance. La protection de la biodiversité n'est donc pas un choix stratégique lorsqu'une approche concentrée sur la performance sur un seul indice est adoptée.

Cette observation sera tempérée par plusieurs remarques. En premier lieu, il faut remarquer qu'elle est vraie lorsque les écosystèmes sont abordés sous l'angle d'un seul ou de quelques services. Cependant, dans les études qui mettent en œuvre les services écosystémiques, ils sont généralement valorisés par la mise en évidence de la multitude de bénéfices qu'ils peuvent apporter aux êtres humains. Or, dans cette optique, la biodiversité est un véritable atout : en effet, les études montrent

---

322 « On dénomme *succession écologique* les biocœnoses qui vont se succéder dans un même biotope initial lorsque se produit un [...] changement dans la valeur des facteurs du milieu » *in* RAMADE François, *Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement*, Dunod, 2002, p. 834, entrée « succession ».

323 Voir par exemple : MACE Georgina M., NORRIS Ken, et FITTER Alastair H., « Biodiversity and Ecosystem Services: A Multilayered Relationship ». Trends in Ecology & Evolution vol.27, nº 1 (janvier 2012), pp.19-26.

324 Voir not. CARDINALE Bradley J., SRIVASTAVA Diane S., EMMETT DUFFY J. *et al.*, « Effects of biodiversity on the functioning of trophic groups and ecosystems », *Nature*, 443, 2006 BALVANERA Patricia, PFISTERER Andrea B., BUCHMANN Nina *et al.*, « Quantifying the evidence for biodiversity effects on ecosystem functioning and services », *Ecology Letters*, 9, 2006.

une corrélation entre la variété des fonctions écologiques et des espèces présentes au sein d'un écosystème[325]. Ces fonctions variées génèrent des services écosystémiques plus diversifiés.

42. La biodiversité, support de résilience pour les écosystèmes urbains. Par ailleurs, la biodiversité d'un écosystème, si elle n'est pas systématiquement corrélée avec une meilleure performance en termes de services, permet en revanche d'améliorer la résistance aux perturbations et la résilience de celui-ci. Les espèces au sein des écosystèmes occupent des niches écologiques[326], qui correspondent aux conditions physiques, thermiques, chimiques, biotiques et abiotiques nécessaires à leur développement. Certaines espèces sont très spécialisées et occupent des niches très précises tandis que d'autres, plus généralistes, s'accommodent de conditions moins strictes. Lorsqu'un écosystème subit une perturbation (pollution, incendie, etc.), les niches écologiques qu'il comporte peuvent être modifiées. Dès lors, certaines espèces ne trouveront plus de conditions compatibles avec leur développement. Les écosystèmes comprenant une forte diversité seront moins impactés par ces modifications car un plus grand nombre d'espèce (diversité spécifique) sera en mesure d'évoluer (variabilité génétique) ou d'occuper les nouvelles niches écologiques créées par la perturbation. La biodiversité permet donc aux écosystèmes de fonctionner malgré les perturbations et de s'adapter à de nouvelles conditions. En ce sens, elle représente une valeur d'assurance pour les programmes fondés sur les services écosystémiques[327]. Ce rôle de la biodiversité est particulièrement crucial dans le cadre des écosystèmes urbains, qui sont soumis à de fortes pressions et à une diversité de pollutions. Les conditions écologiques et climatiques du milieu urbain imposent la faculté de résilience des écosystèmes comme une priorité, au-delà de la maximisation de leur performance en termes de services écosystémiques.

43. La notion de service écosystémique permet donc d'estimer à partir d'outils économiques les bénéfices apportés par les fonctions des écosystèmes. Elle est cependant limitée, car elle ne donne pas une image fidèle du fonctionnement des écosystèmes. Elle peut en effet pousser à des choix stratégiques qui favorisent une diminution des espèces représentées dans les projets d'aménagement -ce qui par ailleurs est déjà le cas, comme on peut le voir avec les monocultures d'arbres d'alignement sélectionnés pour la hauteur et la densité de leur canopée. Ces choix se font

---

325 HOOPER David U., CHAPIN F. Stuart, EWEL J. J. *et al.*, « Effects of Biodiversity on Ecosystem Functioning », *Ecological Monographs* vol. 75, n°1, pp.3-35 ;, 2005 ; HECTOR Andy et BAGCHI Robert, « Biodiversity and ecosystem multifunctionality », *Nature*, n°448, 2007, pp.188-190.

326 « La niche écologique peut se définir de la façon la plus simple comme la place et la spécialisation d'une espèce à l'intérieur d'un peuplement » *in* RAMADE François, *Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement*, Dunod, 2002, p. 834, entrée « niche écologique ».

327 En ce sens, voir notamment la prise en compte de la biodiversité dans le calcul de risque pour les investisseurs : KOELLNER Thomas et SCHMITZ Oswald J., « Biodiversity, Ecosystem Function, and Investment Risk », *BioScience*, 56, 2006.

au détriment de la résilience des écosystèmes et de leur fonctionnement et poussent à une vision de la nature en ville proche de celle réservée au mobilier urbain[328].

La notion de service écosystémique n'est donc pas la plus adaptée pour justifier la protection de la biodiversité urbaine. Cette dernière étant cependant intimement liée au fonctionnement des écosystèmes, il peut donc être pertinent de rechercher comment la prise en compte de ceux-ci par le droit peut figurer une approche différente de l'environnement urbain.

[328] R. RAYMOND, 2012, préc. note 314.

§2. Le fonctionnement des écosystèmes à l'origine d'une approche renouvelée de la protection de la biodiversité urbaine

45. La justification de la protection de l'environnement par les services écosystémiques présente des avantages, en ce qu'elle permet de mettre en évidence l'apport de la nature dans des espaces par ailleurs conçus autour des besoins des êtres humains. L'évaluation des bénéfices rendus par l'environnement aux êtres humains permet de donner une valeur économique à des éléments qui en étaient dépourvus auparavant. Cependant, les services écosystémiques ne permettent pas de donner une image réaliste des écosystèmes, qui peuvent parfois causer des disservices, et dont le fonctionnement peut faire varier les bénéfices rendus. La notion de fonction écologique peut en partie pallier ces critiques, et il convient de rechercher si elle permet de dépasser une approche imparfaite et de rapprocher le droit de la réalité écologique (A). L'émergence de la notion de solution fondée sur la nature permet, à partir de celles de service écosystémique et de fonction écologique, d'effectuer une synthèse qui semble adaptée à l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine (B).

A. Le recours aux fonctions écologiques pour améliorer la protection de la biodiversité urbaine

46. La notion de fonction écologique. Les fonctions écologiques désignent en écologie les « processus et services relatifs au cycle de vie des organismes ou d'ordre physico-chimique, résultants des interactions entre compartiments biotiques et abiotiques, au sein d'un habitat ou d'un écosystème »[329]. Elles sont classiquement catégorisées par leur place dans les chaînes trophiques, entre les producteurs primaires (qui convertissent les nutriments en biomasse, notamment via la photosynthèse), les producteurs secondaires (qui consomment de la biomasse pour en produire à nouveau), et les décomposeurs (qui dégradent la biomasse et retournent les nutriments dans l'écosystème). Ces relations composent le fonctionnement de l'écosystème, souvent décrit comme un cycle. De ces transferts d'énergie au sein de l'écosystème naissent des bénéfices aux êtres humains, qui sont évalués par les services écosystémiques. Les fonctions écologiques sont donc à l'origine de ces services, mais aussi des disservices, elles sont liées au fonctionnement de l'écosystème, mais indépendamment de la valeur qui peut en émaner ou non. Les fonctions

[329] OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU, « glossaire eau, milieu marin & biodiversité », entrée « fonctions écologiques » (en ligne, accès le 30/09/2024 : https://glossaire.eauetbiodiversite.fr/concept/fonctions-ecologiques).

écologiques, sur cet aspect, constituent une approche pragmatique et respectueuses de la réalité écologique pour évaluer la protection des écosystèmes.

47. Réception en droit français. Cette notion se trouve dans le droit français en premier lieu et depuis la loi biodiversité au sein de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement qui l'introduit parmi les éléments à prendre en compte dans la séquence « éviter-réduire-compenser » :

> *2) Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées.*[330]

Il faut noter l'ambiguïté de cette disposition : elle souligne en premier lieu les services fournis par la biodiversité, qui sont l'objet des mesures d'évitement et de réduction des atteintes, et en second lieu les fonctions écologiques -entre autres- dont il s'agit de tenir compte lors des mesures de compensation. La logique de cette rédaction est louable sur le plan de la protection de l'environnement[331], car elle impose de concevoir les mesures de compensation sur la base des relations écologiques au sein des écosystèmes plutôt que sur les seuls services écosystémiques. Sans cette notion, il aurait été possible d'envisager de compenser les atteintes à un écosystème en cherchant la fourniture de services équivalents par un écosystème dont le fonctionnement aurait pu différer par rapport au milieu affecté. Cette option a par ailleurs fait l'objet de débats à l'Assemblée nationale lors des travaux sur le projet de la Loi biodiversité. Ainsi, l'amendement CD21 déposé par M. Martial Saddier proposait de remplacer la notion de fonctions écologiques par celle de services écosystémiques, dans un souci de clarté. Sur ce point, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a rejeté la modification, en définissant par ailleurs les fonctions écologiques comme « l'ensemble des fonctions que remplit la biodiversité au service non seulement de l'homme, mais aussi de la biosphère et de la planète »[332]. C'est donc toujours une approche utilitariste qui prévaut, même si elle est revendiquée comme moins anthropocentrée que celle adoptée par la notion de services écosystémiques. Elle s'écarte cependant

---

330 Article L110-1 du Code de l'environnement, notre soulignage.

331 Quoi qu'on puisse penser par ailleurs du réalisme scientifique qui sous-tend les mécanismes de compensation, et notamment le vœu pieux d'une « absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité ». (*Ibid.*).

332 Débats parlementaires sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, séance du 13 juin 2016, rapport de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire n°3833, XIVème législature.

quelque peu de la définition biologique, qui retient les fonctions comme support de bénéfices, pouvant se faire à l'égard des êtres humains notamment, mais pas de manière exclusive.

Il est possible de retrouver un esprit proche de cette définition dans la suite de l'article L. 110-1, au sein du principe de complémentarité qui vise à établir un lien entre « l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts »[333]. Cette disposition, dont la dénomination de principe est discutable[334], déclare l'apport de ces activités pour garantir les « services environnementaux qui utilisent les fonctions écologiques d'un écosystème pour restaurer, maintenir ou créer de la biodiversité ». Sans s'attarder sur la teneur scientifique de cette déclaration, il s'agit de relever l'acception retenue des fonctions écologiques qui servent ici de support aux services[335]. Celle-ci est plus proche de la définition retenue en écologie scientifique.

Cette approche a par ailleurs été retenue par le législateur au sujet de l'obligation réelle environnementale, introduite par la même Loi biodiversité. Celle-ci figure maintenant à l'article L. 132-2 du Code de l'environnement, qui prévoit que :

> *Les propriétaires de biens immobiliers peuvent conclure un contrat avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires ultérieurs du bien, les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques.*[336]

La rédaction initiale de cet article évoquait « le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de services écosystémiques dans un espace naturel, agricole ou forestier ». Par souci de clarté, un amendement a substitué ici la notion de fonctions

---

333 Article L110-1 8° du Code de l'environnement.

334 En effet que dire de la portée normative de ce prétendu principe de complémentarité qui, d'une part, ne semble imposer aucun impératif ou standard mais plutôt se contente de déclarer, d'autre part, expose une vision romantisée de l'agriculture conventionnelle qui, rappelons-le, est la première cause du déclin de la biodiversité mondiale (en ce sens : DUDLEY Nigel et ALEXANDER Sasha, « Agriculture and biodiversity: a review », *Biodiversity*, 18, Taylor &Francis, 2017, REINDER HOOGEVEEN Ybele, PETERSEN Jan-Erik et GABRIELSEN Peder, « Agriculture and biodiversity in Europe », in *High-level Pan-European Conference on Agriculture and Biodiversity: Paris (France), 5-7 June 2002 : Compendium of Background Reports*, Council of Europe, 2005.) ?

335 On ajoutera aux critiques précédentes une nouvelle sur la confusion au sein de cet article entre les services environnementaux, qui sont effectués par les êtres humains pour la préservation de l'environnement, et les services écosystémiques, qui sont tirés des fonctions écologiques de l'écosystème. Cette confusion est d'autant plus déplorable que le texte en première lecture proposait une rédaction allégée et plus proche de la réalité, qui visait à reconnaitre « les activités agricoles et forestières comme vecteur d'interactions écosystémiques permettant la préservation des continuités et des fonctionnalités écologiques » (projet de Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, doc. AN n° 494, 24 mars 2015, p. 4., tel que cité par COMBE Marius, Instruments économiques et protection de la biodiversité : analyse juridique des mécanismes de compensation écologique et de paiements pour services environnementaux, Thèse de doctorat, Université Jean Moulin Lyon 3, 2020, p.68).

336 Art. L132-2 du Code de l'environnement, notre soulignage.

écologiques, en disposant que celles-ci « constituent le support de l'expression des services écosystémiques qui sont services (sic) contribuant aux activités humaines »[337].

Enfin, la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat[338] a fait entrer la préservation des fonctions écologiques -des sols- parmi les conditions d'autorisation des nouvelles constructions commerciales de grande superficie et des parcs de stationnement. Cette mesure, prise dans la lutte contre l'imperméabilisation des sols, montre la progression de la notion dans le droit, y compris en ville.

48. Réception en droit québécois. En droit québécois, on retrouve les fonctions écologiques dans la disposition précitée de la Loi sur l'eau[339], dans l'article 13.1 qui encadre les orientations et objectifs de protection des milieux humides et hydriques de manière à :

> *« Assurer et mettre en valeur les différents bénéfices résultant de la présence de ces milieux, notamment par leurs fonctions:*
> *de filtre contre la pollution, de rempart contre l'érosion et de rétention des sédiments, en permettant, entre autres, de prévenir et de réduire la pollution en provenance des eaux de surface et souterraines et l'apport des sédiments provenant des sols;*
> *de régulation du niveau d'eau, en permettant la rétention et l'évaporation d'une partie des eaux de précipitation et des eaux de fonte, réduisant ainsi les risques d'inondation et d'érosion et favorisant la recharge de la nappe phréatique;*
> *de conservation de la diversité biologique par laquelle les milieux ou les écosystèmes offrent des habitats pour l'alimentation, l'abri et la reproduction des espèces vivantes;*
> *d'écran solaire et de brise-vent naturel, en permettant, par le maintien de la végétation, de préserver l'eau d'un réchauffement excessif et de protéger les sols et les cultures des dommages causés par le vent;*
> *de séquestration du carbone et d'atténuation des impacts des changements climatiques;*
> *liées à la qualité du paysage, en permettant la conservation du caractère naturel d'un milieu et des attributs des paysages associés, contribuant ainsi à la valeur des terrains voisins. »*

À la lecture de cet article pris isolément, il n'apparait que le terme de « fonctions ». C'est l'article 46.0.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)[340] qui renvoie à ces dispositions en les qualifiant de « fonctions écologiques »[341]. Sur ce point, une ambiguïté plane cependant, car cet

---

337 Assemblée Nationale, projet de Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, n°2064, amendement n°1526, introduit par le gouvernement, 16 mars 2015, accepté.
338 Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, JORF n°0261 du 9 novembre 2019.
339 Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés, préc. note 307.
340 Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2.
341 Cet article impose dans les demandes d'autorisation pour les projets portant atteinte aux milieux humides et hydriques : « une description des fonctions écologiques des milieux qui seront affectés par le projet, en se référant aux différentes fonctions énumérées au deuxième alinéa de l'article 13.1 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés » (notre emphase), préc. note 307.

article impose lors de la description des fonctions écologiques une référence aux fonctions énumérées dans la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau, sans établir une équivalence entre ces notions. Il est difficile alors d'affirmer avec assurance que les fonctions de l'article 13.1 de cette loi correspondent aux fonctions écologiques dans le droit québécois. Un indice cependant peut être fourni par la suite de l'article 46.0.3 de la LQE, qui inclut dans les fonctions écologiques la « connectivité de ces milieux avec d'autres milieux humides et hydriques ou d'autres milieux naturels ». Il semblerait que le législateur québécois n'a donc pas entendu exclure de cette liste les fonctionnalités des écosystèmes qui n'entreraient pas dans le cadre d'une approche utilitariste. Ce détail porte son importance, car les fonctions citées dans cette disposition s'éloignent de la définition retenue en écologie scientifique pour se rapprocher de celle retenue par le législateur français[342], c'est-à-dire des fonctions dont le bénéfice ne revient pas qu'aux êtres humains, mais à l'environnement en général.

49. Les fonctions écologiques, une protection de la biodiversité fondée par la rationalité scientifique ? Les approches actuelles, tant en droit français que québécois, peinent à trouver un angle fonctionnel pour aborder la protection de la biodiversité. Il est vrai que la notion est complexe : à la fois propriété et processus, description ou prescription, multiscalaire, dynamique… Pour freiner son déclin, faut-il chercher à établir une liste des intérêts environnementaux protégés, au risque d'alourdir le droit, comme le fait le législateur français au sein de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement ? Faut-il chercher dans certains écosystèmes -milieux humides et hydriques, forêts- la clé de la protection de la biodiversité, comme le prévoit le droit québécois ? L'obstacle majeur à la perfectibilité du droit ici réside dans les incertitudes scientifiques qui entourent la biodiversité, véritable domaine de recherche en pleine exploration. La notion de fonction écologique peut représenter l'opportunité d'unifier l'approche de protection. Elle fixe un objectif mesurable mais détaché d'une évaluation en termes de valeurs, que ce soit morale (valeur inhérente de la biodiversité) ou économique (services écosystémiques), qui peuvent faillir à assurer la protection d'une biodiversité ordinaire, ou contestée, ce qui est le cas de la biodiversité urbaine. À travers cette notion se dessine la rationalité scientifique qui lie biodiversité et fonctionnement, qui permet la pérennité et la diversité des services écosystémiques. Ce fondement pour justifier la protection de la biodiversité ne permet cependant pas d'intégrer une justification sociale, dont l'importance peut être cruciale afin de justifier la protection des

[342] Du moins en partie, puisque la définition retenue pour les obligations réelles (art. 33 de la Loi biodiversité) diffère de celle invoquée pour le principe de d'action préventive et de correction à la source (art. 2 de la même loi).

écosystèmes urbains. L'émergence de la notion de solutions fondées sur la nature peut contribuer à la consolidation de cet argumentaire.

B. Les potentialités de la notion de solutions fondées sur la nature

50. Les solutions fondées sur la nature : un renouvellement des valeurs de la protection de la biodiversité. Les solutions fondées sur la nature appartiennent à un cadre conceptuel proposé initialement par l'UICN[343] et développé notamment par les travaux de la commission européenne[344]. Elles sont définies par l'UICN en 2016 comme des « actions visant à protéger, gérer de manière durable et restaurer des écosystèmes naturels ou modifiés, pour relever directement les enjeux de société de manière efficace et adaptative tout en assurant le bien-être humain et des avantages pour la biodiversité »[345]. Cette définition est proposée et renforcée en 2020 par des critères afin de créer un standard unifié autour de la notion de solutions fondées sur la nature[346]. Ce standard mondial identifie par ailleurs l'objectif de ces solutions, qui visent à résoudre des défis sociétaux et environnementaux comme la sécurité alimentaire et hydrique, le changement climatique, etc[347]. La définition de l'UICN met en évidence plusieurs éléments qu'il convient de souligner. En premier lieu, ces actions sont avant tout orientées vers la protection, la gestion et la restauration des écosystèmes, ce qui les différencie de mesures biomimétiques essentiellement

---

343 Voir notamment la conceptualisation opérée par COHEN-SHACHAM Emmanuelle, WALTERS Gretchen, JANZEN Christine, MAGINNIS Stewart, « Nature-based solutions to address global societal challenges », UICN, 2016.

344 Voir notamment : COMMISSION EUROPÉENNE. « Towards an EU Research and Innovation Policy Agenda for Nature-Based Solutions & Re-Naturing Cities: Final Report of the Horizon 2020 Expert Group on 'Nature Based Solutions and Re Naturing Cities' (Full Version) », Publications Office, 2015, Luxembourg.

345 COHEN-SHACHAM Emmanuelle, WALTERS Gretchen, JANZEN Christine, MAGINNIS Stewart, « Nature-based solutions to address global societal challenges », UICN, 2016, tel que traduit par UICN, « Standard mondial de l'UICN pour les solutions fondées sur la nature », 2020, p.1.

346 UICN, 2020, *Ibid.* Il faut relever qu'en effet, la définition entre l'UICN et celle adoptée par la Commission Européenne en 2015 diffère légèrement (voir en ce sens, UICN, 2020, *Ibid.*). À noter que la littérature renvoie au rapport de la Commission européenne de 2015 (préc. note 344) pour une définition qui n'y figure cependant pas (à notre connaissance). La définition souvent citée est celle-ci : « Living solutions inspired by, continuously supported by and using nature, which are designed to address various societal challenges in a resource-efficient and adaptable manner and to provide simultaneously economic, social and environmental benefits » (notre traduction : des solutions vivantes inspirées par la nature, soutenues en permanence par elle et l'utilisant, conçues pour relever divers défis sociétaux d'une manière efficace en termes de ressources et adaptable, et pour offrir des avantages économiques, sociaux et environnementaux simultanés). Si cette définition n'apparait pas dans le rapport de 2015, elle est suffisamment étayée pour représenter selon nous une définition autonome et soutenue par la littérature (y compris sous la plume de membres de la commission européenne comme Joachim MAES : MAES, Joachim, et JACOBS Sander. « Nature-Based Solutions for Europe's Sustainable Development ». *Conservation Letters* vol.10, nº 1 (2017), pp.121-124.

347 UICN, 2020, préc. note 345, p.1.

techniques[348]. Par ailleurs, il faut relever que les solutions fondées sur la nature s'inspirent de la notion de service écosystémique[349], mais intègrent la biodiversité comme bénéficiaire des mesures de protection. Ainsi, les mesures prises ne sont pas seulement motivées par l'optimisation des services écosystémiques mais aussi par l'impératif de protéger la biodiversité. Il faut en effet relever que le concept de solutions fondées sur la nature peut être interprété comme participant à un effort de la part de l'UICN de réintégrer la lutte contre l'érosion de la biodiversité dans les discours relatifs à la lutte contre les changements climatiques[350]. Avec leur reconnaissance dans le cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, celles-ci ont pris une place renouvelée parmi les justifications au soutien de la protection de l'environnement[351].

51. L'application en ville des solutions fondées sur la nature. Il faut constater que dès sa formalisation en 2015, la notion de solutions fondées sur la nature a été liée par la littérature scientifique à l'enjeu urbain[352], notamment sous l'impulsion donnée par la Commission européenne dans son rapport de 2015 intitulé « Nature-based solutions & re-naturing cities »[353]. Il apparait que ce lien discursif fort entre les solutions fondées sur la nature et la ville découle de la genèse de la notion et de la recherche par l'UICN de nouveaux discours pour rapprocher les défis contemporains de la protection de la biodiversité. Selon Gwenaelle Ramelet :

> *Cette expression qui paraît avoir davantage de qualités discursives que pratiques pourrait bien susciter un réel enthousiasme au sein de l'UICN parce qu'elle permet de renouveler le discours. Ce nouvel objectif aurait ainsi pour vocation de redynamiser les membres. Il peut également être un moyen d'inventer un nouveau concept dans la protection de la nature, qui serait en manque de référentiel pour penser les défis contemporains tels que la ville par exemple.*[354]

---

348 La définition proposée par les travaux de la commission européenne en 2015 laissait en effet ouverte cette possibilité (notre traduction) : « Les solutions fondées sur la nature visent à aider les sociétés à relever divers défis environnementaux, sociaux et économiques de manière durable. Il s'agit d'actions inspirées par la nature, soutenues par elle ou copiées sur elle, qui utilisent et améliorent les solutions aux défis existantes et explorent des solutions plus novatrices, par exemple en imitant la façon dont les organismes et les communautés non humaines font face aux conditions environnementales extrêmes. Les solutions fondées sur la nature utilisent les caractéristiques et les processus complexes de la nature, tels que sa capacité à stocker le carbone et à réguler les flux d'eau, afin d'obtenir les résultats souhaités, tels que la réduction des risques de catastrophe et un environnement qui améliore le bien-être humain et une croissance verte socialement inclusive. Ceci induit que le maintien et l'amélioration du capital naturel sont d'une importance cruciale, car ils constituent la base des solutions » (COMMISSION EUROPÉENNE, 2015, préc. note, p.24).

349 Voir UICN, 2016, préc. note 343, p.5.

350 En ce sens, voir DRAPIER Ludovic, PELET Julien, et GUERRIN Joana. « La biodiversité comme solution au changement climatique ? Énoncés et coalitions autour des solutions fondées sur la nature au congrès mondial de l'UICN ». Développement durable et territoires, nº Vol. 14, n°2 (30 octobre 2023).

351 Voir *Supra.*

352 En ce sens, voir notamment l'état de l'art établi par LI Lei, CHESHMEHZANGI Ali, KA SHUN CHAN Faith, et IVES Christopher D. « Mapping the research landscape of nature-based solutions in urbanism ». Sustainability vol 13, nº 7 (1 avril 2021).

353 COMMISSION EUROPÉENNE, 2015, préc. note 344.

354 G. RAMELET, 2020, préc. note 176, p.219.

Ce renouvellement du discours sur la valeur de la nature en ville, bien qu'il puisse parfois aboutir à une représentation « miraculeuse »[355] qui pourrait lui faire perdre en crédibilité, semble avoir plusieurs intérêts pour la protection de la biodiversité urbaine. En premier lieu, il permet de reconnaitre autrement une valeur intrinsèque à la nature. Dans le cadre des solutions fondées sur la nature, les écosystèmes ne sont plus protégés en raison de valeurs morales ou justifiées par le caractère exceptionnel des espèces ou des milieux qu'ils comportent, mais en raison de leur contribution à résoudre les défis de l'anthropocène. Cette valeur intrinsèque de la nature permet d'incorporer dans les efforts de protection des mesures de restauration de milieux dégradés, puisque la « naturalité » ne se mesure plus en termes de pureté à l'égard des influences anthropiques, mais à l'égard de la capacité de fonctionnement des écosystèmes. En d'autres termes, les solutions fondées sur la nature visent la protection d'écosystèmes, sans rechercher s'ils sont le fruit d'un effort important de restauration ou s'ils sont endémiques et peu anthropisés. La protection de la biodiversité ne devient plus une fin, mais un moyen d'assurer la pérennité de ces écosystèmes.

Par ailleurs, les solutions fondées sur la nature paraissent -en tout cas selon la définition proposée par l'UICN- avoir le potentiel d'unifier les discours sur les services écosystémiques et les fonctions écologiques, ainsi que de proposer une réinstrumentalisation de ces concepts. Il ne s'agit en effet pas de maximiser les services écosystémiques, ni de simplement rechercher à protéger des fonctions écologiques, mais de mettre en évidence que la protection des écosystèmes est une manière de résoudre des problématiques environnementales et sociales centrales aujourd'hui. Le fonctionnement des écosystèmes assure leur adaptabilité et leur résilience et garantit leur viabilité.

Enfin, la notion de solutions fondées sur la nature permet d'arrimer la protection de la biodiversité à la lutte et à l'adaptation au changement climatique. La mobilisation des discours associés au climat permet de donner une visibilité nouvelle à la protection de la biodiversité, mais aussi potentiellement de mobiliser des outils et des instruments associés à l'enjeu climatique au bénéfice de la protection de la biodiversité[356]. En ville, où l'adaptation au changement climatique est particulièrement pressante, ce lien peut participer à la mise en évidence de l'intérêt de la protection de la biodiversité urbaine.

52. L'intégration des solutions fondées sur la nature en droit. La notion de solutions fondées sur la nature fait son émergence en droit français et dans une moindre mesure en droit

---

[355] *Ibid.*

[356] Voir, par exemple : LANGLAIS Alexandra, « Solutions fondées sur la nature: levier ou frein pour la préservation de la biodiversité? Réflexions juridiques » *in* TORRE-SCHAUB Marthe, LORMETEAU Blanche (dir.), Droit et changement climatique : comment répondre à l'urgence climatique? : regards croisés à l'interdisciplinaire : actes du colloque de lancement du GDR 2032 ClimaLex Paris. (2020), Mare & Martin, 301p.

québécois. En effet, au Québec, elle est avant tout reconnue dans les stratégies de l'État fédéral, en matière de changement climatique[357] et de protection de la biodiversité[358]. L'adoption de la prochaine stratégie nationale pour la biodiversité par le Québec intègrera très certainement cette notion et favorisera sa reconnaissance. Cette tendance a été amorcée en France, par le biais du droit de l'Union européenne.

Ainsi, le règlement européen pour la restauration de la nature[359] intègre les solutions fondées sur la nature et en propose une définition[360]. Il est donc prévisible que l'application des obligations créées par ce règlement reconnaissent cette notion et lui donnent une place plus importante en droit français. Il s'agit de relever en ce sens que la stratégie française pour la biodiversité prévoit le conditionnement des mesures d'aide à la végétalisation des espaces publics en ville à « mobiliser des solutions fondées sur la nature ». Le 5 mai 2024, une liste terminologique publiée au Journal officiel a été proposée par la commission d'enrichissement de la langue française. Celle-ci retient, pour les solutions fondées sur la nature, la définition suivante : « réponse aux menaces pesant sur la biodiversité et aux changements climatiques fondée sur la protection, la gestion et la restauration des écosystèmes naturels »[361]. Par ailleurs, le nouveau Code forestier français intègre cette notion depuis le 1er janvier 2024 à son article R. 141-14 qui prévoit la possibilité pour le propriétaire forestier de « procéder à des travaux qui ont pour objet de créer les équipements indispensables à la mise en valeur et à la protection de la forêt, à la prévention des risques naturels, ainsi qu'à la restauration des habitats naturels et au rétablissement des continuités écologiques, en privilégiant, pour ces dernières, les solutions fondées sur la nature »[362].

53. CONCLUSION DE LA SECTION. La justification de la protection de la biodiversité urbaine peut s'appuyer sur les différents discours et arguments mobilisés autour de la question de

---

357 ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE CANADA, Plan de réduction des émissions pour 2030 : prochaines étapes du Canada pour un air pur et une économie forte, 2022, Gatineau, Mesure 2.9, p. 76 et suivantes.

358 ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE CANADA, 2024, préc. note 238.

359 Règlement (UE) 2024/199, préc. note 259.

360 Selon ce règlement, les solutions fondées sur la nature sont « des solutions inspirées et soutenues par la nature, qui présentent un bon rapport coût-efficacité, apportent à la fois des avantages environnementaux, sociaux et économiques et contribuent à renforcer la résilience. Ces solutions introduisent la nature et des caractéristiques et des processus naturels de plus en plus nombreux et diversifiés dans les villes, les paysages et les paysages marins par l'intermédiaire d'interventions systémiques adaptées aux conditions locales et efficaces dans l'utilisation des ressources. Les solutions fondées sur la nature doivent donc être bénéfiques pour la biodiversité et favoriser la fourniture d'une série de services écosystémiques ».

361 Liste relative au vocabulaire de l'environnement (termes, expressions et définitions adoptés) (JORF n°0105 du 5 mai 2024, Texte n° 51).

362 Article R141-14 du Code forestier, tel que modifié par le Décret du 29 décembre 2023 relatif à la modification du classement comme forêt de protection et au régime spécial prévu à l'article L. 141-4 du Code forestier, n° 2023-1402 (JORF n°0304 du 31 décembre 2023).

la protection des écosystèmes. Les services écosystémiques mettent l'accent sur la valeur particulière que peuvent prendre les écosystèmes urbains, mais ne permettent pas suffisamment de mettre en évidence la valeur de la biodiversité spécifiquement. Les fonctions écologiques matérialisent une approche plus écologique et se focalisent sur le bon fonctionnement des écosystèmes. En ceci, elles permettent de concentrer les efforts de protection sur les conditions qui permettent la pérennité et la résilience de l'écosystème, mais ne mettent pas réellement en évidence l'intérêt de mener cette protection de la biodiversité en ville. L'émergence de la notion de solutions fondées sur la nature peut contribuer à une synthèse entre ces deux approches, en soulignant l'importance de la biodiversité comme condition pour la pérennité et la résilience des écosystèmes, qui contribuent à résoudre les défis sociaux et environnementaux.

54. CONCLUSION DU CHAPITRE.

La biodiversité urbaine, en tant qu'objet de protection, est encore un enjeu émergent. Son apparition dans la sphère du droit international et sa diffusion sont indicatrices d'un renouvellement des discours des organisations, mais aussi de l'émergence et du renforcement de la place des villes en tant qu'actrices du droit international. Le nouveau cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal reconnait expressément l'intérêt de la protection de la biodiversité en ville, sans pour autant aboutir à la conceptualisation de la biodiversité urbaine comme enjeu spécifique. Si le concept de « biodiversité urbaine » ne nécessite pas forcément de reconnaissance formelle en droit, la protection de la biodiversité en ville doit s'appuyer sur des représentations et des justifications qui permettent d'en établir le contour. Savoir « pourquoi protéger » permet de déterminer « comment protéger ». La protection s'inscrit en effet sur un gradient entre l'utilitarisme et la sanctuarisation qui découle des représentations invoquées. Il ne suffit pas de mobiliser des arguments moraux fondés sur la valeur intrinsèque de la nature pour arriver à justifier la protection en ville d'une biodiversité jusqu'alors considérée comme ordinaire. La ville étant construite autour des intérêts humains, l'approche économique fournie par les services écosystémiques semble plus pertinente, mais elle ne permet pas seule de comprendre l'intérêt de la biodiversité urbaine. Une approche seulement écologique, par les fonctions écologiques, tend à éloigner la protection des enjeux sociaux. Une synthèse peut être trouvée dans l'approche proposée par les solutions fondées sur la nature. Sous l'impulsion de celle-ci, ce n'est plus seulement au regard des services que les écosystèmes peuvent rendre aux êtres humains que ceux-ci sont protégés, car d'une part, ils ne sont pas exclusivement aux bénéfices de la société mais de l'environnement de manière large ; d'autre part, ils s'accompagnent nécessairement de disservices issus du fonctionnement naturel dont il faut s'accommoder. Cette idée permet d'envisager la protection non plus comme un impératif moral, mais comme une véritable nécessité dans le cadre des enjeux environnementaux que sont l'adaptation et la lutte contre le changement climatique. Cette approche fait davantage que renouveler les discours sur la protection de la biodiversité : elle laisse apparaitre la biodiversité urbaine comme un enjeu vital pour les habitants.

Chapitre II. L'émergence d'un droit à la biodiversité urbaine

> *C'est peut-être parce que la dépendance de l'être humain à l'égard de l'environnement est si fondamentale qu'elle a souvent été considérée comme allant de soi, voire ignorée, alors que nous poursuivions d'autres objectifs de développement économique et social. Mais si nous avons appris quelque chose sur l'environnement au cours des quarante dernières années, c'est qu'un environnement sain ne peut être pris pour acquis et qu'un développement incontrôlé met en péril tous nos droits. Il semble évident qu'il est grand temps de consacrer cette reconnaissance sous la forme d'un droit de l'homme à un environnement sain, au même titre que les autres droits qui font partie intégrante de la vie humaine, à savoir la dignité, la liberté et l'égalité.*
>
> John H. KNOX, Ramin PEJAN[363]

55. Pourquoi rechercher à justifier la protection de la biodiversité urbaine en matière de droits fondamentaux ? Il apparait que les milieux urbains sont fortement anthropisés, ce qui fait échec à la plupart des justifications classiques pour la protection de l'environnement : ce ne sont essentiellement pas des écosystèmes remarquables, possiblement seulement composés d'espèces ordinaires[364]. Par conséquent, la protection de l'environnement dans ces milieux n'est pas une priorité car elle se confronte aux autres intérêts en ville, notamment économiques. La protection de la biodiversité urbaine n'étant pas aujourd'hui identifiée comme un enjeu prioritaire, les principes -y compris constitutionnels- qui justifient la protection de l'environnement ne peuvent suffire lorsqu'ils sont examinés en conciliation avec la garantie d'autres droits et libertés. Dans ce cadre, la protection de la biodiversité urbaine relève seulement d'un choix politique. Or, c'est justement lorsque la part de discrétionnaire est importante que l'environnement passe souvent au second plan[365]. Selon Lynda Collins et Lorne Sossin, pour lutter contre cet effet néfaste de la place du discrétionnaire, il est nécessaire de mettre en œuvre des contraintes au niveau constitutionnel, afin que les choix politiques ne puissent pas sortir du cadre fixé par les droits fondamentaux[366]. Par

---

[363] KNOX, John H., et PEJAN Ramin. « Introduction ». *In* KNOX John H. et PEJAN Ramin (dir.), *The Human Right to a Healthy Environment*, pp.1-16. Cambridge University Press, (2018) (notre traduction)
[364] Voir *infra* La nécessaire protection de la biodiversité ordinaire, p. 269.
[365] COLLINS Lynda, et SOSSIN Lorne. « Approach to Constitutional Principles and Environmental Discretion in Canada ». University of British Columbia Law Review vol.52 (2019), pp. 293-343.
[366] *Ibid.*

ailleurs, la mise en œuvre des droits fondamentaux permet d'élever la protection de la biodiversité urbaine au même niveau que d'autres libertés fondamentales protégées comme le droit de propriété, mais aussi de fonder des droits procéduraux comme le droit à la participation ou à l'information (section 1). Enfin, la reconnaissance d'un tel droit à la biodiversité urbaine permet d'une part de rendre réellement effectif le droit à un environnement sain, mais aussi de mettre en évidence des dynamiques d'inégalités environnementales liées à l'accès à l'environnement (section 2).

Section 1 Un droit à la biodiversité urbaine dérivé du droit à un environnement sain

56. La justification de la protection de l'environnement par les droits fondamentaux n'est pas nouvelle[367]. Aujourd'hui, elle redevient même d'actualité dans le contexte d'un mouvement de constitutionnalisme environnemental[368]. La reconnaissance dans de nombreux États d'un « droit à un environnement sain » matérialise cette approche par les droits fondamentaux. Le droit à un environnement sain - ou « droit à l'environnement »[369] - vise, selon Kiss, à « protéger les hommes en leur assurant un milieu de vie adéquat. Il rejoint ainsi le concept de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine [...]. En effet, un environnement dégradé par les pollutions et défiguré par la destruction de toute beauté et de variété est aussi contraire à des conditions de vie satisfaisantes et au développement de la personnalité »[370]. Ce droit est lié à d'autres droits fondamentaux, comme le droit à la santé ou le droit à la vie, sans pour autant se confondre avec eux, car il entraîne notamment des conséquences procédurales (droit à la participation et à l'information)[371]. Les droits fondamentaux peuvent être définis comme des « droits inhérents à la personne qui ont reçu une consécration supérieure à la loi dans certains ordres internes et qui

---

[367] Voir, sur l'origine du droit à l'environnement sain, AKAKPO Komi, *Le droit à un environnement sain*, thèse de doctorat en droit public, Université Lyon 3, 21/06/2024, [non publiée], notamment l'introduction.

[368] Voir, sur le constitutionnalisme environnemental, les travaux de Marie-Anne COHENDET (COHENDET Marie-Anne. « V. La réforme constitutionnelle et la démocratie écologique », *in* FOURNIAU Jean-Michel éd., La démocratie écologique. Une pensée indisciplinée. Hermann, 2022, pp. 81-105) ; CHIU Victoria, LE QUINIO Alexis (*La protection de l'environnement par les juges constitutionnels. Approche de droit comparé*), L'Harmattan, coll. « Droit comparé », 2021, 288 p.) et l'inventaire mondial effectué par David R. BOYD, (BOYD, David R., *The Environmental Rights Revolution. A global study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, coll. Law and Society, UBCPress, Vancouver, 2012, 468 p.), ainsi que Domenico AMIRANTE (AMIRANTE Domenico, *Costituzionalismo ambientale : atlante giuridico per l'Antropocene*, coll. Le vie della civiltà, ed. Mulino, Bologna, 2022, 280 p.).

[369] Nous rejoignons ici les justifications de Rahma BENTIROU MATHLOUTI sur la proximité de ces expressions au regard des différents ordres juridiques étudiés (Voir : BENTIROU MATHLOUTHI, Rahma. « Le droit à un environnement sain en droit européen: dynamique normative et mise en œuvre jurisprudentielle ». Logiques juridiques. Thèse de doctorat, Neuchâtel (Suisse) et Grenoble Alpes (France), L'Harmatan, 2020, p.33.

[370] KISS Charles-Alexandre, « Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement », in P. KROMAREK (dir.), Environnement et droits de l'homme, Unesco, Paris, 1987, p. 18, tel que cité par *Ibid.*, pp.32-33.

[371] KISS Charles-Alexandre, « Peut-on définir le droit de l'homme à l'environnement ? » Revue juridique de l'Environnement, nº 1/1976 (1976), pp.15-18.

bénéficient ainsi d'une garantie renforcée »[372]. Il s'agit ici de s'interroger sur la pertinence de cette qualification pour reconnaitre l'intérêt de la protection de la biodiversité urbaine et sur l'effectivité de cette reconnaissance dans l'office du juge. Dans ce cadre il s'agira de rechercher si le droit à un environnement sain peut fonder un droit à la biodiversité (1) et si ce droit pourrait être revendiqué en milieu urbain (2).

§1. Le droit à un environnement sain porteur d'un droit à la biodiversité

57. Les ordres juridiques québécois et français reconnaissent et protègent chacun une conception du droit à un environnement sain. Au Québec, cette reconnaissance se trouve principalement dans une déclaration de droits dont la valeur juridique quelque peu ambigüe l'érige à un niveau « quasi-constitutionnel »[373]. Il convient de relever cependant la coexistence de cette Charte québécoise des droits et libertés de la personne (ci-après « la Charte québécoise ») avec une Charte au niveau fédéral (ci-après « la Charte canadienne »). Cette dernière ne reconnait pas expressément de droit à un environnement sain, même si une partie de la doctrine considère qu'elle peut en constituer un fondement[374]. En France, c'est un texte constitutionnel qui fournit la source de ce droit. En effet, le droit à un environnement sain, originellement à valeur législative[375], a été élevé au rang constitutionnel par l'adoption de la Charte de l'environnement[376] (ci-après « la Charte française »), formellement adossée à la Constitution[377]. À son article premier, elle reconnait le droit de chacun « de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »[378]. Il s'agit en premier lieu, de s'interroger sur le contenu du droit à un environnement sain, pour savoir s'il peut

---

372 SALMON Jean, Dictionnaire droit international public. Bruylant, Bruxelles, 2001, 1200p. entrée : droits fondamentaux de l'homme.
373 Voir *infra*, §67.
374 Voir *infra*, §68.
375 Création à l'article L. 200-2 du nouveau Code rural par l'article 1 de la Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite « Loi Barnier »).
376 Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement. Voir les analyses initiales lors de l'élaboration et de l'adoption de la charte : PRIEUR Michel, « L'environnement entre dans la Constitution », Droit de l'environnement, n° 106, 2003 ; DRAGO Guillaume, « Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement », AJDA, 2004, p.133 ; JÉGOUZO Yves, « Charte de l' environnement : ni l'enfer vert, ni le paradis », AJDA 2004, p.110.
377 La Charte de l'environnement tire en effet sa valeur constitutionnelle de sa mention dans le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 (article 1 de la Loi du 1er mars 2005, préc. note 461). Elle a été reconnue à ce titre dès 2008 par le Conseil constitutionnel (Conseil constitutionnel, déc. n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*) et le Conseil d'État (CE, Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931). Voir : VERPEAUX Michel, « La charte de l'environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution », Environnement, n°5, 2005, p. 16 ; BIOY Xavier, « L'environnement, nouvel objet du droit constitutionnel ou qu'est-ce que "constitutionnaliser" ? », in ROUSSILLON Henry (dir.) Les nouveaux objets du droit constitutionnel, PU Sciences sociales de Toulouse, 2006, aux pp. 25-58 ; PRIEUR Michel, « La charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ? », Pouvoirs, vol. 127, no. 4, 2008, pp. 49-65 ; CAPITANI Amandine, « La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel ? », Revue française de droit constitutionnel, vol. 63, no. 3, 2005, pp. 493-516.
378 Charte de l'environnement, 2005, article 1.

être porteur d'une protection de la biodiversité (A), puis sur sa valeur et sa portée pour comprendre s'il peut fonder un droit à la biodiversité (B).

A. La biodiversité comme composante protégée par le droit à un environnement sain

58. Droit à un environnement sain et protection de la biodiversité : une relation complexe. La question du rapport entre la santé humaine et la biodiversité est complexe, car elle dépend des risques étudiés, ainsi que des échelles écologiques et temporelles[379]. Il faut relever que, à l'échelle individuelle, la biodiversité peut contribuer par son lien avec les services écosystémiques à des bienfaits abondamment mis en évidence par la littérature scientifique[380], y compris en termes de santé mentale[381]. Il apparait cependant aussi, qu'à l'échelle de l'écosystème et selon une approche épidémiologique, une trop grande proximité entre humains et non-humains puisse par exemple favoriser l'émergence de nouvelles zoonoses. De même, certaines espèces, genres ou familles peuvent représenter des réservoirs ou des vecteurs pour des zoonoses existantes telles que la rage, la grippe aviaire ou le paludisme[382]. Le contact entre les êtres humains et des spécimens animaux atteints de ces pathologies augmente considérablement le risque de transmission et d'épidémie. Il semblerait donc, face à ce constat, que la présence de certaines espèces vectrices en ville soit défavorable au droit à un environnement sain, conçu en tant qu'environnement qui ne porte pas atteinte à la santé humaine. Cette analyse renvoie aux développements précédents concernant les

---

[379] Sur les incertitudes entourant le lien entre urbanisation et zoonoses, voir notamment : AHMED Sohel, DÁVILA Julio D, ALLEN Adriana, HAKLAY Mordechai Muki, TACOLI Cecilia et FÈVRE Eric M. « Does Urbanization Make Emergence of Zoonosis More Likely? Evidence, Myths and Gaps ». Environment and Urbanization, vol. 31, nº 2 (1 octobre 2019), pp. 443-460 ; HASSELL James M., BEGON Michael, WARD Melissa J. et FÈVRE Eric M. « Urbanization and Disease Emergence: Dynamics at the Wildlife–Livestock–Human Interface ». Trends in Ecology & Evolution, vol. 32, nº 1 (janvier 2017), pp. 55-67. LINDAHL Johanna, et MAGNUSSON Ulf. « Zoonotic Pathogens in Urban Animals: Enough Research to Protect the Health of the Urban Population? » Animal Health Research Reviews vol. 21, nº 1 (juin 2020), pp. 50-60.

[380] Voir par exemple : WHITE Mathew P., ELLIOTT Lewis R., GRELLIER James *et al.* « Associations between green/blue spaces and mental health across 18 countries ». Scientific reports, 2021, vol. 11, no 1, p. 8903 ; ROBINSON Jake M., BRINDLEY Paul, CAMERON Ross *et al.* « Nature's role in supporting health during the COVID-19 pandemic: A geospatial and socioecological study ». International journal of environmental research and public health, 2021, vol. 18, no 5, p. 2227.

[381] Sur l'influence sur les niveaux de stress : ANTONELLI Michele, BARBIERI Grazia, et DONELLI Davide. « Effects of forest bathing (shinrin-yoku) on levels of cortisol as a stress biomarker: a systematic review and meta-analysis ». International journal of biometeorology, 2019, vol. 63, no 8, p. 1117-1134 ; sur la santé mentale en général : BARTON Jo et PRETTY Jules. « What is the best dose of nature and green exercise for improving mental health? A multi-study analysis ». Environmental science & technology, 2010, vol. 44, n° 10, p. 3947-3955.

[382] LAST John M., « zoonosis » A Dictionary of Public Health, Oxford University Press, 2007. Oxford Reference. [en ligne, accès le 02/07/2024, https://www-oxfordreference.com.acces.bibl.ulaval.ca/view/10.1093/acref/9780195160901.001.0001/acref-9780195160901-e-4877], l'entrée cite notamment comme vecteurs les chats, chiens, chauve-souris, renards, porcs et oiseaux.

disservices écosystémiques[383]. Elle met une nouvelle fois en évidence la pertinence du constat de la nécessité de dépasser une approche de la biodiversité comme porteuse de services, mais comme un caractère de l'environnement permettant de préserver les fonctions écologiques. Dans cette perspective, la protection de la biodiversité urbaine est une condition de la protection des fonctions écologiques en ville. Elle entre dès lors dans le cadre du droit à l'environnement. Cette lecture est confortée par l'émergence de l'approche « One Health » ou « Une seule santé »[384].

59. Apport de l'approche « One health ». Cette approche émerge de travaux communs entre l'OMS, la FAO et l'Organisation Mondiale pour la Santé Animale (OMSA/OIE), auxquels s'est joint le PNUE en 2021 avec l'adoption d'une déclaration conjointe en 2021[385]. Dans ce document, les organisations internationales s'accordent pour définir « « One Health » comme « une approche intégrée et unificatrice qui vise à équilibrer et à optimiser durablement la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes. Elle reconnaît que la santé des humains et celle des animaux domestiques et sauvages, des plantes et de l'environnement en général (y compris des écosystèmes) sont étroitement liées et interdépendantes »[386]. Les travaux de la doctrine francophone proposent, pour la désigner, le terme d'approche (ou principe) « Une seule santé »[387]. Depuis leur déclaration conjointe, les quatre organisations ont par ailleurs adopté un programme d'action pour la mise en œuvre de ce principe[388]. Ce plan identifie, entre autres, les gouvernements municipaux comme des acteurs pouvant participer à la mise en place de solutions communautaires aux risques sanitaires et environnementaux[389]. Par ailleurs, la COP 15 de la CDB a réaffirmé ce lien entre la protection de la biodiversité urbaine et l'approche « Une seule santé »[390]. Ce principe, s'il n'a pas encore été intégré dans les droits québécois et français[391] permet cependant d'estimer qu'aujourd'hui le lien entre la protection de la biodiversité et la santé commence à être reconnu[392]. Il semble alors pertinent d'estimer que la protection de la biodiversité peut être intégrée dans les éléments constituant le

---

383 Voir *supra*, §39.
384 MICHELOT Agnès. « Quelle loi pour "une seule santé" en France ? Les propositions de la SFDE pour l'Alliance Santé Biodiversité ». Revue juridique de l'environnement vol. 48, nº2023/1 (2023), pp.105-38.
385 OMS, FAO, OMSA/OIE, PNUE, *Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of "One Health"*, 1er décembre 2021 (en ligne : https://www.fao.org/3/cb7869en/cb7869en.pdf [accédé le 15/02/2024]).
386 Tel que traduit par A. MICHELOT, 2023, préc. note 384, p.108.
387 *Ibid.*
388 OMS, FAO, OMSA/OIE, PNUE, Working together for the health of humans, animals, plants and the environment, One Health joint plan of action (2022-2026), Rome (2022).
389 *Ibid.* Action 3.1.
390 En ce sens, voir notamment la décision 15/29 *Biodiversité et santé* (CBD/COP/DEC/15/29), 19 décembre 2022 et la cible 12 du *cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal* (CBD/COP/DEC/15/4), 19 décembre 2022 (voir *supra*).
391 Voir, pour la perspective de son intégration en France, les travaux de A. MICHELOT, préc. note 553.
392 Voir par ailleurs, en ce sens, le rapport du rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'Homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, Assemblée générale des Nations Unies, 34ème session, 19 janvier 2017, A/HRC/34/49, p.3.

droit à l'environnement. Cette analyse est confortée par l'examen des différentes rédactions du droit à l'environnement en France et au Québec.

60. Au Québec : le droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité. Plusieurs remarques sont à faire à l'égard de la rédaction du droit à l'environnement dans l'article 46.1 de la Charte québécoise, qui consacre le droit « de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité ». En premier lieu, il s'agit évidemment de souligner la mention de la biodiversité, bien que les termes choisis par la version francophone entretiennent une incertitude sur la teneur et l'objet de cette expression (l'environnement doit-il être respectueux de la biodiversité ?). La traduction anglophone permet de lever en grande partie les doutes, en spécifiant : « a right to live in a healthful environment *in which biodiversity is preserved* »[393]. Il apparait donc plus évident avec cette syntaxe que la préservation de la biodiversité (et non son « respect par l'environnement ») est un élément du droit à un environnement sain protégé par l'article 46.1[394]. Par ailleurs, selon la professeure Paule Halley, cette expression fonde le caractère collectif du droit à l'environnement, le terme de « sain » renvoyant au volet individuel[395].

61. Le droit à la qualité de l'environnement. Il convient de relever également la protection législative d'un droit à la qualité de l'environnement par la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)[396]. Cette loi reconnait en effet que « toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent »[397]. Cet énoncé semble particulièrement pertinent ici, car il vise expressément à étendre ce droit individuel à la protection des espèces. C'est à cet égard un droit à l'accès au juge pour la protection de la biodiversité qui est consacré ici. Il est assorti de la possibilité pour le juge de prononcer une injonction pour « empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte »[398] à ce droit. Cet article est cependant limité dans ses effets, en ce qu'il ne constitue pas « un droit à la qualité de l'environnement ayant une portée autonome »[399], mais qu'il s'applique dans le cadre des dispositions de la LQE. Ainsi, « il accorde à toute personne le droit au respect des dispositions de la LQE »[400].

---

393 *Ibid.* (nos italiques).
394 Le droit ainsi consacré par la Charte rejoint dans sa philosophie celui qui était déjà reconnu par l'article 19.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement (préc. note 256), qui visait à protéger, dans le cadre de cette loi, le droit de toute personne « à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent ».
395 HALLEY Paule. « L'Avant-projet de Loi sur le développement durable du Québec », Revue internationale de droit et politique du développement durable, n°59 (2005), p.73.
396 LQE.
397 Article 19.1 de la LQE.
398 Article 19.2 de la LQE.
399 HALLEY Paule, « Recours en protection de l'environnement : le recours de la Loi sur la qualité de l'environnement », p. 375 *in* LAVALLÉE Sophie, et ISSALYS Pierre (dir.). *Vastes mondes : études en l'honneur du professeur Denis Lemieux*. Montréal (Québec), Éditions Yvon Blais, 2018.
400 *Ibid.*

Il permet d'une part d'accorder une certaine primauté à la LQE, et d'autre part d'orienter la preuve[401], en ouvrant l'action largement et en supprimant ainsi l'exigence de justifier d'une atteinte personnelle[402]. Il revient donc au justiciable qui forme un recours de prouver une atteinte à une disposition de la LQE pour obtenir gain de cause. L'article 19.1 de la LQE peut être -et a été- invoqué dans le cadre d'atteintes à la biodiversité[403]. Si les limites du champ d'application du droit à la qualité de l'environnement ne permettent pas de considérer qu'il consacre réellement un droit fondamental à l'environnement sain, il s'agit donc de relever son apport important en termes de recevabilité des recours. Dans ce cadre, il peut participer à la définition par les juges du contenu du droit à un environnement sain[404].

62. Le droit à l'environnement peut-il justifier la protection de la biodiversité au Québec ? La recherche d'une justification de la protection de la biodiversité par un droit fondamental à l'environnement relève, pour le Québec, d'un exercice délicat. Il s'avère en effet que le droit à l'environnement est seulement consacré en droit québécois dans des sources où il ne possède pas de valeur constitutionnelle. Il est cependant notable que la rédaction retenue dans l'article 46.1 de la Charte québécoise fasse expressément mention de la biodiversité, et que celle de l'article 19.1 intègre la sauvegarde des espèces. Il semble alors qu'à moins de vider de sens ces dispositions, les juges doivent intégrer dans leur examen le potentiel nocif de l'intervention publique ou privée sur la biodiversité. Par ailleurs, il faut relever que la Loi sur le développement durable fait le lien entre biodiversité et environnement sain[405]. Son article 6, qui consacre le principe de préservation de la biodiversité dispose en effet que « le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens ». Si ce lien n'est donc pas explicité au niveau quasi-constitutionnel par la Charte québécoise, il peut inspirer les juges dans leur interprétation du droit à un environnement sain.

63. En France : le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé. La rédaction retenue pour le premier article de la Charte française s'écarte en partie de celle qui avait été adoptée lors de la loi Barnier[406] qui consacrait le « droit à un environnement sain ». Ici, les

---

401 *Ibid.*
402 *Ibid.*
403 Voir par exemple *Centre québécois du droit de l'environnement c. Oléoduc Énergie Est ltée*, Cour supérieure du Québec, 2014 QCCS 4398. Ici, l'affaire portait sur les atteintes aux belugas causées par les pollutions sonores générées par les travaux de l'entreprise. Ces travaux faisaient l'objet d'une autorisation sur le fondement de l'article 22 de la LQE, qui a été jugée déraisonnable par les juges lors du recours en injonction.
404 Voir en ce sens, *infra* §74 sur l'affaire *Gagné c. Boulianne* (et la note associée).
405 Voir *supra*, La biodiversité en droit : entre scientificité et idéalisation de la nature, p.13.
406 Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite « Loi Barnier »), préc. note 375.

travaux de la commission Coppens aboutissent à une double redéfinition de l'état de l'environnement, qui doit d'une part être « respectueux de la santé » et d'autre part, être « équilibré ». La référence à la santé est classique[407] et renvoie à une conception très restreinte de la protection d'un environnement qui ne porte pas atteinte à la santé humaine. Il faut d'ailleurs souligner que cette lecture restrictive est celle explicitement adoptée par le législateur au moment de l'élaboration de la charte, qui a écarté l'expression « favorable à la santé » au profit de « respectueux ». Les auteurs de l'amendement justifiant cette substitution en estimant que « si l'environnement est effectivement une condition essentielle de l'état de santé de chaque personne, il n'a pas à être appréhendé dans une logique curative »[408]. La qualification de la protection est élargie par la notion d'équilibre, qui peut ouvrir le droit à l'environnement à une approche un peu moins anthropocentrée[409]. L'idée d'un environnement équilibré est ambigüe et ne renvoie pas à une réalité scientifique claire. La notion qui s'en rapproche le plus, soit l'homéostasie, renvoie à l'idée d'un équilibre dynamique alimenté par des boucles de rétroaction et qui permet à un organisme ou un écosystème de garder une stabilité face aux perturbations[410]. Dans cette perspective, l'environnement équilibré peut être interprété comme un environnement dans lequel les mécanismes de régulation permettent une résilience et un retour rapide à l'homéostasie, donc à un « environnement fonctionnel »[411]. Il apparait donc que cette qualification, bien qu'implicite, permet de protéger la biodiversité. Cette analyse est confirmée à la lecture des intentions des rédacteurs de la Charte qui visaient par cette qualification à préserver « un bon état des milieux de vie, à faible niveau de pollution ou de dégradation artificielle, ainsi que par le maintien tant de la biodiversité que de la diversité des espaces et paysages naturels »[412]. Par la notion d'équilibre, ce n'est d'ailleurs pas réellement une qualité de l'écosystème qui est recherchée plutôt que sa préservation contre les déséquilibres d'origine anthropique :

---

[407] Déjà existante par exemple dans les travaux de la doctrine lors du colloque de Nantes du 26 septembre 1998, qui proposait alors « le droit de vivre dans un environnement de qualité, propre à assurer sa santé physique et mentale » (la documentation française, 1999, tel que cité par PRIEUR Michel, BÉTAILLE Julien, COHENDET Marie-Anne, *et al.,Droit de l'environnement*. 8e éd. Précis. Paris : Dalloz, 2019, p.68). On peut par ailleurs, retrouver cette approche dans l'approche jurisprudentielle du droit à l'environnement sain par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (certes contrainte par les manques de son texte de référence). En ce sens, voir *infra*, §65.

[408] Amendement n°46, GONNOT François-Michel, OLLIER Patrick, adopté par l'Assemblée nationale le 11 mai 2004.

[409] En tout cas autant qu'il puisse l'être dans le cadre d'une protection par un droit fondamental.

[410] MARTIN Elizabeth, and HINE Robert. « homeostasis », A Dictionary of Biology. Oxford University Press, 2008 ; *Ibid.*, entrée « feedback ». Également RAMADE François, 2002, préc. note 322, entrées « homéostasie » (p.385), « feed-back » (p.320).

[411] Voir *supra*, le concept de fonctionnalité écologique.

[412] Ministère de l'écologie et du développement durable, Commission COPPENS. *Rapport pour la préparation de la charte de l'environnement*, 8 juillet 2002, (rapport COPPENS), p. 21.

> *La référence à des équilibres naturels ne signifie pas que l'on imagine préserver une situation stable, mais que les évolutions dynamiques entre l'homme et la nature peuvent conduire à des déséquilibres irréversibles dont les conséquences, y compris pour l'homme lui-même, ne peuvent être estimées et vis-à-vis desquelles on ne connaît pas nos possibilités d'adaptation.*[413]

Il apparait donc nettement par cet extrait que la notion d'environnement équilibré est fondée sur une approche de précaution. L'équilibre visé garantit que les « évolutions dynamiques entre l'homme et la nature » ne causent des dysfonctionnements irréversibles[414].

B. Les limites de la protection apportée par le droit à un environnement sain

64. La valeur et la portée du droit à un environnement sain en France. Si les juridictions françaises ont admis comme une évidence[415] la valeur constitutionnelle des dispositions de la Charte de l'environnement, leurs jurisprudences respectives n'ont pas abouti à une grille de lecture uniforme de sa portée[416]. En ce qui concerne l'article 1, le Conseil constitutionnel avait-il ainsi pu créer une incertitude en découvrant par une décision inattendue un devoir de vigilance découlant d'une lecture combinée avec l'article 2, c'est-à-dire le devoir « de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement »[417]. Cette jurisprudence aurait pu interroger sur la possibilité d'invoquer le droit à l'environnement comme une disposition autonome[418]. Depuis, elle a cependant été accueillie favorablement en ce sens, y compris au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Le droit à un environnement sain figure donc aujourd'hui parmi les droits et libertés garantis par la Constitution, qui est le corpus à partir duquel le Conseil constitutionnel effectue un contrôle de constitutionnalité, même *a posteriori*. De plus, le Conseil d'État a pu affirmer sa qualification de liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, ce qui signifie qu'il peut fonder une procédure de référé-liberté[419]. L'article

---

413 *Ibid.,* p. 13.

414 À nouveau, il faut souligner que la protection de la biodiversité par cette disposition est justifiée par des intérêts humains, car c'est l'incertitude sur nos capacités d'adaptation qui motive la précaution de maintenir un équilibre. À cet égard, le dépassement régulier des limites planétaires laisse craindre que le seuil des dysfonctionnements irréversibles soit franchi. L'érosion de la biodiversité figure en effet parmi ces limites dont le dépassement met en danger les modes de régulation du système terre (Voir sur les limites planétaires, notamment : BOUTAUD Aurélien, et GONDRAN Natacha. Les limites planétaires. La Découverte, 2020 ; et sur la place de l'érosion de la biodiversité : *Ibid.*, « la biosphère sous tension : érosion de la biodiversité et changement d'affectation des sols », pp.72-83).

415 En ce sens, AGUILA Yann. « La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement », *RFDA*, 2008, p. 1147.

416 Pour un examen de la portée de l'ensemble des dispositions de la Charte, voir : DEFFAIRI Meryem. « La portée constitutionnelle des dispositions de la Charte de l'environnement ». Titre VII (revue du Conseil constitutionnel), n°8, (2022), pp.54-63.

417 Conseil constitutionnel, décis. n°2011-116 QPC, 8 avril 2011, *Michel Z. et autres*.

418 M. DEFFAIRI, préc. note 474, p. 59. Voir aussi : REBEYROL Vincent. « L'environnement devant le Conseil constitutionnel : l'occasion manquée ». *Recueil Dalloz*, 2011, p.1258.

419 Conseil d'État, 2ème et 7ème ch. réunies, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.,* n° 451129.

1 est donc assez largement invocable devant les juges, mais il s'agit de s'interroger sur sa portée. Devant le Conseil d'État, le droit à l'environnement peut être invoqué, mais le juge se limite dans son contrôle à la loi-écran[420]. Ainsi, il n'accepte de contrôler que les règlements invoqués devant lui qui ne se bornent pas à tirer les conséquences nécessaires de la loi. Dans le cas contraire, il cédera au Conseil constitutionnel qui exerce la prérogative de contrôler la loi par voie de QPC[421]. Celui-ci a, depuis 2020[422], précisé le contrôle qu'il effectue lorsqu'il est saisi sur le fondement du droit à l'environnement comme disposition autonome. Ainsi, le Conseil vérifie tout d'abord si le législateur n'a pas privé de garantie légale ce droit fondamental[423]. Ce contrôle, restreint, ne vise qu'à empêcher des atteintes législatives d'une ampleur telles qu'elles vident de substance le droit à l'environnement. Il n'est bien heureusement pas le seul scenario où le Conseil constitutionnel accepte de constater une violation de l'article 1. Les sages effectuent un contrôle de la conciliation avec d'autres droits et libertés de valeur constitutionnelle. Ainsi, ils recherchent que les « limitations portées par le législateur à l'exercice de ce droit ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi »[424]. Cet examen reconnait au droit à l'environnement une protection équivalente à celle que le Conseil constitutionnel effectue pour les autres droits et libertés fondamentales. Il procède donc à deux vérifications : la première, que l'atteinte est justifiée par une exigence constitutionnelle ou un motif d'intérêt général ; la seconde, que l'atteinte n'est pas disproportionnée à l'égard de l'objectif poursuivi par le législateur. Ces deux conditions sont cumulatives. Il faut cependant relever que le contrôle ainsi effectué est celui d'une atteinte et non d'une insuffisance. Le Conseil constitutionnel refuse en effet de sanctionner une loi qui ne permettrait pas de mettre en œuvre le droit à l'environnement de manière suffisante, en estimant qu'il « ne dispose […] pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Il ne saurait se prononcer sur l'opportunité des objectifs que le législateur assigne à l'action de l'État, dès lors que ceux-ci ne sont pas manifestement inadéquats à la mise en œuvre de cette exigence constitutionnelle »[425]. La découverte de la protection de l'environnement comme objectif de valeur constitutionnelle[426] pourrait faire évoluer cette position du Conseil, mais la probabilité est encore faible[427]. En revanche,

---

[420] Conseil d'État, 26 févr. 2014, *Assoc. Ban Asbestos France,* n° 351514.
[421] *Ibid.*
[422] Conseil constitutionnel, déc. n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières. Voir en ce sens : M. DEFFAIRI, préc. note 474.
[423] Conseil constitutionnel, *Ibid.*, §13.
[424] Conseil constitutionnel, *Ibid.*, §14.
[425] Conseil constitutionnel, déc. n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, *Loi d'orientation des mobilités*, § 36.
[426] Conseil constitutionnel, déc. n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*.
[427] Voir en ce sens M. DEFFAIRI, préc. note 474, not. p.59 et suivantes.

il est permis d'espérer une évolution de son interprétation de la Charte française, basée sur une lecture systémique et sa prise en compte récente de l'intérêt des générations futures[428]. Par sa décision du 12 août 2022, le Conseil constitutionnel articule en effet l'article 1 avec son préambule et reconnait donc le caractère transgénérationnel du droit à l'environnement sain[429]. Cette interprétation amène donc à considérer les conséquences pour l'avenir des choix actuels à l'égard de leur potentiel à nuire au droit à un environnement sain des générations futures. Cette articulation par le Conseil constitutionnel des dispositions de la Charte peut être qualifiée de systémique en ce qu'elle reconnait que les « différentes dispositions de la Charte […] font système »[430]. Elle n'est par ailleurs pas nouvelle, car une approche similaire avait abouti en 2011 à la consécration d'« une obligation de vigilance » issue de la lecture combinée des articles 1 et 2[431]. Si cette lecture semble finalement peu révolutionnaire, elle ouvre cependant, notamment lorsqu'elle est mise en perspective avec le principe de prévention et de précaution, des possibilités d'évolutions jurisprudentielles intéressantes[432].

65. Le droit à un environnement sain dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. La France, État membre du Conseil de l'Europe, est également partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH)[433]. Le respect des droits garantis par cet instrument conventionnel est contrôlé par la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après Cour EDH). Il faut relever d'emblée que le droit à l'environnement n'existe pas en tant que tel dans la CEDH, mais qu'il a été consacré par les juges de la Cour EDH à travers une lecture extensive du droit au respect de la vie privée et familiale[434], du droit à la vie[435] et du droit au respect des biens[436]. Cette reconnaissance, toujours implicite[437], a cependant amené la Cour EDH à formuler les obligations des États parties à la CEDH en matière d'environnement sain, comme en matière d'évaluation et de prévention des atteintes à

---

428 GAY Laurence, et GRIFFATON-SONNET Léo. « Jurisprudence du Conseil constitutionnel ». *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 134, nº 2 (2023).
429 *Ibid.*, p.468 et suivantes.
430 *Ibid.*, p.464.
431 Cons. Consti., déc. n°2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre*, §5.
432 Voir *infra,* Les fondements juridiques prospectifs de la protection de la biodiversité urbaine, p.112.
433 Conseil de l'Europe, Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, Rome, 4 novembre 1950 (ci -après CEDH).
434 Article 8 CEDH. Voir : Cour EDH, 9 décembre 1994, *López Ostra c. Espagne*, n° 16798/90.
435 Article 2 CEDH.
436 Article 1, 1er protocole additionnel à la CEDH.
437 La Cour EDH refusant en effet une reconnaissance explicite, voir en ce sens par exemple : Cour EDH, *Kyrtatos c. Grèce*, 22 mai 2003, § 52.

l'environnement[438]. Cependant, en vertu de cette absence de reconnaissance explicite, les juges de la Cour EDH adoptent une position de « révérence excessive à l'égard de la souveraineté étatique »[439] et laissent une place importante, dans leur contrôle de proportionnalité, à l'intérêt économique de l'État[440]. La jurisprudence de la Cour EDH est donc contrainte par les limites de son texte de référence, même si son examen peut éclairer sur le positionnement actuel des juges européens sur les questions relatives à la protection de la biodiversité[441].

66. Les sources des droits fondamentaux au Québec : superposition fédérale et provinciale. Le Québec se distingue par la superposition des sources juridiques à l'origine de la protection des droits fondamentaux. Ainsi, au niveau du Canada, il existe depuis 1982 une Charte canadienne des droits et libertés de la personne[442], texte de valeur constitutionnelle[443], qui s'applique par conséquent à tous les niveaux de gouvernements fédéral comme provinciaux. Cette particularité la distingue d'emblée de son pendant provincial, la Charte québécoise des droits et libertés de la personne[444] de 1975 qui n'a pas une telle valeur. La place de la Charte québécoise dans l'ordonnancement juridique de la province est ambiguë, puisqu'il n'apparait pas contestable qu'eu égard à sa procédure d'adoption ainsi que des organes dont elle est issue, qu'elle a une valeur législative. Ce niveau dans la hiérarchie des normes apparait peu approprié à l'objectif poursuivi « d'affirmer solennellement […] les libertés et droits fondamentaux de la personne afin que ceux-ci soient garantis par la volonté collective et mieux protégés contre toute violation »[445]. La Charte québécoise, en tant que loi ordinaire, ne peut en effet pas lier le parlement québécois, qui pourrait l'amender par l'adoption de toute loi postérieure. Afin d'éviter cette situation, le législateur en adoptant la Charte québécoise a anticipé son interaction avec les lois postérieures par une solution originale. En effet, l'article 52 prévoit qu'« aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux [libertés et droits fondamentaux, politiques et judiciaires], sauf dans la

---

438 Voir en ce sens : EDEL Frédéric. « Les obligations en trompe-l'œil des États parties à la convention européenne des droits de l'homme en matière d'environnement ». *Revue française d'administration publique*, vol. 179, nº 3 (2021), pp. 697-713.
439 *Ibid.*, p.710.
440 *Ibid.*, p.710.
441 Voir *Infra.*
442 Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) (ci-après « la Charte canadienne »).
443 Ce qui le distingue du premier texte reconnaissant des droits fondamentaux adopté par le parlement fédéral. En effet, la déclaration canadienne des droits (S.C. 1960, ch. 44) n'avait qu'une valeur essentiellement législative et n'engageait donc que le parlement canadien, et dans une moindre mesure puisqu'il pouvait cependant y déroger dans ses lois par l'adoption d'une clause expresse (similaire au mécanisme prévu par la charte québécoise, voir *infra*). Sur la valeur de la déclaration canadienne et les limites qu'elle comprend au regard de l'objectif poursuivi, voir notamment : PROULX Daniel. « La suprématie des droits et libertés de la personne et la question constitutionnelle au canada ». Revue générale de droit vol. 12, nº 2 (1981).
444 Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ c. C-12 (ci-après « la Charte québécoise »).
445 Préambule de la Charte québécoise.

mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte »[446]. Cette clause permet ainsi de préserver la « suprématie parlementaire »[447], tout en assurant une relative préséance de la Charte québécoise sur les lois ordinaires. Elle permet aussi aux juges de justifier d'une légitimité lorsqu'ils contrôlent les lois au regard de la Charte québécoise ; en d'autres termes, « la suprématie parlementaire et la suprématie judiciaire se trouvent en heureux équilibre »[448]. Ils sortent ainsi de leur réserve antérieure qui les obligeait à déduire, à partir des objectifs poursuivis par une déclaration de droits fondamentaux, qu'elle n'était « pas vraiment de nature constitutionnelle, mais elle est certainement d'une nature qui sort de l'ordinaire »[449]. Cette observation du juge McIntyre portait alors sur le Code des droits de la personne de l'Ontario, lorsqu'il s'agissait d'en déterminer la valeur, alors qu'il était formellement législatif. La Cour suprême, dans cette décision, déduit de l'objet de la loi -la lutte contre les discriminations- que sa nature n'est pas celle d'une loi ordinaire[450]. Il n'en restait pas moins qu'en l'absence de clause de préséance dans la loi, les juges ne pouvaient lui consacrer une valeur plus importante[451]. Cette incertitude est écartée aujourd'hui à l'égard de la Charte québécoise et les juges comme la doctrine reconnaissent que les dispositions de l'article 52 confèrent à ce texte une valeur « quasi-constitutionnelle »[452], voire de « loi fondamentale »[453]. Cette interprétation sera

---

[446] Il faut noter que l'originalité se retrouve, dans un contexte différent, dans la Charte canadienne, qui prévoit elle aussi une possibilité de dérogation par disposition expresse (article 33), quoique temporaire (mais renouvelable). Il apparait ici une nouvelle situation juridique très étonnante, par laquelle les parlements provinciaux peuvent, par disposition expresse, déroger par une loi à un texte constitutionnel.

[447] Voir en ce sens : D. PROULX, 1981, préc. note 443. La notion de « suprématie parlementaire » (ou « souveraineté parlementaire ») renvoie à la doctrine dans certains régimes parlementaires selon laquelle « les tribunaux ne peuvent invalider une loi du Parlement ; et le Parlement ne peut se départir de sa suprématie » (TREMBLAY Guy et BELLAVANCE Sylvain, « La suprématie législative et l'édiction d'une charte des droits britannique », *Les Cahiers de droit*, vol.29 n°3, pp. 637-655, 1988, à la p.640). En d'autres mots, dans les régimes où s'applique ce principe, « le Parlement peut tout faire » (PRATTE Sonia, « La primauté du droit. L'origine du principe et son évolution dans le contexte de la Charte canadienne des droits et libertés », Les cahiers de droit, vol. 27 n°3, 1986, pp. 685-710, à la p.695). Ce principe est aujourd'hui tempéré au Canada par l'existence des chartes (voir en ce sens : KAYE Philip, « Le Parlement et les tribunaux : qui légifère qui ? », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 21 n°3, 1998, pp.28-33 ; S. PRATTE, 1986, *Ibid.*).

[448] D. PROULX, 1981, préc. note 443, p.419.

[449] Cour suprême, *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons Sears Ltd.*, 1985 CanLII 18 (SCC), §547.

[450] *Ibid.* §12.

[451] En ce sens : MOREL André. « La coexistence des chartes canadienne et québécoise : problèmes d'interaction ». Revue de droit de l'université de Sherbrooke, vol. 17, nº 1, 1986, pp.49-84, aux p. 58 et suivantes.

[452] Voir notamment les arrêts de la Cour suprême : *Frenette c. Métropolitaine (La), cie d'assurance-vie*, [1992] 1 RCS 647; *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés*, [1996] 2 RCS 345 ; 2747-3174 *Québec Inc c. Québec (Régie des permis d'alcool),* [1996] 3 RCS 919; *Aubry c. Éditions Vice-Versa inc.,* [1998] 1 RCS 591; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville),* [2000] 1 RCS 665; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Communauté urbaine de Montréal*, [2004] 1 RCS 789.

[453] Voir en ce sens l'arrêt de la Cour suprême *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429 (cons. 416), et l'arrêt de la Cour d'appel du Québec *Ville de Verdun c. Doré*, [1995] RJQ 1321

cependant à nuancer en ce qui concerne le droit à un environnement sain, car il ne figure pas parmi les droits protégés par la préséance conférée par l'article 52.

67. La valeur et la portée du droit à un environnement sain dans la Charte québécoise. La Charte québécoise, contrairement à son équivalent fédéral, intègre explicitement depuis 2006[454] à son article 46.1 un droit à un environnement sain, qui reconnait que :

> *Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité.*[455]

L'ambition de cette disposition doit être nuancée par le renvoi à la loi, qui limite d'emblée le droit à l'environnement de la Charte québécoise. Il faut par ailleurs souligner que ce droit figure parmi ceux auxquels la Charte ne reconnait pas une valeur juridique supérieure. En effet, celui-ci fait partie du chapitre consacré aux droits économiques et sociaux, qui -contrairement aux droits fondamentaux consacrés aux articles 1 à 38- ne bénéficient pas d'une préséance sur la loi[456]. La portée déjà relative des dispositions de la Charte auxquelles le législateur peut déroger par une disposition expresse est donc encore plus affaiblie pour les droits économiques et sociaux. Faut-il en conclure que ces droits relèvent, comme certains auteurs ont pu l'écrire, d'une « imposture »[457] ? Dans l'affaire *Gosselin*[458], la Cour suprême a eu l'occasion de préciser la justiciabilité des droits économiques et sociaux, en l'espèce, le droit à la protection sociale de l'article 45 :

> *Bien que les tribunaux n'aient pas le pouvoir d'invalider des lois qui sont incompatibles avec les droits sociaux et économiques prévus au chapitre IV de la* Charte québécoise*, il ne s'ensuit pas que les tribunaux sont de ce fait dispensés de connaître des demandes fondées sur ces droits. La personne qui prétend avoir été victime d'une atteinte aux droits que lui garantit la* Charte québécoise *a le droit de s'adresser aux tribunaux dans les cas opportuns. La* Charte québécoise *est un document juridique, censé créer des droits sociaux et économiques. Ces droits sont peut-être symboliques en ce qu'ils ne peuvent servir de fondement à l'invalidation d'autres lois ni à une action en dommages-intérêts. Cependant, il existe une réparation pour les atteintes aux droits sociaux et économiques énoncés au chapitre IV de la* Charte québécoise. *En cas de violation de ces droits, un tribunal compétent peut prononcer un jugement déclaratoire constatant cette violation.*[459]

---

[454] Création par la Loi sur le développement durable, LQ 2006, c.3, article 19.
[455] Charte québécoise, préc. note 462, article 46.1.
[456] Article 52 de la Charte québécoise : « Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte ».
[457] ROBITAILLE David, « Le "droit" à un environnement sain dans la Charte québécoise - l'imposture », Le Devoir, 13 décembre 2005, en ligne : https://www.ledevoir.com/opinion/idees/97538/le-droit-a-un-environnement-sain-dans-la-charte-quebecoise-l-imposture?.
[458] *Cour suprême, Gosselin c. Québec (Procureur général)*, 2002 CSC 84.
[459] *Cour suprême, Gosselin c. Québec (Procureur général)*, préc. note précédente, au §96.

Il apparait donc que les juges, à l'égard des droits économiques et sociaux, refusent d'opérer un contrôle de l'effectivité ou de l'opportunité des mesures prises pour assurer ces droits. Ils se bornent à contrôler l'existence des mesures prévues par la Charte. Selon cette approche, il s'agit donc essentiellement de « droits à des mesures », qui imposent « à l'État l'obligation positive d'établir des mesures […] par voie législative »[460]. Selon Pierre Bosset, « un défaut de légiférer - notamment lorsque la formulation du droit renvoie explicitement à la loi- serait incompatible avec les obligations qui découlent de la Charte. Légiférer uniquement pour la forme, par un acte législatif vide de substance, ne serait pas moins problématique »[461]. Auquel cas, les juges peuvent prononcer un jugement qui se révèle essentiellement déclaratoire[462]. Si tant est que dans un État de droit ces jugements déclaratoires puissent se rapprocher d'une injonction, celle-ci ne laisse guère espérer autre chose du droit reconnu à l'article 46.1 qu'une incitation à légiférer pour protéger la biodiversité. Selon certains auteurs, il est cependant possible d'imaginer que les droits économiques et sociaux soient invoqués en combinaison avec d'autres droits fondamentaux, comme le droit à l'égalité[463]. D'autres estiment qu'ils peuvent remplir un rôle de principe normatif[464], dont la teneur les éloigne d'« une règle de droit dont la normativité pourrait être sanctionnée directement par les tribunaux »[465]. Les droits économiques et sociaux de la Charte québécoise peuvent ainsi aider « dans les cas difficiles à trancher, à l'interprétation des règles juridiques et sont susceptibles de guider le juge dans la détermination d'une solution au litige en fonction des buts que ces principes fixent »[466]. Selon cette interprétation, le droit à un environnement sain prévu par l'article 46.1 de la Charte québécoise pourrait orienter le juge dans son office et ainsi contribuer à l'« environnementalisation » de normes ambiguës ou poursuivant des objectifs différents de la protection de l'environnement. Par ailleurs, ce droit comme principe normatif pourrait entrer dans les intérêts pris en compte par le juge lorsqu'il examine la proportionnalité de mesures adoptées

---

460 *Cour suprême, Gosselin c. Québec (Procureur général)*, préc. note précédente, au §300.

461 BOSSET Pierre, « Les droits économiques et sociaux : parents pauvres de la charte québécoise ? » Revue du Barreau canadien vol. 75, nº 4 (1996), p.602. 234-235

462 Voir en ce sens : THERIAULT Sophie, ROBITAILLE David. « Droits environnementaux dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : pistes de réflexions ». *McGill Law Journal*, vol. 57, nº 2 (2011), p. 227.

463 Voir en ce sens, les conclusions du rapport dirigé par Pierre Bosset : BOSSET Pierre, « Après 25 ans La Charte québécoise des droits et libertés », Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 288 p. (2 volumes), et notamment l'étude n°5 : « les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la charte ? », pp. 229-244, 2003, aux p. 234-235. Cette hypothèse sera étudiée plus bas, dans le cadre de la lutte contre les injustices environnementales (voir *infra* L'apport du droit à la ville en réponse aux inégalités environnementales face à la biodiversité urbaine, p.118).

464 Voir en ce sens : ROUX Dominique, Le principe du droit au travail : juridicité, signification et normativité. Montréal, Wilson & Lafleur, 2005.

465 *Ibid.*, p. 66.

466 S. THERIAULT, D. ROBITAILLE, 2011, préc. note 480, p. 232.

par les gouvernements municipaux ou provinciaux -comme des mesures restrictives du droit de propriété- ou par le législateur lui-même lorsqu'il déroge à un droit fondamental[467].

68. Le droit à l'environnement comme composante du droit à la vie et à la sécurité dans la Charte canadienne. Il faut souligner que la Charte canadienne ne prévoit pas explicitement de droit à l'environnement. La doctrine s'accorde cependant à montrer que l'interprétation que les juges font de certaines de ses dispositions montre leur propension à reconnaitre un tel droit[468]. Ainsi, l'article 7 stipule que « chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale »[469]. Cet article est fréquemment invoqué par les justiciables pour défendre leur droit à l'environnement. Selon Lynda Collins, cette lecture du droit à la vie et à la sécurité est seulement la conséquence du développement d'une « culture écologique » de la part des requérants et juges[470]. Elle résulte en effet du constat selon lequel « la protection des personnes requiert souvent la protection de l'environnement »[471]. En d'autres termes :

> *« Dans le domaine des droits de l'homme, cela peut être aussi simple que de reconnaître qu'une personne tuée par une émission atmosphérique autorisée par l'État est tout aussi morte qu'une personne abattue par la police nationale. Les deux doivent être protégés contre la privation de la vie, même si la première mort est causée par des facteurs environnementaux alors que la seconde ne l'est pas. »*[472]

Ainsi, l'article 7 de la Charte canadienne, qui reconnait en réalité trois droits fondamentaux (droit à la vie, droit à la liberté, droit à la sécurité), peut être interprété en faveur de son « environnementalisation »[473]. Les juges de la Cour suprême se sont à plusieurs reprises montrés favorables à une telle interprétation, bien qu'aucune requête n'ait pu à ce jour aboutir à la reconnaissance d'une violation de l'article 7 pour des dommages environnementaux, généralement

---

467 *Ibid.*, p. 233.
468 Voir en ce sens : WORTSMAN Lauren, « "Greening" the charter: section 7 and the right to a healthy environment », *Dalhousie Journal of Legal Studies*, vol. 28, 2019, pp. 245-285; COLLINS Lynda M., « Safeguarding the longue durée: Environmental Rights in the Canadian Constitution », *The Supreme Court Law Review: Osgoode's Annual Constitutional Cases Conference.*, vol. 71,2015, pp. 519-539; COLLINS Lynda M., « An ecologically literate reading of the Canadian Charter of Rights and Freedoms », *Windsor Review of Legal and Social Issues*, vol. 26,2009, pp. 7-48 ; DEMARCO Jerry V., « The Supreme Court of Canada's Recognition of Fundamental Environmental Values », *Journal of Environmental Law and Practice*, vol. 17, HAB Press Limited,2007, pp. 159-204.
469 Article 7 de la *Charte canadienne*.
470 L. M. COLLINS, 2015, préc. note 468, p. 8 (notre traduction).
471 *Ibid.* (notre traduction)
472 L. M. COLLINS, 2015, préc. note 468, p.521 (notre traduction).
473 Pour une analyse plus approfondie de la lecture environnementale de chacun de ces droits, voir notamment L. WORTSMAN, 2019, préc. note 468; NANDA Avnish. « Heavy Oil Processing in Peace River, Alberta: A Case Study on the Scope of Section 7 of the Charter in the Environmental Realm ». Journal of Environmental Law and Practice vol. 27, 2014, pp. 109-140.

en raison d'une insuffisance d'éléments étayant ce moyen[474]. Cet état de la jurisprudence canadienne pourra être renouvelée avec l'émergence de contentieux climatiques fondés, entre autres[475], sur le droit à la vie et à la sécurité dans la Charte canadienne[476].

69. Évolutions possibles de l'application de l'article 7 de la Charte canadienne. Ce renouvellement dépendra en partie de l'approche interprétative du juge, qui peut évoluer. Devant la formulation large de cette disposition, la Cour suprême doit nécessairement adopter une méthode d'interprétation aux fins de vérifier sa violation. Cette méthode a pu favoriser un temps une lecture « large et libérale » favorable aux requérants[477], basée sur une lecture téléologique d'un droit garanti par la charte, « c'est-à-dire d'une façon qui est justifiée par ses objets »[478]. Elle a cependant pu être écartée au profit d'une approche inspirée par l'intention des auteurs de la charte, ou le sens des termes utilisés au moment de la rédaction[479]. Ainsi, la juge Martin dans l'affaire *Poulin* a exprimé le refus de la Cour « d'accorder la priorité à la libéralité de l'interprétation plutôt qu'à l'objet »[480]. L'analyse adoptée par la Cour ici ne serait pas favorable à une interprétation extensive de l'article 7, puisque les rédacteurs de la Charte ont expressément entendu exclure le droit à un environnement sain des droits fondamentaux qu'elle protégeait[481]. Cette méthode interprétative, qui peut être qualifiée de « textualisme », ou d'« originalisme »[482] est critiquée, en ce qu'elle peut entraver l'évolution de l'application de la Charte canadienne[483]. Il ne semble pas cependant qu'elle

---

474 L. M. COLLINS, 2009, préc. note 468, p.42.

475 Dans le cadre des recours climatiques, sur les voies contentieuses alternatives à celles fondées uniquement sur les droits fondamentaux, et particulièrement la contestation des décisions administratives, voir : De LASSUS SAINT-GENIÈS Géraud. « Au-delà des droits de la personne, quelles perspectives pour le contentieux climatique au Québec ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 45, nº 3, 2020, pp. 507-515.

476 La plupart n'ayant par ailleurs pas été accueillis par le juge, notamment eu égard à l'étendue ou l'imprécision des décisions contestées (Cour fédérale, *La Rose c. Canada*, 2020 CF 1008 ; *Lho'imggin et al. c. Canada*, 2020 FC 1059). À ce jour, seule la Cour Supérieure de l'Ontario a admis la recevabilité d'une telle requête(Cour supérieure de l'Ontario, *Mathur c. Ontario*, 2020 ONSC 6918) ; les demandeurs ont cependant échoué, sur le fond, à démontrer des atteintes aux articles 7 et 15 de la Charte Canadienne (*Mathur v. His Majesty the King in Right of Ontario*, 2023 ONSC 2316.)

477 En ce sens, voir : FEASBY Colin, De VLIEGER David, et HUYS Matthew. « Climate Change and the Right to a Healthy Environment in the Canadian Constitution ». Alberta Law Review, vol. 58, nº 2, 2020, pp. 213-248, à la p. 233.

478 Cour suprême, *R. c. Poulin*, 2019 CSC 47, §53.

479 Cette méthode sort d'ailleurs de l'ordinaire dans la jurisprudence de la Cour suprême qui depuis l'arrêt *Edwards c. A.-G. for Canada* ([1930] A.C. 124) a adopté une ligne résolument détachée de l'intention du législateur en exprimant pour la première fois la métaphore aujourd'hui canonique de l'« arbre vivant » (voir notamment BROUILLET Eugénie, et GAGNON Alain-G.. « La constitution canadienne et la métaphore de l'arbre vivant : quelques réflexions politologiques et juridiques » *in* Constitutionnalisme, droits et diversité: mélanges en l'honneur de José Woehrling, par GAGNON Alain-G. et NOREAU Pierre, pp. 81-106. Les éditions Thémis, Montréal, 2017).

480 *R. c. Poulin*, 2019, préc. note 478,§55.

481 C. FEASBY, D. De VLIEGER *et al.*, 2020, préc. note 477, p. 234.

482 FEASBY Colin. « The Evolving Approach to Charter Interpretation ». Alberta Law Review, vol. 60, nº 1 (2022), pp. 35-66.

483 FEASBY Colin, 2022, préc. note 482, p. 36 et suivantes. Pour une analyse plus extensive de l'évolution des méthodes d'interprétation de la Cour suprême, voir not. Mac DONNELL, Vanessa. « The Enduring Wisdom of the Purposive

4.

puisse empêcher de reconnaitre une violation du droit à la vie et à la sécurité lorsqu'une pollution -par exemple- porte suffisamment atteinte aux conditions de vie pour qu'elles atteignent le seuil du contrôle exercé par les juges[484]. Par ailleurs, des précédents montrent que l'interprétation textualiste n'entrave pas nécessairement l'évolution des droits garantis par la Charte canadienne, car les juges peuvent utilement s'appuyer sur les engagements internationaux du Canada pour éclairer leur interprétation[485]. À l'égard de l'interprétation de l'article 7 de la Charte, il est enfin possible de citer le juge Rennie de la Cour d'appel fédérale dans le cadre de l'affaire *La Rose* :

> *La revendication d'un droit à un environnement sain et vivable, ainsi que la sanction législative d'un droit moins favorable que revendiqué, explorent la portée de l'article 7 et testent ses limites. L'argument est nouveau, mais il n'est pas voué à l'échec. Les tribunaux devraient faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de radier des revendications à un stade précoce. Il est bien établi que les revendications nouvelles, mais soutenables devraient pouvoir être invoquées afin de ne pas entraver le développement de la common law (arrêt Imperial Tobacco, par. 21). Le droit n'est pas statique et immuable : des actions vouées à l'échec hier pourraient être accueillies demain. C'est pourquoi les tribunaux doivent faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de radier des revendications et permettre, dans la mesure du possible, l'instruction de revendications nouvelles, mais soutenables.*[486]

Les juges restent donc ouverts à la possibilité de revendiquer un droit à l'environnement sur la base de l'article 7 de la Charte canadienne. Il faut cependant relever que ce lien impose un critère de gravité potentiellement difficile à appliquer en matière de protection de la biodiversité. Il impliquerait en effet que le juge attende que la perte de biodiversité dans un écosystème atteigne un point tellement extrême que des impacts directs sur la santé des requérants soient constatés. Plusieurs pistes semblent cependant permettre de limiter ou d'éviter une telle situation, comme notamment la synergie entre les Chartes canadienne et québécoise[487] ou la reconnaissance de principes constitutionnels environnementaux par les juges[488].

70. Les limites de l'application de la Charte canadienne dans la perspective de la protection de la biodiversité : le lien de causalité. S'il est possible d'envisager une interprétation

---

Approach to Charter Interpretation ». *In* The Suprising Constitution, par FROC Kerri, KISLOWICZ Howard, et MOON Richard, UBC Press. Vancouver, 2022 ; SIROTA, Leonid. « Purposivism, Textualism, and Originalism in Recent Cases on Charter Interpretation ». Queen's Law Journal 47, nº 1 (2022), pp. 78-112.

484 FEASBY Colin, 2022, préc. note 482, p. 236.

485 Comme ils ont pu le faire à l'égard du droit de grève et de négociation collective dans l'affaire *Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan* (Cour suprême, 2015 CSC 4). En ce sens, voir : FEASBY, C., De VLIEGER, D. *et al.*, 2020, préc. note 477, p. 236.

486 Cour d'appel fédérale, *La Rose c. Canada,* 2023 CAF 241 (CanLII), §109.

487 Voir *infra*, §76.

488 Voir *infra*, §69. En ce sens : COLLINS Lynda M., et SOSSIN Lorne. « Approach to Constitutional Principles and Environmental Discretion in Canada », University of British Columbia Law Review, n°52 (2019), pp. 293-343; GALLOWAY, Mari. « The Unwritten Constitutional Principles and Environmental Justice: A New Way Forward? », Ottawa Law Review vol. 52, nº 2 (2021), pp. 1-42.

de l'article 7 de la Charte canadienne qui permette de le rapprocher d'un droit à l'environnement, il faut souligner les limites de cette base juridique pour la protection de la biodiversité. Tout d'abord et de manière évidente, s'il est permis d'espérer des juges qu'ils viennent reconnaitre qu'une atteinte grave à l'environnement puisse représenter une atteinte et un danger pour la vie ou la sécurité des requérants, il semble qu'en l'état actuel de la jurisprudence le déclin de la biodiversité sera difficilement accueilli à ce titre. En effet, bien que la professeure Collins ait pu estimer que la Cour suprême figure parmi les juridictions les plus éduquées à l'environnement[489], certaines étapes sont à franchir avant de sanctionner la violation de l'article 7 dans le contexte d'un environnement trop peu diversifié. Il s'agit tout d'abord pour les juges d'accepter le lien entre la perte de biodiversité et les risques pour la sécurité, la santé et la vie humaine. Bien que les connaissances scientifiques permettent de mettre en évidence et justifier ce rapport, les juges qui cherchent un lien direct peuvent rencontrer ici des difficultés. En effet, le risque étudié ne correspond pas à des pathologies dont la causalité est facilement imputable à une pollution spécifique et distinguable d'autres facteurs externes[490]. Au contraire, la relation entre biodiversité et santé humaine est complexe[491]. Ainsi, s'il est possible d'identifier une zoonose spécifique à une espèce particulière, il est bien plus difficile de distinguer l'impact que le déclin de la biodiversité a pu avoir, ou non, sur le développement et la propagation de cette pathologie. Au-delà des crises aigues que représentent les épidémies, le risque sanitaire lié à la dégradation de la diversité biologique est plutôt de nature chronique et multifactoriel, comme les pathologies liées à la pollution de l'air ou de l'eau. Par ailleurs une partie de l'importance de la biodiversité pour la santé réside dans son potentiel à fournir de nouvelles solutions médicales. Le maintien et la protection de la biodiversité aux fins de protéger la santé poursuivent donc un objectif de prévention, voire de précaution[492]. Dès lors, il apparait difficile pour des justiciables d'arriver à démontrer une atteinte à leur droit à la vie ou à la sécurité basée sur le manque de diversité de leur environnement. Cette difficulté est accentuée par le champ d'application de la Charte canadienne.

---

489 L. M. COLLINS, 2009, préc. note 468, p.18.

490 Comme c'est le cas par exemple du mésothéliome, pathologie caractéristique d'une exposition prolongée à l'amiante. Sur les difficultés d'établir une causalité entre pollution et atteinte au droit à l'environnement, voir notamment : TISSIER-RAFFIN Marion, MORIN Didier, GALEY Louis, et GARRIGOU Alain. « Rendre effectif le droit à un environnement sain : les défis scientifiques et juridiques soulevés par le concept d'exposome ». Revue juridique de l'environnement, nº HS20 (2020), pp. 39-80.

491 Voir notamment : CHIVIAN Eric. "Biodiversity: its importance to human health." *Center for Health and the Global Environment,* vol. 23, *Harvard Medical School, Cambridge* (2002) ; PIM Martens et BEUMER Carijn. « Biodiversity Keeps People Healthy ». *In* Health of People, Places and Planet, BUTLER Colin D., DIXON Jane (dir.), Australian National university press (2015). Voir aussi *supra*, la relation entre biodiversité et zoonoses.

492 Voir *Infra* pour l'application du principe de précaution.

71. Les limites de l'application de la Charte canadienne dans la perspective de la protection de la biodiversité : la nécessité d'une action gouvernementale. La Charte canadienne, contrairement à son équivalent québécois, n'a vocation à s'appliquer qu'aux gouvernements[493]. Certes, ce champ est étendu, et notamment en considérant l'interprétation de la Cour suprême dans l'affaire *Spraytech*[494] qui estime que tous les niveaux de gouvernements -y compris provinciaux et municipaux- sont concernés par la protection de l'environnement. Il en reste néanmoins que les justiciables, pour invoquer la violation de leurs droits protégés par la Charte canadienne, doivent faire le lien entre la violation et une intervention de la personne publique. Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées pour qualifier des interventions publiques de nocives pour l'environnement. En premier lieu, et de manière directe, les gouvernements peuvent mener des activités ou contrôler des installations elles-mêmes à l'origine de pollutions[495]. En deuxième lieu, l'action gouvernementale peut prendre la forme de l'autorisation d'une activité polluante qui, elle, porte atteinte au droit à la vie ou à la sécurité[496]. Une troisième hypothèse peut être l'insuffisance des standards et des nomenclatures adoptés par les gouvernements face au risque de dommage environnemental[497]. Enfin, l'intervention publique peut consister en une carence fautive des gouvernements pour contrôler et sanctionner la bonne application de leurs normes environnementales[498]. Il est possible d'envisager plusieurs cas pour illustrer ces hypothèses dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine. Pourraient être en effet qualifiées d'interventions publiques nocives à la biodiversité urbaine des autorisations d'urbanisme lorsqu'elles permettent des projets qui portent des atteintes très importantes aux milieux naturels urbains, mais aussi les lacunes des évaluations environnementales pour anticiper ces impacts, ou les carences dans le contrôle et le suivi des mesures de protection ou de restauration des écosystèmes. L'exigence d'une intervention de la personne publique n'empêche donc pas forcément d'envisager d'invoquer la Charte canadienne dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine. Il faut cependant relever des limites à cette hypothèse. La première limite porte sur les domaines dans lesquels la personne publique n'est pas intervenue. Ainsi, la Charte canadienne ne permet pas de combler des « vides normatifs »[499]. Appliquée à la question de la biodiversité urbaine, des angles morts peuvent en effet

---

493 Charte canadienne, article 32.
494 Cour suprême, *Spraytech c. Hudson (ville)*, préc. note 36. En ce sens, voir : COLLINS L. M., 2015, préc. note 468, p. 519.
495 COLLINS L. M., 2009, préc. note 468, p.17.
496 *Ibid.*
497 *Ibid.*, p.18.
498 COLLINS L. M., 2015, préc. note 468, p.525.
499 WORSTMAN Lauren. « "Greening" the Charter: Section 7 and the Right to a Healthy Environment ». Dalhousie Journal of Legal Studies vol. 28 (2019), p. 266 (notre traduction).

apparaitre, notamment à l'égard de la biodiversité ordinaire[500], qui ne bénéficie pas de protection particulière. Par ailleurs, il est incertain que le droit à la vie de l'article 7 permette de fonder des requêtes visant la reconnaissance de « libertés ou droits positifs »[501], aussi appelés « droits-créances ». Ainsi, s'il apparait que la doctrine internationale considère généralement que le droit à un environnement sain fonde des droits-créances et des actions positives de la part de l'État, la jurisprudence canadienne n'a pas encore résolu cette question à l'égard du droit à la vie et à la sécurité protégé par la Charte canadienne[502]. Il peut être craint qu'en l'absence d'une reconnaissance explicite d'un droit-créance, les gouvernements ne soient pas encouragés à agir ou à engager des dépenses. Cette remarque doit être nuancée par le caractère relatif de la distinction entre droits positifs et négatifs :

> *Comme c'est souvent le cas, ce qui était autrefois présenté de manière binaire comme noir ou blanc se révèle, à un œil post-moderne, être peint en de nombreuses nuances de gris. Un examen plus approfondi montre que les droits négatifs nécessitent parfois des actions et des dépenses, tandis que la réalisation des droits positifs peut nécessiter une non-interférence.*[503]

Cette approche est confirmée par la Cour d'appel fédérale dans la suite de l'affaire *La Rose*[504]. Le juge Rennie, au nom de la majorité, a en effet considéré que la question de la nature négative ou positive d'un droit relevait d'une « dichotomie parfois fausse »[505]. Il cite la juge Abella lorsqu'elle déclarait que « [t]ous les droits ont des aspects positifs, parce qu'ils existent au sein d'un appareil étatique positif et sont mis en application par celui-ci »[506] et que « [d]es manipulations syntaxiques appropriées peuvent aisément déplacer la plupart des cas au-delà de la ligne de démarcation »[507]. Cette distinction étant finalement peu pertinente à leur regard, les juges de la Cour d'appel fédérale acceptent que des « circonstances particulières »[508] pourraient permettre la revendication de droits positifs. À l'égard des effets du changement climatique, ils s'abstiennent de trancher mais renvoient au juge du fond en concluant que « s'il ne s'agit pas là de circonstances particulières, il est difficile

---

[500] Voir *Infra*, La nécessaire protection de la biodiversité ordinaire, p. 269.
[501] Selon Colin Feasby, il faut distinguer les libertés négatives et positives « Les libertés négatives sont celles qui exigent des autres qu'ils s'abstiennent d'interférer avec le détenteur des droits individuels. Un exemple classique de liberté négative est la liberté d'expression, qui exige généralement que l'État s'abstienne de limiter les activités d'expression d'un individu. Les libertés positives sont celles qui exigent des autres qu'ils prennent des mesures pour réaliser la liberté du détenteur des droits individuels. Un exemple de liberté positive est le droit à un revenu de base ou à l'aide sociale, qui nécessite un paiement de la part de l'État » FEASBY, C., De VLIEGER, D. *et al.*, 2020, préc. note 477, p. 239 (notre traduction).
[502] *Ibid.*, COLLINS L. M., 2009, préc. note 468, p.32-33.
[503] C. FEASBY, D. De VLIEGER *et al.*, 2020, préc. note 477, p. 239 (notre traduction).
[504] *La Rose c. Canada,* 2023, préc. note 486.
[505] *Ibid.*, §103.
[506] *La Rose c. Canada,* 2023, préc. note 486, citant l'opinion dissidente dans l'arrêt *Toronto (Cité) c. Ontario (Procureur général)*, 2021 CSC 34 (CanLII), au §153.
[507] *Ibid.*
[508] *Ibid.*, §115.

de concevoir qu'une telle situation puisse exister, mais cela reste à déterminer [par les juges] »[509]. Il est donc possible d'imaginer, malgré cette incertitude, que les juges puissent être amenés à contrôler l'insuffisance de l'intervention publique (lorsque ce critère est rempli) pour protéger le droit à l'environnement. Il serait encore nécessaire néanmoins, qu'ils acceptent par ce moyen de faire le lien entre droit à un environnement sain et biodiversité.

S'il est accepté que la protection de la biodiversité entre dans les composantes du droit à un environnement sain, il s'agit de s'interroger sur les conséquences de cette acception à l'égard des milieux urbains. Il apparait en effet que l'urbanisation de l'humanité soit un phénomène constitutif de l'anthropocène. Il semblerait que si le droit à un environnement sain doit être rendu effectif, il ne peut exclure les conditions de vie de la majorité des êtres humains. La reconnaissance d'un droit à un environnement sain en ville ne peut donc, dans le contexte de l'anthropocène, relever de l'oxymore.

§2. Le droit à un environnement sain comme fondement d'une protection de la biodiversité urbaine

72. La perspective de revendiquer la protection de la biodiversité urbaine au titre du droit à un environnement sain est encore aujourd'hui très hypothétique. Il est en effet possible de voir, à travers le droit positif et la jurisprudence, que la biodiversité urbaine, bien qu'identifiée en droit, n'est pas valorisée et protégée au même titre que dans d'autres milieux (A). Il apparait cependant qu'une évolution du droit à un environnement sain semble envisageable pour justifier la protection de la biodiversité urbaine (B).

A. L'effectivité limitée du droit à un environnement sain en milieu urbain

73. L'environnement urbain selon les juges en France : nécessairement dégradé ? La jurisprudence qui concerne le contrôle par les juges des conditions de vie en ville montre que ceux-ci considèrent le milieu urbain comme un environnement intrinsèquement dégradé. Ainsi, les nombreux contentieux administratifs en France au sujet de la pollution atmosphérique ont amené les juridictions à répéter que la vie en ville[510] (ou une zone urbanisée[511]) comportait des « risques

[509] *Ibid.*, §116.
[510] Voir not. Cour administrative d'appel de Paris, 1ère chambre, 11 mars 2021, n° 19PA02868.
[511] Cour administrative d'appel de Lyon, 3ème chambre, 13 décembre 2023, n° 21LY00247, cons. 13.

écologiques inhérents »[512]. Ce considérant est sans doute inspiré de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme qui a estimé en 2005 dans sa décision *Fadeïeva c. Russie*[513] qu'il « ne peut y avoir de grief défendable sous l'angle [du droit au respect du domicile, de la vie familiale ou de la vie privée du requérant] lorsque le préjudice allégué est négligeable rapporté aux risques écologiques inhérents à la vie dans n'importe quelle ville moderne »[514]. Il résulte de cette analyse de la part des juges tant européens que français que le droit à un environnement sain (ou son équivalent dans la jurisprudence de la Cour EDH) est relativisé en fonction du contexte[515]. La gravité des atteintes est donc appréciée au regard du caractère des lieux, et par exemple, « une zone à vocation industrielle ne peut jouir de la même protection environnementale que les zones résidentielles »[516]. Cette approche, bien que qualifiable de pragmatique, peut aboutir à un effet pernicieux. Ainsi, les atteintes au droit à un environnement sain doivent -pour être sanctionnées par le juge- être d'autant plus graves que le milieu de vie des requérants est dégradé. Cette approche laisse même penser à une atténuation de la responsabilité calquée sur la faute de la victime -faute constituée par le choix de résider en ville[517]. Dès lors et paradoxalement, le contrôle par les juges des atteintes à ce droit anthropocentré se fait moins strict à l'égard des conditions de vie de la majorité des justiciables. Il faut donc voir dans cette admission d'un certain degré de dégradation de l'environnement inhérent à la vie en ville un affaiblissement du droit à un environnement sain, qui ne peut protéger dans ce cadre que contre les atteintes les plus graves. Il résulte des observations précédentes sur le lien entre le droit à un environnement sain et la protection de la biodiversité que cette exigence de gravité ne semble pas favorable, en l'état de la jurisprudence, à la reconnaissance par les juges d'une violation du droit à un environnement sain comme conséquence d'une dégradation ou d'un niveau trop faible de biodiversité en ville.

74. La personnalisation des atteintes au droit à un environnement sain par les juges québécois. Lorsqu'ils sont confrontés à la question de l'évaluation de la gravité des atteintes au droit à un environnement sain en milieu urbain, les juges québécois constatent la même difficulté. Ils n'ont cependant pas fait le choix de recourir au contexte spatial des atteintes pour déterminer leur degré de gravité mais se réfèrent au ressenti individuel des requérants. Ainsi, le juge Baudoin

---

512 En ce sens, not. : Cour administrative d'appel de Lyon, 29 novembre 2021, n° 19LY04397 ; Cour administrative d'appel de Versailles, 23 mai 2023, n° 18VE01431 ; Cour administrative d'appel de Paris, 11 mars 2021, n° 19PA02873
513 CEDH, *Fadeïeva c. Russie*, 9 juin 2005, n°55723/00.
514 *Ibid.*, cons. 69.
515 EDEL Frédéric. « Les obligations en trompe-l'œil des États parties à la convention européenne des droits de l'homme en matière d'environnement », *Revue française d'administration publique*, vol. 179, nº 3 (2021), pp. 697-713.
516 CEDH, *Martínez Martínez et Pino Manzano c. Espagne*, 3 juil. 2012, § 48. Il faut relever pour le cas d'espèce la situation irrégulière des requérants qui ont aménagé un espace résidentiel attenant à leur local professionnel, dans une zone où la réglementation d'urbanisme ne permettait pas un tel usage.
517 BRIMO Sara. « Changer d'air ? » AJDA, nº 19 (31 mai 2021), p.1111.

dans l'arrêt *Gagné c. Boulianne* a-t-il considéré lors du contrôle d'une atteinte au droit à l'environnement protégé par la LQE[518] :

> *Nous ne sommes évidemment pas ici en présence d'une contravention à une norme objectivement fixée (par exemple, de tant de décibels). Le "bien-être" et le "confort" d'un être humain sont des concepts relatifs, flexibles, susceptibles de varier dans le temps, dans l'espace, selon l'état même de la personne qui invoque le respect de ce droit et diverses circonstances. Ils exigent donc pour déterminer s'il y a ou non violation de la loi, plus qu'une simple constatation.*[519]

L'approche ainsi adoptée par les juges québécois semble plus pertinente à l'égard du droit à un environnement sain, parce que calquée sur les effets d'atteintes à l'environnement sur la santé ou le ressenti individuel des requérants. Ils ont ainsi pu connaitre et contrôler des atteintes au droit à un environnement sain en ville[520]. Dans l'affaire *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*[521], les juges ont montré leur prise en compte du contexte urbain, pour cependant expliquer qu'il n'écarte pas le droit à un environnement sain :

> *Nous reconnaissons que, dans la pondération des effets préjudiciables et bénéfiques du Règlement, il faut tenir compte du fait que l'activité expressive se déroulait dans une rue commerciale très animée le soir, dans une grande ville moderne. Cela ne signifie pas pour autant que ses résidents doivent nécessairement subir des abus dans la jouissance de leur environnement. Ainsi que l'a écrit le juge Chamberland, « [l]es citoyens d'une ville, même s'il s'agit d'une ville de la taille de Montréal, ont droit à un environnement sain.*

Cette lecture accentue en revanche la nécessité de matérialiser une atteinte actuelle, qui peut être personnelle ou collective[522]. Dans le cadre du contentieux environnemental, cette exigence peut être particulièrement sévère, car elle restreint la possibilité de recourir au juge en amont de la

---

[518] Article 19.1 de la LQE.

[519] Cour d'appel du Québec, *Gagné c. Boulianne*, 19 mars 1991, (1991 RJQ 893). Il convient de noter que cette analyse des juges a été rendue nécessaire par les moyens soulevés par les requérants. Il s'agissait en effet ici de sanctionner une atteinte à l'interdiction générale de polluer établie par la LQE à la fin du dernier alinéa de l'article 20. Cet article prévoit en effet une interdiction de polluer au-delà des plafonds prévus par règlement (al.1), d'émettre des substances elles aussi désignées par un règlement (al.2), ou à titre subsidiaire, toute autre pollution « susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens » (al.2). Les juges ne peuvent donc ici s'appuyer sur des dispositions réglementaires pour apprécier la pollution et sont donc contraints de mener cette analyse *in concreto* des effets de la pollution.

[520] Voir par exemple *Nadon c. Montréal (Ville de)*, Cour Supérieure du Québec, 24 janvier 2007, (2007 QCCS 150). Il est à noter que l'affaire dont il est question ici est fondée sur les conséquences de pollens allergènes sur la requérante (ainsi que les intérêts du groupe qu'elle visait à représenter).

[521] *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, Cour suprême, 3 novembre 2005 (2005 CSC 62), §99. La mention à la modernité fait remarquablement écho à celle de la Cour Européenne des droits de l'Homme dans l'arrêt *Fadeïeva* (préc. note 513), et laisse apparaitre un potentiel nouveau critère de la ville (tradition contre modernité). La ville moderne est celle qui est active, dynamique, animée… polluée ?

[522] Voir not., relativement à la même affaire, *Nadon c. Anjou (Ville),* Cour d'appel du Québec, 4 août 1994, (1994 RJQ 1823).

réalisation d'un risque[523] et rend complexe l'établissement d'un lien de causalité en cas d'atteinte dont les causes sont multifactorielles. L'approche retenue par les juges au Canada, si elle ne restreint pas la possibilité de fonder une requête sur le fondement du droit à l'environnement en ville, semble donc en l'état actuel insuffisante pour protéger la biodiversité urbaine par le recours au droit à un environnement sain. Elle nécessite en effet, pour atteindre cet objectif, le développement d'une culture écologique.

75. Le développement d'une culture écologique. La jurisprudence en France comme au Québec ne semble pas aujourd'hui favorable à la reconnaissance d'un droit à un environnement sain en ville qui permette de protéger la biodiversité urbaine. Un préalable nécessaire semble reposer sur la « culture écologique » des juges. Selon la professeure Collins, celle-ci peut être définie comme une « compréhension de base du fonctionnement des écosystèmes, y compris le rôle que les êtres humains jouent dans le monde naturel »[524]. Cette compréhension intègre, entre autres, la conscience des préoccupations scientifiques au sujet de « la préservation de la diversité biologique, les effets du changement climatique mondial et la capacité des écosystèmes à maintenir la vie »[525]. La formation des juges au droit de l'environnement et plus précisément au fonctionnement des écosystèmes pourrait donc les entraîner à reconnaître et protéger le lien entre la biodiversité, l'environnement sain et le droit à la vie. Par ailleurs, l'environnementalisation des droits fondamentaux existants peut entrainer l'intégration des principes du droit de l'environnement dans les modalités du contrôle des juges. Il semble qu'en France, l'approche systémique du Conseil constitutionnel[526] aille en ce sens, en encourageant une lecture croisée des dispositions de la Charte française entre elles et avec les autres droits fondamentaux. Au Québec, selon certains auteurs[527], les juges pourraient intégrer dans leur lecture des violations de l'article 7 de la Charte canadienne des principes issus des engagements internationaux du Canada en matière environnementale, notamment le principe de précaution[528] et le principe de non-régression[529]. Par ailleurs, ils pourraient reconnaitre l'existence de droits procéduraux liés aux droits environnementaux, comme

---

[523] Il faut cependant noter que, dans le cadre du droit à la vie et la sécurité de la Charte canadienne, les juges de la Cour d'appel fédérale ont estimé que des atteintes peuvent être constatées lorsque « des mesures législatives ou des actes du pouvoir exécutif créent ou accentuent un risque pour la vie, la liberté ou la sécurité de la personne » (*La Rose c. Canada,* 2023, préc. note 486, §110, nos soulignements). Les juges sont donc ouverts, dans le cadre du droit protégé par l'article 7 de la Charte canadienne, à contrôler et sanctionner des atteintes potentielles.
[524] COLLINS L. M., 2009, préc. note 468, p. 7 (notre traduction).
[525] KLEMOW Kenneth M., *Basic Ecological Literacy: A First Cut*, Wikes University (en ligne : http://klemow.wilkes.edu/basic-lit.html), tel que cité par *Ibid.*, p.8.
[526] Voir *supra*, §64.
[527] Voir notamment en ce sens L. WORSTMAN, 2019, préc. note 468, L. M. COLLINS, 2009, préc. note 468, L. M. COLLINS, 2015, préc. note 468.
[528] L. WORSTMAN, 2019, préc. note 517, p. 258.
[529] *Ibid.,* p. 259.

notamment le droit à l'information et le droit à la participation aux décisions ayant une incidence sur l'environnement[530]. Une telle lecture serait encore plus plausible si les juges reconnaissent une synergie entre le droit à l'environnement de la Charte québécoise et le droit à la vie et à la sécurité de la Charte canadienne.

76. Une synergie entre les droits fondamentaux des chartes québécoises et canadiennes. En effet, si la valeur de l'article 46.1 de la Charte québécoise est réduite à un principe, il n'en reste pas moins que ce rôle le destine à orienter la lecture des juges lorsqu'ils interprètent le droit. Dans ce cadre, il est tout à fait possible d'imaginer que la lecture du droit à la vie et à la sécurité de la Charte canadienne se fasse à la lumière du droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité de la Charte québécoise. Il apparait dès lors que, au moins en ce qui concerne le contrôle des interventions publiques des gouvernements municipaux et provinciaux du Québec, les juges pourraient sanctionner, sur le fondement de l'article 7 de la Charte canadienne, des atteintes à la biodiversité. S'ils acceptent -comme il est possible de l'envisager- d'imposer des actions positives, leur contrôle pourrait alors s'étendre à chercher si les gouvernements ont mis en œuvre des mesures adaptées pour protéger et rétablir la biodiversité[531]. Dans le cas contraire, leur examen serait limité aux mesures nocives à la biodiversité, comme des autorisations d'utilisation de produits phytosanitaires, des autorisations de destruction d'écosystèmes, etc.

B. Les fondements juridiques prospectifs de la protection de la biodiversité urbaine par le droit à un environnement sain

77. Les juges québécois comme français n'ont pas encore été sollicités pour reconnaitre que le droit à un environnement sain permet de protéger la biodiversité urbaine. Si leur jurisprudence peut sembler à certains égards encore défavorable à cette reconnaissance, il est possible de voir comment elle pourrait émerger à partir d'une lecture combinée de plusieurs droits fondamentaux.

78. Le principe de précaution en droit français et québécois. En premier lieu, il semble que la protection de la biodiversité urbaine puisse se justifier par une approche de précaution. Le principe de précaution a été consacré en droit international par l'article 15 de la Déclaration de Rio de 1992. Selon le professeur De Sadeleer, il « empêche que l'on retarde l'adoption de mesures de protection de l'environnement en prétextant de la nature encore incertaine des risques incriminés. Inversement, il condamne la précipitation en incitant à retarder l'exécution des projets dont les

---

[530] *Ibid.*, p. 271.
[531] Voir en ce sens : *La Rose c. Canada,* 2023, préc. note 486, §110.

risques n'auraient pas été suffisamment identifiés »[532]. Ce principe a été intégré aux ordres juridiques québécois et français. En France, il a été introduit par la loi Barnier[533], puis hissé à une valeur constitutionnelle par sa reconnaissance dans l'article 5 de la Charte de l'environnement. Il y est défini ainsi :

> *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.*

Le principe de précaution en droit français a été accueilli par les juridictions pour le contrôle de constitutionnalité *a priori*[534], *a posteriori*[535] et le contrôle des actes règlementaires[536]. En droit québécois, c'est dans la Loi sur le développement durable[537] que ce principe est consacré parmi ceux applicables à l'administration dans l'exercice de ses compétences[538]. Il prévoit que « lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement »[539]. Il faut noter par ailleurs que si le principe de précaution n'est pas formellement reconnu comme un principe constitutionnel, il est néanmoins utilisé par les juges comme source de droit international qui les inspire dans leur interprétation. Depuis l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*[540], les principes de droit international, même non transposés en droit interne, peuvent en effet orienter la lecture des droits fondamentaux. Le principe de précaution était notamment évoqué par la juge L'Heureux-Dubé pour la majorité dans la décision *Spraytech*, rendue avant l'adoption de la Loi sur le développement durable[541]. La Cour suprême accepte ainsi les arguments de la Ville de Hudson qui justifiait son interdiction de pesticides notamment comme une mesure de précaution à l'égard du risque pour la santé de ses habitants[542]. Il peut par ailleurs trouver un fondement dans l'article 20 *in fine* de la Loi sur la qualité

---

[532] DE SADELEER Nicolas. « Le principe de précaution en droit international et en droit de l'Union européenne », éd. Dominique Reynié, *Innovation politique 2012*. Presses Universitaires de France, 2012, pp. 409-435, à la p. 410.
[533] Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite « Loi Barnier »), préc. note 375.
[534] Conseil constitutionnel, 19 juin 2008, préc. note 377.
[535] Conseil constitutionnel, 11 octobre 2013, *Sté Schuepbach Energy LLC*, n° 2013-346 QPC § 20.
[536] Conseil d'État, 19 juillet 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul, n° 328687.
[537] Préc. note 37.
[538] Le principe de précaution est aussi évoqué dans les articles 31.76 et 31.102 de la loi sur la qualité de l'environnement.
[539] *Ibid.*, article 6.
[540] *Baker c. Canada (ministre de la citoyenneté et de l'immigration)*, CSC, 9 juillet 1999 ([1999] 2 S.C.R. 817).
[541] *Spraytech c. Hudson (ville)*, préc. note 36, §31.
[542] Bien qu'il nous semble qu'en l'espèce les juges n'aient pas expliqué de manière satisfaisante la distinction qu'ils opéraient entre précaution et prévention, en rapprochant les deux principes dans leur considérant : « Dans le contexte des postulats du principe de précaution, les craintes de la Ville au sujet des pesticides s'inscrivent confortablement sous la rubrique de l'action préventive » (*Ibid.*, §32).

de l'environnement qui vise à prohiber toute pollution « susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens ». Selon la professeure Trudeau, le qualificatif « susceptible » peut élargir l'application de cet article aux risques éventuels[543]

79. Le droit à la biodiversité urbaine en application du principe de précaution. Il semble que les questions qui entourent la protection de la biodiversité urbaine justifient l'application du principe de précaution. Sa mise en œuvre est en effet indiquée, ainsi que vu précédemment, par l'existence d'incertitudes scientifiques[544] à l'égard d'un risque de dommage grave et irréversible. Dans le cas de la biodiversité urbaine, les incertitudes sont nombreuses. Tout d'abord, les connaissances des écosystèmes urbains sont lacunaires, notamment du fait du manque d'inventaires écologiques[545] et de la relative jeunesse scientifique de l'écologie urbaine[546]. Dans ce cadre, le risque est celui de la propagation d'espèces envahissantes, de la destruction d'écosystèmes ou de la disparition d'espèces endémiques, ce qui peut satisfaire le critère de gravité et d'irréversibilité[547]. Par

---

[543] Voir en ce sens : TRUDEAU Hélène. « La précaution en cas d'incertitude scientifique : une des interprétations possibles de l'article 20 in fine de la Loi sur la qualité de l'environnement ? » *Les Cahiers de droit*, vol. 43, nº 1, 12 avril 2005, pp. 103-136.

[544] Le juge québécois a précisé son examen de l'incertitude dans Cour supérieure du Québec, *Centre québécois du droit de l'environnement c. Oléoduc Énergie Est ltée*, 2014 (préc. note 403), qui cite la Cour d'appel du Québec *Courses automobiles Mont-Tremblant inc. c. Iredale*, 2013 QCCA 1348 (CanLII). Ainsi, « l'application de ce principe de précaution ne peut se satisfaire d'hypothèses, il renvoie à la probabilité d'un préjudice : " J'estime également que, même si l'article 20 L.q.e., dans ce dernier volet, permet certainement de considérer le principe de précaution, son application ne peut se satisfaire d'hypothèses. L'article 20 parle d'un contaminant dont l'émission est « susceptible de porter atteinte » (« is likely to affect ») à la vie, la santé, la sécurité des humains, etc. Comment interpréter cette expression? Elle est assez large et peut sans doute inclure l'idée de « capacité latente » tout comme elle inclut certainement un événement « occasionnel ». Elle ne peut cependant faire renvoi à la simple possibilité d'un préjudice, ce que confirme du reste l'usage du mot « *likely* » dans la version anglaise. Ce mot désigne ce qui est « *probable ; such as well might happen or be true* » ou « *to be reasonably expected* ». L'on envisage donc ici autre chose que des conjectures " ». Le juge français se base, lui, sur la persistance de la probabilité d'un dommage réel, en l'état des connaissances scientifiques. Ainsi, il a considéré que « lorsque des incertitudes subsistent sur l'existence ou la portée de risques, des mesures de protection peuvent être prises sans attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées. Une application correcte de ce principe présuppose l'identification des conséquences potentiellement négatives d'un produit et une évaluation complète du risque fondée sur les données scientifiques les plus fiables et les résultats les plus récents de la recherche internationale. Lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué en raison de la nature insuffisante, non concluante ou imprécise des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives » (Conseil d'État, 3e et 8e chambres réunies, 3 octobre 2016, n°388649, note D. POUPEAU, AJDA 2016, p.1836, F. TESSON, JCP A 2016, p.778.

[545] Voir *infra* §337 et suivants.

[546] Voir *supra* La biodiversité urbaine : la redécouverte de la nature en ville par l'écologie scientifique, p. 18.

[547] Cette lecture est confortée par les jurisprudences en ce sens du juge administratif français (Conseil d'État, 11 septembre 2020, *Ligue pour la protection des oiseaux et Association One voice*, n° 443482 et 443567 : application du principe de précaution dans le cadre d'un référé à l'encontre de l'arrêté ministériel organisant les modalités de la chasse à la tourterelle) et du juge européen (Cour de justice de l'Union Européenne, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry*, 10 octobre 2019, C-674/17 : application du principe de précaution dans le cadre d'un renvoi préjudiciel à l'égard du plan finlandais de gestion du loup, la cour considère que ce principe implique que « si l'examen des meilleures

4.

ailleurs, il existe des incertitudes sur les conséquences de la dégradation de la biodiversité urbaine sur la santé et sur les capacités des écosystèmes à fournir des services écosystémiques face aux effets combinés du déclin de la biodiversité et du changement climatique. Les risques associés à ces incertitudes sont ici plus anthropocentrés, ce qui justifie la pertinence du cadre du droit à un environnement sain. Le critère de gravité doit alors être apprécié à l'échelle des populations concernées. La proportion démographique des milieux urbains et leur vulnérabilité face aux effets du changement climatique peuvent ainsi atteindre la gravité requise. Par ailleurs, à moins d'adopter une approche résolument technocentrée et de considérer que ces risques peuvent être réduits par la mise en œuvre de solutions issues de la géo-ingénierie -dont l'efficacité est elle-même incertaine- il semble que le critère de l'irréversibilité du dommage soit lui aussi rempli. Un argument peut donc se fonder sur le droit à un environnement sain avec l'apport du principe de précaution pour justifier la protection de la biodiversité urbaine face aux dommages graves et irréversibles que pourraient causer son déclin. Cet argument peut être invoqué dans le cas de la perte ou la dégradation d'écosystèmes, mais il semble encore insuffisant pour fonder des recours pour demander la réalisation d'un droit-créance.

80. Droit à un environnement sain et générations futures. L'articulation du droit à un environnement sain avec l'intérêt (ou les droits) des générations futures peut être une autre piste à explorer. Ce concept -ou centre d'intérêt[548]- existe en droit français dans le préambule de la Charte de l'environnement et sa normativité a été renforcée par le Conseil constitutionnel[549]. Ainsi, le préambule de la Charte reconnait que « les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ». L'articulation effectuée par le Conseil constitutionnel tend à interpréter les « besoins » des générations futures -et des autres peuples- comme leur droit de vivre dans un environnement sain. Au Québec, l'intérêt des générations futures n'est reconnu ni dans la Charte canadienne, ni dans la Charte québécoise. Ce serait d'ailleurs, selon certains auteurs, l'apport de la reconnaissance expresse d'un droit à un environnement sain dans la Charte canadienne, car l'intérêt

---

données scientifiques disponibles laisse subsister une incertitude sur le point de savoir si une telle dérogation nuira ou non au maintien ou au rétablissement des populations d'une espèce menacée d'extinction dans un état de conservation favorable, l'État membre doit s'abstenir de l'adopter ou de la mettre en œuvre ». Dans certains cas, l'irréversibilité peut être nuancée (hypothèse de la restauration d'un écosystème). Voir aussi en ce sens, pour le Québec, les potentialités de l'application du principe de précaution à la protection des espèces dans le cadre de la Loi sur les espèces en péril : TRUDEAU Hélène, et LEROUX Thérèse. « Conjurer un sort incertain : le principe de précaution et l'évaluation des espèces en péril au canada ». *Revue du Barreau canadien*, vol. 87, nº 1, 2008, pp. 161-202.

[548] Selon la classification opérée par A. MEYNIER, 2017, préc. note 273, p.111.

[549] Voir *supra*, §B (La valeur et la portée du droit à l'environnement sain en France).

des générations futures est un principe inhérent à ce droit[550]. D'autres estiment que cet intérêt est protégé par la doctrine constitutionnelle du *public trust*[551]. Il faut en outre relever l'existence d'un contentieux climatique collectif représentant les intérêts des générations futures face à l'inaction climatique du Canada[552]. Si cette requête a échoué au stade de la recevabilité -en cause, la pertinence de la procédure d'action collective- elle montre la volonté d'étendre l'application de l'article 7 de la Charte canadienne pour l'avenir[553]. Enfin, il faut relever que la Loi sur le développement durable associe la préservation des besoins des générations futures au développement durable[554], mais surtout à la protection de la biodiversité : « la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures »[555].

81. La protection de la biodiversité urbaine comme garantie du droit à un environnement sain des générations futures. Il ressort des observations précédentes que le concept de génération future puisse être mobilisé au prisme du droit à un environnement sain pour justifier la protection de la biodiversité urbaine. Cette approche permet d'alléger le fardeau de la preuve de la causalité, car le droit à un environnement sain n'est plus invoqué pour contester une atteinte mais afin de préserver les conditions de vie des générations futures[556]. Dans ce cadre, il est aussi plus facile de justifier un lien entre la préservation de la biodiversité urbaine et la garantie d'un environnement sain dans l'avenir. En effet, si la biodiversité peut avoir des effets complexes et incertains sur la santé, il apparait nettement qu'elle constitue un caractère essentiel pour le bon fonctionnement, l'adaptation et la résilience des écosystèmes et des espèces. Le déclin de la biodiversité, s'il ne provoque pas des effets qui permettent immédiatement de qualifier une atteinte au droit à un environnement sain (en tout cas dans son volet sanitaire) fait peser un risque sur l'environnement dans l'avenir. La protection de la biodiversité urbaine, dans ce cadre, devient une

---

[550] Voir en ce sens, WORSTMAN Lauren. « "Greening" the Charter: Section 7 and the Right to a Healthy Environment », Dalhousie Journal of Legal Studies, n°28 (2019), pp. 245-285.
[551] M. GALLOWAY, 2021, préc. note 488.
[552] Cour d'appel du Québec, *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, C.A.Q., 13 décembre 2021, (2021 QCCA 1871).
[553] Pour un examen des moyens déployés par les requérants dans cette affaire, voir : De LASSUS St-GENIÈS Géraud, « *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada* », *in* COURNIL Christel (dir.), *Les grandes Affaires Climatiques*, DICE éditions, Aix-en-Provence, 2020, pp. 235-246. Il est cependant contesté que l'affaire aurait été reçue favorablement par les juges sur la base de l'intérêt des générations futures. Ce moyen était en effet construit autour d'une articulation entre le droit à la vie de l'article 7 et le droit à la non-discrimination de l'article 15. Or, pour certains auteurs, l'argument selon lequel une législation ou une politique publique a un impact différent selon l'âge des justiciables ne semble pas pouvoir entrainer la qualification de discrimination (en ce sens : C. FEASBY *et al.*, 2020, préc. note 477).
[554] Article 2, Loi sur le développement durable.
[555] Article 6, *Ibid.*
[556] Voir en ce sens, les travaux de BROWN WEISS Edith, In Fairness to Future Générations : International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity, United Nations University and Transnational Publishers, 1989 ; GAILLARD, Émilie. « L'entrée dans l'ère du droit des générations futures » Les Cahiers de la Justice, nº 2019/3 (6 décembre 2019), pp. 441-454 ; même auteure, « Générations futures et droit privé. » thèse de doctorat en droit, Université d'Orléans, 2008.

condition essentielle pour protéger l'environnement sain des générations futures qui vivront en ville.

82. CONCLUSION DE LA SECTION. Le droit à un environnement sain fait l'objet d'une reconnaissance et d'une protection en France comme au Québec. En ce qu'il permet d'individualiser dans un droit fondamental l'enjeu de la protection de l'environnement, il peut sembler pertinent pour fonder prospectivement un droit à la biodiversité urbaine. Il nécessite cependant, pour remplir cette fonction, plusieurs évolutions de la jurisprudence. Il s'agit en premier lieu d'inclure la biodiversité parmi les éléments qu'il protège, et en second lieu d'admettre son application en milieu urbain au même titre -voire de manière renforcée- que dans d'autres milieux. Cette dernière évolution induit presque, en tout cas pour la France, une inversion de l'approche adoptée par les juges, qui considèrent aujourd'hui que la vie en ville implique nécessairement un environnement dégradé. Le droit à un environnement sain offre cependant, notamment par des lectures combinées avec d'autres droits fondamentaux, un potentiel pour revendiquer un droit à la biodiversité urbaine. La teneur de celui-ci reste cependant à préciser.

Section 2 Le droit à la ville comme matrice d'un droit à la biodiversité urbaine

83. Quelle substance imaginer pour le droit à la biodiversité urbaine ? Si ses liens avec le droit à un environnement sain ont été explorés, pour mettre en évidence ses fondements juridiques dans les ordres québécois et français, il faut observer qu'il ne peut pas seulement relever d'une transposition de ce droit en milieu urbain. Les villes sont en effet des territoires complexes, qui concentrent des enjeux sociaux, économiques, culturels et environnementaux. Il est nécessaire d'intégrer à l'appui de cette réflexion le concept de socio-écosystème[557], qui vise à rendre compte de cette complexité. Une conception étroite du droit à un environnement sain en ville ne permet pas d'appréhender toutes les facettes de la problématique environnementale en ville. Il faut en effet traiter en parallèle les questions d'inégalités environnementales et d'accès aux avantages procurés

[557] Le socio-écosystème peut être défini comme « un système interactif entre deux ensembles constitués par un (ou des) sociosystèmes(s) et un (ou des) écosystèmes(s) naturel(s) et/ou artificialisé(s) s'inscrivant dans un espace géographique donné et évoluant dans le temps » (LÉVÊQUE Christian, et VAN DER LEEUW Sander. « Quelles natures voulons-nous ? : pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement », 2003, p.121). Pour le lien entre cette notion et la ville, voir par exemple : BARLES Sabine, ABBADIE Luc, LEHEC Élisabeth, PADDEU Flaminia et THÉBAULT Emma. « L'urbain, un objet socio-écologique ? ». *In* Pour la recherche urbaine, édité par ADISSON Félix, BARLES Sabine, BLANC Nathalie, COUTARD Olivier, FROUILLOU Leïla et RASSAT Fanny. CNRS Éditions, 2020 ; BOGNON Sabine, et THÉBAULT Emma. « Écologisation. Processus et éthique en réponse aux crises globales », Armand Colin, coll. Urbanisme et aménagement. Théories et débats. 2020, pp. 41-61 ; OSMAN Taher. « A framework for cities and environmental resilience assessment of local governments ». Cities n° 118 (1 novembre 2021).

par la vie en ville. Le concept de ville durable[558] peut fonder une réflexion à ce sujet, en ce qu'il renvoie aux piliers social, économique et environnemental du développement durable[559]. La ville durable faillit cependant, tout comme le concept de développement durable auquel elle est apparentée, à réellement empêcher le développement urbain au détriment de l'environnement[560]. Le droit à la ville contribue à éviter ces travers et d'intégrer une dimension de justice environnementale (1) à la composition d'un droit à la biodiversité urbaine (2).

§1. L'apport du droit à la ville en réponse aux inégalités environnementales face à la biodiversité urbaine

84. La protection de la biodiversité urbaine est à la fois un symptôme et une cause d'inégalités environnementales (A), à l'encontre desquelles il est nécessaire d'adopter une approche holistique. À cet effet, l'apport théorique du droit à la ville peut permettre de concevoir un cadre pour le droit à la biodiversité urbaine (B).

A. L'accès à la biodiversité urbaine, marqueur d'inégalités environnementales

85. La protection de la biodiversité urbaine peut soulever des problématiques de l'ordre des inégalités environnementales. Il importe à ce stade de relever les difficultés à rapprocher les lectures nord-américaines et européennes des concepts d'inégalités et de justice, mais aussi d'environnement et d'action publique[561], sur lesquels est fondé celui d'inégalité environnementale[562]. Pour simplifier ces distinctions, il est possible de dire que la conception nord-

---

[558] MONIN Éric, DESCAT Sophie, et SIRET Daniel. « Le développement durable et l'histoire urbaine », *Les Annales de la recherche urbaine*, vol. 92, nº 1 (2002), pp. 7-16.

[559] Voir en ce sens : *Ibid.*

[560] LAVALLÉE Sophie. « Un développement durable sans justice « écologique » ? » European university institute, Chapter 4 of Law Working Paper 2012/02, (février 2012), [en ligne, dernier accès le 20/02/2024 : https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20018/LAW_2012_02_FrenchChapter4.pdf?sequence=4&isAllowed=y].

[561] LAIGLE Lydie, TUAL Mélanie, et VANDENDRIES Amandine. « Les inégalités environnementales de la ville. Caractérisation des situations et de l'action publique. » CSTB, politiques territoriales et developpement durable recherche pour le compte du PUCA-MEDD, rapport final, novembre 2006, p.12.

[562] Par ailleurs, il faut relever que la qualification d'inégalités « environnementales » plutôt qu'écologique est elle-même sujette à débats, notamment interdisciplinaires (Voir not. BELLAN Gérard, BELLAN-SANTINI Denise, et DAUVIN Jean-Claude. « À propos de quelques utilisations des termes « Inégalités environnementales » : simples impropriétés de langage ou accaparement abusif ? » Développement durable et territoires., Dossier 9 (10 janvier 2007), pp. 1-12). Le terme d'inégalité environnementale retenu ici vise à désigner les inégalités qui peuvent toucher les individus en tant que victimes d'impacts environnementaux (selon la définition proposée par DURAND, Mathieu, et JAGLIN Sylvy qui les distinguent des inégalités écologiques qui désignent les inégalités dans l'impact des individus. En ce sens, voir DURAND Mathieu, et JAGLIN Sylvy, « Inégalités environnementales et écologiques : quelles applications dans les

4.

américaine de la justice se concentre sur la question des discriminations[563]. L'approche européenne (continentale) en revanche repose sur le rôle de l'action publique qui vise « à définir les conditions favorisant l'égalité en droit, et à compenser les inégalités relevant de mécanismes socio-économiques »[564]. L'inégalité environnementale peut être définie comme une « forme spécifique d'inégalité sociale qui concerne soit l'exposition aux pollutions ou aux risques, soit l'accès à la nature ou aux aménités urbaines ou rurales, soit encore la capacité d'action des citoyens »[565]. Il est classiquement possible de distinguer les inégalités environnementales de « première nature » et de « seconde nature »[566]. Les premières découlent d'un contexte spatial lié à la géographie physique (climat, relief, etc.), les inégalités environnementales de « seconde nature » naissant, elles, de la géographie humaine. Selon Éloi Laurent, « elles résultent de l'inscription dans l'espace de l'échange économique, de la division du travail et de la diffusion du progrès technique, autrement dit de la coopération sociale et des institutions qui en résultent et qui déterminent à long terme le développement humain et expliquent son inégale répartition »[567]. Ces inégalités environnementales ne dépendent donc pas de paramètres exogènes à l'être humain, mais de causes sociétales. L'auteur fonde une deuxième distinction entre trois types d'inégalités environnementales, en fonction de la conception de la justice sur laquelle elles se fondent, à savoir la justice procédurale, de reconnaissance ou distributive[568]. Il en dresse le tableau (figure 2) suivant :

territoires et les services urbains ? » Flux 89-90, nº 3-4 (2012): pp.4-14). Cette distinction nous semble plus appropriée que celle basée sur une dichotomie entre inégalités créées par des facteurs socio-écosytémiques (inégalités écologiques) et des facteurs exogènes (CHAUMEL Marianne, et LA BRANCHE Stéphane. « Inégalités environnementales : vers quelle définition ? » Espace populations sociétés., nº 2008/1 (1 juin 2008), pp. 101-10). Ces dimensions des inégalités environnementales sont en fait couvertes par les notions d'inégalité de première et de seconde nature.

563 L. LAIGLE *et al.*, 2006, préc. note 561, p.13.

564 *Ibid.*, p.13.

565 THEYS Jacques, « Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement ? Un essai d'interprétation à partir du thème des inégalités écologiques ». *In* : CORNUT Pierre, BAULER Tom, ZACCAÏ Edwin (dir.), *Environnement et inégalités sociales*, Éditions de l'Université de Bruxelles, (2007), pp. 23-35.

566 LAURENT Éloi. « Soutenabilité des systèmes urbains et inégalités environnementales. Le cas français ». Revue de l'OFCE vol. 165, nº 1 (2020), pp. 145-68, à la p.152.

567 E. LAURENT, 2020, préc. note précédente, p.152.

568 *Ibid.*, p.155.

Approche philosophique	Fait générateur	Vecteur d'inégalité	Critère d'inégalité	Exemple d'inégalité environnementale urbaine
Justice procédurale	Impact des individus et des groupes sur les politiques environnementales	Exclusion des procédures de décision publique	Âge, niveau socio-économique (revenu, santé, éducation, etc.), localisation spatiale, nationalité, caractéristiques ethniques, etc.	Non-participation à la décision d'installer un site toxique (par exemple une usine de produits chimiques) dans la ville de résidence
Justice de reconnaissance	Impact des politiques environnementales sur les individus et les groupes	Fiscalité, politiques réglementaires, information, sensibilisation		Inégalités de revenu verticales et horizontales engendrées par la fiscalité carbone
Justice distributive	Exposition/sensibilité aux dommages et accès aux ressources	Pollutions, accès aux ressources naturelles et aux aménités environnementales		Inégalités d'exposition et de sensibilité à la pollution aux particules fines en zone urbaine
	Impact des individus et des groupes sur les nuisances et dommages	Émissions de pollution locale et globale, consommation de ressources naturelles		Empreinte carbone des ménages appartenant aux déciles supérieurs de revenu

Figure 3 : typologie des inégalités environnementales urbaines (source, E. Laurent, 2020, note 566)

Plusieurs constats résultent de ce tableau. En premier lieu, il apparait que pour chaque approche de la justice, une ou plusieurs inégalités environnementales peuvent être définies. Pour chacune d'entre elles, les critères discriminants sont communs et incluent le niveau socio-économique, la localisation spatiale ou les caractéristiques ethniques. Dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine, il semble que l'approche de justice distributive liée à l'accès aux ressources naturelles et aux aménités environnementales soit la plus pertinente, mais elle peut être aggravée par des inégalités dans les procédures de participation ou des inégalités engendrées par la fiscalité par exemple. La recherche sur les inégalités environnementales est bien plus avancée en Amérique du Nord qu'en Europe. Elle tend à mettre en évidence, notamment en se focalisant naturellement sur les discriminations, la plus grande vulnérabilité des populations racisées et autochtones face aux nuisances et aux pollutions[569]. En France, ce constat est aussi valable, bien que la recherche se distancie des questions raciales, mais montre une superposition des précarités économiques, sociales et environnementales[570]. Cependant, l'état actuel des études menées se base sur des indicateurs quantitatifs qui tendent à réduire la question des inégalités environnementales aux pollutions, alors que des recherches qualitatives peuvent montrer que les inégalités se matérialisent

[569] Voir par exemple, pour le Canada : MITCHELL Kaitlyn, et D'ONOFRIO Zachary. « Environmental injustice and racism in canada: the first step is admitting we have a problem », journal of environmental law and practice, vol. 29, (2016), pp. 305-345.

[570] Voir par exemple : DIEBOLT, Wanda, HELIAS Annick, BIDOU Dominique, et CREPEY Georges, « Les inégalités écologiques en milieu urbain ». Ministère de l'environnement et du développement durable, rapport de l'inspection générale de l'environnement, n°IGE/04/022, 27 avril 2005.

aussi en termes d'accès[571], de qualité des espaces verts[572] et plus généralement par rapport à leur biodiversité[573].

86. Les disparités de la biodiversité en ville. Établir un constat unique quant aux corrélations entre le niveau de vie ou l'appartenance à une minorité -par exemple- et la biodiversité du milieu de vie est difficile à l'égard du périmètre de cette étude. En effet, il faut constater que les différences de formes urbaines entre la France et le Québec sont importantes et ne traduisent pas les mêmes phénomènes de ségrégation spatiale. Ainsi, les centres-villes denses en Europe, qui concentrent la plupart des activités économiques et culturelles, sont attractifs pour des populations aisées, tandis qu'en Amérique du Nord, l'usage plus généralisé de la voiture rend les distances plus tolérées et les zones périphériques sont privilégiées. Les centres-villes plus denses et plus anciens concentrent des populations précarisées[574], alors qu'en Europe ce sont dans les zones périphériques (« les banlieues ») que s'exerce un phénomène de ségrégation spatiale[575]. Cette distinction revêt une importance non négligeable, car les formes d'urbanisation (ex. densité, habitat individuel ou collectif, avant-cour ou cœur d'ilot, etc.) ont un impact sur la biodiversité[576]. Les zones périphériques moins denses offrent ainsi plus d'opportunités à la diversification des écosystèmes et des espèces, tandis que l'espace est plus limité en centre-ville. Ce constat est nuancé par deux observations : en premier lieu, la biodiversité n'est pas seulement dépendante de la densité du bâti mais aussi des choix d'aménagement ; ainsi elle sera plus favorisée dans des quartiers résidentiels pavillonnaires avec des jardins privés que dans des quartiers résidentiels collectifs avec des zones de stationnement extensifs et imperméabilisés en pied d'immeuble[577]. En second lieu, le constat qui est commun aux deux champs d'étude est la concentration des activités polluantes et des nuisances environnementales dans les zones d'habitat des populations défavorisées, ce qui aura un impact sur

---

571 Voir par exemple : LEJEUNE Zoé, CHEVAU Thomas, et TELLER Jacques. « La qualité du logement comme variable environnementale : l'exemple de la région urbaine de Liège (Wallonie) ». *Flux* vol. 89-90, nº 3-4 (2012), pp.30-45, SAPORITO Salvatore, et CASEY Daniel. « Are there relationships among racial segregation, economic isolation, and proximity to green space? » *Human Ecology Review* vol. 21, nº 2 (2015), pp.113-32.

572 Voir par exemple : VAUGHAN Katherine B., KACZYNSKI Andrew T., WHILHEM STANIS Sonja A., BESENYI Gina M., BERGSTROM Ryan, et HEINRICH Katie M. « Exploring the Distribution of Park Availability, Features, and Quality Across Kansas City, Missouri by Income and Race/Ethnicity: An Environmental Justice Investigation ». *Annals of Behavioral Medicine* vol. 45, nº S1 (février 2013), pp. 28-38.

573 Voir par exemple : STROHBACH Michael W., HAASE Dagmar, et KABISCH Nadja. « Birds and the city : urban biodiversity, land use, and socioeconomics ». *Ecology and Society* vol. 14, nº 2 (2009).

574 Voir par exemple : K. B. VAUGHAN *et al.*, 2013, préc. note 572.

575 Voir en ce sens : W. DIEBOLT *et al.*, 2005, préc. note 570., L. LAIGLE *et al.*, 2006, préc. note 561.

576 TRATALOS Jamie, FULLER Richard A., WARREN Philip H., DAVIES Richard G., et GASTON Kevin J.. « Urban form, biodiversity potential and ecosystem services ». Landscape and Urban Planning, vol. 83, nº 4 (décembre 2007), pp. 308-317.

577 *Ibid.*

leur santé, mais aussi sur la biodiversité[578]. Par ailleurs, les inégalités environnementales peuvent être provoquées ou accentuées par l'intervention des personnes publiques en faveur de la biodiversité, en causant un phénomène qualifié de « gentrification environnementale ».

87. L'inégalité environnementale entretenue par le phénomène de gentrification environnementale. La gentrification peut être définie comme un phénomène d'évincement spatial de populations défavorisées qui sont progressivement remplacées par des populations au niveau de vie plus élevé, à la suite de la rénovation d'un quartier notamment[579]. Dans la recherche européenne, elle est fortement associée aux formes urbaines évoquées précédemment. Ainsi, ce terme a été imaginé à l'origine pour « décrire le processus à travers lequel des ménages de classes moyennes [ont] peuplé d'anciens quartiers dévalorisés du centre de Londres, plutôt que d'aller résider en banlieues résidentielles selon le modèle dominant jusqu'alors pour ces couches sociales »[580]. Ce phénomène « implique non seulement un changement social, mais aussi un changement physique du stock de logements, à l'échelle de quartiers, enfin un changement économique sur les marchés foncier et immobilier »[581]. L'action publique peut donc, notamment au travers de programmes de rénovation ou d'amélioration de l'environnement urbain, provoquer ou accentuer des phénomènes de gentrification, qui sera alors qualifiée de gentrification environnementale[582]. À ce titre, le développement de quartiers conçus selon des préceptes issus du développement durable (ex. éco-quartiers) peut, malgré un objectif initial de mixité sociale, aboutir à une exclusion de populations. Selon Christel Bosc :

> *L'exemple des éco-quartiers démontre les efforts d'hybridation de l'objectif récurrent de mixité sociale avec les enjeux plus actuels de durabilité. Mais, dans ce cas, la priorité environnementale semble plus facile à mettre en œuvre que l'objectif social : la qualité écologique des bâtiments favorise l'attractivité et la valorisation des territoires urbains tout en recueillant l'adhésion de la population ; à l'inverse, la mixité sociale fait souvent peur parce qu'elle n'est pas toujours consensuelle ou parce qu'elle est réputée ambitieuse et complexe à mettre en œuvre.* [583]

---

578 HANCOCK Trevor. « Indicators of environmental health in the urban setting ». *Canadian Journal of Public Health / Revue Canadienne de Santé Publique* n°93 (2002), pp. 45-51.

579 BIDOU ZACHARIASEN Catherine, HIERNAUX-NICOLAS Daniel, et RIVIERE D'ARC Hélène. Retours en ville: des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres. Collection « Les urbanités, ». Paris, Descartes, 2003.

580 *Ibid.,* p.10.

581 HAMNETT Chris. « Les changements socio-économiques à Londres. Croissance des catégories tertiaires qualifiées ou polarisation ? » *Sociétés contemporaines* n°22-23, (1995), pp. 15-32, tel que cité par, *Ibid.*, p.10-11.

582 FABUREL Guillaume. « La ville durable aux défis des injustices environnementales. Constats empiriques et enjeux sociopolitiques ». Flux vol. 89-90, nº 3-4 (2012), pp.15-29.

583 BOSC Christel. « De l'écologie urbaine aux éco-quartiers : persistance d'une utopie de projet ou dérive communautariste ? » Revue des Sciences Sociales vol. 47, nº 1 (2012), pp.20-29, à la p. 28.

Ces éco-quartiers finissent souvent, malgré une part du parc locatif réservé aux logements sociaux, par devenir plus chers sur le marché foncier, soit parce qu'ils sont attractifs, soit parce que les promoteurs cherchent à compenser les surcoûts générés par ces projets immobiliers[584]. Par ailleurs, la présence d'espaces verts et de parcs sont associés à des loyers plus élevés[585], ce qui amène certains chercheurs à mettre en évidence une corrélation entre biodiversité urbaine et niveau socio-économique. Il est ainsi possible de qualifier « la relation entre la richesse et la diversité végétale l'"effet de luxe", selon lequel, à mesure que leurs moyens économiques augmentent, les êtres humains occupent des paysages urbains présentant une plus grande diversité végétale »[586].

88. La prise en compte des inégalités environnementales dans la protection de la biodiversité urbaine. Ces constats mettent en évidence le lien entre protection de la biodiversité urbaine et inégalités socio-économiques. Si la diversité biologique du milieu de vie est déjà une manifestation d'une inégalité environnementale, il est nécessaire de prendre en compte le risque de gentrification environnementale lors de la mise en œuvre de mesures de protection de la biodiversité urbaine. En effet, l'action publique ne doit pas accentuer des phénomènes de ségrégation spatiale qui aggraveraient les inégalités environnementales. Il nous semble donc nécessaire, dans ce cadre, d'envisager la question de la protection de la biodiversité urbaine comme une question de justice environnementale, matérialisée par une approche holistique des enjeux liés à la vie en ville.

B. L'intérêt du droit à la ville dans la conception du droit à la biodiversité urbaine

89. Droit à un environnement sain et inégalités territoriales. La différence de traitement des requêtes fondées sur le droit à un environnement sain en milieu urbain par les juges français et

---

584 Voir en ce sens : BEAURAIN Christophe. « Ville, nature, et éco-quartiers : pour quels milieux humains ? » Revue juridique de l'Environnement vol. 40, nº 1 (2015), pp. 21-36 ; TOZZI Pascal. « La "ville durable" et ses enjeux ». Alternatives Non-Violentes vol. 207, nº 2 (2023), pp. 21-24.

585 CHEN Yu, GENGYUAN Liu, NINGYU Yan, QING Yang, HE Gao, LIYA Su, et Remo SANTAGATA. « Comprehensive evaluation of urban greenspace ecological values marketability through the spatial relationship between housing price and ecosystem services ». *Ecological Modelling* 484 (1 octobre 2023): 110482. https://doi.org/10.1016/j.ecolmodel.2023.110482.

586 HOPE, Diane, GRIES Corinna, ZHU Weixing, FAGAN William F., REDMAN Charles L., GRIMM Nancy B., NELSON Amy L., MARTIN Chris, et KINZIG Ann. « Socioeconomics Drive Urban Plant Diversity ». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 100, nº 15 (22 juillet 2003), pp. 8788-8792, à la p. 8790 (notre traduction). Voir aussi, sur l'effet de luxe : ROUSSEL Fabien. « La nature en privilège : de l'effet des populations citadines aisées sur les paysages et la flore du Cœur vert de la Randstad Holland ». *Développement durable et territoires.*, vol. 14, n°3 (22 décembre 2023).

européens[587] qui associent villes et environnement dégradé marque d'emblée une conception du territoire inégalitaire. Si l'idée que les villes sont nécessairement polluées, bruyantes, incommodes ou insalubres et que les territoires ruraux sont plus calmes et sains n'est pas nouvelle, elle n'en est pas moins partiellement fausse et mal fondée. En réalité, chacun de ces espaces est associé à ses propres risques et nuisances. En témoignent les risques d'exposition aux produits phytosanitaires ou nés de la coexistence avec la pratique de la chasse par exemple, qui sont spécifiques aux milieux ruraux. Ce constat ne vise pas à nier les agréments de la vie dans ces espaces mais à dépasser une vision résolue de la ville qui entérine, par les attentes des citoyens, les politiques publiques et la jurisprudence, un *statu quo* de l'environnement urbain. Il s'agit au contraire de penser la question de la protection de la biodiversité en ville comme un enjeu de justice environnementale spécifique aux espaces urbains et non pas comme l'extension de préoccupations écologiques à un espace qui leur est étranger. Il est nécessaire, pour ce faire, d'examiner le droit à un environnement sain au prisme du droit à la ville.

90. Le droit à la ville : d'une revendication sociale révolutionnaire à la conception d'un droit substantiel. Le droit à la ville résulte d'une théorie développée par Henri Lefebvre dès 1968[588] et à laquelle il consacrera sa carrière. Il peut se définir comme une « forme supérieure des droits : droit à la liberté, à l'individualisation dans la socialisation, à l'habitat et à l'habiter. Le droit à l'œuvre (à l'activité participante) et le droit à l'appropriation (bien distinct du droit à la propriété) s'impliquent dans le droit à la ville »[589]. La pensée de Lefebvre, reprise plus tard notamment par David Harvey[590], est fondamentalement basée sur une approche marxiste -bien qu'elle ne puisse y être réduite[591]- qui décrit la ville et l'urbanisation d'après-guerre comme un processus capitaliste d'aliénation du prolétariat[592]. Il n'est pas aisé de reprendre ces travaux sans participer à la

---

587 Et dans une moindre mesure les juridictions québécoises et canadiennes lorsqu'elles font référence à une « ville moderne » et ses nuisances associées, qui ne permettent cependant pas selon ces juges à justifier d'écarter le droit à l'environnement sain (voir en ce sens *supra* §74 La personnalisation des atteintes au droit à l'environnement sain par les juges québécois).

588 LEFEBVRE Henri, Le droit à la ville, Paris, Éditions Anthropos, 1968, 164 p.

589 *Ibid.*, p.155.

590 GARNIER Jean-Pierre. « Le droit à la ville de Henri Lefebvre à David Harvey ». L'Homme, la Société n° 191, nº 1 (6 juin 2014), pp. 59-70.

591 Ainsi, la pensée de Lefebvre peut, être définie comme « le résultat d'inspirations multiples et très diversifiées, puisqu'il est fait emprunt à des lectures heideggériennes, culturalistes, marxistes ou encore situationnistes » (PEREIRA Elson Manoel, et PERRIN Mathieu. « Le droit à la ville. Cheminements géographique et épistémologique (France – Brésil – International) ». *L'Information géographique*, vol. 75, nº 1 (4 mai 2011), p.15-36).

592 Pour une analyse critique de l'œuvre de H. Lefebvre et son héritage dans la pensée sociologique et politique, voir not. *Ibid.* ; BUSQUET, Grégory. « Question urbaine et droit à la ville ». *Mouvements* vol.74, nº 2 (2013), pp.113-122 ; CLERVAL Anne. « Gentrification et droit à la ville : La lutte des classes dans l'espace urbain ». Revue des livres, nº 5 (juin 2012), pp. 28-39 ; COSTES Laurence. « Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? » *Espaces et sociétés* vol. 140-141, nº 1 (17 mars 2010), pp.177-191.

neutralisation de leur caractère révolutionnaire, que l'auteur lui-même déplorait[593]. Il faut cependant constater que le droit à la ville a survécu à son auteur et a été repris -certainement en le vidant de son caractère subversif- par la recherche, les acteurs politiques et les organisations internationales[594]. Cet héritage laisse à voir deux interprétations du droit à la ville : une première, certainement plus proche de la théorie de Lefebvre, confère à ce droit une définition substantielle et autonome ; la seconde consiste à relire les droits fondamentaux existants au prisme de leur application en ville. Cette dernière conception -qui peut être qualifiée de « droits dans la ville »[595]- renvoie à l'approche adoptée précédemment à l'égard du droit à un environnement sain, en ce qu'elle visait à étudier comment ce droit pouvait être interprété dans un contexte urbain. Elle est celle qui a longtemps prévalu auprès des organisations internationales comme l'UNESCO ou UN-Habitat[596], et se retrouve, par exemple, dans la Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville[597], adoptée par les villes membres de Cités et Gouvernements Locaux Unis[598] le 18 mai 2000 pendant le congrès de Saint-Denis. En décembre 2012, la même organisation renouvelle cet engagement avec la Charte-agenda mondial des droits de l'Homme[599]. Il faut noter que ce document, s'il illustre encore l'approche « droits dans la ville »[600] s'en écarte aussi fondamentalement en consacrant en son article 1 un « droit à la cité ». Enfin il faut aussi relever à titre d'exemple la Charte montréalaise des droits et responsabilités [des citoyens et citoyennes][601] adoptée en 2005 et qui « constitue une sorte de contrat social qui prévoit l'engagement concret de la Ville de Montréal et de tout son personnel

---

[593] Voir en ce sens : COSTES Laurence, « Néolibéralisation et évolution du « Droit à la ville » », *justice spatiale/spatial justice*, n° 6 (juin 2014), en ligne [http://www.jssj.org/article/neoliberalisation-et-evolution-du-droit-a-la-ville/ (dernier accès le 19/02/2024)]. L'auteur y cite Lefebvre en 1981, qui réalisait déjà cette neutralisation : « un projet à l'origine révolutionnaire ou subversif rentre dans l'ordre, au point que les rapports sociaux de production et de reproduction, c'est-à-dire de domination, un moment secoué, s'en trouvent raffermis ».

[594] *Ibid.*

[595] Voir par exemple : JÉGOUZO Yves. « Droit de la ville et droit dans la ville ». *Revue française des affaires sociales*, nº 3 (2001), pp. 55-70 ; J.-B. AUBY, 2013, préc. note 128.

[596] *Ibid.* Cette approche est par exemple toujours celle qu'il est possible de voir dans les travaux de UN-Habitat. En ce sens, voir : UN-Habitat, *policy, legislation, and governance section annual report 2022*, 2023, HS/037/23E.

[597] CGLU, Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville, 2000 [en ligne, dernier accès le 19/02/2024 : https://site.ldh-france.org/metz/files/2016/03/Charte_europeenne_des_droits_de_l-homme_dans_la_ville.pdf]. Cette charte vise en effet à adapter, dans un contexte urbain, les droits fondamentaux tels que le droit général aux services publics de protection sociale, le droit à l'éducation, le droit au travail, le droit à la culture, mais aussi le droit à l'environnement (p.33).

[598] Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) est une organisation internationale qui regroupe des gouvernements municipaux et supra-municipaux qui vise à « amplifier la voix des gouvernements locaux » (CGLU, en ligne : https://uclg.org/fr/a-propos/). Parmi les membres de cette organisation mondiale, il faut relever -au titre des métropoles- pour la France, Lyon et Paris ; pour le Québec, Montréal.

[599] CGLU, Charte-agenda mondial des droits de l'Homme [en ligne, dernier accès le 19/02/2024 : https://uclg-cisdp.org/sites/default/files/documents/files/2021-06/CISDP%20Carta-Agenda_FRA_0.pdf]

[600] En consacrant notamment l'application en ville de droits comme la liberté de conscience, d'opinion et de religion ou la liberté de réunion.

[601] Charte montréalaise des droits et responsabilités, 20 juin 2005 (Règlement 05-056) [en ligne, dernier accès le 19/02/2024 :https://observatoirevivreensemble.org/sites/default/files/charte_montrealaise_francais.pdf] (ci-après « Charte montréalaise »).

dans l'amélioration constante des services à la population »[602]. Elle consacre, à ce titre, des droits et des devoirs (« responsabilités » selon les termes de la charte) basés sur « les droits humains reconnus par les Nations Unies »[603].

91. Teneur du droit substantiel et autonome à la ville. Il est possible de distinguer l'approche « droits dans la ville » de la reconnaissance d'un « droit à la ville » comme droit autonome. Il s'agit de rechercher en premier lieu en quoi consisterait ce droit substantiel à la ville et de montrer en quoi cette approche apporte des éléments essentiels pour concevoir les contours d'un droit à la biodiversité urbaine. La philosophie du droit à la ville -telle qu'elle est exprimée aujourd'hui, donc relativement neutralisée dans ses ambitions initiales- repose sur le constat que la vie en ville apporte des avantages économiques, sociaux et culturels pour lesquels il est nécessaire de garantir un égal accès à tous. Par exemple, l'accès à l'emploi rend souvent indispensable la proximité d'un centre urbain[604]. Cela signifie, contrairement à ce que la jurisprudence des juges européens et français laisse sous-entendre, que la vie en ville n'est pas forcément un choix[605], ni un privilège. Différentes consécrations du droit à la ville peuvent illustrer cette interprétation. Par exemple, les travaux de la conférence Habitat III des Nations Unies mettent en évidence que :

> *Le droit à la ville implique la reconnaissance du fait que l'espace urbain et ses fonctions sont à la fois des facteurs et des expressions d'exclusion sociale et de genre et qu'il est donc nécessaire de se préoccuper de l'exclusion spatiale.*
> *Dans ce cadre, le droit à la ville vise à :*
> *garantir que tous les habitants ont la capacité d'accéder aux ressources, services, biens et opportunités de la vie urbaine ;*
> *permettre la participation effective des citoyens aux politiques locales en toute responsabilité ;*
> *permettre aux gouvernements d'assurer une distribution équitable des ressources ;*
> *reconnaître la diversité socioculturelle comme une source de progrès social.*[606]

Cette approche est aussi celle qui avait été adoptée par le législateur français en 1991 lorsqu'il définissait l'objectif de la politique de la ville :

> *Afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'État et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes*

---

602 *Ibid.*, préambule.
603 *Ibid.*
604 L'attraction économique est d'ailleurs centrale dans la définition retenue de la ville (voir *supra*, Introduction, Qu'est-ce qu'une ville ?, p.4 et suivantes).
605 En effet, comment interpréter autrement les décisions qui écartent le droit à l'environnement sain lorsque les requérants vivent en ville, si ce n'est en les justifiant par la théorie de l'acceptation des risques ? Cette acceptation ne peut être valable que lorsque les victimes concernées ont effectué un choix qui les a placées ou maintenues dans une situation soumise au risque.
606 Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III), *Policy Paper 1 : The Right to the City and Cities for All*, Habitat III Policy Papers (2017), p. 25 (notre traduction).

> *des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales.*[607]

La suite de cet article 1 de la Loi d'orientation pour la ville impose à l'État et aux collectivités territoriales de maintenir une offre diversifiée en logements, services et équipements nécessaires à l'exercice des droits économiques, politiques et sociaux[608]. Il est possible de voir à travers ces deux exemples les deux facettes du droit substantiel à la ville qui, d'une part garantit l'accès aux avantages de la vie urbaine, et d'autre part lutte contre l'exclusion spatiale. L'intégration de la biodiversité parmi les avantages que la ville confère laisse apparaitre que ces deux volets gardent toute leur pertinence dans le cadre d'un droit à la biodiversité urbaine. En effet, ainsi qu'il a été vu précédemment, l'accès ou non à la biodiversité urbaine est un enjeu de justice environnementale, en ce qu'il est la matérialisation de l'exclusion sociale (inégalités d'accès) et le facteur de celle-ci (gentrification verte).

§2. Vers l'identification d'un droit à la biodiversité urbaine

92. À partir des développements précédents, il apparait que le cadre théorique du droit à la ville permet de proposer une matrice pour un droit à la biodiversité urbaine. Une fois ce contour défini, une reconnaissance explicite du droit à la biodiversité urbaine n'est pas une étape nécessaire pour le rendre effectif, car des mécanismes existent déjà en droit positif ou peuvent être facilement mis en place par la voie réglementaire à cette fin. Dans cette perspective, il s'agit de déterminer les composantes d'un droit à la biodiversité urbaine, qui réunissent à la fois des droits-créances (A) et des droits procéduraux (B).

A. Les droits-créances composantes du droit à la biodiversité urbaine.

93. En premier lieu, le droit à la biodiversité urbaine doit idéalement reposer sur des obligations positives des personnes publiques pour s'éloigner des difficultés à établir un dommage personnel et direct et un lien de causalité avec des atteintes à la santé. Les obligations positives,

---

[607] Article 1 de la Loi d'orientation pour la ville, 13 juillet 1991, n° 91-662, JORF n°0167 du 19 juillet 1991 (notre soulignement).

[608] « À ces fins, l'État et les autres collectivités publiques doivent, en fonction de leurs compétences, prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier les types de logement, d'équipements et de services nécessaires: - au maintien et au développement du commerce et des autres activités économiques de proximité; - à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif; - aux transports; - à la sécurité des biens et des personnes. »

même exprimées en termes d'obligation de moyens, renversent la charge de la preuve et la font reposer sur le débiteur (l'État ou les collectivités territoriales). L'identité de celui-ci mérite d'ailleurs d'être clarifiée car aujourd'hui il apparait que la dispersion de la compétence de protéger la biodiversité urbaine au Québec comme en France ne facilite pas la responsabilisation des personnes publiques sur cet enjeu. Si la reconnaissance d'un droit fondamental, même par le truchement de droits existants, a pour vocation de rendre plus effective la protection de la biodiversité urbaine, il est aussi nécessaire de clarifier les responsabilités. En d'autres termes, l'identification d'un droit à la biodiversité urbaine par le biais de droits-créances dépend de la détermination d'un débiteur. À cet égard, en lien avec les droits procéduraux associés, il semble que le principe de subsidiarité impose de reconnaitre les villes comme principales responsables de la mise en œuvre de ce droit dans le cadre de leurs compétences. L'État garde cependant un rôle de gardien et de coordinateur, mais aussi de partenaire par les compétences qu'il conserve.

94. Droit à la protection de la biodiversité. La première obligation nécessaire dans le cadre de ce droit consiste en la conservation et la restauration des écosystèmes existants pour favoriser la biodiversité. Ainsi qu'il a été vu précédemment, ce droit est déjà fondé sur des bases existantes en droit positif, notamment par l'intermédiaire du droit à un environnement sain. Cette obligation implique non seulement d'agir (ex. remise en état, gestion des espaces naturels), mais aussi de s'abstenir (ex. d'artificialiser ou autrement détruire des espaces naturels) et de réglementer (ex. interdictions de produits phytosanitaires et d'autres méthodes de lutte contre la faune, limitation de la tonte, interdiction de plantation d'essences exogènes, etc.). Elle nécessite de prendre en compte les atteintes directes par les personnes publiques (en leur nom), mais aussi leurs atteintes indirectes[609] lorsqu'elles autorisent ou subventionnent des projets aux effets délétères[610]. Par ailleurs, cette obligation impose aux autorités de contrôler et limiter les atteintes à la biodiversité causées par des personnes privées. Elle implique donc de renforcer -en ville notamment- les exigences en matière d'évaluation environnementale[611].

95. Égalité d'accès aux services écosystémiques. Les services écosystémiques sont déjà intégrés en tant que concept dans le droit positif[612]. Cette reconnaissance, ainsi que celle du caractère de service public des services environnementaux associés[613] peut justifier une extension

---

[609] Voir par exemple *supra*, §71 Les limites de l'application de la Charte canadienne dans la perspective de la protection de la biodiversité : la nécessité d'une action gouvernementale.
[610] SAINTENY Guillaume, CHAPULUT Jean-Noël, AUVERLOT Dominique, et *al.*, « Les aides publiques dommageables à la biodiversité ». Rapports & documents, n°43, Centre d'analyse stratégique, 2012.
[611] Voir *Infra* §315.
[612] Voir *Supra*, L'intégration de la biodiversité urbaine dans la prise en compte juridique des services écosystémiques.
[613] Voir COMBE Marius (2020), préc. note 2262, p. 175 et suivantes.

du principe d'égalité d'accès au service public, prétorien en France[614] et de valeur quasi-constitutionnelle au Québec[615]. L'égalité d'accès aux services écosystémiques signifie que l'aménagement urbain doit intégrer la biodiversité urbaine de manière équivalente dans toute la ville, afin de lutter contre les inégalités environnementales. Il se distingue du droit énoncé précédemment en ce qu'il ajoute une dimension d'équité et implique, en outre des mesures de protection et de restauration, de prévoir la création de nouveaux espaces favorables à la biodiversité, ainsi que leur reconnexion aux milieux naturels environnants. En parallèle, il est nécessaire d'adopter des mesures de lutte contre la spéculation foncière dans les milieux réhabilités et de permettre le maintien des populations résidentes afin de lutter contre la gentrification verte.

96. Droit d'accès à la biodiversité urbaine. Parmi les services rendus par les écosystèmes urbains, certains le sont sans nécessité de proximité immédiate avec les bénéficiaires (réduction des nuisances sonores, absorption des eaux pluviales, etc.). D'autres, en revanche, exigent une expérience directe, notamment les services récréatifs, la réduction de l'anxiété, etc. Il ne peut donc suffire de préserver des écosystèmes en ville, mais il est nécessaire de les rendre accessibles de manière équitable et inclusive. Cette accessibilité doit d'abord se mesurer en termes de distance. Il faut ici évoquer le concept des *15 minutes cities* (ou ville du quart d'heure) qui vise à promouvoir un développement urbain basé sur la proximité. Ainsi, selon le chercheur Carlos Moreno -à l'origine du concept- ces villes sont conçues pour permettre d'accéder en quinze minutes ou moins à six fonctions sociales essentielles : habiter, travailler, s'approvisionner, se soigner, s'éduquer et s'épanouir[616]. Le trajet pour ces services doit nécessairement être effectué à pied, vélo, ou par un autre moyen de transport, à l'exclusion de la voiture. Ainsi, certains modèles intègrent l'usage des transports en commun[617] ou limitent la mesure aux trajets piétons[618]. D'autres font varier la distance, généralement de dix à vingt minutes. Idéalement, l'approche la plus pertinente est celle

---

614 CE, 9 mars 1951, *Société des Concerts du Conservatoire* ; Conseil constitutionnel, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, 29 juill. 2002, n° 2002-461 DC, Conseil constitutionnel, *Loi relative à la réforme de l'hôpital et aux patients, à la santé et aux territoires* 16 juill. 2009, n° 2009-584 DC.

615 Protégé par le principe d'égalité d'accès aux biens et aux services de l'article 12 de la Charte québécoise. À noter que ce principe ne se cantonne pas aux services publics, mais s'étend à tous les « services ordinairement offerts au public ». Pour une analyse de la mise en œuvre de ce principe, voir not. SAMSON, Mélanie. « Le droit à l'égalité dans l'accès aux biens et aux services : l'originalité des garanties offertes par la Charte québécoise ». Revue de droit. Université de Sherbrooke, vol.38, nº 2 (2008), pp. 413-483.

616 MORENO Carlos. Droit de cité: de la « ville-monde » à la « ville du quart d'heure ». Éditions de l'Observatoire, Paris, 2020.

617 MORENO Carlos, ALLAM Zaheer, CHABAUD Didier, GALL Catherine, et PRATLONG Florent. « Introducing the "15-Minute City": Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities » Smart Cities vol. 4, nº 1 (mars 2021), pp.93-111.

618 WENG Min, DING Ning, LI Jing, JIN Xianfeng, XIAO He, HE Zhiming, et SU Shiliang. « The 15-minute walkable neighborhoods: Measurement, social inequalities and implications for building healthy communities in urban China », *Journal of Transport & Health* n°13, 1er juin 2019, pp. 259-273.

basée sur la distance maximale acceptable en fonction des usages, les usagers étant parfois prêts à se déplacer plus ou moins longtemps ou par un autre moyen que ce soit pour le travail ou les loisirs. Cette approche est qualifiée de chrono-urbanisme[619]. À la suite de la pandémie de COVID 19, cet enjeu a pris une ampleur nouvelle[620]. À titre d'illustration, il est possible d'évoquer le référé liberté introduit en France par l'Association génération écologie, notamment à l'encontre des mesures de confinement. Selon les requérants, celles-ci privaient les « résidents de zones urbaines, périurbaines et rurales, d'accès aux espaces verts de taille suffisante lorsque ceux-là se trouvent à plus d'un kilomètre du domicile »[621]. D'autre part, elles méconnaissaient « le principe d'égalité entre les citoyens dès lors que les personnes résidant à proximité immédiate d'un espace vert d'une taille suffisante pour une promenade ou l'exercice d'une activité physique individuelle sont nettement favorisées par rapport au reste de la population »[622]. Ce référé a abouti à un non-lieu, les mesures incriminées ayant été allégées préalablement à l'examen par le Conseil d'État (plus d'un mois après son introduction !). Cet exemple montre néanmoins que la question de l'accès à la nature en ville est toujours actuelle. L'accès à la biodiversité urbaine implique certainement la création de nouveaux espaces de nature en ville (parcs municipaux), mais peut aussi consister à rendre publics des espaces jusqu'alors réservés à un usage privatif. Cette hypothèse est illustrée, par exemple, par les conventions cours-traboules (ou convention de droit de passage[623]) à Lyon. Par un contrat passé entre les propriétaires de traboules -des passages historiques en cœur d'ilot- et la ville, ces voies privées sont ouvertes au passage du public. La ville s'engage en échange à assurer l'ordre public et l'entretien de ces passages[624]. La transposition de cette solution contractuelle peut s'envisager pour ouvrir au public des cours d'immeubles, des jardins privatifs ou même des toitures végétalisées[625]. Il faut enfin relever que l'accessibilité n'est pas qu'une question de distance, car elle doit être par ailleurs inclusive. Elle doit être permise par des aménagements adaptés et des mesures pour garantir

---

619 C. MORENO *et al,* 2021, préc. note 617, p.94.

620 BOUKOURAS Efstathios. « The question of proximity. Demographic ageing places the 15-minute-city theory under stress ». *Urbanistica informazioni*, nº 306 (décembre 2022), pp. 21-24.

621 Conseil d'État, référé n° 446504 (21 décembre 2020).

622 *Ibid.*

623 Pour le modèle de ces conventions, voir : Ville de Lyon, monuments historiques, *Révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur du Vieux Lyon,* 30 septembre 1997 [en ligne, dernier accès le 19/02/2024 : https://www.lyon.fr/sites/lyonfr/files/content/documents/2020-12/Les-cours-traboules-Vieux-Lyon.pdf]

624 Pour une analyse en détail des conventions de passage, voir : COGNAT Ségolène, « La protection juridique du passage dans les traboules et les cours à Lyon » Mémoire de DEA de droit de l'environnement. Université Jean Moulin Lyon 3, 1999.

625 Les questions de sécurité et de responsabilité liées à l'ouverture au public de toitures végétalisées sont abordées dans DREVARD Tom, « La végétalisation des toitures : vers un droit de la canopée urbaine ? », mémoire de M2 de droit de l'environnement. Université Jean Moulin, Lyon 3, 2017.

la sécurité des personnes, quelles que soient leurs capacités physiques, leur mobilité, leur âge ou leur genre.

B. Les composantes procédurales d'un droit à la biodiversité urbaine

97. Les origines politiques du droit à la ville. Il faut relever que le droit à la ville est à l'origine un droit fondamentalement politique. S'il est certainement dans les travaux de Lefebvre associé à un mode de gouvernance urbaine sous forme d'auto-gestion, il est aujourd'hui, à la suite de sa neutralisation idéologique, synonyme pour le moins de participation à la décision. Le droit à la ville repose cependant sur une réappropriation des instances décisionnelles. Il est possible de voir l'illustration de ce caractère dans les mouvements des « indignés » dans les années 2010 où l'occupation de l'espace public s'est accompagnée de l'institution d'« agoras » locales, la place devenant lieu de démocratie directe et de débat politique[626]. Il semble donc pertinent, afin de réellement intégrer le cadre théorique du droit à la ville dans cette réflexion, de réceptionner en droit ces modes de participation. Il apparait en effet que la protection de la biodiversité urbaine, en matérialisant des solidarités écologiques, peut faire naître de nouvelles territorialités, auxquelles ne correspondent pas les instances de gouvernance actuelles. Un nouveau droit procédural peut alors émerger de ce besoin d'instance de représentation et de concertation sur mesure.

98. Le droit à la participation aux décisions relatives à la biodiversité urbaine. Le droit à la participation est la matérialisation la plus fréquente du droit à la ville. Ainsi, selon Lucie Lamarche, la question de la gouvernance est par exemple centrale dans le dispositif créé par la charte montréalaise des droits et responsabilités[627]. Pour être effective, la participation doit intervenir suffisamment en amont des décisions, au moment où toutes les options sont encore possibles. La concertation doit aussi être inclusive : chaque modalité, comme les consultations électroniques ou les réunions publiques, peut en effet avoir un effet excluant (ex. populations en rupture technologique, professionnels aux horaires contraints, etc.). Le choix d'une consultation hybride, comme les nouvelles modalités de concertation prévues par la loi industrie verte en France[628], peut représenter une alternative satisfaisante. Par ailleurs, la participation, pour être

---

[626] BUSQUET, Grégory. « Question urbaine et droit à la ville ». Mouvements 74, nº 2 (2013), pp. 113-122, à la p.74. De manière plus organique et spontanée, la même remarque peut être faite quant à la valeur politique des émeutes en banlieues, selon l'auteur.

[627] LAMARCHE Lucie. « Le droit à la ville « Made in Québec » : un exercice de gouvernance marqué par le pragmatisme? Le cas de Montréal ». Revue Gouvernance / Governance Review vol. 5, nº 1 (2008).

[628] Loi relative à l'industrie verte, 23 octobre 2023, n° 2023-973, JORF n°0247 du 24 octobre 2023. La nouvelle procédure est à retrouver à l'article L. 181-10-1.-I du Code de l'environnement.

effective, doit porter sur toutes les décisions pertinentes au regard de la protection de la biodiversité urbaine. Cela signifie tout d'abord que toutes les décisions susceptibles de porter une atteinte significative à la biodiversité urbaine doivent être concernées. Il faut par exemple relever le régime des évaluations environnementales en France, qui est limité dans son périmètre d'une part aux plans et programmes, qui ont certes un impact sur la biodiversité mais trop en amont et ne permettent pas la participation sur la base d'un projet, et d'autre part aux décisions relatives aux projets « susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement »[629]. Cette limite, associée -pour la plupart des projets- à l'examen au cas par cas de l'opportunité de l'évaluation environnementale tend à invisibiliser un grand nombre de décisions ayant un impact sur les écosystèmes urbains[630]. Ensuite, la participation doit être étendue au-delà des décisions qui portent atteinte, mais aussi aux décisions ayant vocation à protéger, réhabiliter ou conserver la biodiversité urbaine. Il apparait en effet crucial que les habitants soient associés à ces projets pour atténuer les risques de conflits de cohabitation et pour lutter contre la gentrification verte comme conséquence d'un aménagement incompatible avec les usages locaux. Enfin, il semble utile que le droit à la participation s'accompagne d'un droit d'initiative pour permettre l'émergence de projets portés par les habitants eux-mêmes, comme il est prévu par la Charte montréalaise[631].

99. Droit à une concertation à une échelle socio-écologiquement pertinente. Afin de mettre en œuvre les droits-créances décrits précédemment, il semble nécessaire d'adapter les instances de délibération. Le droit à l'accès aux services écosystémiques ou à l'accès à la biodiversité urbaine implique de repenser les territoires urbains en termes de solidarités écologiques à une échelle territoriale plus petite que les échelons administratifs existants. Afin de donner une portée réelle au droit à la participation aux décisions relatives à la biodiversité urbaine, il est de même nécessaire que des décisions telles que l'abattage d'un arbre puissent être évoquées. Dans ce cadre, il apparait que l'échelle de l'arrondissement, qui représente une réalité essentiellement administrative et se déploie dans un territoire qui ne représente pas nécessairement le vécu des habitants n'est pas appropriée. Deux voies semblent pertinentes à explorer pour dessiner le périmètre d'instances de concertation basées sur une réalité socio-écosystémique. La première, radicalement fondée sur la philosophie du droit à la ville, consiste à laisser aux habitants eux-mêmes le soin de revendiquer une appartenance territoriale en fonction de leur ressenti. Ce moyen peut être poursuivi par exemple en étendant le droit d'initiative au-delà d'un simple pouvoir de pétition. Par le dépôt d'une proposition ou d'une demande soutenue par un nombre suffisant d'habitants,

---

[629] Article L122-1 du Code de l'environnement.
[630] Voir *infra* §315.
[631] Charte montréalaise, préc. note 601, article 16h.

une instance *ad hoc* pourrait ainsi être créée pour débattre et trancher cette proposition ou cette demande spécifiquement (par exemple la création de jardins partagés à l'échelle d'un îlot). Cette voie est certainement la plus adaptée pour matérialiser et concrétiser le vécu et le ressenti des solidarités écologiques, mais elle nécessite une flexibilité et une implication administrative substantielle pour s'adapter à chaque projet. Une autre piste à envisager repose sur les principes du chrono-urbanisme. Elle consisterait en l'identification, pour chaque centre d'intérêt écologique (ex. parc, rivière, fleuve), d'un périmètre pertinent en termes de distance piétonne ou cyclable. Par exemple, en s'appuyant sur le modèle des villes du quart d'heure, le périmètre de solidarité écologique autour d'un parc municipal serait constitué par les espaces accessibles en quinze minutes de ce parc. Comme pour le droit à l'accès à la nature, cette approche nécessite cependant d'identifier les centres d'intérêts écologiques pertinents et les habitudes réelles des habitants, par exemple lorsqu'un parc d'importance majeure attire des usagers vivant plus loin que quinze minutes. Cette approche n'est donc pas sans complexité, mais elle permet une plus grande pérennité des instances de concertation. Il serait possible ainsi d'imaginer des assemblées de parc ou de rivière formées par les habitants concernés[632], qui peuvent s'appuyer sur, ou travailler en lien avec d'autres instances fondées sur la gestion de milieux comme les organismes de bassins versants, les syndicats mixtes ou les comités de rivière.

100. Droit à la représentation juridictionnelle et à la médiation. Enfin, il nous semble nécessaire que ces droits-créances et droits procéduraux s'appuient sur des moyens de médiation avec les gouvernements municipaux et éventuellement des recours devant les juges. Ils ne peuvent en effet se suffire ou être effectifs sans voies pour en imposer la mise en œuvre. En ce sens, la Charte montréalaise prévoit notamment la création d'un « ombudsman » ou « défenseur des droits » auprès de la municipalité compétent pour :

> *a) interpréter les règlements municipaux pertinents au traitement d'une plainte de manière compatible avec la présente Charte ;*
>
> *b) sous réserve de l'article 12[633] du règlement sur l'ombudsman adopté par la Ville de Montréal, faire enquête relativement aux plaintes des citoyennes et des citoyens fondées sur la Partie II de la présente Charte et résultant des décisions, actions ou omissions de la Ville, des sociétés paramunicipales et de leurs employées ou de leurs employés, des sociétés contrôlées par*

[632] Ce qui n'est pas sans rappeler les expérimentations de parlements de fleuve par exemple (voir notamment le parlement de la Loire : SARTHOU-LAJUS Nathalie, De TOLEDO Camille, « La personnalité juridique d'un fleuve ». *Études*, nº 7-8 (2023), pp. 43-53).

[633] L'article 12 du règlement sur l'ombudsman réserve à l'Ombudsman la compétence de déterminer de l'opportunité des « poursuites », notamment pour écarter les demandes frivoles ou de mauvaise foi, mais aussi celles qui nécessitent l'intervention d'un juge (Article 12 du règlement sur l'Ombudsman, Ville de Montréal, n°02-146).

la Ville et de leurs employées ou de leurs employés, des fonctionnaires ou de toute personne effectuant des tâches pour la Ville.

Cet organisme pourrait, dans le cadre d'une approche « droits dans la ville » connaitre de toutes les demandes ou requêtes relatives à des droits, ou dans le cadre plus limité du droit à la biodiversité urbaine, être associé à la mise en œuvre des droits procéduraux identifiés précédemment : accompagner la conception et la constitution des instances de concertation, recevoir et défendre les initiatives, animer les débats portant sur des décisions relatives à la biodiversité urbaine.

101.CONCLUSION DE LA SECTION. Le droit à la ville est un élément essentiel pour définir les conditions d'exercice des droits fondamentaux en ville. En effet, la protection de la biodiversité urbaine, telle qu'envisagée dans le cadre des droits fondamentaux, laisse apparaitre des enjeux de justice environnementale, qu'il s'agit de prendre en considération dans la conceptualisation d'un droit autonome à la biodiversité urbaine. Dans ce cadre, il apparaît que celui-ci doit nécessairement être un droit composite, en ce qu'il implique plusieurs droits-créances (droit à la protection de la biodiversité, égalité d'accès aux services écosystémiques, et droit d'accès à la biodiversité urbaine) et droits procéduraux (droit à la participation aux décisions relatives à la biodiversité urbaine, droit à une concertation à une échelle socio-écologiquement pertinente, droit à la représentation juridictionnelle et à la médiation) pour être effectif.

102. CONCLUSION DU CHAPITRE.

Le droit à la biodiversité urbaine n'est, en l'état du droit positif en France et au Québec, qu'une lecture doctrinale du droit à un environnement sain. Il peut émerger de la jurisprudence sur ce droit fondamental, à condition pour les juges de s'approprier une culture écologique et d'accueillir pleinement la relation entre les enjeux sanitaires et environnementaux liés à la protection de la biodiversité. Les spécificités du milieu urbain nécessitent cependant d'étendre la lecture du droit à un environnement sain au-delà de sa simple application en ville. Une approche holistique est nécessaire pour réceptionner et matérialiser juridiquement une conception de la ville comme socio-écosystème. Le droit à la ville, en ce sens, apporte un cadre théorique qui permet de mettre en évidence les enjeux de justice environnementale, sociale et économique autour du droit à la biodiversité urbaine. Il en découle non pas un droit monolithique, mais en réalité un droit mis en œuvre par des droits et libertés qui en sont des composantes. L'esquisse de ces droits prospectifs fait par ailleurs apparaitre que leur consécration en droit positif ne nécessite pas en soit de passer par une reconnaissance formelle d'un « droit à la biodiversité urbaine », qui ne semble ni essentielle ni suffisante en elle-même. La mise en œuvre, y compris à l'initiative des gouvernements municipaux, des composantes de ce droit est une alternative à explorer. Cette protection de la biodiversité urbaine par les droits fondamentaux parait, en outre, particulièrement pertinente en ville, ces socio-écosystèmes étant par nature anthropocentrés. Ainsi, il ne s'agit pas, dans des espaces construits par et pour les intérêts humains, de faire émerger des intérêts environnementaux qui s'y confrontent, mais de reconnaitre le profond lien de dépendance des premiers envers les seconds.

> *Pourquoi la faisabilité complète devrait-elle être une condition de validité des droits humains alors que l'objectif est d'œuvrer à l'amélioration de leur réalisation effective, si nécessaire en élargissant leur faisabilité ? Le constat selon lequel certains droits ne sont pas pleinement réalisés, et peuvent même ne pas être pleinement réalisables dans les circonstances actuelles, n'entraîne pas en soi la conséquence qu'ils n'existent pas en tant que droits. Ce constat suggère plutôt la nécessité d'œuvrer à la modification des circonstances existantes afin de rendre les droits non réalisés réalisables.*[634]

[634] SEN Amartya. « Elements of a theory of human rights ». Philosophy & Public Affairs 32, nº 4 (2004), pp. 315-56 (notre traduction).

103. CONCLUSION DU TITRE.

La biodiversité urbaine, en tant que concept, n'est pas encore entièrement intégrée dans le droit positif en France et au Québec. L'enjeu de sa protection apparait directement lorsque des espèces protégées nécessitent d'intégrer des milieux urbanisés dans des périmètres de protection, ou indirectement lorsque les services écosystémiques ou les continuités écologiques mettent en évidence les apports de la biodiversité en ville. En ville, la notion de fonction écologique gagne alors toute sa pertinence car elle permet de présenter l'environnement humain sous un angle plus réaliste : ni nature sauvage, ni mobilier urbain vert, mais en plein fonctionnement, générateur de bénéfices et parfois de désagréments, les uns étant corollaires des autres. La notion de fonction écologique peut ainsi permettre la protection de la biodiversité urbaine, sans pour autant que celle-ci figure dans le droit *stricto sensu*. La notion de solutions fondées sur la nature permet de faire une synthèse des justifications écologiques et économiques au soutien de la protection de la biodiversité urbaine. Elle laisse apparaitre les questions sociales auxquelles cet enjeu contribue.

Il faut voir en effet qu'au-delà de la mise en évidence de l'importance de la protection de la biodiversité urbaine pour la lutte contre l'érosion de la biodiversité, c'est aussi un enjeu qu'il convient d'exprimer en termes de droit fondamentaux. Si le droit à un environnement sain peut, à terme, servir de fondement à la protection d'un droit à la biodiversité urbaine, il semble que plusieurs étapes soient nécessaires avant d'y parvenir. L'assimilation par les juges d'une culture écologique, amorcée au Québec, doit permettre la reconnaissance jurisprudentielle des liens entre santé et biodiversité. En ce sens l'approche « Une seule santé » peut jouer un rôle déterminant. Il est ensuite nécessaire de renforcer la protection du droit à un environnement sain en ville. Ces étapes accomplies peuvent fonder une base au droit à la biodiversité urbaine, mais elles ne suffisent pas à répondre à toutes les questions de justice environnementale que la protection de la biodiversité urbaine peut soulever. Il est alors possible de proposer, à titre prospectif, des éléments pour l'identification d'un droit composite à la biodiversité urbaine. Ceux-ci représentent à la fois des droits-libertés et des droits-créances.

Il apparait donc que la protection de la biodiversité urbaine, si elle relevait encore récemment d'un impensé, s'éloigne de l'oxymore et devient un enjeu reconnu par le droit. Il convient cependant de s'interroger sur les redéfinitions que l'émergence de cette question a rendu nécessaire.

Titre II Le renouvellement du paradigme de la ville pour protéger la biodiversité urbaine

La réhabilitation de la nature et la prise en compte de la biodiversité annoncent-elles de nouveaux paradigmes susceptibles de changer les façons de gérer les villes où ne sont-elles que des façons de remédier de façon homéopathique aux dysfonctionnements urbains ? Sous forme de jeux de mot peut-on se demander s'il s'agit simplement de « repanser » les maux les plus criants c'est-à-dire apporter des médications partielles, au lieu de repenser la place du vivant dans la ville ?

Paul ARNOULD *et al.* [635]

105. Mettre en évidence les justifications de la protection de la biodiversité urbaine, après avoir fait le constat de la réception encore incomplète de cet enjeu, implique de penser la ville en termes de changement de paradigme,. Il semble en effet vain de souligner l'« improbabilité »[636] de la biodiversité en ville et d'imaginer que sa protection ne nécessitera pas de repenser une partie de la façon dont le droit organise la ville. Le droit traduit en effet des normes et des catégories qui dépendent des représentations culturelles et sociales : le social nourrit le droit qui, à son tour, rend visible et renforce le social »[637]. Cela signifie que si ces représentations font encore de la biodiversité en ville une « nature contre-nature »[638], elles ont certainement participé à la construction de catégories normatives structurées en ce sens. Protéger cette biodiversité jusqu'ici impensée nécessite donc d'interroger les conséquences de cet impensé. Il apparait alors un potentiel de redéfinition de la ville, à la fois en tant que milieu de vie et en tant qu'échelon politique. En effet, intégrer l'impensé de la protection de la biodiversité urbaine signifie, pour les habitants, redéfinir ce qui constitue la normalité de la vie en ville (Chapitre I). Par ailleurs, cela signifie aussi de redéfinir la place politique des villes dans la protection de la biodiversité, au sein de l'État (Chapitre II).

---

[635] ARNOULD Paul, LE LAY Yves-François, DODANE Clément et MÉLIANI Inès, « La nature en ville : l'improbable biodiversité », Géographie, économie, société, 2011, vol. 13, p. 45-68.
[636] *Ibid.*
[637] OST François. À quoi sert le droit ? Bruxelles Paris, Bruylant, 2016, p.230.
[638] P. ARNOULD et al., 2011, préc. note 635, p.46.

Chapitre I. Cohabiter avec la biodiversité en ville : l'évolution de la normalité urbaine

> *On a beaucoup pensé et bâti la ville en considérant ses fonctions et ses usages. Mais on a presque oublié que la ville est un milieu de vie et d'épanouissement, pour des hommes non seulement fonctionnels mais vivants, sensibles. La question du rapport de proximité à la nature cristallise cet impensé. L'aménagement urbain a trop nié le sensible. L'affirmation de la sensibilité écologique invite aujourd'hui à repenser la ville comme milieu, global et sensible. La question du rapport de proximité à la nature en ville, in situ, n'est pas subsidiaire. La nature est importante aussi bien pour l'équilibre de la ville (pour son climat, ses capacités d'auto-épuration) que pour celui des citadins, qui ont besoin de sentir les saisons, de faire vivre leurs perceptions et leurs sensibilités.*
>
> Cyria EMELIANOFF[639]

106. Mettre en évidence l'existence et l'intérêt de la protection de la biodiversité urbaine ne revient qu'à examiner une part congrue de ce qui définit la ville. Dans la mesure où la ville représente l'épitome de l'espace anthropisé et que la nature y est un « impensé », il est crucial d'examiner comment l'intégration de la protection de la biodiversité urbaine peut se concilier avec les manières d'habiter la ville. Il ne semble en effet ni pertinent, ni même possible d'envisager de poursuivre cet objectif, tout en soulignant son caractère original et impensé, sans examiner son rapport avec ce qui est « le normal » en ville. Derrière l'« impensé » se cache en effet un mouvement presque psychanalytique[640] d'invisibilisation de la nature sauvage en ville. Mettre en lumière l'évidence de l'existence d'une nature non contrôlée en ville interroge ce que signifie l'urbanité pour les citadins et la société entière. La ville est en effet construite sur un idéal d'ordre et de contrôle au sein duquel le droit est instrumental. La proximité étymologique entre la normalité et la norme est ici éclairante :

> *« Si la norme est essentielle au vocabulaire juridique, la normalité sort du domaine juridique : le droit est légal, non pas normal, mais au stade de la genèse et de l'application de la loi, le critère de normalité est essentiel. L'histoire du droit et des institutions nous enseigne que les mentalités sont plus formées par ce qui est normal que par ce qui est légal, même si la*

---

[639] EMELIANOFF Cyria, « Les relations ville-nature : zones d'ombre ou de cécité » *in* LÉVÊQUE, Christian, et VAN DER LEEUW Sander. « Quelles natures voulons-nous ? : pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement », 2003, pp.47-54 p. 51.

[640] Voir en ce sens : BURGAT, Florence. « Réduire le sauvage ». Études rurales 129, nº 1 (1993), pp.179-188.

comparaison entre les deux champs sémantiques est souvent à la base d'une distorsion du savoir juridique par le public. »[641]

La normalité est définie, le plus souvent, par les juges et de manière négative. C'est l'anormal et sa sanction qui permet de distinguer les contours du normal. Selon Benjamin Ménard, la normalité est à la fois une description de *ce qui est* et un objectif de *ce qui doit être* :

> *« Il est intéressant de souligner que le modèle fourni par le normal recèle une double dimension. Il est en effet aujourd'hui acquis que la notion traduit non seulement ce qui est conforme à un état habituel, mais renvoie également à des valeurs qui aboutissent à modeler ce qui doit être. La définition de la normalité, et ce faisant de l'anormalité, se construit dans cette dualité qui mêle du descriptif et du normatif, qui véhicule tout à la fois le type moyen et le type idéal. »*[642]

Il ressort de ces définitions que la normalité, y compris lors du contrôle juridictionnel, est nécessairement subjective et évolutive. Elle peut, et doit idéalement, coïncider avec le droit positif mais ce n'est pas forcément le cas. Admettre que la protection de la biodiversité urbaine relève encore d'un impensé nécessite donc d'observer en ville quelle relation la normalité exerce avec la norme. Plusieurs constats émergent : en premier lieu, la ville concrétise une conception de l'habitat humain. Selon Robert E. Park, la notion de culture et d'habitat sont indissociables : « La ville est […] l'habitat naturel de l'Homme civilisé. C'est pour cette raison qu'elle constitue une aire culturelle caractérisée par un type de culture particulier »[643]. L'examen de cette culture, matérialisée par la normalité urbaine, doit donc partir du domicile et de la sphère privée. Les modalités de l'exercice de leurs droits par les citadins à cette échelle mettent en œuvre leur conception de l'habitat urbain (section 1). En second lieu, la ville crée les conditions d'une *cohabitation* à la fois avec d'autres humains mais aussi avec la biodiversité urbaine. Parce que la ville est par essence un milieu de socialisation complexe, tout enjeu urbain est par nature un enjeu politique, et la protection de la biodiversité urbaine peut tout autant faire l'objet de revendications que de résistances. Le droit, par la résolution de questions d'ordre public, vise à promouvoir un modèle de société. En ceci, l'ordre public est un instrument de normalisation qu'il convient d'examiner au regard d'une nouvelle conception de l'habitat urbain (section 2).

---

641 ARNAUD-DUC Nicole. « AA.VV., La Normalité, IIIe Colloque d'Athènes (1982), 1984 ; Danièle Loschak, « Droit, normalité et normalisation », dans AA.VV., Le droit en procès, 1984 ». *Droit et Société* vol. 2, nº 1 (1986), pp. 134-37, p.135.

642 MÉNARD Benjamin. « L'anormalité en droit de la responsabilité civile ». Thèse de doctorat en droit privé, Université Jean Moulin Lyon 3, 2016.

643 PARK Robert Ezra, « The city : suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment » *In* PARK Robert Ezra, BURGESS Ernest Watson, et MCKENZIE Roderick Duncan, « The City », coll. The Heritage of Sociology, Chicago: University of Chicago press, 1984, p. 2 (notre traduction).

Section 1 La protection de la biodiversité urbaine face au cadre juridique de la cohabitation entre humains en ville : propriété privée et voisinage

107. Habiter et cohabiter. Habiter, au sens du droit, peut être assimilé à un droit réel exercé sur un bien immobilier. Le Code civil français associe ainsi le droit d'habitation, ainsi que le droit d'usage, à l'usufruit qui est un démembrement du droit de propriété[644]. La question de la normalité d'*habiter en ville* passe donc nécessairement par un examen du droit de propriété et des attentes sociales qu'en ont les propriétaires. En effet, selon Alexandre Zabalza, « la maison [comme habitat], première interface technique de l'homme à la terre, construite à même le sol, n'obéit pas aux processus étatiques abstraits et imposés par le haut. Elle est l'espace de l'agir humain d'en bas, de l'humanité commune et domestique »[645]. Parce qu'aucun propriétaire ne vit en vase clos, habiter signifie nécessairement cohabiter, en ce que les voisins, en habitant eux-mêmes, peuvent exercer une influence sur les conditions de jouissance de sa propriété[646]. La normalité de la vie en ville se déploie alors à deux niveaux : en premier lieu dans les droits que les propriétaires estiment normal d'exercer sur leur propriété (1) ; en second lieu dans les effets des actions du propriétaire que les voisins estiment tolérables de percevoir (2).

§1. L'étendue du droit de propriété face à la protection de la biodiversité urbaine

108. Du propriétaire habitant aux copropriétaires : diversité des situations. Il s'agit au préalable de relever la diversité des modalités d'appropriation en ville. En effet, si par la suite il sera traité du propriétaire comme d'un statut monolithique, il faut relever que la réalité est

---

644 Article 625 du Code civil français. Le droit québécois connaissait une assimilation similaire (article 488 de l'ancien Code civil du Québec) mais qui a disparu avec la réforme du Code civil de 1991.

645 ZABALZA Alexandre. « La "maison" (oikos) protégée par le "droit" (nomos). Éloge d'une théorie "oikonomique" face à l'urgence écologique ». *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial HS21 (2022), pp. 17-33, p.20.

646 Dans le cadre de ce chapitre, et par souci de simplification, il sera fait référence au propriétaire pour désigner l'habitant, notamment lorsqu'il est victime de troubles anormal du voisinage. Il s'agit cependant de relever que le statut de locataire et non de propriétaire représente la majorité de l'habitat en ville aujourd'hui. En effet, pour la France, selon les chiffres de l'INSEE, la location constitue plus de la moitié des résidences principales en ville (53,6% en centre urbain de Paris et 56% dans les autres grands centres urbains en 2020) : INSEE, Part des locataires dans les résidences principales selon la densité des communes en 2020, 2023, [en ligne, accès le 04/06/2024:https://www.insee.fr/fr/outil-interactif/5367857/details/territoires/40_SOC/43_LOG/43M_FigureT4] ; un constat similaire est valable pour le Canada, où le taux d'appartements en location en centre-ville était établi en 2021 à 69,5% contre 31,6% à l'extérieur du centre-ville (Statistiques Canada, L'histoire de deux locataires : l'abordabilité du logement chez les locataires récents et les locataires existants, au Canada, [en ligne, accès le 04/06/2024 : https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/as-sa/98-200-X/2021016/98-200-X2021016-fra.cfm]. À l'égard des recours dont il sera traité par la suite et notamment du trouble anormal de voisinage, le locataire habitant dispose d'un droit d'agir similaire à celui du propriétaire, ce qui rend cette assimilation possible à l'égard du sujet traité

plus diverse et le propriétaire peut être une personne privée physique ou morale, tout comme une personne publique. Par simplification, et comme il s'agit ici de s'interroger en termes de perception et de cohabitation, le propriétaire auquel il sera fait référence est celui qui est domicilié dans son bien et en jouit. En effet, « la situation du propriétaire (personne physique) qui habite le quartier est très différente de celle du propriétaire qui n'y habite pas, a fortiori s'il s'agit d'une personne morale : le préjudice du second se limite essentiellement à la dépréciation de la valeur du bien alors que celui du premier recouvre également un trouble de jouissance »[647]. Les tensions pouvant naitre de la cohabitation avec la biodiversité relèvent, selon nous, de l'ordre du trouble de jouissance. Par ailleurs, le régime de la copropriété, courant en ville, ne peut être assimilé ou confondu complètement avec la propriété privée classique. Il peut en effet créer des difficultés spécifiques au regard de la protection de la biodiversité urbaine, notamment en conséquence des modalités de prise de décision en ce qui concerne l'aménagement des parties communes, dont les cours et jardins peuvent faire partie. À cet égard, les remarques relatives à la perception de la normalité sont cependant toujours valables, mais multipliées : si la protection de la biodiversité urbaine peut être perçue comme anormale à une échelle individuelle, elle sera potentiellement encore plus difficile à faire accepter à une majorité de copropriétaires en assemblée[648].

109. L'exercice normal du droit de propriété en ville. Il s'agit de souligner que la protection de la biodiversité urbaine peut nécessiter des restrictions du droit de propriété, que les propriétaires peuvent estimer excessives en ville (A), mais qu'au-delà de cette confrontation, cet enjeu peut attribuer à la propriété privée en ville une authentique fonction environnementale (B).

A. La protection de la biodiversité urbaine comme restriction du droit de propriété

110. La propriété privée comme territoire à défendre. La protection de la biodiversité urbaine nécessite de pouvoir encadrer l'usage des biens immobiliers en ville. En effet, afin de lutter contre la fragmentation des écosystèmes et de rétablir les continuités écologiques, les mesures de protection ne peuvent s'arrêter à la limite des parcelles ou de l'espace public. Il suffit d'évoquer le droit imprescriptible du propriétaire de demander à faire couper « les branches des arbres, arbustes

[647] HUTEN Nicolas. « Le Propriétaire au cœur du réaménagement : acteur ou victime ? » Droit et Ville N° 82, nº 2 (1 septembre 2016): 155-69. https://doi.org/10.3917/dv.082.0155.

[648] À noter l'élargissement en France de la possibilité pour les autorités publiques d'imposer des travaux aux immeubles tenus en copropriété, notamment dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Voir : BALOSSI MARQUES Alexandre. « L'élargissement des pouvoirs de police des autorités territoriales dans les copropriétés privées », *AJCT*, nº 12 (20 décembre 2023), p.678.

et arbrisseaux du voisin » qui avancent sur sa propriété, prévu par l'article 673 du Code civil français, pour mettre en évidence cet « effet de frontière ». La propriété, en ce qu'elle s'étend « au-dessus » et « au-dessous »[649], ne tolère en effet pas d'envahissement par la nature, ni que cet envahissement puisse constituer, par prescription, une forme de servitude. Les liens entre la propriété privée et la faculté de détruire l'environnement ont fait l'objet d'un traitement extensif par la doctrine[650] qui met en évidence le constat suivant : une conception absolutiste du droit de propriété fait courir le risque d'intégrer la destruction de l'environnement dans les prérogatives du propriétaire. Le droit de l'environnement fondé sur des mesures de police tire en partie son origine de cette tension entre le droit de propriété et l'impératif de protéger l'environnement. L'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine implique donc de s'interroger sur la possibilité d'imposer des restrictions au droit de propriété. Il appert qu'au-delà d'une conception absolutiste, il puisse faire en réalité l'objet de restrictions assez étendues.

111. La conception absolutiste du droit de propriété et sa remise en question. Il est intéressant de relever, en France comme au Québec, une philosophie commune du droit de propriété conçu traditionnellement comme absolu. Ainsi, le Code civil du Bas-Canada dispose, dans sa version initiale de 1866 que : « La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements »[651]. Cette définition, directement inspirée du Code Napoléon, est par ailleurs celle qui subsiste dans le Code civil français[652]. La qualification d'absolue a néanmoins été écartée lors de l'adoption en 1991 du *Code civil du Québec*, qui choisit de définir le droit de propriété comme celui « d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien »[653]. Il faut relever que la conception d'un droit de propriété absolu n'a possiblement jamais été réalisée :

> *« L'absolutisme de la propriété individuelle résulterait d'un « malentendu », voire d'un aveuglement volontaire quant aux limites déjà en germe au moment de la codification. Les codificateurs se seraient inspirés du droit romain, dont il est souvent admis qu'il considérait la propriété privée comme un droit subjectif absolu (plena in re potestas). On a pu voir dans ce*

---

649 Article 552 du Code civil français.

650 Voir par exemple en ce sens : RÉMOND-GOUILLOUD Martine. Du droit de détruire : essai sur le droit de l'environnement. Les Voies du droit. Presses universitaires de France, 1989, 304 p. ; OST, François. La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit. La Découverte Poche. 2003, 350 p. ; GUTWIRTH Serge, et Isabelle STENGERS. « Théorie du droit. Le droit à l'épreuve de la résurgence des *commons* », Revue juridique de l'environnement, vol. 41, no. 2, 2016, pp. 306-343 ; PRIM Quentin. « La propriété peut-elle sauver la planète ? », *Revue juridique de l'environnement,* vol. 48, no. HS22, 2023, pp. 407-416.

651 Article 406 du Code civil du Bas-Canada.

652 Article 544 du Code civil français : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

653 Article 406 du Code civil du Québec (CCQ).

malentendu un passage obligé par « une époque, dite "moderne", par laquelle il fallait probablement passer pour se délivrer de ce que l'Ancien Régime avait d'insupportable. » [654]

La limitation du droit de propriété pour la protection de l'environnement est une constatation classique, il apparait aujourd'hui que la remise en question de l'absolutisme du droit de propriété est la règle plutôt que l'exception[655]. Pour certains auteurs, il relève même « désormais d'une affligeante banalité de dénoncer le "déclin du droit de propriété" »[656]. Au Québec, lors de l'affaire *Abitibi*, le juge Baudoin a en effet pu estimer, au nom de la Cour d'appel :

« Certes, pour le propriétaire, le fait de se conformer à une réglementation visant à protéger l'environnement est une charge supplémentaire et lui occasionne des tracas et des dépenses additionnelles. C'est là simplement la rançon que tout propriétaire individuel doit payer pour la protection générale et collective de la nature. La complexification de l'exercice du droit de propriété individuel pour cette raison ne saurait constituer une expropriation déguisée, non plus d'ailleurs qu'une réduction consécutive de la valeur commerciale de la propriété. »[657]

Les limites du droit de propriété imposées dans le cadre de la protection de l'environnement étant admises, il s'agit alors de réfléchir en termes d'étendue de ces restrictions.

112. Étendue des limites au droit de propriété. Si au Québec comme en France, les limites au droit de propriété sont admises pour la protection de l'environnement, elles ne doivent cependant pas conduire à éteindre tout droit de propriété sans indemnisation. Le contrôle des juges québécois se concentre en effet sur un examen visant à rechercher si « la réglementation réduit tellement l'exercice du droit de propriété qu'elle en rend un usage impossible […] ou a pour effet de supprimer totalement l'achalandage d'une entreprise, tout en lui laissant ses biens […]. »[658]. La doctrine de l'expropriation déguisée, inspirée de la doctrine de common law des *regulatory takings*, vise en effet à empêcher qu'une réglementation prive un propriétaire de toute possibilité de jouissance de son bien sans indemnisation[659]. Cette exigence est contrôlée de manière stricte et les limitations peuvent être étendues, car selon les juges « ce n'est pas […] parce qu'une loi ou un règlement de zonage tend à stériliser une partie du droit de propriété ou de son exercice, même de façon draconienne, qu'il en devient abusif et inopposable »[660]. Dans ce cadre, les juges recherchent

---

654 Yaëll EMERICH, et HUDON Alexis. « Les assises conceptuelles du droit de l'environnement en droit des biens : entre patrimoine collectif et relation fiduciaire ». *Revue générale de droit*, vol. 47, nº 2 (24 janvier 2018), pp. 519-561, p.526.
655 *Ibid.*, p.527.
656 BERGEL Jean-Louis, « Paradoxes du droit immobilier français à la fin du XXe siècle » *in* CABRILLAC Rémy (dir.), Le droit privé français à la fin du XXe siècle, 2001, à la p. 642.
657 *Municipalité Régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba ltée*, Cour d'appel du Québec, 1993, CanLII 3768 (QC CA), p.14.
658 *Ibid.*, p. 14
659 Voir en ce sens, E. YAËLL, A. HUDON, 2018, préc. note ; Sur la doctrine des *regulatory takings* : REID, Colin, et NSOH Walters. « Whose ecosystem is it anyway? Private and public rights under new approaches to biodiversity conservation ». Journal of Human Rights and the Environment n°5 (1 septembre 2014), pp.112-135.
660 *Corporation municipale de Wendover & Simpson c. Filion*, Cour d'appel du Québec, 1992, CanLII 2981 (QC CA), §31.

si la restriction équivaut « à une "négation absolue" de l'exercice du droit de propriété »[661]. Ainsi, l'interdiction d'aménager des voies de circulation, même privées, près des rives d'un lac[662] ou l'exigence de maintenir une partie du terrain riveraine d'un lac végétalisée en interdisant toute tonte, arrachage ou abattage[663] ne constituent pas de telles « négations absolues ». En France, une solution similaire est retenue par le Conseil constitutionnel, qui exige que les restrictions imposées dans la poursuite d'un intérêt général « vident de son contenu le droit de propriété »[664]. L'étendue des restrictions fonde la compétence du juge administratif lors du contrôle des mesures incriminées, tant qu'elles n'ont pas abouti « à l'extinction d'un droit de propriété »[665] et qu'elles « ne procède[nt] pas d'un acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'administration »[666]. En tout état de cause, si le juge estime que les restrictions revêtent un caractère confiscatoire, il la conditionnera à la juste indemnisation du propriétaire lésé[667]. La protection de l'environnement peut donc entrainer des limitations à l'exercice du droit de propriété en ville, dans une étendue qui sera étudiée par la suite[668]. L'« affligeante banalité »[669] de cette observation laisse voir qu'au-delà d'une conception absolutiste du droit de propriété, c'est la fonction sociale et environnementale de la propriété privée en milieu urbain qui apparait.

B. La fonction environnementale du droit de propriété en milieu urbain

113. L'intérêt du propriétaire à protéger la biodiversité. Il s'agit en premier lieu de revenir sur un présupposé des développements précédents, à savoir que les propriétaires privés ne pouvaient appréhender la protection de la biodiversité que comme une restriction de leur droit et une atteinte à leur bien. Cette approche ne doit pas exclure la possibilité d'une volonté du propriétaire d'user de son droit pour protéger. D'une part, il peut souhaiter être plus ambitieux que la réglementation et adopter, de sa propre initiative, des mesures de protection de la biodiversité

---

661 *Wallot c. Québec (ville de),* Cour d'appel du Québec, 2011, CanLII 1165 (QC CA), §45.
662 *Municipalité Régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba ltée*, préc. note 657.
663 *Wallot c. Québec (ville de),* préc. note 661.
664 Conseil constitutionnel, 85-198 DC, du 13 décembre 1985, voir : DE MONTGOLFIER, Jean-François. « Le Conseil constitutionnel et la propriété privée des personnes privées »: Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, vol 31, no 2 (1 avril 2011), pp. 35-49.
665 Tribunal des conflits, *Bergoend,* 17 juin 2013, n° 3911.
666 *Ibid.*
667 Voir not. CHÉROT Jean-Yves. « Propriété dans l'Etat de droit : l'indemnisation en cas d'atteinte à la propriété » *In* Droits de propriété et environnement, dir. Max FALQUE et Michel MASSENET, pp. 86-93, Paris, Dalloz, 1997.
668 Voir *Infra* Partie II, Titre I, Chapitre II.
669 BERGEL Jean-Louis « Paradoxes du droit immobilier français à la fin du XXe siècle » dans CABRILLAC, Rémy et *al,* dir, Le droit privé français à la fin du XXe siècle, Études offertes à Pierre Catala, Paris, Litec, 2001, à la p 642.

urbaine. La contractualisation peut alors lui permettre de pérenniser cette volonté[670], mais il est aussi nécessaire que le contexte légal et règlementaire ne lui soit pas défavorable, en imposant par exemple la tonte à tout moment de l'année[671]. D'autre part, et hors de toute initiative du propriétaire, il convient de relever que la protection de l'environnement peut être considérée comme faisant partie de ses intérêts . C'est par une telle approche que les juges concluent dans l'affaire *Wallot c. Québec* :

> *« les effets probables résultant de l'insensibilité du pouvoir public sur une question aussi fondamentale que la préservation de la qualité de l'eau du lac Saint-Charles pourraient avoir des conséquences néfastes sur le mode de vie des propriétaires riverains ainsi que sur la valeur foncière de leur propriété. En y pensant bien, les mesures mises en place par l'intimée servent autant l'intérêt privé des appelants que l'intérêt collectif des citoyens de la Ville de Québec. »*[672]

Cette remarque introduit l'idée selon laquelle la protection de l'environnement, condition de la jouissance d'un bien pour l'avenir, est nécessairement dans l'intérêt du propriétaire. Dans ce constat peut reposer une certaine « sagesse de la propriété »[673], qui pousse à restreindre l'usage aujourd'hui, pour le garantir dans le futur.

114. Le droit de non-usage. Il émerge de cette conception un nouvel attribut du droit de propriété, qui associe aux droits traditionnels - du moins en ce qui concerne les sociétés occidentales[674] - d'user, de jouir et de disposer, un droit de non-usage[675]. Celui-ci découle, selon Jan G. Laitos, de l'existence de valeurs associées à la préservation des biens en parallèle des valeurs tirées de leur usage direct ou indirect[676]. Ces « valeurs de non-usage » sont des valeurs d'option, qui préservent la possibilité d'un usage ultérieur, comme le maintien des fonctions du sol pour l'agriculture ou la conservation de ressources naturelles, et des valeurs d'existence, qui reposent sur

---

[670] Voir *Infra* Partie II, Titre II, Chapitre I.

[671] Voir par exemple l'article 34.2 du règlement RM460 de la ville de Sutton qui qualifie de nuisance « le fait, pour le propriétaire, le locataire ou l'occupant d'un terrain […] comprenant une partie gazonnée, le fait de ne pas couper le gazon lorsqu'il atteint une hauteur de trente centimètres (30 cm) ou plus ». Cette interdiction, mise en cause dans un conflit opposant un habitant souhaitant « renaturer » son jardin et la ville de Sutton, a pu faire réagir dans la presse - sans aller jusqu'au contentieux- (LAFLAMME Cynthia, « Un Suttonnais reçoit un ultimatum pour son gazon non réglementaire », La voix de l'Est, 30 septembre 2019 ; __ « Pelouse trop longue à Sutton: un vieux règlement à revoir, selon Jérémy Lloubes » La voix de l'Est, 2 octobre 2019). Il est intéressant de relever que ces évènements prennent lieu sous l'empire du règlement 113, remplacé depuis le 7 septembre 2021 par le règlement suscité et que ce dernier prévoit une dérogation à l'obligation de tonte pour « la partie de terrain faisant l'objet d'une servitude visant la protection d'un milieu naturel ».

[672] *Wallot c. Québec (ville de)*, §62, préc. note 661.

[673] Voir en ce sens : RÉMOND-GOUILLOUD Martine, « l'environnement, sagesse de la propriété » *In* FALQUE Max et MASSENET Michel (dir.), Droits de propriété et environnement, pp. 86-93, Paris, Dalloz, 1997.

[674] Pour une approche anthropologique comparée des attributs du droit de propriété, voir not. LE ROY Etienne. « De la propriété aux maîtrises foncières ». *In* Biodiversité et appropriation, les droits de propriété en question. Droits de l'Homme et dialogue interculturel, Paris, 2000
[en ligne, accès le 08/04/2024 : http://www.dhdi.free.fr/recherches/environnement/articles/leroybiodiversite.pdf].

[675] Voir en ce sens : LAITOS Jan G. *The Right of Non-Use*, New York, Oxford University Press, 2013, 241 p.

[676] *Ibid.*, p.10.

une valeur intrinsèque, comme celle des monuments historiques ou des paysages remarquables[677]. Cette approche s'accorde avec la protection de la biodiversité urbaine, qui peut prendre simultanément ces deux valeurs. La valeur d'existence de la biodiversité urbaine est justifiée par la valeur intrinsèque de la biodiversité[678], ainsi que par la présence potentielle d'espèces remarquables[679]. Sa valeur d'option peut, elle, reposer sur l'intérêt de préserver les fonctions écologiques nécessaires au maintien des services écosystémiques en ville[680]. Ces valeurs peuvent justifier l'intérêt du propriétaire de ne pas détruire les écosystèmes présents sur son fonds, mais aussi de les protéger.

115. La reconnaissance de la fonction écologique de la propriété urbaine. Les intérêts des propriétaires pour la protection de l'environnement peuvent coïncider avec des intérêts collectifs[681]. Ainsi, pour Laurent Millet, la propriété remplit par elle-même une « fonction écologique » qui découle du caractère sacré de cette institution[682]. Cette fonction ne dépend pas des qualités environnementales des biens, car :

> *« la fonction écologique du droit de propriété concerne toute propriété immobilière. Il n'y pas lieu de distinguer selon que l'immeuble est bâti ou non bâti, ni davantage s'il est soumis ou non à une loi spéciale. Il n'y a pas, sur le territoire national, d'un côté, une « propriété immobilière environnementale » (sic), pour laquelle la fonction écologique doit être garantie et, de l'autre, le reste de la propriété immobilière, pour laquelle la fonction écologique ne concerne ni le bien, ni son gardien. »*[683]

Rien ne s'oppose donc à la reconnaissance de la fonction écologique du droit de propriété en milieu urbain. Au contraire, si celle-ci est abordée sous l'angle social, il est possible de dire que la ville est *a priori* l'espace le plus pertinent pour la mettre en œuvre[684]. En effet, la ville matérialise possiblement, plus que n'importe quel autre territoire, la logique d'interdépendance entre citadins, mais aussi avec le milieu.

---

677 *Ibid.*
678 Voir *supra*, Partie I, Titre I, Chapitre I.
679 *Ibid.*
680 *Ibid.*
681 Voir en ce sens les travaux fréquemment évoqués comme initiateurs de cette conception de DUGUIT, Léon, « La propriété fonction sociale », *in* Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon, La mémoire du droit, Paris, 1999, 206 p., mais aussi COMTE Auguste. Système de politique positive, tome I, Paris, 1851.
682 MILLET Laurent. « Contribution à l'étude des fonctions sociale et écologique du droit de propriété : enquête sur le caractère sacré de ce droit énoncé dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 », thèse de doctorat en droit, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2015, p.746.
683 L. MILLET, 2015, note précédente, p. 745.
684 Voir par exemple : SPORCH DA COSTA Igor. « La fonction sociale de la propriété publique urbaine et les nouvelles conceptions de l'intérêt public : à la recherche d'une gestion des biens publics urbains adéquate au droit à la ville ». Thèse de doctorat, Paris 1, 2019.

§2. Le trouble anormal de voisinage et la protection de la biodiversité urbaine

117. Les rapports entre voisins concrétisent un idéal de la normalité de l'habiter urbain, sanctionnés par le juge lorsqu'ils excèdent un seuil de tolérance. Le droit de propriété fonde le trouble anormal du voisinage car il caractérise l'interdépendance entre les voisins pour que chacun puisse jouir de son propre bien : « Le premier mouvement de limites à la propriété est caractérisé par l'interdépendance. La limitation des droits de tous permet d'assurer à chaque propriétaire la jouissance la plus complète de son bien. On empêche la prérogative de l'un d'empiéter sur celle des autres »[685]. Pour cette raison, le voisinage matérialise le milieu de vie de l'habitant, en ce que la nuisance est caractérisée par les effets perceptibles causés par les voisins. La notion de voisinage est définie en fonction de la nuisance et de sa perceptibilité. Ainsi, selon le professeur François-Guy Trébulle : « pour le privatiste, l'environnement, c'est d'abord le voisinage ! »[686]. Dans ce cadre, la protection de la biodiversité urbaine, qui peut être perçue comme anormale en ville, peut-elle être constitutive d'un trouble anormal du voisinage (A) ? Au-delà de cette considération, la biodiversité urbaine pourrait par ailleurs réunir le voisinage autour d'un intérêt environnemental collectif (B).

A. La biodiversité urbaine comme trouble anormal du voisinage

118. La théorie des troubles anormaux de voisinage découle de l'observation selon laquelle l'exercice du droit de propriété peut être à l'origine de nuisances pour les voisins. Elle découle en effet de la théorie jurisprudentielle de l'abus de droit[687] et après avoir été d'origine prétorienne, elle a fait l'objet d'une reconnaissance législative au Québec[688] et plus récemment en France[689]. Ainsi, dans les deux ordres juridiques, l'occupant causant à ses voisins un trouble anormal qui restreint

---

685 Y. EMERICH, et A. HUDON, 2018, préc. note 654, p.527.

686 TRÉBULLE François-Guy, « Environnement et droit des biens » *In* ASSOCIATION HENRI CAPITANT (dir.), « Le droit et l'environnement, Journées nationales », t.11, Paris, Dalloz, 2010 à la p 11.

687 Tout en s'en distinguant fondamentalement sur la nécessité d'une faute. Ainsi, selon Marie-Ève Arbour et Véronique Racine, « le trouble de voisinage entretient avec l'abus de droit un rapport d'interdépendance conflictuel. À première vue, le trouble de voisinage et l'abus de droit semblent partager des racines communes, mais il a aussi été suggéré, à ce sujet, que la responsabilité engendrée par les premiers ne soit, en certaines circonstances, qu'une application particulière du second » ARBOUR Marie-Ève, et RACINE Véronique. « Itinéraires du trouble de voisinage dans l'espace normatif ». Les Cahiers de droit vol. 50, nº 2 (17 juin 2010), pp. 327-359, à la p. 337.

688 Article 976 du Code civil du Québec : Les voisins doivent accepter les inconvénients normaux du voisinage qui n'excèdent pas les limites de la tolérance qu'ils se doivent, suivant la nature ou la situation de leurs fonds, ou suivant les usages locaux.

689 Création d'un chapitre consacré aux troubles anormaux du voisinage dans le Code civil, rédigé en un article unique (article 1253), par la Loi visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels du 15 avril 2024, n° 2024-346, JORF n°0089 du 16 avril 2024.

ou empêche la jouissance de leur bien peut voir sa responsabilité engagée. Cette théorie s'inspire de l'adage selon lequel « la liberté des uns s'arrête où commence celle des autres ». Il s'agit de s'interroger sur son application aux initiatives de protection de la biodiversité urbaine. Plusieurs éléments entrent donc en ligne de compte pour la qualification de ce régime spécial de responsabilité : le trouble, l'anormalité et l'absence d'exonération permettant de justifier ce trouble anormal.

119. Protection de la biodiversité urbaine et trouble. Le trouble est un standard contrôlé par les juges en fonction du ressenti des voisins qui le subissent. Il n'est donc pas nécessaire pour les demandeurs de démontrer une faute et pour le défendeur d'arguer de l'absence de faute à l'origine des nuisances[690]. Deux remarques sont à émettre quant à la notion de trouble : en premier lieu, sa définition usuelle repose sur le critère de l'anormalité, le trouble étant l'« état de ce qui cesse d'être en ordre »[691], ce qui pousse certains auteurs à relever le caractère pléonastique de la notion de « trouble anormal »[692]. Par ailleurs, « le terme " trouble " est souvent employé dans un sens amphibologique, en ce qu'il concerne aussi bien l'action que son résultat »[693]. Or, l'examen des juges se concentre uniquement sur le « résultat », à savoir le ressenti par les voisins et non la cause qui réside dans une action ou une inaction de la part de l'occupant. L'initiative du propriétaire de protéger la biodiversité urbaine peut être à l'origine de tels troubles. Il est ainsi possible d'imaginer que le maintien d'une végétation haute et dense, l'installation d'abris pour insectes pollinisateurs, oiseaux ou autres animaux (hérissons par exemple) entraînent des conséquences perceptibles pour le voisinage. En réalité, il est même possible de dire que des mesures de protection de la biodiversité urbaine efficaces auront nécessairement un impact pour le voisinage. Le rétablissement d'une continuité écologique facilite le déplacement de spécimens, la préservation et la remise en état d'une niche écologique peut favoriser le retour et la multiplication de la population d'une espèce endémique : aucun de ces phénomènes ne peut être limité au seul fonds du propriétaire.

120. Le « trouble d'envahissement ». Il faut relever en outre que le trouble peut naitre sans aucune action du propriétaire et peut être caractérisé dès lors que la nature ne respecte pas les limites de la propriété. Ce trouble, qui peut être qualifié de « trouble d'envahissement » est considéré comme anormal sans autre examen par le juge. Par ailleurs, il est possible de relever la

---

690 Voir pour le Québec : M.-E. ARBOUR, V. RACINE, 2010, préc. note 687 ; TÉTREAULT, Geneviève. « Le trouble de voisinage dans les méandres de la légalité : l'exemple du droit de l'environnement ». Revue du notariat vol. 113, nº 3 (2011).

691 BLOCH Laurent, « Régimes divers, Trouble anormal de voisinage », *Jurisclasseur notarial répertoire*, vol.V Responsabilité civile, fasc. 265-10, §13.

692 *Ibid.*

693 *Ibid.*

difficulté pour le juge, dans le cadre de la doctrine de *nuisance* en common law, lorsqu'il cherche à attribuer à une action du propriétaire les conséquences de processus naturels, comme la pousse des racines :

> *« Le concept d'"usage de la propriété" s'accorde mal avec des caractéristiques naturelles n'impliquant aucune action humaine, telles que des arbres matures de longue date poussant sur la propriété d'un voisin. En l'espèce, la défenderesse n'a pas "utilisé" son bien alors qu'aucune intervention humaine n'est en cause.* »[694]

Aux mêmes juges de conclure par la suite que la qualification de nuisance ne reposant pas sur l'identification d'une faute, la responsabilité du propriétaire pouvait être retenue pour tout ce qui « émane de sa propriété »[695]. Dès lors, il faut anticiper que le simple critère d'un désagrément ressenti par les voisins peut facilement être rempli, qu'il soit une conséquence d'une action ou d'autres processus naturels tirant leur origine d'une parcelle avoisinante. Une affaire en France est particulièrement emblématique en ce sens et illustre la mise en œuvre du droit imprescriptible du propriétaire à l'élagage des branches de l'arbre du voisin dépassant sur sa parcelle. À la suite de l'achat d'un bien immobilier situé dans un lotissement boisé et au sein duquel un cèdre bicentenaire est mis en valeur, le nouveau propriétaire demande un élagage extensif des branches qui surplombent sa piscine récemment construite. L'étendue des coupes constitue, selon les voisins propriétaires de l'arbre, « une demande déguisée de destruction »[696]. Nonobstant ces considérations, ainsi que celles relatives au caractère remarquable de l'arbre reconnu par la commune, le « dommage irréparable à l'écosystème »[697] généré par sa perte ou « le fait que l'arbre litigieux aurait acquis le droit d'être maintenu en place et en vie »[698], la Cour de cassation casse l'arrêt de la cour d'appel et reconnait le droit de faire procéder à l'élagage[699]. Cet arrêt a été accueilli avec hostilité par la doctrine[700], qui propose notamment de supprimer le caractère imprescriptible du droit d'élagage prévu par l'article 673 du Code civil français[701], ce qui permettrait de donner une valeur juridique au droit acquis de l'arbre à être maintenu en vie. Il s'agit enfin de noter qu'un tel droit peut être lu à travers l'article 672 du même Code civil, qui éteint après trente ans la possibilité de demander l'arrachage ou la réduction des arbres, arbrisseaux et arbustes plantés à une distance moindre que

---

694 Cour supérieure de l'Ontario, *Yates c. Fedirchuk,* 2011, ONSC 5549, §28 (notre traduction).
695 *Ibid.*, §29 (notre traduction).
696 Cour de cassation, 3ème civ., 31 mai 2012, n°11-17.313.
697 *Ibid.*
698 *Ibid.*
699 *Ibid.*
700 Voir en ce sens : MÉMETEAU Gérard, *Recueil Dalloz*, 2011, p. 148 ; PRIGENT Stéphane, *A.J.D.I.*, 2011, p. 313 ; SEUBE Jean-Baptiste, *Droit et patrimoine*, janvier 2011, p. 79 ; REBOUL-MAUPIN Nadège, « L'arbre, le voisinage et le droit », *Environnement et développement durable*, 2011, Étude n°9, p. 10.
701 L. MILLET, 2015, préc. note 682 à la p.828.

la distance légale[702]. Hors du trouble caractérisé par l'envahissement de la parcelle, le critère de l'anormalité doit être retenu par le juge.

121.Le standard de l'anormalité. La vie de voisinage entraine des désagréments, que le juge ne vient pas systématiquement sanctionner. Ainsi « le droit de jouir de sa propriété implique nécessairement qu'il faille accepter les inconvénients normaux résultant du voisinage, voire ceux qui, étant prévisibles et naturels, sont acceptables ou excusables. En revanche, les voisins ne sont pas obligés de subir ceux qui, étant anormaux ou excessifs, dépassent les limites de la tolérance qu'ils se doivent »[703]. L'anormalité est par nature un standard indéfini, il repose notamment sur l'appréciation du juge de ce qui est habituel ou prévisible en fonction de la région, de la saison, mais aussi du contexte urbanistique (ex. zones résidentielles denses, zones urbaines ou rurales, etc.)[704]. Cette approche du critère d'anormalité peut laisser craindre que les actions de protection de la biodiversité urbaine soit appréciées par les juges comme constituant un trouble anormal.

122. Une biodiversité anormale en ville ? En effet, si les milieux urbains sont aujourd'hui associés à l'artificialisation et à un environnement dégradé[705], il est prévisible qu'une présence renforcée de la biodiversité urbaine soit considérée comme anormale. Il est difficile de tirer des conclusions générales de ce qui constitue essentiellement une multitude de cas d'espèce, mais il faut relever que des juges québécois et français ont déjà retenu comme trouble anormal la présence de ruches[706], d'une végétation abondante qui empiète sur le terrain des voisins[707] ou seulement réduit leur visibilité[708]. De manière plus inquiétante, cet examen par les juges peut aller jusqu'à ordonner le comblement illégal d'un milieu humide abritant des batraciens appartenant à une espèce protégée, en qualifiant le coassement de ces grenouilles de trouble anormal du voisinage[709]. Il apparait alors pertinent de penser que les effets perceptibles de la protection de la biodiversité urbaine sur le voisinage pourraient dépasser le seuil de la normalité dans des milieux urbains au sein desquels la nature est perçue comme nécessairement maitrisée et ordonnée. En

---

[702] Article 672 du Code civil français.
[703] G. TÉTREAULT, 2011, préc. note 690, p.522. La jurisprudence française repose sur une approche similaire, en retenant souvent la formule de « trouble excédant les inconvénients normaux de voisinage » (voir par exemple : Cour d'appel de Versailles, 30 nov. 1989, D. 1990, et plus récemment Cour de cassation, civ. 3ème, 1er mars 2023, n° 21-19.716 ; Cour d'appel de Paris, 28 février 2024, n° 19-17073).
[704] L. BLOCH, préc. note 691, §22.
[705] Voir infra, Ch. 4, Section 1, §2. La protection de la biodiversité urbaine sur le fondement du droit à l'environnement sain.
[706] Cour d'appel de Rouen, 4 mars 1953, Gaz. Pal. 1953.
[707] Cour du Québec, *Leduc c. Burrogano*, 2018 QCCQ 331.
[708] Cour d'appel de Bourges, 16 mars 2006, n° 05-01422.
[709] Voir en ce sens : Cour d'appel de Douai, 26 octobre 2011, n° 10/06063, LERAY Grégoire. « Grenouilles et *jurisdictio* : quand la cessation du trouble anormal de voisinage expose à une condamnation pénale ». Recueil Dalloz, 2018, p.995.

réalité, la normalité défendue par le juge qui sanctionne le trouble est celle de la jouissance du droit de propriété prévisible dans les conditions spécifiques à chaque situation[710]. Ainsi, parce qu'il s'appuie sur le droit de propriété des voisins, le trouble anormal peut être constaté pour chaque « envahissement » ressenti par ceux-ci, ce qui représente un critère très subjectif. Le résultat peut se révéler défavorable à la biodiversité urbaine, comme l'élagage ou l'abattage d'arbres, mais potentiellement aussi favorable, comme l'obligation de lutte contre des espèces envahissantes[711]. Il faut estimer que tant que la cohabitation avec la biodiversité urbaine n'est pas perçue comme une situation normale de la jouissance d'un bien en milieu urbain, elle peut créer des tensions de voisinage que le juge sanctionne. Ce constat peut être nuancé par l'existence d'hypothèses qui permettent d'écarter la responsabilité du propriétaire à l'origine des troubles.

123. L'exonération en France par la préoccupation. En France, le seul moyen de défense qui permet d'écarter la responsabilité du propriétaire lorsqu'il a été reconnu comme causant un trouble anormal du voisinage repose sur la préoccupation. Cette exonération a connu un élargissement notable en 2024. Ainsi, tel que prévu initialement, « les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales, touristiques, culturelles ou aéronautiques, n'entraînent pas droit à réparation lorsque [ces occupants se sont établis] postérieurement à l'existence des activités les occasionnant […] »[712]. L'immunité procurée par cette disposition a été vivement critiquée lors de son introduction par la voie législative en 1980[713] afin de contrer une importante résistance jurisprudentielle[714]. Elle limite en effet fortement les recours en responsabilité contre les exploitants agricoles et industriels notamment, laissant craindre lors de son adoption que le trouble anormal du voisinage à l'encontre des activités visées par cette disposition avait été fermé. Cette exonération a pourtant été limitée dès son origine par le législateur, qui ne la laisse s'appliquer que « dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions »[715]. Les nuisances causées par l'activité qui évolue

---

710 Pour le juge français, « il faut l'apprécier au regard de la destination normale et habituelle de fonds troublé » (Cour d'appel de Reims, 21 déc. 1982).
711 Voir par exemple : Cour du Québec, *Samson c. Robitaille*, 2008 QCCQ 1447 (arrachage et élimination de renouée du Japon s'étendant sur les parcelles voisines).
712 Article L113-8 du Code de la construction et de l'habitation (abrogé), anciennement article L112-16 du même Code (recodification par l'ordonnance 2020-71 du 29 janvier 2020).
713 Article 75 de la Loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980, n° 80-502, JORF du 5 juillet 1980.
714 Voir en ce sens : NAMIECH Norbert. « Vingt ans d'interprétation restrictive de l'article L 112-16 du Code de la construction et de l'habitation ». *Revue juridique de l'Environnement,* vol. 26, nº 1 (2001), pp. 47-58.
715 Loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980.

ultérieurement à l'installation des voisins, ou qui est menée hors des prescriptions législatives et réglementaires, peuvent dès lors engager la responsabilité de l'exploitant.

124. L'élargissement du champ d'application de l'exonération par préoccupation.

La réforme de 2024, introduite par l'article unique de la Loi visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels[716], en consacrant législativement le trouble anormal du voisinage, procède par ailleurs à un élargissement significatif de la préoccupation. En effet, cette exonération peut maintenant être invoquée dans le cadre d'activités « quelle qu'en soit la nature », là où les dispositions précédentes ne la limitaient qu'à des catégories d'activité expressément énumérées[717]. Cette simplification bienvenue clarifie le régime de responsabilité en neutralisant un critère difficilement justifiable. Auparavant, un trouble naissant d'une activité de protection de l'environnement, par exemple, n'entrait dans aucune catégorie ouvrant droit à l'exonération par préoccupation[718]. Le législateur, en détachant la nature de l'activité de la possibilité d'invoquer le bénéfice de son antériorité pour écarter la responsabilité du propriétaire, répond à une demande sociale de protéger certains usages de la qualification de trouble anormal du voisinage[719]. Il aboutit cependant à détacher le trouble anormal du voisinage de son fondement réel en le rapprochant expressément d'un régime de responsabilité[720]. Le deuxième élargissement de l'exonération opérée par le législateur en 2024 l'étend à l'évolution de l'activité « dans des conditions nouvelles qui ne sont pas à l'origine d'une aggravation du trouble anormal »[721]. La modification des conditions d'exercice de l'activité était en effet dans le cadre du régime antérieur un critère suffisant pour écarter l'argument de la préoccupation. Ce n'est désormais plus le cas et les voisins recherchant la réparation du fait d'un trouble anormal devront donc justifier comment l'évolution de l'activité

---

716 Loi visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels du 15 avril 2024.

717 L'ancien article L113-8 du Code de la construction et de l'habitation limitait en effet cette exonération aux, « nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales, touristiques, culturelles ou aéronautiques ».

718 À l'exception, éventuellement, des activités de protection de l'environnement exercées dans le cadre d'une activité agricole. La qualification de telles activités, dans le cadre de dispositifs d'obligation réelle environnementale par exemple, reste ambigüe sur leur nature (agricole ou environnementales)

719 Ainsi, des affaires médiatiques engageant la responsabilité de propriétaires en milieu rural des nuisances sonores causées par des poulaillers ont entrainé le législateur -dans un premier temps- à intégrer parmi les composantes du patrimoine de la nation dans l'article L110-1 du Code de l'environnement des sons et des odeurs caractérisant les espaces terrestres et marins. Cette solution bien trop peu satisfaisante, ne pouvait suffire sans une réforme du trouble anormal de voisinage, que la Loi du 15 avril 2024 cherche à aboutir (sur l'origine de la consécration législative du trouble anormal de voisinage, voir notamment : REBOUL-MAUPIN Nadège, « une responsabilité pour troubles anormaux de voisinage insérée dans le Code civil : le droit des biens sacrifié sur l'autel de la responsabilité civile ! », D. 2024, p.65).

720 En ce sens, *Ibid.* Cette distanciation opérée par le législateur peut aboutir à la disparition d'une action en défense des intérêts du fonds au détriment de ceux de son occupant, ce qui limite de telles actions dans le cadre de fonds inoccupés par exemple. L'auteure souligne, à juste titre, qu'en matière environnementale le préjudice écologique peut atténuer cette évolution, les atteintes à l'environnement sur une propriété pouvant être réparés par cette voie, en absence de tout trouble perçu par un éventuel occupant.

721 Article 1253, al. 2 du Code civil français.

s'exerçant antérieurement à leur occupation a aggravé des troubles existants[722]. Dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine, les conséquences de cette réforme de l'exonération par la préoccupation peuvent sécuriser les initiatives des propriétaires. En effet, l'élargissement des activités concernées permet d'envisager désormais d'invoquer l'exonération dans le cadre d'activités de protection de l'environnement. L'existence, par exemple, d'abris à insectes, de ruches ou de mares sur leur terrain antérieurement à l'installation des voisins pourra être protégée au titre de la préoccupation, à condition toutefois qu'une évolution de ces éléments n'entraine pas une aggravation des nuisances qu'ils peuvent générer.

125. La préoccupation, circonstance atténuante au Québec. Il faut noter qu'au Québec, la préoccupation ne suffit pas à écarter la possibilité de reconnaitre un trouble anormal du voisinage. Ainsi, si le juge peut prendre en compte l'antériorité de l'activité à l'origine des nuisances au moment du calcul des dommages-intérêts, il sanctionne le trouble dès lors qu'il excède « le seuil de tolérance que doivent s'accorder les propriétaires »[723]. Le régime existant en droit québécois peut donc être aujourd'hui sensiblement rapproché de celui créé en France par la loi de 2024. La préoccupation, en effet, ne sert pas d'écran à l'examen de la gravité du trouble anormal. L'immunité procurée par la théorie de la préoccupation ne paraît donc pas suffisante en France pour protéger les initiatives de protection de la biodiversité urbaine contre une action en responsabilité sur le fondement du trouble anormal du voisinage.

126. L'exonération au Québec par l'immunité d'autorité législative. L'immunité d'autorité législative au Canada est inspirée de la *défense d'autorité statutaire* en common law[724]. Selon ce moyen, « lorsque le Parlement a permis qu'une chose donnée soit faite à un endroit donné, il ne peut y avoir d'action fondée sur la nuisance causée par la chose qui est faite si la nuisance est le résultat inévitable de la chose autorisée »[725]. Selon ce moyen - qu'il importe au défendeur de prouver - lorsque le trouble est une conséquence nécessaire d'une activité autorisée par le législateur, sa responsabilité ne peut être engagée. Cette exonération permet de passer d'un régime de

---

[722] Cet apport, pragmatique, aligne donc la possibilité d'invoquer la préoccupation sur la condition d'aggravation des troubles, et non plus sur les conditions d'exercice de l'activité (qui pouvaient changer et atténuer les nuisances, mais ouvrir néanmoins la voie du recours en responsabilité, l'argument de la préoccupation étant conditionné par le maintien d'une activité dans les mêmes conditions).

[723] HÉTU Jean. « L'application de la théorie des troubles de voisinage au droit de l'environnement du Québec ». McGill law journal n°23 (1977), pp.281-291, à la p.284 ; LAFOND Pierre-Claude, « L'heureuse alliance des troubles de voisinage et du recours collectif : portée et effets de l'arrêt Ciment du Saint-Laurent », (2009) Revue du barreau, n°68, p.387 ; G. TÉTREAULT, 2011, préc. note 690.

[724] Voir notamment : *City of Manchester c. Farnworth*, [[1930] A.C. 171 (H.L.), le vicomte Dunedin, à la p. 183 cité par la Cour suprême du Canada : Tock c. St. John's Metropolitan Area Board, 1989 CanLII 15 (CSC), [1989] 2 RCS 1181 [1989] 2 R.C.S. 1181, 1195.

[725] *Ibid.*, *Tock c. St. John's Metropolitan Area Board*, 1989, §1195. La Cour suprême a également reconnu que cette règle s'applique en droit québécois (Voir : Cour suprême, *Ciment du Saint-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 CSC 64, § 97 et 98).

responsabilité sans faute (le trouble anormal du voisinage) à un régime de responsabilité pour faute (recours pour abus de droit ou responsabilité civile)[726]. Cette « immunité » est à l'origine prévue pour protéger les autorités publiques et leurs mandataires contre des recours du fait de leurs activités, mais rien n'empêche de l'invoquer dans le cadre d'un litige opposant deux personnes privées[727]. Il faut cependant relever que cette exonération s'applique seulement si le trouble causé est une conséquence nécessaire de l'activité autorisée ou prescrite par le législateur. Cette exonération pourrait voir à s'appliquer, par exemple, dans le cadre de la conservation des milieux humides et hydriques prévue par la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau [728]. Ainsi la préservation d'un tel milieu entraine certainement des conséquences dommageables pour les voisins, comme la présence de moustiques, mais elle peut être justifiée par l'obligation créée par cette loi. Dès lors, une action en responsabilité contre le propriétaire d'un milieu humide et hydrique aurait peu de chance d'aboutir. Cette hypothèse est d'autant plus probable si les juges adoptent une lecture environnementale des relations de voisinage.

B. Les potentialités de la reconnaissance de l'intérêt du voisinage pour la protection de la biodiversité urbaine

127. En France, la recherche d'une proportionnalité entre gravité des nuisances et intérêts protégés. Les juges français ont pu, dans leur jurisprudence, adopter une approche qui vise à légitimer certains troubles de voisinage engendrés par la poursuite d'intérêts protégés. En effet, lorsque le trouble est causé par des activités liées à la poursuite d'un intérêt général, il est apprécié sous l'angle de la proportionnalité. Ainsi, « l'anormalité du trouble du voisinage résulte […] d'un bilan réalisé avec les considérations d'intérêt général »[729]. Les juges examinent donc la gravité de la nuisance au regard de l'intérêt poursuivi. Ils ont pu à cet égard estimer légitimes des troubles du voisinage liés au développement d'énergie éolienne[730] ou à l'accueil de patients atteints d'autisme[731]. La biodiversité et les espèces menacées pourraient figurer parmi ces intérêts protégés, bien que les juges aient rejeté le seul cas d'espèce en ce sens, pour des considérations procédurales. En effet, une association avait assigné des propriétaires en tierce-

[726] G. TÉTREAULT, 2011, préc. note 690, p. 526.
[727] *Ibid.,* p. 528.
[728] Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (RLRQ ch. C-6.2), préc. note 307.
[729] LASSERRE Valérie. « Les troubles anormaux du voisinage ». Archives de philosophie du droit, vol. 63, nº 1 (2021), pp. 369-91.
[730] Cour de Cassation, civ. 3e, 17 sept. 2020, n° 19-16.937 ; Voir en ce sens : EDLINGER Sophie, « Prise en compte de l'objectif d'intérêt public poursuivi par le développement de l'énergie éolienne dans l'appréciation de la gravité d'un trouble de voisinage », Gazette du Palais, 19 janvier 2021, n° 3, p. 34.
[731] Cour d'appel de Montpellier, 1ère ch., sect. C, 2 avril 2019, n° 16/04787.

opposition à un arrêt rendu par la Cour d'appel de Bordeaux les obligeant à combler leur mare, dans laquelle se situaient des espèces d'amphibiens protégées[732]. Le rejet de la Cour de cassation porte sur l'effet dévolutif de la procédure de tierce opposition et l'autorité de la chose jugée, mais n'écarte pas explicitement l'hypothèse d'un examen de proportionnalité entre trouble anormal du voisinage et protection de la biodiversité[733] - ce qui serait étonnant par ailleurs au regard du statut d'espèce protégée des animaux concernés[734]. Si la théorie de l'intérêt protégé s'étendait à la biodiversité urbaine, elle permettrait de mettre en balance les nuisances et l'intérêt de la protection. Aujourd'hui, les juges français tendent cependant à assimiler l'intérêt protégé à l'intérêt général[735], ce qui peut avoir un effet paradoxal : les atteintes locales, bien que pouvant potentiellement se prouver plus facilement, peuvent ne pas entrer au rang de celles que le juge sanctionne, car elles ne sont pas d'une gravité suffisante pour caractériser des atteintes à l'environnement. L'approche de la notion d'environnement par les juges français peut tendre à assimiler cette notion aux « grands équilibres planétaires »[736], ce qui ne semble pas aller dans le sens de la reconnaissance d'un environnement plus local, qui correspondrait à la définition selon laquelle « il n'y a d'environnement qu'en fonction d'un environné et l'environné, c'est l'Homme »[737]. Il semble, dans ce cadre, que l'approche de la proportionnalité adoptée par les juges québécois soit plus favorable à la reconnaissance d'un intérêt local à la protection de la biodiversité urbaine.

128. La recherche d'un équilibre par les juges québécois entre troubles et bienfaits. Il faut relever, dans la jurisprudence québécoise, l'émergence d'une lecture environnementale des relations de voisinage par les juges. Ainsi, dans l'affaire *Corriveau c. Gélinas*[738], ils justifient leur refus d'enjoindre au défendeur d'abattre les pins sur sa propriété - malgré les nuisances que leurs aiguilles et leur résine causaient au demandeur - sur un fondement qui rappelle les services écosystémiques :

---

[732] Cour d'appel de Bordeaux, 2 juin 2016, n° 14/02570.
[733] Cour de Cassation, civ. 3e, 4 mars 2021, 20-14.195.
[734] Voir en ce sens : V. LASSERRE, préc. note 729 ; LATIL Cédric, « Cessation du trouble ayant pour origine des espèces protégées et tierce opposition », *Revue de droit rural*, n° 494, juin-juillet 2021, comm. 183.
[735] WARIN Laurence. « L'abattage d'arbres dans l'espace urbain : un cadre juridique à étoffer ». La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, no 2, 16 janvier 2023, p.2010.
[736] Sur la conception de l'environnement « macroscopique » Vs « environnement vécu » : François-Guy TRÉBULLE, Droit de l'environnement, D. 2014, p.104 ; Vincent REBEYROL, Du bon usage de l'article 1er de la Charte de l'environnement, D. 2015, p.1139.
[737] RIVERO Jean, préface à la thèse de CABALLERO, Francis. Essai sur la notion juridique de nuisance, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1981, 361 p., à la p.VIII.
[738] *Corriveau c. Gélinas*, Cour supérieure du Québec, 2015, QCCS 2572. Dans d'autres affaires concernant les arbres et les relations de voisinage, les juges ont pu par ailleurs considérer que les nuisances causées par les arbres, telles que « la chute des aiguilles, [le] nettoyage qui en découle ainsi que de la sève qui tombe sur les véhicules […] ne sont pas des troubles anormaux de voisinage, mais d'une conséquence normale liée à la vie en milieu urbaine [sic] » *Garneau c. Gagné*, 2019 QCCQ 5026, §114.

> *« Bien plus que leurs qualités esthétiques, les arbres jouent un rôle positif important dans notre environnement, ce qui est implicitement reconnu par la Ville de Terrebonne qui, par sa règlementation, protège les arbres situés sur son territoire et limite l'atteinte à leur intégrité au cas spécifié seulement, cas ici non prouvé. »*[739]

Ce « rôle positif » de l'arbre entre dans le raisonnement des juges lorsqu'ils évaluent la gravité du trouble subi par les voisins. Ils effectuent, d'une certaine manière, un contrôle de proportionnalité entre les nuisances et les conséquences des mesures pour les faire cesser qui ne figure normalement pas dans les critères du trouble anormal du voisinage. Ainsi, dans *Thibodeau c. Leduc*, l'honorable René Hurtubise, de la Cour supérieure du Québec, considère que « même en milieu urbain l'arbre offre une contribution environnementale indéniable malgré certains inconvénients qu'il peut causer »[740]. En explicitant leur examen, les juges réduisent cependant le bénéfice de ces services écosystémiques au seul propriétaire des arbres, en considérant que :

> *« le Tribunal appelé à se prononcer sur une demande de couper des arbres, des branches ou des racines doit soupeser les droits qui s'opposent : d'une part, le droit de propriété du fonds « envahi » et d'autre part, celui du propriétaire de l'arbre qu'on veut abattre ou élaguer. Visiblement, un certain équilibre doit être atteint. »*[741]

Cette simplification qui associe les bienfaits de l'arbre sur son environnement et les droits de son propriétaire est critiquable, car la même Cour appuie cette considération sur les services écosystémiques, notamment « la purification de l'air ambiant »[742]. Ce bénéfice est difficilement exclusif au seul propriétaire de l'arbre et il semblerait plus juste de considérer que l'« équilibre » recherché par les juges se trouve entre les nuisances causées par l'arbre à son propriétaire et ses voisins et les bienfaits qu'il génère pour son propriétaire et ses voisins. Cette mise en cohérence du contrôle de proportionnalité effectuée par les juges peut contribuer à faire reconnaitre une solidarité écologique à l'échelle d'un voisinage.

129. L'hypothèse de la reconnaissance de la solidarité écologique dans les relations de voisinage. L'identification par les juges de bénéfices apportés par des arbres sur leur environnement peut ouvrir la voie à la reconnaissance d'un intérêt collectif du voisinage à la préservation de la biodiversité urbaine. Cette approche est, dans l'état du droit actuel, très prospective, mais elle peut avoir des conséquences juridiques intéressantes. Ainsi, la reconnaissance d'un intérêt des voisins tendant à la préservation de la biodiversité urbaine sur les autres parcelles pourrait renforcer la protection d'éléments encore peu visés par le droit québécois et français. En

---

739 *Ibid.*, §24.
740 *Thibodeau c. Leduc*, Cour supérieure du Québec, 2006, QCCS 5301, §47.
741 *Berthiaume c. Montour*, Cour supérieure du Québec, 2019, QCCS 2372, §61 et 62.
742 *Ibid.*, §59.

droit français, il est par exemple possible d'imaginer l'impact de cette approche dans le cadre du classement d'une zone en espace boisé classé[743] et plus spécifiquement sur les possibilités de recours des voisins. Cette inscription dans les documents d'urbanisme a comme effet principal d'empêcher tout changement d'affectation du sol « de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements »[744] : toute autorisation de défrichement étant refusée de plein droit[745]. Par ailleurs, ce classement a aussi pour effet de soumettre à déclaration préalable « les coupes ou abattages d'arbres isolés, de haies ou réseaux de haies et de plantations d'alignement »[746] dans le périmètre concerné. Il faut cependant relever que ce dispositif doit être prévu lors de la décision de classement[747]. La décision de l'autorité d'urbanisme, qui prend la forme d'une non-opposition à déclaration préalable, peut faire l'objet d'un recours des voisins[748]. Ceux-ci, afin de justifier de leur intérêt à agir, doivent établir que les travaux autorisés « sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance » de leur bien[749]. Cette condition semble aujourd'hui très limitante dans l'hypothèse d'un recours formé pour s'opposer à un projet ayant pour conséquence la destruction de la biodiversité sur une parcelle. En effet, il apparait difficile, en l'état de la jurisprudence actuelle, de démontrer le lien entre l'abattage d'un arbre ou d'une haie sur le terrain du voisin et les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son propre bien. La prise en compte des services écosystémiques par les juges pourrait mettre en évidence les effets de la dégradation de l'environnement pour le voisinage proche, qui pourrait dès lors incarner un échelon local de mise en œuvre des objectifs du droit de l'environnement et de représentation des liens de solidarité écologique. Pour matérialiser ce lien et en parallèle du contentieux évoqué précédemment ayant abouti à l'abattage d'un cèdre bicentenaire, Laurent Millet relève qu'il est possible d'envisager, dans le « cahier des charges » des lotissements, des dispositions prévoyant la

743 Sur l'espace boisé classé, voir *infra,* §361.
744 Article L113-2 du Code de l'urbanisme.
745 Le défrichement est défini par le Code forestier comme « toute opération volontaire ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière » (Article L341-1 du nouveau Code forestier).
746 Article L113-2 du Code de l'urbanisme.
747 *Ibid.*
748 Article L600-1-2 du Code de l'urbanisme.
749 *Ibid.*

protection de la biodiversité urbaine[750]. En tout état de cause, la contractualisation de servitudes ou d'obligations réelles environnementales pourrait être envisagée à cette fin[751].

130. CONCLUSION DE LA SECTION. Le contrôle par le juge de l'étendue des droits des propriétaires et de leurs voisins ne penche pas aujourd'hui en faveur de la protection de la biodiversité urbaine. La protection de celle-ci revêt encore un caractère anormal, alors que la destruction d'écosystèmes par le propriétaire ne peut être empêchée par ses voisins. Une évolution de ce standard est cependant envisageable, afin de matérialiser le voisinage comme premier niveau de la solidarité environnementale.

Section 2 La protection de la biodiversité urbaine au moyen de l'ordre public

131.La matérialisation par le droit d'une normalité. La protection de la biodiversité urbaine, on l'a vu, peut faire naître des réactions et des résistances au niveau local. En effet, s'il a été montré précédemment que l'opposition entre ville et nature ne reposait que sur des préjugés culturels et non pas des réalités écologiques, cette mythologie n'en reste pas moins fermement ancrée dans l'esprit des habitants et des juges. Dès lors, la ville est perçue comme un espace où l'environnement est absent ou du moins maitrisé. La mise en évidence d'une nature hors du contrôle des êtres humains dans un milieu caractérisé par une volonté de contrôle appartient au domaine de l'anormal. Le retour à la normalité, quand il ne passe pas par l'intervention sur son propre bien, peut être accompli en forçant le voisin à cette intervention. En dernier lieu, c'est auprès de la personne publique qu'il peut être possible de demander un retour à la normalité, matérialisée par l'ordre public. Dans ce contexte, l'ordre public peut cristalliser les tensions émanant de la cohabitation avec la biodiversité urbaine (1). Ce rapport de cohabitation n'est cependant pas le seul envisageable, et une évolution de l'ordre public au prisme de l'éthique du voisinage peut créer une nouvelle normalité de la vie en ville (2).

---

[750] L. MILLET, 2015, préc. note 682, à la p.827. Cette hypothèse est confortée par un arrêt de la Cour de cassation (Cass. 3e civ., 13 juin 2012, n°11-18791, Bull.). L'auteur commente : « À propos d'un pin parasol dont les branches empêchent un voisin de poser des panneaux photovoltaïques et de construire une cheminée (sic). Le juge rejette la demande d'élagage après avoir relevé d'une part, que « l'article 673 du Code civil n'est pas d'ordre public et qu'il peut y être dérogé » par un contrat et d'autre part, l'existence d'un « objectif contractualisé de conservation de la végétation existante » dans « cahier des charges » qui stipule que les plantations existantes ou créées doivent être maintenues et protégées » (*Ibid.*, p.827).

[751] Voir *infra*, Partie II, Titre II, Chapitre I.

§1. La normalité de la vie en ville matérialisée dans l'ordre public

132. La cohabitation comme conflit de valeur. La cohabitation entre humains et non-humains en ville ne fait pas toujours partie de la normalité, ce qui peut entrainer une sanction par le juge de « l'anormal ». Les tensions qui peuvent naître entre l'impératif de protéger la biodiversité et un certain mode d'habiter la ville montrent de potentiels conflits de valeur. L'ordre public est l'outil juridique qui permet de résoudre de tels conflits, en contribuant à définir la normalité. À ce titre, il s'agit d'observer comment l'ordre public définit la normalité de la vie en ville (A). Par ailleurs, l'ordre public administratif décline cet objectif de normalité au niveau municipal et véhicule une conception de la ville héritée de l'hygiénisme qui peut entrer en conflit avec l'objectif de protection de la biodiversité (B).

A. L'ordre public comme définition de la normalité sociale et environnementale

133. Sens du concept d'« ordre public » en France et au Québec. Il faut relever que la notion d'ordre public existe à la fois en droit public, privé et international mais renvoie à des approches différentes. Ainsi, en droit privé français l'ordre public renvoie aux lois désignées par l'article 6 du Code civil, auxquelles il n'est pas possible de déroger contractuellement[752]. Cette notion a une acception similaire au Québec, en ce qu'elle sert seulement à distinguer deux types de lois : les lois d'ordre public et les lois à caractère privé. La Loi d'interprétation[753] prévoit que par principe « une loi est publique, à moins qu'elle n'ait été déclarée privée »[754]. Cette dernière qualification entraine des conséquences à l'égard de l'opposabilité de la loi et des pouvoirs du juge de la soulever d'office car les lois privées doivent impérativement être plaidées[755]. À cet égard, cette fonction de l'ordre public se rapproche de celle que connait le droit français pour les *moyens d'ordre public*, qui sont ceux que le juge peut soulever d'office.

134. Essence du concept : l'ordre public comme conciliation de valeurs. L'ordre public – dit général - en droit public français est une notion centrale qui dirige l'action de

---

[752] Article 6 du Code civil français : « On ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs »,
[753] Loi d'interprétation, RLRQ, c. I-16.
[754] *Ibid.,* article 39.
[755] Article 39, al.2 de la Loi d'interprétation. Il faut souligner cependant la rédaction ambigüe de la Loi d'interprétation, qui oppose les lois publiques dont « toute personne est tenue de prendre connaissance » et les lois privées qui doivent être plaidées. Cet effet de la qualification est alors surprenant, en ce qu'il est procédural d'une part (obligation d'évocation devant le juge pour l'opposabilité des lois privées) et relatif à la sécurité juridique d'autre part (nul n'est censé ignorer la loi publique).

l'administration et représente une « paix sociale que la puissance publique cherche à maintenir »[756]. Il est possible de le définir comme « un outil de règlement des conflits entre des intérêts *a priori* contradictoires »[757]. Il constitue ainsi une « réponse juridique à un conflit de valeur »[758]. Selon le professeur Jacques Petit, l'ordre public général regroupe « tout impératif d'intérêt général, toute valeur fondamentale qui, à un moment donné, dans une société donnée, est regardé […] comme suffisamment important pour justifier une restriction des droits et des libertés, ou pour habiliter les autorités publiques à porter de telles restrictions »[759]. À ce titre, il est un standard à géométrie variable qui justifie l'intervention de la puissance publique, même sans texte habilitant. Le droit international associe en effet l'ordre public à une expression de la souveraineté. Ainsi :

> *« L'ordre public est le principe qui autorise le souverain territorial à appliquer en tout temps et envers tous les individus présents sur son territoire, sans s'inquiéter de ce que peuvent être leurs lois personnelles ou autres, tous les règlements que lui, souverain territorial, considère comme essentiels pour la sécurité, la morale et le bon gouvernement de son territoire. »*[760]

Cette définition montre comment l'ordre public, dans sa dimension indéfinie, constitue un outil qui sert à normaliser les relations sociales.

135. Ordre public et normalité. L'ordre public peut ainsi être décrit comme un outil de maintien de la normalité sociale. Il est en effet, selon le doyen Vedel et le professeur Delvolvé « constitué par un certain minimum de conditions essentielles à une vie sociale convenable. Son contenu varie avec l'état des croyances sociales »[761]. La capacité d'évolution de l'ordre public général montre la nécessité de l'adapter aux attentes sociales. En ce sens, l'ordre public général, en tant que condition de la paix sociale et de garantie de l'exercice des libertés et droits fondamentaux[762], apparait bien comme un ordre finalisé[763], porteur d'une normalisation - au sens de tendre vers un normal - de la société. Il rejoint en ceci la fonction de la normalité : « parce qu'elle est un « mesureur social », [celle-ci], diffuse une idée d'équilibre à établir ou à rétablir »[764]. L'ordre public administratif peut ainsi manifester une « vaste conception d'ensemble de la vie en commun sur le plan politique

---

[756] TOUZEIL-DIVINA Mathieu, *Dictionnaire de droit public interne*, LexisNexis, 2017, p. 344.
[757] BELAIDI Nadia. « Identité et perspectives d'un ordre public écologique ». Droit et cultures. Revue internationale interdisciplinaire, nº 68 (1 décembre 2014), pp. 15-49, à la p.17.
[758] VINCENT-LEGOUX Marie-Caroline, et DUBOIS Jean-Pierre. L'ordre public : étude de droit comparé interne. Coll. les grandes thèses du droit français, PUF, 2001, p.526.
[759] COUR DE CASSATION et CONSEIL D'ÉTAT, *L'ordre public : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de Cassation*, La documentation Française, 2018, p. 37.
[760] HEALY Thomas, « Théorie générale de l'ordre public (Volume 9) », *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Brill, 1925, p. 411.
[761] VEDEL Georges, DELVOLVÉ Pierre. Droit administratif, PUF, Paris, 1984, p.61.
[762] FRIER Pierre Laurent et PETIT Jacques, *Précis de droit administratif*, Montchrestien, Lextenso éd, 2010, p. 257.
[763] *Ibid.*
[764] B. MÉNARD, 2016, préc. note 642, p. 26.

et juridique »[765]. Selon certains auteurs, l'ordre public général puise son inspiration dans les philosophies hygiénistes, qui se retrouvent aujourd'hui dans la conception de la ville durable :

> *Dans l'acception classique du terme, l'ordre public se définit à travers quatre composantes aux consonances hygiénistes que sont la sécurité, la sureté, la tranquillité et la salubrité. Dans une acception étendue, la jurisprudence en a élargi le contenant à la préservation du cadre de vie et de la moralité. Marquées par cela, les formes de la durabilité urbaine épousent partiellement celles d'un néo-hygiénisme social toujours perméable aux marqueurs sécuritaires, aux stratégies d'éloignement des « corps qui dérangent » et des populations décrétées indésirables.*[766]

L'ordre public général est ainsi un standard invoqué à l'appui de mesures de police afin de limiter ou faire cesser des situations qui sortent de l'acceptable pour la société, qu'elle soit locale ou plus étendue. Selon cette approche, il apparait donc que l'ordre public général est intimement lié aux valeurs estimées communes au sein d'une société.

136. Ordre public écologique. La protection de l'environnement est un enjeu partagé par toutes les autorités publiques. C'est le cas en France depuis la reconnaissance en 1976 de l'intérêt général que représente cet enjeu, mais aussi depuis 2004 avec l'introduction du « principe d'intégration » ou « principe de développement durable » (article 6 de la Charte de l'environnement), qui exhorte toutes les personnes publiques à concilier « la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social »[767]. Ce principe, bien qu'ayant une portée relative[768], généralise l'impératif de protection de l'environnement à toutes les autorités publiques. Au Québec, « la protection, l'amélioration, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'environnement sont d'intérêt général »[769]. Il est par ailleurs admis par les juges et la doctrine que la protection de l'environnement figure parmi les compétences partagées entre le Parlement fédéral et les législatures des provinces et des territoires[770]. Une partie de la doctrine estime que cette reconnaissance de la protection de l'environnement comme relevant de l'intérêt général, ainsi que l'existence de polices administratives spéciales, justifie l'existence d'un ordre public écologique. Selon Naïda Belaïdi, celui-ci peut être défini comme « un ensemble de règles accepté et reconnu par tous dont le but est de protéger les processus écologiques supports de toute

---

765 GUINCHARD Serge, DEBARD Thierry (dir.). « Ordre public », Lexique des termes juridiques, Dalloz, 2018.
766 TOZZI Pascal. « Ville durable et marqueurs d'un « néo-hygiénisme » ? Analyse des discours de projets d'écoquartiers français ». Norois. Environnement, aménagement, société, nº 227 (30 juin 2013), pp.97-113, à la p.107.
767 Article 6 de la charte de l'environnement.
768 En ce sens : CAUDAL Sylvie, « l'intégration en droit interne : un principe encore en gestation », *in* JUEN Emmanuelle, TOMADINI Aurélie, *Le droit de l'environnement : 30 ans d'intégration*, pp.31-51, 2020, 268 p. Voir par exemple : Conseil d'État, 17 mars 2010, *Assoc. Alsace Nature*, n° 314114, obs. VIDAL-NAQUET, B: NCCC 2010, n° 29, p. 261.
769 Préambule de la Loi sur la qualité de l'environnement, (LQE).
770 *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports),* [1992] 1 R.C.S. 3, §63-65. Voir également : R. *c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, §286-289 (j. La Forest) ; *Canada ltée c. Hudson (Ville de)*, [2001] 2 R.C.S. 241, § 268.

vie dans la perspective d'assurer le développement durable et le bien-être de toute l'humanité »[771]. Aline Treillard justifie l'existence d'un ordre public écologique caractérisé par « la traduction d'une valeur fondamentale de la société garantie par la reconnaissance de l'intérêt général de la protection de l'environnement et de la constitutionnalisation de la Charte en 2005, l'impérativité, la conciliation des libertés et l'utilisation de la police administrative »[772]. Marie-Caroline Vincent-Legoux le définit, pour sa part, comme « un élément de la notion d'ordre public, par lequel, pour garantir le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé proclamé par la Charte de l'environnement, l'État impose aux acteurs de la vie sociale et juridique le respect du patrimoine naturel »[773]. De ces définitions, il est possible d'estimer qu'une valeur appartient à l'ordre public dès lors qu'elle a fait l'objet d'une reconnaissance formelle et qu'elle est protégée par les juges. En France, cet ordre public permet par ailleurs de transcender la *suma diviso* entre droit public et privé, et entre les juridictions judiciaires et administratives. Au-delà du débat doctrinal quant à l'existence ou non d'un tel ordre public écologique[774], il semble pertinent de rechercher si la biodiversité urbaine est reconnue comme appartenant - ou non - à cet ordre public.

137. Effet normatif de l'ordre public écologique pour la protection de la biodiversité urbaine. Il convient ici d'identifier les effets de l'ordre public. Selon le professeur Jacques Petit, « le fondement de l'effet normatif de l'ordre public n'est pas formel mais matériel : il renvoie à la valeur des intérêts sociaux qui le constituent aux yeux des acteurs juridiques »[775]. Ainsi, tous les éléments intégrés dans l'ordre public ne se verront pas reconnaitre une valeur identique. En réalité, « les valeurs sociales protégées par l'ordre public sont elles-mêmes hiérarchisées grâce à un ordre de priorité assorti d'une mesure de conciliation »[776]. Si certains auteurs estiment qu'il existe un ordre public écologique, il est permis de douter que la protection de la biodiversité urbaine figure parmi les valeurs qu'il intègre. En effet, si l'ordre public peut être vu comme un outil permettant de limiter certaines libertés lorsqu'elles entrent en confrontation avec des valeurs reconnues comme essentielles pour la société, il éclaire l'examen de proportionnalité effectué par le juge lors de la résolution de tels conflits. Les exemples tirés de la jurisprudence des troubles anormaux de voisinage en France, notamment des affaires liées à des nuisances causées par des

---

771 BELAÏDI Nadia, *La lutte contre les atteintes globales à l'environnement: vers un ordre public écologique ?*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p.461.
772 TREILLARD Aline. « L'appréhension juridique de la nature ordinaire ». Thèse de doctorat en droit public, Limoges, 2019, p. 123.
773 VINCENT-LEGOUX Marie-Caroline. « L'ordre public, vecteur de la transition écologique ». Revue du droit public, Lextenso, nº 1 (29 mars 2024), pp. 184-191, à la p.184.
774 En ce sens, A. TREILLARD, préc. note 772, p. 123.
775 PETIT Jacques, « L'ordre public contractuel en droit administratif, un instrument traditionnel de police ». Revue des contrats, Lextenso, n°1 (12/03/2020), pp.129-135, à la p.135.
776 M.-C. VINCENT-LEGOUX, préc. note 773, p. 184.

espèces protégées, laissent douter du caractère essentiel de la valeur accordée par les juges -du moins de l'ordre judiciaire- à la biodiversité. Le statut de protection des espèces n'est pas en effet relevé d'office par les juges, comme il aurait pu l'être s'il avait été un moyen d'ordre public[777]. Par ailleurs, en ce qui concerne le droit de l'urbanisme, la faible force contraignante associée à la prise en compte des continuités écologiques[778] semble aller dans le sens de cette remarque. L'indépendance des législations, telle qu'elle est conçue aujourd'hui comme un moyen d'empêcher les empiétements de compétence, tend à compartimenter les différents domaines de l'action publique. Elle ne paraît pas favorable au partage des responsabilités qui découlerait de la reconnaissance de la biodiversité urbaine comme appartenant à un ordre public écologique. Pour cette même raison, le contrôle « bienveillant »[779] effectué par les juges canadiens à la suite de la décision *Spraytech*[780] montre comment les municipalités, dans le cadre de la protection de l'ordre public administratif, peuvent intégrer la protection de la biodiversité urbaine.

B. L'ordre public administratif porteur d'une vision hygiéniste de la relation à la biodiversité urbaine

138. L'ordre public administratif en France et au Québec. L'ordre public administratif - ou général – est, ainsi que vu précédemment[781], défini en France comme l'objectif poursuivi par les mesures de police administrative générale. Il est classiquement décliné en trois composantes qui sont la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques. Il a connu des élargissements pour intégrer des dimensions morales invoquées pour interdire la projection de films jugés choquants[782] ou des spectacles portant atteinte à la dignité humaine[783]. Ces composantes traditionnelles de l'ordre public général sont par nature évolutives et conservent « un caractère

---

[777] Voir *supra,* §122 notamment.
[778] Voir *infra*, Partie II, Titre I, Chapitre II. Le rapport de prise en compte permet aux documents d'urbanisme de s'écarter des tracés de ces connexions nécessaires à la biodiversité urbaine, dès lors que cette mise à l'écart est motivée par les auteurs du document.
[779] Voir, sur cette qualification : Cour suprême, *R. c. Greenbaum*, 1993 CanLII 166 (CSC), [1993] 1 RCS 674 ; Cour suprême*, Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, 1994 CanLII 115 (CSC), [1994] 1 RCS 231.
[780] *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville*), préc. note 36, voir *infra* §201.
[781] Voir *supra*, §162.
[782] Conseil d'État, Sect., *Sté les films Lutétia*, 18 décembre 1959, 36385 36428, publié au recueil Lebon (interdiction de la projection du film « le feu dans la peau » à Nice, en raison de son « caractère immoral »).
[783] Conseil d'État, Ass., *Commune de Morsang-sur-Orge*, 27 octobre 1995, 136727, publié au recueil Lebon (interdiction du lancer de nain au nom de la dignité de la personne humaine). Les juges du conseil d'État ouvrent, avec cet arrêt, la voie à une interprétation essentialiste de la dignité humaine, qui aurait pu avoir des répercussions majeures sur la question de la marchandisation de la personne humaine. Il semble cependant qu'aujourd'hui elle ait été refermée aussi vite. Sur l'interprétation du CE de la notion de dignité et l'héritage de cette décision, voir notamment FRYDMAN Patrick et SIRINELLI Marie, « Les vingt ans de l'arrêt Commune de Morsang-sur-Orge : à propos de la dignité de la personne humaine », *RFDA*., 2015, p.1100.

contingent et relatif, variant en fonction des situations et des conceptions sociales »[784]. Il justifie l'intervention de la puissance publique, qui peut à cette fin réduire les libertés individuelles, sous le contrôle de proportionnalité du juge de l'excès de pouvoir[785]. L'ordre public administratif et ses composantes, selon l'acception française, peuvent se retrouver dans les compétences attribuées aux villes québécoises en vertu de la Loi sur les compétences municipales[786]. Son article 4 prévoit en effet qu'« en outre des pouvoirs réglementaires prévus à la présente loi, toute municipalité locale peut adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population »[787]. Il faut noter une proximité évidente entre cette disposition et celle qui confie en France à la police municipale l'« objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques »[788]. Ce pouvoir, au départ seulement prévu par l'article 410 de la Loi sur les cités et les villes[789], était initialement analysé de manière restrictive par la doctrine[790], qui le voyait comme une disposition d'orientation de l'action des municipalités plutôt que comme un champ de compétence. Ainsi, le professeur Duplessis écrivait en 1996 :

> *« Deux conditions préalables et essentielles à l'exercice d'un pouvoir de réglementation devront être respectées pour qu'un règlement municipal soit entériné : d'une part, il devra être autorisé par une disposition législative expresse, et d'autre part, il devra avoir pour objet d'assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement [...]. »*[791]

Selon cette interprétation, les dispositions de cet article 410 n'avaient donc pas vocation à élargir les compétences des municipalités – elles doivent être expressément précisées par la loi - mais plutôt à encadrer subjectivement l'exercice de ces compétences, qui doit être conforme aux objectifs édictés. « La paix, l'ordre [et] le bon gouvernement » sont donc, dans le cadre de cette interprétation, des guides de l'action publique municipale. Cette lecture est cependant dépassée aujourd'hui, notamment grâce à l'apport de la décision *Spraytech*[792], à travers laquelle les juges de la Cour suprême de Canada adoptent et confirment leur interprétation bienveillante des compétences municipales. Ils affirment ainsi les pouvoirs des municipalités en matière de « bien-être général »[793],

---

784 FRIER Pierre Laurent et PETIT Jacques, *Précis de droit administratif*, Montchrestien, Lextenso éd, 2010, p. 257.
785 Conseil d'État, *Benjamin*, 19 mai 1933, publié au recueil Lebon.
786 Loi sur les compétences municipales.
787 Article 85 de la LCM.
788 Article L2212-2 du CGCT.
789 Loi sur les cités et les villes.
790 Sur l'évolution de l'interprétation dans la doctrine et sa nouvelle approche : TREMBLAY François, « Le pouvoir réglementaire pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de la population : source nouvelle et confirmée d'intervention pour les municipalités », *Développements Récents En Droit Municipal*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, pp. 3-38.
791 DUPLESSIS Yvon, « Le pouvoir général des municipalités de réglementer pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement », *Développements récents en droit municipal*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 29.
792 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, préc. note 36.
793 *Ibid.,* p. 242.

en s'appuyant sur les dispositions de l'article 410 de la LCV[794]. Ils reconnaissent, par ailleurs, le caractère résiduaire de cette compétence, qui permet de traiter des questions nouvelles ou évolutives[795]. En ce sens, ces dispositions générales peuvent, à travers cette interprétation nouvelle, remplir le même rôle que l'ordre public en France, à savoir le maintien et la protection d'une conception de la normalité. Cette conception peut être située dans l'espace et le temps. L'article 2 de la LCM[796] prévoit d'ailleurs que : « les dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, *divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population*. Elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive »[797]. Le juge doit donc prendre en compte ce caractère évolutif et local dans son appréciation de la validité des règlements municipaux. Selon Marc Lalonde, « le contrôle judiciaire des règlements touchant la paix, l'ordre, le bon gouvernement ou le bien-être général fait appel à des valeurs qui évoluent avec le passage du temps et qui peuvent être difficiles à identifier »[798].

139. Ordre public administratif et cohabitation avec la biodiversité urbaine. Au sens de ces définitions, l'ordre public administratif et ses composantes peuvent apporter un cadre conceptuel pour aborder les questions de cohabitation liées aux relations entre les êtres humains et leur environnement en ville. Dès lors que l'ordre public manifeste une tendance de normalisation de la vie sociale, il s'agit de rechercher - en lien avec les remarques précédentes sur la perception de la nature en ville - s'il est mobilisé à l'égard de la biodiversité urbaine ou de ses composantes. Ainsi, certaines espèces communes en ville apparaissent souvent dans les contentieux relatifs à l'ordre public. Le pigeon en premier lieu cristallise des tensions de cohabitation et crée des réactions disproportionnées au regard de l'étendue des dommages que cette espèce peut causer. Aurélie Virot-Landais relève à cet égard :

> *Des atteintes de quatre ordres lui sont ainsi classiquement reprochées. Atteintes à la salubrité publique (fientes de pigeon jonchant le sol - ou atterrissant malencontreusement sur un passant – et potentiellement porteuses de bactéries), à la sécurité publique (difficulté pour toute personne, et particulièrement pour une personne à mobilité réduite ou un enfant, de se déplacer sur une place couverte de pigeons, risque de glisser sur la fiente...), à la tranquillité publique (roucoulements intempestifs des ramiers), à l'esthétisme public et, ce faisant, à la bonne réputation d'une ville (présence de fientes et de restes de pain jonchant le sol, contribution à la*

[794] Loi sur les cités et les villes.
[795] *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, préc. note 36, p. 244.
[796] Loi sur les compétences municipales.
[797] Article 2 de la LCM, notre emphase.
[798] LALONDE Marc, « Paix, ordre et bon gouvernement : les pouvoirs municipaux et la ville de Hudson », *Développements récents en droit municipal*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 32.

dégradation des façades et toitures des immeubles privés ou publics - notamment des monuments historiques).[799]

Cet extrait montre comment les composantes de l'ordre public – et au-delà, puisque l'« esthétisme public » ne figure pas parmi ces éléments - peuvent être mobilisées pour justifier les discours hostiles autour de la cohabitation avec le pigeon. Le langage juridique associé à l'ordre public permet de justifier l'action des communes. Ce cadrage des tensions autour de l'acceptation de la présence de certaines espèces en ville permet de rendre collective une demande d'intervention de la part des habitants. Selon Yves Bonny, ils « développent des discours de légitimation qui puisent dans la rhétorique de l'intérêt général tant la question de leurs intérêts individualisés est inaudible »[800]. Les recherches de terrain d'Alizé Berthier[801] montrent comment la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques sont invoquées par les habitants – et les institutions – pour interpréter les interactions entre habitants et oiseaux dans l'espace public. Elle identifie plusieurs causes de tensions et les associe au langage utilisé qui permet de caractériser ces nuisances comme des troubles à l'ordre public (figure 3).

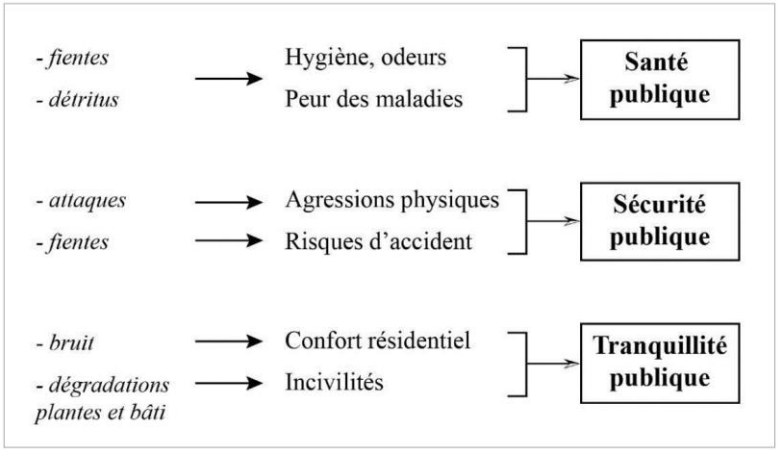


Figure 4 : Les nuisances reprochées aux oiseaux, des troubles à l'ordre public (BERTHIER, Alizé. « Oiseaux urbains? Les conditions d'une cohabitation humains/animaux dans le Grand Paris », préc. note 801, p.244)

Ces travaux montrent par ailleurs comment ce cadrage assimile les nuisances perçues par les habitants à des troubles anormaux de voisinage, les animaux indiscrets étant alors accusé d'« incivilités »[802]. L'ordre public est alors instrument de cette normalisation des rapports entre

[799] VIROT-LANDAIS Aurélie, « Le pigeon, un occupant préoccupant du domaine public urbain », *AJDA*, 2013, p. 1147.
[800] BONNY Yves, KEERLE Régis, OLLITRAULT Sylvie *et al.* (dir.), *Espaces de vie, espaces enjeux*, Presses universitaires de Rennes, 2016, 407p., à la p. 109.
[801] BERTHIER, Alizé. « Oiseaux urbains? Les conditions d'une cohabitation humains/animaux dans le Grand Paris ». Thèse de doctorat en géographie, Paris 1, 2019.
[802] A. BERTHIER, 2019, préc. note précédente, p. 245.

humains et non-humains. Il s'avère cependant qu'il relève plus d'un élément de langage emprunté au droit qu'un véritable argument juridique dans ce contexte.

140. Un trouble à l'ordre public peu visible dans la jurisprudence. Le renvoi aux composantes de l'ordre public ou à la notion de nuisance par les justiciables n'a en effet que peu fait l'objet de décisions au sujet d'éléments non appropriés de la biodiversité urbaine, pour la simple et bonne raison que ce contexte ouvre peu de voie d'entrée contentieuse en l'absence de gardien ou de propriétaire. Le juge français a eu à ce sujet l'occasion de préciser en 1995 que « les pigeons vivant en liberté sur le territoire d'une commune ne constituent pas […] la propriété de cette collectivité »[803]. La responsabilité de la commune se limite donc à la mise en œuvre de ses pouvoirs de police générale, motivés ici par la prévention d'« événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces » plutôt que par un trouble à l'ordre public[804]. Il faut cependant relever des exceptions, comme au Québec dans l'affaire *Ville de Longueuil c. Atanassov*[805] opposant la municipalité à un éleveur de pigeons voyageurs. La ville avait adopté au sein de son Règlement sur le contrôle des animaux une disposition interdisant expressément l'élevage de pigeon, justifiée par la protection contre les nuisances et la défense du bien-être général. Le défendeur contestait cette disposition et les juges, en constatant l'absence matérielle de nuisance, ont confirmé sa position. Il faut voir dans cette affaire une illustration du contrôle de la proportionnalité qu'exercent les juges à l'égard des réglementations adoptées pour protéger l'ordre public.

141.L'ordre public administratif comme indicateur de la normalité urbaine. Au-delà de la question de l'adoption d'un langage juridique pour justifier l'intervention publique, cette observation permet de montrer comment, pour certains habitants, les situations de cohabitation sortent de la normalité que représente l'ordre public. La ville, parce qu'elle est perçue comme un espace dénaturé et apprivoisé, tend à rendre improbable, voire indésirable, toute interaction avec la nature sauvage. Ces rencontres entre humains et non-humains sortent alors de la norme et justifient de faire appel à la notion d'ordre public lorsqu'elles sont perçues comme inconfortables. La reconnaissance de la biodiversité urbaine dans l'ordre public administratif pourrait découler d'une lecture écologique de ses composantes traditionnelles. Afin de comprendre l'impact d'une telle approche, il est nécessaire de souligner les contradictions potentielles entre le paradigme de

---

[803] Conseil d'État, 6e et 2e s.-s. réunies, *Delavallade*, 4 décembre 1995, n°133880.
[804] Le rapporteur public, tel que cité par Bruno LATOUR, aurait ainsi considéré dans ses conclusions que le pigeon, s'il ne peut être qualifié de féroce peut au moins l'être de malfaisant, et que « la lutte contre les nuisances occasionnées par des oiseaux entr[aient] incontestablement dans les pouvoirs de police municipale » (LATOUR Bruno, La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État, La Découverte, Paris, 2002, 320 p., p.5).
[805] *Ville de Longueuil c. Atanassov*, Cour municipale du Québec, 2020 QCCM 124.

l'ordre public administratif et la protection de la biodiversité urbaine. Il faut relever l'influence des hygiénistes, dans le développement de la conception de l'ordre public administratif. Ainsi, en France, c'est notamment sous leur impulsion qu'est adoptée la loi de 1884 relative à l'organisation municipale[806] qui, selon Stéphane Frioux, vise à « faire du maire le principal responsable de la salubrité publique »[807] . Bien que cette responsabilité soit à nuancer dans le cadre de cette loi, qui maintient la tutelle du préfet sur le maire[808], elle fonde en effet la conception actuelle de l'ordre public administratif[809]. À la même époque, les municipalités québécoises se voient imposer la création de bureaux municipaux d'hygiène[810]. L'influence des hygiénistes sur la construction politique des municipalités n'est pas sans conséquence pour la conception de leur rôle en matière d'environnement. La pensée hygiéniste promeut en effet une dialectique associant contrôle et propreté, maitrise et hygiène :

> *« L'hygiénisme […] dénonce les maladies liées à l'insalubrité de la promiscuité urbaine, les conditions de vie au quotidien dans les quartiers pauvres et, parfois, le manque de moralité ou la délinquance urbaine. À noter, le glissement du concret (les maladies) vers l'idéologie (la moralité publique) est insensible mais fréquent. Les termes utilisés pour soutenir ce discours sont plus étonnants encore : on agite la peur des nuisances urbaines, dépeintes en termes de maladie et de mort. On construit une figure de la modernité, perçue comme un tout technologique et aveugle, sous les traits répulsifs d'un ennemi militaire – figure très évocatrice à cette époque. »*[811]

La recherche de la salubrité passe donc par une logique de domestication de la nature. Le sauvage et l'indésirable sont insalubres. La pensée hygiéniste, qui a prévalu en Europe au XIXème siècle coïncide avec le développement de la pensée urbanistique[812]. Les liens existants entre la pensée hygiéniste et la notion de salubrité fondent une approche de la nature en ville domestiquée et contrôlée, en contraste avec une nature spontanée et sauvage[813]. La protection de la biodiversité urbaine peut donc entrer en confrontation avec l'interprétation classique de l'ordre public administratif. En réalité, l'enjeu du contrôle de la nature porté par l'hygiénisme est directement lié

---

806 Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JORF du 6 avril 1884.
807 FRIOUX, Stéphane. Les batailles de l'hygiène. Villes et environnement de Pasteur aux Trente Glorieuses. Presses Universitaires de France, 2013, p.85.
808 Article 99 de la Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.
809 Article 97 de la Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. »
810 G. ROUSSEAU, 2013, préc. note 26, p.157.
811 DEPRAZ Samuel. Nature et qualité de vie : un héritage idéologique commun. Revue de l'Économie Méridionale, 2003, La qualité de vie, numéro double thématique, 50e anniversaire de la REM, n°51 (1-2), pp.123-128, à la p.5.
812 Voir not. JORLAND Gérard. *Une société à soigner: hygiène et salubrité publiques en France au XIXe siècle.* Bibliothèque des histoires. Paris: Gallimard, 2010 ; GHORAYEB, Marlène. « La Loi Cornudet, un urbanisme hygiéniste et social », *Droit et Ville*, vol. 88, no. 2, 2019, pp. 43-58.
813 Voir en ce sens BLANC Nathalie, « La vie, la ville et la recherche », *in* LÉVÊQUE, Christian, et VAN DER LEEUW Sander (dir.) « Quelles natures voulons-nous ? : pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement », 2003, pp. 55-63.

à la construction de l'imaginaire urbain. Cet imaginaire repose sur des notions présentées comme antonymiques : ville et nature, domestique et sauvage, contrôle et chaos. La domestication de la nature et l'élimination des animaux inappropriés en ville, notamment avec les campagnes d'extermination des chiens errants, a participé à la structuration et l'opposition de ces catégories. S'est alors accentuée une distinction entre la ville et la campagne dans la sensibilité du rapport à l'animal :

> *« On a une idée de l'importance de cette transformation [de sensibilité] lorsqu'on compare, aujourd'hui, la place des chiens dans les villages ou les espaces agricoles, en centre-ville et dans les grands ensembles, ou encore si l'on songe à la différence entre les chiens errants et les chats de jardins publics. À une époque où l'hygiénisme questionne toutes les modalités de transmission contagieuse ou infectieuse et où la promiscuité entre l'homme et l'animal est fortement reconsidérée, la législation urbaine impose de nouveaux critères. Ceux-ci définissent une spatialisation des appartenances - vente et consommation d'une part, familiarité d'autre part - et un recadrage des liens entre l'homme et l'animal. »*[814]

La question du rapport à l'animal est chargée de valeurs particulièrement différentes en ville et ailleurs. Elle est marquée en ville par la recherche du contrôle et de la surveillance, volonté qui se matérialise par l'usage d'outils qui permettent d'éliminer juridiquement le sauvage : l'appropriation et la responsabilité. Ainsi, Olivier Zeller relate comment dès l'Ancien Régime la gestion des chiens errants a été mise en œuvre par la création d'une obligation d'identification - par le port d'un collier - et la mise en fourrière. Ainsi, un lien de responsabilité est créé entre l'animal domestique et son maître, qui permet de distinguer le public du privé : « à un système de dépendance lâche [...] se substitue un système de dépendance stricte impliquant une appropriation formelle, source de responsabilité juridique et supposant que chaque soir le chien réintégrât l'espace privé »[815]. L'ordre public général, ici dans son volet sécurité publique, est instrumental pour définir l'espace public urbain et en exclure les animaux sauvages. Il permet de maintenir le contrôle dans des villes construites sur cette logique, au sein desquelles la question de la cohabitation avec la nature peut représenter un mode de vie trop éloigné de ce qui est perçu comme la normalité.

§2. L'intégration de la protection de la biodiversité urbaine dans l'ordre public par l'éthique du voisinage

142. De la cohabitation au voisinage. Jusqu'ici, les rapports entre habitants et biodiversité urbaine ont été abordés sous l'angle de la cohabitation. Il est apparu que bien qu'ils ne

---

[814] HODAK Caroline. « Les animaux dans la cité : pour une histoire urbaine de la nature ». Genèses. Sciences sociales et histoire 37, nº 1 (1999), pp. 156-69, à la p. 164.
[815] ZELLER Olivier, « L'animal dans la ville d'Ancien Régime : quelques réflexions », Cahiers d'histoire n°42-3/4, 1997, [En ligne, consulté le 02/04/2024. http://journals.openedition.org/ch/308]

correspondent pas encore à la perception de la normalité de la vie en ville, l'ordre public peut être mobilisé pour faire cesser ce qui est perçu comme des troubles. En ce sens, l'ordre public administratif remplit un rôle de contrôle, auquel la présence en ville d'une nature spontanée et sauvage se soumet difficilement. De cette difficulté nait une tension à l'origine d'une cohabitation perçue comme anormale. La philosophe Joëlle Zask propose, en alternative au modèle de la cohabitation qu'elle estime trop inconfortable car lié à la sphère de l'intime, une éthique basée sur la relation de voisinage avec la nature[816]. Cette approche pourrait permettre de relire l'ordre public administratif en conjugaison avec la protection de la biodiversité urbaine (A), mais aussi de redéfinir la place de celle-ci dans l'ordre public et la conception de ce que constitue la ville (B).

A. L'intégration dans l'ordre public administratif de l'éthique du voisinage

143. Redéfinition des rapports entre humains et non-humains : l'éthique du voisinage. Les relations entre les citadins et leur environnement est donc complexe et marquée d'un rejet – pour certains- du sauvage et de l'incontrôlé. La protection de la biodiversité urbaine peut alors entrainer une accentuation de ces tensions. Il est pertinent de s'interroger sur les modalités du partage de l'espace en ville. Si jusqu'ici le terme de cohabitation a été employé pour décrire la manière dont les humains peuvent vivre avec la biodiversité urbaine, il faut relever que la philosophe Joëlle Zask distingue trois approches : la coexistence, la cohabitation et le voisinage. La coexistence, selon sa définition, « implique de prendre en considération autrui, de s'y rendre attentif et d'aménager, en le sollicitant explicitement, les modalités d'une coprésence momentanée »[817]. La coexistence nécessite donc une interaction, pour rendre le partage de l'espace - la coprésence - plus facile à tolérer, voire agréable, pour les deux parties. À l'égard de la biodiversité urbaine, la coexistence signifierait donc d'encourager et de favoriser les contacts et l'interaction avec le sauvage, ce qui semble au mieux contre-productif et au pire dangereux. La cohabitation, en revanche, est une modalité qui exige une proximité beaucoup plus forte : « elle implique des relations intimes et affectives sous-tendues par un principe de ressemblance et d'identité qui se lit dans les idéaux qui accompagnent par exemple les éthiques de la fraternité, de l'*alter ego* et du prochain, du respect et de la reconnaissance, etc. »[818]. La cohabitation ne repose pas seulement sur une coprésence, mais un partage total de l'espace de vie et des modalités d'existence. Elle n'est

[816] Voir notamment : ZASK Joëlle. « Écologie du voisinage ». Communications vol. 110, nº 1 (2022), pp. 99-113 ; ZASK Joëlle. Zoocities: des animaux sauvages dans la ville. Paris: Premier parallèle, 2020, 256 p.
[817] ZASK Joëlle. « Écologie du voisinage ». Communications vol. 110, nº 1 (2022), pp. 99-113, à la p.101.
[818] J. ZASK, 2022, préc. note 817, p.101.

rendue possible qu'entre semblables, car elle suppose des besoins et des rapports à l'environnement « sinon identiques, du moins analogues »[819]. La cohabitation renvoie au domaine de l'intime et de l'habitat, autrement dit du domicile. Il est intéressant de noter à cet égard que les non-humains ne sont pas complètement exclus des relations de cohabitation, puisque sont tolérés dans ce cercle de proximité les plantes d'intérieur ou les animaux domestiques. Il est peut-être même possible de dire que la relation de cohabitation définit la distinction entre le sauvage et l'apprivoisé (avec lequel il est possible de cohabiter). Enfin, le voisinage implique une certaine distance et l'acceptation de troubles causés par l'autre, dont l'existence exige une accommodation :

> *« Le voisin, cet « inconnu familier » selon l'expression d'Éric Charmes, n'est ni ami ni ennemi. Il ne rentre pas chez moi, mais je ne suis pas pour autant en guerre contre lui. […] À défaut de connaître nos voisins, nous en reconnaissons certains. Nous les croisons, leur adressons parfois la parole et, quand ils nous dérangent, nous leur rappelons les normes de la vie sociale en vigueur. Nous leur accordons une place, ne serait-ce que pour ne pas les heurter, physiquement ou mentalement. Nous ne les choisissons pas. Ils sont là, qu'on le veuille ou non. Le partage d'un même espace physique avec eux ne requiert aucun affect spécifique : que nous les aimions ou pas, ils n'en sont pas moins nos voisins. »*[820]

La mise en œuvre du voisinage comme éthique de la relation entre humains et non-humains en ville entraine plusieurs remarques : en premier lieu, elle permet de mettre en évidence les tensions qui peuvent apparaitre comme une conséquence de la protection de la biodiversité urbaine. Plutôt que d'invisibiliser les troubles pouvant naître en conséquence d'une présence plus accrue de la faune et la flore sauvage, au risque de basculer dans un « irénisme » dangereux[821], il s'agit de les anticiper. Le voisinage, en effet, suppose des accommodations et des aménagements afin de le rendre supportable :

> *« Si les murs de mon appartement ont l'épaisseur du papier à cigarette, nul doute que mes voisins me sembleront insupportables, voire nuisibles. Et si, au lieu de partager les espaces communs, certains voisins les accaparent pour eux-mêmes, les conflits seront inévitables. »*[822]

L'éthique du voisinage implique donc d'évaluer et d'anticiper les troubles et les conflits d'usage, afin de rendre la présence mutuelle plus facile à vivre pour les parties prenantes et la biodiversité urbaine. Des aménagements peuvent par exemple séparer, au sein d'un même parc, les zones de flore sauvage avec des essences potentiellement toxiques des zones de jeu pour enfants, mais aussi enclore les aires réservées à l'exercice des chiens en liberté, afin de prévenir des nuisances pour la

---

819 *Ibid.*, p.101.
820 *Ibid,* p.101.
821 ZASK Joëlle. « La ville et le sauvage ». Études, revue de culture contemporaine, nº 2021/1 (2021), pp.31-40, p.36.
822 *Ibid.,* p.38.

faune. Cette distance peut et doit parfois aller jusqu'à la séparation physique. Il est intéressant de relever les similitudes que peut avoir le concept de voisinage avec celui d'écosystème :

> *« [Il] repose sur une dialectique de séparations et de rencontres, autrement dit, en termes écologiques, de niches et de corridors : le nid d'un oiseau, le logis d'une famille ou le terrier d'un renard sont des niches. Les espèces ou, à une autre échelle, les individus qui en sont membres, ou même n'importe quelle partie d'un animal, jouissent d'un espace spécifique qui leur permet de développer ce qu'ils ont en propre. Tout n'est pas dans tout. Les niches séparent les fonctions, les organes, les parties les plus ténues comme les plus vastes de la nature. Mais les êtres ont tout autant besoin de passages pour respirer, s'alimenter, se reproduire, etc. Un écosystème n'a rien d'un melting-pot. Les métaphores de l'hybridation, du métissage et de la porosité sont déplacées. »*[823]

Le voisinage n'est donc pas cohabitation, il n'empêche pas de définir des espaces spécifiques et appropriés aux besoins tant des humains que des non-humains. En second lieu, l'éthique du voisinage permet aussi d'intégrer dans la normalité - et d'apprécier - la présence de la flore et la faune sauvage en ville. S'il ne s'agit pas de nier les troubles qui peuvent naître en leur présence, il ne s'agit pas non plus d'invisibiliser cette dernière. L'éthique du voisinage intègre une prise en considération de l'altérité et son acceptation. Elle implique la recherche d'une bonne distance, qui évite « lorsque nous sommes trop près ou trop loin, dérangeants ou invisibles »[824]. À cet égard, il semble que le voisinage puisse avoir en droit plusieurs fonctions : servir dans le contrôle de la proportionnalité et inspirer une nouvelle normalité de la vie en ville, traduite dans l'ordre public.

144. L'ordre public administratif écologique au soutien d'une éthique du voisinage. L'ordre public administratif repose sur une conception de la normalité, qui se matérialise dans ses composantes. En tant que tel, il concrétise donc une vision de la société et de ce qui est perçu comme une nuisance. Il rejoint en ceci le trouble anormal du voisinage. Vouloir - par et pour la protection de la biodiversité urbaine - faire émerger une nouvelle manière d'habiter et de concevoir la ville entraine donc nécessairement d'envisager une nouvelle lecture de l'ordre public administratif. L'ordre public émerge donc d'une interprétation par les juges, mais aussi par les autorités publiques et les citoyens, de ce qui est acceptable ou non en société. Les difficultés qui peuvent naitre de la protection de la biodiversité urbaine face à l'ordre public administratif reposent en majeure partie sur les notions de salubrité et de sécurité. Celles-ci peuvent être revisitées à l'aide de l'éthique du voisinage, en intégrant donc la légitimité de la présence de la biodiversité en ville, à souligner ses avantages et à minimiser ses nuisances.

---

[823] *Ibid.*, p.38.
[824] *Ibid.*, p.38.

145. Salubrité et sécurité écologiques. Repenser la salubrité à l'aune de la protection de la biodiversité urbaine signifie changer de temporalité. En effet, bien que basées sur une logique de prévention, les mesures de police générale interviennent pour faire cesser le trouble. Elles ont un effet immédiat et ne visent pas à créer un régime réglementaire au long terme[825]. La lutte contre l'insalubrité, selon cette approche, peut amener à intervenir pour modifier ou détruire des écosystèmes lorsqu'ils représentent un danger immédiat pour la santé. Ainsi, les politiques d'assèchement des marécages ont été menées dans l'objectif de protéger la salubrité publique, mais au détriment de la biodiversité, notamment eu égard à l'intérêt écologique de tels milieux humides. Envisager la salubrité écologique signifie apprécier les bénéfices pour la santé apportés par la préservation des écosystèmes[826]. Ce sont donc fondamentalement des mesures de long terme, qui ne s'accordent pas forcément avec le temps court, voire l'urgence, qui motivent les mesures de police administrative générale. Redéfinir la sécurité face à la protection de la biodiversité urbaine implique de repenser notre rapport à la nature. En France, et en Europe plus généralement, celui-ci a été guidé par une volonté de domestication et de neutralisation du danger[827]. Il y est donc difficile d'accepter le risque que présente la nature sauvage, ce qui n'est pas spécifique à l'environnement urbain[828]. Fondamentalement, l'éthique du voisinage repose sur la recherche de la juste distance entre humains et non-humains. Là où l'ordre public général représente l'étalon au-delà duquel se situe le trouble, l'ordre public écologique doit intégrer dans la normalité les troubles nés de la présence de la biodiversité urbaine. En cela, l'ordre public écologique, s'il intègre ces dimensions, peut être instrumental pour la mise en œuvre de l'éthique du voisinage.

B. La protection de la biodiversité urbaine par un renouvellement de l'ordre public

146. Appréhender la perte de contrôle. L'éthique du voisinage suppose d'accepter, dans des villes construites autour d'un idéal de contrôle, une nature spontanée et sauvage. En ce sens, la biodiversité urbaine peut entrer parmi ce que le professeur Jean-Sylvestre Bergé identifie

---

825 La limitation dans le temps peut d'ailleurs faire partie du contrôle de proportionnalité de la mesure effectué par le juge (Voir en ce sens Conseil d'État, 19 mai 1933, *Benjamin*, préc. note 785).

826 Pour le lien entre biodiversité urbaine et santé, voir *supra* §59.

827 Voir par exemple LÉVÊQUE Christian « Vous avez dit nature ... Quelle place pour l'homme dans les sciences écologiques ? » *in* LÉVÊQUE Christian, et VAN DER LEEUW Sander, 2003, préc. note 69. O'ROURKE Eileen. « The Reintroduction and Reinterpretation of the Wild ». Journal of Agricultural and Environmental Ethics 13, nº 1 (1 mars 2000), pp.145-165.

828 MOUNET Coralie. « Vivre avec des animaux " à problème " : le cas du loup et du sanglier dans les Alpes françaises ». Revue de géographie alpine, nº 96-3 (15 septembre 2008), pp. 55-64.

comme les « flux »[829] qui échappent au contrôle exercé par le droit et sur lesquels celui-ci peut être instrumentalisé en réaction :

> *Face à ce type de situations, on peut – et c'est bien légitime – s'arc-bouter sur l'objectif de retrouver un contrôle perdu. C'est d'ailleurs par ce biais que sont conduites généralement les approches en termes « d'urgence ». La normalité voulant que la situation soit sous contrôle, c'est parce que le contrôle a été perdu qu'il faut le recouvrer, quitte à recourir à des mesures exceptionnelles. »*[830]

Selon l'auteur, cette approche est vouée à l'échec, il en résulte deux hypothèses : soit le juriste s'acharne en vain à rétablir un contrôle qui lui échappe, soit il accepte cette perte de contrôle et en construit une forme d'utopie :

> *« Cette utopie aurait un sens mélioratif. Elle exprimerait une profonde sagesse et une très grande humilité des humains qui reconnaissent, dans un îlot (Utopia) de leur pensée, qu'ils ne sont pas en situation de toujours tout maîtriser. Ils se laissent convaincre par l'idée que le contrôle des flux par eux provoqués n'est pas toujours de mise, bien au contraire. Ce lâcher prise les rend moins vulnérables, ils sont plus forts, puisqu'ils parviennent à se libérer d'un contrôle illusoire qui les place systématiquement en situation d'échec. Cette prise de conscience est d'autant plus importante que les flux dont il est question ici sont ceux inventés par le génie humain. La technique libère les flux au plus grand bénéfice des hommes et son pendant, la perte de contrôle, fût-elle totale, lui est indissociablement attachée. Au final, l'état de perte de contrôle des flux anthropiques rejoint l'état communément admis de perte de contrôle des flux de la nature. »*[831]

Les flux anthropiques dont traite le professeur Bergé ici sont ceux à l'origine du changement climatique, mais l'approche qu'il décrit en réception à cette perte de contrôle semble pertinente dans le cadre d'une éthique du voisinage. Il propose en effet de matérialiser juridiquement la perte de contrôle par deux approches : « la création de vis-à-vis juridiques autour de la figure de sujet de droit ou la définition élargie de centres des intérêts »[832]. Les centres d'intérêts, tels que définis par le professeur Farjat, constituent une catégorie juridique qui « naviguerait quelque part entre les biens et les personnes »[833]. Elle permet, à l'égard de son objet, d'appliquer des droits et d'agir en justice pour défendre ses intérêts, mais aussi de concevoir un régime de responsabilité adapté[834]. Des deux approches proposées - subjectivisation et centre d'intérêts - il semble que l'éthique du

---

[829] Voir not. BERGÉ Jean-Sylvestre. « Les situations en mouvement et le droit - Essai d'une épistémologie pragmatique », Dalloz, coll. Méthodes du droit, 2021, 327 p.; du même auteur : « Sortir de l'urgence : Penser autrement la perte de contrôle ». *Revue juridique de l'environnement*, nº spécial HS21 (22 juin 2022), pp. 275-290.
[830] J.-S. BERGÉ, 2022, *Ibid.*, p. 276.
[831] *Ibid.*, p.277.
[832] *Ibid.*, p.278.
[833] FARJAT Gérard, « Entre les personnes et les choses, les centres d'intérêts, prolégomènes pour une recherche », *RTDCiv.* 2002, pp. 221-246, à la p. 221.
[834]En ce sens, voir *Ibid.*

voisinage puisse être assimilée à la seconde, en ce qu'elle permet de mettre en évidence un rapport d'intérêts partagés entre les habitants des villes et la protection de la biodiversité urbaine.

147. L'éthique du voisinage dans l'ordre public : examen de la proportionnalité des mesures de protection. Le voisinage implique d'accepter et d'intégrer la présence d'un autre dont la légitimité d'exister ici est équivalente à la sienne. Adopter cette approche en droit signifie donc de déplacer la question posée aux juges lors de l'examen de la proportionnalité de mesures de protection de la biodiversité urbaine. En effet, il ne s'agirait alors plus de vérifier si des atteintes aux droits et libertés sont justifiées et proportionnelles à l'intérêt général recherché (la protection de la biodiversité urbaine), mais si le voisinage de la biodiversité urbaine ne porte pas d'atteinte trop importante à des droits et libertés individuelles. Il convient alors de procéder par analogie avec le contrôle effectué par le juge dans le cadre du trouble anormal du voisinage, qui ne recherche pas à faire valoir les intérêts d'un voisin sur un autre, mais qui contrôle si les nuisances engendrées par un des voisins dépassent ce qui est tolérable - la normalité. En d'autres termes, il ne s'agit pas de considérer la présence de la biodiversité urbaine comme un objectif à atteindre, mais comme une donnée dont il faut s'accommoder. L'éthique du voisinage consiste à admettre la présence du sauvage en ville et sa légitimité, mais aussi à considérer, parmi les nuisances que le sauvage peut générer, lesquelles sont évitables. Cela signifie par ailleurs que les juges saisis de ces questions peuvent mettre fin au trouble anormal, mais pas éliminer le voisin. Ainsi, les mesures adoptées dans le cadre d'une éthique du voisinage ne doivent pas entrainer la remise en question de la légitimité de la présence de la biodiversité urbaine, mais réduire les nuisances qu'elle peut engendrer. Nécessairement, ces réflexions tendent à opérer un glissement de l'examen de la proportionnalité de la mesure de police vers un mécanisme de responsabilité. Il convient dès lors de s'interroger sur l'identité du responsable des dommages causés par la biodiversité urbaine.

148. La réparation du trouble anormal causé au voisinage de la biodiversité urbaine. Admettre la place légitime du sauvage en ville et le reconnaitre comme voisin permet de reconnaitre des potentiels conflits d'usage. Le sauvage est cependant un voisin particulier : il est impossible de le traduire en justice et d'obtenir une quelconque réparation de sa part. Vers qui, et comment, obtenir la réparation d'une nuisance causée par une présence trop proche de la biodiversité ? Plusieurs hypothèses semblent envisageables : la responsabilité de l'État, la responsabilité des villes ou celle d'une autre personne morale.

149. La responsabilité des personnes publiques. En premier lieu, il est en effet possible d'envisager les dommages causés par la biodiversité urbaine dans le cadre, en France, de la responsabilité sans faute de l'État ou des municipalités pour rupture d'égalité devant les charges

publiques. Dans l'hypothèse par exemple d'une perte de valeur immobilière, d'un revenu ou de toute autre dégradation liée à la présence de la biodiversité urbaine (dégâts causés aux jardins, aux clôtures, etc.), les justiciables qui peuvent se prévaloir d'un préjudice spécial et anormalement grave pourraient engager la responsabilité de l'autorité dont l'action a permis ce dommage. Il apparait dès lors une difficulté, à savoir identifier la source normative à l'origine d'une nuisance causée par la biodiversité urbaine. Certains textes peuvent cependant remplir cette condition, comme par exemple la prescription dans les documents d'urbanisme d'aménagements permettant la circulation de la faune sauvage[835]. Dès lors, il serait possible d'envisager la responsabilité de l'autorité compétente en matière d'urbanisme pour la réparation des dommages causés par cette faune sauvage. En revanche, l'exigence d'un préjudice spécial et anormalement grave vient limiter cette hypothèse, dès lors que de telles prescriptions ont vocation à s'appliquer à des zones et donc à rendre difficile la preuve du caractère spécial du préjudice. L'hypothèse d'un rapprochement de tels dispositifs avec les servitudes d'urbanisme limite d'autant la plausibilité de cette hypothèse, en ce que celles-ci n'ouvrent pas de droit à l'indemnisation[836]. La démonstration d'une « modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain »[837] peut écarter cette interdiction de principe, mais semble difficile à établir à l'égard des dommages causés par la biodiversité urbaine[838]. Par ailleurs, il faut relever la jurisprudence restrictive à l'égard de la responsabilité de l'État du fait des lois. À titre d'illustration, le Conseil d'État a estimé qu'au regard de l'objet d'intérêt général poursuivi par la loi de 1976 pour la protection de la nature, le législateur a entendu écarter l'hypothèse de l'indemnisation en cas de dommages causés par une espèce protégée[839]. La responsabilité de l'administration serait alors limitée à la carence lorsqu'elle n'a pas su prévenir de tels dommages[840]. La solution au Québec serait sans doute similaire, car la responsabilité sans faute de l'administration pour rupture d'égalité devant les charges publiques n'existe pas[841]. Le régime de responsabilité des personnes privées est en effet étendu par le *Code civil du Québec* « à l'État, ainsi qu'à ses organismes et à toute autre personne morale de droit public, sous

---

835 Voir *infra*, §344 et suivants.

836 Article L105-1du Code de l'urbanisme. Il faut noter que cette interdiction de principe concerne les servitudes « en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones ».

837 *Ibid.*

838 Le caractère direct et certain du dommage peut en effet être caractérisé pour les dommages causés par exemple par les racines d'arbres, mais en dehors d'hypothèses aussi directes il semble difficile à établir.

839 Conseil d'État, 6ème et 2ème sous sections réunies, 21 janvier 1998, n°157353, publié au recueil Lebon.

840 DARNANVILLE Henri-Michel. « Responsabilité et dommages causés par les animaux sauvages ». *Les petites affiches*, n°4, 19 avril 2000.

841 RENAUD Johanne. « L'interprétation du Code civil du Québec : l'occasion d'une réforme de la responsabilité extracontractuelle de l'Administration publique ». *Les Cahiers de droit* vol. 35, nº 3 (12 avril 2005), pp. 467-537.

réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables »[842]. Cette réserve n'a pas pour conséquence de créer un régime spécial de responsabilité du fait des lois et règlements. Ainsi, selon le professeur L'Heureux :

> *« une municipalité n'engage pas sa responsabilité, sauf en cas de fraude ou de mauvaise foi, lorsqu'elle accomplit un acte discrétionnaire de nature politique, c'est-à-dire lorsqu'en vertu d'un pouvoir discrétionnaire elle prend une décision qui comporte des facteurs et des contraintes d'ordre financier, économique, social ou politique, ou qui est dictée par de tels facteurs et contraintes. »*[843]

En dehors de l'hypothèse de l'expropriation déguisée[844], les effets des règlements qui peuvent engendrer des dommages aux administrés n'ouvrent donc pas de droit à l'indemnisation. Seul le dommage causé par l'action de l'État ou de la municipalité peut ouvrir une telle possibilité[845]. Il n'est cependant pas impossible, en France ou au Québec, d'envisager l'indemnisation des dommages causés par la biodiversité urbaine, dès lors qu'un lien avec une intervention ou une carence de la personne publique peut être prouvé devant le juge. L'approche basée sur le voisinage, en imposant d'éviter les nuisances les plus graves, peut venir en soutien du constat d'une telle carence, dès lors que de telles nuisances sont prévisibles et constatées. Il est possible, en deuxième lieu, d'envisager un régime de responsabilité délégué à une tierce personne.

150. La responsabilité d'une personne gestionnaire. L'hypothèse d'un transfert par la création d'un régime de responsabilité du fait de la biodiversité urbaine peut être envisagée. Il s'agirait de reconnaitre une responsabilité sans faute à une personne morale chargée de réparer les dommages causés par la biodiversité urbaine. Il est naturel de penser alors à une personne publique pour remplir ce rôle, comme une agence, qui pourrait être en France l'Office français de la biodiversité par exemple. Rien n'empêche cependant d'attribuer ce rôle à une personne privée. À titre d'illustration, il est possible d'évoquer - toujours en France - le régime d'indemnisation des dégâts causés aux cultures par le gibier, qui repose sur les fédérations départementales et interdépartementales de chasseurs[846]. La logique soutenant ce mécanisme de responsabilité associe l'objet social de ces associations, qui revendiquent un rôle de gestion de la population cynégétique, et une présomption de responsabilité en cas de dommages. Dès lors, sans chercher à étendre la portée de ce dispositif à la justification critiquable, il est possible de s'inspirer de la logique qui tend

---

842 Article 1376 du CCQ.

843 L'HEUREUX Jacques. « L'effet du Code civil du Québec sur les municipalités : les règles générales et leur application ». *Les Cahiers de droit* vol. 36, nº 4 (12 avril 2005), 843-881, à la p.871.

844 Voir *Infra,* §359.

845 En ce sens, J. L'HEUREUX, 2005, préc. note 843; J. RENAUD, 2005, préc. note 841.

846 Articles L426-1 à L426-6 du Code de l'environnement. Il existe un régime dérogatoire pour le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle (Articles L429-23 à L429-26).

à associer l'idée de gestion de la responsabilité en cas de dommages. Il serait possible d'envisager dès lors en ville des organismes qui pourraient remplir ce rôle, que ce soit par exemple dans le cadre de parcs naturels urbains[847] ou de comités de parcs municipaux ou de voisinage[848]. Il apparait en effet que ces personnes morales seraient particulièrement pertinentes pour remplir ce rôle. Si elles matérialisent réellement des instances de concertation et de participation du public autour des enjeux liés à la biodiversité urbaine, elles peuvent effectivement anticiper les risques de conflit d'usages et les tensions liées au voisinage. Elles peuvent limiter ces risques et en cas de dommage il semble logique qu'elles soient chargées des indemnisations[849]. Par ailleurs, toujours dans la mise en œuvre d'une éthique du voisinage, ces organismes devraient pouvoir exercer les actions en indemnisation pour les préjudices causés à la biodiversité urbaine.

151.L'échelle du voisinage comme représentation socio-écosystémique. La reconnaissance de la présence légitime de la biodiversité urbaine et la mise en œuvre de mécanismes qui permettent à la fois de réparer les dommages dont elle peut être la cause mais aussi de fonder l'intérêt à agir pour sa protection - notamment juridictionnelle - peuvent faire penser aux expérimentations juridiques et aux débats d'ordre philosophique sur la personnalité juridique de la nature. Il ne semble pas ici nécéssaire d'en faire état ou d'évaluer la pertinence d'un tel dispositif dans la mesure où - du moins en ce qui concerne le sujet de la biodiversité urbaine - il semble que des solutions juridiques plus simples, comme la création d'une association *ad hoc* ou même la reconnaissance d'un régime de responsabilité spéciale, permettent d'atteindre l'objectif escompté, à savoir l'incarnation de la biodiversité urbaine comme un élément du milieu urbain avec lequel il s'agit de composer. Il semble par ailleurs que cette solution permette même de s'éloigner de l'anthropocentrisme et d'admettre que la protection de la biodiversité n'est pas seulement un objectif mais une nécessité. Par ailleurs, l'éthique du voisinage, parce qu'elle repose aussi sur une approche biomimétique[850], permet de matérialiser un lien de dépendance avec les écosystèmes urbains. En mettant en évidence la présence du sauvage dans le milieu urbain et la nécessité de s'en accommoder, le concept de voisinage permet de redonner une valeur à la perception et au ressenti des habitants. L'anticipation des tensions et des accommodements nécessaires pour la biodiversité

---

[847] Voir *Infra*, Partie II, Titre I, Chapitre I.
[848] Voir *Infra*, Partie I, Titre II, Chapitre II.
[849] Ce constat implique donc que la question du financement de ces organismes n'est bien évidemment pas accessoire, si un tel régime de responsabilité était créé. Voir, dans ce cadre, les réflexions menées dans le Chapitre II, Titre II, Partie II.
[850] Voir en ce sens : J. ZASK, 2021 préc. note 821 ; J. ZASK, 2022, préc. note 817. Par exemple, à la p. 101 : « [le voisinage] n'est ni trop vaste et uniforme, ni trop compartimenté. Il offre une combinaison d'espaces communs, partageables ou distribuables, et d'espaces privatifs, qui permettent aux gens, ou aux autres êtres d'ailleurs – dont chacun, écologiquement parlant, a besoin à la fois d'une niche pour réaliser ce qu'il a en propre et de corridors pour se déplacer en quête de nourriture ou de ses congénères –, de se croiser sans se nuire exagérément ».

urbaine nécessite en effet un rattachement au territoire, tel qu'il est expérimenté au fil des interactions des citadins avec leur environnement. L'éthique du voisinage propose donc de mettre en évidence le lien entre les humains et les écosystèmes urbains et de l'envisager sous l'angle de l'interaction, au sens propre. Cette approche peut être retrouvée dans le concept de socio-écosystème ou d'anthroposystème[851], qui peut se définir « comme un système interactif entre deux ensembles constitués par un (ou des) sociosystème(s) et un (ou des) écosystème(s) naturels et/ou artificialisés s'inscrivant dans un espace géographique donné et évoluant avec le temps »[852]. Le socio-écosystème urbain est donc défini par les interactions entre les humains et la biodiversité urbaine. Cette interaction devrait être accompagnée en droit par un standard basé sur l'éthique du voisinage. Il faut relever par ailleurs que les socio-écosystèmes peuvent se décliner à plusieurs échelles, en fonction du type d'interaction et de l'enjeu étudié :

> *« Comme dans le cas de l'écosystème, le concept d'anthroposystème est défini en dehors de toute considération d'échelle spatiale. Pour le rendre opérationnel, on est amené à prendre en compte des entités dont les dimensions spatiales sont appropriées aux questions environnementales traitées. En effet, les interactions entre les différentes composantes du système ne sont pas de même nature, les processus sont différemment hiérarchisés et/ou varient en intensité selon les échelles considérées. »*[853]

Il apparait donc qu'en parallèle de la ville comme socio-écosystème, il est possible d'adopter cette approche à l'échelle d'un quartier, où se matérialisent réellement les interactions quotidiennes[854].

152. CONCLUSION DE LA SECTION. L'éthique du voisinage possède le potentiel de renouveler la normalité urbaine. Par l'adoption de ce système de valeur, il est en effet possible de reformuler la question de la relation entre humains et biodiversité urbaine, non plus en termes d'exclusion et de cloisonnement, mais en termes de proximité et de cohabitation. Il ne s'agit dès lors plus de s'interroger pour savoir si les espèces sauvages ont leur place en ville, mais de comprendre comment s'adapter à leur présence pour limiter les risques de nuisance qu'elles peuvent représenter. En ceci, l'éthique du voisinage peut contribuer au renouvellement de la définition de l'ordre public en ville, celui-ci en retour peut matérialiser la notion de socio-écosystème.

---

851 Sur la proximité entre les concepts d'anthroposystème et de socio-écosystème, voir : LESPEZ, Laurent, et DUFOUR Simon. « Les hybrides, la géographie de la nature et de l'environnement », *Annales de géographie*, vol. 737, n° 1, 2021, pp. 58-85.

852 LÉVÊQUE Christian, MUXART Tatiana, ABBADIE Luc, WEILL Alain, VAN DER LEEUW Sander « L'anthroposystème : entité structurelle et fonctionnelle des interactions sociétés-milieux » *in* LÉVÊQUE Christian, et VAN DER LEEUW Sander (dir.), 2003, préc. note 69, pp.110-129, à la p.121.

853 *Ibid.*, p.123.

854 La mise en œuvre de cette approche sera étudiée par la suite : *Infra,* L'application de l'éthique du voisinage, p. 273.

153. CONCLUSIONS DU CHAPITRE.

La représentation de la ville, héritée notamment de l'hygiénisme, exclue la nature sauvage. Cette représentation fonde la normalité de la vie en ville. Elle est perpétuée par des instruments du droit qui viennent sanctionner l'anormal : le trouble anormal du voisinage et le trouble à l'ordre public. Ces instruments, parce qu'ils sont éminemment subjectifs, portent cependant en eux un potentiel d'évolution. À travers l'éthique du voisinage, cette évolution peut accorder à la biodiversité, y compris sa « part sauvage »[855], une place en ville.

Derrière la dialectique entre propriété et ordre public se dissimule, selon certains auteurs, une conception à deux échelles différentes de la même idée de puissance : « La manifestation de puissance s'incarne dans la souveraineté de l'État, constituée par le peuple citoyen ; *souveraineté* d'un côté, *propriété* de l'autre »[856]. Au travers de cette puissance se déploient les moyens d'imposer sa volonté sur ce qui est identifié comme l'*oikos*[857], la maison, mais aussi le milieu de vie et l'habitation. Ce terme polysémique, qui est à l'origine de celui d'écologie, permet de mettre en évidence la relation fondamentale entre habitat et environnement. Protéger la biodiversité en ville implique, plus que dans nul autre milieu, d'interroger cette relation et de faire le lien entre notre environnement naturel et construit. L'échelle du domicile ou du voisinage est naturellement celle qui est associée à l'expression de la volonté individuelle - par l'entremise du droit de propriété - de construire et protéger son milieu de vie, comme domicile. Cette volonté vient manifester une attente et une projection, estimées légitimes et normales, de ce que signifie « habiter en ville ». Les valeurs collectives, exprimée par l'ordre public, viennent confirmer ou infirmer ces attentes et définir les contours de ce que la société érigée en collectif estime être la normalité de l'habiter en ville. Cet ordre public permet de dessiner une attente sociale de l'*oikos*, à l'échelle de la cité ou de l'État. En ce sens, l'ordre public écologique figure un droit « protecteur des normes du bon usage autour de toutes les formes d'*oikos* »[858], associé en cela au droit des biens, qu'Alexandre Zabalza considère comme capable de fournir « l'outillage sémantique, conceptuel et logique le plus adapté à la théorie d'un *droit oikonomique* »[859].

Cette nouvelle attente sociale nécessite, pour l'accomplir, que la ville devienne un véritable acteur politique, avec les moyens d'assurer la protection de la biodiversité urbaine.

---

[855] Voir V. MARIS, 2018, préc. note 57.
[856] ZABALZA Alexandre, 2022, préc. note 645, p.23 (italiques de l'auteur). L'auteur attribue cette approche à Hegel : « Cette dialectique du rapport de puissance souveraine et citoyenne culmine dans la pensée idéaliste allemande chez Hegel, où la puissance libérale de la Raison engagée dans l'Histoire devient la " substance, c'est-à-dire, ce par quoi et en quoi toute réalité trouve son être et sa consistance " ».
[857] *Ibid.*, p.20.
[858] *Ibid.*, p.26.
[859] *Ibid.*, p.32.

Chapitre II. L'adaptation du rôle des villes par la protection de la biodiversité urbaine

> *L'unité politique et administrative de la ville, considérée dans son sens socio-économique, est un leurre, et la référence à la ville comme sujet ou comme institution masque cette réalité. Le gouvernement urbain suppose toujours la juxtaposition et la superposition de multiples autorités publiques, quelles qu'en soient les modalités institutionnelles, ainsi qu'une répartition et une coordination entre elles des différentes fonctions qui leur incombent. De plus, en fonction des problèmes qui se posent, d'autres autorités publiques interviennent sur l'aire urbaine. L'État, la région, ou encore des autorités publiques à compétences purement sectorielles poursuivent à l'égard de la ville ou en son sein des politiques qui leur sont propres.*
>
> Gérard MARCOU *et al.*[860]

154. Il convient, avant d'aborder la question des acteurs publics compétents pour assurer la protection de la biodiversité urbaine, de rappeler le cadre dans lequel s'effectue cette recherche. Il serait vain de tenter d'effacer la différence essentielle entre la France et le Québec, à savoir que l'une constitue un État souverain, unitaire bien que décentralisé, tandis que le second est une province d'un État fédéral. Afin d'étudier la question de la répartition des compétences au Québec et en France, il sera nécessaire d'établir de nouvelles définitions fonctionnelles, qui permettent de montrer la pertinence de la comparaison et de soulever ses faiblesses. Le premier niveau de comparaison sera le niveau national : pour être pertinent, il doit tout d'abord disposer de moyens effectifs et autonomes pour adopter des décisions qui seront contraignantes sur sa juridiction (le territoire national). Ces moyens ne sont pas exclusifs d'un partage des compétences avec des niveaux infra-nationaux (par la décentralisation) ou supra-nationaux (par la fédération ou l'adhésion à des traités internationaux). Il est possible d'induire de cette définition la coexistence avec un niveau supra-national qui correspond, lui, à un ordre juridique disposant d'une activité

---

860 MARCOU Gérard, RANGEON François et THIÉBAULT Jean-Louis (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, L'Harmattan, 1997, p.16.

institutionnelle et normative propre, contraignant le cadre juridique national. Les deux ordres peuvent chacun souscrire à des engagements nationaux.

155. À ce titre, la question de la répartition des compétences au sein des périmètres de ces deux autorités se pose d'une manière fondamentalement différente. L'État français, contrairement à la province de Québec, disposant de « la compétence de la compétence » -selon l'expression consacrée de Georg Jellinek- peut ainsi attribuer les composantes de l'action publique de manière souveraine. Cette observation doit être nuancée par plusieurs remarques. La première concerne l'ordre juridique européen, au sein duquel la France partage des compétences avec les institutions de l'Union et compose donc avec une production juridique qui n'émane plus seulement des institutions nationales[861]. Sans ouvrir ici la question épineuse de la qualification de l'Union Européenne au regard des droits constitutionnel et international, il apparait qu'à travers la possibilité de retrait aménagée par l'article 50 du Traité sur l'Union Européenne[862] et la capacité d'amender les traités constitutifs, les États membres disposent toujours de leur souveraineté nationale[863]. C'est donc volontairement que ces États souscrivent à l'organisation supra-nationale, qui dispose néanmoins de moyens de production normative propres, notamment au travers de la procédure parlementaire européenne.

156. De l'autre côté de l'Atlantique, le niveau fédéral est par analogie un niveau comparable. Cette fédération a été fondée par la Loi constitutionnelle de 1867, alors connue sous le nom d'Acte de l'Amérique du Nord Britannique[864]. Ce statut impérial du Royaume-Uni institue le régime fédéral et organise le partage des compétences entre l'organe fédéral et les provinces, notamment au sein des articles 91 à 95. Depuis le rapatriement de la Constitution du Canada, avec la sanction royale de la Loi constitutionnelle de 1982[865], le pouvoir de modifier ces dispositions constitutionnelles revient à la fédération et se soustrait au contrôle du Royaume-Uni[866]. Bien que

---

861 Bien que l'exigence de transposition pour les dispositions qui ne sont pas d'application directe permette de maintenir un certain contrôle sur le contenu du droit positif, cela ne peut cependant pas éclipser la part importante que les directives et règlements européens prennent dans l'élaboration de celui-ci.

862 Traité sur l'Union Européenne, C326/15, Journal officiel de l'Union Européenne (JOUE) du 26/10/2012. Cette remarque pourrait être critiquée sur le plan politique à la lumière du retrait du Royaume Uni et des difficultés que cet État a pu rencontrer lors des négociations. Cette expérience représente un exemple fort dissuasif pour les États membres, dont la liberté de retrait peut sembler limitée. Cependant, sur le plan formel, il importe peu de savoir si la décision de retrait aura des conséquences politiques et économiques sur les États membres, plutôt que d'identifier si elle peut être prise de manière unilatérale et avoir une valeur juridique.

863 Dans ce sens, voir LOCK Tobias, « Why the European Union is not a State », *European Constitutionnal Law Review. Dordrecht*, n°5, Cambridge University Press, 2009.

864 Acte de l'Amérique du Nord Britannique (An Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith), 30 & 31 Victoria, chap. 3, 29 mars 1867.

865 *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.).

866 La suppression de ce contrôle suit la démarche entreprise depuis le statut de Westminster de 1931 (1931 c. 4 (U.K.)), par lequel le Royaume-Uni avait reconnu la souveraineté du Canada et des autres dominions du *Commonwealth*.

ce texte constitutionnel canadien ne soit à ce jour toujours pas signé par le Québec[867], il est en pratique valide et son contenu, dont notamment la Charte canadienne des droits et libertés, est invocable devant les juridictions provinciales et fédérales. Par ailleurs, l'autorité des actes fédéraux pris de manière régulière dans le cadre des compétences du pouvoir fédéral permet d'affirmer le pouvoir contraignant de cette production normative.

157. Selon certains auteurs, la province de Québec peut ainsi -dans le contexte d'un examen de la répartition des pouvoirs- être considérée comme un État. Si le critère de la souveraineté est traditionnellement considéré comme déterminant pour reconnaitre cette qualité, il est depuis longtemps admis que dans le cadre des États fédéraux, les États-membres peuvent apparaître comme des États à part entière. Le fait qu'ils ne disposent pas de leur pleine souveraineté ne fait pas obstacle à cette assimilation, selon les termes de Carré de Malberg qui considère ainsi :

> *« [s]ans doute l'État non-souverain, en particulier l'État membre d'un État fédéral, ne peut exercer sa puissance dominatrice que dans une sphère restreinte d'attributions : il y a des compétences qui lui échappent. Mais du moins, quant aux objets qui demeurent placés dans sa compétence, il apparaît comme un État, parce qu'il possède et exerce par ses propres organes tous les pouvoirs de l'État : le champ d'action de cette puissance est complet »*[868]

Le Québec, en tant qu'État-membre de la fédération canadienne, peut donc être considéré dans le cadre de cette étude comme un État à l'égard des compétences qu'il possède et exerce. Aux fins de la comparaison, il constituera donc le niveau national, à condition d'examiner les principes régissant la répartition des compétences à l'égard de l'État fédéral. Sur la base de ces définitions, il est donc possible de poser aux fins de la comparaison la France et le Québec comme des ordres nationaux, insérés tous deux dans des ordres supra-nationaux ou fédératifs, à savoir -respectivement- l'Union Européenne et le Canada.

---

[867] Ce rejet est une des conséquences de l'échec des négociations de 1981 et de l'accord intervenu sans consultation du Québec la nuit du 4 novembre 1981. Lors de ce qui est connu au Québec comme « la nuit des longs couteaux », ou le *« kitchen accord »* au Canada anglophone, les 9 premiers ministres des provinces du reste du Canada ont arrêté les termes du projet de Loi constitutionnelle, en l'absence de René Lévesque, premier ministre québécois de l'époque. Plusieurs projets d'accords (accord du lac Meech de 1987 et accord de Charlottetown de 1992) furent ultérieurement négociés afin d'assurer l'adhésion du Québec à la Constitution Canadienne, mais sans succès. Cet évènement rappelle la question de la part d'autodétermination dans l'adhésion à la fédération canadienne. Comme le montre la tenue de plusieurs référendums, dont le dernier en 1995 s'achevât sur une courte victoire du « non », l'accession à la souveraineté du Québec reste une possibilité -du moins sur le plan juridique-. Si la volonté d'adhérer à la fédération canadienne n'a ainsi jamais été matérialisée par la signature de la Loi constitutionnelle de 1982, il est possible de la voir -formellement- dans les résultats de ces suffrages.

[868] CARRÉ DE MALBERG Raymond, Contribution à la théorie générale de l'État, Paris, Sirey, 1920, p. 166-167, tel que cité par ROUSSEAU Guillaume, 2013, *op. cite* note 26., à la p. 22.

Dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine, il faut constater la difficulté de procéder à une répartition des compétences pertinentes et de la confier à une seule autorité (Section 1) ; il importe dans ce cadre, de déterminer les modalités d'une gouvernance complexe (Section 2).

Section 1 La protection de la biodiversité urbaine, une compétence nécessairement partagée

158. Rechercher l'autorité compétente pour protéger la biodiversité urbaine impose de classer celle-ci dans les catégories au sein desquelles l'action publique se divise. Si la biodiversité urbaine se trouve à l'intersection entre la biodiversité et la ville, il faut donc explorer les autorités détenant les compétences associées à ces domaines. Ainsi, la protection de la biodiversité urbaine doit-elle être du seul fait des acteurs compétents en matière de biodiversité ou s'agit-il d'une compétence liée à l'urbanisme ? La question est donc bien plus que formelle, elle cristallise les tensions autour de cet objet particulier pour le droit. Afin de dépasser cette division juridique, il s'agira d'étudier les outils pertinents pour la protection de la biodiversité urbaine en fonction d'indicateurs afin de vérifier le bien-fondé de cette hypothèse. Situer la protection de la biodiversité urbaine dans les catégories de compétences est cependant une étape préalable nécessaire.

L'attribution de compétences à une autorité lui permet en effet de bénéficier d'une légitimité pour poursuivre son action en ce sens et une base légale pour établir des réglementations. La compétence fonde les limites de l'action d'une autorité administrative, en définissant les pouvoirs au-delà desquels sa décision sera *ultra vires*, mais constitue aussi un impératif d'action, en lui imposant de se saisir de la totalité de ses attributions. Le cas « où une autorité, au lieu de franchir les limites de sa compétence, reste en deçà, et refuse de faire un acte de son ressort en déclarant qu'elle n'a pas qualité pour l'accomplir »[869] est qualifié par la doctrine française d'incompétence négative[870]. Au Québec, on pourra retrouver cet impératif d'action en matière environnementale dans le rôle de fiduciaire confié aux municipalités[871]. La qualification de la compétence peut aboutir à l'éviction des autres autorités. C'est le cas, par exemple en France, avec l'interprétation actuelle de la notion d'indépendance des législations[872].

---

[869] LAFERRIÈRE Édouard, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Paris, Berger-Levrault et Cie 1888, t. 2, p. 491, tel que cité par LE PILLOUER Arnaud, « L'incompétence négative des autorités administratives : retour sur une notion ambivalente », *Rev. Fr. Droit Adm. RFDA*, Dalloz, 2009, p. 1209.
[870] Ainsi que par le conseil constitutionnel, qui est la seule juridiction à utiliser cette expression (LE PILLOUER, A. 2009, préc.).
[871] Voir §201.
[872] Voir *infra*, §195.

Il convient donc de s'interroger sur la répartition des compétences au sein des ordres juridiques étudiés ici. Comprendre qui peut et doit agir pour protéger la biodiversité urbaine semble en effet primordial avant d'examiner les outils mobilisés à cette fin. La place des villes dans l'organisation territoriale, par l'autonomie dont elles disposent, ainsi que l'étendue de leurs compétences, est évidemment une question centrale. Cet examen ne peut cependant pas se départir de deux questions corrélées qui consistent à étudier l'étendue de la répartition par le processus de décentralisation et à identifier les compétences pertinentes pour la protection de la biodiversité urbaine. La pertinence des compétences mobilisées sera mesurée à l'aune des mesures appropriées pour assurer la protection de la biodiversité urbaine. La multiplicité des pouvoirs mis en œuvre laisse apparaitre une répartition diffuse, voire concurrente. S'ouvrent alors aux acteurs public les voies de la coordination, de la coopération ou de l'ingérence. Sur cet aspect, la situation en France et au Québec varie, bien qu'on puisse percevoir une tendance à la revalorisation de la place des villes dans la protection de la biodiversité urbaine. Si les villes occupent une place naturellement prépondérante dans cette répartition des compétences (§1), elles partagent nécessairement une partie des attributions pertinentes avec d'autres autorités (§2).

§1. La prépondérance naturelle des villes à l'égard de la protection de la biodiversité urbaine

159. Si la biodiversité urbaine ne fait pas formellement partie du paysage juridique, il faudra rechercher la nature des outils qui permettent d'assurer sa protection. Il s'agit donc de procéder ici à un examen téléologique : en partant des leviers et obstacles identifiés pour la protection de la biodiversité urbaine, il sera possible de mettre en évidence des voies à explorer par les acteurs publics. Le recours à l'indice de Singapour[873] est ici particulièrement éclairant. Cet indicateur a en effet été développé en croisant des expertises disciplinaires diverses, dont l'écologie urbaine, afin de permettre aux gouvernements municipaux d'évaluer leur performance dans la protection de la biodiversité urbaine[874]. Il est reconnu à l'échelon international[875], et c'est aussi l'étalon auquel est mesuré dans cette recherche la pertinence des outils mobilisables par les villes[876]. Il est donc nécessaire, avant d'identifier ces outils, de déterminer à quelles compétences ils se rattachent dans l'organisation de l'action publique. À partir de cet examen, il sera ainsi possible de

[873] Voir Annexe I.
[874] Voir Introduction, E) L'évaluation de la pertinence de la protection de la biodiversité urbaine à travers l'indice de Singapour, p. 33 pour la description de l'indice de Singapour et la justification de son usage dans cette recherche.
[875] CONFÉRENCE DES PARTIES À LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE, 2010, préc. note 146.
[876] Tout en considérant les limites de cet outil : voir Introduction, E) L'évaluation de la pertinence de la protection de la biodiversité urbaine à travers l'indice de Singapour, p. 33.

définir un champ de compétences pertinentes, non pas en raison d'une classification arbitraire, mais en vertu de leur apport opérationnel pour intervenir sur des éléments qui permettent la protection et la promotion de la biodiversité urbaine. La protection de la biodiversité urbaine nécessite la mise en œuvre d'une diversité de compétences (1), dont les villes détiennent une part importante (2).

A. La diversité des compétences pertinentes pour la protection de la biodiversité urbaine

160. L'indice de Singapour comme trame de lecture. L'indice de Singapour identifie plusieurs indicateurs de performance pour la protection de la biodiversité urbaine. Il permet de traduire dans un langage commun les éléments identifiés par la recherche en écologie comme étant pertinents pour la protection de la biodiversité urbaine. À ce titre, il établit un pont disciplinaire précieux pour déterminer le cadre écologique de la protection de la biodiversité urbaine. Il s'agit donc de s'appuyer sur cet outil afin de mettre en évidence la variété des compétences qui peuvent être mobilisées à la poursuite de cet objectif. Cet indice se divise en trois critères d'évaluation : biodiversité indigène, services écosystémiques et gouvernance. Les deux premières catégories ont pour objectif de réaliser un diagnostic de la biodiversité urbaine. Le dernier critère permet de dresser un panorama des acteurs et de leur engagement au service de cet enjeu. Il sera écarté à ce stade, car s'il contribue à mettre en évidence la place importante de la participation et de l'éducation dans la protection, il ne sert pas au processus de diagnostic écologique. À la lecture des mesures qui le composent, ainsi que des modalités de calcul qui y sont associées, il est possible de mettre en évidence l'importance des espaces, qu'ils soient naturels (indicateur n°1), constitutifs de continuités (n°2) ou protégés (n°9). Les compétences associées à la maitrise et à l'usage des espaces seront donc ici pertinentes. En ce sens, l'urbanisme, l'aménagement du territoire et la protection des espaces naturels seront les compétences qui apparaissent les plus évidentes pour intervenir. Le deuxième élément qui ressort de la lecture de l'indice de Singapour concerne la gestion des espèces en ville, indigènes (n°4 à 8) comme invasives (n°10). Certains indicateurs renvoient à des éléments architecturaux ou infrastructurels, comme l'intégration de la biodiversité dans les zones urbanisées (n°3), les sols perméables (n°11) ou les aires naturelles dans les parcs municipaux (n°13). Les autorités compétentes pour contrôler ces aspects seront celles qui gèrent l'aménagement urbain et la construction. Il est donc possible d'identifier, à partir de l'indice de Singapour, les leviers qui permettent d'améliorer la protection de la biodiversité urbaine et de leur associer des compétences pertinentes.

161.Indicateur 1 (proportion d'aires naturelles dans la ville). Le premier indicateur est consacré à la surface en ville d'espaces naturels eu égard à l'aire totale de la zone urbaine. La définition de l'aire naturelle retenue par l'indice de Singapour permet de comptabiliser les espaces préservés, mais aussi ceux restaurés[877]. Il semble donc que l'amélioration des résultats de cet indicateur ne se limite pas au maintien d'aires naturelles, mais dans la mise en œuvre d'opérations de restauration d'écosystèmes, en procédant lorsque nécessaire à des opérations pour réduire les surfaces imperméables, dépolluer et revégétaliser. Les compétences nécessaires pour mener de telles opérations sont celles qui relèvent du pouvoir d'aménager l'espace, mais aussi de contrôler l'usage du sol afin de limiter les artificialisations ou les atteintes aux aires naturelles existantes.

162. Indicateur 2 (mesure de la connectivité écologique). Le deuxième indicateur vise à calculer la fragmentation des écosystèmes urbains, en proposant une formule qui valorise les espaces connectés dans le calcul final. Afin de réduire la fragmentation -ou de connecter les aires naturelles entre elles- il est pertinent de pouvoir limiter les potentiels obstacles à la circulation des espèces, par la maitrise de l'usage des sols, mais aussi d'agir directement pour réduire l'impact des obstacles existants. Il est possible de relever à ce titre l'impact important des infrastructures linéaires comme la voirie, les chemins de fer ou les cours d'eau aux rives fortement artificialisées[878].

163. Indicateur 3 (biodiversité indigène dans les zones urbanisées). L'indicateur 3 vise à mesurer la présence d'espèces d'oiseaux indigènes dans les zones urbanisées, qui n'ont pas été comptabilisées dans les aires naturelles. La focalisation sur les oiseaux comme indicateur peut être regrettable, mais elle est justifiée par les concepteurs de l'indicateur par la facilité d'accès à la donnée sur les populations et la diversité des espèces d'oiseaux en ville[879]. À ce titre, c'est avant tout pour des justifications pragmatiques, plus que pour la signifiance en matière de biodiversité indigène, que cette classe biologique a été retenue pour le calcul de l'indicateur. Afin d'augmenter la présence d'espèces sauvages dans les zones urbanisées, plusieurs leviers peuvent être mobilisés. En premier lieu, il peut être nécessaire d'adapter les modes de construction et d'aménagement, afin de préserver des espaces végétalisés sur les parcelles construites, que ce soit en pleine terre, ou par des procédés architecturaux qui permettent à certaines espèces de trouver des opportunités

---

[877] « Les zones naturelles comprennent principalement des espèces indigènes et des écosystèmes naturels, qui ne sont pas, ou plus, ou seulement peu influencés par l'action de l'homme, sauf lorsque ces actions sont destinées à conserver, à améliorer ou à restaurer la biodiversité indigène » (CHAN Lena, HILLEL Oliver, ELMQVIST Thomas *et al., User's Manual on the Singapore Index on Cities' Biodiversity,* National Parks Board, Singapour, 2014, p.9, notre traduction).
[878] *Ibid.*, p.10.
[879] *Ibid.*, p.11.

écologiques (toitures et murs végétalisés par exemple). Les normes d'urbanisme, mais aussi de construction peuvent être ici mobilisées pour contrôler les futures constructions.

164. Indicateurs 4 à 8 (évolution de la population d'espèces indigènes). Les indicateurs 4 à 8 visent à mettre en évidence les tendances relatives aux espèces indigènes, afin de révéler si la biodiversité urbaine connait une augmentation ou une réduction. Les leviers associés seront ici liés à la protection de l'environnement (lutte contre les espèces invasives, contre les pollutions, gestion des produits phytosanitaires, etc.). Les pollutions ont en effet un impact important sur les populations d'espèces indigènes présentes et peuvent empêcher leur maintien. La réduction de tous les types de pollution et de nuisance sera donc bénéfique dans le cadre de cet indicateur. Au-delà de la réduction des atteintes à ces espèces indigènes, il est possible d'envisager des programmes de réintroduction. La compétence liée à la gestion des espèces sauvages sera ici pertinente.

165. Indicateur 9 (proportion d'aires naturelles protégées). Le neuvième indicateur, s'il se rapproche du premier, se concentre en réalité sur les espaces protégés par un statut particulier. L'indicateur n'est pas restreint dans sa définition à des modalités de protection, qui peuvent être basées sur des outils législatifs, administratifs ou sur tout autre moyen de sécurisation formelle[880]. Ces protections peuvent être mises en place à l'aide d'outils classiques de protection des espaces naturels, mais aussi d'outils de contrôle de l'usage des sols.

166. Indicateur 10 (espèces invasives). Cet indicateur est consacré à la proportion d'espèces exotiques invasives[881] face au nombre d'espèces indigènes du même groupe taxonomique[882]. Les leviers pour améliorer cet indicateur seront évidemment les outils de lutte contre la propagation des espèces invasives, mais aussi les moyens de contrôle des nouvelles introductions. Cet objectif peut être poursuivi en encadrant les moyens de transport (maritime, fluvial, routier, aérien), mais aussi les introductions par la plantation en terrain privé d'espèces

---

[880] L. CHAN, O. HILLEL *et al.*, 2014, préc. note 877, p.13.

[881] Sur la notion d'espèce exotique invasive et la distinction avec les espèces envahissantes, voir *infra*, §270.

[882] L. CHAN, O. HILLEL *et al.*, 2014, préc. note 877, p.14. Le mode de calcul adopté ici est particulièrement simpliste, en ce qu'il ne permet pas réellement de rendre compte de l'évolution (progression ou régression) d'un envahissement, et particulièrement lorsqu'il est le fait d'une seule espèce. En effet, le calcul rendra alors compte d'une seule espèce invasive face à une proportion possiblement importante d'espèces indigènes du même groupe taxonomique, même lorsque cette espèce invasive commence à se propager de manière très inquiétante. L'utilisation du nombre d'espèces comme indicateur plutôt que l'état de la population (espèce invasive en proportion d'une espèce indigène par exemple) peut donc être regrettable. Certes, dans des cas extrêmes, l'indicateur peut signaler une invasion particulièrement avancée (quand le nombre d'espèces indigènes décline de manière importante), mais le raccourci entre nombre d'espèces invasives et état de l'invasion nous parait peu probant.

invasives[883] ou la prévention de la fuite et de la propagation d'animaux exotiques de compagnie (nouveaux animaux de compagnie)[884].

167. Indicateur 11 (régulation des eaux pluviales). L'indicateur 11 vise à mettre en évidence la capacité de régulation des eaux pluviales par les écosystèmes terrestres urbains. Son calcul est basé sur la proportion des surfaces perméables face aux surfaces imperméables[885], il semble donc que le levier principal pour améliorer la performance soit la préservation de surfaces perméables et la création de nouvelles. Ici, les compétences nous semblent identiques à celles mobilisées pour le premier indicateur, soit celles liées au contrôle de l'usage des sols et à l'aménagement.

168. Indicateur 12 (surface arborée). L'indicateur 12, lié à la capacité de stockage de carbone et à la lutte contre l'effet des ilots de chaleur, est calculé sur la base de la surface du territoire urbain couverte par la canopée des arbres[886]. La protection des arbres existants et la plantation de nouveaux arbres semblent deux leviers pertinents, à condition de pouvoir prendre en compte les arbres privés autant que publics. La gestion du patrimoine arboré public doit donc être accompagnée du contrôle des abattages d'arbres en terrain privé. Pour la plantation de nouveaux arbres, les outils d'urbanisme et d'aménagement peuvent être envisagés.

169. Indicateur 13 (aires de parcs avec des espaces naturels). Le treizième indicateur est consacré à l'accessibilité à des parcs avec des espaces naturels. Son calcul repose en effet sur la surface d'espace naturel dans des parcs pour une population de 1000 personnes[887]. Il renvoie aux observations précédentes sur l'accès à la nature[888], même s'il simplifie la question en éludant la mesure de la proximité. Il semble que les leviers pertinents pour faire progresser cet indicateur reposent sur la gestion des parcs municipaux, afin d'adopter des choix d'aménagement et

---

883 Voir par exemple : ULUDAG Ahmet, et ERTURK Yakup Erdal. « The effects of imported pets and ornamental plants on the environment ». *Tarih kultur ve sanat arastirmalari dergisi - journal of history culture and art research*, vol. 1, nº 4 (décembre 2012), pp.428-444.

884 Sur le potentiel invasif des nouveaux animaux de compagnie, voir notamment : BESSA Eduardo T., BLUMSTEIN Daniel, SAMIA Diogo S. M., et GEFFROY Benjamin. « Pets at ecotourism destinations: cute mascot or trojan horse? » Current issues in tourism, vol. 22, nº 13 (9 août 2019) pp.1523-1525; HEINRICH Sarah, TOOMES Adam, SHEPHERD Chris R. *et al.*. « Strengthening protection of endemic wildlife threatened by the international pet trade: the case of the australian shingleback lizard », Animal conservation, vol. 25, nº 1 (février 2022), pp. 91-100.PATOKA Jiri, LINCOLN BARROSO MAGALHAES Andre, KOUBA Antonin *et al.* « Invasive Aquatic Pets: Failed Policies Increase Risks of Harmful Invasions ». Biodiversity and conservation, vol.27, nº 11 (septembre 2018), pp. 3037-3046.

885 L. CHAN, O. HILLEL *et al.*, 2014, préc. Note 877, p.15.

886 *Ibid.*, p.16.

887 *Ibid.*, p.17.

888 Voir *supra,* Partie I, Titre I, Chapitre II.

d'entretien plus favorables à la biodiversité. Par ailleurs, les outils d'urbanisme peuvent permettre de créer de nouveaux parcs.

170. Typologie des compétences pertinentes. Il est possible, à partir des observations précédentes, de dresser la typologie des compétences pertinentes (Figure 4) suivante :

Indicateur	**Levier**	**Compétence**
(1) Proportion d'aires naturelles dans la ville	Maintien de zones naturelles : gestion directe, contrôle des artificialisations. Restauration de zones naturelles : perméabilisation, réhabilitation, dépollution.	Urbanisme règlementaire (planification et autorisation)
		Urbanisme opérationnel (opérations de réhabilitation)
(2) Mesure de la connectivité écologique	Rétablissement des continuités écologiques : gestion des infrastructures linéaires (voirie, chemin de fer, cours d'eau), préservation de zones de continuités	Urbanisme règlementaire (planification et autorisation)
		Voirie
		Infrastructures ferroviaires
		Gestion des rives de cours d'eau
(3) Biodiversité indigène dans les zones urbanisées	Règlementation des constructions nouvelles, adaptation du bâti existant	Urbanisme règlementaire (planification et autorisation)
		Normes de construction et d'habitation
		Adaptation des constructions existantes
(4)(5)(6)(7)(8) espèces indigènes	Protection de l'environnement : lutte contre les pollutions et les atteintes aux espèces	Gestion des déchets
		Gestion des eaux usées
		Lutte contre la pollution atmosphérique
		Contrôle des activités polluantes
		Contrôle de l'usage des produits phytosanitaires
	Réduction des nuisances lumineuses et sonores	Règlementation des affichages publicitaires et autres activités lumineuses

		Gestion de l'éclairage public
		Contrôle des activités bruyantes
	Réintroduction d'espèces indigènes	Gestion des espèces sauvages
(9) proportion d'aires naturelles protégées	Mise en place de protections spécifiques pour certains espaces naturels	Protection des espaces naturels
		Urbanisme règlementaire (planification et autorisation)
(10) espèces invasives	Contrôle de l'introduction (essences végétales plantées, introductions animales).	Contrôle des essences plantées
		Contrôle des animaux de compagnie (nouveaux animaux de compagnie notamment).
		Contrôle des voies d'introduction (notamment transport routier, maritime et fluvial)
	Lutte contre les invasions	Gestion des espèces invasives
(11) régulation des eaux pluviales	Perméabilisation des sols, restauration des écosystèmes terrestres	Urbanisme règlementaire (planification et autorisation)
		Urbanisme opérationnel (opérations de réhabilitation)
(12) Surface arborée	Protection des arbres existants, plantation de nouveaux arbres	Gestion du patrimoine arboré municipal
		Contrôle de l'abattage des arbres en terrain privé
		Urbanisme règlementaire
		Urbanisme opérationnel
(13) Aires de parcs avec des espaces naturels	Gestion des parcs municipaux	Gestion des espaces verts
		Urbanisme règlementaire

Tableau 1 : tableau des compétences pertinentes pour la protection de la biodiversité urbaine au regard des indicateurs de l'indice de Singapour

171. Plusieurs constats émergent de cette typologie : le premier concerne la prédominance de la compétence d'urbanisme, que ce soit en matière de planification et d'autorisation relatives à l'usage du sol (urbanisme règlementaire) ou en matière d'aménagement (urbanisme opérationnel). Il apparait en effet que la planification et la maitrise de l'usage des sols fournissent des leviers fondamentaux pour la protection de la biodiversité urbaine, en permettant d'identifier des espaces

à préserver (zones naturelles, à réhabiliter, continuités écologiques), mais aussi en contrôlant la manière de construire (surface constructible et imperméabilisable, types d'aménagements et densité de constructions, etc.)[889]. Un deuxième constat repose sur la place importante que prennent les services publics : la gestion des infrastructures d'assainissement permet de lutter contre la pollution des cours d'eau, les modes d'entretien des espaces verts peuvent favoriser la biodiversité, la gestion de l'éclairage public permet de réduire les pollutions lumineuses, etc. La contribution des services publics municipaux à la protection de la biodiversité urbaine peut être une piste particulièrement intéressante pour les villes. Enfin, ce tableau ne laisse pas apparaitre des modes d'intervention particulièrement importants : la maîtrise foncière et l'usage du pouvoir de dépenser (financement direct ou indirect d'actions favorables à la biodiversité urbaine). À titre d'exemple, la restauration d'écosystèmes dégradés peut avoir lieu dans des propriétés appartenant à la ville, mais aussi à l'État. L'acquisition de terrains aux fins de la réhabilitation peut être un levier pour la protection de la biodiversité urbaine. Par ailleurs, la restauration peut aussi être menée sur des terrains privés, avec le soutien financier d'une personne publique. Ces cas de figure peuvent exercer une influence sur l'indicateur n°1, sans pour autant découler d'une compétence spécifique. Dans le cadre de l'indicateur n°3, l'adaptation du bâti existant peut être complexe à réaliser à l'aide de mesures règlementaires, mais il est possible d'envisager la mise en œuvre de programmes volontaires, associés à des subventions et d'instruments contractuels[890]. Ainsi, il reste une partie non négligeable des leviers identifiés ici qui d'une part laissent une place à l'intervention de différentes personnes publiques dans un cadre de chevauchement de compétences et d'autre part créent une nécessité de partenariats entre les différentes autorités publiques. En d'autres termes, si l'identification de compétences associées aux indicateurs de l'indice de Singapour permet de mettre en évidence la prédominance d'un échelon de gouvernement, cela ne permet pas d'envisager que la protection de la biodiversité urbaine puisse se faire de manière unilatérale.

B. L'importance des villes à l'égard des compétences pertinentes pour la protection de la biodiversité urbaine.

172. Compétences des villes en matière d'aménagement et d'urbanisme. L'analyse menée précédemment laisse apparaitre la prédominance des compétences liées à la maitrise des sols (ou l'aménagement) et à l'urbanisation. Cette compétence compte parmi celles qui sont généralement déléguées aux villes. Il est notable qu'au Québec la compétence de l'aménagement

[889] Voir *Infra,* Partie II, Titre I, Chapitre II.
[890] Voir *Infra*, Partie II, Titre II, Chapitre I.

ne soit pas aux mains des municipalités locales, mais des MRC[891]. À ce titre, elle est cependant détenue par les villes-MRC, ainsi que de plein droit par les communautés métropolitaines[892]. Ces instances sont à l'origine, respectivement, des schémas d'aménagement et de développement (SAD) et des plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD)[893]. Les municipalités sont en revanche compétentes en matière d'urbanisme[894]. En France, l'échelon intercommunal s'est aussi vu confier ces responsabilités, notamment au travers de la planification territoriale avec les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et la rédaction des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi)[895]. Il faut distinguer la marge de manœuvre dont les villes disposent dans l'exercice de ces compétences en France et au Québec. En France, le principe constitutionnel de libre administration[896] et le principe d'indépendance des législations protègent l'indépendance des communes et EPCI contre la tutelle d'autres collectivités ou de l'État dans l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme. Elles exercent ce pouvoir dans les limites prévues par la loi[897]. Cependant, certains domaines -qui dépendent des compétences d'autres acteurs- requièrent une coordination[898], qui est structurée en matière de planification par les rapports de prise en compte et de conformité entre les documents[899]. Au Québec, les villes sont contraintes dans la rédaction des SAD et des PMAD par les orientations gouvernementales en aménagement du territoire[900]. Il est particulièrement notable, à l'égard de la protection de la biodiversité urbaine, de voir que les nouvelles orientations gouvernementales[901] imposent de nouvelles exigences aux villes et renforcent l'importance de cet enjeu dans les documents d'aménagement[902].

173. Le partage des compétences en matière d'environnement. Si les compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement ne posent pas de grandes difficultés quant à leur délégation aux villes, la question est plus épineuse au sujet de l'environnement. La protection de l'environnement en droit constitutionnel canadien est présentée comme un domaine trop diffus

---

891 Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (ci-après LAU), RLQ, c. A-19.1, art. 2.2.
892 *Ibid.*, art. 2.1.
893 Voir *Infra* §330.
894 *Ibid.*, art. 81.
895 Introduits par la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Loi Grenelle II), JORF n°0160 du 13 juillet 2010.
896 Article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958.
897 *Ibid.*
898 *Ibid.* L'article 72 prévoit que les collectivités territoriales peuvent organiser les modalités de leur action commune, ce qui se traduit en pratique par la notion de « chef de file », qui ne fait pas aujourd'hui l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle.
899 Voir *Infra,* §326 et suivants.
900 Article 51 de la LAU (notamment).
901 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Orientations gouvernementales en aménagement du territoire, 22 mai 2024 (entrée en vigueur au 1er décembre 2024). Voir notamment les orientations gouvernementales relatives à la CMM, la CMQ et les groupes A, B, et C de MRC.
902 Voir *Infra* Partie II, Titre I, Chapitre II.

pour constituer un champ de compétence distinct[903]. En effet, il n'apparait pas dans la Loi constitutionnelle de 1867, et figure aujourd'hui, de jurisprudence constante, parmi les domaines de compétence partagés[904]. Sur certains aspects, il fait donc l'objet de législations fédérale (Loi sur les espèces en péril)[905] et provinciale (Loi sur les espèces menacées ou vulnérables)[906]. Les villes, en tant que créatures de la loi provinciale, seront donc soumises au même partage de compétences provinciales en matière d'environnement. De fait, et cette observation s'applique aussi au cas français, le principe de subsidiarité a pour conséquence que la protection de l'environnement ne constitue pas un bloc de compétence, mais un domaine dans lequel les différents échelons de gouvernement sont appelés à intervenir lorsqu'ils sont le plus aptes à le faire. Il s'agira donc de distinguer d'une part les compétences qui sont expressément déléguées aux villes et d'autre part celles qui, partagées, peuvent faire l'objet de conflits dans le cadre de l'application du principe de subsidiarité.

174. Les compétences des villes en matière d'environnement en France. Les compétences environnementales des villes en France découlent des pouvoirs de police générale et de pouvoirs de police spéciale du maire[907]. Dans le cadre de cette compétence, le maire peut adopter des mesures règlementaires « adaptées, nécessaires et proportionnées »[908] à la protection de l'intérêt public. En principe, les pouvoirs de police générale et spéciale sont confiés aux maires, mais ils de plus en plus transférés aux intercommunalités de manière obligatoire ou facultative. Ainsi, et à titre d'exemple, les métropoles disposent de plein droit des pouvoirs de police spéciale de gestion des déchets ménagers, de lutte contre la pollution de l'air ou les nuisances sonores, de soutien aux actions de maitrise de la demande d'énergie, de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (aussi appelée compétence Gemapi)[909]. Ces compétences peuvent être mobilisées pour

---

[903] Voir en ce sens : De LASSUS SAINT-GENIÈS Géraud. « Le droit de l'environnement au Canada : l'état des lieux et les tendances récentes » *In* CHALOUX Annie et SÉGUIN Hugo (dir.) *Le fédéralisme canadien face aux enjeux environnementaux*, pp. 29-52, Presses de l'Université du Québec. Québec, 2019, 312 p.

[904] En ce sens, citons l'avis de la juge La Forest dans la décision *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1, R.C.S. 3, qui annonçait ainsi : « Je suis d'accord que la Loi constitutionnelle de 1867 n'a pas conféré le domaine de « l'environnement » comme tel aux provinces ou au Parlement. L'environnement, dans son sens générique, englobe l'environnement physique, économique et social touchant plusieurs domaines de compétence attribués aux deux paliers de gouvernement. [...] Il faut reconnaître que l'environnement n'est pas un domaine distinct de compétence législative en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867 et que c'est, au sens constitutionnel, une matière obscure qui ne peut être facilement classée dans le partage actuel des compétences, sans un grand chevauchement et une grande incertitude » (p.63).

[905] Loi sur les espèces en péril, LC 2002, c. 29.

[906] Loi sur les espèces menacées ou vulnérables, RLQ c. E-12.01.

[907] Voir en ce sens : FRAYSSE Françoise, « Existe-t-il une police communale de l'environnement ? » *Droit et ville* n° 42, 1996, p. 129

[908] Conseil d'État, *Benjamin*, 19 mai 1933, publié au recueil Lebon ; Conseil d'État, Ass., *Association pour la promotion de l'image*, 26 octobre 2011, n°317827, Publié au recueil Lebon.

[909] Art. L5217-2 al. 6 du Code général des collectivités territoriales.

la protection de la biodiversité urbaine, en luttant contre des pollutions liées aux décharges sauvages, en restaurant des milieux aquatiques ou en luttant contre la pollution atmosphérique ou les nuisances sonores. La métropole de Lyon, du fait de son statut unique, exerce par ailleurs sur son territoire les compétences du département du Rhône[910]. A ce titre, elle est responsable de la politique de gestion des espaces naturels sensibles[911] et des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains[912]. L'échelon intercommunal est donc prépondérant pour les compétences transférées de plein droit en matière environnementale, mais cela ne fait pas obstacle à ce que les communes lui délèguent une partie de leurs compétences, dont notamment celles dont elles disposent en vertu de leur pouvoir de police générale, comme la lutte contre « les pollutions de toute nature »[913]. Parmi les domaines concernés par le pouvoir de police générale du maire, il faut relever l'impératif du maintien de l'ordre public, qui pourrait être mobilisé pour protéger la biodiversité urbaine[914] - bien que ce soit encore hypothétique en l'état du droit actuel. Parmi les autres pouvoirs de police spéciale qui peuvent être utilisés à des fins environnementales, il convient de citer la gestion et la régulation des espèces animales domestiques[915], mais aussi sauvages[916], la publicité[917] et la salubrité des cours et plans d'eau[918]. Ainsi, parmi les différentes compétences pertinentes identifiées précédemment, il s'agit de relever qu'une partie importante appartient au maire au titre des pouvoirs de police ou à la commune gestionnaire de service public. Ainsi, en référence au tableau établi précédemment (figure 3, *supra*, A)), il est possible de voir que les pouvoirs de police générale et spéciale permettent de prévenir les pollutions de toute nature[919], ainsi que les nuisances sonores[920] et lumineuses[921]. La mutualisation des services d'assainissement, de collecte des déchets ménagers ou de voirie couvre une autre partie importante de ces compétences et montre la pertinence de l'échelon intercommunal pour la protection de la

---

910 Art. L3641-2 du Code général des collectivités territoriales.
911 Art. L113-8 du Code de l'urbanisme. Selon ces dispositions, la métropole est ainsi compétente « pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels […] ».
912 Art. L113-15 du Code de l'urbanisme.
913 Art. L2212-1-5 du Code général des collectivités territoriales.
914 Voir *supra*.
915 Article L211-22 du Code rural et de la pêche maritime.
916 Article L2212-2 7° du CGCT.
917 Article L581-3-1 du Code de l'environnement. Cette compétence a été entièrement décentralisée le 1er janvier 2024 par la Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets du 22 août 2021 n° 2021-1104, JORF n°0196 du 24 août 2021. Elle est désormais transférée de manière automatique (sauf opposition des maires dans les conditions précisées au III de l'art. L. 5211-9-2 CGCT) aux EPCI à fiscalité propres compétentes en matière de PLU ou de règlement local sur les publicités.
918 Article L2213-29 du CGCT.
919 Article L2212-2 5° du CGCT.
920 Article L2212-2 2° du CGCT.
921 Article L2212-2 2° du CGCT, mais aussi article L2212-2 1° (éclairage public), et article L581-3-1 du Code de l'environnement police (spéciale des publicités).

biodiversité urbaine. Cette remarque sera nuancée cependant plus bas quant aux limites que connaissent aujourd'hui les pouvoirs de police en matière de protection de l'environnement.

175. Les compétences des villes en matière d'environnement au Québec. Au Québec, les villes disposent des compétences déléguées aux municipalités locales, qui sont aussi larges en matière d'environnement. Ainsi, la Loi sur les compétences municipales (ci-après LCM)[922] s'est distinguée par l'adoption d'une rédaction assez étonnante pour la délégation de ces pouvoirs. Alors que les textes précédents avaient été écrits en prenant l'option de présenter les compétences des municipalités par liste, le législateur a ici préféré établir des dispositions plus larges et générales[923], en énonçant à l'article 4 de la LCM qu'« en outre des compétences qui lui sont conférées par d'autres lois, toute municipalité locale a compétence dans […] la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs ; […] l'environnement ; la salubrité ; les nuisances ; […] le transport ». Par ailleurs, la même loi dispose que « toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement »[924]. Les municipalités locales peuvent ainsi trouver plusieurs bases légales à leur action de protection de l'environnement, de manière principale les paragraphes 4 et 6 en matière de nuisance et d'environnement, mais aussi de manière complémentaire les compétences relatives aux parcs, à la salubrité et au transport. Il n'est pas non plus impossible d'imaginer de faire appel aux autres dispositions de cet article, ou d'en faire combinaison de plusieurs. La notion de nuisance a par ailleurs permis d'étendre la lecture de ces dispositions, sous la plume du juge qui a pu la définir de manière large :

> *La première caractéristique d'une nuisance est de produire des inconvénients sérieux ou de porter atteinte, soit à la santé publique, ou soit au bien-être de la communauté, ou d'une partie importante de la communauté. Cet élément nuisible, qu'il provienne d'un état de chose ou d'un acte illégal ou de l'usage abusif d'un objet ou d'un droit, a toujours un certain caractère de continuité et est intimement lié à la chose ou à l'acte.*[925]

176. La nuisance est donc une base très large pour justifier une mesure de protection de l'environnement -et du voisinage-, en ce qu'il est souvent plus facile de prouver une atteinte à la santé humaine ou au bien-être de la communauté, qu'à l'environnement au sens large. Ainsi, les municipalités peuvent par exemple adopter des règlementations en matière de bruit[926] ou de

---

922 Loi sur les compétences municipales (LCM), RLQ, c. C-47-1.

923 ROBERGE Caroline, *vers une nouvelle ère pour les municipalités québécoises en matière de protection de l'environnement ? une étude des pouvoirs locaux dans le cadre d'un fédéralisme coopératif*, essai de maîtrise, Université Laval, 2011, p.70.

924 Article 19 de la LCM.

925 Cour supérieure du Québec, *Anctil c. Cour municipale de la ville de la Pocatière* [1973] C.S. 238, 244, tel que cité par : DUPLESSIS Yvon et HÉTU Jean C, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, Cowansville, Québec, Yvon Blais, 1992 à la p. 16.

926 QCCA, 9 août 2013.

pollution lumineuse[927]. Par ailleurs, l'échelon supra-municipal s'est vu, lui aussi, renforcé dans ses compétences environnementales, notamment en matière de protection des milieux humides et hydriques[928]. Les MRC disposent de pouvoirs particulièrement intéressants, comme celui de constituer un parc régional, y compris sur des terrains dont elles ne sont pas propriétaires[929].

Les villes se sont ainsi vu déléguer des compétences importantes, d'autant plus que leurs attributions semblent pouvoir être interprétées de manière large. C'est le cas en France, sur la base des pouvoirs de police générale, et au Québec sur la base des dispositions issues de l'article 4 de la LCM. L'appréciation du juge sera donc ici cruciale afin de déterminer la marge de manœuvre dont disposent les villes pour protéger la biodiversité urbaine en utilisant leur compétence environnementale. Les villes sont ainsi, dans l'organisation territoriale en France comme au Québec, des échelons administratifs qui ont connu une reconnaissance formelle, en proposant des modalités de leur organisation qui diffèrent du droit commun, voire sur mesure. Cette reconnaissance est associée à une délégation de compétence conséquente, mais qui n'est cependant pas aboutie, et les intercommunalités connaissent un déficit de légitimité démocratique et d'autonomie fiscale. Cette identification effectuée, il faut cependant relever que les compétences listées ici ne sont pas exclusives, car certains outils peuvent être mobilisés aux fins de la protection de la biodiversité urbaine, dans le cadre des pouvoirs discrétionnaires des acteurs publics. Il en est ainsi notamment du pouvoir de dépenser[930] ou de l'établissement de partenariats au soutien de projets publics ou privés. Cet état de fait, s'il est relativement homogène entre les deux systèmes étudiés, est accentué par l'interprétation des principes de répartition des compétences. Ainsi, il est possible de voir sur ce point une divergence importante entre le Québec et la France.

§2. L'inévitable partage des compétences pertinentes en matière de protection de la biodiversité.

177. L'examen précédent laisse voir la place importante des compétences de l'échelon municipal pour la protection de la biodiversité urbaine. En matière d'environnement, le chevauchement des compétences est cependant incontournable. Il faut rejoindre ici l'analyse de la Cour suprême du Canada qui considérait dans sa décision *Friends of the Oldman River Society* que « [l'environnement] est, au sens constitutionnel, une matière obscure qui ne peut être facilement

---

[927] QCCM, 24 septembre 2007.
[928] Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés, préc. note 307, art.15 et suivants.
[929] Art.112 de la LCM.
[930] TURCOTTE Marc-André, *Le pouvoir fédéral de dépenser ou Comment faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement*, Éditions Yvon Blais, 2015.

classée dans le partage actuel des compétences, sans un grand chevauchement et une grande incertitude »[931]. Il apparait donc inévitable que d'autres autorités publiques puissent détenir des pouvoirs pertinents pour la protection de la biodiversité urbaine.

A. L'État, garant persistant de la protection de la biodiversité

178. La persistance des compétences environnementales centralisées. La protection de l'environnement, qui revêt un caractère d'intérêt général, est une compétence naturellement exercée par l'État. Il intervient historiquement afin de fixer des cadres nationaux, notamment en matière d'industrie ou de gestion des espèces. Les différents transferts de compétences exercés par le processus de décentralisation n'ont pas pour autant abouti à un désengagement de l'État dans le domaine environnemental. Au contraire, il conserve une place centrale, qui permet de garantir sur l'ensemble du territoire national un cadre général en matière de protection de l'environnement. Ainsi, les compétences que l'État continue d'exercer rendent son action incontournable pour la protection de la biodiversité urbaine.

179. En France, le nombre important de polices spéciales étatisées. En France, il faut relever le nombre important des polices spéciales environnementales qui appartiennent à l'État. À ce titre et en référence avec la typologie élaborée plus haut, il faut d'abord relever la place centrale du ministre de l'Environnement. En effet, celui-ci élabore notamment les nomenclatures liées aux différentes catégories d'espèces sauvages[932] et domestiques[933], ainsi que celles des activités polluantes[934]. Les cadres sont donc établis au niveau étatique, ce qui est en accord avec le principe de subsidiarité. Le contrôle de leur application, ainsi que la délivrance d'autorisation et l'édiction de prescriptions y afférents est généralement confié aux autorités déconcentrées. Ainsi, le préfet exerce au nom de l'État plusieurs compétences qui peuvent être pertinentes à l'égard de la protection de la biodiversité urbaine. Parmi celles-ci, il est possible de citer l'examen au cas par cas

---

[931] Cour supreme du Canada, *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, 1992 CanLII 110 (CSC), [1992] 1 RCS 3, p.63.

[932] À ce titre, il fixe par exemple la liste des espèces protégées (en application de l' article L411-2 du Code de l'environnement), des espèces chassables (arrêté du 26 juin 1987 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée, JORF du 20 septembre 1987), des espèces envahissantes (pris en application des article L411-5 et L411-6 du Code de l'environnement), des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts (en application de l'article R427-6 du Code de l'environnement).

[933] Il fixe, en premier lieu, les espèces qui entrent dans cette catégorie (Arrêté du 11 août 2006 fixant la liste des espèces, races ou variétés d'animaux domestiques, JORF n°233 du 7 octobre 2006, texte n°45), et les conditions de leur garde (Arrêté du 25 octobre 1982 relatif à l'élevage, à la garde et à la détention des animaux, JORF du 10 novembre 1982).

[934] Notamment en matière d'installations classées : article L511-2 du Code de l'environnement (cette nomenclature est établie sur décret en Conseil d'État, sur rapport du ministre chargé des installations classées).

dans le cadre des évaluations environnementales[935], ainsi que la délivrance des autorisations environnementales[936]. L'État intervient donc pour évaluer les incidences environnementales de projets, ainsi que pour autoriser les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) ayant un impact ou présentant des dangers pour le milieu aquatique et la ressource en eau[937]. Dans le cadre de ces évaluations et de ces autorisations, la prise en compte des impacts sur la biodiversité urbaine peut être un levier ou un frein à sa protection[938]. Les polices spéciales sont aussi exercées par les services déconcentrés de l'État, en premier lieu les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), au sein desquels les services d'inspection des installations classées établissent les prescriptions et effectuent les contrôles des activités des ICPE. De manière plus générale, les DREAL élaborent et mettent en œuvre les politiques de l'État relatives à l'environnement, à l'adaptation au changement climatique, à la préservation de la biodiversité, mais aussi à l'urbanisme, aux déplacements, et à la rénovation urbaine[939]. Les DREAL exercent donc au nom de l'État des compétences qui peuvent être pertinentes pour la protection de la biodiversité urbaine.

180. La superposition des compétences au Québec. Au Québec, les échelons provinciaux et fédéraux disposent des compétences législatives énoncées dans la Loi constitutionnelle de 1867 qui est, dans le cas de l'environnement, silencieuse. Hors des champs de compétences énumérées, le pouvoir fédéral intervient de manière exclusive dès lors qu'une matière revêt un intérêt national, en situation d'urgence, dans les cas où la preuve démontre l'incapacité des provinces de s'occuper de la matière ou enfin pour les domaines résiduels, qui sont caractérisés par leur caractère unique et nouveau[940]. Selon la Cour suprême du Canada, aucune de ces exceptions ne correspond au domaine environnemental. Dans l'affaire *Friends of the Oldman river society,* le juge La Forest, pour la majorité, estime en effet que la compétence en matière d'environnement peut se déduire des compétences énumérées dans la Loi constitutionnelle de 1867 :

> *« on peut plus facilement trouver la solution applicable à l'espèce en examinant tout d'abord l'énumération des pouvoirs dans la Loi constitutionnelle de 1867 et en analysant comment ils peuvent être utilisés pour répondre aux problèmes environnementaux ou pour les éviter. On pourra alors se rendre compte que, dans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs, les deux paliers*

---

935 Article R122-3 du Code de l'environnement (préfet de région).
936 Article L181-1 du Code de l'environnement, article R181-2 du Code de l'environnement : l'autorité compétente est le préfet de département.
937 Article L214-3 du Code de l'environnement.
938 Voir *Infra,* Partie II, Titre I, Chapitre I.
939 Article 2 du décret du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, n° 2009-235, JORF n°0050 du 28 février 2009.
940 BEAUDOIN Gérald-Armand, « Le partage des pouvoirs - l'environnement », in *La Constitution du Canada : institutions, partage des pouvoirs, droits et libertés*, Chapitre 20, Wilson et Lafleur, 2004, pp. 819-839, à la p. 821

de gouvernement peuvent toucher l'environnement, tant par leur action que par leur inaction. »[941]

Selon le professeur Gérald-Armand Beaudoin, « à l'intérieur de leur sphère respective, l'un et l'autre pouvoirs publics peuvent donc […] assurer la protection de l'environnement ». Dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine, il est donc possible d'observer parfois une superposition des réglementations municipales, provinciales et fédérales. Ainsi, on citera par exemple le cas des espèces protégées, qui peuvent l'être selon une loi fédérale, la Loi sur les espèces en péril[942], et une loi provinciale, la Loi sur les espèces menacées ou vulnérables[943]. La résolution des situations de concurrence entre les différentes normes pourra amener le juge à trancher, en fonction du critère du conflit véritable[944].

181.Les compétences de l'État fédéral en matière d'environnement. Le parlement fédéral dispose de nombreuses compétences législatives qui lui permettent d'intervenir en matière de protection d'environnement[945]. La Loi constitutionnelle de 1867 lui réserve en effet -notamment- les compétences en matière de propriété publique[946], navigation[947], pêcheries côtières et intérieures[948], droit pénal[949], transport interprovincial et international, entreprises interprovinciales[950], travaux d'intérêt fédéral ou supra-provincial[951] et agriculture[952]. Dans le cadre de ces compétences, le ministère de l'environnement canadien (Environnement et Changement climatique Canada) est chargé de : « tous les domaines de compétence du Parlement non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux et liés […] à la conservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, notamment celle de l'eau, de l'air et du sol; […] aux ressources naturelles renouvelables, notamment les oiseaux migrateurs et la flore et la faune sauvages en général […] »[953]. Il est possible de citer certaines lois fédérales qui peuvent avoir une influence sur la protection de la biodiversité urbaine comme la Loi sur les ressources en eau du Canada [954], la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)[955], la Loi sur les espèces

---

941 *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports*), 1992, préc. Note 770, p.65.
942 Loi sur les espèces en péril, LC 2002, c.29.
943 Loi sur les espèces menacées ou vulnérables, RLQ, ch. E-12.01.
944 Voir *Infra*, §224.
945 Pour une analyse de ces compétences et leur lien avec l'environnement, ainsi qu'une liste plus exhaustive, voir G.-A. BEAUDOIN, 2004, préc. note 940, p.829 et suivantes.
946 Article 91.1A de la Loi constitutionnelle.
947 *Ibid.*, article 91.9, 91.10 et 91.13.
948 *Ibid.*, article 91.12.
949 *Ibid.*, article 91.27.
950 *Ibid.*, article 92.10(a).
951 *Ibid.*, article 92.10(c).
952 *Ibid.*, article 95.
953 Article 4.1 de la Loi sur le ministère de l'Environnement (L.R.C. 1985, ch. E-10).
954 Loi sur les ressources en eau du Canada, (L.R.C 1985, ch. C-11).
955 Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) (L.C. 1999, ch. 33).

en péril, la Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs[956], la Loi sur les produits antiparasitaires[957] et la Loi sur les espèces sauvages du Canada[958].

182. Les compétences de l'État provincial en matière d'environnement. Les provinces détiennent de nombreuses compétences qui leur permettent d'agir pour la protection de l'environnement. Parmi celles-ci, il est possible de citer la propriété et les droits civils[959], l'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, ainsi que des bois et des forêts qui s'y trouvent[960], la compétence fiscale[961], les entreprises et travaux locaux[962], la gestion et l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables[963], des ressources forestières[964] et la production d'énergie électrique[965]. Il faut noter par ailleurs l'existence d'une clause de subsidiarité (ou « clause résiduelle »[966]) à l'article 92 (16) de la loi constitutionnelle, qui réserve à la province « toutes les matières d'une nature purement locale ou privée » en son sein[967]. Par ailleurs, et de manière particulièrement pertinente au regard de l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine, les provinces sont compétentes en matière d'institutions municipales[968]. Le professeur Beaudoin estime que ce domaine est particulièrement important pour la protection de l'environnement, car « la pollution est concentrée dans les villes et l'urbanisme constitue de nos jours un secteur de pointe »[969]. Il cite les différents domaines d'intervention des services municipaux (déchets, assainissement des eaux, etc.) comme autant de leviers pour la protection de l'environnement. Les villes, dont les compétences découlent de celles des provinces, dépendront donc aussi de cette répartition.

183. La place du patrimoine immobilier de l'État. Par ailleurs, et au-delà de la question des compétences centralisées, l'État reste en France et au Québec (tant l'État fédéral que les provinces) propriétaire de biens immobiliers dont la place en ville peut être d'une influence importante pour la protection de la biodiversité urbaine. À titre d'exemple, il est possible de citer

---

956 Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs (L.C. 1994, ch. 22).
957 Loi sur les produits antiparasitaires (L.C. 2002, ch. 28). L'application de cette loi et des règlements y afférents n'appartiennent pas au ministère de l'environnement mais au ministère de la santé.
958 Loi sur les espèces sauvages du Canada (L.R.C. (1985), ch. W-9).
959 Article 92 (13) de la Loi constitutionnelle.
960 Article 92 (5) de la Loi constitutionnelle.
961 *Ibid.* article 92 (2) et 92(9).
962 *Ibid.* article 92 (10).
963 *Ibid.* article 92 A (1)a.
964 *Ibid.* article 92 A (1)b.
965 *Ibid.* article 92 A (1)c.
966 G.-A. BEAUDOIN, 2004, préc. note 940, p. 824.
967 Article 92 (16) de la Loi constitutionnelle.
968 *Ibid.* article 92 (8).
969 G.-A. BEAUDOIN, 2004, préc. note 940, p. 824.

les voies navigables qui appartiennent en France au domaine public fluvial de l'État[970], et au Québec à la province[971], ou les terrains militaires appartenant à l'autorité fédérale au Québec[972] et à l'État en France[973]. Les terrains et établissements appartenant et sous la gestion de l'État et de ses services déconcentrés peuvent être autant d'opportunités pour la protection de la biodiversité urbaine.

B. Les agences et les autorités décentralisées, acteurs incidents pour la protection de la biodiversité urbaine.

184. Les agences et les autorités décentralisées : des décideurs distincts de l'État. Il convient de relever l'existence d'autres acteurs publics que l'État ou les villes, dont les compétences peuvent être pertinentes dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine. Ceux-ci sont distincts de l'État, même si -en ce qui concerne les agences- leur degré d'autonomie ne permet pas de les considérer comme toujours autonome. En premier lieu, en France, il faut relever l'existence de collectivités territoriales supra-municipales. Celles-ci -régions et départements- sont de véritables autorités décentralisées et disposent donc d'une autonomie dans le cadre de leurs attributions. L'interdiction de la tutelle entre les collectivités territoriales[974] nécessite la mise en place de rapports complexe afin de coordonner l'action publique aux différents échelons[975]. Au Québec, il n'existe pas d'équivalent en termes d'organisation territoriale. Les municipalités locales, les MRC et les communautés métropolitaines représentent le seul échelon décentralisé[976].

1. Les autorités décentralisées

185. Les compétences pertinentes des régions. En France, la région et le département détiennent des compétences qui peuvent avoir une influence sur la protection de la biodiversité urbaine. Ainsi, le Conseil régional a notamment compétence, dans le cadre de la région,

---

970 Articles L2111-7 à L2111-13 du Code général de la propriété des personnes publiques.
971 Article 919 du Code civil du Québec. Il est à noter que cette disposition concerne la propriété et non l'activité de navigation, qui est réglementée par le fédéral (articles article 91.9, 91.10 et 91.13 de la Loi constitutionnelle, préc. note). Cette autorité détient à ce titre les canaux, les ports publics, les navires, les travaux d'amélioration sur les lacs et rivières (annexe 3 de la Loi constitutionnelle).
972 Annexe 3 de la Loi constitutionnelle.
973 Article R5131-2 du Code de la défense.
974 Article 72 de la Constitution de 1958.
975 Voir *infra*, documents de planification.
976 À l'exception du cas particulier du Nord du Québec. Suite à la convention de la Baie-James et du Nord Québécois (11 novembre 1975), puis à la convention du Nord-Est Québécois (31 janvier 1978), au nord du 49ème parallèle, le territoire est organisé selon des dispositions particulières, afin de s'adapter aux spécificités du territoire et des peuples autochtones. Il y existe donc plusieurs villages nordiques, qui appartiennent à l'administration régionale Kativik, ainsi que des villages cris administrés par le Grand conseil des cris et un village Naskapi.

pour « le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine »[977]. L'article L. 4221-1 du CGCT précise que ces compétences s'exercent « dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes »[978]. Il est possible d'imaginer, dans le cadre de ces compétences, des programmes de rénovation de l'habitat pour créer des conditions plus favorables à la biodiversité, ou des programmes pour la restauration des écosystèmes au sein de quartiers défavorisés (politique de la ville). Par ailleurs, la région élabore le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)[979]. Selon l'article L. 4251-1 du CGCT, ce schéma fixe notamment :

> *« les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, […] d'habitat, de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols, […] de lutte contre le changement climatique, de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité […] ».*

Les SRADDET ont une influence sur l'aménagement du territoire et les documents d'urbanisme[980]. Il faut enfin noter que les régions peuvent être associées à la protection de la biodiversité urbaine par le biais de la gestion et de l'entretien des lycées[981] et de la voirie d'intérêt régional notamment[982].

186. Les compétences pertinentes du département. Les départements ne disposent que de peu de compétences pertinentes pour la protection de la biodiversité urbaine. Il s'agit cependant de relever leur compétence en matière d'espaces naturels sensibles et son lien avec la taxe d'aménagement[983], qui lie directement le développement foncier avec la protection des espaces naturels sensibles[984]. Tout comme la région, le département est gestionnaire des collèges[985] et de la voirie départementale notamment[986]. Enfin, il faut noter que certaines villes exercent en partie -ou en totalité pour la métropole de Lyon- les compétences des départements sur leur territoire[987].

---

977 Article L4221-1 du CGCT.
978 *Ibid.*
979 Articles L4251-1 à L4251-11 du CGCT.
980 Voir *Infra*, §325 et suivant.
981 Article L4221-1-1 du CGCT : les régions peuvent déléguer ces compétences aux métropoles.
982 Article L4211-1 (4) à Article L4211-1 (4 ter) du CGCT.
983 Article L3332-1 (4) du CGCT.
984 Voir *Infra,* §450.
985 Article L3321-1 (7) et article L3321-1 (14) : le département est compétent pour financer les frais de fonctionnement, les constructions et les grosses réparations.
986 Articles L3213-3 à L3213-4 du CGCT.
987 Article L3611-1 du CGCT.

2. *Les agences*

187. Notion d'agence. Les agences représentent une modalité d'organisation de l'action publique liée au développement du nouveau management public[988]. Elles peuvent être définies comme :

> *« des organisations qui effectuent des tâches publiques à distance pour le gouvernement central, sur la base de la spécialisation et de l'expertise. […] Dans le cadre de l'administration publique, au sens général du terme, une agence est une entité qui bénéficie d'une certaine autonomie, sans être formellement indépendante vis-à-vis d'un des organismes centraux du gouvernement, et qui prend en charge des services d'intérêt public pour le compte de ce dernier. »*[989]

Parfois présentées comme des autorités décentralisées, la création d'agences spécialisées représente une tendance forte dans les États occidentaux (notamment par le biais de l'influence d'organisations internationales comme l'OCDE[990] ou l'Union Européenne)[991]. Ces établissements publics particuliers peuvent porter dans leur dénomination le qualificatif d'« agence », mais aussi notamment « centre », « office », « autorité », etc. Ces désignations n'emportent pas d'influence quant à leur nature. En effet, selon le professeur Mockle, il est possible de distinguer deux modèles, à savoir les agences de régulation (*regulatory agencies*) et les agences d'exécution (*executive agencies*)[992]. Cette distinction repose sur la séparation dans la conception de la gouvernance moderne entre l'élaboration des politiques publiques et leur simple exécution[993]. L'État doit, selon les préceptes de la nouvelle gestion publique[994], se défaire de la mise en œuvre des politiques qu'il dirige, être « le barreur et non le rameur »[995]. Dans le cadre de cette séparation, les agences d'exécution sont celles qui se chargent de la mise en œuvre des orientations décidées par les autres organes de l'État. Les

---

988 TEK TURAN Hande, « Agence », dans : KADA Nicolas (dir.), *Dictionnaire d'administration publique*. Presses universitaires de Grenoble, coll. « Druludagoit et action publique », 2014, p. 29.
989 *Ibid.*
990 Organisation de coopération et de développement économique.
991 En ce sens, voir aussi MOCKLE Daniel. « La gouvernance publique et le droit ». Les Cahiers de droit, vol. 47, nº 1 (12 avril 2005), pp. 134-135.
992 *Ibid.*, pp. 138 et suivantes.
993 *Ibid.*, p.135.
994 La nouvelle gestion publique ou nouveau management public est une théorie d'organisation de l'État inspirée du modèle néolibéral et de la gestion des entreprises privées. Elle contribue à rapprocher le rapport de l'État et du citoyen/usager d'un service public d'un rapport de clientèle, et introduit des objectifs de performance aux administrations. Ce modèle s'oppose au modèle d'administration bureaucratique. En ce sens : NYECK Cirille, « Nouvelle gestion publique », dans : KADA Nicolas (dir.), Dictionnaire d'administration publique. Presses universitaires de Grenoble, coll. « Droit et action publique », 2014, p. 347.
995 CASSIN, René, ROBINEAU Yves, STIRN Bernard, SCHRAMECK Olivier, TOUTÉE Henri, DUTHEILLET de LAMOTHE Olivier, PÊCHEUR Bernard, MARTIN Philippe, et RICHARD Jacky. « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », rapport du Conseil d'État, 2012, p. 36.

agences de régulation sont -elles- antérieures à ce modèle et disposent de larges compétences réglementaires, mais aussi juridictionnelles :

> *« En conjuguant dans un seul organisme les trois fonctions traditionnelles (élaboration des normes et des politiques—contrôle administratif par divers mécanismes—règlement des différends par une procédure juridictionnelle), ce modèle présentait déjà à l'origine un grand potentiel d'adaptation et d'efficacité. Par l'utilisation d'une gamme complète de pouvoirs qui évoque les trois grandes fonctions de l'État pour le domaine qui relève de sa compétence, l'organisme de régulation reflète un « appareil d'État en miniature ».*[996]

Il s'agit enfin de noter que la distinction entre agences de régulation et agences d'exécution doit être nuancée, et que ces catégories sont « perméables »[997]. Il est possible de catégoriser les agences entre ces deux modèles-types, sur un gradient en fonction de l'étendue de leurs pouvoirs d'orientation politique de leur action. La France comme le Québec se sont inspirés du modèle des agences et ont créé des organismes qui, en fonction de leurs attributions, peuvent intervenir ou influer dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine.

188. Les agences fédérales au Québec. Au Québec, il faut encore une fois noter l'existence d'agences fédérales et provinciales. Plusieurs agences fédérales peuvent être identifiées, qui peuvent avoir une influence sur la protection de la biodiversité urbaine. À ce titre, il est possible par exemple de souligner la place de Parcs Canada. Cette agence fédérale a la charge d'assurer « la mise en œuvre de la politique du gouvernement du Canada dans le domaine des parcs nationaux, des lieux historiques nationaux, des aires marines nationales de conservation, des autres lieux patrimoniaux protégés et des programmes de protection du patrimoine »[998]. Elle est aussi chargée de planifier et de conseiller le ministre de l'Environnemeznt en matière de politique de protection du patrimoine naturel[999]. Elle peut par ailleurs, dans le cadre de sa mission, acquérir et aliéner des biens mobiliers et immobiliers et « conclure avec une personne, avec un ministère ou un organisme fédéral, avec tout autre gouvernement ou organisme de celui-ci ou avec toute autre organisation des contrats, ententes ou autres accords sous le nom de Sa Majesté du chef du Canada ou le sien »[1000]. Parcs Canada peut exercer une influence sur la protection de la biodiversité urbaine à plusieurs titres. Tout d'abord, à travers sa mission de protection du patrimoine historique national, dont de nombreux sites se situent en milieu urbain[1001], l'agence peut participer aux politiques

---

996 *Ibid.*, p.141.
997 *Ibid.*, p.135.
998 Article 6 (1) de la Loi sur l'Agence Parcs Canada (L.C. 1998, ch. 31).
999 *Ibid.*, article 6(2) et suivants.
1000 *Ibid.*, article 8.
1001 Il est possible de citer par exemple : les forts de Lévis, les fortifications de Québec, le site de Cartier-Brébeuf, le Canal Lachine, le site du commerce-de-la-fourrure-à-Lachine.

municipales sur la gestion des espaces verts et adopter des pratiques favorables à la biodiversité. Ensuite, et de manière plus remarquable, il faut relever l'initiative de l'agence de créer et d'accompagner un réseau de parcs urbains nationaux[1002].

Parmi les autres agences fédérales notables, il est possible de citer l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire qui s'assure de la bonne application de la Loi sur les produits antiparasitaires[1003] et émet des recommandations ou la Commission des champs de bataille nationaux qui gère notamment le site des plaines d'Abraham, immense parc au cœur de la ville de Québec[1004].

189. Les agences provinciales au Québec. Il existe au Québec plusieurs agences qui dépendent du niveau provincial et dont la spécialisation les rend pertinentes pour la protection de la biodiversité urbaine. En premier lieu, il convient de citer la Fondation de la faune du Québec, créée en 1984 par le gouvernement du Québec et qui a aujourd'hui « pour fonction de promouvoir la conservation et la mise en valeur de la faune et de son habitat »[1005]. Dans ce cadre, elle peut notamment acquérir et gérer des biens immobiliers, mais aussi conclure des ententes ou fournir de l'aide financière ou technique à des projets[1006]. Il s'agit de relever, parmi ces dispositifs de financement, des programmes d'aides qui peuvent financer la protection de la biodiversité urbaine. En premier lieu, il est possible de citer le programme « Protéger les habitats – volet Taxes municipales et scolaires » qui vise à « soutenir financièrement les propriétaires de milieux naturels gérés à des fins d'aires protégées relativement aux paiements des taxes foncières liées à ces propriétés »[1007]. Celui-ci peut contribuer à alléger les pressions fiscales défavorables à la protection de la biodiversité urbaine en terrain privé[1008]. En second lieu, il faut relever le programme « Agir pour la faune »[1009], qui a pour objectif de soutenir tout projet qui ne rentre pas dans le cadre d'autres programmes de financement, et notamment ceux qui favorisent « l'amélioration de la productivité des habitats fauniques en zone urbaine ou périurbaine par la mise en œuvre d'actions de protection, de restauration ou d'aménagement d'habitats »[1010].

[1002] Voir *Infra,* §298.
[1003] Loi sur les produits antiparasitaires, L.C. 2002, ch. 28
[1004] Loi concernant les champs de bataille nationaux de Québec, L.C. 1908, ch. 57, art. 5
[1005] Article 145 de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, ch. C-61.1.
[1006] *Ibid.*
[1007] FONDATION DE LA FAUNE DU QUÉBEC, Protéger les habitats – volet Taxes municipales et scolaires (en ligne, accès le 23/07/2024 : https://fondationdelafaune.qc.ca/programmes-daide-financiere/proteger-les-habitats-volet-taxes-municipales-et-scolaires/]
[1008] Voir *Infra*, Partie II, Titre II, Chapitre II.
[1009] FONDATION DE LA FAUNE DU QUÉBEC, Agir pour la faune [en ligne, accès le 23/07/2024 : https://fondationdelafaune.qc.ca/programmes-daide-financiere/agir-pour-la-faune/].
[1010] FONDATION DE LA FAUNE DU QUÉBEC, Programme agir pour la faune – document d'information, juillet 2023, p.1 [en ligne, accès le 23/07/2024,
https://fondationdelafaune.qc.ca/app/uploads/2023/07/programme_agirpourlafaune_2023-24.pdf].

Il convient de relever aussi l'existence de la Commission municipale du Québec, qui est un organisme de l'État rattaché au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. La Commission poursuit une mission de contrôle administratif, notamment des finances municipales[1011]. Elle mène en outre une activité juridictionnelle en matière d'affaires municipales et notamment dans le cadre de litiges entre municipalités[1012], ce qui la rapproche du modèle des agences de régulation.

La Société des établissements de plein air du Québec (SÉPAQ) peut aussi être pertinente pour la protection de la biodiversité urbaine. Dans le cadre de son mandat d'« administrer, d'exploiter et de développer, seule ou avec d'autres, les équipements, les immeubles ou les territoires à vocation récréative ou touristique »[1013], elle gère -notamment- les parcs nationaux du Québec, ainsi que les réserves fauniques[1014]. Plusieurs de ces parcs sont à proximité directe avec des milieux urbanisés, comme le parc national des chutes Montmorency, le parc national des îles de Boucherville ou celui d'Oka. La présence de ces parcs en voisinage des villes -pour ne pas dire en leur sein- justifie la pertinence de la place de la SÉPAQ dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques de protection de la biodiversité urbaine.

Enfin, il est possible de citer les agences régionales de mise en valeur des forêts privées qui peuvent participer à des programmes de restauration des continuités écologiques en milieu forestier, ainsi que le centre d'expertise en analyse environnementale dont le rôle d'accréditation, d'évaluation environnementale et d'élaboration de méthodologie pour les analyses peut contribuer à une meilleure prise en compte des écosystèmes urbains[1015].

190. Les agences en France. Il existe en France de nombreuses agences dont le mandat peut exercer une influence sur la protection de la biodiversité urbaine. L'Office français pour la biodiversité semble la plus évidente de ces agences. Créé en 2016 par la Loi biodiversité[1016] en fusionnant plusieurs organismes, tels que l'Agence des aires marines protégées, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'établissement public « Parcs nationaux de France » (ainsi que les établissements publics des parcs nationaux) et le groupement d'intérêt public « Atelier

---

[1011] Article 85 de la Loi sur la commission municipale (RLRQ ch. C-35).
[1012] Article 85 de la Loi sur la commission municipale (RLRQ ch. C-35), notamment Section IV.
[1013] Article 18 de la Loi sur la Société des établissements de plein air du Québec (RLRQ, ch. S-13.01).
[1014] Ainsi, aujourd'hui, la Sépaq se décrit comme « une société d'État regroupant un réseau de 46 lieux grandioses qui lui sont confiés par le gouvernement du Québec. Elle administre, exploite et met en valeur 23 parcs nationaux, un parc marin, 13 réserves fauniques, Sépaq Anticosti ainsi que huit établissements touristiques » (DONNÉES QUÉBEC, Société des établissements de plein air du Québec, en ligne, accès le 01/10/2024 : https://www.donneesquebec.ca/recherche/organization/about/sepaq).
[1015] Voir *Infra*, sur la place cruciale de la méthodologie pour les inventaires : §342.
[1016] Loi biodiversité.

technique des espaces naturels » (ATEN). À l'origine l'Agence française pour la biodiversité, cette institution est devenue l'Office français pour la biodiversité (OFB) en intégrant l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) depuis la loi du 24 juillet 2019[1017]. Il dispose à ce titre d'importantes compétences de police administrative et judiciaire en matière d'espèces protégées, de faune sauvage, de chasse et de pêche et il détient aussi une expertise importante sur ces domaines[1018]. Du fait de son positionnement institutionnel, il s'adresse principalement à la protection des milieux naturels, mais au titre de sa compétence en termes de police de l'environnement et à son expertise, il peut être amené dans l'avenir à intervenir dans la protection de la biodiversité urbaine. L'OFB apporte par exemple son soutien financier pour la réalisation d'Atlas de la biodiversité communale[1019] et organise chaque année un concours de la capitale française de la biodiversité.

D'autres agences peuvent être des partenaires dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine, comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)[1020], dont le mandat est concentré sur les questions énergétiques, d'adaptation et de lutte contre le changement climatique[1021]. Il faut cependant noter que l'ADEME consacre une partie de son action à l'« urbanisme durable » et à ce titre propose des aides financières et techniques à des projets, particulièrement en lien avec la restauration des friches industrielles[1022].

Il faut enfin relever la place d'agences comme Voies navigables de France (VNF) qui gère le domaine public fluvial de l'État, ou les Agences de l'eau qui élaborent et mettent en œuvre au niveau de chaque bassin hydrographique la stratégie de gestion de la ressource en eau. Ces agences, bien que remplissant une mission éloignée de la protection de la biodiversité, peuvent être des interlocutrices pour des projets de protection.

191.Au Québec et en France, les agences financeuses de la protection de la biodiversité urbaine. Plusieurs constats sont à tirer de l'existence d'une diversité d'agences en France et au Québec. En premier lieu, il semble qu'elles correspondent plus généralement au modèle des

---

[1017] Loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement, 24 juillet 2019, n° 2019-773, JORF n°0172 du 26 juillet 2019 (texte 2).
[1018] Sur les compétences et les pouvoirs de l'OFB, voir les articles L131-8 à L131-17 du Code de l'environnement.
[1019] Voir *Infra*, §341. Cette démarche associe d'ailleurs d'autres agences, comme le Museum national d'histoire naturelle ou les Conservatoires botaniques nationaux.
[1020] Celle-ci revendique depuis 2020 le qualificatif d' « agence de la transition écologique », bien que son nom officiel perdure dans les textes, et notamment aux articles L131-3 à L131-7 du Code de l'environnement.
[1021] Voir le mandat prévu à l'article L131-3 du Code de l'environnement.
[1022] Notamment le programme GESIPOL (Recherche pour la GEStion Intégrée des sites POLlués) [en ligne, accès le 23/11/2024 : https://agirpourlatransition.ademe.fr/entreprises/sites/default/files/APR%20GESIPOL%202023%20-%20Pr%C3%A9sentation%20-%20Juillet%202022.docx].

agences d'exécution, en ce que leur mandat se limite souvent à de la gestion et du développement de programmes d'aides techniques et financières, voire d'aide à la prise de décision[1023]. Il apparait donc que l'influence du modèle de la nouvelle gestion publique transparaisse ici. Ce constat est révélateur en ce qu'il illustre une approche particulière de la gouvernance, qui dépasse la simple approche par compétence. En effet, selon le professeur Mockle, la création et l'intervention d'agences participent à une manière de gouverner qui s'éloigne des outils juridiques pour proposer des « substituts fonctionnels à la réglementation »[1024]. Ainsi, lorsqu'elles n'agissent pas par le biais d'outils réglementaires, les agences ne sont pas confrontées aux contraintes liées à la répartition des compétences. Dans le cadre de leur mandat, elles disposent d'une certaine autonomie qui leur permet d'être des interlocutrices potentielles pour la protection de la biodiversité urbaine. En second lieu, cette autonomie permet aux agences d'élaborer des programmes de soutien aux initiatives locales, qu'il est possible de qualifier d'incitatifs[1025], particulièrement dans un cadre où l'exercice des compétences locales devient tributaire de financements externes au budget municipal[1026].

192. CONCLUSION DE LA SECTION. Il est possible de voir que la répartition des compétences pertinentes, au regard de l'indice de Singapour, pour la protection de la biodiversité urbaine met en évidence la place centrale des villes, notamment à l'égard des outils de contrôle de l'usage des sols. Ce constat est en accord avec le principe de subsidiarité, en ce que les enjeux identifiés précédemment au soutien de cette protection sont essentiellement locaux. Il faut cependant relever, tant en France qu'au Québec, la persistance d'acteurs supra-municipaux, à travers l'État -fédéral et provincial pour le Québec- et ses agences. En France, ce constat est encore plus accentué avec l'existence d'autorités décentralisées qui peuvent détenir des compétences pertinentes pour la protection de la biodiversité urbaine. Une superposition des compétences est donc inévitable, et rend nécessaire la concertation entre les différents acteurs publics, pour éviter des situations de concurrence.

[1023] Cette remarque n'est cependant pas valable pour l'OFB en France, le centre d'expertise en analyse environnementale, ou l'agence de règlementation des produits antiparasitaires au Québec, qui détiennent des pouvoirs règlementaires plus étendus, ce qui les rapproche du modèle de l'agence de régulation.
[1024] D. MOCKLE, 2005, préc. note 991, p.164.
[1025] *Ibid.*, p.142.
[1026] En ce sens, pour la France : HOUSER Matthieu. « La persistance des subventions dans les relations « État-collectivités territoriales » ». Gestion & Finances Publiques, nº 5 (septembre 2023), pp. 60-69.

Section 2 L'organisation de la gouvernance de la protection de la biodiversité urbaine

193. Les villes sont donc un échelon qui a connu une reconnaissance institutionnelle dans le processus de décentralisation. Elles disposent de compétences importantes, et notamment au regard des outils pertinents pour protéger la biodiversité urbaine. Force est de constater cependant que l'enjeu de la protection de l'environnement ne se regroupe pas facilement en un bloc insécable. Cet état de fait va entrainer une dissémination des compétences environnementales au sein de l'action publique, qu'il s'agira d'étudier.

Cet examen permettra d'éclairer les rapports de force entre les différents acteurs publics dans le domaine de la protection de la biodiversité urbaine, mais aussi de rendre compte de l'aboutissement du processus de décentralisation dans les ordres juridiques étudiés. En effet, l'application des principes régissant les rapports entre autorités publiques en France et au Québec sont similaires, mais leur traitement jurisprudentiel aboutit en matière de protection de l'environnement en ville, à des résultats dissonants. Cette gouvernance complexe peut mettre en évidence des dynamiques de concurrence (1), mais aussi des opportunités de codécision (2).

§1. La concurrence entre autorités publiques

194. La protection de l'environnement étant un objectif partagé à tous les niveaux de l'État, au Québec comme en France, où il est reconnu d'intérêt général[1027], cela tend à accentuer le chevauchement des compétences en la matière. Les ordres juridiques québécois et français n'ont donc l'un comme l'autre pas réussi à éviter des situations de superposition des compétences dans le domaine environnemental. En ce qui concerne les spécificités de la protection de la biodiversité urbaine, il peut donc apparaitre des tensions, là où plusieurs acteurs peuvent intervenir conjointement ou en concurrence. Si cette situation peut aboutir à des solutions favorables pour la protection de la biodiversité urbaine, elle peut aussi entraver des initiatives de la part des villes. L'intervention des autorités décentralisées et de l'État central -ainsi que dans le cas du Québec, de l'État fédéral- va entrainer des situations, *a minima* de confusion et *a maxima* de concurrence (A). Les règles de gestion de ces conflits sont relativement proches dans les deux systèmes juridiques, mais leur application jurisprudentielle les distingue (B).

[1027] Art. L. 110-1 du Code de l'environnement.

A. L'État, acteur concurrent pour la protection de la biodiversité urbaine

195. Le principe d'indépendance des législations en France. En France, le principe jurisprudentiel d'indépendance des législations s'oppose à ce qu'une autorité, dans le cadre de ses compétences, réglemente dans un domaine confié à une autre autorité[1028], ou -dans le cas d'une autorité en charge de deux compétences parallèles- qu'elle prenne une décision sur la base d'une compétence pour réglementer un autre domaine. Selon les termes du président Genevois, « l'autorisation accordée au titre d'une législation A ne vaut pas autorisation au titre de la législation B et ceci alors même que des similitudes existeraient entre ces deux législations. Corrélativement, l'illégalité de l'autorisation accordée au titre d'une législation A n'entraîne pas nécessairement d'illégalité au titre d'une législation B »[1029]. Ce principe -ou plus rigoureusement cette notion[1030]- qui s'apparente à « une méthode d'interprétation créée par le juge pour trancher un conflit d'application entre des normes hiérarchiquement équivalentes »[1031], s'applique particulièrement à l'égard de projets de construction complexes ou d'installations classées[1032] qui requièrent souvent de multiples autorisations et où la décision d'une autorité sur un projet ne permet pas de présumer de la décision d'une autre[1033]. Il garantit ainsi, selon Antoine Bourrel « l'autonomie de chaque administration dans le processus de décision tout en diluant le pouvoir de décision ; ce faisant, il participe d'une forme de démocratie administrative au profit des administrés

---

[1028] Conseil d'État, *Sieur Piard*, 1 juillet 1959, n° 38893, Lebon, p. 413. Voir aussi : DELHOSTE, Marie-France. Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations. Bibliothèque de droit public, t. 214. Paris, L.G.D.J, 2001 ; ROUX Christophe, « Droit domanial et droit de l'urbanisme : se regarder dans le miroir ou briser la glace ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 43-44, 31 octobre 2022, p. 2296.

[1029] GENEVOIS Bruno, « Les autorisations administratives en matière de réhabilitation de l'habitat ancien », *Droit et Ville*, 1979, p. 97.

[1030] La qualification de principe est en effet critiquable selon Ibrahim MBOUP : « Au niveau doctrinal, l'usage s'est largement répandu de parler de « principe » lorsqu'est évoquée la notion d'indépendance des législations. Ce terme peut toutefois porter à confusion. Certes par principe on peut comprendre la formulation générale et abstraite d'une idée appelée à pouvoir être appliquée à un cas concret, mais il ne s'agit aucunement de conférer à cette idée, l'indépendance des législations, une valeur juridique située dans la hiérarchie des normes. Si la notion est utilisée par la jurisprudence — elle ne semble pas être relayée par les textes du droit positif —, elle n'a toutefois ni la valeur d'un principe général du droit, ni celle d'un principe de droit international, encore moins d'un principe à valeur constitutionnelle. » (MBOUP Ibrahim, « La notion instrumentale d'indépendance des législations », *Revue de Droit Public RDP*, n°3, 2013, p.589).

[1031] LAQUIÈZE Alain. « Remarques sur une notion multiforme et fonctionnelle : l'indépendance des législations et des procédures dans la jurisprudence administrative (1ère partie) », *La Revue administrative*, 1999, n° 309, pp.162-172, à la p. 171.

[1032] I. MBOUP, 2013, préc. note 1030.

[1033] On peut penser à l'exemple des autorisations d'exploiter une installation classée, qui ne valent pas permis de construire l'installation concernée. Témoin de l'érosion actuelle du droit de l'environnement à l'égard du contrôle des activités industrielles, cette règle connait cependant des dérogations, comme celle qui permet au préfet d'anticiper l'autorisation environnementale et d'autoriser la construction dès la délivrance du permis (art. L181-30 du Code de l'environnement, tel que modifié par l'article 56 de la Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite Loi ASAP), JORF n°0296 du 8 décembre 2020.

qui disposent à chaque étape de la procédure d'une possibilité de recours »[1034]. Il n'est cependant pas sans exceptions, et le nombre de celles-ci augmente progressivement sous l'étendard de la « simplification » des procédures environnementales : autorisation unique pour rassembler les procédures qui dépendent de législations distinctes (eau, installations classées pour la protection de l'environnement, énergie, etc.), autorisation environnementale qui vaut permis de construire pour les projets éoliens (art. R. 425-29-2 du Code de l'environnement), etc. Le principe d'indépendance des législations reste cependant nécessaire, car il découle essentiellement des différences qui peuvent exister entre des dispositions, tant du point de vue de leur objet, de leur substance, des procédures qui leur sont applicables, que des recours ou des sanctions qui leur sont attachés[1035].

196. Les décisions unilatérales de l'État en France pouvant avoir un effet sur la protection de la biodiversité urbaine. En effet, en France, l'interprétation des concours de compétence se fait à la lumière de l'objet des règlements[1036]. Or, il est toujours possible que des décisions doivent intervenir dans le cadre de polices spéciales dont l'objet n'est pas le même mais qui concernent le même projet. La situation se retrouve régulièrement, par exemple, en matière d'autorisation d'urbanisme et d'espèces protégées ou en matière d'autorisation d'urbanisme et d'installations classées pour la protection de l'environnement. Dans les deux cas, des projets de construction, de travaux ou d'aménagement peuvent nécessiter à la fois des autorisations d'urbanisme et des autorisations au titre d'une autre législation, dont l'exécution appartient à l'État. Ainsi, dans le cadre des installations classées pour la protection de l'environnement, leur ouverture est soumise au contrôle du préfet[1037]. Dans le cadre des espèces protégées, il est aussi compétent pour délivrer des dérogations au régime de protection prévu par l'article L. 411-1 du Code de l'environnement[1038]. Dans ces deux situations, le principe d'indépendance des législations empêche que les décisions du préfet ne lient ou ne soient liées par la décision de l'autorité d'urbanisme.

[1034] BOURREL Antoine, « Contribution à l'étude du principe d'indépendance des législations en droit administratif français », *Revue juridique de l'entreprise publique,* 2005, n° 626, p. 467.
[1035] I. MBOUP, préc. note 1030.
[1036] Voir *Infra*, §207.
[1037] Dans le cas des Installations classées soumises à déclaration, il ne s'agit pas d'une autorisation explicite mais la preuve de dépôt de la déclaration permet à l'exploitant de commencer son activité quinze jours après sa réception (Article R512-48 du Code de l'environnement : ce délai a été introduit afin de permettre l'application de la clause filet dans le cadre des installations soumises à déclaration par l'article 4 du décret n°2022-422 du 25 mars 2022).
[1038] Article L411-2 et R411-6 du Code de l'environnement. Cette compétence de principe est écartée au profit de celle du ministre chargé de la protection de la nature lorsque les dérogations « concernent des opérations à des fins de recherche et d'éducation conduites sur le territoire de plus de dix départements par des personnes morales placées sous la tutelle ou le contrôle de l'État » (Article R411-7 du Code de l'environnement) ainsi que lorsqu'elles concernent « des animaux appartenant à une espèce de vertébrés protégée au titre de l'article L. 411-1, menacée d'extinction en France en raison de la faiblesse, observée ou prévisible, de ses effectifs et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département […] pour les opérations suivantes : enlèvement, capture, destruction, transport en vue d'une réintroduction dans le milieu naturel, destruction, altération ou dégradation du milieu particulier de l'espèce » (article R411-8 du Code de l'environnement).

L'obtention d'un permis de construire ne permettra pas par exemple d'effectuer des travaux susceptibles de porter atteinte à une espèce protégée en l'absence d'une dérogation expresse[1039]. Il faut noter que face à cette solution de principe, le législateur a introduit des exceptions. Celles-ci ont toutes été adoptées au nom d'un effort d'accélération et de simplification des procédures, même si le résultat n'est pas toujours à la hauteur de l'objectif poursuivi[1040]. En premier lieu, il faut noter les exceptions qui dispensent d'autorisation d'urbanisme certains projets qui disposent d'autorisations délivrées par l'État. À ce titre, il faut citer les éoliennes[1041] et les projets « d'infrastructure terrestre linéaire de transport liée à la circulation routière ou ferroviaire réalisés pour le compte d'États étrangers ou d'organisations internationales, de l'État, de ses établissements publics et concessionnaires »[1042] dont l'autorisation environnementale vaut permis de construire. Il est possible aussi de relever un dispositif similaire pour de nombreux affouillements ou exhaussements du sol dont l'autorisation au titre de plusieurs législations différentes -en fonction du projet- appartient aux services de l'État et qui sont dispensés de déclaration préalable ou de permis de construire[1043]. Ces exceptions introduisent donc des situations dans lesquelles le niveau municipal est désinvesti de décisions qui auront un impact sur l'usage des sols sur le territoire de la commune et potentiellement pour la protection de la biodiversité urbaine[1044]. Si elles restent encore marginales, elles peuvent montrer une tendance à la recentralisation de certaines compétences.

197. Les possibles interventions de l'État en France pour protéger la biodiversité urbaine. En réalité, l'environnement en France reste une compétence encore largement aux mains de l'État. En témoignent les nombreux cas dans lesquels une autorisation ou une dérogation délivrée par le préfet est nécessaire[1045]. En effet, celui-ci remplit le rôle d'autorité environnementale, et à ce titre décide sur les autorisations à l'issue de l'évaluation environnementale. Cet examen a pour objectif d'anticiper l'impact des projets, mais aussi des plans et programmes susceptibles

---

1039 Article L181-30 du Code de l'environnement.

1040 Voir en ce sens : WERNERT Guillain. « L'autorisation environnementale, une simplification en trompe-l'œil du droit de l'environnement », Revue juridique de l'environnement, vol. 43, n° 3, 2018, pp. 585-599.

1041 Article R425-29-2 du Code de l'urbanisme.

1042 Article R425-29-3 du Code de l'urbanisme.

1043 Article R425-25 à R425-28 du Code de l'urbanisme.

1044 Il faut relever, dans un autre ordre, l'existence d'une procédure d'exception qui permet à l'autorité environnementale d'anticiper sa propre décision en autorisant, à la demande du pétitionnaire et à ses frais et risques, l'exécution des autorisations d'urbanisme avant la délivrance de l'autorisation environnementale (Article L181-30, alinéa 3 du Code de l'environnement). Ce n'est ici pas l'autorité d'urbanisme qui est court-circuitée, mais plutôt la procédure d'évaluation environnementale, en réduisant grandement son intérêt et en anticipant le sens de la décision de l'autorité environnementale.

1045 On peut citer à titre d'illustration les autorisations de défrichement (articles L341-1 à L341-10 du Code forestier), les autorisations au titre des IOTA (articles L214-1 à L214-11 du Code de l'environnement), les autorisations spéciales au titre de la législation des réserves naturelles nationales ou des réserves naturelles de Corse (article L332-9 du Code de l'environnement), l'agrément des installations de traitement des déchets (article L541-22 du Code de l'environnement).

d'avoir une incidence notable sur l'environnement[1046]. Il faut relever que ces évaluations concernent aujourd'hui les documents d'urbanisme, auparavant soumis à une évaluation au cas par cas dès lors que ceux-ci sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, « compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés »[1047]. Depuis l'adoption de la Loi ASAP du 7 décembre 2020, cette évaluation a été instaurée de manière systématique[1048]. Par ailleurs, les compétences dont l'État et ses représentants disposent en matière de protection de l'environnement peuvent leur permettre d'intervenir afin de protéger la biodiversité urbaine. Un arrêté interministériel dresse une liste des espèces protégées dans le cadre de l'article L. 411-1 du Code de l'environnement[1049], ainsi que du type de mesures de protection nécessaires au maintien de ces espèces dans un état favorable. Sur la base de ces listes, les préfets[1050] peuvent adopter des arrêtés de protection de biotope[1051] ou des zonages prioritaires pour la biodiversité[1052]. Ils peuvent par ailleurs, pour certains types de milieux naturels et même en l'absence d'une espèce protégée, adopter des arrêtés de protection d'habitats naturels[1053]. Ces différents outils permettent d'interdire, pour les zones identifiées, certaines activités ou certains usages des sols. Ils peuvent même, en ce qui concerne les zonages prioritaires pour la biodiversité, imposer des actions nécessaires à la restauration des écosystèmes. Enfin, il faut relever que les arrêtés de protection de biotope peuvent même concerner des bâtiments ou « tous autres sites bâtis ou artificiels, à l'exception des habitations et des bâtiments à usage

---

1046 Selon l'article L122-1 III du Code de l'environnement : L'évaluation environnementale permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :
1° La population et la santé humaine ;
2° La biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/ CEE du 21 mai 1992 et de la directive 2009/147/ CE du 30 novembre 2009 ;
3° Les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ;
4° Les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ;
5° L'interaction entre les facteurs mentionnés aux 1° à 4°.
Les incidences sur les facteurs énoncés englobent les incidences susceptibles de résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et aux catastrophes pertinents pour le projet concerné.

1047 Ancien article L121-10 du Code de l'urbanisme, abrogé par la Loi ASAP.

1048 Article L104-1 du Code de l'urbanisme, alinéa 3 bis.

1049 Article R411-1 du Code de l'environnement : cet arrêté appartient à la compétence « du ministre chargé de la protection de la nature et soit du ministre chargé de l'agriculture, soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes ».

1050 Cette compétence appartient de principe au préfet, même si rien n'empêche, en théorie, l'adoption d'arrêtés ministériels de protection de biotope, dès lors qu'une espèce protégée est suffisamment bien localisée au niveau national (en ce sens : Conseil d'État, *Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs*, 13 juillet 2006, n° 281812, AJDA 2006, p. 1792, concl. Y. Aguila).

1051 Voir *Infra* §286.

1052 Voir *Infra* §288.

1053 Voir *Infra* §290.

professionnel »[1054], lorsqu'ils abritent une espèce protégée. Il est possible d'imaginer par exemple l'adoption de tels arrêtés pour protéger des faucons ou des colonies de chiroptères qui nichent dans des clochers.

198. L'intervention possible de l'État fédéral et provincial pour protéger la biodiversité urbaine. Au Québec, il faut relever une centralisation similaire de certaines compétences environnementales. Par exemple, l'article 22 de la LQE soumet à autorisation ministérielle un nombre important d'activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement[1055]. Parmi celles-ci, il faut en relever certaines dont l'autorisation pourraient relever par ailleurs de la compétence des municipalités en matière d'urbanisme, comme « toute construction sur un terrain qui a été utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles et qui est désaffecté ou tous travaux visant à changer l'utilisation d'un tel terrain »[1056] ou « l'utilisation d'un procédé industriel »[1057]. Le chevauchement des compétences est parfois accentué par la superposition des niveaux fédéral et provincial. Ainsi, en matière d'espèces protégées, il existe une loi fédérale, la Loi sur les espèces en péril (ci-après LEP)[1058], en application de laquelle est établie une liste des espèces protégées en vertu de leur vulnérabilité et du risque de leur disparition, et auxquelles il est interdit de porter atteinte. Une loi aux objectifs similaires existe au niveau provincial : la Loi sur les espèces menacées et

---

[1054] Article R411-15 2° du Code de l'environnement. Voir *Infra* §293.

[1055] Article 22 de la LQE, préc. note. Ces activités sont :
« 1° l'exploitation d'un établissement industriel visé à la section III, dans la mesure qui y est prévue;
2° tout prélèvement d'eau, incluant les travaux et ouvrages que nécessite un tel prélèvement, dans la mesure prévue à la section V;
3° l'établissement, la modification ou l'extension de toute installation de gestion ou de traitement des eaux visée à l'article 32 ainsi que l'installation et l'exploitation de tout autre appareil ou équipement destiné à traiter les eaux, notamment pour prévenir, diminuer ou faire cesser le rejet de contaminants dans l'environnement ou dans un réseau d'égout;
4° tous travaux, toutes constructions ou toutes autres interventions dans des milieux humides et hydriques visés à la section V.1;
5° la gestion de matières dangereuses, dans la mesure prévue à la sous-section 4 de la section VII.1;
6° l'installation et l'exploitation d'un appareil ou d'un équipement destiné à prévenir, à diminuer ou à faire cesser le rejet de contaminants dans l'atmosphère;
7° l'établissement et l'exploitation d'une installation d'élimination de matières résiduelles;
8° l'établissement et l'exploitation d'une installation de valorisation de matières résiduelles, incluant toute activité de stockage et de traitement de telles matières aux fins de leur valorisation;
9° toute construction sur un terrain qui a été utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles et qui est désaffecté ou tous travaux visant à changer l'utilisation d'un tel terrain;
10° toute autre activité déterminée par règlement du gouvernement.
Est également soumise à une autorisation préalable du ministre la réalisation d'un projet comportant une autre activité susceptible d'entraîner un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, dont les activités suivantes:
1° la construction d'un établissement industriel;
2° l'exploitation d'un établissement industriel autre que ceux visés au paragraphe 1° du premier alinéa;
3° l'utilisation d'un procédé industriel;
4° l'augmentation de la production d'un bien ou d'un service. »

[1056] *Ibid.*

[1057] *Ibid.*

[1058] Loi sur les espèces en péril (LEP), LC 2002, ch. 29.

vulnérables (ci-après LEMV)[1059]. La LEP ne s'applique, en principe, qu'aux espèces aquatiques et oiseaux migrateurs, ainsi qu'aux autres espèces présentes sur les terres domaniales fédérales[1060], sauf sur adoption d'un décret spécial[1061] qui étend son application au territoire d'une province, notamment lorsque « le droit de la province ne protège pas efficacement l'espèce ou la résidence de ses individus »[1062]. Il est aussi possible pour le ministre de recommander au gouverneur général d'adopter un décret d'urgence en cas de menace imminente pour la survie ou le rétablissement de l'espèce sur toute partie du territoire[1063]. La mise en œuvre de ce dispositif peut servir en cas de carence du ministre provincial. Il est possible par ailleurs de relever le régime des milieux humides et hydriques au Québec, dont la protection a été renforcée par la Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques en 2017[1064]. Leur identification et leur recensement est en effet confié aux MRC qui sont aussi responsables de l'adoption et de la mise en œuvre d'un plan régional des milieux humides et hydriques[1065]. L'identification aura pour conséquence que « tous travaux, toutes constructions ou toutes autres interventions » dans ces milieux sera dès lors soumis à autorisation préalable du ministre de l'environnement[1066]. Le ministre intervient donc sur la base du recensement de ces milieux effectué au niveau local et simultanément avec la gestion opérée au travers des plans régionaux élaborés par les MRC.

199. Chevauchement des compétences fédérales, provinciales et municipales. L'articulation des compétences des différents gouvernements en milieu urbain peut être illustrée par l'affaire dite « de la rainette faux-grillon de l'Ouest »[1067]. Un projet de développement sur la municipalité de La Prairie, autorisé par le ministre provincial de l'environnement au titre de la LQE

1059 Loi sur les espèces menacées ou vulnérables (LEMV), RLRQ, ch. E-12.01.
1060 Article 34 (1) de la LEP.
1061 *Ibid.,* article 34 (2).
1062 *Ibid.,* article 34 (3). Il n'existe à ce jour aucun décret pris sur la base de cette disposition. Voir en ce sens : HALLEY Paule. « Le contentieux canadien des espèces en péril », Revue Juridique de l'Environnement, vol. 47, nº 2022/3 (2022), pp. 529-539.
1063 *Ibid.,* article 80 (1) et 80 (4). Il est à noter que le contenu du décret d'urgence varie en fonction de la catégorie d'espèce, et de s'il s'applique sur un territoire domanial ou non. La différence majeure repose sur la possibilité d'imposer des mesures de protection (obligations positives) ou seulement des interdictions. Ainsi, pour les décrets visant un territoire autre que domanial et concernant une espèce d'oiseau migrateur, le décret peut « imposer des mesures de protection de l'espèce, et comporter des dispositions interdisant les activités susceptibles de nuire à l'espèce et à cet habitat » (article 80 (4) (b) (II) (B) de la LEP ; sur le territoire domanial, les obligations positives peuvent s'étendre à la protection de l'habitat). Pour les décrets visant un territoire autre que domanial et concernant tout autre espèce, ils peuvent seulement « comporter des dispositions interdisant les activités susceptibles de nuire à l'espèce et à cet habitat » (article 80 (4) (c) (II) (B) de la LEP).
1064 Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques, RLQ, c. C-14.
1065 Articles 15 et suivants de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés, préc. note 307.
1066 Article 22, alinéa 4 de la LQE.
1067 Cette affaire, en ce qui concerne son volet judiciaire, a donné lieu à la décision de la Cour fédérale *Centre québécois du droit de l'environnement c. Canada (Environnement)*, 2015 CF 773.

et de la LEMV[1068], menaçait l'habitat de rainettes faux-grillon de l'Ouest (*Pseudacris triseriata*), une espèce protégée dans le cadre de la LEMV[1069] et de la LEP[1070]. Sur la sollicitation d'associations, et à la suite du recours exercé à l'encontre du refus initial de la ministre canadienne de l'environnement, le juge a annulé cette décision pour demander « à la ministre de reprendre l'étude du dossier, tout en précisant qu'il devra être tenu compte des motifs du jugement et des développements survenus depuis »[1071]. Le décret d'urgence est adopté le 29 juin 2016[1072]. Selon certains auteurs, cette affaire illustre un « choc des compétences » entre les échelons municipal, provincial et fédéral[1073]. En effet, l'intervention du gouvernement fédéral sur une situation qui peut sembler purement locale paraît créer une situation d'empiètement des compétences. Cette impression est confortée selon l'auteur par l'intention des demandeurs de « substituer le gouvernement fédéral au gouvernement provincial pour encadrer des activités qui autrement relèveraient de la province. Et cette mesure serait prise parce qu'on estime que le droit provincial ne protégerait pas suffisamment l'habitat essentiel de la rainette faux-grillon »[1074]. L'argument soulevé selon lequel « délimiter un emplacement et [y] prévoir des interdictions à l'égard de certaines activités précises procède essentiellement du zonage, une question qui est éminemment rattachée à la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils, mais aussi sur toute matière de nature purement locale dans une province » nous semble peu convaincant à l'égard de la jurisprudence concernant les rapports entre propriété privée et protection de l'environnement[1075]. Il faut cependant admettre que des règlements tels qu'un décret de protection d'un espace naturel

---

[1068] En effet, au moment de l'autorisation, le ministre de l'Environnement était compétent au titre de ces deux législations. C'est aujourd'hui au ministre des Ressources naturelles et de la Faune qu'appartient la responsabilité de la mise en œuvre de la LEMV pour les espèces fauniques et leur habitat (article 57 de la LEMV).

[1069] Article 1 (4) du règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats (RLRQ ch. E-12.01, r. 2).

[1070] Annexe 1, partie 2 de la LEP.

[1071] Centre québécois du droit de l'environnement c. Canada (Environnement), 2015 CF 773, §83.

[1072] Décret d'urgence visant la protection de la rainette faux-grillon de l'Ouest (population des Grands Lacs / Saint-Laurent et du Bouclier canadien), Gazette du Canada, Vol. 150, n° 13, TR/2016-36, aujourd'hui remplacé par DORS/2016-211.

[1073] DAIGNEAULT Robert. « Initiatives municipales et droit environnemental fédéral : le choc des compétences ». Développements récents en droit de l'environnement n°418 (2016), pp. 399-464.

[1074] *Ibid.*, p.460. L'auteur cite, en appui de cette analyse, le document Évaluation des menaces imminentes pesant sur la rainette faux-grillon de l'Ouest (26 novembre 2015, en ligne, accès le 29/07/2024 : [http://www.registrelep-sararegistry.gc.ca/virtual_sara/files/WCF%20Threat%20Assessment_f.pdf]) « qui passe en revue les diverses lois environnementales provinciales et les commente dans leur efficacité relative » (*Ibid.*).

[1075] Voir *Supra*, L'étendue du droit de propriété face à la protection de la biodiversité urbaine, pp. 142 et suivantes, ainsi que *Abitibi (Municipalité régionale de comté) c Ibitiba Ltée*, préc. note 662, et l'analyse de la Cour d'appel fédérale dans *St-Hilaire c. Canada (Procureur général)* (C.A.), 2001 CAF 63 (CanLII), [2001] 4 CF 289, qui considère que « le Parlement fédéral a adopté plus de 300 lois dont la totalité des dispositions ou certaines d'entre elles avaient pour objet de réglementer des questions de droit privé. Il l'a fait principalement en vertu de sa compétence exclusive dans des matières qui, n'eut été du partage des compétences établi par la Loi constitutionnelle de 1867, auraient relevé des provinces au titre de la propriété et des droits civils comme le mariage et le divorce, la faillite et l'insolvabilité, les lettres de change et les billets à ordre, l'intérêt de l'argent, le droit maritime, les brevets d'invention et les droits d'auteur » (§66).

et un règlement de zonage peuvent partager des similitudes. Pour les distinguer, leur objet permet d'identifier la personne publique compétente et de déterminer s'ils sont valables.

En effet, si le partage de la compétence environnementale reste diffus et ne permet pas nécessairement d'illustrer le principe de subsidiarité, il convient de s'interroger sur le traitement qui est réservé aux situations de conflit de normes entre celles émanant de l'échelon municipal et celles issues d'autres échelons.

B. Le traitement des situations de compétences concurrentielles : cloisonnement ou conciliation

200. Le traitement conciliant des chevauchements entre provincial et fédéral dans le cadre du fédéralisme coopératif. Ces apparentes répétitions et concurrences de compétences au Québec sont acceptées aujourd'hui à l'égard de la protection de l'environnement, dans le cadre de la théorie du fédéralisme coopératif[1076]. Ainsi qu'exposé par les juges Binnie et Lebel dans la décision *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta,* cette théorie invite à la collaboration plutôt qu'à la concurrence entre les gouvernements provinciaux et fédéraux :

> *Ultimes arbitres du partage des compétences, les tribunaux ont développé certaines doctrines constitutionnelles qui, comme les interprétations des compétences auxquelles elles président, s'inspirent des principes organisateurs fondamentaux de notre ordre constitutionnel. Ces doctrines permettent d'établir un équilibre approprié dans la reconnaissance et l'aménagement des chevauchements inévitables des règles adoptées par les deux ordres de gouvernement, tout en reconnaissant la nécessité de sauvegarder une prévisibilité suffisante du fonctionnement du partage des compétences. Ces doctrines doivent aussi viser à concilier la diversité légitime des expérimentations régionales avec le besoin d'unité nationale. Elles doivent enfin reconnaître que, concrètement, le maintien de l'équilibre des compétences relève avant tout des gouvernements, et doivent faciliter et non miner ce que notre Cour a appelé un « fédéralisme coopératif. »*[1077]

Ce courant jurisprudentiel tend à adopter « une résistance grandissante à l'application générale de l'exclusivité des compétences afin de favoriser l'efficacité plutôt que le formalisme »[1078]. Le principe constitutionnel de prépondérance des lois fédérales sur celles des provinces permet leur primauté en cas de conflit véritable mais il faut souligner que les juges retiennent rarement cette solution. En effet, le contrôle qu'ils effectuent pour qualifier un conflit véritable consiste à vérifier que « le

---

[1076] ROBERGE Caroline, *préc.* note 923, p. 61.
[1077] Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta, 2007 CSC 22, § 24.
[1078] Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association, [2010] CSC 39, 2 R.C.S. 536, par. 44, tel que cité par *Ibid.*

respect d'une loi entraine la violation de l'autre »[1079]. En dehors de cette hypothèse, il est admis que les deux législations peuvent s'appliquer concurremment[1080]. Les provinces et l'État fédéral agissent ainsi dans le domaine de leur compétence, qui peut intégrer une dimension environnementale, sans que pour autant cette circonstance n'entraine nécessairement de conflit. Cette tendance se retrouve aussi au niveau des municipalités locales, notamment avec la rédaction de la Loi sur les compétences municipales (ci-après LCM)[1081], qui leur attribue de larges compétences en matière d'environnement. Cette loi n'est cependant pas l'unique source en la matière, des dispositions habilitantes se trouvent dans d'autres textes, comme la LAU[1082] ou la LCV[1083].

201. Le traitement « bienveillant » par les juges des chevauchements entre les compétences municipales et provinciales. À l'égard des villes, l'exercice des compétences qui leur ont été déléguées par la province sont soumises aux mêmes exigences de compatibilité que dans le cadre du contrôle du conflit véritable entre le droit provincial et fédéral. Elles peuvent ainsi, dans les domaines qui leur ont été délégués, prendre toute disposition règlementaire, y compris lorsque celles-ci empiètent sur des domaines encadrés par d'autres autorités, dès lors que leurs décisions n'entrainent pas une situation d'incompatibilité avec les lois provinciales. C'est le sens de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*[1084], à l'origine aujourd'hui d'une lecture extensive des pouvoirs des municipalités.

202. L'affaire concernait un règlement de la ville de Hudson, proche de Montréal, qui limitait l'usage de pesticides sur la commune à des fins autres qu'esthétiques, alors même que ces produits et les entreprises d'épandages pouvaient être certifiés au titre d'autres législations. Il convient de noter, qu'à l'égard des pesticides, il existe une législation fédérale[1085] qui détermine les produits pouvant être agréés pour leur fabrication ou leur utilisation au Canada, et une loi provinciale[1086] qui soumet les vendeurs et applicateurs commerciaux à un régime d'autorisation. La Cour suprême a estimé que le règlement municipal avait ici pour objectif d'« assurer la paix, l'ordre, le bon

---

[1079] Conclusions du juge J. Martland dans *R. c. Smith,* CSC, [1960] R.C.S 776, p.800, notre traduction.
[1080] *R. c. Smith*, préc. Cette solution s'applique aussi aux situations de conflit entre des dispositions réglementaires et une Loi fédérale (*R. & W. Paul, Ltd. c. Wheat Commission*, [1937] A.C. 139, voir aussi : Cour suprême, *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 CSC 23, §118 : « Cela concorde avec la doctrine du double aspect, laquelle renvoie à l'idée selon laquelle une situation de fait donnée peut être réglementée sous des angles différents, l'un relevant de l'art. 91 et l'autre, de l'art. 92 (Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, 2021 CSC 11, par. 129-130; […] »).).
[1081] Loi sur les compétences municipales.
[1082] Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.
[1083] Loi sur les cités et les villes.
[1084] *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville*), préc. note 36.
[1085] Loi sur les produits antiparasitaires (L.C. 2002, ch. 28).
[1086] Loi sur les pesticides (RLQ, ch. P. 9-3).

gouvernement, la salubrité et le bien-être général sur le territoire de la municipalité »[1087], qu'en cette qualité il entrait dans le champ des compétences de cette dernière, en autant qu'il n'était pas inconciliable avec les législations provinciale ni fédérale qui autorisaient certaines substances sans assurer un droit d'en user de manière inconditionnelle[1088]. Cette décision cite le juge Dickson dans l'affaire *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*[1089]. Celui-ci y décrit l'examen de la compatibilité pratiqué par les juges, qui repose sur le critère du conflit explicite. Selon ce critère, il n'y a « conflit véritable [que] lorsqu'une loi dit "oui" et que l'autre dit "non"; "on demande aux mêmes citoyens d'accomplir des actes incompatibles"; l'observance de l'une entraîne l'inobservance de l'autre »[1090]. Hors de cette situation, « il ne semble y avoir aucune raison valable de parler de prépondérance et d'exclusion »[1091]. En reconnaissant dans cette décision la légitimité des municipalités pour traiter des questions d'« utilisation et de la protection de l'environnement local de la collectivité »[1092], les juges ont décidé de reconnaître l'opportunité du principe de subsidiarité en matière environnementale[1093]. À ce titre, ils répondent à une critique qui leur était formulée auparavant de se substituer aux gouvernements municipaux alors que ceux-ci pouvaient se prévaloir d'une légitimité démocratique plus grande[1094]. Ainsi, la Cour suprême a adopté une approche qu'elle qualifie de « bienveillante »[1095] à l'égard des municipalités, en reconnaissant la nécessité de « s'efforcer en premier lieu de donner une interprétation qui harmonise les pouvoirs que l'on cherche à exercer avec les objectifs de la municipalité »[1096]. Reprenant un avis énoncé par le juge Mc Lachlin à l'occasion de la décision *Produits Shell Canada Ltée* c. *Vancouver (Ville)*[1097], la Cour a affirmé :

> *Les tribunaux doivent respecter la responsabilité qu'ont les conseils municipaux élus de servir leurs électeurs et de prendre garde de substituer à l'opinion de ces conseils leur propre avis quant à ce qui est dans le meilleur intérêt des citoyens. À moins qu'il ne soit clairement démontré qu'une municipalité a excédé ses pouvoirs en prenant une décision donnée, les tribunaux ne devraient pas conclure qu'il en est ainsi.*

1087 *Ibid.* à la p. 243.
1088 *Ibid.* aux pp. 243-244.
1089 Cour suprême, *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161.
1090 *Ibid.* tel que cité dans Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville), préc. note 36.
1091 *Ibid.*
1092 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville),* préc. note 36, §54.
1093 Ce principe est d'ailleurs directement explicité par l'honorable juge L'Heureux-Dubé dans son avis *(Ibid,* §3).
1094 MAKUCH Stanley*, Canadian Municipal and Planning Law,* à la p.119, tel que cité par : VALIANTE Marcia, « Turf War : Municipal Powers, the Regulation of Pesticides and the Hudson Decision » *journal of environmental law practice,* n°11, 2011, pp.327-350 à la p. 330.
1095 Cour suprême, *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674, au §10.
1096 *Canada Ltée (Spraytech, société d'arrosage) c Hudson (ville)*, *supra* note 24 à la p. 263.
1097 Cour suprême, *Produits Shell Canada Ltée* c. *Vancouver (Ville)* [1994] 1 R.C.S. 231, p. 244.

Cette décision de la Cour suprême est cependant à nuancer par la création par le législateur québécois de plusieurs règles de préséance.

203. L'encadrement par le législateur et le juge de certaines situations de chevauchement de compétences. Plusieurs dispositions ont été cependant prévues par le législateur pour préciser le cadre de l'interprétation des situations de conflit. Il existe, en matière de compétences environnementales, trois situations : la première concerne le cas particuliers des mines et de l'exploitation des ressources souterraines, la deuxième traite les conflits entre un règlement provincial pris en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) et un règlement municipal, la dernière en cas de chevauchement entre tout autre règlement provincial et un règlement municipal pris sur la base de la Loi sur les compétences municipales (LCM).

204. L'exception pour les activités d'extraction et d'exploitation de ressources minières et d'hydrocarbures. La première règle de préséance repose au sein de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme[1098], sur une exception déterminée à l'article 246. Celui-ci prévoit en effet :

> *« aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales faits conformément à la Loi sur les mines (chapitre M-13.1), ainsi que le stockage de gaz fait conformément à la Loi sur le stockage de gaz naturel et sur les conduites de gaz naturel et de pétrole (chapitre S-34.1). »*[1099]

Cette disposition a donc pour effet, selon le professeur Rousseau, de consacrer « une exception en précisant que certaines activités, lorsqu'elles sont faites conformément à la Loi sur les mines, ne peuvent être empêchées par des actes municipaux découlant de la LAU »[1100]. Il précise par ailleurs qu'en tant qu'exception, celle-ci doit être interprétée de manière stricte et qu'il appartient au juge de vérifier si d'une part l'activité impactée est bien celle visée par l'article 246 de la LAU, mais aussi si les règlements municipaux contestés correspondent à cette liste, qui est exhaustive[1101].

205. Le conflit entre les règlements provinciaux pris en vertu de la LQE et les règlements municipaux. La deuxième situation de conflit concerne les règlements provinciaux adoptés en vertu de la LQE. L'article 118.3.3 de la LQE prévoit en effet que « tout

---

[1098] Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.
[1099] *Ibid.*, article 246.
[1100] ROUSSEAU Guillaume. « La prépondérance étatique et les compétences municipales sur l'eau et le forage : étude de la validité d'un règlement de la Ville de Gaspé », *Les Cahiers de droit* vol. 55, nº 3 (6 octobre 2014), p.650.
[1101] *Ibid.*, p.651. Voir en ce sens : Cour supérieure du Québec, *Pétrolia inc. c. Gaspé (Ville de)*, 2014 QCCS 360.

règlement pris en vertu de la présente loi prévaut sur tout règlement municipal portant sur le même objet ». Il faut noter que cette règle de primauté s'applique nonobstant des effets du règlement municipal. En effet, il importe peu que celui-ci ait pour conséquence de renforcer les dispositions adoptées par le gouvernement provincial, dès lors qu'il porte sur le même objet. Le contrôle effectué par les juges porte donc sur l'identification de l'objet du règlement municipal incriminé pour déterminer s'il a vocation à s'appliquer en présence d'un règlement provincial pris en application de la LQE. Les juges de la Cour d'appel du Québec, ont eu l'occasion, au cours de l'affaire *Saint-Michel Archange*[1102], de préciser les modalités de ce contrôle :

> *« Pour savoir donc si un règlement municipal porte sur "le même objet", il faut se demander s'il touche la même chose, autrement dit analyser ce que les constitutionnalistes appellent le "pith and substance". Ce n'est donc pas tout règlement municipal qui, affectant de près ou de loin l'environnement, sera inopérant, mais seulement celui dont la finalité est identique à celle du règlement municipal. »*[1103]

En l'espèce, la municipalité interdisait dans son règlement de zonage l'établissement de site de déchets dans certaines zones et dans des sablières. Il ne portait pas sur le même objet que le *Règlement sur les déchets solides*, qui encadre les normes applicables à ces sites et le *Règlement sur les carrières et sablières,* qui règlemente une telle activité dans le cadre de la restauration de carrières ou de sablières[1104]. En revanche, les dispositions du règlement de zonage qui prévoyaient des normes de distance et de localisation portaient sur le même objet qu'une disposition du *règlement sur les déchets solides* et doivent être écartées[1105]. Le contrôle effectué par les juges peut donc laisser persister des règlements municipaux dès lors que leur objet ne coïncide pas avec celui d'un règlement pris en vertu de la LQE. Il convient de relever que plusieurs de ces règlements sont susceptibles de s'imposer aux règlements municipaux d'un même objet, comme le règlement sur les aqueducs et égouts privés[1106] ou le règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains[1107]. Il faut noter

---

1102 Cour d'appel du Québec, Saint-Michel Archange (Municipalité) c. 2419-6388 Québec inc., 1992 CanLII 2888 (QC CA).
1103 *Ibid.*, p.23.
1104 *Ibid.*, p.26.
1105 Voir aussi, pour d'autres exemples de ce contrôle : *Gestion Raymond Denis inc. c. Val-Bélair (Ville),* 1996 CanLII 5939 (QC CA)
1106 Règlement sur les aqueducs et égouts privés (Q-2, r. 4.01).
1107 Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains (Q-2, r. 37). Il convient de citer aussi, parmi les objets que les municipalités pourraient vouloir réglementer afin de protéger l'environnement : le règlement sur les appareils de chauffage au bois (Q-2, r. 1), le règlement sur les appareils de chauffage au mazout (Q-2, r. 1.1), le règlement sur l'assainissement de l'atmosphère (Q-2, r. 4.1), le règlement sur le captage des eaux souterraines (Q-2, r. 6), le règlement sur les carrières et sablières (Q-2, r. 7), le règlement sur les carrières et sablières (Q-2, r. 7.1), le règlement sur la circulation de véhicules motorisés dans certains milieux fragiles (Q-2, r. 9), le règlement sur les déchets solides (Q-2, r. 13), le règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout (Q-2, r. 21), le règlement sur l'évacuation et le traitement des

4.

que la règle de primauté instaurée par l'article 118.3.3 peut être écartée sur décision du ministre de l'Environnement, qui peut ainsi valider des règlements municipaux pris sur le même objet qu'un règlement provincial[1108]. Il peut par ailleurs être aussi écarté par une disposition expresse d'un règlement provincial qui permet aux municipalités d'adopter des règlements sur le même objet que ceux adoptés en vertu de la LQE[1109].

206. Les conflits entre un règlement municipal et tout autre règlement provincial. La dernière règle de préséance est prévue par la LCM, en son article 3. Celui-ci prévoit que :

> *« Toute disposition d'un règlement d'une municipalité adopté en vertu de la présente loi, inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres, est inopérante. »*[1110]

Cette règle s'éloigne du critère du même objet pour revenir au critère du conflit véritable. Il est ici possible pour un règlement municipal d'intervenir sur le même objet qu'un règlement provincial - hormis ceux pris par le gouvernement en vertu de la LQE- dès lors que le règlement municipal n'est pas inconciliable avec celui de la province. L'appréciation du juge devra se faire *in concreto* afin de vérifier que le respect d'un règlement n'oblige pas à enfreindre l'autre[1111]. Il apparait qu'en réalité ce contrôle s'apparente à celui exercé par le juge dans la lignée de la jurisprudence *Spraytech*, bien que cette décision soit antérieure à l'article 3 de la LCM[1112]. Cette règle d'interprétation reste donc bienveillante à l'égard de l'intervention des municipalités, comme le confirme le juge Lalande dans l'affaire *Terrebonne*[1113] : « cette disposition n'enlève pas aux municipalités tout pouvoir de réglementation dans un domaine où l'autorité provinciale exerce elle-même son propre pouvoir »[1114]. L'article 3 de la LCM permet donc aux municipalités, dans le cadre de leurs compétences, d'adopter des règlements dans le même domaine que les autorités provinciales, sauf en cas de conflit véritable. Elles peuvent donc, et notamment aux fins de protéger l'environnement, imposer des normes plus exigeantes que le cadre établi par les règlements provinciaux[1115].

---

eaux usées des résidences isolées (Q-2, r. 22), Règlement sur la gestion de la neige, des sels de voirie et des abrasifs (Q-2, r. 28.2). Certains règlements, comme par exemple le Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles (Q-2, r. 0.1) prévoit expressément que l'article 118.3.3 de la LQE ne s'applique pas à leur égard et permet donc au juge d'appliquer la règle de préséance issue de la LCM, ou de la jurisprudence *Spraytech*.

1108 Article 118.3.3 de la LQE.

1109 *Ibid.,* al. 3.

1110 Article 3 de la LCM.

1111 En ce sens, l'opinion de la Cour d'appel dans le cadre de la décision *Iredale* (Cour d'appel de Québec, *Iredale c. Mont-Tremblant (Ville de)*, 2011 QCCS 760, §110) : « Le fait qu'une norme municipale soit irréconciliable par rapport à une loi provinciale s'évalue dans son contexte. Hiérarchiquement, c'est la loi provinciale qui prévaut et sert de paramètre à l'évaluation de la légalité de la norme municipale ».

1112 En ce sens, G. ROUSSEAU, 2014, *op. cit.* note 26.

1113 Cour municipale, *Terrebonne (Ville de) c. Hervieux*, 2009 QCCM 371.

1114 *Ibid.*, §121.

1115 En ce sens, G. ROUSSEAU, 2014, *op. cit.* note 26, p.680.

207. La protection de l'exclusivité des polices spéciales environnementales en France. La décision *Spraytech* et les règles d'interprétation qu'elle a instaurées sont remarquables pour leurs conséquences en droit de l'environnement québécois, et prennent une résonnance particulière dans la comparaison avec le contexte juridique français. En effet, et de façon étonnante, la même question des pesticides illustre en France les principes régissant la répartition des compétences. La compétence environnementale, ainsi que vu précédemment, est divisée entre plusieurs polices spéciales qui délimitent un cadre plus restreint et précis aux domaines réglementés. Si plusieurs de ces polices spéciales appartiennent à l'échelon municipal et intercommunal[1116], ce n'est cependant pas le cas de toutes. Les maires des communes disposent, certes, de leur pouvoir de police générale afin de protéger les composantes de l'ordre public, mais le principe régulièrement sanctionné par la jurisprudence de la primauté de la police spéciale sur la police générale les empêche d'étendre leurs pouvoirs en matière environnementale. Dans le cadre de la réglementation des produits phytosanitaires, les juges ont pu récemment réaffirmer cette solution. En effet, en réponse à la mobilisation de certains maires, qui avaient pu prendre des arrêtés municipaux afin de limiter l'usage des pesticides sur le territoire de la commune en durcissant la réglementation nationale, le Conseil d'État a pu rappeler que :

> *« si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales habilitent le maire à prendre, pour la commune, les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne peut légalement user de cette compétence pour édicter une réglementation portant sur les conditions générales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques qu'il appartient aux seules autorités de l'État de prendre. »*[1117]

Il prononce, sur ces motifs, l'annulation de l'arrêté pris en l'espèce par le maire de la commune de Gennevilliers. Les juges écartent par ailleurs dans cette décision le critère classique des circonstances particulières locales, qui permet au maire d'intervenir dans le cadre de sa compétence de police générale dans des domaines réglementés autrement par une police spéciale[1118]. À la suite de cette affaire, d'autres arrêtés ont pu être pris, cette fois-ci sur le fondement des compétences du maire en matière de police spéciale des déchets. Les auteurs de ces arrêtés avaient en effet qualifié les pesticides de « déchets », ce qui les rendait compétents, selon eux, pour règlementer leur usage.

[1116] Voir *Supra*, §199.

[1117] Conseil d'État, *Commune de Gennevilliers,* 31 décembre 2020, n° 440923.

[1118] « Ce motif, dont l'examen n'implique l'appréciation d'aucune circonstance de fait, doit être substitué aux motifs de l'ordonnance attaquée, dont il justifie le dispositif » (suite de l'arrêt *Commune de Gennevilliers*, préc. note 1117). Soulignons cependant ici la très furtive référence des juges au principe de précaution (considérant n°5) qui laisse apercevoir une voie contentieuse ouverte à l'encontre de la réglementation nationale de l'usage des pesticides (« alors que les effets de long terme de ces produits sur la santé restent, en l'état des connaissances scientifiques, incertains »).

Le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a refusé l'intervention des maires sur cette base, sans répondre au fond sur la qualification de déchets. Il a ainsi considéré que :

> *« la police spéciale des produits phytopharmaceutiques [que les dispositions précitées du Code rural et de la pêche maritime ainsi que de l'arrêté du 4 mai 2017] organisent porte tant sur les dérives de ces produits que sur les déchets résultant de leur usage. Ainsi, à supposer même que les résidus d'épandage de tels produits puissent être qualifiés de déchets, le maire […] n'est pas compétent pour s'immiscer dans l'exercice d'une police spéciale appartenant à l'État.»*[1119]

L'existence d'une police spéciale exclut donc en France l'intervention d'une autre autorité. Il faut relever que le contrôle exercé ici par le juge français se rapproche de celui exercé au Québec dans le cadre de l'article 118.3.3 de la LQE, à savoir un contrôle *in abstacto* sur l'objet du règlement. Il faut en effet noter que cette décision repose sur le constat que l'État dans le cadre de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques a intégré la question des déchets de ces produits. Dès lors, il est possible de dire que l'objet de cette police spéciale intègre la gestion des déchets de ces produits, la police spéciale des déchets qui appartient au maire, plus générale, ne peut donc intervenir. Si le règlement municipal porte sur le même objet qu'une police spéciale détenue par l'État, il sera écarté.

208. L'approche de l'inconciliabilité, plus adaptée aux conflits de compétence en matière environnementale. En France comme au Québec, une superposition des pouvoirs liés à la protection de l'environnement, intrinsèque à la matière, peut donc être observée. L'approche jurisprudentielle de cette superposition est cependant particulièrement différente dans les deux ordres juridiques étudiés. Si les juges au Canada et au Québec ont pu adopter une approche bienveillante qui permet d'étendre les pouvoirs des villes, ils ont conservé en France une lecture stricte de la répartition des pouvoirs semblant aller à rebours du principe de subsidiarité. En effet, la primauté des règlements supra-municipaux telle qu'elle résulte de la jurisprudence *Spraytech* et de l'article 3 de la LCM paraît plus adaptée dans le cadre de la protection de l'environnement que celle qui aboutit à un cloisonnement des compétences. Il apparait en effet que dans un domaine où la superposition est inévitable, l'approche consistant à supporter des règlements portant sur un même objet, dès lors qu'ils sont conciliables, ce qui permet donc un durcissement local des règles nationales, semble plus adaptée. Cette différence fondamentale entraine à examiner la marge de manœuvre dont disposent les villes à l'issue du processus de décentralisation.

[1119] Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, *Préfet des Hauts-de-Seine c/ commune de Malakoff*, 21 octobre 2021, n° 2105854. Voir aussi les jugements liés n°2105855, n°2105859, n°2105862 et n°2105902.

209. La protection de la biodiversité urbaine, une compétence semi-décentralisée ? La décentralisation a été examinée ici comme un processus de délégation des pouvoirs, mais elle a été aussi définie comme l'aboutissement de ce processus et comme un mode d'organisation de l'État. Cette conception a été confrontée à la réalité de l'organisation en France et au Québec et il a été souligné que ce processus n'était achevé dans aucun des deux États. Certains auteurs, comme notamment le professeur Guillaume Rousseau, préfèrent à cet égard parler de semi-décentralisation des compétences[1120]. Le professeur Charles Eisenmann est à l'origine de la majeure partie de la recherche sur ce concept, qu'il avait défini de la manière suivante :

> *« la semi-décentralisation consiste à faire dépendre l'entrée en vigueur des normes d'une double décision libre, prise l'une par l'organe central, l'autre par l'organe décentralisé, de la provoquer ou de ne pas l'empêcher; en d'autres termes, à attribuer et à l'organe central et à l'organe décentralisé un pouvoir discrétionnaire de concourir ou de s'opposer à l'entrée en vigueur des normes. »*[1121]

L'essentiel de la distinction entre les différents modes d'organisation de l'État repose ainsi sur le rapport que l'autorité centrale entretient avec les autorités territoriales de niveau inférieur. La centralisation se caractérise par un contrôle hiérarchique, tandis que la décentralisation le réduit à un contrôle administratif. Dans la semi-décentralisation, il est possible de définir ce rapport comme une association des autorités. Selon Jacques Caillosse :

> *« [L]a formule repose sur le principe d'association, de participation de deux autorités au pouvoir de décision. Au fondement des actes ainsi pris, il y a nécessairement une coproduction juridique : les normes ne peuvent être posées que par le consentement et avec l'accord d'un organe local non centralisé et d'un organe d'État qui peut être central ou centralisé (...) Ainsi sort-on de la centralisation sans entrer pour cela dans la décentralisation. »*[1122]

Il apparait donc, en matière de protection de la biodiversité urbaine, que la notion de semi-décentralisation peut sembler pertinente. L'échelon supra-municipal a été renforcé au travers des réformes successives dans les deux États, mais ce renforcement n'a cependant pas abouti à des résultats uniformes. L'État reste en effet compétent pour intervenir sur la base de ses propres compétences, y compris dans les questions locales. Par ailleurs, à l'égard de certaines compétences, les villes représentent des autorités décentralisées, tandis que d'autres sont exercées dans un cadre semi-décentralisé. L'articulation entre les décisions de l'État et celles des villes peut créer de telles

---

[1120] ROUSSEAU, G., 2013, *op. cit.* note 26.
[1121] EISENMANN Charles, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence - LGDJ, 1948, p. 96 tel que cité par ROUSSEAU Guillaume, 2013, *op. cit.* note 26, p.34.
[1122] CAILLOSSE Jacques, Ce que les juristes appellent « décentralisation ». Notes sur l'évolution du droit français à la lumière des travaux de Charles Einsenmann dans La profondeur du droit local. Mélanges Jean-Claude Douence, Paris, Dalloz, 2006, p. 71, tel que cité par ROUSSEAU Guillaume, 2013, *op. cit.* note 26, p.34.

situations de coproduction juridique. C'est particulièrement le cas avec le principe d'indépendance des législations en France. Une situation similaire de semi-décentralisation se remarque au Québec en matière d'aménagement du territoire. Ainsi que le démontre le professeur Rousseau dans son étude sur la LAU[1123], les dispositions de cette loi, et notamment à l'égard des schémas d'aménagement, dessinent un cadre semi-décentralisé des compétences d'aménagement, notamment pour l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement. En France, une logique similaire de décision libre mais orientée se retrouve dans les rapports de compatibilité et de prise en compte entre les différents documents d'urbanisme et de planification.

210. La superposition des compétences peut créer des situations concurrentielles. Celles-ci sont réglées en France par une interprétation stricte par les juges des compétences générales, tandis qu'au Québec l'approche retenue est moins restrictive et permet d'envisager l'intervention des villes dans des domaines déjà réglementés par d'autres autorités. La conséquence de cette approche est cependant que les provinces conservent la possibilité, à leur tour, d'intervenir dans les affaires de la municipalité. Une situation similaire se retrouve en France, car l'application du principe d'indépendance des législations et de l'exclusivité des polices spéciales permet à l'État de garder une grande marge de manœuvre dans l'usage de ses compétences. Devant les difficultés soulevées par la concurrence dans le cadre d'une compétence nécessairement partagée, l'intérêt de la coordination entre les différents acteurs apparait d'autant plus pertinent. La gouvernance pourrait faire apparaitre des situations de codécision qui nécessitent de prévoir des mécanismes de rationalisation de l'action publique.

§2. La codécision dans la gouvernance de la protection de la biodiversité urbaine

211. Le cadre de la répartition des compétences environnementales mobilisées pour la protection de la biodiversité urbaine favorise donc des situations de codécision plutôt que de compétence exclusive. Dans le cadre de ce processus, il faut distinguer deux catégories de décision partagée : la première organise le partage de la décision avec le public dans le cadre de la participation (A), et la seconde formalise la codécision par la coordination de l'exercice des compétences entre les personnes publiques (B).

[1123] ROUSSEAU Guillaume, « La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme 30 ans plus tard », *Cahiers de Droit*, Université Laval, n°52, 2011, pp. 197-244.

A. L'organisation du dialogue entre les acteurs publics et avec la société civile par la participation

212. La nécessité du dialogue. L'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine fait naître la nécessité d'organiser le dialogue pour plusieurs raisons. En premier lieu, car la répartition des compétences laisse apparaitre une multitude d'acteurs pertinents. Une gouvernance complexe se dessine, tant verticalement par la superposition de différents échelons d'autorités publiques, qu'horizontalement par la nécessité de coordonner l'action des villes et des territoires environnants afin, par exemple, de rétablir les continuités écologiques. Ensuite, le dialogue de gouvernance doit permettre la représentation des citoyens dans la prise de décision à l'égard de la protection de la biodiversité urbaine. L'échelon de la ville, s'il représente le territoire pertinent pour traiter de cet enjeu, éloigne cependant la décision des citoyens, qui peuvent être représentés plus directement à l'échelon municipal ou même infra-municipal. Il convient donc de rechercher si des instances ou des procédures permettent, en France et au Québec, la concertation entre les autorités publiques, mais aussi avec la société civile. En effet, ainsi que suggéré précédemment[1124], le droit à la concertation à une échelle socio-écologiquement pertinente peut être considéré comme une composante du droit à la biodiversité urbaine.

213. La participation du public comme élément de matérialisation du droit à la biodiversité. Les développements consacrés au droit à la biodiversité urbaine ont fait apparaitre l'importance de la participation du public aux décisions relatives à sa protection. Deux modalités sont à examiner pour évaluer l'efficience de cette participation -si elle existe :tout d'abord, sa formalisation dans des instances dont l'échelle doit être adaptée pour l'expression des besoins et des souhaits des habitants dans le cadre des politiques publiques liées à la biodiversité ; ensuite le degré de participation réelle. En effet, les mécanismes de participation du public peuvent être classés selon un gradient qui va d'une participation fictive -au cours de laquelle le public est seulement informé ou persuadé d'accepter une décision déjà prise- jusqu'à une situation de partage de pouvoir. Selon André Thibaut, Marie Lequin et Mireille Tremblay, il existe donc trois degrés de participation croissante : l'absence de pouvoir, le pouvoir d'influence et le pouvoir partagé[1125]. Il est possible, selon ces degrés, de répartir les différentes modalités de participation du public, qui vont du marketing au contrôle effectif de la décision. Les chercheurs proposent la topologie suivante :

[1124] Voir *supra*, §99.

[1125] THIBAUT, André, LEQUIN, Marie et TREMBLAY, Mireille. « Cadre de référence de la participation publique ». Université du Québec à Trois-Rivières : groupe de travail sur la qualité de la participation publique, 9 octobre 2000.

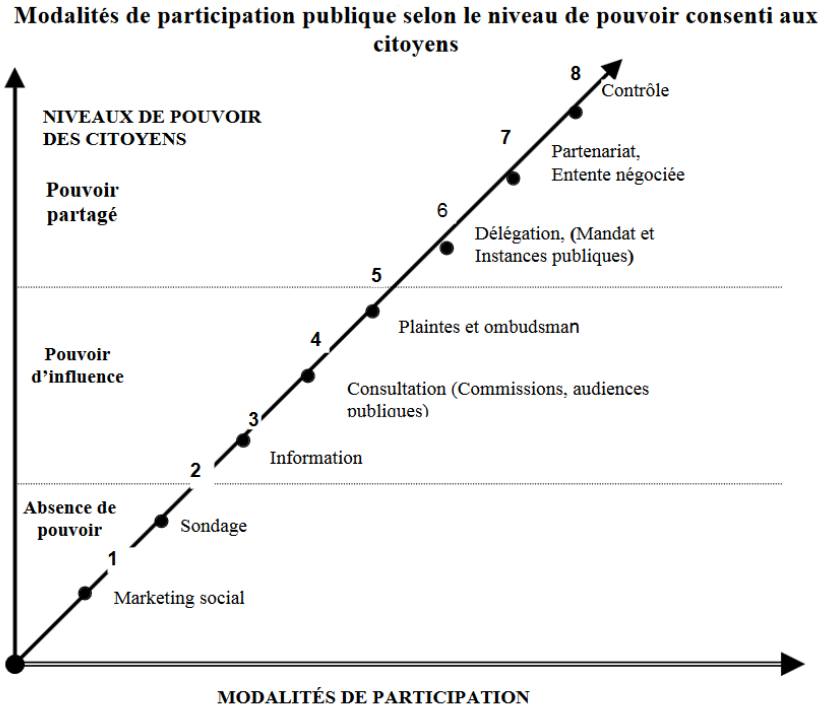


Figure 5 : odalités de participation du public selon le niveau de pouvoir consenti aux citoyens (A. THIBAUT, M. LEQUIN, M. TREMBLAY, Cadre de référence de la participation publique, 9 octobre 2000, p.12)

214. Les deux premières modalités de participation sont assimilées à une absence de pouvoir, en ce que « le décideur use d'une autorité totale et que le contact avec les citoyens n'existe qu'aux seules fins de promouvoir son projet ou d'étudier les citoyens comme des objets ou des clients, sans qu'il n'y ait d'échange ou de dialogue véritable »[1126]. Ainsi, ces modes de participation - s'ils peuvent être qualifiés en tant que tels- ne servent qu'à augmenter l'acceptabilité par les citoyens de la décision[1127]. Les modalités du deuxième degré permettent aux participants d'influer sur la décision finale. L'information représente le seuil entre l'absence de pouvoir et la faculté d'influence, car elle constitue la condition essentielle à la participation. Elle permet d'assister et de participer aux consultations publiques ou de mettre à l'agenda des décisions par des mécanismes de saisine comme les plaintes ou l'ombudsman. Il nous semble donc pertinent d'ajouter à cette figure, au même niveau que ces mécanismes de saisine, les procédures de pétition qui peuvent être rapprochées de ces modalités de participation. En effet, les pétitions, les plaintes ou le recours à une autorité de plaidoyer indépendante, comme l'ombudsman, aboutissent toutes, du point de vue de la participation, à saisir la personne décisionnaire d'une question, mais à lui laisser le pouvoir de décision finale. Ces mécanismes peuvent à ce titre être qualifiés de mécanismes de mise à l'agenda. Les dernières modalités de participation du public correspondent à de véritables mécanismes de

[1126] *Ibid.*, p.13.
[1127] *Ibid.*

partage du pouvoir. La délégation ou le mandat consiste en une participation initiale à la conception des politiques publiques, qui sont ensuite finalisées par un décideur externe[1128], l'entente et le partenariat consistent en une co-décision à l'issue d'une négociation, et peuvent aboutir à des mécanismes contractuels. Enfin, le niveau maximal de participation est matérialisé par le contrôle effectif par le public de la décision finale (les citoyens sont les décideurs).

215. Les comités régionaux de la biodiversité en France. Les comités régionaux de la biodiversité sont des instances représentatives conçues pour constituer « le lieu privilégié d'information, d'échange, de concertation et de consultation sur toute question relative à la biodiversité au sein de la région »[1129]. Leur composition -ainsi que leur présidence conjointe par le représentant de l'État et le président du Conseil régional- reflète cet objectif. Ils réunissent en effet jusqu'à 160 membres, répartis en cinq collèges. Parmi ceux-ci, deux collèges sont réservés à la représentation des acteurs publics[1130] (État, établissements publics, collectivités territoriales, parcs naturels régionaux, etc.), et trois autres à la société civile. La répartition prévoit ainsi la représentation d'associations de protection de l'environnement[1131], de scientifiques[1132] et d'autres parties prenantes[1133] (propriétaires, usagers de la nature, gestionnaires, etc.). Si les comités régionaux de la biodiversité ont pu être qualifiés de « véritable parlement régional de la biodiversité » [1134], il faut relever que leurs compétences restent avant tout consultatives. Ils émettent des avis « sur les orientations stratégiques prises par les agences régionales de la biodiversité »[1135], ainsi que de manière facultative sur « les projets de documents de planification relatifs aux continuités écologiques »[1136] et « sur toute mesure réglementaire, tout document de planification ou projet ayant trait à la biodiversité au sein de la région » que le président du conseil régional ou le préfet de région – « chacun en ce qui le concerne et dans le cadre de leurs compétences respectives »- souhaite

---

[1128] *Ibid.*, p.13.
[1129] Article D134-34 du Code de l'environnement.
[1130] L'article D134-35 du Code de l'environnement prévoit en effet : « Un collège de représentants de collectivités territoriales et de leurs groupements représentant au moins 30 % des membres du comité, comprenant notamment des représentants de la région concernée, de l'ensemble des départements et des parcs naturels régionaux de la région ainsi que, sur proposition de chacune des associations départementales des maires de la région, des représentants des communes concernées, des groupements de collectivités compétents en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de gestion des cours d'eau ; Un collège de représentants de l'Etat et de ses établissements publics représentant au moins 15 % des membres du comité, comprenant notamment des représentants de l'ensemble des parcs nationaux de la région ».
[1131] Article D134-35 4° du Code de l'environnement.
[1132] Article D134-35 5° du Code de l'environnement.
[1133] Article D134-35 3° du Code de l'environnement.
[1134] WOODSWORTH Simon. « Intégration de la biodiversité dans les processus de planification territoriale en Région Occitanie », *Revue juridique de l'environnement,* vol. 44, no. 3, 2019, pp. 531-534.
[1135] Article D.134-34 4° du Code de l'environnement.
[1136] Article D.134-34 5° du Code de l'environnement.

soumettre à leur consultation[1137]. Les comités régionaux sont également consultés lors de l'élaboration des « orientations de programmation financière des contrats de plan État-Régions »[1138]. En vertu de leur échelle, ces comités sont particulièrement pertinents pour traiter de la question des continuités écologiques. Ils participent à ce titre à l'élaboration et au suivi des schémas régionaux de cohérence écologique et des SRADDET[1139].

216. Les conseils de quartier et les comités consultatifs en France. En France, toute commune de plus de 80 000 habitants doit être divisée en quartiers[1140], qui disposent chacun d'un conseil de quartier dont la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement sont déterminés par le conseil municipal[1141]. L'organisation de ces conseils est donc très variable, ainsi que le mode de sélection de leurs membres, qui peut être sur la base du volontariat, de candidature, ou même au tirage au sort[1142]. Leurs attributions sont cependant limitées car facultatives : le maire peut en effet les consulter sur toute question concernant le quartier ou la ville, ainsi que « les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier »[1143]. Par ailleurs, les conseils de quartier disposent d'une compétence de pétition limitées, car ils peuvent faire des propositions au maire « sur toute question concernant le quartier ou la ville »[1144].

217. Par ailleurs, les conseils municipaux disposent d'une grande liberté pour créer des comités consultatifs « sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune »[1145]. Ces comités sont présidés par un membre du conseil municipal et composés librement. Ils peuvent par exemple comprendre des représentants des associations locales[1146]. Les comités disposent d'un pouvoir de pétition sur « toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués », ainsi qu'une possibilité de consultation par le maire. Celle-ci peut porter sur « toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité »[1147]. Leur mandat est à ce titre peu clair, car le CGCT ne rend pas la présence ou la participation d'associations obligatoire, mais cette disposition y fait référence directement, rendant

---

1137 Article D.134-34 II du Code de l'environnement.
1138 Article D.134-34 3° du Code de l'environnement.
1139 Article D.134-34 1° et 2° du Code de l'environnement.
1140 Ainsi que, de manière facultative, toute commune entre 20 000 et 79 999 habitants (Article L2143-1 du CGCT).
1141 Article L2143-1 du CGCT.
1142 Voir notamment : LENFANT Stéphane, « Le point sur... les instances participatives de la démocratie locale », *AJCT*, n°5, 22/05/2018, p. 248.
1143 Article L2143-1 du CGCT.
1144 *Ibid.*
1145 Article L2143-2 du CGCT.
1146 *Ibid.*
1147 *Ibid.*

ambigüe la situation où la composition du comité ne comprend aucune association. Par ailleurs, le périmètre de cette consultation (services publics et équipements de proximité), s'il est large, ne couvre pas pour autant les mêmes sujets que ceux pour lesquels les comités consultatifs disposent d'un pouvoir de pétition, c'est-à-dire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués. Ces dispositifs restent cependant intéressants, dans la mesure ou la flexibilité offerte par le CGCT permet d'imaginer des comités organisés autour de parcs municipaux, ou de comités locaux de la biodiversité urbaine à l'échelle de la ville. Ceux-ci pourraient permettre de réunir une diversité de publics, notamment sur le modèle des comités régionaux de la biodiversité.

218. Les conseils citoyens. Les conseils citoyens sont des instances créées dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de la ville. À cet égard, ils sont « mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives »[1148]. Ils sont composés « d'habitants tirés au sort dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes et, d'autre part, de représentants des associations et acteurs locaux »[1149]. Le mandat des conseils citoyens s'exerce dans le cadre des contrats de ville[1150], à l'égard desquels ils sont « associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation »[1151]. Il faut relever que la politique de la ville est définie comme « une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants » et vise notamment à « promouvoir le développement équilibré des territoires, la ville durable, le droit à un environnement sain et de qualité »[1152]. Les questions relatives à la protection de la biodiversité urbaine peuvent donc être traitées dans le cadre des contrats de ville et entrer dans les attributions des conseils citoyens. Si les modalités de participation de ceux-ci se rapprochent des conseils de quartier, il faut noter qu'en premier lieu, et contrairement à ceux-ci, leur consultation est obligatoire. En second lieu, la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit leur indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Cette disposition, dont la mise en œuvre peut être ardue, semble aller dans le sens d'une plus grande liberté dans l'exercice de la démocratie participative dans les conseils citoyens[1153].

[1148] Article 7 de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, n° 2014-173, JORF n°0045 du 22 février 2014, texte n°2.
[1149] *Ibid.* Le diagnostic des pratiques et des initiatives participatives a justement pour objectif de déterminer ces acteurs et associations.
[1150] Voir *infra*, Partie II, Titre II, Chapitre I.
[1151] *Ibid.*
[1152] Article 1 de la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, préc. note 135.
[1153] En ce sens, voir S. LENFANT, 2018, préc. note 1142.

219. Les concertations dans le cadre des documents et autorisations d'urbanisme.

Il faut relever en outre l'existence de cas obligatoires de concertation dans le Code de l'urbanisme. Celle-ci intervient lors de l'élaboration ou de la révision de documents d'urbanisme, ou lors de la conception de projet de renouvellement urbain ou d'aménagement (zones d'aménagement concerté notamment)[1154]. L'article L. 103-2 prévoit cette concertation à l'égard des « projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement »[1155], mais le décret d'application limite drastiquement l'application de cet article. Il est particulièrement regrettable que les projets concernés soient désignés par catégorie de projet, mais aussi à l'aide de seuils financiers. Il est cependant possible de relever, parmi ceux qui peuvent concerner la protection de la biodiversité urbaine, « la réalisation [d'] investissement routier dans une partie urbanisée d'une commune d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, et conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existants » ou « la transformation d'une voie existante en aire piétonne d'une superficie supérieure à 3 000 mètres carrés ou la suppression d'une aire piétonne d'une même superficie »[1156]. Une refonte de ce cadre serait souhaitable, afin d'inclure une plus grande variété de projets « ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie »[1157]. Cette limitation de la concertation, motivée certainement par des considérations pragmatiques afin de ne pas alourdir les procédures et l'avancée de projets, intervient cependant dans un cadre déjà très flexible. En effet, l'autorité compétente (en fonction du type de projet ou du document) précise elle-même, en amont de la concertation, quels en seront les objectifs et les modalités[1158]. Ces dernières prennent déjà en compte la dimension du projet, puisqu'elles doivent permettre « pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet […] et de

---

[1154] L'article L103-2 du Code de l'urbanisme prévoit que les cas d'ouverture d'une telle concertation sont :
« 1° Les procédures suivantes :
a) L'élaboration et la révision du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme ;
b) La modification du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme soumise à évaluation environnementale ;
c) La mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme soumise à évaluation environnementale ;
d) L'élaboration et la révision de la carte communale soumises à évaluation environnementale ;
2° La création d'une zone d'aménagement concerté ;
3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du Code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat ;
4° Les projets de renouvellement urbain. »

[1155] *Ibid.*

[1156] Article R103-1 du Code de l'urbanisme.

[1157] Article L103-2 du Code de l'urbanisme.

[1158] Article L103-3 du Code de l'urbanisme.

formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente »[1159]. Il apparait donc que la concertation peut être adaptée dans ses dimensions et ne pas constituer une procédure très lourde, même dans le cadre d'un projet situé hors des seuils et des catégories prévues par le décret d'application. Elle apparait en effet légitime dès lors que le projet aurait pour effet de modifier substantiellement le cadre de vie.

220. Le cadre québécois de la participation publique en vertu de la *LAU*. Il existe au Québec un cadre général pour la participation publique, qui découle notamment de la *LAU*[1160]. Celle-ci prévoit en effet qu'un nombre important de règlements et de projets en matière d'aménagement et d'urbanisme sont soumis à approbation référendaire[1161]. Ce mode d'adoption est écarté lorsqu'une municipalité locale s'est dotée d'une politique de participation publique qui répond aux exigences fixées par la LAU[1162] et le *Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme*[1163]. Ce dernier prévoit un cadre très détaillé de mesures de participation et de consultation. Il faut relever notamment la distinction entre quatre modalités de participation : l'information, la consultation, la participation active et la rétroaction (figure 6).

Modalité de participation	*Définition par la politique de consultation publique*	*Exemple de mise en œuvre*
Information	Toute mesure relative à la production et à la communication d'informations au bénéfice des personnes intéressées	Assemblée d'information, journée portes ouvertes, infolettre
Consultation	Toute mesure qui vise à permettre aux personnes intéressées de poser des questions ou de faire des observations, notamment en exprimant des préoccupations, des attentes ou des opinions et en formulant des suggestions	Enquête de sondage, appel de mémoire, groupe de discussion
Participation active	Toute mesure qui vise à engager activement les personnes intéressées et à leur reconnaître la possibilité de fournir un apport dans le processus décisionnel relatif à un acte, notamment en contribuant à l'identification	Atelier participatif, conception collective accompagnée, balade urbaine

[1159] Article L103-4 du Code de l'urbanisme.
[1160] Articles 80.1 à 80.5 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.
[1161] *Ibid.,* articles 123 à 127.
[1162] *Ibid.*, article 80.2.
[1163] Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme, RLRQ ch. A19-1, r.0.1.

	d'enjeux, à la définition d'options, à l'évaluation de scénarios ou à la formulation de recommandations, et ce, dans le contexte d'une interaction entre les personnes intéressées, les représentants de la municipalité et tout autre intervenant.	
Rétroaction	Toute mesure qui vise à rendre compte, au bénéfice des personnes intéressées, de la manière dont les résultats d'une mesure de consultation ou de participation active ont été considérés par la municipalité.	Rapport transmis aux participants et mis en ligne

Tableau 2 : Les modalités de participation du public prévues par le Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme (ch. A19-1, r.0.1.). Les exemples de mise en œuvre sont inspirés de la politique de participation publique de la vi le de Québec (RVQ 2705, voir infra note 1168)

Une municipalité qui le souhaite peut donc adopter un règlement fixant sa politique de participation publique. Elle doit indiquer qu'elle juge ce règlement conforme aux exigences fixées par le cadre établi par l'article 80.3 de la LAU et par le ministre des Affaires municipales[1164]. Il faut donc relever que la politique de participation publique ne fait pas l'objet d'un contrôle systématique par le gouvernement, mais qu'elle est réputée être conforme. En conséquence de son adoption, les règlements de la municipalité en matière d'aménagement et d'urbanisme ne sont plus soumis à approbation référendaire, mais font normalement l'objet de mesures de participation publique[1165].

221. Les conseils de quartier de la ville de Québec. La Charte de la ville de Québec prévoit la possibilité de l'établissement de conseils de quartiers[1166]. Ceux-ci peuvent en effet, dans le cadre de quartiers dont le périmètre est établi par le conseil de la ville, être constitués sur demande et vote des habitants du quartier[1167]. Une fois créés, les conseils de quartier peuvent être consultés à l'égard des actes prévus par la Politique de participation publique de la ville de Québec[1168]. Selon le type d'acte identifié dans la Politique de participation publique, les modalités de participation mises en œuvre diffèrent. Il faut par exemple relever que certains actes, comme ceux aboutissant à une modification des usages permis dans une zone, ne sont soumis qu'à une mesure de participation

1164 Article 80.2 de la LAU.
1165 L'article 4 du Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme prévoit en effet les exigences minimales en matière d'actes concernés par ces démarches de participation publique. Il faut noter cependant que les municipalités peuvent aller au-delà de ces exigences minimales, mais qu'elles peuvent aussi aménager les mesures de participation en fonction de l'acte concerné.
1166 Article 35 de la Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec, R.L.R.Q ch. C-11.5.
1167 *Ibid.* Articles 35.1 à 35.6.
1168 Politique de participation publique de la ville de Québec, règlement R.V.Q. 2705.

active[1169], alors que ceux comme la révision du plan d'urbanisme sont soumis à information, participation active et rétroaction[1170]. La variété des actes concernés, ainsi que l'étendue des mesures de participation, montre la place importante que revêt la participation publique dans l'élaboration des politiques publiques d'aménagement et d'urbanisme dans la ville de Québec. Il convient de relever cependant que la ville peut, par une décision motivée et soumise à publicité, choisir de ne pas soumettre un acte à la participation du public « si elle estime que l'acte ne présente pas d'enjeu majeur, que cette mesure entraînera des délais susceptibles de compromettre la réalisation d'un projet ou pour tout autre motif d'intérêt public »[1171]. Par ailleurs, les conseils de quartier disposent d'un droit de transmettre leur avis sur toute matière concernant le quartier sur laquelle ils ne sont pas consultés[1172].

222. Une mise en œuvre inégale de la participation en France et au Québec. Plusieurs constats émergent de la comparaison de l'organisation de la participation publique en France et au Québec. En premier lieu, il faut souligner l'accent mis en France sur l'institutionnalisation de la concertation. Un cadre établi au niveau national définit des instances de concertation, les rend obligatoires dans certaines villes et définit les cas dans lesquels ces instances sont sollicitées. Ce cadre permet d'élargir la participation aux habitants, mais aussi à des associations, des scientifiques ou d'autres parties prenantes. Au Québec, le cadre institutionnel de la concertation au niveau local est moins défini au niveau national et laisse aux villes le soin de créer ou non de telles instances consultatives. Cette relative informalité se retrouve par exemple pour la ville de Québec, dans la possibilité ouverte aux habitants de créer un conseil de quartier s'ils le souhaitent. Une fois créé, le fonctionnement et la composition de ce conseil de quartier sont en revanche encadrés par la Charte de la ville. En second lieu, il faut relever l'imprécision du cadre législatif de la participation en France. La notion d'association à l'élaboration et la mise en œuvre

---

[1169] *Ibid.*, article 6. Sont concernés :
« 1° un règlement relatif à la révision du plan d'urbanisme;
2° un règlement modifiant le plan d'urbanisme afin d'y introduire un programme particulier d'urbanisme, de modifier un tel programme ou afin de modifier les affectations du sol, sauf s'il s'agit d'un règlement de concordance;
3° un règlement d'urbanisme susceptible d'approbation référendaire aux termes de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ou de la Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec;
4 ° un règlement visé par le paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 74.4 de la Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec ».

[1170] *Ibid.*, article 7. Sont concernés certains règlements d'urbanisme et projets qui modifient :
« 1° les classes d'usages principaux autorisés dans une zone;
2° la hauteur, la largeur ou la profondeur autorisée des bâtiments principaux, et ce, par une variation d'au moins 40 % de sa valeur initiale;
3° le nombre de logements autorisés dans un bâtiment principal par une variation d'au moins 40 % lorsque cette variation porte ce nombre à au moins quatre logements. »

[1171] *Ibid.*, article 8.

[1172] Article 36.1 de la Charte de la ville de Québec, préc. note 1166.

des décisions, ainsi que la liberté laissée aux conseils municipaux de définir les modalités et les objectifs de la concertation ne permettent pas d'établir une garantie minimale de l'effectivité de la concertation. Au Québec, en revanche, le *Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme* consacre un cadre clair qui distingue plusieurs modalités de participation. À partir des instances étudiées et de la gradation décrite précédemment, il est possible de distinguer les modalités de la participation publique en France et au Québec dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine et d'en dresser un tableau de comparaison (Figure 7) :

<table>
<tr><td>Niveau de pouvoir</td><td colspan="4">Modalités de participation</td></tr>
<tr><td></td><td>Québec</td><td colspan="3">France</td></tr>
<tr><td>Absence de pouvoir</td><td>Information</td><td></td><td rowspan="2">Association à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi *</td><td rowspan="2">Concertation du code de l'urbanisme *</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Pouvoir d'influence</td><td>Consultation</td><td>Consultation</td></tr>
<tr><td>Pétition</td><td>Pétition</td><td colspan="2" rowspan="2">* le niveau de pouvoir dépend de la mise en œuvre pratique de ces modalités</td></tr>
<tr><td>Pouvoir partagé</td><td>Participation active</td><td></td></tr>
</table>

Figure 6 : Les modalités de participation en France et au Québec selon le niveau de pouvoir des citoyens.

En raison des indéterminations dans les textes français, il n'est pas possible de réellement évaluer le niveau de pouvoir exercé par les instances consultatives et les citoyens lors de la participation publique. Celui-ci peut aller de l'absence de pouvoir, si la participation n'a que pour objectif de permettre l'acceptation de la décision, à un pouvoir partagé si la procédure permet de construire la décision en commun.

B. La coordination de l'exercice partagé des compétences

223. La nécessité de la coordination des compétences. La nécessité de la coordination des personnes publiques entre elles nait de la pluralité des compétences pertinentes pour la protection de la biodiversité urbaine et de leur répartition entre autorités. Par ailleurs, il peut être bénéfique d'organiser le dialogue entre plusieurs échelons de personnes publiques, afin de faire naitre une véritable dynamique de solidarité écologique autour de l'enjeu de la protection de la biodiversité. Cette mise en relation peut permettre de faire le lien entre les personnes publiques compétentes et d'autres qui peuvent agir au titre du financement. Il faut relever à cet égard l'existence, en France et au Québec, d'instances qui permettent aux personnes publiques d'interagir entre elles et de structurer le cadre de leur action coordonnée.

224. Le contrat comme mode de répartition des compétences. La place que prend le contrat dans l'action publique aujourd'hui n'est plus à proprement parler une nouveauté[1173]. Il est remarquable par exemple comment, dès 2000, certains auteurs considéraient déjà que « ce n'est plus une simple incursion que le contrat opère dans la sphère de l'action publique, mais une véritable invasion »[1174]. La contractualisation peut, selon les parties concernées et l'objet du contrat, remplir de nombreuses fonctions. Elle peut notamment, lorsqu'elle prend la forme d'un contrat entre personnes publiques, organiser l'exercice -voire la répartition- de leurs compétences. Il semble en effet que dans le cadre d'enjeux dont l'issue dépend de compétences qui se chevauchent nécessairement, la mise en cohérence puisse se faire par la négociation d'une action concertée. Dans le cadre de la gestion des politiques urbaines, c'est une option retenue depuis de nombreuses années en France, expérimentée dans un premier temps avec les « contrats de ville », conçus pour intervenir dans le domaine des politiques dédiées aux quartiers défavorisés. La généralisation de l'outil contractuel[1175] pour dépasser les limites imposées par l'indépendance des législations peut être présentée comme la réponse française aux difficultés de coordonner la multitude des acteurs compétents. Ainsi, le professeur Jean-François Brisson déplore :

> *« Le rôle dévolu au contrat est révélateur de la réalité de notre système d'administration décentralisée qui fait une large place à la co-administration, ce dont le législateur semble expressément prendre acte. Les rapports entre le contrat et la décentralisation en ressortent profondément modifiés. En effet, le contrat ne joue plus seulement à la marge du système légal. Il n'est plus seulement la formalisation d'arrangements locaux dans les limites plus ou moins permises par la loi […] Le contrat est devenu en complément, voire à la place de la loi, la clef de voûte de l'architecture administrative locale. »*[1176]

Ce recours au contrat pour neutraliser les conflits de compétences entre acteurs publics est rendu nécessaire, semble-t-il, par une jurisprudence sévère quant à la répartition des compétences et la distinction entre police générale et spéciale. Elle est cependant critiquable car, bien qu'appuyée sur des discours mettant en œuvre les principes de libre administration et de liberté contractuelle, elle est détachée de la réalité institutionnelle et financière qui ne peut pas permettre une place égale à la

---

[1173] Voir par exemple : FORTIN Yvonne (dir.). La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980. Logiques juridiques. L'Harmattan, 2000.
[1174] FORTIN Yvonne, « La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980 : hors du contrat, point de salut ? », *in Ibid.*, p. 7-8.
[1175] Sur le cadre juridique des conventions et les limites des compétences déléguées, voir not. MARTIN Julien, « Les conventions relatives à l'exercice des compétences », *RFDA*, 2020.
[1176] BRISSON Jean-François, « Décentralisation et contractualisation », *AJDA*, 2019, p. 2437.

table des négociations pour les collectivités territoriales face à l'État[1177]. Ainsi, selon le professeur Gerard Marcou : « L'acte contractuel porte en lui l'illusion d'un partage de la décision politique »[1178].

225. Les conférences territoriales de l'action publique. En France, les conférences territoriales de l'action publique ont été créées par la Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite Loi MAPTAM[1179], afin de remplacer les conférences des exécutifs. Ces instances ont pour vocation de « favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics »[1180]. Elles sont composées des présidents des conseils régionaux et départementaux, des présidents d'EPCI et des représentants de communes en fonction de leur taille[1181]. Il faut noter qu'en principe ces conférences n'impliquent pas l'État, mais que celui-ci peut être associé, notamment lorsque l'objet des débats porte sur « une demande d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre tendant à obtenir la délégation de l'exercice d'une compétence de l'État »[1182]. Les conférences territoriales de l'action publique visent à coordonner l'exercice des compétences par l'adoption de conventions *ad hoc* : les conventions d'exercice concerté des compétences. Elles font aujourd'hui l'objet de critiques, tant pour le risque qu'elles portent d'un renforcement de la place des régions dans l'élaboration des politiques publiques et donc d'un « jacobinisme régional »[1183], que par leur inefficacité[1184]. Dans un rapport d'information du Sénat de 2020, les élus interrogés critiquent la composition de ces instances, qui est « à la fois insuffisamment représentative et trop pléthorique pour être efficace »[1185]. Ils déclarent ainsi préférer des coopérations plus informelles et « diversifiées en fonction des thématiques »[1186].

226. Les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences. La possibilité d'organiser l'exercice des compétences des villes et des autres acteurs publics a été étendue avec la reconnaissance des conventions territoriales d'exercice concerté des

---

1177 En ce sens, voir *Ibid.*
1178 MARCOU Gérard *et al.*, préc. note 860 p. 161.
1179 Articles 4 et 5 de la Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Loi MAPTAM), préc. note 40.
1180 Article L1111-9-1 du CGCT.
1181 *Ibid.*
1182 Article L1111-9-1 III du CGCT.
1183 GROSDIDIER François, TOCQUEVILLE Nelly. « L'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation ». Rapport d'information n°642. Sénat, 26 mai 2016, p.31.
1184 En ce sens, voir : CUKIERMAN Cécile. « Rallier les citoyens, relier les territoires : le rôle incontournable des départements ». Rapport d'information n°706. Paris: Sénat, 15 décembre 2020, p.87 et suivantes.
1185 *Ibid.*, p.87.
1186 *Ibid.*

compétences[1187]. À cet égard, il faut noter que le législateur a identifié les collectivités qui en tant que « chef de file » sont chargées d'organiser les modalités de l'exercice de certaines compétences[1188]. Pour la protection de la biodiversité, c'est la Région qui remplit ce rôle[1189]. Cela signifie en pratique que pour ce domaine de compétence elle est responsable de proposer un projet de convention pour fixer « les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune »[1190]. Les communes et EPCI peuvent, elles, exercer ce rôle en matière de mobilité durable, d'organisation des services publics de proximité, d'aménagement de l'espace et de développement local[1191]. Enfin, le département -et la métropole de Lyon- peut proposer de tels projets de convention dans le domaine notamment de la solidarité territoriale[1192]. En fonction de l'objet recherché, il est possible d'imaginer des propositions de convention sur la base de ces domaines qui peuvent porter l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine, en matière d'aménagement de l'espace ou de solidarité environnementale entre les villes et les territoires périurbains par exemple. Ces projets sont ensuite examinés par la conférence territoriale de l'action publique[1193], qui les transmet après leur adoption au préfet de la région et aux collectivités territoriales concernées par la mise en œuvre de ces conventions. Celles-ci ne seront liées par la convention que si elles s'y engagent, conformément à l'esprit contractuel de cet instrument[1194]. Les conventions d'exercice concerté des compétences identifient les niveaux de collectivités territoriales concernés, les compétences pertinentes à déléguer, la création éventuelle de services unifiés, ainsi que les modalités d'engagement financier et la durée de la convention, qui ne peut excéder 6 ans[1195]. Il faut noter que ces conventions portent sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales et leurs établissements publics, et ne permettent pas l'articulation des compétences avec l'État.

227. Les contrats de plan. L'État peut conclure « avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires » [1196]. Ce dispositif, prévu par la Loi portant réforme de la planification, a survécu à l'abandon de l'outil des lois de plan par l'État. Celui-ci continue en effet dans le cadre de l'article 11 de cette loi d'adopter des contrats de plan, majoritairement sous la

---

[1187] Article L1111-9-1 du CGCT, voir *Infra*, les conférences territoriale de l'action publique.
[1188] Article L1111-9 du CGCT.
[1189] Article L1111-9 II du CGCT.
[1190] Article L1111-9-1 V du CGCT.
[1191] Article L1111-9 IV du CGCT.
[1192] Article L1111-9 III du CGCT.
[1193] Voir *Infra*.
[1194] Article L1111-9-1 VI du CGCT.
[1195] Article L1111-9-1 V du CGCT.
[1196] Article 11 de la Loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, n° 82-653, JORF du 30 juillet 1982.

forme de contrats de plan État-Région. Ces contrats « portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'État participe à ces actions »[1197]. Ils peuvent donc contribuer à la mise en cohérence des actions de l'État et des collectivités territoriales. Les contrats de plan peuvent donc compléter les conventions d'exercice concerté des compétences dans les domaines relatifs à la biodiversité urbaine. Leur cadre est cependant aujourd'hui peu clair, même si la référence au plan de l'État peut être mise en lien avec la « planification écologique »[1198] qui identifie, au titre des actions en faveur de la gestion durable des espaces, l'engagement de mener « des actions de dés-imperméabilisation, de renaturation, ainsi que de dépollution des sols de manière à répondre aux enjeux de protection de la biodiversité, de séquestration carbone, d'adaptation au changement climatique et de préservation des continuités écologiques »[1199].

228. Les établissements publics de coopération environnementale. Enfin, il est symbolique de voir apparaitre en droit français une nouvelle forme de coopération entre acteurs publics et privés à l'occasion de la Loi biodiversité. Les établissements publics de coopération environnementale (EPCE) sont en effet créés par cette loi, en suivant le modèle déjà existant en matière culturelle[1200]. Ces instances, constituées à l'initiative des personnes publiques intéressées, réunissent des collectivités territoriales, leurs groupements et l'État, et sont « chargé[es] d'accroître et d'améliorer les connaissances sur l'environnement, leur diffusion et la sensibilisation et l'information du public, d'apporter un concours scientifique et technique aux pouvoirs publics et d'assurer la conservation d'espèces ou la mise en place d'actions visant à préserver la biodiversité et à restaurer les milieux naturels »[1201]. Leurs attributions sont donc en fonction de la volonté des autorités qui les créent et peuvent être assez larges, puisque le texte prévoit qu'ils peuvent, en accord avec celles-ci, prendre la forme d'établissements publics administratifs ou d'établissements publics industriels et commerciaux. Ceci signifie donc qu'un fonctionnement lucratif de ces EPCE n'est pas exclu[1202]. Il faut cependant relever que le CGCT prévoit que les EPCE ne peuvent assurer « les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même »[1203]. Le statut d'EPCE a été expérimenté depuis l'adoption de la loi, notamment pour créer des agences régionales de la biodiversité, qui associent l'OFB, l'État, la région, ainsi que les

---

1197 *Ibid.*
1198 Circulaire n° 6425-SG du 21 novembre 2023 relative à l'engagement pour la transformation écologique de l'État,
1199 *Ibid.*, action 14.3.
1200 Article 56 de la Loi biodiversité.
1201 Article L1431-1 du CGCT.
1202 Cette hypothèse est confortée par l'article L1431-8 du CGCT qui prévoit, parmi les ressources de ces EPCE, le revenu de leur activité commerciale.
1203 Article L1431-1 du CGCT.

collectivités territoriales et les associations volontaires[1204]. La flexibilité du statut permet d'envisager la création d'autres structures, comme par exemple dans le cadre d'un parc naturel urbain[1205].

229. Les tables métropolitaines pour l'aménagement et le développement. Au Québec, la coordination entre le gouvernement et les villes est organisée notamment par la participation aux tables pour l'aménagement et le développement. Il faut relever l'existence de deux tables particulières pour les communautés métropolitaines : la table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement et la table Québec-Québec métropolitain pour l'aménagement et le développement. Ces deux instances ont toutes deux « pour mandat de favoriser la concertation pour assurer l'efficience de l'action publique en vue du développement durable de la région métropolitaine » respectivement de Montréal[1206] et de Québec[1207]. Ces tables sont présidées par le ministre des Affaires municipales, et composées des ministres responsables des territoires concernés, ainsi que de responsables politiques des communautés métropolitaines[1208]. En fonction des sujets abordés par les tables, peuvent être conviés tout autre ministre ou dirigeant d'un organisme du gouvernement[1209]. Il faut noter que bien que ces instances aient été conçues en premier lieu pour « l'occupation [et la] vitalité des territoires »[1210], elles participent à la mise en œuvre des plans métropolitains d'aménagement et de développement[1211]. Elles peuvent à ce titre être mobilisées pour la protection de la biodiversité urbaine.

230. La table Québec-municipalités. Il existe par ailleurs une instance concernant toutes les municipalités. La table Québec-municipalités est présentée comme « l'instance privilégiée de concertation entre le gouvernement et le milieu municipal »[1212]. Elle est présidée par le Premier

---

[1204] Voir : OFB, les agences régionales de la biodiversité [en ligne, accès le 01/08/2024 : https://www.ofb.gouv.fr/les-agences-regionales-de-la-biodiversite]

[1205] Voir *infra*, Partie II, Titre I Chapitre I.

[1206] Articles 21.4.1 de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (RLRQ, ch. M-22.1).

[1207] *Ibid.,* Article 21.4.3.

[1208] Pour Communauté métropolitaine de Québec, il s'agit « du président de la Communauté métropolitaine de Québec, du maire de la Ville de Lévis et des préfets des municipalités régionales de comté de La Jacques-Cartier, de La Côte-de-Beaupré et de L'Île-d'Orléans » (article 21.4.4 de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire), pour la Communauté métropolitaine de Montréal, il s'agit « du maire de la Ville de Montréal, du maire de la Ville de Laval, du maire de la Ville de Longueuil et des deux maires membres du comité exécutif de la Communauté métropolitaine de Montréal dont la désignation est prévue aux paragraphes 5° et 6° du deuxième alinéa de l'article 34 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (chapitre C-37.01) » (article 21.4.2 de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire).

[1209] Articles 21.4.2 et 21.4.4 de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

[1210] Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, LQ 2012, ch. 5, notes explicatives.

[1211] Sur le bilan de l'action des tables en 2018, voir GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, Rapport d'application de la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, Avril 2018, p.16 et suivantes.

[1212] Article 21.1 de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

ministre ou le ministre des Affaires municipales et comporte en outre les présidents des deux unions de municipalités (la Fédération québécoise des municipalités locales et régionales et l'Union des municipalités du Québec), le maire de la Ville de Montréal et le maire de la Ville de Québec[1213]. Les travaux de la table Québec-municipalités sont dirigés par le ministre des Affaires municipales, qui soumet des questions à cette instance. Les réponses prennent la forme de conseils et ne sont donc pas contraignantes pour le gouvernement[1214]. En dehors de ce cadre établi par le législateur, il faut relever que les travaux de la table peuvent aboutir à des décisions d'un autre ordre. Ainsi, le 13 décembre 2023, les membres de la table Québec-Municipalités ont adopté la *Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité*[1215]. Ce texte, qui prend la forme d'un accord, prévoit entre autres des engagements réciproques du gouvernement et des municipalités en matière d'adaptation au changement climatique. Parmi ceux-ci, le gouvernement s'engage à « instaurer le programme visant à soutenir l'adaptation et la transition climatiques locales (ATCL) à l'intention des municipalités régionales de comté (MRC) et des municipalités exerçant certaines compétences à ce titre » et les municipalités à « élaborer les plans climat »[1216]. Cette déclaration est remarquable. Sur le fond, elle engage le gouvernement et les municipalités sur la question de la planification de l'adaptation au changement climatique, ce qui peut représenter une opportunité pour la protection de la biodiversité urbaine, au titre des solutions fondées sur la nature notamment[1217]. Sur la forme, la déclaration met en évidence la volonté -si ce n'est la nécessité- pour le gouvernement de négocier la mise en œuvre de leurs compétences par les municipalités. Il émerge donc un véritable processus de codécision de la table Québec-municipalités, bien que celle-ci puisse sembler à l'origine plutôt dédiée à la consultation, notamment par la maitrise par le ministre de son ordre du jour.

231. Les ententes municipales de délégation des compétences au Québec. Si au Québec, les municipalités ne bénéficient pas d'une protection constitutionnelle de leurs compétences, elles peuvent néanmoins en aménager l'exercice. Il faut ainsi noter la liberté dont elles disposent en vertu du Code municipal du Québec et de la Loi sur les cités et villes pour déléguer par une entente à toute autre municipalité « tout ou partie d'un domaine de leur

---

[1213] *Ibid.*, article 21.2.
[1214] *Ibid.*, article 21.1.
[1215] *Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité*, 13 décembre 2023, Québec [en ligne, accès le 02/08/2024 : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/BRO_declaration_reciprocite_partenariat.pdf].
[1216] *Ibid.*, p.8.
[1217] Voir *Supra*, Les potentialités de la notion de solutions fondées sur la nature, p.81.

compétence »[1218]. Pour les municipalités locales qui ne sont pas régies par la Loi sur les cités et villes, elles peuvent par ailleurs former une telle entente avec la MRC dont le territoire comprend le leur[1219]. À l'échelon municipal et supra-municipal, la délégation des compétences est donc relativement libre. Cette liberté est à nuancer car l'entente ne peut avoir pour objet de déléguer de pouvoir réglementaire ou fiscal[1220]. En dehors des délégations de même niveau (de municipalité à municipalité) ou ascendante (municipalité à MRC), il faut noter l'existence d'autres cas de figure, comme en matière de parcs régionaux. Ainsi, « la municipalité régionale de comté [créatrice d'un parc régional], une municipalité locale et une communauté métropolitaine peuvent conclure une entente en matière de parcs »[1221].

232. Les ententes ministérielles. Il faut remarquer par ailleurs que le législateur a ménagé des hypothèses d'entente pour adapter localement les normes environnementales et le partage des compétences. En premier lieu, au sein de la LQE, il convient de rappeler que la règle d'exclusion des règlements municipaux posée par l'article 118.3.3 prévoit que le ministre peut, par dérogation à la règle de primauté des règlements adoptés en vertu de la LQE, approuver un règlement municipal portant sur le même objet[1222]. Cette décision reste cependant unilatérale et le ministre peut également la modifier ou la révoquer dans le cas où le gouvernement adopte un nouveau règlement[1223]. Par ailleurs, l'article 118.3 de la LQE prévoit que « le gouvernement peut, selon les conditions qu'il détermine, soustraire l'ensemble ou une partie du territoire de toute municipalité de l'application de certains articles de la présente loi, dans la mesure où telle municipalité a conclu un protocole d'entente avec le ministre relativement au contrôle des sources de contamination de l'environnement et des rejets de contaminants situés sur le territoire de ladite municipalité ». Il est donc possible, dans le cadre d'une entente, d'aménager les dispositions applicables aux municipalités en vertu de la LQE.

233. CONCLUSION DE LA SECTION. La protection de la biodiversité urbaine fait nécessairement appel à de nombreux acteurs. En ce sens, elle peut être un terrain d'entente ou de discorde. Les règles constitutionnelles, législatives et jurisprudentielles établies dans le cadre des conflits de compétence servent à résoudre les situations de concurrence, en organisant la

---

[1218] Article 569 du Code municipal du Québec (RLRQ, ch. C-27.1) ; Article 468 de la LCV (RLRQ, ch. C-19).
[1219] Article 569.0.1 du Code municipal du Québec.
[1220] Article 576 du Code municipal du Québec et 468.7 de la LCV. Une exception existe, lorsqu'une municipalité locale délègue une compétence à une MRC, cette dernière peut « adopter tout règlement, requis pour l'acquisition, l'établissement et l'exploitation d'un bien ou d'un service ou pour l'exécution de travaux que prévoit l'entente, que peut adopter une municipalité locale » (article 578 du Code municipal du Québec).
[1221] LCM, article 120.
[1222] Voir *supra*, et article 118.3.3 de la LQE, alinéa 1.
[1223] *Ibid.* alinéa 2.

subsidiarité ou l'exclusivité de la compétence. L'identification d'une seule autorité compétente ne semble cependant peut-être pas la voie la plus appropriée. L'établissement d'une gouvernance complexe, en aménageant la participation du public et en organisant l'exercice concerté des compétences, peut sembler plus approprié.

234. CONCLUSION DU CHAPITRE.

L'émergence de l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine invite à interroger les moyens dont disposent les acteurs publics dans ce cadre. Une analyse de l'indice de Singapour laisse apparaitre la diversité des leviers pour la protection, auxquels correspondent, parfois de manière imparfaite, une pluralité de compétences. Celles-ci sont réparties entre les différentes autorités publiques selon une logique de spécialisation et parfois d'échelle. La situation qui résulte de cette répartition crée souvent des chevauchements, où plusieurs personnes publiques sont compétentes simultanément.

Les villes représentent, tant en France qu'au Québec, des échelons particuliers de l'organisation administrative. Le renforcement de leurs compétences et la reconnaissance de leur statut particulier peut montrer la montée en puissance de leur influence politique[1224]. Celle-ci est cependant nuancée par la marge de manœuvre qui leur est laissée dans le cadre de la répartition des compétences. En effet, si au Québec elles peuvent se prévaloir d'une lecture bienveillante de leurs pouvoirs, en France les situations de conflit sont réglées de manière plus radicale, en favorisant le compartimentage. Afin de dépasser cette situation, le législateur français a encouragé le recours aux outils contractuels qui aboutissent *in fine* à un renforcement de la tutelle des autorités étatiques dans l'action publique locale. Par ailleurs, les enjeux en termes de justice environnementale qui entourent la protection de la biodiversité urbaine rendent nécessaire la participation effective des habitants aux décisions qui les concernent. Il faut relever à ce titre que l'échelle de la participation, ainsi que ses modalités, ne répondent pas suffisamment aux exigences définies dans le cadre du droit à la biodiversité urbaine[1225].

[1224] En ce sens : JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? », *Revue française de science politique*, 49, 1999.
[1225] Voir *supra,* Les droits-créances composantes du droit à la biodiversité urbaine., p.127.

235. CONCLUSION DU TITRE. La protection de la biodiversité urbaine entraine la nécessité de plusieurs redéfinitions. En premier lieu, en faisant apparaitre en ville l'importance d'une nature qui était auparavant invisibilisée, elle implique de repenser ce qui est considéré comme normal en ville. Le droit entretient en effet une relation réciproque à l'égard des représentations culturelles et des attentes sociales. Selon le professeur Chevallier, « la règle de droit est seconde par rapport à d'autres catégories de normes, la normativité venant se greffer sur une normalité déjà-là, socialement reconnue »[1226]. Cette représentation de la normalité est soutenue et entretenue par des instruments juridiques qui entretiennent un lien à travers la notion de trouble. Le trouble anormal du voisinage et le trouble à l'ordre public matérialisent tous deux, à leur échelle, une déviation à l'égard de la normalité. Ils peuvent ainsi perpétuer une vision de la ville dans laquelle la biodiversité est encore étrangère ou évoluer pour intégrer la biodiversité urbaine dans le quotidien des habitants. L'éthique du voisinage peut inspirer cette évolution.

En second lieu, l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine invite à repenser la place politique des villes. Aujourd'hui, la répartition des compétences en France et au Québec ne s'accorde pas facilement avec l'action publique dans le cadre d'un enjeu complexe, ce qui peut créer des situations de superposition de compétences, qui peuvent se voir comme des situations de concurrence ou de coopération. Les règles de résolution des conflits en termes de répartition des compétences peuvent aboutir à l'exclusion de l'échelon municipal, à rebours du principe de subsidiarité. Une redéfinition de la gouvernance est donc nécessaire pour aménager la codécision, à la fois entre les personnes publiques, mais aussi en permettant la représentation d'intérêts plus locaux encore et la participation des citoyens.

[1226] CHEVALLIER Jacques « L'internormativité », in HACHEZ Isabelle, CARTUYVELS Yves, DUMONT Hugues, *et al.* (dir.), *Les sources du droit revisitées*. Vol.4. Théorie des sources du droit, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2013, p. 697.

236. CONCLUSION DE LA PARTIE.

L'émergence de l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine contribue à identifier un nouveau paradigme de la ville comme acteur, milieu de vie et réseau.

Il révèle les spécificités des villes comme actrices. Dans ce cadre, la protection de la biodiversité urbaine interroge les limites administratives et les échelles pertinentes pour matérialiser la ville. S'il apparait une tendance à la reconnaissance de statuts et de périmètres sur mesure, la répartition des compétences crée la nécessité de coordination entre les acteurs publics. Cette coordination peut être l'opportunité de mettre en évidence les solidarités écologiques que la protection de la biodiversité urbaine implique.

L'émergence de l'enjeu de la biodiversité urbaine fait apparaitre la ville comme un socio-écosystème, en mettant en évidence l'importance cruciale des écosystèmes urbains, notamment dans le contexte du changement climatique. Cette identification appelle à renouveler les justifications en faveur de la protection de la biodiversité, pour reconnaitre ce lien vital. Cette dépendance fait apparaître le citadin comme récipiendaire d'un nouveau droit fondamental, dans le cadre du droit à la biodiversité urbaine. Il impose aussi de prendre acte de cette dépendance, pour redéfinir la place de la biodiversité et du sauvage en ville.

Enfin, la protection de la biodiversité urbaine impose de repenser la ville en réseaux. Elle suppose en effet la reconnaissance de la solidarité écologique à plusieurs niveaux. Elle participe en effet à la reconnexion des écosystèmes urbains avec les territoires environnants, en créant une solidarité écologique à une échelle régionale. La cohabitation avec la biodiversité impose par ailleurs la reconnaissance des interdépendances et d'un lien de solidarité à l'échelle de la ville. Enfin, la protection de la biodiversité urbaine à l'échelle du voisinage contribue à la reconnaissance et à la protection de liens de solidarités à l'échelle d'une rue ou d'un bloc d'immeubles.

PARTIE II. LA CONSTRUCTION D'UN DROIT URBAIN DE LA BIODIVERSITÉ

Examiner comment les villes fonctionnent juridiquement équivaut presque, aujourd'hui, en tout cas dans le contexte européen et nord-américain, à contempler le fonctionnement juridique de la société toute entière.

Jean-Bernard AUBY [1227]

237. L'étude du droit de la ville nécessite de confronter l'application d'un ensemble de domaines du droit en ville. Les caractéristiques qui font la ville infèrent aussi que le droit s'y déploie d'une manière particulière. La protection de la biodiversité urbaine semble un cas d'étude pertinent dans le cadre de cette démarche de délimitation d'un droit de la ville. Elle oblige en effet à étudier comment un enjeu *a priori* étranger à la ville peut être saisi par le droit, qui doit à cet effet s'adapter, se transposer, se traduire. Il convient naturellement dans un premier temps d'aller chercher cette protection juridique dans les domaines du droit qui apparaissent le plus pertinents à l'égard de l'objet « biodiversité » et « urbaine », à savoir le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme (Titre I). Dans un second temps, il s'agira de relever que l'émergence de l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine laisse une place importante au droit négocié (Titre 2).

[1227] J.-B. Auby, 2013, préc. note 128, à la p.1.

Titre I La protection de la biodiversité urbaine à la croisée des droits de l'environnement et de l'urbanisme

> *Aussi le droit de l'urbanisme, tout comme le droit de l'environnement, révèle-t-il une métaphysique des espaces situés dans le temps variable selon les cultures. En effet, il se forme en ses principes organisateurs, sans le nom qui est récent. C'est ainsi que naît l'idée d'un ensemble de normes projetées en un espace-temps sur un sol, lieu qui situe un degré d'organisation et qui rayonne souvent à partir d'un monument sacré. L'urbanisation est un fait ancien qui structure une Cité-État et l'urbanisme en est l'idée qui le systématise dans le droit.*
>
> Éric NAIM-GESBERT [1228]

238. La confrontation de l'enjeu environnemental que représente la protection de la biodiversité au milieu urbain emporte nécessairement la question de l'adaptation des divisions sur la base desquelles s'organise le droit. Le principe français d'indépendance des législations[1229] repose sur une conception qui sépare fondamentalement les régimes juridiques en fonction des objectifs poursuivis par le législateur. Cette logique en vase clos présente des limitations à l'égard d'enjeux au croisement des disciplines. Par ailleurs, elle ne rend pas compte des logiques communes à des domaines distincts du droit. En particulier, il s'agira ici d'interroger la pertinence du corpus du droit de l'environnement, dont la finalité peut être largement associée aujourd'hui à la protection de la biodiversité et du droit de l'urbanisme dont l'étymologie révèle le lien étroit avec le milieu urbain. Il ressort qu'au-delà de ces distinctions, ces deux droits partagent une logique commune qui repose sur l'organisation de l'espace et du territoire. Dans le cadre du droit de l'environnement, cette organisation vise à préserver l'environnement, selon une certaine conception de la naturalité. Il en découle un corpus fondé sur les notions d'espèces et de milieux naturels (Chapitre I). Le droit de l'urbanisme vise une organisation de l'usage de l'espace, qui peut aussi intégrer des restrictions dans une démarche de protection (Chapitre II).

[1228] NAIM-GESBERT Éric. « L'équilibre durable en droit de l'urbanisme », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 46, no. 1, 2021, p. 5.
[1229] Voir *supra*, §195.

Chapitre I. L'application en ville du droit de la protection de la nature

> *« Sauvage » est souvent associé à la nature vierge, intacte, originelle, inchangée. La nature sauvage (ou* wilderness*) serait tout à la fois berceau, havre de paix, lieu de régénération, voire de purgation. Cette vision romantique explique qu'il soit si compliqué d'imaginer qu'un animal en ville soit encore sauvage. Comme en témoignent les « animaux poubelles » ou les coyotes s'établissant dans les parkings de la ville de New York, la condition urbaine le dénature nécessairement. Car le sauvage est pur de tout contact avec les êtres humains, jamais modifié par leurs activités. Face aux méfaits des activités humaines, il mérite d'être sanctuarisé. Certes, la nature est menacée mais, en la mettant sous cloche, nous parviendrons, croit-on, à en sauver des fragments.*[1230]

239. La présence en ville d'une nature sauvage -et particulièrement d'animaux- fait encore partie d'un impensé. À ce titre, le corpus du droit de l'environnement a été construit sur des conceptions qui n'intègrent pas *a priori* les milieux urbains. La biodiversité est cependant une notion intégrée parmi les termes juridiques, par l'intermédiaire du droit de l'environnement, et sa protection constitue pour certains la fonction même de ce droit. Il serait en effet « celui qui par son contenu contribue à la santé publique et au maintien des équilibres écologiques, c'est un droit pour l'amélioration progressive de l'environnement »[1231]. Il semble donc pertinent de se tourner vers ce corpus juridique et ses outils pour rechercher des mécanismes de protection de la biodiversité urbaine. Celle-ci n'apparaissant pas en tant que telle, il sera nécessaire de considérer comment les différentes catégories et approches retenues en droit de l'environnement peuvent s'appliquer en ville. En prenant un recul historique sur la matière et en la ramenant à une époque où elle était encore désignée en France comme le « droit de la protection de la nature », il est possible de comprendre pourquoi la question demeure ardue. En effet, si intuitivement ville et nature s'opposent, il semble bien moins facile d'aller rechercher dans le droit de l'environnement les outils pertinents pour la biodiversité urbaine. Il est cependant nécessaire de dépasser cet obstacle, notamment en gardant à l'esprit une deuxième désignation classique qui divise cette discipline en « droit de la protection des espèces » et « droit de la protection des espaces naturels ». Ces catégories sont, elles, applicables plus facilement aux composantes de la biodiversité urbaine.

[1230] J. ZASK, 2021, préc. note 821, pp.31-40.

[1231] PRIEUR Michel, BÉTAILLE Julien, COHENDET Marie-Anne *et al., Droit de l'environnement, Dalloz, 2019*, p. 8.

C'est donc un exercice de déconstruction du droit de la protection de la nature qu'il s'agit ici d'aborder afin de révéler le potentiel d'application de celui-ci en ville. Il s'avère à l'examen d'une part que la mise en œuvre du droit de l'environnement en ville est relativement logique et moins hypothétique qu'elle peut paraître et d'autre part qu'elle peut être un terrain fertile aux innovations. Repenser la ville comme une partie de l'environnement amène en effet, d'une certaine manière, à repenser notre rapport à la nature, en redécouvrant son omniprésence malgré les phénomènes d'anthropisation. Il s'agira de constater la maladaptation d'une approche fondée sur le régime juridique des espèces (Section 1), puis de rechercher dans la protection des milieux des dispositifs adaptés - ou adaptables - à la ville (Section 2).

Section 1 L'inadaptation en ville du régime des espèces de faune et de flore

240. La notion de nature est vaste et abstraite pour le droit. Elle a donc été qualifiée et caractérisée pour être prise en compte et déterminer son régime juridique. L'encadrement du rapport des êtres humains à la nature n'a en effet pas attendu l'émergence du droit de l'environnement moderne. Il a fallu définir les conditions pour exploiter les ressources naturelles, les espèces à protéger, celles à contrôler… Le premier référentiel pour catégoriser la nature a donc été résolument anthropocentré, comme le montre par exemple la reconnaissance d'oiseaux utiles à l'agriculture[1232]. Le régime spécifique des espèces cultivées et domestiques, ainsi que des espèces nuisibles suit la même tendance. La nature est appréciée en fonction des intérêts humains et protégée lorsqu'elle les sert, confrontée lorsqu'elle les compromet. En témoigne aussi le rattachement juridique des animaux au régime des biens tant en France qu'au Québec, malgré une récente reconnaissance de leur nature sensible. Cette objectivisation souvent contestée au nom de valeurs morales correspond cependant à une logique juridique très pragmatique qui consiste à préserver un ordonnancement organisé autour des liens d'appropriation et de responsabilité tirant leur origine du droit de propriété[1233].

Au Québec comme en France, les animaux sauvages font l'objet d'un régime particulier qui ne concerne pas les animaux domestiques. Le droit québécois prévoit un régime de protection limitée mais générale : la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune[1234] interdit de tuer ou de capturer un animal dangereux ou agressif lorsqu'il est possible de l'effaroucher ou de prévenir les dégâts qu'il est susceptible de causer[1235]. Cette protection est limitée aux animaux sauvages selon la définition établie par cette loi, qui retient le critère de l'absence de sélection humaine et la classe écologique comme déterminant de ces espèces[1236].

Le droit français intègre aussi une définition des espèces non-domestiques et non-cultivées. Celles-ci sont caractérisées respectivement comme « celles qui n'ont pas subi de modification par sélection de la part de l'homme » et « celles qui ne sont ni semées, ni plantées à des fins agricoles ou

---

[1232] Convention pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture, 19 mars 1902.
[1233] Voir en ce sens : LACHANCE Martine, « Le nouveau statut juridique de l'animal au Québec », *Revue du Notariat*, n°120, 2018, pp. 334-356.
[1234] Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, RLRQ, c. C-61.1.
[1235] Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, article 61.1.
[1236] Ainsi l'animal concerné par la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune est défini comme « tout mammifère, oiseau, amphibien ou reptile, d'un genre, d'une espèce ou d'une sous-espèce qui se reproduit à l'état sauvage au Québec ou ailleurs et qui origine d'une lignée non sélectionnée par l'homme, ou qui se distingue difficilement d'une espèce sauvage par sa taille, sa couleur ou sa forme, qu'il soit né ou gardé en captivité ou non » (article 1, Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune).

forestières »[1237]. Leur liste est définie par décret[1238]. Il faut cependant remarquer qu'en dehors des espèces identifiées comme protégées, le droit ne prévoit pas de protection générale des espèces non-domestiques et non-cultivées[1239]. Leur régime dépendra en effet de leur statut, et il est possible de relever à ce titre plusieurs catégories en droit français : les espèces protégées, le gibier, les espèces susceptibles d'occasionner des dégâts et les bêtes fauves.

De plus, la première approche juridique de la nature a donc été avant tout une logique de contrôle, en ce qu'elle cherche à maitriser les écosystèmes afin de préserver les ressources qu'ils représentent. Le contrôle des espèces et des individus est toujours d'actualité aujourd'hui, qu'il soit ponctuel pour empêcher des dommages ou plus généralisé pour préserver ou rétablir des équilibres écologiques.

Cette approche a depuis été nuancée par des éléments plus écocentriques, notamment par la reconnaissance d'espèces protégées en vertu de leur vulnérabilité. Le risque de disparition d'une espèce devient ici une justification de sa protection et met en évidence la reconnaissance de l'intérêt intrinsèque de son existence. L'approche de protection des espèces est en ce sens plus facilement associée au droit de l'environnement ou de protection de la nature. Ces deux approches, contrôle et protection des espèces, peuvent s'appliquer à la biodiversité urbaine, dont la variété des espèces justifiera la mise en œuvre d'une variété de mécanismes juridiques. Il s'agira de rechercher ici comment les régimes de protection peuvent s'appliquer en milieu urbain (§1), puis comment le droit organise le contrôle des espèces présentes en ville (§2).

§1. La protection des espèces présentes en ville

241. Les spécificités biotiques et abiotiques des milieux urbains peuvent créer des conditions favorables pour accueillir des espèces moins représentées ailleurs. Les écosystèmes urbains, par leurs particularités, créent un paradoxe : d'une part ils sont anthropisés, déséquilibrés et soumis à un phénomène global d'homogénéisation, d'autre part ils peuvent comprendre en leur sein des espèces endémiques ou vulnérables. Le droit des espèces protégées aura ainsi vocation à s'appliquer en milieu urbain (A). Les espèces présentes en ville n'entrent cependant pas toutes dans cette catégorie car la biodiversité urbaine est principalement composée d'espèces qualifiées d'ordinaires dont la protection juridique est encore lacunaire (B).

[1237] Article R.411-1 du Code de l'environnement.
[1238] Pour les animaux domestiques, voir l'arrêté fixant la liste des espèces, races ou variétés d'animaux domestiques du 11 août 2006, JORF n°233 du 7 octobre 2006, texte n° 45 ; pour les espèces cultivées, voir le catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France : GEVES, « Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France » (en ligne, accès le 15/09/2024 : https://www.geves.fr/catalogue/).
[1239] Voir *Infra* La gradation nécessaire de la gestion des espèces présentes en ville.

A. L'application malaisée du régime des espèces protégées

242. Le milieu urbain est composé d'une variété importante d'écosystèmes et de conditions biotiques et abiotiques qui représentent pour certaines espèces des opportunités, pour d'autres des obstacles insurmontables. Il découle de cette situation un phénomène qui peut sembler paradoxal : certaines espèces menacées et rares, voire absentes[1240] ailleurs, peuvent être présentes en ville, tandis que d'autres plus répandues n'y seront pas représentées. La protection de la biodiversité urbaine peut ainsi être justifiée par le statut de protection accordé à ces quelques espèces, mais ne peut s'y limiter. En effet, tant en France qu'au Québec, certaines espèces identifiées feront l'objet d'une protection particulière, souvent en raison de leur raréfaction.

1. La protection des espèces sauvages en milieu urbain

243. **Les espèces protégées en droit français.** L'article L. 411-1 du Code de l'environnement en France vise à accorder une protection à certaines espèces « lorsqu'un intérêt scientifique particulier, [leur] rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel »[1241] le justifient. Celles-ci ne peuvent être qu'animales non domestiques, ou végétales non cultivées, leur liste[1242] est établie par décret en Conseil d'État. En ce qui concerne les espèces végétales, des arrêtés préfectoraux peuvent être adoptés pour compléter la liste nationale, ce qui rend la protection de ces espèces « partiellement déconcentrée »[1243]. Les listes des espèces protégées, que ce soit au niveau national ou départemental, prévoient aussi les modalités et l'étendue des mesures qui leur sont applicables. Cette protection est adaptée à la menace et peut être complète[1244] ou partielle. Les mesures limitent ou interdisent notamment des activités comme

---

[1240] Il peut en effet exister en ville des espèces endémiques, dont la disparition sera par conséquent irrévocable. Voir par exemple le cas d'une espèce de reptile et d'une espèce de crustacé endémiques de Gainesville en Floride, disparues peu après leur découverte : CURRY Tierra, « Two Florida Species Declared Extinct », *Center for Biological Diversity*, 5 octobre 2011.

[1241] Article L.411-1 du Code de l'environnement : « Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel ».

[1242] En réalité plusieurs listes en ce qui concerne les animaux, puisque ceux-ci sont catégorisés dans des listes séparées en fonction de leur classe taxonomique : mammifères, oiseaux, reptiles et batraciens, insectes, etc.

[1243] ROMI Raphaël, AUDRAIN-DEMEY Gaëlle et LORMETEAU Blanche, *Droit de l'environnement et du développement durable*, LGDJ, 2021, p. 434.

[1244] La protection complète prévoit l'interdiction de toute atteinte, soit :
« 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ;
2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ;

4.

la chasse, la pêche, la cueillette ou la capture. Parmi les interdictions peuvent aussi être concernés des aménagements comme les poteaux creux, qui s'avèrent être souvent des pièges fatals pour certaines espèces. En outre, il faut souligner que la protection vise certes les espèces, mais s'étend aussi à leur habitat[1245].

244. La protection des oiseaux par les directives européennes. Sous l'impulsion de l'Union Européenne, les oiseaux disposent d'une protection particulière en France. La directive concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite « directive oiseaux »,[1246] met en effet en place un régime de protection de tous les oiseaux présents naturellement sur le territoire de l'Union Européenne. Les espèces listées dans l'annexe 1 de la directive font l'objet d'une protection renforcée, nécessitant la mise en place par les États membres de zones de protection spéciales[1247]. Elles sont intégrées dans la liste des espèces protégées dans le cadre de l'article L. 411-1 du Code de l'environnement. L'annexe 2 prévoit une liste des oiseaux dont la chasse peut être autorisée[1248].

245. Les espèces protégées au Québec, chevauchement des législations. Le Québec connait la même répartition de la compétence de désignation des espèces protégées, à ceci près qu'elle revient au pouvoir provincial mais aussi fédéral. Ainsi, chacun de ces niveaux de gouvernement a adopté une législation relative à ce domaine : la Loi sur les espèces menacées ou vulnérables (LEMV)[1249] pour l'échelon provincial, et la Loi sur les espèces en péril (LEP)[1250] pour le fédéral. Chacune de ces législations dispose de sa propre liste des espèces concernées, mais plusieurs sont visées par les deux listes. L'affaire *Groupe Maison Candiac*[1251], dite « de la rainette faux-grillon », montre comment ces différentes législations peuvent se superposer et justifier une intervention fédérale, même en présence d'une décision provinciale (ici l'autorisation au titre de la LQE).

3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ;
4° La destruction, l'altération ou la dégradation des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que le prélèvement, la destruction ou la dégradation de fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites ;
5° La pose de poteaux téléphoniques et de poteaux de filets paravalanches et anti-éboulement creux et non bouchés. » (article L.411-1 du Code de l'environnement).

1245 Article L.411-1 3° du Code de l'environnement.

1246 Directive du 2 avril 1979, préc. note 213, voir aussi sa version consolidée : *directive concernant la conservation des oiseaux sauvages*, 30 novembre 2009, 2009/147/CE, JOUE du 26/01/2010.

1247 Certaines de ces zones peuvent être retrouvées dans des territoires urbains, comme par exemple la ZPS des sites de Seine-Saint Denis, de la vallée du Rhin de Strasbourg à Marckolsheim, des estuaire et marais de la Basse Seine, ou de la vallée de la Loire de Nantes aux Ponts-de-Cé et ses annexes.

1248 Voir *infra* La régulation des espèces présentes en ville.

1249 Loi sur les espèces menacées ou vulnérables (LEMV), RLRQ c. E-12.01.

1250 Loi sur les espèces en péril, LC 2002, c. 29.

1251 Cour d'appel fédérale, *Groupe Maison Candiac Inc.* c. *Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 88.

Ce contentieux, qui a abouti à l'abandon d'un projet d'aménagement, montre comment la présence d'espèces protégées sur un espace peut conduire à sa protection, y compris face à l'urbanisation. Cette solution est plus courante au Québec qu'en France, pour plusieurs raisons : la première repose sur la superposition de deux niveaux de législation, qui peuvent éventuellement porter sur les mêmes espèces et justifier l'intervention respective des gouvernements fédéraux et provincial. La seconde raison tient aux possibilités de dérogations, qui sont bien plus strictes dans le régime de protection au Québec qu'en France. Ces dérogations peuvent alléger les mesures de protection des espèces, voire permettre leur destruction ainsi que leur habitat.

2. Les conditions de dérogation au régime de protection des espèces

246. Les conditions cumulatives pour obtenir des dérogations en France. Le droit français permet d'obtenir une dérogation à l'interdiction de porter atteinte à une espèce protégée lorsque le porteur de projet justifie la réunion de trois conditions : l'absence de solution alternative à l'atteinte, ne pas nuire au maintien « dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle » et la poursuite d'un objectif reconnu[1252]. La première restriction porte donc sur l'exigence de justifier l'absence d'autres solutions satisfaisantes afin d'obtenir le même résultat que celui poursuivi par les mesures visées par la demande de dérogation[1253]. En ville, ces solutions alternatives dépendent de la nature de la nuisance, qui peuvent aller de solutions techniques et architecturales à des campagnes d'éducation, comme pour l'exemple de la gestion des coyotes à Montréal[1254]. La seconde limite porte sur la condition de maintenir les espèces protégées « dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle »[1255]. Elle permet de fixer des quotas de prélèvement maximum, qui correspondent à la limite d'individus pouvanta être retirés de la population de l'espèce concernée sans constituer un risque pour la pérennité de son maintien démographique. La pertinence de cette approche peut être interrogée dans le cadre des milieux

---

[1252] Article L.411-2 4° du Code de l'environnement. Les motifs de dérogations sont les suivants :
« a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ;
b) Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ;
c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ;
d) A des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes ;
e) Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié de certains spécimens. »
[1253] Article L.411-2 I) du Code de l'environnement.
[1254] Voir *infra*, §274
[1255] Article L.411-2 I) du Code de l'environnement.

urbains, selon qu'ils sont caractérisés ou non par le juge comme « aire de répartition naturelle » des espèces protégées. Il faut probablement poser l'hypothèse que cette condition peut écarter l'obtention de dérogations à la protection des espèces présentes naturellement dans certains milieux, y compris en ville, mais ne peut empêcher de porter atteinte à des espèces protégées qui étendraient leur aire de répartition. Dans ce contexte, les individus d'espèces protégées qui réapparaitraient en ville ne seraient par conséquent pas protégés avec la même rigidité que ceux dont la présence est avérée depuis plus longtemps, car les dérogations pour leur porter atteinte seraient plus faciles à obtenir. La troisième condition cumulative repose dans la poursuite d'un intérêt protégé. Parmi ces intérêts reconnus au soutien d'une dérogation, il faut relever la prévention des dommages aux propriétés et particulièrement « pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété »[1256]. La lettre du dispositif montre bien sa vocation rurale, même s'il permet d'envisager son application pour protéger à titre complémentaire toute « autre forme de propriété », y compris en ville. D'autres intérêts protégés peuvent faire l'objet d'une large interprétation par le juge, notamment « l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique »[1257]. C'est d'ailleurs pour cette raison impérative d'intérêt public majeur, notion par ailleurs assez floue[1258] parce qu'issue de la transposition directe du droit de l'Union Européenne[1259], que se fondent un bon nombre de demandes de dérogation.

247. Le cumul écarté au profit de l'examen de la raison impérative d'intérêt public majeur. Le motif de raison impérative d'intérêt public majeur peut être favorable à des projets d'aménagement urbain, comme de l'habitat collectif ou des infrastructures commerciales, d'autant plus que le juge effectue pour retenir cette qualification un contrôle comparable à celui du bilan coût-bénéfice[1260]. Cependant, ce contrôle est en réalité plus spécifique aux dérogations « espèces

---

1256 Article L.411-2 I)4°b) du Code de l'environnement.

1257 *Ibid.*

1258 Est par exemple d'intérêt public majeur l'exploitation d'une carrière de marbre créatrice de 80 emplois dans un département dont le taux de chômage est supérieur à la moyenne et qui permet l'extraction d'un marbre d'une grande qualité : CE, 3 juin 2020, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales*, n°425395; Il n'en est pas de même pour la création de 3,5 emplois dans le département de la Manche alors que le projet de carrière de sable « ne répondait pas à un besoin spécifique et que l'existence d'autres carrières dans un environnement proche suffisait aux besoins de la filière locale de transformation de granulats » : CE, 31 décembre 2021, *Association Manche* Nature, n°439766. Il ressort de ces deux dossiers que l'appréciation du juge de l'intérêt public majeur se fait au cas par cas à partir d'éléments très variés (y compris l'empreinte carbone de l'acheminement de marchandises !) qu'il appartient au porteur de projet de justifier.

1259 Le juge européen lui-même a été amené à en dresser les contours, voir not. : CJUE, Grande chambre, 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, n°C-411/17 ; CJUE, 16 février 2012, *Marie-Noëlle Solvay*, n° C-182/10.

1260 En ce sens : CE, 15 avril 2016, *Syndicat mixte du Piémont des Vosges et a.*, n°363638 (proportion des mesures de protection face aux autres intérêts publics et privés).

protégées ». Le Conseil d'État refuse en effet d'évaluer l'importance de l'atteinte aux espèces en l'assimilant à un coût du projet, mais il recherche à déterminer si ce dernier revêt un intérêt tel qu'il puisse être mis en balance avec l'impératif de protection de l'environnement. Ainsi, selon François Benech et Cécile Rolland,

> *« Il s'agit de vérifier que le projet est d'une " importance telle " qu'il justifie l'octroi d'une dérogation. En somme, l'intérêt public du projet doit être à ce point massif qu'il fait nécessairement céder le mur de protection dressé autour de certaines espèces de faune et de flore sauvages. »*[1261]

Dans le cadre de cette appréciation, les critères retenus par le juge pour mesurer l'importance d'un projet seront déterminants. Il faut ajouter que ces critères sont examinés dans le contexte local du projet :

> *« Il résulte [de ces dispositions] qu'un projet d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leur habitat ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, tels que notamment le projet urbain dans lequel il s'inscrit, à une raison impérative d'intérêt public majeur ».*[1262]

La mention de « projet urbain » par le Conseil d'État montre que son appréciation de la raison impérative d'intérêt public majeur du projet se fait en fonction des enjeux du territoire dans lequel celui-ci s'inscrit. En ce qui concerne le logement par exemple, le Conseil d'État a pu considérer qu'un projet qui permet de répondre à des besoins locaux pour la ville de Besançon, « tout en limitant l'étalement urbain par la construction de plus de mille logements favorisant la mixité sociale », répondait à la définition de la raison impérative d'intérêt public majeur[1263]. Il est intéressant de relever que les conclusions du rapporteur public dans le cadre de cette affaire justifiaient l'intérêt public majeur en estimant notamment qu'il contribue à « lutter contre l'étalement urbain et l'emprise sur des terres agricoles, limiter l'imperméabilisation des sols, favoriser un habitat à proximité des centres villes pour freiner l'usage de la voiture et éviter l'abandon des centres ville »[1264]. En revanche, cette qualification n'a pas été retenue pour un projet d'immeuble moins conséquent « eu égard notamment à la portée très locale des intérêts avancés »[1265]. Il peut donc

---

[1261] BENECH François, ROLLAND Cécile, « grands projets et raison impérative d'intérêt public majeur », Actualité juridique des collectivités territoriales, 16 juin 2021, n°6, p. 306.
[1262] Conseil d'État, 25 mai 2018, *SAS PCE*, n° 413267 (nos soulignements). Ce considérant est régulièrement repris depuis : voir Conseil d'État, 3 juin 2020, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales*, préc. note 1258 ; Cour administrative d'appel de Bordeaux, 22 mars 2022, n° 21BX01297 ; Cour administrative d'appel de Lyon, 16 mars 2022, n° 20LY00289 ; Cour administrative d'appel de Bordeaux, 19 octobre 2021, n° 19BX02071.
[1263] Conseil d'État, 3 juillet 2020, *Les Jardins des Vaîtes*, n° 430585.
[1264] Stéphane HOYNCK, conclusions sur CE, 3 juillet 2020, préc. note 1263.
[1265] Tribunal administratif de Bastia, 3 octobre 2019*M.S, SCI F.*, n°1800042.

sembler que la présence d'espèces protégées en ville ne soit pas un obstacle insurmontable au développement, à condition toutefois de justifier d'un intérêt public majeur, à géométrie variable selon les enjeux du projet et les contextes territoriaux, et de respecter les deux autres conditions, à savoir l'absence de solution alternative et un impact limité, qui sont cumulatives[1266].

248. Examen de la demande de dérogation. La demande de dérogation sera adressée dans la plupart des cas au préfet[1267], ou exceptionnellement au ministre de l'Environnement, lorsqu'elle concerne certaines espèces de vertébrés[1268] ou des opérations de recherche ou d'éducation de grande ampleur[1269]. En ce sens, la présence en ville d'individus appartenant à une espèce protégée peut créer des situations de superposition entre des politiques menées dans le cadre de compétences décentralisées de développement urbain et la protection étatique des espèces. La tendance jurisprudentielle à se référer au « projet urbain » pour qualifier la raison impérative d'intérêt public majeur incite à motiver la demande de dérogation en fonction des enjeux territoriaux, parmi lesquels peut figurer la densification urbaine . Il peut cependant en résulter des situations dans lesquelles un projet d'aménagement conforme aux documents et orientations d'urbanisme devra être évalué par le préfet ou le ministre au regard de la raison impérative d'intérêt public majeur, ce qui peut amener ces autorités à se prononcer incidemment sur l'opportunité des orientations d'urbanisme. L'évocation du « projet urbain » par les juges peut servir à désamorcer cette tension en replaçant l'appréciation de l'intérêt public majeur dans un contexte local plus respectueux des politiques menées par les autorités compétentes en matière d'urbanisme. L'intérêt public majeur est en effet plus difficile à justifier à l'égard d'enjeux nationaux que locaux lors d'opérations d'aménagement.

249. Les dérogations au Québec, un régime plus restrictif. La LEMV au Québec prévoit un régime de dérogation similaire au système français, avec une autorisation délivrée par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques[1270]. Plusieurs différences avec le régime adopté en France sont cependant à relever : en premier lieu, l'autorisation délivrée par le ministre peut fixer des conditions financières de compensation[1271] ; en second lieu,

---

[1266] En ce sens, voir not. Conseil d'État, 9 oct. 2013, *SEM Nièvre Aménagement*, n° 366803.
[1267] Article R. 411-6 du Code de l'environnement.
[1268] Article R. 411-8 du Code de l'environnement.
[1269] Article R. 411-7 du Code de l'environnement.
[1270] Article 18 de la LEMV.
[1271] Là où la compensation en France n'entre pas en compte dans la demande de dérogation, mais au sein de l'évaluation environnementale ou de l'étude d'impact des projets. À ce titre, la compensation ne sert pas d'argument en faveur de l'autorisation ou non des projets. En revanche, l'autorisation environnementale délivrée par le préfet tient lieu de dérogation aux dispositions de l'article L.411-1 du Code de l'environnement (article L.181-2 du Code de l'environnement).

elle n'exige pas de justifier l'absence de solutions alternatives. En revanche, le ministre, lorsqu'il examine une demande de dérogation, doit tenir compte :

> *« des objectifs poursuivis par le demandeur, de la nature de l'activité projetée et de son impact sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables et sur leurs habitats, de la compétence et de l'expérience du demandeur ainsi que des mesures de protection, de mitigation et de contrôle propres à assurer des conditions de vie favorables aux espèces floristiques menacées ou vulnérables ou à leurs habitats. »*[1272]

Les responsabilités du pétitionnaire sont assez similaires à celles existant en France, même si la rédaction ici tend à l'établissement d'obligations positives (mesures de protection, de mitigation et de contrôle) plutôt que négatives (ne pas nuire au maintien dans un état de conservation favorable)[1273]. Il apparait cependant que l'examen mené à l'appui de la décision se rapproche d'un bilan des coûts et bénéfices du projet. Les mesures de compensation permettent aussi de rééquilibrer ce bilan.

La protection des espèces prévue par la LEP est plus stricte en ce qui concerne les possibilités de dérogations. Le ministre canadien responsable de l'espèce[1274] ne peut en effet autoriser une activité « touchant une espèce sauvage inscrite, tout élément de son habitat essentiel ou la résidence de ses individus »[1275] que s'il estime qu'il s'agit :

> *« a) [de] recherches scientifiques sur la conservation des espèces menées par des personnes compétentes;*
> *b) [d']une activité qui profite à l'espèce ou qui est nécessaire à l'augmentation des chances de survie de l'espèce à l'état sauvage;*
> *c) [d']une activité qui ne touche l'espèce que de façon incidente. »*[1276]

Les possibilités de dérogations sont donc encadrées de manière plus stricte sous le régime de la LEP que de la LEMV. Le ministre fédéral est par ailleurs tenu, lorsqu'il « estime que l'espèce est exposée à des menaces imminentes pour sa survie ou son rétablissement »[1277], de recommander l'adoption de mesures pour parer à cette menace. Ces mesures sont précisées par le gouverneur en

---

[1272] Article 18 LEMV, alinéa 3, nos soulignements.
[1273] Cette différence est relativisée par ailleurs par l'articulation dans le système français avec la séquence ERC (éviter-réduire-compenser) lorsque le projet est soumis à évaluation environnementale (voir note 1046).
[1274] L'identification du ministre compétent dépend en effet de l'espèce concernée. Selon l'article 1 de la LEP, le ministre compétent est en effet :
a) En ce qui concerne les individus présents dans les parties du territoire domanial dont la gestion relève de l'Agence Parcs Canada, le ministre responsable de celle-ci;
b) en ce qui concerne les espèces aquatiques dont les individus ne sont pas visés par l'alinéa a), le ministre des Pêches et des Océans;
c) en ce qui concerne tout autre individu, le ministre de l'Environnement.
[1275] Article 73 (1) de la LEP.
[1276] Article 73(2)de la LEP.
[1277] Article 80(2) de la LEP.

conseil par un décret d'urgence. Ici aussi, la marge de discrétion dévolue aux ministres canadiens de l'Environnement est relativement restreinte. En effet, dans le contentieux de la rainette faux-grillon de l'Ouest, la ministre avait en premier lieu considéré que le projet local de développement ne représentait pas une menace pour l'espèce, car son impact était seulement local. Cette analyse a été invalidée par les juges, qui ont refusé que la menace soit appréciée à l'échelle du territoire canadien :

> *« [77] […] Non seulement la ministre a-t-elle écarté d'une manière arbitraire et capricieuse l'opinion scientifique des experts de son ministère et de l'équipe de rétablissement de la rainette faux-grillon, mais suivre la logique ministérielle mène à un résultat absurde et contraire à la Loi : tant que les individus de l'espèce sont menacés localement par l'action humaine, il ne peut y avoir de menace imminente puisque les autres individus ailleurs au pays ne sont pas menacés nationalement.*
>
> *[78] D'un point de vue de sa mécanique complexe, la Loi fédérale envisage l'habitat essentiel de l'espèce comme un tout, chaque partie de celui-ci contribuant à la survie et au rétablissement de l'espèce au Canada. »*[1278]

L'argument qui écarte l'intervention du ministre fédéral en justifiant du caractère local de la menace n'est donc pas retenu par les juges, qui constatent que la loi accorde une marge d'appréciation restreinte au ministre de l'Environnement.

Il apparait que le statut d'espèce protégée, en France comme au Québec, fasse office de garde-fou en permettant l'intervention de l'État en milieu urbain sur la base de sa compétence en matière d'environnement. Il peut ainsi permettre de conserver en ville des espaces pour préserver des habitats d'espèces identifiées en raison de leur vulnérabilité[1279]. Cette protection reste cependant relative dans le cadre de la LEMV ou de la protection en droit français, des dérogations restant possibles et ouvrant la voie à une négociation ou un dialogue entre les autorités déconcentrées et décentralisées autour des projets qui pourraient porter atteinte à des espèces protégées. Les espèces qui ne justifient pas d'un tel caractère ne pourront cependant pas bénéficier de cette protection étatique.

B. La nécessaire protection de la biodiversité ordinaire

250. La protection de l'environnement en droit est traditionnellement adossée à une vision anthropocentrique qui associe un intérêt accru pour la nature perçue comme préservée, sauvage et remarquable. En calque du fonctionnement économique, la rareté crée de la valeur. Bien

---

[1278] Cour fédérale, *Centre québécois du droit de l'environnement c. Canada (Environnement)*, 2015 CF 773 (CanLII).
[1279] Voir infra, A. L'application ponctuelle en ville de régimes de protection stricte d'espaces naturels.

que cette approche soit fondée sur une logique de préservation des espèces, qui ne pourrait se réaliser sans leur maintien démographique, elle ne peut suffire. En effet, les critères de rareté, de vulnérabilité ou de caractère remarquable excluent tout un pan de la nature, qui est parfois caractérisée comme ordinaire. Comment le droit peut-il prendre en compte cette biodiversité ? Aline Treillard, dans ses travaux de thèse[1280], propose des pistes, à travers le concept de biodiversité ordinaire, la généralisation de la protection de la nature et la subjectivisation du droit à l'environnement. Elle souligne par ailleurs les mutations qu'une telle reconnaissance pourrait induire dans l'ordonnancement juridique en recréant une unité à partir des compétences disséminées du droit de la protection de l'environnement. À ce titre, un tel concept permettrait de réunir en ville autour d'un même enjeu les statuts différents des espèces qui peuvent y être présentes.

251. Les espèces ordinaires par leur distribution sur le territoire. La nature peut être qualifiée d'ordinaire sur la base de deux approches. La première, biologique, opère un rapprochement avec les espèces communes et s'appuie sur les aires de distribution des espèces et leur degré de spécialisation. Dès lors, les espèces généralistes[1281] dont la présence sur le territoire est étendue peuvent être qualifiées d'ordinaires[1282]. À partir de cette définition, une large partie des espèces représentées en ville entrent dans cette catégorie, car c'est justement leur caractère adaptable qui leur permet de perdurer dans les conditions associées au milieu urbain. Cette approche, établie sur la représentation des espèces au sein du territoire, ne rend cependant pas suffisamment visible la disparité qui peut exister entre deux zones biogéographiques ou du fait des pressions exercées par les activités humaines. Ainsi, certaines espèces ordinaires dans une zone pourront ne pas être représentées en milieu urbain et leur apparition dans ces écosystèmes pourra être, en réalité, extraordinaire. Par ailleurs, les espèces ordinaires ne sont pas pour autant préservées du déclin généralisé de la biodiversité. Elles sont en revanche moins souvent étudiées et leur raréfaction peut donc se faire de manière moins remarquée que pour les espèces identifiées comme vulnérables[1283].

[1280] TREILLARD Aline, *L'appréhension juridique de la nature ordinaire*, thèse de droit public, Université de Limoges, 2019.
[1281] Généraliste « désigne une espèce sans exigences écologiques strictes donc d'une niche écologique potentielle étendue Ainsi, les prédateurs « généralistes », capables de capturer un nombre élevé de types de proies s'opposent aux spécialistes ne consommant qu'un petit nombre d'espèces » (RAMADE François, 2008, *op. cit.*. note 322, entrée « généraliste »).
[1282] A. TREILLARD, *op. cit.* note 772, p.30.
[1283] Voir en ce sens : JANSEN Florian, BONN Aletta, BOWLER Diana E. *et al.*, « Moderately common plants show highest relative losses », *Conservation Letters*, n°13, 2020.

252. Les espèces ordinaires par leur présence dans le quotidien. Une deuxième approche de « l'ordinaire », plus subjective, est basée sur la perception des espèces. Selon cette approche, l'ordinaire correspond au familier[1284], à la nature qui partage le quotidien, tandis que les espèces qu'il est rare de côtoyer forment « le sauvage ». Il est ainsi possible de distinguer plusieurs cercles de proximité, qui peuvent former un gradient de la nature ordinaire à la nature sauvage. Encore une fois, les espèces régulièrement représentées en ville correspondent à la définition de cette nature ordinaire. La conséquence de cette catégorisation est cependant double : en premier lieu, elle ne rend pas compte de l'état de conservation de l'espèce concernée, laquelle peut être menacée, voire endémique, bien que familière, et en second lieu, elle participe au processus d'invisibilisation et de dévalorisation de l'environnement en ville. Le « paradoxe du pigeon »[1285] montre cependant l'intérêt de cette nature ordinaire pour la conservation plus généralement, car elle a le potentiel de rétablir un lien entre les humains et le reste de la nature. Ce lien, qui constitue pour chacun une expérience individuelle, favorise par la suite la volonté de préserver l'environnement et l'acceptabilité des politiques et réglementations dans ce sens[1286]. En d'autres termes, plus la nature semble familière, plus elle peut remplir un rôle de sensibilisation aux enjeux de la protection de la biodiversité. En ce sens, les espèces représentées en ville peuvent être considérées comme « ambassadrices du vivant ». Leur statut ne reflète cependant pas cette importance, car elles ne bénéficient pas forcément de mesures de protection particulières, ni même parfois de reconnaissance.

253. La classification des espèces en droit français, fragmentation du régime de la biodiversité. En droit français, il n'existe en effet pas de régime juridique commun pour les espèces ordinaires. Des nomenclatures sont établies pour identifier en premier lieu des espèces domestiques ou cultivées. Parmi celles qui ne figurent pas dans ces listes, certaines peuvent être protégées en vertu d'un « intérêt scientifique particulier, [leur] rôle essentiel dans l'écosystème ou [des] nécessités de la préservation du patrimoine naturel »[1287]. Ces critères permettent de caractériser ces espèces comme vulnérables ou menacées et de les distinguer ainsi de la biodiversité ordinaire. En dehors de ces espèces protégées, d'autres nomenclatures peuvent ensuite être constituées pour démarquer d'autres espèces en fonction des nuisances qu'elles peuvent provoquer ou de la

---

1284 A. TREILLARD, *op. cit.* note 772, p. 31.

1285 DUNN Robert R., GAVIN Michael C., SANCHEZ Monica C. *et al.*, 2006, *op. cit.* note 772 ; voir aussi : SKANDRANI, Zina, DANIEL, Lucie, JACQUELIN, Lauriane, LEBOUCHER, Gérard, BOVET, Dalila, PRÉVOT, Anne-Caroline. « On Public Influence on People's Interactions with Ordinary Biodiversity ». PLoS ONE vol. 10, nº 7 (8 juillet 2015) ; RATZKE, Leonie. « Revealing preferences for urban biodiversity as an environmental good ». Ecological Economics n° 212 (1er octobre 2023).

1286 *Ibid.*

1287 Article L.411-1 du Code de l'environnement.

possibilité de les chasser[1288]. Ainsi, il existe les catégories d'espèces susceptibles d'occasionner des dégâts, ou de gibier. Ces catégories n'ont cependant pas pour objet d'organiser une protection mais plutôt les modalités pour le prélèvement et la destruction[1289]. Il faut par ailleurs relever la survivance d'une catégorie pouvant être qualifiée de résiduelle, issue du Code rural : les bêtes fauves.

254. Les bêtes fauves en France : catégorie résiduelle ou statut de la biodiversité ordinaire ? Certaines espèces, au surplus des catégories existantes, restent en France dans une relative indétermination juridique. Il en est ainsi des espèces qui ne sont ni domestiques, ni gibiers, ni susceptibles d'occasionner des dégâts, ni protégées. Elles sont parfois qualifiées par le terme de « bêtes fauves », qui est un héritage du Code rural. Cette catégorie s'avère moins rare qu'il n'y paraît, y compris en ville. C'est notamment la situation du rat surmulot (ou « rat d'égout », *rattus rattus*). Le ministère de l'Environnement a, à son sujet, précisé en réponse à une question parlementaire :

> *[la jurisprudence relative à la chasse] considère que les taupes, campagnols, rats et souris ne sont pas du gibier. Le rat surmulot n'a donc pas de raison de figurer parmi les espèces susceptibles d'être classées nuisibles. N'ayant de ce fait pas de statut juridique particulier, l'espèce peut faire l'objet de mesures de lutte pour prévenir les dégâts dont elle est à l'origine sans encadrement règlementaire particulier. Il convient uniquement d'utiliser des méthodes de lutte sélectives, proportionnées aux dégâts commis et ne constituant pas des mauvais traitements ou actes de cruauté.*[1290]

Cette analyse est critiquable, car elle opère une confusion entre gibier et espèces non-domestiques comme critère nécessaire au classement en espèce susceptible d'occasionner des dégâts (en l'état du droit positif de l'époque : « nuisibles »). Elle reste cependant pertinente quant aux conséquences en termes de protection de l'absence de statut juridique particulier pour cette espèce, notamment à l'égard de leur manque de protection législative.

255. L'hypothèse d'un nouveau statut des espèces ordinaires en ville sur le fondement de l'éthique du voisinage. L'éthique du voisinage, telle que développée plus haut[1291], fonde une approche de la vie en proximité compatible avec l'altérité. Dans ce cadre, il convient d'accepter la présence des espèces appartenant à la biodiversité urbaine, non plus selon une approche justifiée par leur intérêt ou leur vulnérabilité, mais comme un donné. Ces espèces sont présentes, car elles en ont -en quelque sorte- le droit. Dès lors, leur protection découle de leur existence en ville. Elle n'est pas cependant illimitée, car l'éthique du voisinage intègre l'idée d'un

---

[1288] Voir *infra*, §275 et suivants.
[1289] Bien qu'à cet égard les deux approches ne soient pas exclusives l'une de l'autre. Ainsi, pour les espèces chassables, la limitation de la période de chasse, des quotas de prélèvement et des moyens pourra être regardée comme une mesure de protection en ce qu'elle restreint l'atteinte à l'espèce.
[1290] Réponse n° 104031, JORF du 26/12/2006, p.12620.
[1291] Voir *supra,* L'intégration de la protection de la biodiversité urbaine dans l'ordre public par l'éthique du voisinage.

seuil de tolérance. Ainsi, il convient d'adapter les activités humaines à la cohabitation avec ces espèces, mais aussi d'envisager des moyens de limiter les nuisances qu'elles sont susceptibles de causer.

256. CONCLUSION DU PARAGRAPHE. Le régime juridique des espèces protégées peut avoir vocation à s'appliquer en ville. Le statut de protection qu'il leur confère peut cependant entrer en conflit avec d'autres intérêts et activités en milieu urbain. Le législateur a généralement permis des dérogations à ce statut. En France particulièrement, cette faculté est très ouverte, et semble rendre très relative la protection des espèces en ville. Il n'existe par ailleurs pas à ce jour de reconnaissance de la biodiversité ordinaire, tant en France qu'au Québec, et celle-ci se situe dans les interstices du droit de l'environnement. Une approche de la protection des espèces appartenant à la biodiversité urbaine fondée sur l'éthique du voisinage peut contribuer à la reconnaissance de la biodiversité urbaine en acceptant la présence des espèces comme un état de fait, mais aussi en envisageant de mettre en œuvre des mesures pour contrôler les nuisances qu'elles sont susceptibles de causer.

§2. Le contrôle des espèces présentes en ville

257. Les espèces présentes en ville n'y sont pas toutes les bienvenues. Les conflits qui peuvent naître de la cohabitation avec les espèces en ville sont généralement la première appréhension de cet enjeu par les politiques publiques, même s'il apparait que parfois l'impact de ces espèces relève surtout de la nuisance et est alors une question de perception par les habitants[1292]. En tout état de cause, ces conflits d'usage justifieront des interventions afin de faire cesser le trouble. Il s'agira alors de contrôler les espèces présentes en ville à l'origine de ces nuisances. Par ailleurs, les villes peuvent aussi représenter un point d'entrée important pour les espèces envahissantes et par conséquent un terrain prioritaire dans la lutte contre leur propagation. Ces deux aspects justifient une approche interventionniste des espèces présentes en ville. Il peut être tentant d'opposer ces interventions de contrôle[1293] à une posture de protection. Ces deux approches ne sont cependant pas incompatibles, notamment en ce qui concerne la gestion des espèces présentes en ville. L'environnement urbain étant caractérisé par des phénomènes de surreprésentation de certaines espèces, le contrôle de celles-ci peut au contraire libérer des niches écologiques et créer des opportunités pour d'autres espèces qui pourront ainsi enrichir la biodiversité urbaine. La promotion de cette dernière peut donc justifier des approches

[1292] Voir *supra*, Le trouble anormal de voisinage et la protection de la biodiversité urbaine.
[1293] Selon le terme consacré, bien qu'illusoire quant à l'étendue du contrôle réellement exercé par les êtres humains sur les processus du vivant. Voir *supra*, §146. Appréhender la perte de contrôle.

interventionnistes. Le contrôle des espèces présentes en ville doit suivre une approche graduée, qui permet de déterminer les mesures de gestion appropriées (A). Dans certains cas, il restera nécessaire de mettre en œuvre des mesures de régulation des populations d'espèces (B).

A. La gradation nécessaire de la gestion des espèces présentes en ville

258. Le contrôle (ou « la gestion ») des espèces présentes en ville passe par plusieurs modalités, qui peuvent aller de l'exclusion et l'effarouchement jusqu'à la capture. Dans le cadre de l'éthique du voisinage, il est pertinent de toujours privilégier les approches les moins préjudiciables aux espèces et aux individus. C'est l'approche qui est adoptée en droit québécois, alors que le droit français conditionne le mode de gestion à la classification des espèces. La gestion de la flore et la faune appropriée reste néanmoins ambiguë en ville, alors que leur présence n'est pas dénuée d'impacts potentiels.

1. L'application de l'éthique du voisinage

259. L'éthique du voisinage à l'origine d'une approche graduée de la gestion des espèces urbaines. L'éthique du voisinage inspire une certaine approche de la coexistence[1294], qui implique d'accepter la présence de la biodiversité urbaine et d'une partie des nuisances qu'elle est susceptible de causer. Dans ce cadre, l'intervention pour réduire ou mettre fin à ces nuisances doit privilégier les méthodes les moins dommageables pour les espèces ou leurs individus. En premier lieu, la philosophie de la gestion doit résider dans la proportionnalité et dans l'absence d'intervention autant que possible. L'éthique du voisinage implique en effet d'accepter un certain niveau de nuisance, au-delà duquel est constitué le trouble anormal. En deçà de ce seuil, il s'agit donc d'accepter la présence en ville d'espèces, qui sont amenées à évoluer et -dans le meilleur des cas- à se multiplier. Lorsqu'une nuisance devient trop importante, des mesures de gestion doivent être mises en œuvre, dans une logique progressive. Il s'agit alors de favoriser des approches qui permettent par exemple d'éviter le contact entre les populations animales et humaines lorsqu'il peut être dangereux, par des aménagements qui permettent aux animaux de contourner des points de rencontre ou de se cacher. Des mesures préventives peuvent être imposées pour les bâtiments, afin de réduire les possibilités d'entrée d'espèces susceptibles de créer des nuisances. Les mesures peuvent aussi relever de l'effarouchement, comme la diffusion d'ultrasons ou d'enregistrements de

[1294] Voir *supra*, L'intégration de la protection de la biodiversité urbaine dans l'ordre public par l'éthique du voisinage.

cris d'alerte ou de prédateurs[1295], ou des effaroucheurs visuels[1296]. Lorsque ces mesures ne suffisent pas, la capture ou la destruction peut alors être envisagée. Elles doivent alors encore une fois être proportionnées et ciblées. Le professeur Clergeau évoque en ce sens la nécessité d'une gestion intégrée en ville qui passe par le suivi des populations, l'étude du comportement de l'espèce et la gestion des ressources dont elle peut disposer, afin d'anticiper les effets de l'intervention sur les populations et d'éviter de seulement déplacer les nuisances[1297]. Cette approche graduelle peut être retrouvée dans le droit québécois.

2. Une gradation présente en droit québécois

260. L'approche graduée de la gestion des animaux en droit québécois. Le droit québécois prévoit un régime de protection limitée mais générale : la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune[1298] interdit de tuer ou capturer un animal dangereux ou agressif lorsqu'il est possible de l'effaroucher ou de prévenir les dégâts qu'il est susceptible de causer[1299]. Cette protection est limitée aux animaux sauvages[1300]. La mise en œuvre de cette approche est par exemple illustrée par la gestion du coyote par la ville de Montréal. Celle-ci a en effet mis en place depuis 2018 un plan de gestion qui établit le cadre de la cohabitation avec le coyote en ville[1301]. Ce plan repose sur trois volets : le premier est consacré à l'étude du comportement de l'espèce, le deuxième à l'information et l'éducation des habitants et le dernier prévoit des mesures d'intervention. Ces dernières, qui peuvent aller jusqu'à la capture et l'euthanasie des individus les plus agressifs, se concentrent en premier lieu sur la prévention, notamment par de l'effarouchement afin d'éviter l'habituation des coyotes à la présence humaine. Ainsi, le risque causé par chaque individu est évalué en fonction de son comportement (évitement, indifférence, agressivité) et les mesures sont adaptées à l'échelle de l'animal. Cette approche nécessite un mécanisme de suivi très détaillé, alimenté par les habitants qui sont invités à signaler toute rencontre avec un coyote. Ce plan de

---

[1295] HAMBLING David. « Infrasound system scares birds away from planes ». *New Scientist*, vol 217, nº 2900 (19 janvier 2013), p.22. SUMMERS R. W. « The effect of scarers on the presence of starlings (Sturnus vulgaris) in cherry orchards ». *Crop Protection* vol. 4, nº 4 (1er décembre 1985), pp. 520-528.

[1296] Ces effaroucheurs peuvent prendre la forme de dispositifs pour refléter la lumière, ou de leurres ressemblant à des prédateurs. Pour une comparaison de l'efficacité de différents types d'effaroucheurs sur des populations d'oies sauvages en milieu agricole : ROBAI Christine I., NYAGA Justin M., KARURI Hannah, ELMBERG Johan et MÅNSSON Johan. « Reducing the number of grazing geese on agricultural fields - Effectiveness of different scaring techniques ». *Crop Protection* n°177 (1 mars 2024).

[1297] CLERGEAU Philippe. « La maîtrise des oiseaux en milieu urbain ». *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 1995, n°26, pp.5-12.

[1298] Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, RLRQ, c. C-61.1.

[1299] Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, article 61.1.

[1300] Voir *supra,* note 1236.

[1301] VILLE DE MONTRÉAL, « plan de gestion – la présence du coyote à Montréal » (en ligne, accès le 14/09/2024 : https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/GRANDS_PARCS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/plan_gestion_coyote.pdf).

gestion permet de satisfaire une approche inspirée de l'éthique du voisinage, en n'envisageant les interventions que dans une logique de gradation et seulement lorsque les nuisances ou les risques deviennent trop importants.

3. Une gestion déterminée par la qualification des espèces en droit français

261. La classification des espèces encore centrale dans le mode de gestion des individus en droit français. Les mesures de gestion diffèrent en fonction de l'appartenance des individus à une espèce protégée, chassable, susceptible d'occasionner des dégâts ou une bête fauve. Ainsi, le régime juridique des espèces protégées peut être partiellement assimilé à une approche graduée en tant qu'il exige de justifier de l'inexistence de solutions alternatives satisfaisantes afin d'obtenir une dérogation à la protection. Il faut cependant rappeler que cette condition est cumulative avec la poursuite d'un intérêt protégé et le maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable[1302]. Ce régime ne permet donc pas, en principe, d'envisager des mesures de gestion sur la seule base des nuisances perçues. Il sera en effet nécessaire, pour justifier la mise en œuvre de mesures d'effarouchement par exemple, qu'elles soient justifiées par la poursuite d'un intérêt protégé.

262. Régime de gestion des bêtes fauves. Le régime applicable aux bêtes fauves pourrait se rapprocher d'une démarche graduée. En effet, celles-ci ne peuvent faire l'objet de capture ou de destruction qu'en cas de dommages, même si ces dispositions sont élargies « si la présence de la bête fauve sur la propriété paraît constituer un péril certain ou si ladite bête est trouvée dans une situation telle que le dommage peut être considéré comme imminent »[1303]. Cette catégorie permet à « tout propriétaire ou fermier [de] repousser ou détruire […] les bêtes fauves qui porteraient dommage à ses propriétés »[1304]. Les espèces appartenant à cette catégorie ne sont pas déterminées par la loi ou le règlement, mais par la jurisprudence[1305]. Sont cependant expressément écartés de ces dispositions les sangliers ou du grand gibier lorsqu'un plan de chasse organise leur prélèvement, ainsi que -de manière logique- les espèces protégées au titre de l'article L. 411-1 du Code de l'environnement[1306]. Il faut donc relever que ce régime envisage une possibilité limitée de gradation (repousser ou détruire), conditionnée par un seuil de nuisance (le dommage

---

[1302] Voir *supra,* §246 Les conditions cumulatives pour obtenir des dérogations en France.
[1303] Cour de cassation, Chambre criminelle, 17 décembre 1968, 68-91049, bull. crim. n°344.
[1304] Article L.427-9 du Code de l'environnement.
[1305] Voir en ce sens : ASTOUL DELSENY Julien. « Dispositifs législatifs et réglementaires du Code de l'environnement relatifs à la destruction des spécimens d'espèces non domestiques », *in* LUGLIA Rémi (dir.), Sales bêtes ! Mauvaises herbes !, Presses universitaires de Rennes, 2018, pp.141-149.
[1306] Article R.427-27 du Code de l'environnement.

imminent ou actuel[1307]. Cette approche est limitante, car elle ne permet pas d'envisager d'autres modes de gestion, comme par exemple la régulation des populations par la stérilisation.

263. Régime de gestion des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts. En ce qui concerne les espèces susceptibles d'occasionner des dégâts[1308], la situation est diamétralement opposée à une approche graduée. Leur régime, hérité du droit rural, organise leur gestion en termes de lutte. La dénomination d'espèce susceptible d'occasionner des dégâts, apparue avec la Loi biodiversité, vient en substance remplacer celle critiquée d'espèce « nuisible ». Cette neutralisation du langage n'est cependant qu'apparente car elle ne change pas le fond du dispositif qui ouvre la possibilité au « propriétaire, possesseur ou fermier [de], en tout temps, détruire sur ses terres » ces espèces[1309]. La distinction entre ces espèces et les bêtes fauves porte donc sur l'ouverture du droit de destruction au possesseur ainsi qu'au propriétaire ou fermier, et ce en tout temps. Ce droit peut même, sous certaines conditions, se muer en une obligation de destruction[1310]. Il ne s'agit donc pas ici de conditionner les mesures de gestion à un seuil de nuisance, puisque c'est la classification dans la liste des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts qui conditionne ces modalités, exclusivement envisagées sous l'angle de la destruction.

4. Le régime ambigu de la faune et de la flore appropriée

264. Nuisances et risques naissant des individus d'espèces appropriées. La faune et la flore sans maitre en ville ne sont pas les seules susceptibles de causer des nuisances ou des dégâts. L'examen plus tôt des troubles anormaux de voisinage a permis de mettre en évidence comment la flore appropriée peut dépasser le seuil de la nuisance tolérable, en causant des dommages aux bâtiments ou en constituant des risques (chute de branche, espèces toxiques, etc.).

1307 Il faut cependant relever que la jurisprudence a élargi ce critère au dommage réalisé mais récent. Il existe en effet un « délai à faire » (restreint) pendant lequel le propriétaire peut réagir après le dommage réalisé : « par exemple après qu'un renard a tué des volailles dans une volière, le fait de l'abattre alors qu'il franchit les limites de la propriété en s'enfuyant respecte le principe du délai à faire très restreint. Le fait de poursuivre l'animal hors du terrain, puis de l'abattre plusieurs heures après cette poursuite, est par contre illégal car hors délai » (J. ASTOUL DESTENY, 2018, préc. note 1305, à la p.148.

1308 Article L.427-8 du Code de l'environnement.

1309 *Ibid.*

1310 Ce droit devient en effet une obligation dès lors que le propriétaire -ou le détenteur du droit de chasse- a constitué son terrain en réserve de chasse ou au contraire s'est opposé à la chasse. Celui-ci « est tenu de procéder ou de faire procéder à la destruction des animaux susceptibles d'occasionner des dégâts et à la régulation des espèces présentes sur son fonds qui causent des dégâts ». Cette disposition interroge sur la teneur du droit de détruire les espèces susceptibles d'occasionner des dégâts (ESOD), qui semble ici plus contraignant sur les terrains où la chasse n'est pas ouverte à autrui. Faut-il en comprendre qu'hors l'hypothèse où le propriétaire a entendu retirer son terrain de ceux qui appartiennent au territoire de chasse lors de la constitution d'une association communale de chasse agréée (ACCA), celui-ci n'est pas tenu de lutter contre les ESOD ? Dans les villes, où les ACCA n'existent pas (voir *infra* §287), le propriétaire d'un terrain est-il donc libre de procéder ou non à la destruction des ESOD présentes sur son terrain ? Il est difficile de répondre à cette question en l'état du droit positif.

En ce qui concerne les animaux de compagnie, ils peuvent aussi être à l'origine de telles nuisances. Les plus évidentes sont les risques de morsure par les chiens, mais l'émergence de la catégorie des nouveaux animaux de compagnie peut amplifier ce risque, avec des espèces potentiellement très venimeuses (araignées, serpents, etc.). Au-delà des risques que les animaux de compagnie peuvent causer à des intérêts humains, il s'agit de relever leur impact potentiel sur les écosystèmes. Ainsi, les chats domestiques sont à l'origine d'une prédation très importante sur la faune sauvage, en particulier les petits mammifères et les oiseaux[1311]. Par ailleurs, la flore et la faune appropriée ont le potentiel, en échappant à la garde de leur maître, de devenir des espèces envahissantes[1312].

265. Un régime fondé sur l'appropriation. Les individus appartenant à ces espèces se distinguent des autres espèces traitées jusqu'ici par un lien à un propriétaire. Il convient de relever l'ambiguïté du droit au Québec et en France qui distingue des espèces domestiques et non-domestiques sur le fondement d'une classification par espèce qui ne se confond pas avec le régime des animaux de compagnie. Il existe en effet des espèces non-domestiques appropriées, telles que les nouveaux animaux de compagnie par exemple[1313]. Par ailleurs, le critère en France pour l'identification des plantes cultivées repose sur la semence ou la plantation à des fins agricole ou forestière[1314]. Les plantes d'agrément et d'ornementation, qui ne sont pas cultivées à ces fins, ne doivent donc pas forcément faire partie du catalogue des plantes cultivées. Il semble qu'à l'égard de cette faune et de cette flore, la classification de domestique ou cultivée ne permette pas de déterminer leur régime juridique, qui est en réalité fondé sur leur appropriation et sur la responsabilité du gardien[1315]. Les espèces domestiques et non-domestiques, lorsqu'elles sont

---

1311 Voir en ce sens : PAVISSE Roman, VANGELUWE Didier, CLERGEAU Philippe. « Domestic Cat Predation on Garden Birds: An Analysis from European Ringing Programmes ». *Ardea* vol. 107, nº 1, (8 mai 2019) p. 103 ; EICHSTADT, Romain, « Impact de la prédation du chat domestique (*felis catus*) sur la faune sauvage : enquête auprès de propriétaires français portant sur la perception de cette problématique et de mesures de contrôle proposées », thèse de médecine vétérinaire, faculté de médecine de Créteil, (15 décembre 2020). La pression de prédation exercée par les populations de chats domestiques est d'autant plus importante qu'ils représentent une densité exceptionnelle de prédateurs face à une densité de proie relativement plus faible (BAKER Philip J., MOLONY Susie E,. STONE Emma, CUTHILL Innes C., HARRIS Stephen. « Cats about Town: Is Predation by Free-Ranging Pet Cats Felis Catus Likely to Affect Urban Bird Populations? » *Ibis* vol. 150, nº s1, (2008), pp. 86-99 ; LOSS Scott R., WILL Tom et MARRA Peter P., « The impact of free-ranging domestic cats on wildlife of the United States », *Nature Communications*, n°4, (2013).

1312 Voir par exemple l'envahissement causé par la tortue de Floride (*Trachemys scripta elegans*), ou l'émergence des perruches à collier comme espèces invasives, après la fuite d'individus destinés à la vente : BERTHIER Alizé, CLERGEAU Philippe, RAYMOND Richard. « De la belle exotique à la belle invasive : perceptions et appréciations de la Perruche à collier (Psittacula krameri) dans la métropole parisienne ». *Annales de géographie* vol. 716, nº 4, (2017), pp. 408-434. Sur les espèces invasives ou envahissantes, voir *infra* Le contrôle des populations d'espèces envahissantes.

1313 Voir l'arrêté fixant les règles générales de détention d'animaux d'espèces non domestiques du 8 octobre 2018, JORF n°0237 du 13 octobre 2018, texte n° 12.

1314 Article R411-5 du Code de l'environnement.

1315 Article 1243 du Code civil français, article 1466 du Code civil du Québec, CCQ-1991.

appropriées, peuvent ainsi être assimilées, mais elles relèveront d'un régime fondamentalement différent lorsqu'elles s'échappent ou deviennent autrement sans maître[1316].

266. La gestion de la flore appropriée. La gestion de la flore appropriée, utilisée à des fins d'ornementation notamment, ne présente en droit que peu de difficultés. Eu égard à son lien au sol, c'est principalement sous l'angle du trouble anormal du voisinage que sont appréhendées les nuisances pouvant naître de la végétation appropriée. L'hypothèse d'une gestion des espèces plantées dans les jardins dans le cadre de la lutte contre les espèces envahissantes sera cependant envisagée dans la suite des développements.

267. La gestion des animaux domestiques. La gestion des animaux de compagnie suit un régime spécifique, qui repose sur des mécanismes classiques du droit de propriété et de responsabilité du fait des biens[1317]. Les individus d'espèces domestiquées sont par hypothèse appropriés et donc sous la garde d'une personne responsable le cas échéant des dommages qu'ils peuvent causer[1318]. Ce lien pourra être plus facile à établir à l'égard des nouveaux animaux de compagnie dont la détention fait l'objet d'une déclaration, voire d'un permis spécifique[1319]. À l'égard des tiers, cette responsabilité du gardien est donc une solution classique et directe pour rechercher réparation. Il peut être envisagé, dans le cadre des animaux appropriés, des mesures visant à réduire leur impact sur les écosystèmes, comme l'obligation de tenir en laisse, la stérilisation obligatoire, le port de dispositifs visant à entraver la prédation, voire l'établissement de zones dans lesquelles les animaux (chats notamment) ne peuvent circuler librement[1320]. Il faut relever par exemple qu'en France qu'une telle hypothèse est possible, mais uniquement lorsque les animaux concernés sont susceptibles de « présenter un danger pour les personnes ou les animaux domestiques »[1321]. Le maire

---

1316 Voir *Infra* Le régime ambigu de la faune et de la flore appropriée.

1317 Il convient de relever le malaise des législateurs français et québécois à l'égard du régime des animaux, assimilé juridiquement à celui des biens, mais distingués avec plus ou moins de force de ceux-ci. Il est particulièrement remarquable qu'en 2015, les Codes civils français et québécois ont été réformés de manière coïncidente pour intégrer cette distinction. Ainsi, pour la France, l'article 515-14 du Code civil français dispose désormais que « les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité. Sous réserve des lois qui les protègent, les animaux sont soumis au régime des biens ». Au Québec, le législateur s'est fait plus ferme ; il reconnait ainsi dans la nouvelle rédaction du Code civil québécois que « Les animaux ne sont pas des biens. Ils sont des êtres doués de sensibilité et ils ont des impératifs biologiques ». Cette proclamation est cependant relativisée par l'alinéa suivant : « Outre les dispositions des lois particulières qui les protègent, les dispositions du présent Code et de toute autre loi relative aux biens leur sont néanmoins applicables »... Il semble donc qu'aujourd'hui le régime juridique des animaux soit un régime assimilable à celui des biens, malgré la reconnaissance de leur sensibilité, et les limites apportées par les lois qui les protègent spécifiquement. En ce sens, voir par exemple : MÉNARD Daphnée B., BERGER RICHARDSON Sarah. « Réflexions sur le nouveau statut juridique de l'animal face au maintien de traitements juridiques différenciés : la fable de la poule de ville et la poule des champs ». *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 53, nº 1 (2024), pp. 73-121.

1318 Voir *infra*, Le régime ambigu de la faune et de la flore appropriée.

1319 En France, les catégories concernées sont établies à l'annexe de l'arrêté du 13 octobre 2018, préc. note 1313. Au Québec, ce sont celles listées dans le *règlement sur les permis de garde d'animaux en captivité*, RLRQ ch. C-61.1, r. 20.1.1.

1320 Pour des exemples de mesures de prévention de la prévention, voir not. R. EICHSTADT, 2020, préc. note 1311.

1321 Article L.211-11 du Code rural et de la pêche maritime.

ne peut donc pas, dans le cadre de cette disposition, prescrire des mesures de prévention pour protéger des espèces non-domestiques. Une question reste de surcroit en suspens concernant les dommages que peuvent causer aux écosystèmes urbains les animaux appropriés. Il n'existe pas aujourd'hui de précédent d'affaire portant sur la responsabilité environnementale des propriétaires de ces animaux, mais l'hypothèse semble plausible, notamment depuis la reconnaissance en droit français du préjudice écologique[1322].

268. **Conclusion.** Le droit québécois est donc plus protecteur des animaux importuns, car il oblige à estimer leur impact au niveau individuel et non pas au niveau de l'espèce, comme c'est le cas de la classification française de « susceptible d'occasionner des dégâts », qui ouvre à elle seule un droit étendu de destruction. Par ailleurs, si les deux ordres juridiques ne prévoient pas les mêmes règles pour les animaux appropriés et non-appropriés, certaines espèces restent dans une situation de flou juridique assez critiquable. L'éthique du voisinage peut contribuer à établir une trame pour repenser le droit des espèces en ville sous un angle relationnel.

B. La régulation des espèces présentes en ville

269. La gestion des populations d'espèces présentes en ville, si elle doit répondre à une approche graduée, doit parfois passer par une régulation des populations, notamment en ce qui concerne les individus appartenant à des espèces envahissantes (1) ou qui peuvent représenter des dangers (2).

1. Le contrôle des populations d'espèces envahissantes

270. **Définition des espèces envahissantes.** Une espèce envahissante peut être définie comme « une espèce vivante qui tend à s'étendre au détriment des populations des autres espèces constituant une même communauté »[1323]. Il faut signaler ici la confusion qui peut exister avec *les espèces allochtones* (ou exotiques)[1324], qui ne représentent pas forcément un caractère invasif dans les écosystèmes où elles apparaissent[1325]. L'apparition de nouvelles espèces dans un écosystème est

---

[1322] Article 1246 du Code civil français, tel que modifié par la Loi biodiversité.
[1323] F. RAMADE, *op. cit.* note 322, entrée « envahissant.e ».
[1324] « une espèce allochtone qui s'est établie dans des habitats ou des écosystèmes naturels ou semi-naturels. Elle est devenue un agent de changement et menace la diversité biologique autochtone » ZECCHINI Alain, « Invasions biologiques», *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 20 décembre 2021. URL : http://www.universalis-edu.com.acces.bibl.ulaval.ca/encyclopedie/invasions-biologiques/
[1325] C'est par exemple une confusion que l'on retrouve dans la stratégie canadienne sur les espèces exotiques envahissantes (voir note 1331), qui utilise de manière indifférente ces deux qualificatifs. Voir en ce sens : VÉZINA Anthoni, *Proposition de choix stratégiques pour l'adoption d'un éventuel cadre de gestion des espèces exotiques envahissantes au Québec*, essai de maîtrise, Université de Sherbrooke, 2017, p. 46.

d'ailleurs un marqueur d'un processus de biodiversification. Ainsi, selon Jacques TASSIN : « notre conception première du vivant, encore fixiste malgré les apports de l'écologie et de la biologie évolutive, nous conduit le plus souvent à considérer les mouvements d'espèces comme des intrusions non souhaitables »[1326]. Le règlement européen (UE) 1143/2014 relatif aux espèces exotiques envahissantes[1327] cherche ainsi à expliciter cette différence : « certaines espèces migrent naturellement en réponse aux changements dans leur environnement. Elles ne devraient pas être considérées comme des espèces exotiques dans leur nouvel environnement et devraient être exclues du champ d'application du présent règlement ». Cette distinction qui n'est pas toujours opérée relève parfois de la projection de discours politiques et sociaux sur des espèces animales « étrangères » et migrantes[1328]. Les espèces envahissantes doivent ainsi avant tout être définies par leur impact négatif sur la biodiversité, *via* leur capacité à conquérir de nouveaux écosystèmes et d'y occuper sans partage des niches écologiques. La définition des espèces exotiques envahissantes retenue par le même règlement européen va dans ce sens : « une espèce exotique dont l'introduction ou la propagation s'est révélée constituer une menace pour la biodiversité et les services écosystémiques associés, ou avoir des effets néfastes sur la biodiversité et lesdits services »[1329]. Ces dernières espèces sont parfois aussi définies comme « invasives », bien qu'en pratique des confusions existent entre les différents termes[1330] et que les stratégies de lutte contre les espèces envahissantes se concentrent souvent sur la catégorie des espèces exotiques envahissantes.

271. La place des espèces envahissantes en ville. La ville, en tant que lieu d'échanges commerciaux et de transport, peut représenter une véritable porte d'entrée pour les espèces envahissantes, qui transitent avec les flux de passagers et de marchandises, par voies aérienne, maritime, fluviale et routière. L'enjeu de leur contrôle doit donc être concentré sur les milieux urbains, surtout dans un contexte de reconnexion des écosystèmes. En effet, si la circulation des espèces est facilitée par la reconstitution de continuités écologiques, elle peut avoir l'effet pervers de faciliter la dispersion d'espèces envahissantes. Il faut cependant souligner un point important : du fait des spécificités des écosystèmes urbains, des espèces envahissantes en ville ne le seront pas forcément ailleurs, et inversement. En outre, la gestion des migrations écologiques en ville est

---

1326 TASSIN Jacques, « Les espèces invasives », *Revue Juridique de l'environnement.*, °41, 2016, p. 498.
1327 Règlement européen n° 1143/2014 du Parlement européen relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes, 7ème considérant.
1328 En ce sens : « un écologiste sait que les écosystèmes ont une structure variable. Il s'agit donc de variations considérées inacceptables par la Société, et pas un fait "écologique" » TABACCHI Éric, tel que cité par THÉVENOT Jessica et MUSEUM NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE, « Synthèse et réflexions sur des définitions relatives aux invasions biologiques. », 2013, p.11.
1329 Règlement européen n° 1143/2014, préc. note 1327.
1330 THÉVENOT Jessica, préc. note 1328.

rendue complexe car les invasions ne sont généralement identifiées que lorsqu'elles sont à un stade avancé de dispersion. D'ailleurs, le caractère envahissant d'une espèce peut être difficile à prévoir et il est ardu d'anticiper l'impact d'une nouvelle espèce sur l'équilibre d'un écosystème. Une approche de précaution consisterait plutôt à contrôler strictement, voire interdire, l'introduction d'espèces non-indigènes dans les écosystèmes en l'absence de certitude scientifique sur leur capacité de propagation. Les stratégies de lutte contre les espèces invasives se fondent donc sur ces deux approches : contrôler les introductions et combattre la propagation des espèces invasives connues.

272. Le contrôle des espèces envahissantes par le Canada. Au Québec, la compétence d'identification et d'élaboration d'une stratégie de lutte contre les espèces envahissantes est encore une fois partagée entre le pouvoir fédéral et provincial. Ainsi, le gouvernement du Canada sur la base de sa compétence dans le domaine des intérêts supra-provinciaux a élaboré une *Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes* qui identifie le cadre général de la lutte contre ces espèces. Ce document reconnait notamment que « les municipalités jouent un rôle important dans la gestion des espèces exotiques envahissantes telles que les ravageurs forestiers des milieux urbains et dans la lutte contre les végétaux nuisibles et envahissants sur les terrains municipaux. Elles jouent aussi un rôle majeur dans la détection des nouvelles introductions et la gestion des envahisseurs nouveaux et établis »[1331]. L'arsenal juridique à l'échelon fédéral est constitué par un ensemble de lois sectorielles, dont la Loi sur la protection des végétaux[1332], la Loi sur les semences[1333], la Loi sur la santé des animaux[1334], et la Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial[1335]. Ces textes constituent un corpus qui permet de contrôler ou d'interdire l'importation et l'introduction dans les écosystèmes d'individus et d'espèces non-endémiques[1336]. La Loi sur les produits antiparasitaires réglemente, pour sa part, l'usage et le type de produits phytosanitaires[1337] autorisés sur le territoire canadien, dans un objectif de lutte contre les parasites, qui sont définis de manière très large comme un « animal, plante ou autre organisme qui est, directement ou non, nuisible, nocif ou gênant, ainsi que toute fonction organique ou condition nuisible, nocive ou gênante d'un animal,

---

[1331] Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes, CW66-394/2004F, gouvernement du Canada, 2004, p. 35.
[1332] Loi sur la protection des végétaux, L.C. 1990, c. 22.
[1333] Loi sur les semences, L.R.C. 1985, c. S-8.
[1334] Loi sur la santé des animaux, L.C. 1990, c. 21.
[1335] Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial, L.C. 1992, c. 52.
[1336] RHÉAUME Jean, « Les batailles juridiques contre les espèces envahissantes terrestres et aquatiques », *Développements récents en droit de l'environnement*, 2016, p. 155.
[1337] Cette législation est à remettre dans le contexte de la décision *Spraytech*, qui permet aux municipalités de restreindre l'usage des produits phytosanitaires sur leur territoire (Voir §224).

d'une plante ou d'un autre organisme »[1338]. J. Rhéaume considère que cette définition inclut notamment les individus appartenant à des espèces envahissantes[1339].

273. Le contrôle des espèces envahissantes par le pouvoir provincial. Au niveau provincial, la LQE[1340] ouvre la possibilité au gouvernement d'intervenir par règlement pour « régir ou prohiber la culture, la vente, l'usage et le transport d'espèces floristiques envahissantes déterminées et dont l'établissement ou la propagation dans l'environnement est susceptible de porter préjudice à l'environnement ou à la biodiversité »[1341]. Par ailleurs, le ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs a adopté en 2021 un plan de lutte contre les espèces exotiques envahissantes animales[1342]. Dans ce document de planification, il reconnait que « les actions à mettre en œuvre au Québec en matière de prévention, de surveillance et de contrôle doivent être variées et impliquent de nombreux intervenants provenant de différents milieux (p. ex., municipal, provincial, national ou international), mais aussi du grand public »[1343]. Ce document souligne l'importance de la réglementation et notamment du contrôle des activités susceptibles d'introduire de nouvelles espèces, ainsi que la nécessité d'adapter ce cadre règlementaire et la liste des espèces concernées[1344].

Par ailleurs, dans le contexte de l'autorisation environnementale prévue à l'article 22 de la LQE, il a été jugé que celle-ci peut valablement être refusée lorsque les aménagements prévus peuvent favoriser « l'implantation d'espèces envahissantes et pionnières »[1345]. L'affaire considérée ici concernait un milieu humide et il est possible qu'un écosystème moins sensible soit protégé de manière moins stricte. Elle montre cependant la sensibilité des juges à la question de la lutte contre les espèces envahissantes.

274. La lutte contre les espèces envahissante par les municipalités. Les municipalités sont en première ligne dans la lutte contre les espèces envahissantes. Lors de l'affaire *Chalets Saint-Adolphe inc. c. Municipalité de Saint-Adolphe d'Howard*, la Cour d'appel a été amenée à se prononcer sur la validité d'un règlement municipal qui imposait un nettoyage des coques préalable à toute mise à l'eau sur son territoire, afin d'empêcher l'introduction d'espèces envahissantes,

---

1338 Loi sur les produits antiparasitaires, L.C. 2002, c. 28, article 2.
1339 J. RHÉAUME, 2016, préc. note 1336, p. 156.
1340 Loi sur la qualité de l'environnement.
1341 *LQE,* article 95.1 alinéa 2 (26).
1342 MINISTÈRE DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DES PARCS, Plan de lutte contre les espèces exotiques envahissantes animales, ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, 2021, Québec.
1343 *Ibid.*, p. 4 (notre soulignement).
1344 *Ibid.*, p. 5.
1345 Lutins du Mont-Sutton ltée c. Québec (Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs), 2013 CanLII 38255 (QC TAQ), tel que cité par J. RHÉAUME, 2016, préc. note 1336, p.164.

notamment la moule zébrée. Un des arguments à l'encontre de cet acte portait sur l'absence de compétence de la municipalité, en soulignant que ce règlement intervenait dans le domaine de la navigation, qui revient au pouvoir fédéral. Le juge de première instance avait considéré ici que l'acte pouvait en effet revêtir un « double aspect »[1346] et qu'il avait en l'espèce été pris dans le cadre de la compétence de la municipalité d'intervenir dans le domaine environnemental. Les juges en appel ont validé cette analyse quant aux dispositions du règlement qui imposaient le nettoyage, bien que la mise à l'eau fasse partie des conditions essentielles du droit de navigation[1347]. La possibilité pour la municipalité d'adopter des actes contraignants dans le domaine de la lutte contre les espèces envahissantes a ainsi été reconnue par les juges et défendue ensuite à plusieurs occasions[1348].

275. Le contrôle des espèces envahissantes en France. En France, le législateur a distingué la gestion des espèces indigènes de celle des espèces exotiques. Cette solution est une application du règlement européen du 22 octobre 2014[1349]. La distinction repose cependant essentiellement sur les autorités compétentes pour établir la liste des espèces interdites à l'introduction et délivrer des dérogations. Pour les espèces indigènes, c'est généralement le préfet de département[1350] ; pour les espèces exotiques, ces listes sont établies par décret ministériel, en intégrant la nomenclature européenne[1351]. Les mesures de lutte contre les espèces exotiques envahissantes sont confiées de la même manière au préfet de département ou au préfet maritime à partir de la laisse de basse mer[1352]. L'établissement d'une liste des espèces concernées, le contrôle de leur introduction et la lutte contre leur propagation dépendent donc des autorités centralisées et déconcentrées. Cependant, il pourrait être préférable que leur détection et les mesures de contrôle soient en revanche effectuées à une échelle plus locale.

1346 *Chalets Saint-Adolphe inc. c. Saint-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, Cour d'appel, 17 août 2011, 2011 QCCA 1491 (CanLII), § 20.

1347 Le règlement est cependant annulé en ses dispositions qui discriminent les résidents de la municipalité des autres usagers et prohibent la navigation à ces derniers. Les juges ont considéré qu'en réglementant en ce sens, la municipalité avait excédé ses compétences, car elle ne pouvait pas justifier du caractère environnemental d'une telle restriction (*Ibid.* § 72 à 74).

1348 Voir not. *Val-David (Municipalité du Village de) c. Krukowski*, 2014 QCCM 56 (CanLII) : une municipalité peut imposer la plantation d'espèces indigènes afin d'éviter la conquête par des espèces envahissantes ; *Val-David (Municipalité du Village de) c. Kelly*, 2014 QCCM 57 (CanLII) : pour les mêmes raisons, elle peut interdire l'abattage d'arbres en rive de plan d'eau.

1349 Règlement européen n ° 1143/2014 du Parlement européen relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes.

1350 Article R. 411-32 du Code de l'environnement. Exceptionnellement, c'est le ministre chargé de la protection de la nature pour certaines espèces, ou lorsque le pétitionnaire est une personne morale « placée […] sous la tutelle ou le contrôle de l'État, et dont les attributions ou les activités s'exercent au plan national » (article R. 411-34 du Code de l'environnement). La dérogation est délivrée conjointement par les ministres chargés respectivement de la protection de la nature et de l'agriculture lorsque les espèces indigènes introduites sont « utilisé[e]s dans la lutte biologique contre les organismes nuisibles » (*Ibid.*).

1351 Article L. 411-5 du Code de l'environnement.

1352 Article R. 411-46 du Code de l'environnement

C'est le sens de la proposition de Loi n°215 (2018-2019) déposée au Sénat le 18 décembre 2018 en réponse à l'invasion du frelon asiatique[1353]. Celle-ci prévoyait, dans sa forme originale, de confier des pouvoirs de police spéciale au maire en lui permettant, lorsque la présence d'espèces exotiques envahissantes est constatée sur une propriété, d'imposer aux propriétaires de procéder aux mesures de lutte utiles à leurs frais ou d'intervenir d'office. Après examen de la commission des lois, cette proposition a été révisée et ne prévoit plus que de compléter l'article L. 411-8 du Code de l'environnement par la mention : « Lorsqu'il constate la présence dans le milieu naturel d'une ou plusieurs espèces mentionnées aux articles L. 411-5 ou L. 411-6, le maire peut en aviser l'autorité administrative mentionnée au premier alinéa du présent article »[1354]. Cette révision a été motivée par la commission des lois par plusieurs raisons : la première tient au prix potentiel des mesures de lutte ; bien que dans le cas spécifique du frelon asiatique il ne soit pas particulièrement élevé, il peut devenir difficile à supporter par des particuliers pour d'autres espèces. En second lieu, la commission des lois a considéré que cette disposition pouvait créer un risque contentieux en engageant la responsabilité administrative de la commune en cas d'inaction et une confusion avec le rôle du préfet dans le cadre de la lutte contre les espèces envahissantes. Cette situation de

> *« concurrence des pouvoirs de police [pourrait] aboutir à une déresponsabilisation des deux autorités administratives, le préfet considérant qu'il revient au maire d'agir tandis que le maire attendrait une intervention préfectorale. Cela irait à l'encontre de la nécessaire coordination de la lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Celles-ci ne connaissant pas les frontières administratives, une lutte morcelée n'aurait malheureusement que peu d'effets concrets »*[1355].

Le texte de la proposition révisé a été adopté par le Sénat le 7 mai 2019. Il reste à être examiné et débattu par l'Assemblée nationale[1356].

Tant en France qu'au Québec, la gestion des espèces envahissantes est donc une compétence étatique. Elle s'effectue par l'établissement de listes des espèces susceptibles d'avoir un impact négatif sur les écosystèmes, par le contrôle de leur détention et surtout l'interdiction de leur introduction. Si la technique peut être regrettable et pourrait être avantageusement remplacée par une démarche inverse, à savoir une liste d'espèces dont l'introduction est permise après contrôle de leur innocuité, elle reste commune aux deux ordres juridiques. En ce qui concerne la lutte contre les espèces introduites en revanche, le rôle du niveau municipal n'est pas reconnu de la même

---

[1353] Proposition de Loi n°215 (2018-2019) tendant à renforcer les pouvoirs de police du maire dans la lutte contre l'introduction et la propagation des espèces toxiques envahissantes. Cette loi est toujours en cours d'examen au moment d'écriture de ces lignes (en première lecture à l'Assemblée Nationale).
[1354] Proposition de Loi n°95 (2018-2019) tendant à renforcer les pouvoirs de police du maire dans la lutte contre l'introduction et la propagation des espèces toxiques envahissantes.
[1355] COMMISSION DES LOIS, SEGOUIN Vincent, Rapport n° 475 (2018-2019), 2 mai 2019, p. 28.
[1356] Dépôt du dossier en première lecture le 23 juillet 2024.

manière en France qu'au Québec. Ainsi, les municipalités québécoises se sont vu reconnaitre une faculté règlementaire d'intervenir pour limiter ce risque, tandis qu'en France ce pouvoir reste réservé aux autorités déconcentrées.

2. La capture et la destruction d'animaux dangereux

276. Malgré l'adoption d'une approche graduée, il peut être nécessaire de procéder à la capture d'animaux dont le comportement peut engendrer des dangers en ville. À nouveau, il convient de relever que selon l'éthique du voisinage, cette option doit être envisagée à l'échelle de l'individu et non de l'espèce. Les modalités de capture et de prélèvement restent cependant largement dépendantes du régime associé à l'espèce dont fait partie l'individu.

277. **Les animaux domestiques sans maître.** La capture des animaux domestiques sans maître reste le mode privilégié de gestion, dans l'objectif de rétablir à leur égard un lien avec un gardien. C'est le cas par exemple des chiens errants. Le propriétaire du terrain sur lequel ils sont trouvés peut enjoindre au maire de faire, ou de son propre chef, procéder à leur capture et détention. S'ils ne sont pas réclamés à l'issue d'un délai, ils sont considérés comme abandonnés et peuvent alors être cédés à une association, vendus ou euthanasiés[1357]. Force alors est de constater qu'à l'égard des animaux domestiqués, un lien de propriété est nécessaire à la régularité de leur situation. Lorsque celui-ci n'est pas établi, il s'agit ainsi de remédier à la situation au plus vite, par la cession ou la vente. Dans le cas où ces deux options sont écartées ou ne permettent pas de faire émerger un nouveau propriétaire, la situation est résolue de manière drastique.

Pour les animaux domestiques sans maîtres au Québec, la Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal[1358] peut servir de base pour définir leur régime. Celle-ci concerne en effet tous les animaux domestiques, ainsi que certains animaux sauvages d'élevage[1359] et d'autres espèces désignées par règlement[1360]. Cette loi prohibe de « faire en sorte qu'un animal soit en détresse »[1361]. Les municipalités ont cependant la compétence de « mettre en fourrière, vendre à [leur] profit ou

---

[1357] Article L.211-20 du Code rural et de la pêche maritime.
[1358] Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal, RLRQ, c. B-3.1.
[1359] Sont visés « le renard roux et le vison d'Amérique gardés en captivité à des fins d'élevage dans un but de commerce de la fourrure ainsi que tout autre animal ou poisson au sens de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune (chapitre C-61.1) gardé en captivité à des fins d'élevage dans un but de commerce de la fourrure, de la viande ou d'autres produits alimentaires et qui est désigné par règlement » (Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal, article 1 b)).
[1360] *Ibid.* article 1 c)).
[1361] Article 6 de la Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal. La détresse de l'animal est définie de la manière suivante : « 1° il est soumis à un traitement qui causera sa mort ou lui fera subir des lésions graves, si ce traitement n'est pas immédiatement modifié;
2° il est soumis à un traitement qui lui cause des douleurs aiguës;
3° il est exposé à des conditions qui lui causent une anxiété ou une souffrance excessives. »

éliminer tout animal errant ou dangereux »[1362]. Cette disposition s'applique donc aussi à l'égard des animaux domestiques appropriés, dès lors qu'ils peuvent représenter un danger. L'articulation de cette compétence avec les dispositions de la Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal (L.b.s.a) pourrait sembler difficile, mais la question a été résolue par les juges dans l'affaire *Road to Home Rescue Support c. Ville de Montréal* [1363] :

> *« Les art. 4, 59, 62 et 63 L.c.m. de même que les règlements 16-060 et 18-042 de l'intimée ne contredisent pas non plus l'art. 6 L.b.s.a., disposition qui interdit la maltraitance des animaux, maltraitance pouvant aboutir à leur mort ou la provoquer. L'art. 6 L.b.s.a. ne peut cependant viser les situations dans lesquelles les mesures destinées à entraîner cette mort sont justifiées par le comportement dangereux de l'animal ou, dans un autre ordre d'idées, par son état de santé (car il est des circonstances où l'euthanasie délivre l'animal des souffrances que lui cause une maladie ou un handicap). Autrement dit, on ne peut interpréter l'art. 6 L.b.s.a., et notamment le premier paragraphe du second alinéa de cette disposition, comme signifiant que toute mesure causant la mort d'un animal constitue en elle-même une forme de maltraitance ou qu'elle met forcément l'animal en détresse et, partant, est aussitôt prohibée. »*[1364]

En application de ce raisonnement, l'euthanasie des animaux domestiques dangereux ou abandonnés est donc toujours possible et n'est pas systématiquement qualifiée de maltraitance. Il semble néanmoins qu'elle soit, depuis l'adoption de la Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal, réservée aux municipalités et aux personnes que la loi a expressément désignées, dont notamment les médecins vétérinaires et les agronomes[1365]. En parallèle à ces dispositions et en ce qui concerne les animaux abandonnés, leur régime est assez proche de ce qui existe en droit français, avec une procédure à la suite de leur capture qui a pour vocation de retrouver leur propriétaire ou de leur en constituer un nouveau, sinon de les euthanasier[1366].

278. Les espèces pouvant faire l'objet de chasse. Cette activité est définie comme « tout acte volontaire lié à la recherche, à la poursuite ou à l'attente du gibier ayant pour but ou pour résultat la capture ou la mort de celui-ci »[1367]. Il faut relever que cette définition est très large et concerne donc plus que les pratiques de chasse à l'arme à feu, mais englobe les activités de piégeage ou de fauconnerie par exemple. En France et au Québec, certaines espèces appartiennent à la catégorie de gibier, établie en France par décret[1368] et au Québec par un règlement[1369], ainsi que

---

1362 Article 63 de la LCM.
1363 Cour d'appel du Québec, *Road to Home Rescue Support c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 2187.
1364 *Ibid.*, § 62 (hon. Juge Bich).
1365 Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal, article 1 (dispositions interprétatives « inspecteur »).
1366 Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal, articles 51 à 54.
1367 Article L.420-3 du Code de l'environnement.
1368 Arrêté fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée du 26 juin 1987, JORF du 20 septembre 1987.
1369 Article 56 de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, RLRQ c C-61.1) ; Règlement sur la chasse, RLRQ ch C-61.1, r.12.

les modalités pour les chasser. Le gibier est paradoxalement protégé par les dispositions qui organisent les périodes de chasse et les quotas de prélèvement et qui conditionnent l'exercice de la chasse à la détention d'un permis. En droit français, ces limitations qui encadrent les atteintes aux espèces chassables distinguent leur régime de celui applicable aux espèces susceptibles d'occasionner des dégâts ou de celui des bêtes fauves[1370].

279. Des limitations de la pratique de la chasse semblant exclure les milieux urbains. Au surplus de ces conditions temporelles et personnelles, les territoires sur lesquels peuvent s'exercer cette pratique sont eux aussi réglementés, dans des conditions qui semblent écarter l'hypothèse d'une gestion des espèces de gibier par la chasse en ville. Par exemple en France, la chasse est par principe réservée aux propriétaires des fonds et à leurs ayants droits, ainsi qu'au personnes qu'ils ont spécialement autorisées à cet effet[1371]. Le droit français prévoit un mécanisme qui permet de dépasser cette limite avec la constitution d'associations communales de chasse agréées, auxquelles sont transférés les droits de chasse[1372]. Celles-ci disposent alors d'un territoire de chasse plus grand, mais qui ne s'étend pas à ceux, notamment « situés dans un rayon de 150 mètres autour de toute habitation »[1373], ou « faisant partie du domaine public de l'État, des départements et des communes »[1374]. En raison de la densité du bâti en ville, ces conditions semblent très restrictives et écartent les zones résidentielles mais aussi les parcs municipaux. Sur la base de ces deux limitations, qui ne sont pas exhaustives, il apparaît que la chasse ne peut pas être exercée en milieu urbain. Il faut noter néanmoins que ces dispositions concernent le territoire de chasse des associations communales de chasse agréées et non pas le droit de chasse dans son ensemble, ni même l'usage d'armes à feu à proximité des habitations[1375]. Elles ne font pas non plus obstacle à l'exercice du droit de chasse en zone non résidentielle. Cependant, elles font l'objet à ces égards de précisions par les préfets Ceux-ci sont en effet, à la suite d'une circulaire du 15 octobre 1982[1376], enjoints d'adopter un arrêté pour interdire « notamment de faire usage d'armes à feu sur les routes et chemins publics ou à portée de fusil d'une de ces routes ou de ces chemins, des stades, des lieux de réunions publiques et des habitations particulières. ». Ces arrêtés ne font pas obstacle

---

[1370] Voir *supra*, §275.
[1371] Article L.422-1 du Code de l'environnement.
[1372] Articles L422-2 et suivants du Code de l'environnement.
[1373] Article L.422-10 1° du Code de l'environnement.
[1374] Article L.422-10 4° du Code de l'environnement.
[1375] Cet usage est en effet encadré par des arrêtés préfectoraux (voir *infra* note 1376). Il n'existe pas de règle harmonisée au niveau national qui établit une distance à l'égard des habitations pour l'utilisation d'armes à feu. La circulaire citée prévoit des règles minimales, relatives à la direction du tir. Ainsi, les arrêtés préfectoraux doivent au moins prévoir qu'il est « interdit à toute personne placée à portée de fusil des stades, lieux de réunions publiques en général et habitations particulières (y compris caravanes, remises, abris de jardin), ainsi que des bâtiments et constructions dépendant des aéroports, de tirer en leur direction ».
[1376] Circulaire du 15 octobre 1982 relative à la chasse, à la sécurité publique et à l'usage des armes à feu.

à l'adoption de dispositions plus contraignantes par les maires au titre de leur pouvoir de police générale[1377]. Au Québec, les zones dans lesquelles il est possible de chasser semblent exclure de la même manière les milieux urbains denses. Ainsi, il est notamment interdit, dans les régions riveraines du Saint-Laurent de tirer à partir d'un chemin public[1378], en direction ou en travers d'un tel chemin[1379]. Il est par ailleurs, dans certaines de ces zones, interdit de chasser à moins de 100 mètres de tout bâtiment.

280. L'hypothèse de la gestion par des moyens de chasse en ville. En ce qui concerne les modalités de chasse à l'arme à feu ou à tout autre projectile, les enjeux de sécurité justifient leur interdiction dans les zones urbanisées[1380]. Il peut néanmoins être pertinent d'envisager la possibilité de recours à d'autres moyens sélectifs de destruction ou de capture comme les pièges ou la fauconnerie pour gérer en ville des populations d'espèces de gibier[1381]. Par exemple, le maire conserve en France la possibilité de « prendre, à défaut des propriétaires ou des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux d'espèces non domestiques pour l'un au moins des motifs mentionnés aux 1° à 5° de l'article L. 427-6 du Code de l'environnement »[1382]. Pour l'application de cet article, il faut relever qu'il n'est pas limité au gibier, mais à toutes les espèces non-domestiques[1383], y compris les animaux de compagnie appartenant à des espèces non-domestiques. Ces mesures administratives peuvent être justifiées par la protection des personnes, des biens ou de l'environnement[1384]. La mise en œuvre de mesures

---

[1377] En ce sens, voir *Réponse ministérielle* n°7374, JOAN du 14 avril 2003, p. 2948. Sur la compétence du maire, voir par exemple : Cour administrative d'appel de Douai, 3e ch., 25 mai 2021, n° 20DA00793.

[1378] Voir le détail des zones conservées dans MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, DE LA FAUNE ET DES PARCS, Chasse sportive au Québec 2024-2026 (en ligne, accès le 15/09/2024 : https://www.quebec.ca/tourisme-et-loisirs/activites-sportives-et-de-plein-air/chasse-sportive?exclureAnnexesPid=&excluePid=13655%2C34152%2C7453%2C16299&type=116&cHash=0e4df9c9a239c7e872dca17170879b6f).

[1379] *Ibid.*, pp.171-172.

[1380] Sur la limitation du périmètre de chasse, voir notamment : CE 13 sept. 1995, *Fédération départementale des chasseurs de la Loire (Cne de Cellieu)*, n°127553, et la circulaire no 82-152 du 15 octobre 1982, dite « Deferre », non publiée au *JO*.

[1381] L'exercice de certaines formes de chasse en ville peut être d'autant plus pertinente que des activités agricoles s'y relocalisent. Il faut par exemple noter en France que l'article L.426-1 du Code de l'environnement prévoit que l'indemnisation des dégâts aux « cultures, aux inter-bandes des cultures pérennes, aux filets de récoltes agricoles ou aux récoltes agricoles » incombe à la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs lorsqu'ils sont causés « soit par les sangliers, soit par les autres espèces de grand gibier soumises à plan de chasse ». L'apparition de sangliers en ville, concomitamment à l'essor de l'agriculture urbaine peut ainsi entrainer des situations à haut potentiel contentieux.

[1382] Article L.2122-21 du CGCT.

[1383] Dans le contexte des espèces protégées au titre de l'article L.411-1 du Code de l'environnement, ces mesures administratives doivent cependant respecter les conditions « prévues par les textes qui organisent leur protection » (Article R.*227-3-1 du Code de l'environnement).

[1384] Article L.427-6 du Code de l'environnement. Elles peuvent en effet être justifiées : Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ; Pour prévenir les dommages importants, notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriétés ; Dans

4.

administratives de lutte est donc une voie ouverte largement. Cette compétence est par ailleurs partagée par le préfet de département qui peut, lui aussi, organiser « des chasses, des battues générales ou particulières et des opérations de piégeage »[1385] pour la défense des mêmes intérêts que précédemment. Ces opérations peuvent être menées y compris sur des terrains dont les propriétaires se sont opposés à la chasse[1386].

281. La régulation : un régime inadapté en ville. Il faut donc relever que le régime juridique en France et au Québec repose sur des logiques difficilement adaptables en ville. En ce qui concerne la lutte contre les espèces envahissantes, la concentration des compétences aux mains de l'État rend l'intervention des villes complexe et peut représenter un obstacle à une intervention plus rapide et adaptée au milieu urbain. En ce qui concerne la régulation des animaux dangereux, le régime applicable aux activités de chasse n'est de toute évidence pas conçu pour les milieux urbains, ce qui tend à rendre la nécessité d'une approche par la capture d'autant plus pertinente qu'elle est compatible avec la diversité des espèces domestiques et non-domestiques qui peuvent être présentes en ville.

282. CONCLUSION DU PARAGRAPHE. L'éthique du voisinage inspire une approche du contrôle des espèces en ville fondée sur la tolérance de certaines nuisances, puis au-delà d'un certain seuil la mise en œuvre de mesures graduées pour mettre fin à ces troubles, à l'échelle de l'individu. Dans ce cadre, la destruction doit être envisagée comme une mesure de dernier recours. Le droit québécois est plus adapté à une telle approche, alors que le droit français conserve des régimes fondés sur les classifications des espèces. Il apparait cependant qu'en tout état de cause, les mesures les plus destructives, fondées notamment sur la chasse, sont difficilement adaptables au milieu urbain. La capture reste le mode de gestion le plus facile à envisager lorsqu'un animal cause des nuisances qui dépassent le seuil de l'acceptable.

283. CONCLUSION DE LA SECTION. L'approche par espèce qui prévaut dans les droits québécois et français semble peu adaptée aux milieux urbains. Comme en témoigne, en droit français, la localisation dans le Code rural d'une partie importante des dispositions applicables aux espèces, ces régimes n'ont en effet pas été conçus pour la ville. Si la classification peut être justifiée dans le cadre des espèces vulnérables, dont les objectifs de conservation justifient un traitement particulier, elle peut constituer un obstacle pour les autres espèces en ville. En effet, l'absence d'un

---

l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ; Pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique ; Pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement.

1385 *Ibid.*

1386 *Ibid.*

statut commun empêche de valoriser une part importante de la biodiversité ordinaire présente en ville. L'éthique du voisinage peut contribuer à dépasser les catégorisations d'espèces en proposant une approche unifiée, à l'échelle des individus. Elle peut être retrouvée dans le droit québécois, qui prévoit d'adopter des mesures proportionnées et alternatives à la destruction. Le droit français n'impose pas une telle approche, mais les contraintes spécifiques aux milieux urbains rendent improbable l'option d'une régulation par la chasse. La classification des espèces par l'État peut aussi constituer un frein à l'identification et la lutte contre les espèces envahissantes en ville, où une adaptation locale et un suivi du potentiel envahissant de certaines espèces peut être nécessaire. La mise en œuvre d'une gestion des espèces adaptée à la ville peut donc être enrichie par une approche territoriale. La conception d'un statut unifié de la biodiversité présente en ville nécessite en effet une distanciation de la notion d'espèce, qui peut être menée par le passage à l'espace. Penser la cohabitation peut passer par l'identification spatiale des lieux de rencontre avec la nature et des lieux d'exclusion des humains. Il convient, en ce sens, de rechercher si les dispositifs de protection des espaces naturels peuvent être adaptés aux milieux urbains.

Section 2 Les opportunités de transposition en ville des instruments de protection des espaces naturels

284. La protection des espaces naturels est peut-être un des aspects les plus saillants du droit de l'environnement. Les aires protégées sont l'outil mobilisé pour rendre tangible cette protection. Selon la définition retenue par l'UICN, une aire protégée est un « espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés »[1387]. D'emblée, cette définition n'est pas en elle-même incompatible avec les milieux urbains. Elle est par ailleurs détaillée en catégories qui permettent de comparer au niveau international les actions des États membres de l'UICN. Les aires protégées ainsi classées vont de la réserve naturelle intégrale (catégorie I), qui ne tolère presque pas d'activités humaines, aux aires protégées avec utilisation durable des ressources naturelles (catégorie VI). Ces catégories ayant été intégrées dans les droits français et québécois, il semble donc pertinent d'étudier les opportunités qu'elles offrent pour la protection de la biodiversité urbaine. Elles représentent une approche de la conservation qui peut se résumer dans la dualité *land sharing* (partage des terres) - *land sparing* (économie des terres). L'économie des terres consiste à préserver le plus possible des espaces des activités humaines, en contraignant, limitant ou interdisant celles-ci. La conservation selon cette approche ne peut donc que se faire à l'écart des êtres humains. Les outils basés sur le partage des terres, en revanche, ont pour objectif de concilier les activités humaines avec la préservation des écosystèmes. Ces deux approches ne sont cependant pas antinomiques et la protection des 'espaces naturels résulte souvent d'un compromis entre celles-ci.

La question du modèle le mieux adapté à la protection de la biodiversité urbaine appelle une réponse nuancée. Ainsi, il apparait que les espèces adaptées à la présence humaine sont les plus favorisées par une approche de partage des terres, tandis que les autres dépendront d'espaces préservés des activités humaines[1388]. L'influence de ces modèles peut être difficile à prévoir, car elle peut notamment modifier les chaînes trophiques en éliminant des prédateurs, ce qui procurera un avantage pour certaines espèces qui seront ainsi surreprésentées[1389]. Il faut probablement en déduire

---

[1387] DUDLEY Nigel, *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, UICN, 2008 tel que cité par LAUSCHE Barbara J. et BURHENNE-GUILMIN Françoise, *Lignes directrices pour la législation des aires protégées*, UICN, 2012, p. 81.

[1388] STOTT Iain, SOGA Masashi, INGER Richard *et al.*, « Land sparing is crucial for urban ecosystem services », *Front. Ecol. Environ.*, 13, 2015.

[1389] Voir par exemple l'impact sur la prédation des nids pour les oiseaux urbains, et la surreprésentation des oiseaux nichant en cavités dans les espaces de *land sharing* fréquentés par des prédateurs comme les chats et les corvidés JOKIMÄKI Jukka, SUHONEN Jukka, BENEDETTI Yanina *et al.*, « Land-sharing vs. land-sparing urban development modulate predator–prey interactions in Europe », *Ecol. Appl.*, 30, 2020.

que les espèces favorisées par le partage des terres seront majoritairement celles qui peuvent vivre à proximité des êtres humains et de leurs activités. Cependant, un verrouillage des terrains en ville aux fins de la protection de la biodiversité par une approche d'économie des terres n'est pas toujours envisageable ni souhaitable, en ce qu'il pourrait encourager une consommation d'autres espaces pour les besoins de l'urbanisation. Plutôt que de chercher un modèle toujours optimal pour la biodiversité urbaine, les scientifiques recommandent une gradation des approches, en fonction de la densité du bâti et en réservant les approches d'économie des terres aux zones périphériques[1390].

Il peut être recherché dans quelle mesure les types d'aires protégées existant en droit québécois et français sont adaptés à leur application en ville (§1), puis s'il est possible de concevoir à partir d'expérimentations existantes et des catégories de l'UICN un modèle d'aire protégée adapté à la ville (§2).

§1. L'adaptation au milieu urbain d'instruments de protection pensés pour les espaces naturels

285. La protection des espaces naturels en ville peut être recherchée par l'application en milieu urbain des régimes d'aires protégées existant dans les ordres juridiques français et québécois. Ces dispositifs permettent ponctuellement de protéger de manière stricte des milieux vulnérables (A). Ils sont toutefois difficilement transposables à une échelle plus large en ville, car ils sont conçus sur une représentation de la nature excluant les milieux urbains (B).

A. L'application ponctuelle en ville de régimes de protection stricte des espaces naturels.

286. Certains dispositifs ont été conçus pour permettre à l'État de protéger, de manière ciblée, les habitats d'espèces vulnérables. À ce titre, ils peuvent être envisagés en milieu urbain, dès lors que de telles espèces sont présentes.

287. **La protection stricte d'espaces naturels en ville.** Il semble cependant que ces outils qui visent une protection stricte répondent essentiellement à une logique d'exclusion des activités humaines. Ils peuvent être mobilisés lorsque la préservation de milieux exceptionnels ou particulièrement vulnérables peut l'exiger. C'est d'ailleurs déjà le cas en France[1391] comme au

[1390] STOTT Iain, SOGA Masashi, INGER Richard *et al.*, *op. cit.* note 1388.
[1391] Voir par exemple dans la métropole du grand Paris l'arrêté préfectoral de protection de biotope du glacis du fort de Noisy (11/05/1995, n°FR3800418) et la réserve naturelle nationale des Marais d'Isle ; au sein de la métropole de Lyon la cressonnière de Vaise (qui appartient à la mairie du 9ème arrondissement et reste fermée au public afin de préserver les milieux humides qu'elle abrite).

Québec[1392] pour certains espaces naturels en milieu urbain qui sont d'accès restreint ou interdit au public afin de permettre leur préservation. La mise en œuvre de ces dispositifs reste cependant extrêmement contextuelle et constitue à ce titre des mesures qui ne peuvent être considérées comme adaptées à tous les territoires. Par ailleurs, leur application ne semble pas soulever de difficulté particulière, ces régimes de protection étant prévus dès l'origine pour des milieux remarquables, ils ne pourront être envisagés que dans ces situations. Il apparait cependant qu'ils n'excluent pas nécessairement les milieux urbains et peuvent donc être envisagés en ville, comme l'illustrent plusieurs de ces dispositifs.

288. L'évolution des arrêtés de biotope en France. Les compétences dont l'État et ses représentants disposent en matière de protection de l'environnement peuvent leur permettre d'intervenir afin de protéger la biodiversité urbaine. Un arrêté interministériel dresse une liste des espèces protégées dans le cadre de l'article L. 411-1 du Code de l'environnement[1393], ainsi que du type de mesures de protection nécessaire au maintien de ces espèces dans un état favorable. Sur la base de ces listes, les préfets[1394] peuvent adopter des arrêtés de protection de biotope pour préserver « l'habitat nécessaire à l'alimentation, la reproduction, le repos ou la survie de spécimens d'une espèce [protégée] »[1395]. Il faut noter que les habitats concernés font l'objet d'une énumération qui excluait[1396] auparavant des milieux anthropisés[1397]. Les biotopes concernés étaient en effet les « mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme ». Depuis l'adoption du décret n° 2018-1180 du 19

[1392] Voir par exemple au sein de la communauté métropolitaine de Montréal les réserves naturelles des rapides-Lachine ou de l'ile-Bonfoin.

[1393] Article R411-1 du Code de l'environnement : cet arrêté appartient à la compétence « du ministre chargé de la protection de la nature et soit du ministre chargé de l'agriculture, soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes ».

[1394] Cette compétence appartient de principe au préfet, même si rien n'empêche, en théorie, l'adoption d'arrêtés ministériels de protection de biotope, dès lors qu'une espèce protégée est suffisamment bien localisée au niveau national (en ce sens : Conseil d'État, *Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs*, 13 juillet 2006, n° 281812, AJDA 2006, p. 1792, concl. Yann AGUILA).

[1395] Article R411-15 du Code de l'environnement.

[1396] Il est discutable, en tout état de cause, que cette énumération soit exhaustive. L'utilisation de l'expression « tels que » peut en effet créer une ambiguïté quant à la possibilité d'étendre la notion de biotope au-delà de ceux qui sont listés à l'article R411-15 du Code de l'environnement.

[1397] Cette exclusion est cependant à nuancer, au regard de l'interprétation que les juges ont pu faire du critère de l'exploitation. Ainsi, un arrêté de biotope n'est pas illégal s'il concerne un milieu qui résulte du travail de l'Homme (Tribunal administratif de Poitiers, *FDSEA Charente maritime*, 8 octobre 1998 ; *Revue de droit rural* 1999, p. 410, concl. RAYMOND ; *Revue juridique de l'environnement*, 2000, p. 257, obs. BILLET), utilisé pour l'élevage extensif (Cour administrative d'appel de Bordeaux, *FDSEA,* 21 nov. 2002, n° 98BX02219, *Environnement* 2003, chron. °19, obs. David DEHARBE ; *Revue juridique de l'environnement*, 2004, p. 103, note Philippe BILLET), voire profondément modifié par des mesures d'asséchement et de drainage (Tribunal administratif de Lyon, 27 sept. 1995, n° 9500621. *Revue juridique de l'environnement*, 1996, p. 184, obs. BILLET et UNTERMAIER)

décembre 2018[1398], la liste des milieux concernés s'est étendue[1399] et intègre désormais les « [b]âtiments, ouvrages, mines et carrières […], ou tous autres sites bâtis ou artificiels, à l'exception des habitations et des bâtiments à usage professionnel »[1400]. Dans le cas d'un arrêté portant sur ces catégories de biotope, celui-ci « tient compte de l'intérêt du maintien des activités existantes dans la mesure où elles sont compatibles avec les objectifs de protection du biotope concerné »[1401]. Il est dès lors possible d'imaginer, en présence d'une espèce protégée en ville, qu'un arrêté de protection de biotope soit adopté afin de préserver l'habitat des espèces concernées[1402].

289. Les arrêtés de protection des habitats naturels. En deuxième lieu, les préfets peuvent adopter des arrêtés de protection des habitats naturels. Ceux-ci s'apparentent aux arrêtés de biotope mais s'en distinguent en ce qu'ils ne nécessitent pas de motiver la protection des milieux naturels par la présence d'une espèce protégée. Cet outil est en effet réservé à des habitats naturels ou à des types d'habitat naturel dont la liste est établie par décret en Conseil d'État[1403]. Certains de ces habitats naturels peuvent être présents en ville[1404] et justifier l'adoption d'arrêtés de protection des habitats naturels.

290. Les zones prioritaires pour la biodiversité. En troisième lieu, le préfet peut créer des zones prioritaires pour la biodiversité. Elles ont été introduites par la Loi biodiversité[1405] qui qualifie ces zones sans que cet intitulé se retrouve formellement codifié par le législateur[1406]. L'article L. 411-2 II du Code de l'environnement qui encadre le dispositif prévoit en effet que lorsque l'évolution de l'habitat d'une espèce protégée :

> *« est de nature à compromettre le maintien dans un état de conservation favorable d'une population de cette espèce, l'autorité administrative peut :*
>
> *1° Délimiter des zones où il est nécessaire de maintenir ou de restaurer ces habitats ;*

1398 Décret du 19 décembre 2018 relatif à la protection des biotopes et des habitats naturels, n° 2018-1180, JORF n°0295 du 21 décembre 2018.
1399 Parmi les milieux naturels peu exploités par l'hommes, il faut noter l'ajout des récifs coralliens et des mangroves (article R411-15 1° du Code de l'environnement).
1400 *Ibid*, 2°.
1401 *Ibid.*
1402 Voir *Infra*, L'application malaisée du régime des espèces protégées, p. 261.
1403 Articles L411-2 et R411-17-7 du Code de l'environnement. La liste pour la France métropolitaine est établie par l'arrêté du 19 décembre 2018 fixant la liste des habitats naturels pouvant faire l'objet d'un arrêté préfectoral de protection des habitats naturels en France métropolitaine (JORF n°0295 du 21 décembre 2018, texte n°7).
1404 Voir par exemple dans l'arrêté du 19 décembre (*Ibid.*) les pelouses sèches, les étangs et mares oligotrophes permanents, les forêts de feuillus caducifoliés, etc.
1405 Article 74 de la Loi Biodiversité.
1406 JOLIVET Simon, « Protection des biotopes, habitats d'espèces et habitats naturels », *Jurisclasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 3810 : environnement et ressources naturelles, 23 octobre 2023.

2° Etablir, selon la procédure prévue à l'article L. 114-1 du Code rural et de la pêche maritime, un programme d'actions visant à restaurer, à préserver, à gérer et à mettre en valeur de façon durable les zones définies au 1° du présent II ;

3° Décider, à l'expiration d'un délai qui peut être réduit compte tenu des résultats de la mise en œuvre du programme mentionné au 2° au regard des objectifs fixés, de rendre obligatoires certaines pratiques agricoles favorables à l'espèce considérée ou à ses habitats. Ces pratiques peuvent bénéficier d'aides lorsqu'elles induisent des surcoûts ou des pertes de revenus lors de leur mise en œuvre. »

Malgré les dispositions qui semblaient réserver les zones prioritaires pour la biodiversité aux espaces agricoles, il faut relever que le décret d'application[1407] les enracine dans le Code de l'environnement et non le Code rural[1408], et ne limite pas leur application[1409]. Leur intérêt réside dans la possibilité d'établir un programme d'action et donc d'étendre la protection à des obligations positives. Ainsi, dans le cadre de ces programmes, il est possible d'imposer le « maintien d'une couverture végétale du sol, permanente ou temporaire »[1410], le « maintien ou création de haies ou d'autres éléments du paysage, de fossés d'infiltration et aménagements ralentissant ou déviant l'écoulement des eaux »[1411], la « restauration ou [l']entretien d'un couvert végétal spécifique »[1412], ou encore la « restauration ou [l']entretien de mares, plans d'eau ou zones humides »[1413]. Ce dispositif pourrait ainsi être décrit comme au croisement des arrêtés de protection de biotope -en ce qu'il vise la protection des habitats naturels des espèces protégés- et des obligations réelles environnementales[1414] -en ce qu'il permet de créer des obligations positives de restauration. Il a d'ailleurs été conçu dès l'origine comme une alternative aux instruments contractuels. L'exposé des motifs de la Loi biodiversité explique ainsi que « l'utilisation de ce dispositif sera réservée aux situations où des objectifs environnementaux majeurs ne réussissent pas à être atteints malgré la mise en place d'outils contractuels »[1415].

291. Le régime particulier de la protection des alignements d'arbres. Il convient de citer parmi les dispositifs de protection ponctuels le régime tout à fait particulier des « allées

---

[1407] Décret du 13 février 2017 relatif aux zones prioritaires pour la biodiversité, n° 2017-176, JORF n°0039 du 15 février 2017.
[1408] En ce sens, S. JOLIVET, 2023, préc. note, au §78.
[1409] Bien qu'il semble que la consultation de la chambre départementale d'agriculture prévue par l'article R411-17-3 serait superfétatoire lorsque les zones identifiées ne sont pas des zones agricoles, cela ne semble pas écarter cette hypothèse. Au contraire, la procédure évoque la possibilité d'étendre ces zonages à des terrains militaires, ce qui va dans le sens selon lequel ce dispositif n'est pas limité aux terrains agricoles.
[1410] Article R411-17-5 (1) du Code de l'environnement.
[1411] Article R411-17-5 (5) du Code de l'environnement.
[1412] Article R411-17-5 (6) du Code de l'environnement.
[1413] Article R411-17-5 (7) du Code de l'environnement.
[1414] Voir *Infra*, Partie II, Titre II, Chapitre I.
[1415] Exposé des motifs de la Loi Biodiversité, pour l'article 34 du projet de loi (article 74 de la loi adoptée).

d'arbres et alignements d'arbres qui bordent les voies ouvertes à la circulation publique »[1416] en France. Ceux-ci font en effet l'objet d'une protection en leur qualité de paysage remarquable. L'article L. 350-3 du Code de l'environnement dispose qu'ils « constituent un patrimoine culturel et une source d'aménités, en plus de leur rôle pour la préservation de la biodiversité ». Ce régime prévoit leur maintien, leur renouvellement et leur mise en valeur, et interdit « le fait d'abattre ou de porter atteinte à un arbre ou de compromettre la conservation ou de modifier radicalement l'aspect d'un ou de plusieurs arbres d'une allée ou d'un alignement d'arbres »[1417]. Ces interdictions peuvent connaitre des dérogations[1418], qui font l'objet d'une déclaration préalable[1419] ou d'une demande d'autorisation[1420] auprès du préfet de département[1421]. Il est notable que cette protection prévoit des obligations de compensation en cas d'atteinte aux arbres protégés. Cette compensation doit être réalisée « prioritairement à proximité des alignements concernés et dans un délai raisonnable »[1422]. Le régime spécifique des arbres d'alignement et des allées d'arbres en France est particulièrement intéressant, en ce qu'il peut illustrer la valorisation de certains paysages urbains ou périurbains. Ils participent donc à la reconnaissance de milieux naturels en ville façonnés par l'humain, ce qui parait nécessaire pour la protection de la biodiversité urbaine. La prolongation de ce régime à d'autres paysages anthropisés peut être une piste à explorer.

292. La protection en ville de l'habitat d'espèces vulnérables au Québec. Au Québec, l'habitat d'espèces protégées peut lui aussi faire l'objet de mesures de protection. Il s'agit de rappeler encore le relatif chevauchement de la Loi sur les espèces protégées (LEP)[1423], adoptée par le législateur fédéral, et de la Loi sur les espèces menacées et vulnérables (LEMV)[1424] au niveau provincial. Dans le cadre de ces législations, les ministres fédéraux et provinciaux établissent des

---

[1416] Article L.350-3 du Code de l'environnement.
[1417] Article L.350-3 du Code de l'environnement, alinéa 2.
[1418] Ainsi, il peut être possible d'obtenir une telle dérogation « lorsqu'il est démontré que l'état sanitaire ou mécanique du ou des arbres présente un danger pour la sécurité des personnes ou des biens ou un risque sanitaire pour les autres arbres ou que l'esthétique de la composition ne peut plus être assurée et que la préservation de la biodiversité peut être obtenue par d'autres mesures » (*Ibid.*, alinéa 3).
[1419] *Ibid.* Les abattages pour des raisons sanitaires, sécuritaires ou esthétiques font l'objet d'une déclaration préalable.
[1420] Lorsque l'atteinte est justifiée « pour les besoins de projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements », une autorisation expresse est nécessaire (article L.350-3 du Code de l'environnement, alinéa 4).
[1421] Le régime antérieur assimilait l'autorisation d'urbanisme à la dérogation à ce régime de protection (Voir en ce sens : Conseil d'État, avis, 21 juin 2021, *Assoc. La nature en ville et a.*, no 446662 A, *AJDA* 2021, p.1302; *JCP Adm.* 2021. Actu., p. 438; *RDI* 2021, p.555, note FUCHS; *Droit administratif* 2021. Comm. 42, obs. MARTIN; *Urbanisme-Aménagement* dossier oct. 2021. 9, chron. PLANCHET; *AJCT* 2021., p. 603, note DREVARD. Depuis la Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale du 21 février 2022, n° 2022-217 (dite Loi 3DS, JORF n°0044 du 22 février 2022 texte n° 3), ces décisions sont soumises au principe d'indépendance des législations, et le contrôle des dérogations qui appartient au préfet de département est indépendant de l'autorisation d'urbanisme.
[1422] Article L.350-3 du Code de l'environnement, alinéa 7.
[1423] Loi sur les espèces en péril (LEP).
[1424] Loi sur les espèces menacées et vulnérables (LEMV).

listes des habitats d'espèces protégées. Le *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*[1425], adopté en application de la LEMV, prévoit que pour certaines espèces, ces habitats peuvent être constitués par des « structures anthropiques »[1426]. La protection des habitats de ces espèces dans des espaces urbanisés est donc envisageable. En application de la LEP, le ministre fédéral responsable des espèces en question[1427] est tenu[1428] d'établir une liste des « habitats essentiels »[1429] des espèces en péril. Dans le cadre de cette identification, il dispose d'un pouvoir plus important que le ministre provincial qui agit en vertu de la LEMV. Ce dernier ne peut en effet désigner comme habitat faunique que des terrains appartenant au domaine de l'État[1430], ce qui exclut les terrains privés ou appartenant aux municipalités[1431]. Selon la LEP, les habitats essentiels peuvent s'étendre au-delà du territoire domanial fédéral, sur décret pris par le gouverneur en conseil après recommandation du ministre[1432]. La protection de tels habitats est envisageable en ville comme le montre par exemple la définition de l'habitat essentiel de la rainette faux-grillon de l'Ouest[1433].

293. L'opportunité d'une protection stricte en ville. Il est donc envisageable de mettre en place en milieu urbain des régimes de protection stricte des écosystèmes. Il ne semble cependant pas que cette solution soit l'approche la plus appropriée pour la protection de la biodiversité ordinaire urbaine. Afin de ne pas accentuer la pression foncière et l'étalement urbain, les terrains en ville doivent en effet autant que possible remplir des fonctions multiples, ce qui n'est

---

1425 Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats, RLRQ c E-12.01, r 2.

1426 C'est le cas, notamment, de la chauve-souris nordique (Myotis septentrionalis), la petite chauve-souris brune (Myotis lucifugus), la pipistrelle de l'Est (Perimyotis subflavus), le faucon pèlerin anatum (Falco peregrinus anatum) et la chauve-souris rousse de l'Est (Lasiurus borealis) (*Ibid.*, article 1 et 2).

1427 Voir *supra*, note 1274.

1428 Il apparait en effet que dans ce cadre, le ministre ne dispose pas d'une faculté discrétionnaire. Il est tenu par la LEP d'établir un programme de rétablissement pour chaque espèce (article 37.(1)) lequel doit comprendre une liste des habitats essentiels (Cour fédérale, *Alberta Wilderness Association c. Canada (Environnement)*, 2009 CF 710). Voir en ce sens : HALLEY, Paule. « Le contentieux canadien des espèces en péril ». *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 47, nº 2022/3, pp. 529-539.

1429 L'habitat essentiel est défini par la LEP comme « l'habitat nécessaire à la survie ou au rétablissement d'une espèce sauvage inscrite, qui est désigné comme tel dans un programme de rétablissement ou un plan d'action élaboré à l'égard de l'espèce » (article 1 de la LEP).

1430 Article 1 du Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats, préc. note 1425.

1431 Voir en ce sens : Cour supérieure du Québec, *Coalition verte c. Technoparc Montréal*, 2021 QCCS 630, §152 à 181.

1432 Article 61(2) de la LEP. La recommandation du ministre en ce sens est discrétionnaire lorsqu'« un ministre provincial ou territorial a demandé qu'elle soit faite » ou « le Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril a recommandé qu'elle soit faite » (article 61(3) de la LEP). Il est en revanche tenu de procéder à une telle recommandation lorsqu'il estime après consultation du ministre provincial ou territorial compétent que « d'une part, qu'aucune disposition de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, ni aucune mesure prise sous leur régime — notamment les accords conclus au titre de l'article 11 —, ne protègent la partie de l'habitat essentiel; d'autre part, que le droit de la province ou du territoire ne protège pas efficacement cette partie » (article 61(4) de la LEP).

1433 Voir notamment le Décret d'urgence visant la Protection de la rainette faux-grillon de l'Ouest population des Grands Lacs / Saint-Laurent et du Bouclier canadien (Longueuil), DORS/2021-23, voir aussi les développements consacrés à l'affaire de la rainette faux grillon de l'Ouest, *supra* §222. Pour d'autres exemples, il est possible de citer l'affaire *Coalition verte c. Technoparc* Montréal (préc. note 1431), au cours de laquelle les requérants ont demandé aux juges de reconnaitre que l'espace (en milieu urbain) concerné appartenait à l'habitat essentiel du petit blongio (Ixobrychus exilis), ce que les juges ont décliné comme ne ressortissant pas de leur compétence.

pas le cas des régimes qui excluent les activités humaines. Une protection stricte reste nécessaire ponctuellement pour des écosystèmes vulnérables et menacés, mais elle ne peut s'appliquer que dans des surfaces relativement restreintes et doit s'accompagner de mesures complémentaires pour permettre la reconnexion écologique de ces milieux. À ce titre, des démarches plus étendues, à l'échelle de plusieurs écosystèmes, doivent être entreprises.

B. L'hypothèse d'une protection plus étendue par les parcs naturels

294. Les parcs naturels offrent un exemple d'aire protégée à l'échelle d'un territoire. Dès lors, il est pertinent d'examiner si de tels dispositifs sont envisageable dans le cadre d'une ville.

295. Représentations de la nature. Selon Gerald Hess et Joëlle Salomon Cavin, il est possible de distinguer trois représentations de la nature en occident, qui sont cruciales dans la conception et l'évolution des parcs naturels[1434]. En premier lieu, la nature peut être perçue comme résultant de sa propre évolution, sans influence extérieure ; « C'est la nature elle-même qui, de manière immanente, contient le principe de son mouvement et de sa stabilité »[1435]. Ce processus se retrouve notamment dans une perspective génétique et dans les travaux de Charles Darwin. Les auteurs qualifient cette conception de « nature-*poïesis* », qui est traduite dans le terme anglais de *wildness*. Une deuxième conception, qualifiée de « nature-habitat », peut être définie comme celle qui est vécue et appréciée à travers l'expérience d'« une relation à la nature qui n'est plus animée par le désir de lui arracher ses secrets et de la dominer, mais par celui d'être initié à son mystère »[1436]. Cette conception se retrouve dans l'idée de paysage et évoque une « conception esthétique de la nature, progressivement admirée comme nature sauvage », traduite par le terme de *wilderness*. Ces deux conceptions s'opposent à la dernière -en réalité première chronologiquement- qui est celle de la « nature-artefact ». Cette représentation conçoit la nature comme le produit d'une relation avec l'être humain par le moyen de la technique[1437]. Dans le cadre de cette conception, le critère de la pureté est absent car la nature est modifiée par les activités humaines. Dès le XVIIème siècle en occident, la nature-artefact devient « la représentation prépondérante dans les relations pratiques des hommes à la nature »[1438]. C'est sur ce modèle que s'est construite la relation entre la ville et la nature. Les premiers parcs naturels ont, en réaction, cherché à rétablir les conceptions de « nature-

---

[1434] HESS Gérald, SALOMON CAVIN Joëlle, « Le Parc naturel urbain en Suisse : une utopie ? », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, vol. 15, n°1, mai 2015 (en ligne, accès le 14/09/2024 : http://journals.openedition.org.ezscd.univ-lyon3.fr/vertigo/15874).
[1435] *Ibid.*, p.4.
[1436] HESS Gérald, SALOMON CAVIN Joëlle, préc. note 1434.
[1437] *Ibid.*, p.3.
[1438] *Ibid.*

poïesis » et de « nature-habitat », ce qui a logiquement écarté de leur conception les territoires urbains.

296. La représentation de la nature dans les parcs naturels. Dès la création des parcs naturels en France, la question de leur rapport à l'urbain a émergé. Henri Baugé, un des fondateurs des parcs naturels régionaux, rappelle ainsi : « quand j'ai fait le dessin d'un ou deux parcs au début j'ai toujours évité les villes. Parce qu'on aurait combattu notre appellation de Parc naturel. On nous aurait dit, vous n'êtes pas naturels. On aurait eu du mal à s'affirmer »[1439]. Il apparait que les ordres juridiques québécois et français intègrent la dénomination de parc naturel, qui est déclinée en parcs nationaux et régionaux. Au-delà des questions de gouvernance et d'échelon à l'origine du projet, cette distinction marque aussi une différence dans la démarche de protection. Au Québec, il existe deux types de parcs nationaux, à l'image des deux échelons de gouvernement. Ainsi les parcs nationaux du Canada furent les premiers créés, en 1885, suivis au niveau provincial par les parcs nationaux du Québec en 1895. En France, les parcs naturels nationaux furent créés par la Loi du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux[1440], et mis en œuvre la première fois avec le parc de la Vanoise en 1963. Ces deux modèles sont inspirés de la philosophie conservationniste nord-américaine[1441], elle-même basée sur l'idée de *wilderness*[1442]. Ce concept, dont la traduction est difficile en français[1443], « s'identifie à des milieux naturels vierges[1444] couvrant souvent de vastes superficies [,] c'est le sauvage c'est-à-dire cette nature laissée à son propre sort et des individus jugés primitifs »[1445]. Les parcs nationaux conçus selon cette philosophie visent donc avant tout des espaces vastes, perçus comme préservés où les traces de présence humaine sont indésirables.

1439 Tel que cité par : BARRON-YELLÈS Nacima et LAJARGE Romain, *Les parcs naturels régionaux: des territoires en expériences*, 2015, Quæ, p. 62.

1440 Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux, JORF du 23 juillet 1960.

1441 En France s'ajoute à cette approche un débat qui opposait au moment de la création des parcs nationaux les partisans d'une protection esthétique du patrimoine naturel, et ceux qui militaient pour une conservation renforcée des espèces par la création de réserves intégrales (LARRÈRE Raphaël, *Histoire(s) et mémoires des parcs nationaux*, Ed. Quæ, 2009).

1442 En ce sens, voir not. LEWIS Michael, *American Wilderness: A New History*, Oxford University Press, 2007, chap. 7 : Wilderness parks and their discontents, p. 113 et suiv.

1443 Voir en ce sens ARNOULD Paul et GLON Éric, « Wilderness, usages et perceptions de la nature en Amérique du Nord. », *Annales de Géographie*, 649, 2006.

1444 Soulignons ici l'influence du concept de virginité dans la philosophie de la conservation, directement transposé à partir des philosophies judéo-chrétiennes dans lesquelles une valeur accrue est accordée à la pureté, définie en opposition à la souillure du pêché. Dans cette vision patriarcale la virginité, et plus particulièrement féminine, est une qualité qui relève du sacré, et qui montre la soustraction aux tentations séculaires. La projection sur la nature du qualificatif de « vierge » montre l'influence du religieux sur la philosophie de la conservation et questionne le rapport au genre dans la pensée écologiste. Cette approche, bien que dépassée aujourd'hui continue de peser dans la vision de la nature, et notamment dans l'appréciation de cette nature ordinaire qui ne peut pas se prévaloir d'une telle pureté.

1445 P. ARNOULD et al., 2006, préc. note 1443, p. 228.

297. Les parcs nationaux et la réduction des usages dans les aires protégées. Cependant, en France les parcs nationaux résultent d'une vision qui diffère de la philosophie nord-américaine de la conservation en ce qu'elle intègre la préservation des activités traditionnelles et la promotion des loisirs. À ce titre, le parc national « à la française » est « un équipement touristique » [1446]. Raphaël Larrère relève la volonté du législateur lors de sa création d'inventer un modèle de « " parcs à la française " différents de ces parcs américains où l'homme n'est qu'un visiteur temporaire »[1447]. Malgré cette différence dans la philosophie qui les soutient, les parcs nationaux en France comme au Québec sont fondamentalement des instruments d'économie des terres. S'ils permettent cependant certaines activités en leur sein, celles-ci sont essentiellement touristiques ou récréatives[1448]. Inspirée par cette approche, l'histoire des parcs nationaux est aussi une histoire de dépossession[1449]. Les parcs nationaux, en limitant les activités sur leur territoire, peuvent avoir pour conséquence de créer ou d'accentuer des injustices environnementales. Il semble donc qu'en ville ces facteurs contribuent à disqualifier l'approche retenue au moment de la création des parcs nationaux, bien qu'il soit possible de la retrouver dans des aménagements de grands parcs municipaux, qui tendent à reproduire le modèle[1450].

298. L'apparition au Canada de parcs urbains nationaux. Le modèle du parc national a déjà été expérimenté dans un cadre urbain au Canada. Le parc urbain national de Rouge a en effet été fondé en 2015 au sein du territoire de la métropole de Toronto[1451], dans des espaces naturels décrits comme remarquables qui abritent « l'un des derniers vestiges de la forêt carolinienne au Canada, des caractéristiques géologiques particulières et une combinaison d'habitats variés, reliant le lac Ontario à la moraine d'Oak Ridges »[1452]. Ce parc, créé par le législateur fédéral,

---

1446 R. LARRÈRE, 2009, préc. note 1441, p.26.
1447 *Ibid.*, p. 28.
1448 Cette vocation tend à s'effacer aujourd'hui, et les parcs nationaux permettent progressivement une plus grande variété en leur sein, ce qui tend à les rapprocher des parcs naturels régionaux (voir en ce sens TREILLARD Aline. « La raison d'être des parcs nationaux ». *Revue juridique de l'environnement,* vol. 45, nº 2020/4, pp. 651-658).
1449 Les peuples autochtones ont été parmi les premiers touchés par la création des parcs nationaux au Canada et au Québec, qui ont entrainé parfois des déplacements de population importants. En ce sens, voir : HÉRITIER Stéphane, « Parcs nationaux et populations locales dans l'ouest canadien », *Le Géographe Canadien*, n°55, 2011, p. 158-179 ; dans le même sens, pour les États-Unis : KELLER Robert H et TUREK Michael F, *American Indians and National Parks*, University of Arizona Press, 1998. En France, ces dépossessions concernent surtout les usages antérieurs au sein du cœur de parc, comme la chasse ou l'élevage, sans entrainer nécessairement une même dynamique de déplacement de populations (voir not. R. LARRÈRE, 2009, préc. note 1441).
1450 Voir *supra*, §122 et suivant sur la gentrification environnementale. Sur le lien entre les usages, la morphologie du parc et le phénomène de gentrification environnementale, voir par exemple : BLACK Katie Jo, RICHARDS Mallory. « Eco-gentrification and who benefits from urban green amenities: NYC's high Line ». *Landscape and Urban Planning* n°204 (1 décembre 2020); YU Chen, XU Zike, BYRNE Jason *et al.* « Can smaller parks limit green gentrification? Insights from Hangzhou, China ». *Urban Forestry & Urban Greening*, n° 59 (1 avril 2021); YING Huang, HONG Xiaojun, YAO Xinlan *et al.*. « Which characteristics represent the gentrification affected by parks? A study case in Nanjing, China ». *Ecological Indicators* n° 160 (1 mars 2024).
1451 Loi sur le parc urbain national de la Rouge, LC 2015, ch. 10.
1452 *Ibid.*, article 4.

est confié à l'agence Parcs Canada qui assure la gestion des terres domaniales qui le composent. Il présente l'objectif de « protéger et de mettre en valeur, pour les générations actuelles et futures, le paysage diversifié et le patrimoine naturel et culturel du parc, de favoriser le dynamisme des collectivités agricoles et d'encourager les Canadiens à découvrir les lieux patrimoniaux nationaux protégés et à développer des liens avec eux »[1453]. La loi prévoit que « la préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques sont la première priorité [sic] du ministre pour tous les aspects de la gestion du parc »[1454]. Dans ce cadre, les activités compatibles avec la conservation dans le parc sont essentiellement des activités récréatives. Il faut relever qu'à bien des égards, le parc urbain national de la Rouge reproduit le modèle classique des parcs nationaux. Il est constitué sur des terrains appartenant à la Couronne, ou expropriés à cette fin[1455] et ne permet que l'exercice d'activités limitées. Par ailleurs, le directeur du parc dispose de compétences règlementaires étendues[1456] et les gardes du parc ont des pouvoirs importants de police judiciaire[1457]. Ce modèle a vocation à s'étendre, puisque la stratégie canadienne pour la nature 2030 a intégré dans sa cible 12 l'objectif de créer six nouveaux parcs urbains nationaux d'ici 2025[1458]. Il peut être intéressant de voir si ce dispositif va évoluer pour adopter une approche plus favorable à la conciliation de la protection de la biodiversité avec les activités humaines ou s'il va conserver l'approche caractéristiques des parcs nationaux.

299. Les parcs régionaux et la conciliation d'objectifs au sein des aires protégées. Les parcs régionaux, en revanche, ont été créés autour d'une démarche plus proche des logiques de partage des terres. En effet, les parcs naturels régionaux en France (PNR) sont construits autour d'un « projet » de territoire et à ce titre « concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public »[1459]. Les PNR ont ainsi vocation à concilier ces différentes politiques et à protéger les espaces naturels tout en permettant certaines activités, en accord avec le principe de développement durable. Ces PNR sont plus qu'une simple déclinaison décentralisée des parcs

---

1453 *Ibid.*, article 4.
1454 *Ibid.*, article 6 (1).
1455 Article 13 (1) à (6) de la Loi sur le parc urbain national de la Rouge.
1456 *Ibid.*, Articles 20 (1) et 20 (2).
1457 *Ibid.*, Articles 27 à 32 sur les pouvoirs des gardes du parc (notamment pouvoir de confiscation, d'arrestation, de contravention, de passage sur des propriétés privées) ; sur les dispositions pénales en cas d'infraction, voir les articles 33 à 51.
1458 ENVIRONNEMENT CANADA, « Stratégie pour la nature 2030 du Canada : Freiner et inverser la perte de biodiversité au Canada », 2024, préc. note 238, à la p.91.
1459 Article L.333-1 du Code de l'environnement.

nationaux, car ils ont été conçus dès l'origine comme des « projets de territoire »[1460]. En ce sens, le PNR inverse le rapport entre territoire et protection. Là où certains dispositifs permettent la territorialisation d'une démarche de protection, les PNR instrumentalisent le territoire pour intégrer les enjeux environnementaux. Ils sont construits à la suite d'une conciliation entre les différents niveaux de gouvernement impliqués : communes, intercommunalités, région et État. L'élément central du dispositif est la charte du parc[1461]. Ce document règlementaire[1462] a pour objectif d'intégrer dans ses dispositions les enjeux « environnementaux, culturels, sociaux et économiques du territoire »[1463] du parc. Ainsi, les PNR intègrent des impératifs larges : ils « concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public »[1464]. À ce titre, l'approche de la conservation retenue dans le cadre des PNR peut paraitre plus appropriée aux milieux urbains. Il faut cependant relever deux points majeurs qui ne permettent pas, ou du moins rendent improbable leur transposition aux villes : en premier lieu ils sont expressément prévus pour des « territoires ruraux »[1465], en second lieu leur initiative est aux mains des régions[1466]. Ce dernier point, s'il ne s'oppose pas formellement à la création en milieu urbain d'un PNR, rend cependant la situation plus complexe sur le plan politique. Elle nécessite en effet une décision de la région à l'égard de périmètres régis par les villes. Cette question de gouvernance, si elle peut sembler sensible, n'est pas cependant fondamentalement différente quand elle concerne des villes ou des municipalités et intercommunalités de territoires ruraux. La différence reposera donc dans le rapport de force entre le conseil régional et le conseil de métropole, ou son équivalent selon la situation. Cette remarque relève cependant de la discussion théorique en l'état du droit actuel, en raison du premier point soulevé. Il faut cependant souligner qu'il n'existe aujourd'hui pas de définition des territoires ruraux, et que cette disposition introduite en 2010[1467] a été complétée en 2016[1468] par la phrase suivante, qui ouvre l'article L. 333-1 du Code de l'environnement : « un parc naturel régional peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier »[1469]. Cette formulation permet d'envisager de nouveaux territoires pour les PNR

1460 BARON-YELLÈS Nacima et LAJARGE Romain, préc. note 1439.
1461 Bien que celle-ci ne soit plus aujourd'hui l'apanage des PNR, car les parcs nationaux en disposent aussi.
1462 Sur la qualification réglementaire des chartes de PNR, voir not. JANIN Patrick, « De la charte des parcs naturels régionaux en particulier et des chartes territoriales en général », *Revue Juridique de l'environnement*, Volume 35, 2010.
1463 Article R.333-3 du Code de l'environnement.
1464 Article L.333-1 du Code de l'environnement.
1465 Article L.333-1 du Code de l'environnement.
1466 Article R.333-1 du Code de l'environnement.
1467 Article 147 de la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n° 0160 du 13 juillet 2010.
1468 Article 46 de la Loi biodiversité.
1469 Article L.333-1 du Code de l'environnement.

et éventuellement d'ouvrir une interprétation qui permettrait d'inclure des espaces urbains en leur sein. Au-delà de cette hypothèse, il semble que les PNR ne peuvent, en l'état du droit positif, être retenus pour la protection de la biodiversité urbaine. Ils peuvent cependant constituer une source d'inspiration pour la conception de parcs naturels en milieux urbains.

300. Les parcs régionaux au Québec. L'approche visant à concilier des activités avec la préservation peut se retrouver dans les dispositifs des parcs régionaux au Québec, dont le statut ne précise pas la vocation, mais permet aux MRC, qui sont les seules compétentes pour les créer, d'adopter des règlements pour encadrer « la protection et la conservation de la nature, […] l'exploitation de commerces, [ou encore] l'exercice d'activités récréatives »[1470]. La variété des usages potentiels au sein du parc, ainsi que la flexibilité avec laquelle l'outil est prévu, montre qu'il n'a pas été conçu dans une optique de protection stricte. La fonction des parcs régionaux a d'ailleurs connu des rebondissements juridiques, qui ont permis pendant un temps de les mobiliser afin d'exproprier des terrains, en vue de réaliser notamment des pistes cyclables et des sentiers de motoneige[1471]. La qualification de parc par le juge repose alors sur un examen des pouvoirs règlementaires accordés par la loi aux MRC [1472]. Dans l'affaire *Club de motoneige de St-Raymond inc. c. Portneuf (Municipalité régionale de comté de)*, la rareté des éléments naturels dans l'espace concerné n'était un obstacle que parce qu'elle rendait improbable la protection, ainsi que le séjour ou la réglementation de la possession d'animaux. Ces considérations avaient permis au juge d'écarter en l'espèce la qualification de parc régional et de retenir celle de voie de circulation, ce sur quoi la MRC qui avait

---

[1470] Article 115 de la LCM.

[1471] Cette solution avait en effet dans un premier temps été refusée par le juge de la Cour supérieure, qui avait assimilé un tel sentier à une voie de circulation et non à un parc (Cour supérieure du Québec, *Club de motoneige de St-Raymond inc. c. Portneuf (Municipalité régionale de comté de)*, 1999 CanLII 10979 (QC CS)). Par la suite, le législateur est intervenu pour assimiler ces affectations à des parcs régionaux (article 13 de la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, LQ 1999, c.59). Ces dispositions ont été abrogées par la *LCM* (art. 214) qui renvoie *de facto* à l'état d'indétermination qui régnait en 1999 quant à l'étendue des affectations possibles pour les parcs régionaux.

[1472] Lors d'une affaire portant sur ce point précis, le juge Lemelin a-t-il ainsi dû rechercher les fonctions prévues par le législateur pour les parcs régionaux afin de valider la qualification d'un tel sentier. Il détaille son raisonnement dans la décision : « À quelle fin le législateur voulait-il que serve ce parc régional ? C'est la question d'affectation qui nous permettra peut-être de répondre à la question de savoir si nous sommes ici en présence d'un parc. Une première indication de l'intention du législateur est fournie au troisième alinéa de l'article 688 : «... un espace naturel et assimilé à un parc ...». Mais nous ne sommes pas ici en présence d'un espace naturel, mais plutôt d'une ancienne infrastructure ferroviaire transformée en sentier pour cyclistes et motoneigistes. Il reste peu d'éléments naturels sur le tracé de l'emprise ferroviaire. Une façon de connaître l'affectation souhaitée par le législateur est d'examiner les pouvoirs règlementaires qu'il a conférés aux M.R.C. pour leur permettre d'exploiter ce parc. Quand on s'y arrête un instant, on constate que le corridor récréatif, dans son usage actuel et sa configuration physique et géographique, rend difficile l'exercice de certains de ces pouvoirs règlementaires. Il apparaît en effet difficile, dans le corridor récréatif de :
- protéger le milieu naturel : Tel que mentionné plus haut, il y a peu d'éléments naturels sur le tracé.
- prescrire les conditions pour séjourner : Il n'y a pas de séjour possible sur la piste cyclable.
- prohiber le transport et la possession d'animaux et les conditions de garde d'un animal : Il est difficile de concevoir l'application de ce pouvoir règlementaire ici. » Cour supérieure *Club de motoneige de St-Raymond inc. c. Portneuf (Municipalité régionale de comté de)*, 1999 CanLII 10979 (QC CS), para 79.

établi le sentier de motoneige était incompétente. Cette solution, bien qu'elle n'ait pas survécu aux évolutions successives du statut des parcs régionaux[1473], montre l'indétermination qui plane sur l'affectation de ceux-ci. Après une validation législative, leur fonction a été élargie pour permettre la création de « corridors récréatifs »[1474]. Aujourd'hui encore, les parcs régionaux font figure d'instruments de maitrise foncière au niveau supra-municipal, plutôt que de protection de l'environnement : ils permettent en effet d'exproprier des terrains en faveur des MRC, dès lors que l'affectation qui leur est prévue est compatible avec un usage récréatif, sportif ou environnemental[1475]. Les incertitudes qui pèsent sur les usages de ces parcs peuvent semer le doute sur la nature environnementale du dispositif. Malgré cette réserve, elles peuvent aussi faire la force de cet outil en ce qu'elles permettent de prévoir des usages diversifiés sur le territoire du parc. À cet égard, l'affectation du parc régional au Québec dépend presque uniquement de la volonté de la MRC qui le constitue. Si elle peut, aux fins d'établir le parc, recourir à l'expropriation, elle n'y est pas limitée et peut procéder par entente avec « toute personne qui détient un droit de propriété ou un autre droit sur un immeuble situé dans le parc visé »[1476]. Il est donc possible d'envisager une mise en place de ce dispositif dans des zones habitées, tout en prévoyant des mesures dans l'entente afin de promouvoir la biodiversité urbaine[1477]. À propos du contenu des mesures prévues par cette entente, il faut remarquer que celle-ci est fondamentalement de nature foncière, car elle demeure une alternative à l'expropriation. Par conséquent, il faut la rattacher à des droits et obligations réelles, et non personnelles. Ainsi, le contenu de l'entente constitutive du parc ne suivra pas les propriétaires qui ont conclu l'accord mais reste attaché à la propriété et s'impose aux propriétaires subséquents. Tout porte ainsi à supposer que les mesures qu'il est possible de prévoir dans l'entente suivent les mêmes limites que les autres démembrements du droit de propriété. À ce titre, elle peut prévoir des servitudes ou des obligations négatives, mais il sera plus difficile en l'état du droit de prévoir des obligations positives réelles[1478]. Au-delà de cette entente, et une fois le parc constitué, la MRC pourra prendre toute mesure non règlementaire relative aux parcs régionaux[1479]. Ces mesures sont complétées par des pouvoirs règlementaires dans le domaine de leur administration et fonctionnement, de la protection et de la conservation de la nature, de la sécurité des usagers, de

---

[1473] Voir note précédente.
[1474] Ancien article 688 du Code municipal, abrogé par la LCM.
[1475] En ce sens, voir par exemple : Cour supérieure du Québec, *Huntingdon (Ville de) c. Haut-St-Laurent (Municipalité régionale de comté (MRC) du)*, 2013 QCCS 2769 (CanLII). Cette décision, qui intervient après l'abrogation de l'article 688 qui explicitait l'assimilation des sentiers récréatifs à des parcs régionaux, confirme cette dernière qualification pour des pistes cyclables.
[1476] Article 113 de la LCM.
[1477] Comme : restrictions sur les essences végétales ou leur entretien (fauche tardive), gestion des animaux de compagnie.
[1478] Voir *infra,* §416 à 425 sur les ORE et les limites des servitudes.
[1479] Article 114 de la LCM.

l'utilisation ou du stationnement des véhicules, de la possession et de la garde d'animaux, de l'affichage, de l'exploitation de commerces, de l'exercice d'activités récréatives et de l'usage des voies publiques[1480]. Dans le cadre de ces pouvoirs, les MRC peuvent donc adopter des actes contraignants de portée générale[1481].

301. CONCLUSION DU PARAGRAPHE. Certains régimes d'aires protégées peuvent donc être applicables en ville. Ils imposent cependant généralement une protection qui est trop stricte pour permettre une grande variété d'activités humaines. Si cette approche est nécessaire pour protéger des écosystèmes ou des espèces vulnérables, elle ne convient pas pour établir un modèle d'aire protégée qui puisse s'appliquer sur un large territoire en ville. Il convient de rechercher quel régime de protection pourrait avoir vocation à s'appliquer en milieu urbain, en complément d'une protection stricte ponctuellement, mais aussi nécessairement restreinte géographiquement. Les parcs naturels peuvent constituer un modèle, mais ils ne semblent pas non plus, en l'état, correspondre à l'objectif poursuivi. S'il faut relever au Canada l'émergence de parcs urbains nationaux, il faut aussi relever qu'ils perpétuent un modèle d'aire protégée excluant les activités humaines, qui ne paraît pas généralisable à la protection de la biodiversité urbaine. Il s'agira ici de rechercher, non plus si certaines aires protégées peuvent être appliquées telles quelles en ville, mais plutôt à quel type d'aire protégée pourrait appartenir un dispositif de protection conçu pour les milieux urbains.

§2. La recherche d'un modèle d'aire protégée propre à la ville

302. La conception d'un modèle d'aire protégée adapté au milieu urbain n'est pas une question inédite. Les travaux du programme *Man and Biosphere* sur la création de réserves de biosphère urbaine, ou d'une écoville de biosphère sous l'impulsion de la ville d'Ottawa[1482] et leurs échecs respectifs montrent la difficulté de concevoir une aire protégée pour des milieux urbains. Les enjeux d'un tel dispositif sont multiples, en ce qu'il doit permettre de protéger des espaces naturels, mais aussi de concilier cette protection avec la présence de l'être humain. Une telle aire protégée doit donc participer à renouveler le rapport ville-nature. Dans un premier temps, il s'agit de rechercher le type d'aire protégée à laquelle peut se rapprocher ce dispositif (A), puis d'envisager la concrétisation d'un modèle d'aire protégée urbaine (B).

[1480] Article 115 de la LCM.
[1481] L'article 6 de la LCM précise, à l'égard des municipalités locales, l'étendue des mesures qu'elles peuvent prévoir dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires. Cet article ne connait pas d'équivalent pour les MRC, mais il semble légitime d'estimer que dans ce contexte elles sont assimilées à des municipalités locales.
[1482] Voir G. RAMELET, 2020, préc. note 176, p.347 et suivantes.

A. L'identification de la catégorie d'aire protégée pertinente pour les milieux urbains

303. Afin de rechercher un modèle d'aire protégée propre à la ville, il convient de revenir aux catégories identifiées par l'UICN et de les confronter aux objectifs identifiés pour la protection des espaces naturels en ville.

304. L'objectif de la protection des espaces naturels en ville. Il s'agit au préalable de préciser l'objectif recherché. En effet, les aires protégées sont dédiées avant tout à la conservation et peuvent en ce sens paraître inadaptées aux écosystèmes urbains dégradés. Les dispositifs de protection des espaces naturels peuvent cependant être mobilisés dans un objectif plus ambitieux de reconquête ou de restauration de la biodiversité urbaine, en permettant de rétablir des équilibres biologiques là où ils ont disparu[1483]. Par ailleurs, une aire protégée urbaine doit nécessairement être conçue en intégrant la représentation de la nature comme « nature-artefact »[1484]. Les représentations de « nature-*poïesis* » et de « nature-habitat », ainsi que vu précédemment, ont tendance à déprécier l'environnement urbain et à perpétuer une conception de la ville comme exclusive de la nature. Il semble donc que dans le cas d'une aire protégée urbaine, le rapport entre les activités humaines et la nature doit être non seulement rendu possible, mais aussi valorisé au prisme de la protection. Les différentes catégories proposées par l'UICN sont notamment organisées selon une gradation indexée sur la place que peuvent prendre les activités humaines dans les aires protégées.

305. Les objectifs des aires protégées dans le cadre du droit à la biodiversité urbaine. Le droit à la biodiversité urbaine, tel qu'identifié précédemment, a fait apparaitre l'importance de certains critères dans le cadre de la conception d'aires protégées en ville. En effet, le rappel des droits composant le droit à la biodiversité urbaine peut mettre en évidence plusieurs éléments essentiels à intégrer dans ce modèle. Ces éléments sont : l'accessibilité -les aires protégées doivent être accessibles et à une certaine proximité des usagers- ; l'égalité dans l'usage -les aires protégées doivent intégrer une variété suffisante d'usages compatibles avec leur vocation de protection pour ne pas exclure certaines catégories de la population[1485] ; la possibilité de participer à la conception de l'aire protégée et aux décisions concernant sa gestion .

[1483] Voir *supra,* Intro, L'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine.
[1484] Voir *supra*, §295.
[1485] Sur le lien entre la diversité des usages et la réduction des inégalités environnementales, voir not. MULLENBACH Lauren E. « Critical discourse analysis of urban park and public space development ». *Cities* n°120 (1 janvier 2022).

306. Les objectifs de la protection selon l'indice de Singapour. Afin d'affiner le contour de ces démarches, il est nécessaire de revenir aux critères identifiés par l'indice de Singapour. Il faut ainsi noter que celui-ci accorde de l'importance à plusieurs données qui mettent en évidence l'intérêt des aires protégées en ville (indicateur n°9). Sur ce point, la définition des aires protégées est assez large, car elle englobe toutes les aires qui bénéficient de mesures de protection, qu'elles soient légales, règlementaires ou « formelles »[1486]. Il semble donc que la base juridique de la protection importe moins que le résultat, qui consiste à encadrer, limiter ou interdire les atteintes à ces espaces dans l'objectif de protéger les écosystèmes qu'ils contiennent. L'indice intègre aussi les parcs qui comprennent des zones naturelles[1487] (indicateur n°13) et remplissent un rôle éducatif (indicateur n°14). Sur la base de ce constat, il est possible d'imaginer le modèle des aires protégées en ville : des espaces au sein desquels les activités et les aménagements sont encadrés afin d'y protéger les écosystèmes et qui peuvent servir des fins pédagogiques. Cette définition fonctionnelle des aires protégées en ville laisse aussi apparaitre que les outils d'économie des terres sont moins adaptés en ville, car ils ne sont pas conçus à partir d'une logique de conciliation mais de restriction des activités, tandis que les aires protégées définies ici ont vocation à remplir d'autres fonctions que la seule protection. Ces modalités précisées, il s'agit de rechercher dans chaque ordre juridique si des instruments existants peuvent remplir ce rôle, ou de proposer dans une démarche prospective quelles adaptations pourraient être envisagées.

307. La confrontation des objectifs de la protection avec les catégories de l'UICN. Afin d'établir une comparaison pertinente, il s'agit de se référer aux catégories de l'UICN, qui sont reconnues tant en France qu'au Québec. Dans les deux ordres juridiques, ces lignes directrices servent en effet de référence pour la création d'aires protégées, afin de catégoriser les différents régimes de protection existants[1488]. La classification de l'UICN[1489] repose sur des critères comme la

---

[1486] CHAN Lena, HILLEL Oliver et ELMQVIST Thomas, « User's Manual on the Singapore index on cities' biodiversity », National parks board, 2014, p.13. Le terme de « formel » n'est pas défini par l'indice de Singapour ; sans doute faut-il voir ici une catégorie résiduelle, qui laisse la place à des protections « formalisées », notamment par des contrats ou l'adhésion au cahier des charges d'un label.

[1487] Il faut probablement comprendre ici par « zones naturelles » les espaces non-artificialisés ou non-imperméabilisés au sein des parcs. Il est regrettable ici que la méthodologie de l'indice de Singapour ne distingue pas différentes catégories d'aménagement en fonction de leur potentiel écologique.

[1488] Cette influence de l'UICN est apparue très tôt : voir par exemple le rapport de 1999 du Ministère de l'Environnement québécois « Aires protégées au Québec, Contexte, constats et enjeux » (1999, bibliothèque nationale du Québec, 64 p).

[1489] Voir les lignes directrices de l'UICN : DUDLEY Nigel. « Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées ». UICN, 2008, 96 p.

naturalité[1490], la superficie[1491] et l'étendue des usages et interventions possibles dans les aires protégées[1492]. Il est ainsi possible de dresser le tableau suivant :

Catégorie de l'UICN	**Naturalité**	**Superficie**	**Usages et gestion**
Ia : Réserve naturelle intégrale	Écosystèmes exceptionnels	Non déterminant	Mise en réserve
Ib : Zone de nature sauvage	Aires intactes ou légèrement modifiées	Vastes	Gestion aux fins de préserver leur état naturel
II : Parc national	Aires naturelles ou quasi-naturelles	Vastes	Visites de nature spirituelle, scientifique, éducative et récréative
III : Monument ou élément naturel	Éléments naturels ou qui ont subi une influence humaine	Aires protégées assez petites	Visites, protection du monument
IV : Aire de gestion d'habitats ou d'espèces	Habitats d'espèce	Non déterminant	Interventions régulières et actives pour répondre aux exigences d'espèces particulières ou pour maintenir des habitats
V : paysage terrestre ou marin protégé	Aire résultant d'une interaction avec l'humain, paysage remarquable	Non déterminant	Interaction équilibrée entre hommes et nature qui persiste depuis longtemps et qui a conservé son intégrité, ou pour laquelle on peut raisonnablement espérer qu'elle pourra restaurer cette intégrité
VI : Aire protégée avec utilisation durable des ressources naturelles	Une certaine proportion de l'aire est maintenue dans des conditions naturelles	Généralement vastes	Utilisation durable des ressources

Figure 7 : critères de classification selon les lignes directrices de l'UICN (adapté de N. DUDLEY, 2008, préc. note 1489)

[1490] Certaines catégories permettent en effet d'intégrer des espaces où l'influence humaine est visible, d'autres (catégorie I par exemple), sont réservées à des espaces perçus comme préservés (N. DUDLEY, 2008, préc. note 1489).
[1491] La catégorie II, par exemple, est réservée aux « vastes espaces naturels », tandis que la catégorie III concerne les « monuments naturels » et intègre donc des espaces bien plus restreints (*Ibid.*).
[1492] La catégorie IV par exemple, nécessite une gestion active (« interventions régulières et actives pour répondre aux exigences d'espèces particulières ou pour maintenir des habitats »), tandis que la Ia ne permet que des interventions limitées : « l'utilisation et les impacts humains sont strictement contrôlés et limités pour garantir la protection des valeurs de conservation ». En revanche, la catégorie VI prévoit une « utilisation durable des ressources » (*Ibid.*).

Il apparait de ce tableau que plusieurs catégories ne sont pas pertinentes en ville à des fins de protection étendue[1493]. Il est cependant possible d'en identifier deux qui correspondent potentiellement à la définition fonctionnelle des aires protégées : les catégories V (paysage protégé) et VI (aire protégée avec utilisation durable des ressources naturelles). En effet, ces deux catégories n'excluent pas toutes les activités en parallèle à la conservation et peuvent comprendre des milieux où l'impact de l'être humain est visible.

308. Le contour d'une aire protégée spécifique à la ville. Il semble donc possible de proposer ici les critères d'une aire protégée permettant d'intégrer les enjeux spécifiques à la biodiversité urbaine. Ces critères découlent notamment du droit à la biodiversité urbaine, mais aussi des lignes directrices issues de la classification de l'UICN. Ainsi, il apparaît que la gouvernance participative est un aspect primordial pour la réalisation de l'objectif de participation[1494]. Par ailleurs, si les activités humaines sont possibles, elles doivent participer à l'objectif de la protection. Il est particulièrement notable que pour la catégorie VI, les lignes directrices disposent ainsi que « l'utilisation durable des ressources naturelles est considérée un *moyen* de conserver la nature, en synergie avec d'autres actions plus communes dans les autres catégories, telle la protection »[1495]. Cette approche rejoint celle des solutions fondées sur la nature, dans laquelle l'idée de l'utilité pour les êtres humains est réconciliée avec l'impératif de protection des écosystèmes[1496]. Enfin, il semble important que les aires protégées urbaines prévoient une diversité des niveaux de protection, avec des espaces ouverts à de nombreux usages, mais aussi des espaces consacrés à la préservation des

---

[1493] Voir par ailleurs une évaluation de la pertinence de ces catégories au regard des logiques d'économie et de partage des terres : Annexe II : tableau de comparaison des catégories d'aires protégées de l'UICN.

[1494] Cette nécessité de gouvernance partagée est en effet commun aux aires de catégories V et VI (Voir N. DUDLEY, 2008, préc. note 1489. On y retrouve, pour la catégorie V : « Comme les hommes sont les gestionnaires du paysage terrestre ou marins dans les aires protégées de la catégorie V, il faut donner des lignes directrices claires pour savoir dans quelle mesure la prise de décisions peut être confiée aux résidents locaux et jusqu'où l'intérêt général doit prévaloir lorsqu'il y a conflit entre les besoins nationaux et locaux » (p.26) ; catégorie VI : « développer de nouvelles formes appropriées de gouvernance qui conviennent aux aires protégées de la catégorie VI et aux multiples parties prenantes qui y sont souvent impliquées. La conservation à l'échelle du paysage inclut inévitablement un groupe diversifié de parties prenantes, ce qui exige des accords institutionnels méticuleux et des approches novatrices de la gouvernance » (p.28).

[1495] *Ibid.*, p.27.

[1496] Voir *supra*, Chapitre I.

Chapitre I.
Chapitre II. L'émergence de la biodiversité urbaine comme enjeu à protéger.

écosystèmes[1497]. Les périmètres de ces différents espaces doivent être suffisamment variés pour permettre une plus grande accessibilité (qui peut passer par la constitution de parcs de petite taille en zone dense), mais rester pertinents pour la protection de la biodiversité (qui peut nécessiter de plus grandes surfaces en fonction des espèces concernées). Des corridors peuvent évidemment compléter ces dispositifs, en permettant des interfaces entre les différents éléments de l'aire protégée. Des expérimentations pour mettre en œuvre une telle aire protégée peuvent être examinées, à travers les exemples de parcs naturels urbains.

B. L'expérimentation du parc naturel urbain

309. Il existe quelques expérimentations qui peuvent illustrer un nouveau modèle d'aire protégée spécifique à la ville. Il faut citer dans ce cadre l'exemple de l'initiative *National park cities* et du parc naturel urbain de Strasbourg en France.

310. **Le programme *National Park cities.*** La création de parcs naturels en milieu urbain, voire la conception de la ville elle-même comme un parc naturel, n'est pas une hypothèse aussi fantaisiste qu'elle pourrait le paraitre. Ainsi, la fondation *National park cities* propose une nouvelle approche de ces aires protégées. Selon cette organisation, les « villes-parcs nationaux » se distinguent des parcs nationaux, qui sont traditionnellement en zones rurales, mais aussi des parcs nationaux urbains, qui sont circonscrits dans le périmètre d'une ville mais ne s'étendent pas à la zone urbanisée[1498]. Les villes-parcs, en revanche, sont des projets construits autour d'« un endroit, une vision, et une communauté à l'échelle de la ville »[1499]. En ce sens, ils rappellent les « projets de territoire » des PNR. La fondation internationale, dont l'expérimentation a commencé avec la ville de Londres, propose ainsi un « itinéraire » aux municipalités candidates afin de pouvoir revendiquer le titre de ville-parc national. L'itinéraire est une procédure en dix étapes pour permettre de créer une ville-parc, dont par exemple l'adoption d'une charte. L'initiative privée de cette fondation est intéressante à plusieurs égards : elle a pour objectif de proposer des ressources aux gouvernements municipaux et citoyens porteurs de projets, elle montre par ailleurs le renforcement de la place des villes sur la scène internationale. La démarche qui consiste pour un gouvernement municipal à rechercher la labellisation de ville-parc peut être résumée à une simple stratégie de *marketing*

[1497] Cette exigence se retrouve notamment dans les lignes directrices (N. DUDLEY, 2008, préc. note 1489) pour la catégorie VI (p.27).
[1498] Accueil du site internet de la fondation *National park cities* (en ligne, dernier accès le 05/11/2021 : https://www.nationalparkcity.org/).
[1499] Charte des *National park cities*, (en ligne, dernier accès le 05/11/2021 : https://npc-universal-charter.netlify.app/).

municipal[1500] ou être mise en parallèle avec les autres réseaux internationaux de villes[1501]. Le concept de ville-parc lui-même peut retenir l'attention et offrir une opportunité de repenser les termes qui le composent. Ainsi, la démarche entreprise par la fondation propose de concevoir la ville elle-même comme une aire de protection de la biodiversité. Elle se distingue en cela d'une simple intégration de cet enjeu parmi les questions traitées par les gouvernements municipaux ou de la création d'un parc en ville. Cette approche peut être très ambitieuse, et il faut noter que les premières étapes de l'itinéraire proposé par la fondation ne diffèrent pas selon que l'initiative provient d'une association, de citoyens ou des gouvernements municipaux eux-mêmes. Ainsi, la création d'une ville-parc peut prendre son origine d'un engagement citoyen.

Il faut ici relever des similarités entre le modèle des ville-parcs et le dispositif des PNR en France : tous deux suivent une conception de la protection de l'environnement intégrée avec les activités humaines, adaptée à un territoire et à ses enjeux, dont la matérialisation se fait par une charte. Ainsi, ce n'est pas un hasard si les expérimentations françaises de parcs naturels urbains revendiquent une parenté avec les PNR.

311. L'expérimentation d'un parc naturel urbain en France. Le parc naturel urbain d'Ill-Bruche par exemple, créé par la métropole de Strasbourg, est présenté directement sous cet angle :

> *Inspiré des Parcs naturels régionaux, le Parc naturel urbain de Strasbourg est une démarche de construction collective d'un projet de développement local qui s'appuie sur les atouts patrimoniaux de territoires urbains souvent méconnus.*[1502]

Ce parc naturel urbain (PNU) a été instauré par le conseil municipal de la ville de Strasbourg le 27 mai 2013. Son adoption s'est accompagnée d'une charte et d'un plan. Le projet vise « la préservation et la valorisation des espaces d'eau, de nature et de cultures » auquel « s'accoste respectueusement » le développement urbain[1503]. L'objectif annoncé de ce PNU est de « faire territoire », c'est-à-dire de créer des liens entre les différents acteurs du parc en revendiquant leur appartenance au projet et à son contexte historique, culturel et naturel. Afin de matérialiser le parc, une identité territoriale se manifeste dans la création d'une unité graphique, d'un logo. Sur la gouvernance, la charte et le

---

[1500] Le marketing municipal, ou plus généralement territorial consiste à « applique[r] les recettes de la publicité à la communication de collectivités publiques. Cette pratique courante voire généralisée produit des images stéréotypées adossées à des marques et destinées à attirer des populations jugées désirables et des entreprises » : BEUZE EDRAGAS Florence et BOURON Jean-Benoît, « Marketing territorial », notion en débat de Géoconfluences, décembre 2019.

[1501] Voir *supra*, Partie I, Titre I, Chapitre 1.

[1502] Site de la métropole de Strasbourg (https://www.strasbourg.eu/parc-naturel-urbain, en ligne, dernier accès : 06/11/2021).

[1503] Conseil municipal de Strasbourg (2013), Délibération 10 - 23 mai 2013 (adoption de la charte du PNU Ill Bruche).

plan adoptés instaurent un fonctionnement qui permet d'associer les « parties prenantes » de ce territoire à son pilotage. Une instance de concertation a été créée à cet effet, le conseil des acteurs du parc, dont les activités sont encadrées par la mission PNU de la ville de Strasbourg. Tout comme un PNR, le PNU dispose d'un document intitulé « charte » à laquelle sont conviés d'adhérer visiteurs, associations, habitants, acteurs économiques et acteurs de l'aménagement du territoire. Le dispositif du parc est donc basé sur un territoire dont il vise la protection et la mise en valeur, en coordonnant les différents acteurs en présence. Plus exactement, c'est plutôt d'un ensemble de chartes dont il s'agit, puisque chacune des catégories de parties prenantes précitées dispose de la sienne. Néanmoins, l'inconvénient de ce mécanisme réside dans le contrôle du respect des engagements pris. Ces engagements « souples » invitent à s'interroger sur la valeur juridique d'une telle charte.

312. Le rôle de la charte dans le parc naturel urbain. Les chartes des PNR ont en effet un fondement légal qui leur confère une portée juridique, notamment à l'égard des schémas de cohérence territoriale[1504]. Le document du PNU Ill-Bruche, en revanche, ne peut se prévaloir de ces dispositions. Le terme retenu pour le désigner peut d'ailleurs aussi bien évoquer les « chartes de bonne conduite », qui sont des engagements volontaires plus souples. La question de la force obligatoire de la charte du PNU peut donc se poser. À l'égard des usagers, associations et professionnels, les obligations créées par la charte semblent claires et quantifiables. Les signataires qui les respectent peuvent revendiquer des éléments graphiques qui ont vocation à devenir un véritable label[1505] et intègrent un réseau d'acteurs spécifique au PNU. Ce cadre semble adapté à la mise en œuvre des mécanismes classiques contractuels. Il est possible notamment d'envisager une action au titre des pratiques commerciales trompeuses sur « la portée des engagements de l'annonceur »[1506] par des consommateurs qui auraient été induits en erreur par un signataire qui ne respecterait pas les dispositions de la charte.

Cependant, des doutes plus prononcés peuvent être émis quant à la portée juridique de la charte spécifique aux acteurs de l'aménagement du territoire, dont la Ville de Strasbourg. Comment s'assurer du respect de l'engagement de l'EPCI exprimé dans son adhésion à la charte ? La rédaction et la nature des engagements en question (p. ex. « veille à mettre en application, autant que possible […] »[1507]) tend à indiquer qu'il s'agirait d'un « gentlemen's agreement », ou encore selon une

---

[1504] Qui sont soumis à un rapport de compatibilité avec la charte (art. L131-1 Code de l'urbanisme).
[1505] Ville de Strasbourg (2019), Délibération n°5 - 25 février 2019 (approbation de la deuxième charte du PNU Ill-Bruche).
[1506] Art. L121-2 2°e) du Code de la consommation.
[1507] Charte PNU Ill Bruche, p. 8.

désignation oxymorique -bien que correcte ici- d'un « contrat non normatif »[1508]. Cette charte se rapproche ainsi des contrats de ville, des anciens contrats de plan et autres conventions d'aménagement du territoire. À la suite des travaux de Sébastien Hourson, la charte du PNU pourrait se ranger dans la catégorie qu'il désigne sous le nom de « conventions d'administration », qui ne sont ni des contrats à proprement parler, notamment car leur inexécution n'entraine pas la mise en œuvre de la responsabilité contractuelle de l'administration, ni du non-droit, car ils possèdent des effets sur le droit, comme l'orientation de l'action publique[1509] en fixant des lignes directrices ayant pour ambition d'inspirer l'action publique[1510]. La faiblesse de la portée juridique de cette charte a été relevée dès son adoption par les élus à l'origine du projet[1511]. C'est une revendication de souplesse qui justifie de ne pas faire appel à la voie règlementaire -au-delà de la question des compétences de la métropole de Strasbourg[1512]. Cette approche caractérise aujourd'hui la pratique administrative[1513], dans la lignée du nouveau management public. L'usage des conventions d'administration, par la concertation et la participation des administrés, permet de garantir une meilleure acceptabilité, mais aussi de concilier un idéal de légitimité et un impératif d'efficience[1514]. Cependant, il apparait que sans une consolidation au sein d'un document d'urbanisme opposable, la pérennité du parc peut être fragile[1515].

313. Les potentialités du modèle du parc naturel urbain. L'expérimentation du PNU Ill-Bruche met en évidence plusieurs constats : le premier porte sur l'absence en droit positif d'outil juridique qui permette de réaliser une telle démarche en ville. Ce vide, s'il est favorable à l'innovation dans un premier temps, peut être un facteur d'insécurité juridique, tant sur la portée de la charte que sur la pérennité de la démarche. Il semble qu'aujourd'hui les PNU soient avant tout et fondamentalement des programmes politiques. Il faut d'ailleurs constater que la

---

1508 SEILLER Bertrand, « *Les contrats non-normatifs* », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, (2015), § 267.
1509 HOURSON Sébastien, *Les conventions d'administration*, LGDJ-Lextenso éditions, 2014, p. 339.
1510 *Ibid.*
1511 Qui admettent notamment que « la charte en effet ce n'est pas quelque chose de réglementaire mais la réglementation finalement est quelque part toujours une fragilité à partir du moment où les acteurs du territoire participent à cette co-construction » (*Délibération 10 - 23 mai 2013 (adoption de la charte du PNU Ill Bruche)).*
1512 Qui ne peut cependant pas être éludée, notamment à l'égard des pouvoirs de police, qui ne peuvent faire l'objet d'une contractualisation : en ce sens, BRISSET-INSERGUET Véronique et INSERGUET Jean-François, « Les approches volontaires et les collectivités territoriales », *in* Les approches volontaires et le droit de l'environnement, dir. HERVÉ-FOURNEREAU Nathalie, 2008, Presses universitaires de Rennes.
1513 CUMYN Michelle, « Contractualisation de l'action publique: contrat juridique ou contrat social, le Droit sans la Loi » *Les Cahiers du Droit* n°47, 2006, pp. 677-702
1514 Sur la question de l'acceptabilité de la norme, voir : S. HOURSON, *supra* note 22 à la p. 11.
1515 Dans le cadre du PNU Ill-Bruche, cette reconnaissance a eu lieu depuis le PLUi de l'Eurométropole en date de 2016 : le secteur du PNU est délimité et protégé par une zone N1. Le parc fait aussi l'objet de dispositions spécifiques au sein des orientations d'aménagement et de programmation du PLUi. Ces OAP, qui permettent un urbanisme par projet sur certains secteurs, définissent des objectifs qui vont plus loin que le règlement, en fixant des principes en matière d'habitat et de transports.

dénomination intéresse d'autres villes, comme en témoigne l'existence d'espaces dénommés « parcs naturels urbains » à Lyon[1516], Aix-en-Provence[1517], ou Rueil-Malmaison[1518]. Ces espaces ne correspondent cependant pas à la démarche du PNU expérimentée à Strasbourg, en ce qu'ils ne sont pas des projets de territoire construits dans un objectif d'intégration des parties prenantes. Cette multiplication des interprétations du parc naturel urbain peut fournir un nouvel argument en faveur de la création d'un dispositif approprié. Il serait intéressant ici de la part du législateur d'encadrer la création d'un parc naturel urbain à l'échelle d'une ville, dans la lignée du projet de la fondation *National park cities*. Cette reconnaissance juridique, loin de constituer un obstacle aux initiatives municipales, pourrait contribuer à uniformiser le concept de parc naturel urbain en consolidant la force juridique des chartes.

Le parc naturel urbain, en valorisant une identité territoriale fondée sur le rapport à la nature, peut permettre de matérialiser le socio-écosystème urbain. Celui-ci peut être à l'échelle de la ville ou sur un périmètre plus réduit, selon ce qui est le plus cohérent en matière de pratiques, d'usage et d'écosystèmes. Le parc naturel urbain peut, selon Gérard Hess et Joëlle Salomon Cavin, concilier les différentes conceptions de la nature. Ils estiment que :

> *L'homme modifie la nature (au sens d'une nature-artefact) pour le bien d'une nature (au sens d'une nature-poïésis) laissée finalement à la jouissance de l'homme (au sens d'une nature-habitat). Au-delà des traditionnelles oppositions, c'est dans cette direction que pourrait s'orienter la définition des objectifs d'un parc naturel urbain.*[1519]

La création d'une institution spécialisée représentant le parc semble par ailleurs porteuse en elle-même de nombreuses opportunités. Elle peut centraliser les questions relatives à la biodiversité urbaine sur le périmètre du parc, dans le cadre d'une délégation de compétence de la part de la ville. Elle peut aussi organiser le dialogue et la participation entre les habitants et ainsi permettre la réalisation du droit à la participation à une échelle socio-écologiquement pertinente[1520]. Enfin, si cette institution dispose d'une personnalité juridique, elle pourrait par exemple contracter des obligations réelles environnementales[1521], voire bénéficier de ressources affectées à la protection de la biodiversité urbaine[1522].

[1516] Parc naturel urbain de la Feyssine.
[1517] Parc naturel urbain (Aix-en-Provence).
[1518] Parc naturel urbain de Rueil-Malmaison.
[1519] G. HESS, J. SALOMON CAVIN, 2015, préc. note 1434, à la p.18.
[1520] Voir *supra*, Les composantes procédurales d'un droit à la biodiversité urbaine.
[1521] Voir *infra,* La mobilisation contractuelle de la propriété pour la protection de la biodiversité urbaine.
[1522] Voir *infra,* La valorisation financière et fiscale de la protection de la biodiversité urbaine.

314. CONCLUSION DU PARAGRAPHE. La conception d'un modèle d'aire protégée adaptée à la ville nécessite de confronter les objectifs de la protection de la biodiversité urbaine avec la classification de l'UICN. Il apparait alors que les catégories V et VI sont les plus pertinentes pour la conception de ce modèle. L'apport du droit à la biodiversité urbaine montre par ailleurs la nécessité d'intégrer dans ce modèle certains critères comme l'accessibilité ou la participation à la gestion. Le concept de parc naturel urbain et sa matérialisation dans un instrument juridique approprié, devraient permettre de concevoir la ville comme un territoire de projet et d'en définir une vision commune, autour de la protection de l'environnement urbain. Une charte ou un document équivalent permettrait de concrétiser des engagements afin de réaliser ce projet et d'intégrer les différents pans de la société civile (habitants, entreprises, associations, etc.). Le respect de la charte pourrait entrainer une labellisation, voire conditionner un soutien par la ville, via notamment l'octroi de subventions. Enfin, la reconnaissance de la ville-parc, ou du parc naturel urbain devrait, pour permettre sa pérennité, entrainer la modification des documents d'urbanisme opposables.

315. CONCLUSION DE LA SECTION. S'il est possible de créer des aires protégées en ville avec les dispositifs existants, leur conception qui repose sur une distinction entre la conservation et les activités humaines ne permet pas d'envisager cette solution autrement que dans des cas ponctuels. Elle reste cependant pertinente pour constituer ou préserver des réservoirs de biodiversité, dans la perspective d'une protection à une dimension plus large. Cette démarche peut être concrétisée par la création de parcs, qui sont des aires protégées à l'échelle d'un territoire. Ceux-ci sont conçus en France et au Québec sur des conceptions de la nature qui peuvent différer. La valorisation de la nature-artefact, soit une nature modifiée, altérée ou gérée par l'être humain, est à l'origine étrangère aux parcs naturels. Elle peut cependant être retrouvée dans les parcs naturels régionaux, qui visent justement à concilier la protection avec la présence et l'activité humaines au sein des aires protégées. Ce modèle, à l'aide des catégories de l'UICN, peut être mobilisé pour concevoir des nouvelles modalités de protection de la nature en ville. Il est possible d'envisager, à partir d'expériences existantes, la mise en place de parcs naturels urbains qui concrétiseraient un véritable dispositif d'aire protégée adaptée à la ville. Par la conception de la ville, d'un arrondissement ou d'un quartier comme un territoire de projet, le parc naturel urbain permet de matérialiser le socio-écosystème. Des institutions rattachées au parc peuvent constituer des espaces de participation pour traiter les décisions relatives à la protection de la biodiversité urbaine et aux usages sur son territoire. Le parc participe en ce sens à la concrétisation du lien de solidarité écologique qui unit les écosystèmes urbains avec les habitants et contribue ainsi à réconcilier la conception de la nature et de la ville.

317. CONCLUSION DU CHAPITRE.

La confrontation des notions, régimes et dispositions issus du droit de la protection de la nature au milieu urbain est moins illogique quelle peut le sembler au premier abord. A l'inverse, elle rend compte de la pertinence de certaines questions environnementales en ville. Elle laisse à voir aussi la difficulté de qualifier l'environnement urbain. Tantôt remarquable, protégé, sauvage, tantôt importun, spontané, nuisible, ou domestique. Ce sont les contradictions du droit de l'environnement qui se révèlent en ville et les tensions du rapport des êtres humains avec la nature qui s'accentuent. La biodiversité urbaine n'est plus seulement un concept uniforme, mais une réalité complexe traversée par des dynamiques contraires, qu'il faut aborder sous de nombreux angles. La protection et la gestion des espèces peuvent aller de pair avec la promotion de la biodiversité urbaine, à la condition d'identifier les enjeux socio-écologiques de ces approches. L'hygiénisme, qui se poursuit aujourd'hui dans les discours relatifs à la nature en ville[1523], participe à l'établissement d'un rapport conflictuel avec la nature spontanée. En dehors des risques sanitaires ou sécuritaires, la nature en ville dérange et reste invisibilisée. Le passage par le droit des espèces met en évidence que certaines d'entre elles sont protégées, d'autres chassées, sans forcément de corrélation directe avec leur impact, comme l'illustre le statut des espèces domestiques. Afin d'aboutir à une protection cohérente de la biodiversité urbaine, il est nécessaire de sortir des catégories du droit de la protection des espèces et d'appréhender les écosystèmes urbains dans leur complexité. Celle-ci intègre par ailleurs une dimension sociale.

La création de parcs naturels urbains peut participer à ce renouvellement, en concrétisant la protection de la biodiversité urbaine comme un projet de territoire. Ces parcs peuvent être envisagés à l'échelle de la ville ou d'un territoire moins étendu, justifié par une cohérence écologique et sociale. Ils peuvent institutionnaliser la protection de la biodiversité urbaine et matérialiser sur un territoire les liens de solidarité écologique.

En repensant la ville de cette manière, comme un socio-écosystème complexe, il est possible d'envisager le rétablissement d'équilibres. Les niches écologiques et les chaînes trophiques en ville sont en effet conditionnées et façonnées par les activités humaines. La ville contient des espèces spontanées, introduites, domestiques, vulnérables, ainsi que d'autres situées aux interstices. Il est donc nécessaire, afin d'appréhender les rapports complexes au sein des écosystèmes urbains, de concevoir la ville comme un ensemble. Le droit de la protection de la nature peut ouvrir la voie à

[1523] TOZZI Pascal, « Ville durable et marqueurs d'un « néo-hygiénisme » ? Analyse des discours de projets d'écoquartiers français », *Norois Environ. Aménage. Société*, 2013.

cette reconceptualisation. Il peut être rejoint en ce sens par la dynamique d'environnementalisation en œuvre au sein du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Chapitre II. L'application à la biodiversité urbaine du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

> *« La campagne […] est réparatrice et compensatrice, ce qui n'échappe pas aux concepteurs de ville, on ne les appelle pas encore « urbanistes », qui souhaitent associer, combiner, entremêler la ville et la campagne, du moins l'idée que l'on se fait de ces deux réalités sociales et culturelles. Certains en viennent même à idéaliser quelque peu la période médiévale ou la Renaissance italienne, qui ménageaient, selon eux, la nature et l'accueillait aimablement dans les murs de leurs villes. D'autres, comme Ebenezer Howard (1850-1928), préconisent la fondation de « cités-jardins » afin non seulement de dépasser l'opposition ville/campagne, dénoncée tout au long du XIXe siècle par la plupart des réformateurs sociaux, mais surtout pour offrir à tous des conditions de vie agréables, n'empruntant à la ville et à la campagne que leurs seules qualités. »*
>
> Thierry PAQUOT [1524]

318. La naissance de l'urbanisme comme discipline scientifique, avec les travaux de Charles Fourier[1525], Ebenezer Howard[1526], ou Ildefons Cerdà[1527], coïncide avec la révolution industrielle. Ils ont pour objet l'organisation spatiale des villes et par ce biais la réforme sociale. Ainsi, les théories d'Ebenezer Howard sur les cités-jardins, souvent aujourd'hui présentées comme préfigurant le développement des banlieues résidentielles, visent en réalité à concevoir de nouvelles formes d'organisation de la société, à même de résoudre les maux de son siècle[1528].

En parallèle, l'aménagement du territoire poursuit l'objectif de planification de l'organisation spatiale à des échelles plus étendues. L'urbanisme émerge plus tard, même si ces deux disciplines

---

[1524] PAQUOT Thierry, « Ville et nature, un rendez-vous manqué ? », *Diogène*, n°207, 2004, p.83.
[1525] Sur les travaux de Charles Fourier, voir not. TACUSSEL Patrick « L'imaginaire radical : Les mondes possibles et l'esprit utopique selon Charles Fourier », Les presses du réel, coll. « L'écart absolu », 2007, Dijon, 304 p. ; DEBOUT Simone « L'Utopie de Charles Fourier », Payot, Paris, 1978.
[1526] Sur les travaux de E. Howard, voir not. : MACFADYEN Dugald « Ebenezer Howard and the Town Planning Movement », Manchester University Press, 1933 ; BEEVERS Robert, « The Garden City Utopia: A Critical Bibliography of Ebenezer Howard », Macmillan, 1987.
[1527] Voir not. DOREL-FERRÉ Gracia, RENOM Mercé. « Ildefons Cerdà. L'urbaniste de Barcelone et les utopistes français », *in* CHOUQUER Gérard, DAUMAS Jean-Claude (dir.), *Autour de Ledoux : architecture, ville et utopie*, Presses universitaires de Franche-Comté, Besançon, 2008, pp. 289–306
[1528] HOWARD Ebenezer, To-morrow! A peaceful path to real reform, 1898.

sont fortement liées. Ainsi, il est possible de retracer la conception de l'aménagement du territoire aux années 30 en Amérique du Nord et sa diffusion dans les années 50 en Europe[1529]. Il avait alors avant tout vocation à encadrer la reconstruction du pays et à rationaliser l'usage du territoire. C'était donc une logique utilitariste qui guidait son fonctionnement.

319. Le droit de l'urbanisme peut être défini comme l'ensemble de règles qui déterminent l'usage des sols et organisent l'espace urbain, tandis que le droit de l'aménagement du territoire planifie les grandes orientations de l'usage d'un espace plus large, du niveau supra-municipal ou intercommunal jusqu'au niveau national. Les règles énoncées dans ces deux corpus juridiques sont intégrées dans, respectivement, des documents d'urbanisme et des documents de planification. La montée en puissance des problématiques environnementales et leur intégration dans tous les domaines du droit a entrainé une coloration environnementale du contenu de ces documents. Ainsi, pour la France, sont particulièrement révélateurs de cette tendance les articles L. 101-2 et L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme qui établissent une liste d'objectifs et d'enjeux pour lesquels les documents d'urbanisme devront viser à maintenir un équilibre. Au sein de cette liste figure, notamment depuis la loi du 22 août 2021 (dite « Loi climat »)[1530], « la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville »[1531]. Il faut aussi relever, dans les objectifs fixés par l'article L. 101-2, « la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ».

320. Cette tendance a entrainé l'adaptation et la création de nouveaux instruments afin de traiter des questions environnementales en ville. Ainsi, il est possible de trouver dans les documents de planification des leviers pour la protection de la biodiversité urbaine. Plus encore, ils permettent d'envisager des solutions plus ambitieuses et d'entrevoir une vraie promotion de la biodiversité en ville. L'examen de l'indice de Singapour fait apparaitre plusieurs critères qui dépendent de ces outils ou pourraient être améliorés par leur biais[1532]. Ces critères mettent en évidence la pertinence d'une variété de stratégies : les indicateurs n^{os} 1, 9 et 13[1533] tendent à la

---

[1529] Glossaire de géographie, entrée « aménagement du territoire », Géoconfluences, ENS, en ligne : http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/amenagement-du-territoire, accédé le 29/04/2022.
[1530] Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n°0196 du 24 août 2021, texte n°1.
[1531] Article L.101-2-1 du Code de l'urbanisme.
[1532] Voir Annexe 1 : Indice de Singapour.
[1533] Indicateur 1 : taux de ressources naturelles et de zones semi-naturelles, indicateur 2 : taux d'aires protégées, indicateur 3 : aires de parcs avec des aires naturelles.

préservation d'espaces naturels et semi-naturels, tandis que les indicateurs n^{os} 3[1534] et 11[1535] permettent d'envisager des manières plus vertueuses de concevoir les aménagements -en intégrant la biodiversité et la perméabilisation des sols dans les nouveaux projets par exemple. L'indicateur n^{o} 2 renvoie lui à la nécessité de préserver et de rétablir des continuités écologiques. Ces éléments laissent apparaitre deux enjeux pour le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire : le premier est celui de l'échelle de la planification, particulièrement dans le cadre de la reconnexion des écosystèmes urbains entre eux et avec les territoires environnants (section 1). Le deuxième enjeu est porté par la tension entre l'impératif de densification et la nécessité de préserver des espaces naturels en ville (section 2).

[1534] Biodiversité indigène dans le bâti.
[1535] Régulation des eaux pluviales.

Section 1 La reconnexion écologique de la ville par la planification

321. L'aménagement du territoire et l'urbanisme peuvent être rapprochés dans leur vocation commune d'organiser de manière stratégique l'usage de l'espace. Ils peuvent se distinguer par l'échelle à laquelle ils ont vocation à s'appliquer[1536], mais « il est impossible d'établir des frontières bien nettes entre l'un et l'autre. Il n'est même pas souhaitable qu'il y en ait : les deux disciplines sont trop imbriquées l'une dans l'autre et ce serait les mutiler que de vouloir à tout prix les distinguer »[1537]. Il pourrait être tentant, pour le droit français, de céder à la facilité d'une définition téléologique sur la base de la codification en vigueur : les documents d'urbanisme seraient alors ceux dont le régime est prévu par le Code de l'urbanisme, ceux de planification seraient les autres, dont les sources se trouvent principalement dans le Code général des collectivités territoriales. Cette solution peut être suffisante en droit interne, mais elle ne peut convenir dans le cadre d'une approche de droit comparé. Cette approche « par Code » ne se retranscrit pas dans l'organisation des normes québécoises. Une définition plus satisfaisante des documents d'urbanisme peut être dégagée de la jurisprudence du Conseil d'État[1538], qui établit deux critères : leur contenu et leur effet[1539]. Ces documents contiennent ainsi « une note de présentation et des plans graphiques établis par l'autorité administrative »[1540] et ont « pour objet et pour effet de délimiter des zones […] à l'intérieur desquelles s'appliquent des contraintes d'urbanisme importantes [qui] s'imposent directement aux personnes publiques ainsi qu'aux personnes privées et peuvent notamment fonder l'octroi ou le refus d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol »[1541]. Cette définition fonctionnelle permet de dégager l'opposabilité de ces documents aux autorisations d'urbanisme comme élément majeur afin de les distinguer des documents de planification. Elle rejoint en ce sens l'interprétation du professeur Lebreton de la Loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 : il estime qu'« avec la distinction du schéma directeur et des plans d'occupation des sols (POS), deux fonctions sont clairement séparées : la prospective est l'affaire du schéma directeur et le droit des sols est, en principe, l'objet du POS »[1542]. Cette séparation est aussi valable pour le Québec, comme le confirme l'opinion de la Cour suprême du Canada dans

---

[1536] Cette distinction a un caractère très relatif aujourd'hui, notamment à l'égard de documents d'urbanisme dont l'échelle peut être assez large, comme les plans locaux d'urbanisme intercommunaux.
[1537] MADIOT Yves, « Urbanisme et aménagement du territoire », *AJDA*, 1993, p. 109.
[1538] CE, avis, 3 décembre 2001, *SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres*, n° 236910, commentaire DROBENKO Bernard, « Inondations : aux risques de la complexité », *Revue Juridique de l'environnement*., 2002, n°4, pp. 629-635.
[1539] CADIOU Pierre Yves, *Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques. Contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels*, thèse, Université de Bretagne occidentale, 2008, p. 41.
[1540] CE, 3 décembre 2001, n° 236910, préc note 1538.
[1541] *Ibid.*
[1542] LEBRETON Jean-Pierre, *Droit de l'urbanisme*, PUF, 1993, p.65.

l'affaire *Hartel holdings c. Ville de Calgary* [1543], qui distingue les documents qui « relèvent de la planification par opposition à la réglementation »[1544]. Les premiers définissent des politiques dont « la mise en œuvre […] se fait par voie de règlement de zonage » au sein des seconds. Dans le cadre de ces développements et afin d'écarter toute ambiguïté à l'égard de la terminologie française, les documents qui établissent les règles applicables dans chaque zone seront qualifiés de « documents d'urbanisme opposables »[1545], tandis que ceux qui permettent la planification et qui établissent un cadre seront qualifiés de « documents de planification stratégique ».

Sur la base de ces définitions il est possible, pour le droit français, de classer parmi les documents d'urbanisme opposables les plans locaux d'urbanisme (PLU et PLUi[1546]), les cartes communales[1547] et les documents en tenant lieu. En droit québécois, le plan d'urbanisme et les règlements qui le complètent, notamment le règlement de zonage et le règlement de lotissement, remplissent ce rôle. Il existe par ailleurs des documents de planification stratégique, comme en France les schémas de cohérence territoriale (SCOT), ou au Québec les schémas d'aménagement et de développement qui remplissent un rôle plus stratégique et sectoriel, mais qui ne sont pas opposables directement aux autorisations d'urbanisme. Leur intégration dans les documents d'urbanisme opposables permet leur mise en œuvre indirecte.

Ce qui rapproche les politiques d'urbanisme et celles d'aménagement est sans doute leur vocation à organiser l'espace. Les documents de planification stratégique donnent des orientations générales, afin de permettre une cohérence dans l'action publique entre les différents échelons de gouvernement alors que les documents d'urbanisme opposables régissent l'organisation du territoire sur lequel ils s'appliquent. Dans le cadre de la protection de la biodiversité et de la reconnexion écologique des territoires, la planification est particulièrement pertinente. Toutefois,

---

1543 Hartel Holdings Co. Ltd. c. Ville de Calgary, 1984 CanLII 137 (CSC), [1984] 1 RCS 337.
1544 *Ibid.,* p. 345.
1545 Il aurait été possible d'adopter les qualifications de « documents d'urbanisme stratégiques » et de « documents d'urbanisme réglementaires », qui peut être retenue ailleurs (Voir par exemple SOAZIC, Marie. « La porosité actuelle entre planification stratégique et planification réglementaire », Cahiers du GRIDAUH N° 29, nº 2 (2 janvier 2015) pp. 205-215 ; MANSON Corinne. « Les documents d'urbanisme prospectifs constituent-ils une illustration parfaite du droit souple ? », Cahiers du GRIDAUH, vol. 29, no. 2, 2015, pp. 193-203) mais nous avons pris le parti d'écarter celle-ci pour ne pas induire de confusion sur la valeur règlementaire ou non des premiers, notamment à l'égard des deux ordres juridiques étudiés.
1546 Les PLU intercommunaux (PLUi) seront ici assimilés aux PLU, en ce qu'ils remplissent le même rôle que ces derniers mais s'appliquent sur l'ensemble du territoire intercommunal.
1547 Il faut cependant relever qu'en application des critères jurisprudentiels précités, d'autres documents peuvent entrer ponctuellement dans cette définition. Ce fut notamment le cas dans l'affaire considérée, à l'occasion de laquelle le Conseil d'État a estimé qu'au regard de l'obligation de notification fixée par l'article L. 600-3 du Code de l'urbanisme, les plans de prévention des risques naturels prévisibles constituent des documents d'urbanisme. En raison de l'échelle retenue pour cette étude (la ville), il faut aussi considérer que les remarques applicables aux dispositions du RNU qui ont vocation à s'appliquer en l'absence de document d'urbanisme ou de SCoT ne sont pas pertinentes, les territoires étudiés possédant à priori tous un tel document.

à l'égard des enjeux de biodiversité urbaine, elle ne permet pas aujourd'hui d'éviter des incohérences territoriales (§ 1). Cette difficulté est d'autant plus grande que les connaissances scientifiques nécessaires à la planification sont souvent lacunaires. Dès lors, la reconnexion écologique des territoires urbains est souvent tributaire des initiatives locales (§ 2).

§1. L'intégration inachevée de la biodiversité urbaine dans les documents de planification stratégique

322. La question de l'échelle pertinente pour la protection de la biodiversité urbaine est centrale et si la ville est ici le premier territoire concerné, il n'est ni possible ni cohérent de ne pas prendre en compte les territoires environnants les milieux urbains. La lutte contre la fragmentation des écosystèmes a révélé l'importance d'assurer une connectivité entre les territoires, et cela, à toutes les échelles[1548]. La reconstitution des continuités écologiques doit se faire en considérant les territoires environnant la ville, en premier lieu les espaces péri-urbains mais aussi dans un périmètre plus étendu. La détermination de celui-ci est délicate, car le territoire concerné se doit d'être pertinent du point de vue écologique, mais aussi social[1549].

La prise en compte par la planification territoriale des liens de solidarité écologique entre les territoires est mise en évidence par l'existence d'organes de gouvernance organisés dans des bassins versants[1550] ou des massifs montagnards[1551]. Une telle matérialisation des liens de solidarité écologique n'existe pas pour la planification de la protection de la biodiversité, qui est partagée par tous les échelons administratifs. Il est possible cependant de voir dans la planification menée à l'échelle inter-communale ou supra-municipale celle qui se rapproche le plus d'une véritable solidarité territoriale. Il s'avère cependant que la question de la biodiversité est encore trop peu présente dans les documents de planification, ce qui laisse les villes responsables de la cohérence de la mise en œuvre locale de sa protection (A). Ce constat va de pair avec celui d'une trop faible connaissance scientifique de l'état de la biodiversité urbaine sur les territoires, qui entraine une véritable inégalité de moyens entre les municipalités (B).

[1548] Voir *supra*, Introduction : La ville, un milieu propice à la biodiversité appelant une protection juridique particulière ?.
[1549] La reconception de solidarités locales autour des liens écologiques d'un territoire peut être l'occasion de redessiner des territoires de cohérence écologique, véritables socio-écosystèmes. Voir pour des propositions similaires : MAGNAGHI Alberto, *La biorégion urbaine*, Eterotopia France, 2014 ROLLOT Mathias, SCHAFFNER Marin et CONSTANT Emmanuel, *Qu'est-ce qu'une biorégion ?*, Wildproject, 2021.
[1550] Organismes de bassin versant au Québec, comités de bassins et agences de l'eau en France.
[1551] Comités de massif en France.

A. La recherche de la biodiversité dans les documents de planification stratégique

323. Il convient de distinguer ici la place inégale de la biodiversité urbaine dans les deux ordres juridiques, qui est plus intégrée en France (1), dans des documents cependant moins contraignants qu'au Québec (2), mais qui montrent l'importance de la planification stratégique à une échelle plus large que la ville (3).

1. Une planification intégrant les continuités écologiques en France

324. La planification pour coordonner les enjeux territoriaux. La planification, qu'elle soit à l'échelle de la ville ou plus large, permet de rationaliser l'usage de l'espace et de coordonner les actions des différentes autorités publiques. L'élaboration d'une stratégie autour d'une thématique contribue en effet à dépasser les limites des compétences de chacune des parties impliquées. Le processus de planification peut avoir plusieurs effets : permettre d'abord d'engager un dialogue entre les autorités publiques concernées par l'enjeu dont il est question, ensuite de servir de lien entre les initiatives à différents échelons. Cette démarche est particulièrement pertinente au regard des préoccupations environnementales, qui sont transversales et concernent généralement plusieurs champs de compétences et niveaux d'intervention.

325. Les documents de planification stratégique en France. En France, le paysage de la planification est relativement complexe, même s'il a connu une simplification bienvenue avec la réunion de plusieurs documents au sein des plans intégrateurs que sont les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les schémas de cohérence territoriale (SCoT). Ces documents couvrent des territoires différents, mais les domaines dans lesquels ils ont vocation à organiser l'action publique peuvent se recouper. Ainsi, au niveau régional[1552], le SRADDET est le document principal de planification, tandis que le SCoT est adopté au sein de regroupements qui correspondent soit aux limites des intercommunalités, soit à des rapprochements *ad hoc* entre plusieurs collectivités. Il faut ici d'ailleurs souligner l'approche pragmatique qui a été retenue de permettre d'adapter les territoires aux projets dont la cohérence est recherchée. La définition de ces territoires est cependant rendue d'autant plus complexe que l'ambition de ces documents de planification est étendue. En effet, en dehors de l'exigence

[1552] Il est important ici de souligner que les régions administratives françaises sont, en termes d'organisation territoriale, des échelons comparables aux régions québécoises. Elles sont en revanche une collectivité territoriale à part entière (article 72 de la Constitution de 1958). Elle est administrée par le conseil régional et dotée de la personnalité juridique et de compétences décentralisées (voir articles L.4111-1 à L.4152-1 du CGCT.

géographique de la double continuité territoriale[1553], les périmètres des SCoT sont établis sans critère précis mais en prenant en compte divers paramètres, dont « les déplacements et modes de vie quotidiens au sein du bassin d'emploi, les besoins de protection des espaces naturels et agricoles ainsi que les besoins et usages des habitants en matière de logements, d'équipements, d'espaces verts, de services et d'emplois »[1554]. En surcroit de ces considérations, les périmètres prennent également en compte divers autres territoires constitués par les groupements intercommunaux, les périmètres de parcs naturels, les déplacements, voire en zone de montagne la « communauté d'intérêts économiques et sociaux »[1555]. Le principe directeur pour l'établissement de ce périmètre semble donc être celui de la « cohérence territoriale », que le législateur a cherché ici à saisir par cette liste d'enjeux représentés. Il faut relever que cette cohérence territoriale peut reposer sur des objectifs pertinents pour la protection de la biodiversité urbaine, comme le besoin en espaces verts[1556], la protection des espaces naturels ou les périmètres de parcs naturels[1557]. En ce sens, le SCoT pourrait représenter le document de planification à l'échelle des solidarités environnementales locales. Les périmètres des SCoT, qui intègrent un pôle urbain important, semblent aujourd'hui dessinés pour représenter la relation qui « unit l'agglomération et sa couronne périurbaine pour mieux réguler la dynamique de périurbanisation résidentielle d'un côté, et la poursuite de la concentration des emplois de l'autre »[1558]. Ils peuvent donc représenter l'échelle de solidarité entre la ville et les territoires environnants et par leur volet environnemental, dessiner un périmètre pour matérialiser la solidarité environnementale. La logique derrière le choix de laisser -relativement- libre le choix du périmètre des SCoT repose dans la vocation de ces schémas à représenter le document intégrateur de référence pour l'élaboration des PLU. Le paysage de la planification territoriale s'est en effet drastiquement simplifié depuis l'adoption en 2020 de deux ordonnances qui ont permis de rationaliser les rapports hiérarchiques entre documents[1559] et de préciser le rôle, le contenu et la place des SCoT[1560].

[1553] L'établissement des périmètres pour les SCoT doit en effet respecter la règle de la double continuité territoriale posée par l'article L.143-2 du Code de l'urbanisme, soit de dessiner « un territoire d'un seul tenant et sans enclave », et qui comprend la totalité des territoires des EPCI compétentes en matière de SCoT concernés.

[1554] Article L. 143-3 du Code de l'urbanisme.

[1555] *Ibid.*

[1556] La satisfaction de ce besoin entre en effet dans la réalisation du droit à la biodiversité urbaine défini dans le chapitre 2, voir *supra*, Vers l'identification d'un droit à la biodiversité urbaine.

[1557] Ce paramètre pourrait inciter à penser le périmètre du SCoT dans le cadre d'un parc naturel urbain (voir *supra* La recherche d'un modèle d'aire protégée propre à la ville), et des liens avec les espaces naturels environnants.

[1558] DESJARDINS Xavier, « La planification stratégique spatialisée : un renouveau ? », *in* Planification urbaine. La ville en devenir, DESJARDINS Xavier (dir.). Paris, Armand Colin, « Le siècle urbain », 2020, pp. 33-48, à la p.38.

[1559] Ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme, *JORF* n° 149 du 18 juin 2020, texte n°42.

[1560] Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, *JORF* n° 149 du 18 juin 2020, texte n° 40.

326. Les rapports entre documents en France. La décentralisation entraine une plus grande répartition des compétences entre des acteurs qui disposent d'une certaine marge d'appréciation dans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs. La conséquence de ce processus peut être un manque de coordination de l'action publique sur des enjeux qui découlent de plusieurs compétences[1561]. La planification peut, sous certaines conditions, être source d'une plus grande rationalisation de cette action publique. Pour ce faire, elle doit cependant concilier des injonctions paradoxales : diriger l'usage des compétences de chaque autorité, tout en respectant l'interdiction de la tutelle des administrations décentralisées et l'indépendance des législations[1562]. Pour atteindre ces objectifs, le droit français organise un système complexe de relations entre les différents documents de planification. Un simple rapport de conformité aurait en effet pour conséquence de lier le contenu du document qui y est soumis à celui du document de référence. Le rapport entre les normes est donc organisé le long d'un gradient d'adéquation avec trois relations : prise en compte, compatibilité, conformité[1563]. Le lien le plus souple réside dans la prise en compte, qui impose seulement de ne pas s'écarter des orientations fondamentales ou de justifier les situations de contrariété[1564]. La compatibilité, en revanche, exclut la possibilité de contrariété[1565]. La conformité, enfin, suppose une adéquation stricte des dispositions du document de référence. L'examen du juge sera aussi, à cet égard, plus attentif : lors du contrôle de la conformité, il procède en effet à une analyse fine des documents, disposition par disposition, tandis que pour les rapports

---

1561 Voir *Supra*, Partie I, titre II, chapitre II L'organisation de la gouvernance de la protection de la biodiversité urbaine.
1562 CADIOU Pierre Yves, *Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques : contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels*, Thèse, Université de Bretagne occidentale, Brest, 2008, p. 298.
1563 Il est possible parfois de voir la notion de cohérence évoquée comme un autre rapport d'adéquation. Il faut cependant souligner que la cohérence n'a pas vocation à s'appliquer entre deux documents, mais fait référence au rapport entre plusieurs éléments d'un même document. À titre d'exemple, il est possible de citer le rapport de cohérence mis en place par l'article L.151-8 du Code de l'urbanisme entre les éléments du PLU. Sur l'appréciation de la cohérence par les juges, voir CE 30 mai 2018, *Commune de Sète*, n° 408068, commenté : *AJDA* 2018, p. 1125 ; *RDI* 2018, p. 403, note SOLER-COUTEAUX. Notons néanmoins la confusion engendrée par le pouvoir réglementaire avec l'adoption du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du Code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme (*JORF* n° 0301 du 29 décembre 2015, texte n°78) qui instaure un rapport de cohérence entre le programme d'action pour la zone de protection naturelle, agricole et forestière du plateau de Saclay et les mesures de gestion et de protection des espaces protégés qui y figurent (article R. 123-13 du Code de l'urbanisme).
1564 Voir notamment : AUDRAIN-DEMEY Gaëlle, L'intégration des trames vertes et bleues dans les documents d'urbanisme : l'omniprésence du rapport de « prise en compte », *Droit de l'environnement*, 2012, n°214, p. 277. En ce sens aussi, l'analyse des juges administratifs : « Ce rapport de prise en compte implique que soit pris en considération les orientations générales du schéma et la recherche, autant que faire se peut, d'une conciliation entre les dispositions de ce schéma et la décision administrative. Ceci n'impose pas aux actes administratifs concernés de se conformer scrupuleusement au schéma mais simplement d'en respecter les lignes fondamentales et de ne pas l'ignorer, sauf à en justifier par un motif suffisant tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie » (Cour administrative d'appel de Versailles, 2ème chambre, 25/03/2024, 21VE02731)
1565 En ce sens : LEBRETON Jean-Pierre, « La compatibilité en droit de l'urbanisme » *AJDA* 1991, p.491 ; COULET, William, « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », *AJDA* 1976, p.291.

de compatibilité ou de prise en compte, l'examen s'effectue sur l'esprit de l'ensemble du document[1566].

327. Le SCoT comme document intégrateur d'objectifs pour la protection de la biodiversité. L'existence de ces trois types de relation, si elle est sur le plan de la technique juridique assez satisfaisante, a contribué à créer un paysage normatif relativement complexe, source potentielle d'insécurité juridique lors de la rédaction de nouveaux documents. C'est dans cette optique que les liens entre ces documents ont connu une certaine simplification avec les ordonnances de 2019, qui renforcent les SCoT dans leur place de documents intégrateurs. Ceux-ci ressortent en effet uniformisés dans leur place de document de référence pour l'urbanisme local, que les PLU et documents d'urbanisme en tenant lieu viennent concrétiser. Ces derniers doivent être compatibles avec l'ensemble du SCoT[1567], ce qui permet la mise en œuvre des documents et des objectifs divers que le SCoT intègre. Au nombre de ceux-ci et intéressant plus particulièrement la question de la biodiversité urbaine, il faut relever les chartes des parcs naturels régionaux[1568], les objectifs de protection et les orientations des chartes des parcs nationaux, et surtout certaines parties du SRADDET, dont notamment le schéma régional de cohérence écologique[1569] et les règles du fascicule[1570] qui comprennent des mesures « permettant le rétablissement, le maintien ou l'amélioration de la fonctionnalité des milieux nécessaires aux continuités écologiques »[1571]. Ce schéma régional est particulièrement pertinent dans le cadre de la planification de la protection de la biodiversité urbaine car il permet de définir, au niveau régional, les différents réservoirs de biodiversité, ainsi que les corridors nécessaires pour les relier entre eux. Il faut aussi relever la possibilité offerte par le législateur[1572] d'identifier dans les SCoT « des zones préférentielles pour la renaturation, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés »[1573]. Ces zones participent à la « protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la

---

1566 *Ibid.*

1567 Article L. 131-4 du Code de l'urbanisme. Le régime préexistant était relativement ambigu, car il prévoyait une double compatibilité : en premier lieu, celle des PLU avec un élément des SCoT (les documents d'orientation et d'objectifs), et en second lieu entre les PLU et l'ensemble du SCoT. Si cette double exigence semble superflue, elle peut cependant être justifiée par l'effet qu'elle aura sur le contrôle du juge, qui devra s'appuyer sur deux normes de référence (le SCoT et son document d'orientation et d'objectifs). Ce contrôle étant effectué quant à la compatibilité avec le document de référence dans son ensemble, il est possible d'imaginer que ce régime permettait de mettre l'emphase sur le document d'orientation et d'objectifs. Le système a cependant connu une simplification, et ne conserve que la compatibilité au SCoT dans son entièreté. La question de l'étendue du contrôle du juge reste donc hypothétique.

1568 Sauf en ce qui concerne les dispositions « territorialement contraires » au SRADDET (article L. 131-1 al. 6 du Code de l'urbanisme).

1569 Voir *Infra,* p.347.

1570 Article L. 131-1 du Code de l'urbanisme.

1571 Article R. 4251-11 du CGCT.

1572 Article 197 de la Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, n° 2021-1104, JORF n°0196 du 24 août 2021, texte n°1.

1573 Article L.141-10 du Code de l'urbanisme.

préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau »[1574]. Elles peuvent par la suite être intégrées dans les PLU[1575], dans le respect de la relation de compatibilité entre ces documents.

328. Un respect de l'autonomie locale qui peut affaiblir la mise en œuvre des solidarités environnementales. Il faut relever cependant ici la limite de la compatibilité, qui invite le juge à examiner la validité des documents d'urbanisme avec un recul pouvant être préjudiciable au rétablissement des continuités écologiques. En effet, le Conseil d'État considère que :

> *Pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier ;* [1576]

L'analyse du juge repose donc sur une double extrapolation, en premier lieu en termes d'échelle (en se plaçant à l'échelle de l'ensemble du territoire), ensuite en termes de contenu (en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur). Il semble que dans ce contexte, l'intégration des continuités écologiques au sein des SCoT, puis dans les documents d'urbanisme qui doivent leur être compatibles, ne s'inscrit pas dans un rapport qui permette leur mise en œuvre fidèle. En effet, entre la planification des continuités écologiques par le SRCE et leur transposition dans les documents d'urbanisme, le rapport de compatibilité peut aboutir à leur reconception -au moins partielle. Ce constat n'est pas forcément négatif, car la définition des continuités écologiques peut être parfois menée de manière plus réaliste à l'échelle locale, en fonction de la connaissance des écosystèmes existants. Cela peut cependant aboutir à une désarticulation entre les continuités planifiées au niveau régional et à l'échelle du SCoT et leur traduction dans les documents d'urbanisme. Certains auteurs parlent ainsi à l'égard de la contrainte exercée par les normes établies par les SCoT, de « droit souple »[1577].

1574 Article L.141-10 du Code de l'urbanisme.
1575 Article R.151-7 du Code de l'urbanisme.
1576 Conseil d'État, 18 décembre 2017, n° 395216 (mentionné au Lebon).
1577 En ce sens : MANSON Corinne. « Les documents d'urbanisme prospectifs constituent-ils une illustration parfaite du droit souple ? », Cahiers du GRIDAUH, vol. 29, no. 2, 2015, pp. 193-203 ; FATÔME, Étienne. « Le droit de l'urbanisme entre rigidité et souplesse », Cahiers du GRIDAUH, vol. 29, no. 2, 2015, pp. 101-111. À noter que pour autant, le Conseil d'État ne considère pas que les SCoT appartiennent au droit souple, mais à une catégorie intermédiaire entre droit souple et droit dur, qui intègre des instruments qui « s'insèrent dans une échelle de normativité graduée » (CONSEIL D'ÉTAT, « le droit souple », étude annuelle 2013, n°64, la documentation française, 2013, p.9).

2. Au Québec, des documents plus contraignants, mais au contenu moins pertinent pour la biodiversité urbaine.

329. Les orientations gouvernementales. Le droit québécois prévoit plusieurs documents de planification générale qui permettent de coordonner l'action des différentes autorités sur le territoire. Le premier est constitué par les orientations gouvernementales, auxquelles les plans métropolitains et les schémas d'aménagement et de développement[1578] doivent être conformes. Concernant la biodiversité urbaine, il est possible de relever deux documents d'orientations gouvernementales pertinents : les orientations gouvernementales en matière de diversité biologique[1579] et les orientations du gouvernement en matière d'aménagement[1580]. Les premières comprennent notamment un volet « restaurer et aménager les écosystèmes pour optimiser les services écologiques rendus »[1581], qui évoque l'importance des services écosystémiques pour les milieux urbains. En ce qui concerne les orientations gouvernementales en matière d'aménagement, elles ont fait l'objet d'un remaniement avec l'adoption de nouvelles orientations en mai 2024. Celles-ci sont entrées en vigueur le 1er décembre 2024[1582] et prévoient un net renforcement de la place de la biodiversité urbaine et des continuités écologiques dans les documents de planification. Ces orientations se déclinent en fonction d'une classification des territoires, au sujet de laquelle il est possible de voir, d'une part la place particulière des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec ; et d'autre part la mise en évidence des municipalités régionales de comté (MRC) ayant des dynamiques différentes en fonction de leur population, de leur relation à une métropole ou des tendances démographiques[1583]. Il est possible de relever, parmi les orientations applicables à la ville de Montréal et à celle de Québec, des dispositions en faveur de la protection de la biodiversité. Ainsi, la communauté métropolitaine de Montréal est invitée à « protéger et mettre en valeur les milieux naturels, les espèces fauniques et floristiques ainsi que leurs habitats, les plans

---

1578 Voir *supra*, La recherche de la biodiversité dans les documents de planification stratégique.

1579 *Orientations gouvernementales en matière de diversité biologique*, 2013, préc. note 188.

1580 DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement pour un aménagement concerté du territoire*, Ministère des affaires municipales, 1994.

1581 MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (Québec), *Analyse d'impact réglementaire du projet de loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, 2017, p. 13.

1582 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, « orientations gouvernementales en aménagement du territoire pour les MRC des groupes A, B et C », 22 mai 2024 ; mais aussi *Ibid.* « orientations gouvernementales en aménagement du territoire applicables au territoire de la communauté métropolitaine de Montréal », 22 mai 2024 ; *Ibid.* « orientations gouvernementales en aménagement du territoire applicables au territoire de la Communauté métropolitaine de Québec », 22 mai 2024.

1583 Ainsi, les MRC sont regroupées en 5 catégories : Groupe A (MRC qui font partie d'une communauté métropolitaine) ; Groupe B (Villes exerçant certaines compétences de MRC et comprises dans une région métropolitaine de recensement) ; Groupe C (MRC en périphérie des CM de Montréal et de Québec et de la ville de Gatineau) ; Groupe D (MRC dont le pôle urbain compte 20 000 habitants et plus) ; Groupe E (MRC en croissance démographique dont le pôle urbain compte moins de 20 000 habitants) ; Groupe F (MRC en décroissance démographique dont le pôle urbain compte moins de 20 000 habitants).

d'eau, la biodiversité, les paysages ainsi que les éléments patrimoniaux du territoire »[1584]. Dans ce cadre, elle doit notamment « contribuer au rétablissement d'écosystèmes viables afin de maintenir les potentiels de services écologiques de ces milieux »[1585] et « contribuer à la protection, à la mise en valeur et à la conservation des boisés et des zones de forêt d'intérêt métropolitain ainsi que ceux qui jouent le rôle de corridor écologique »[1586]. Les orientations applicables à la communauté métropolitaine de Québec mettent encore plus l'accent sur les continuités écologiques. Selon l'orientation 7, la ville doit « préserver la qualité de l'environnement, assurer le maintien de la biodiversité et contribuer à la réhabilitation des secteurs et des éléments naturels perturbés »[1587] et notamment « protéger les territoires naturels ou écologiques d'intérêt métropolitain et favoriser la connectivité écologique »[1588]. L'intégration des orientations gouvernementales dans les plans métropolitains et les SAD assure donc que ces documents de planification prennent en compte et définissent des milieux naturels, y compris en milieu urbain[1589], et par ailleurs commencent à intégrer une démarche de rétablissement des continuités écologiques. Il faut par ailleurs souligner la réforme en 2023 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qui introduit des finalités à « la planification territoriale des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté et des municipalités »[1590]. Celle-ci doit dorénavant poursuivre des objectifs, comme notamment « la lutte contre les changements climatiques, incluant l'adaptation à ceux-ci »[1591] et « la conservation et la mise en valeur des milieux naturels et de la biodiversité ainsi que l'accessibilité à la nature »[1592]. En revanche, les moyens de protection et l'ambition dans leur mise en œuvre restent aux mains des MRC et des métropoles.

330. La protection de la biodiversité urbaine dans les plans métropolitains. Les MRC et les métropoles peuvent, dans leur plan métropolitain, prévoir des mesures favorables à la biodiversité urbaine. Ainsi, ce plan doit notamment définir « des orientations, des objectifs et des

---

1584 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, « orientations gouvernementales en aménagement du territoire applicables au territoire de la communauté métropolitaine de Montréal », 22 mai 2024, orientation 8.
1585 *Ibid.*, attente 8.1.
1586 *Ibid.*, attente 8.6.
1587 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, « orientations gouvernementales en aménagement du territoire applicables au territoire de la communauté métropolitaine de Québec », 22 mai 2024, orientation 7.
1588 *Ibid.*, attente 7.3.2.
1589 Il faut noter, à titre subsidiaire, que les orientations gouvernementales pour tous les autres types de MRC intègrent les solutions fondées sur la nature comme cadre pour l'adaptation au changement climatique (attente 1.1.2 des orientations gouvernementales pour les MRC des groupes A, B, C, D, E, F).
1590 Article 2.2.1 de la LAU, tel que rédigé par l'article 6 de la Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions (LQ, 2023, ch. 12).
1591 *Ibid.*, article 2.2.1, al.1(5).
1592 *Ibid.*, article 2.2.1, al.1(5).

critères » relatifs à « 2° la protection et la mise en valeur du milieu naturel et bâti ainsi que des paysages; […] 4° la définition de seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu; […] 7° l'identification de toute partie de territoire de la communauté qui, chevauchant le territoire de plusieurs municipalités régionales de comté, est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général »[1593]. Sur cette base, il est possible dans ces plans d'identifier des périmètres dans lesquels la protection de la biodiversité urbaine représente un enjeu commandant de protéger des milieux naturels ou d'adapter la densité du bâti[1594]. Il est de plus envisageable de prévoir des dispositions afin de recréer des continuités écologiques sur la base du paragraphe 7, en raison des bénéfices en termes de santé publique et de bien-être général que représente la biodiversité urbaine.

331. La protection de la biodiversité urbaine dans les schémas d'aménagement et de développement. Les MRC peuvent aussi, dans le cadre de leur schéma d'aménagement et de développement, intégrer la question de la biodiversité urbaine. Ces documents ont en effet pour vocation de définir « les objectifs et les grandes orientations de la politique de la municipalité régionale de comté quant au développement de son territoire et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci »[1595] et peuvent à ce titre identifier des zones de contraintes particulières, ou affectées à des fins de conservation[1596]. Ces schémas doivent par ailleurs identifier des territoires d'intérêt régional[1597], notamment pour des raisons écologiques[1598]. Au sein du document complémentaire des schémas d'aménagement et de développement, les MRC peuvent aussi prévoir des règles et des critères qui contraindront les municipalités dans l'élaboration de leurs plans d'urbanisme, dont les dispositions règlementaires devront être « au moins aussi contraignantes »[1599]. Le caractère régional de ces schémas impose d'adopter une approche assez générale du territoire qu'elles ont pour vocation d'organiser. Ainsi, Jacques L'Heureux souligne que « les termes employés par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme relativement au contenu du schéma d'aménagement sont le plus souvent très généraux : " grandes orientations ", " grandes affectations ", " endroit approximatif ", " densité approximative ", etc. »[1600]. Cette rédaction met en évidence la volonté du législateur de

---

[1593] Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), article 2.24.
[1594] Voir *infra* La conciliation de la protection de la biodiversité urbaine avec la densification urbaine.
[1595] L'HEUREUX Jacques, « Nature et effets d'un schéma d'aménagement et d'un plan d'urbanisme », *Reue de. Droit de Univiversité Sherbrooke*, n°31 (2001) p. 9-10.
[1596] BOUCHER Isabelle, FONTAINE Nicolas, QUÉBEC (PROVINCE) *et al.*, *La biodiversité et l'urbanisation*, Ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire, Direction générale des politiques, Unité ministérielle de recherche et de veille, 2010, p. 71.
[1597] *LAU*, article 5 al. 2 (6).
[1598] I. BOUCHER, N. FONTAINE, 2010, préc. note 1596, p. 72 : « ce type de territoire présente "une valeur environnementale méritant d'être reconnue en raison de sa fragilité, de son unicité ou de sa représentativité" ».
[1599] *LAU*, article 5 al. 2 (9).
[1600] J. L'Heureux, 2001, préc. note 1595, p.19.

conserver au bénéfice des plans d'urbanisme le soin de préciser les modalités de mise en œuvre des orientations contenues dans le schéma d'aménagement et de développement.

332. Un rapport de conformité entre les documents de planification stratégique et d'urbanisme opposables. Au Québec, le rapport entre la planification stratégique et les documents d'urbanisme opposables est plus simple et presque uniformément restreint à la conformité[1601]. Celle-ci est régulièrement interprétée par la Commission municipale du Québec -chargée de son contrôle- comme non synonyme de similarité ou d'identité[1602]. Dans la décision *Prévost* c. *Ville de Sherbrooke*, la vérification de la conformité est décrite ainsi :

> *« [86] La conformité recherchée n'est pas synonyme d'identité ou de similarité, mais plutôt de correspondance et d'harmonie. Elle est le lien logique qui doit exister entre le document de planification et les instruments juridiques de sa mise en application. Ces derniers doivent être conformes avec le premier afin de permettre l'exercice ou l'application des intentions qu'il exprime.*
>
> *[87] La Commission ne fait pas une comparaison mot à mot des règlements avec le plan ou les schémas, ou du plan d'urbanisme par rapport aux schémas. Un règlement d'urbanisme est jugé non conforme lorsqu'il met en péril ou compromet les orientations ou les objectifs du plan d'urbanisme ou d'un schéma d'aménagement, les contredit ou les rend caducs. »*[1603]

En ce sens, l'examen de la conformité exercé par la Commission semble s'appliquer à l'esprit du document et non pas à chaque disposition. Il diffère en ceci du contrôle de conformité effectué par le juge français. En revanche, le refus des contradictions rapproche le rapport de conformité en droit québécois de celui de compatibilité en droit français. Cette hypothèse est confirmée par la Commission elle-même, notamment dans l'affaire *Maillot c. Municipalité de Notre-Dame-de-la-Paix*[1604] :

> *[19] Lorsque la Commission examine la conformité d'un règlement à un plan d'urbanisme, elle doit examiner l'ensemble des documents. Elle ne doit pas isoler différentes dispositions du*

[1601] Article 33 de la LAU. L'exception la plus notable à cette uniformité réside dans l'obligation de compatibilité des SAD aux plans régionaux des milieux humides et hydriques (article 15.5 de la Loi sur l'eau, préc. note 307). Il faut noter qu'à l'égard du rapport de conformité entre plan d'urbanisme et schéma d'aménagement et de développement, le législateur a aussi choisi, avec l'adoption de la Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions (LQ, 2023, ch. 12) de parler d' « harmonie » dans la nouvelle rédaction de l'article 83 de la LAU dont le premier alinéa se lit maintenant : « Le plan d'urbanisme planifie l'aménagement et le développement durables du territoire de la municipalité en harmonie avec le schéma » (notre emphase). Cette notion d'harmonie n'a pas fait l'objet, à notre connaissance, de discussion lors des débats parlementaires, alors que ceux-ci se sont longtemps concentrés sur celle de concordance. Il faut donc en supposer que le législateur n'a pas souhaité modifier la valeur des rapports entre des documents. Cette hypothèse est confortée par la conservation de la rédaction antérieure de l'article 33 de la LAU. Le législateur aurait donc fait ici apparaitre une nouvelle notion -superfétatoire- au sacrifice de l'harmonie…

[1602] Voir en ce sens les décisions de la Cour municipale du Québec :,*Weldon c. Sutton (Ville de),* (C.M.Q., 2008-04-29), SOQUIJ AZ-50490244 ; *Dessis c. Cowansville (Ville de),* (C.M.Q., 2016-03-15), SOQUIJ AZ-51267568 ; *Mongeau et Ville de Mont-Saint-Hilaire* (C.M.Q., 2019-05-01), SOQUIJ AZ-51593822.

[1603] Cour municipale du Québec, *Prévost c. Sherbrooke (Ville)*, 2007 CanLII 53881 (QC CMNQ).

[1604] Cour municipale du Québec, *Maillot c. Municipalité de Notre-Dame-de-la-Paix* (C.M.Q., 2021-12-08), SOQUIJ AZ-51818852.

plan d'urbanisme qui prises séparément pourraient démontrer une non-conformité. Elle doit tenir compte de toutes les dispositions dans leur ensemble et de l'intention claire, précise et spécifique de la municipalité.

Ce contrôle de la conformité est cependant, dans la pratique, à géométrie variable. En effet, en fonction du rapport de conformité étudié et de la nature des dispositions de référence, le contrôle du juge peut se faire plus précis. C'est notamment le cas lorsqu'il est amené à examiner la conformité entre le règlement de zonage[1605] et le plan d'urbanisme[1606], ou entre ce dernier et des dispositions du schéma d'aménagement et de développement précises, comme des zonages[1607].

333. L'existence d'une planification spécifique à la conservation des milieux humides et hydriques. En parallèle de cette élaboration par les MRC et les métropoles de documents qui peuvent intégrer l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine, il faut souligner l'importance donnée en droit québécois aux milieux humides. Ceux-ci, dénommés « milieux humides et hydriques » dans la Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques[1608], bénéficient en effet d'une protection particulière. Cette loi s'appuie sur un objectif d'absence de perte nette[1609] de ces milieux en les protégeant et en soumettant à une compensation les dérogations à l'interdiction de leur porter atteinte[1610]. Afin de pouvoir mettre en œuvre ces objectifs, les MRC sont tenues d'adopter des plans régionaux de conservation des milieux humides et hydriques (PRMHH), qui doivent permettre d'« équilibrer les pertes et les gains écologiques en termes de superficies, de fonctions écologiques et de biodiversité dans les [milieux humides et hydriques] du territoire »[1611]. L'élaboration de ces plans passe par la réalisation d'une cartographie et d'une expertise écologique qui peut dépasser les compétences techniques des services des MRC[1612]. Cette démarche leur a été cependant confiée en estimant qu'elles représentaient l'échelon de l'organisation territoriale le plus pertinent pour la mener, en application du principe de subsidiarité[1613]. La notion de fonction écologique retenue ici par le législateur est particulièrement

---

1605 Il faut ici souligner que le règlement de zonage est un document à part entière au Québec et non pas une partie du plan d'urbanisme.
1606 MARCHAND François, « La conformité entre les règlements d'urbanisme, le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement », *Cahiers de Droit*, Université Laval, °27, 2005, p. 551.
1607 *Ibid.*, p. 559.
1608 Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques (« Loi MHH »), LQ 2017, c.14.
1609 Loi sur l'eau, préc. note 307, art. 14, al. 1 (3), (4) et (5) ; MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (Québec), Gestion intégrée des ressources en eau : cadre de référence, Québec, 2012, 36 pages, p. 14.
1610 MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (Québec), *Analyse d'impact réglementaire du projet de loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, 2017.
1611 GOULWEN Dy, MARTEL Myriam, JOLY Martin *et al.*, *Les plans régionaux des milieux humides et hydriques : démarche d'élaboration*, 2019, p.15.
1612 En ce sens : DUPONT Valérie, « La planification régionale de milieux humides et hydriques au Québec : un rôle accru des municipalités au bénéfice de la transition verte ? », Annales de droit de l'université catholique de Louvain, vol. 84, n° 1, 2022, pp. 195-214.
1613 *Ibid.*

notable, même si elle ne renvoie à aucune définition satisfaisante[1614]. Il faut néanmoins relever qu'elle sert d'indicateur pour mesurer les pertes et les gains, mais seulement à titre alternatif[1615]. Les MRC gardent ainsi la latitude de retenir comme facteur la superficie des milieux « détruits ou perturbés »[1616]. La biodiversité, évoquée comme indicateur dans le guide d'élaboration à la destination des MRC[1617], n'apparait cependant pas dans la Loi sur l'eau à ce titre. Ce dispositif, bien qu'ambitieux, est donc perfectible dans une perspective de protection de la biodiversité. La forme retenue ici est cependant le fruit d'un choix délibéré du législateur de « laisser à la planification le soin de déterminer comment s'exprime le principe de zéro perte nette »[1618].

334. La valeur particulière des plans régionaux de conservation des milieux humides et hydriques. Les PRMHH élaborés par les MRC s'imposent aux schémas d'aménagement et de développement dans un rapport de compatibilité[1619]. Ce dernier est source d'interrogation et de perplexité dans l'ordonnancement juridique québécois[1620] qui ne connaissait avant l'adoption de la Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques que le rapport de conformité[1621] entre les documents élaborés par les autorités locales[1622]. Lors des débats parlementaires, le ministre de l'Environnement David Heurtel a ainsi expliqué que « si on parle de compatibilité avec un schéma d'aménagement, c'est parce qu'un schéma d'aménagement, c'est plus vaste que juste les milieux humides »[1623]. La compatibilité pourrait alors s'interpréter comme l'exigence de l'intégration des dispositions issues des PRMHH dans les schémas d'aménagement et de développement. Elle se rapprocherait alors, comme l'estime Valérie Dupont, de « la notion d'inconciliabilité qui est utilisée dans la hiérarchie des normes entre normes municipales et

---

[1614] Voir *supra* Le fonctionnement des écosystèmes à l'origine d'une approche renouvelée de la protection de la biodiversité urbaine.
[1615] Loi sur l'eau, article 15.9.2.
[1616] *Ibid.*, article 15.9.3.
[1617] D. GOULWEN, préc. note 1611, p.15.
[1618] Journal des débats de la Commission permanente des transports et de l'environnement, Assemblée nationale du Québec, Vol. 44, n° 124, 41e législature, 1re session 1 juin 2017, intervention de David HEURTEL, en ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-41-1/journal-debats/CTE-170601.html.
[1619] Loi sur l'eau, article 15.5.
[1620] Voir notamment : BOUCHARD Daniel et FAUCHON Chloé, « Les milieux humides et hydriques au coeur de la récente réforme de la gouvernance de l'eau au Québec », (2018) *Développements récents en droit de l'environnement*, n°43.
[1621] La confusion est accentuée par l'exigence de complémentarité des PRMHH avec la gestion intégrée des ressources en eau (article 15.4 de la *Loi sur l'eau*). Lors des débats parlementaires la question de l'interprétation de ce terme est restée en suspens : « alors là, on parle de " complémentaire ". Est-ce qu'on ne serait pas mieux de parler de compatibilité ? Qu'il y ait une compatibilité entre les différents plans régionaux qui concernent le même bassin versant? Alors, le mot " complémentaire " versus le mot " compatible " m'apparaît... En tout cas, je veux savoir ce que le ministre entend par " complémentaire ". Comment on va qualifier que c'est complémentaire ou non entre les deux plans? » (Journal des débats de la Commission permanente des transports et de l'environnement, 1er juin 2017, préc. note 1618).
[1622] Il faut en effet rappeler que le rapport entre les règlements établis par les municipalités et ceux établis par le gouvernement est organisé selon des règles de préséance et le critère de l'inconciliabilité (voir *supra*, Partie II, Titre II, Chapitre II).
[1623] Journal des débats de la Commission permanente des transports et de l'environnement, 1er juin 2017, préc. note 1618.

provinciales ou entre normes provinciales »[1624]. C'est donc le critère du conflit explicite entre des disposition du schéma d'aménagement et de développement et des dispositions du plan régional qui permettent de qualifier l'incompatibilité[1625].

Cette solution est satisfaisante en termes de légistique, car elle permet de distinguer la compatibilité de la conformité, mais elle ne nous parait pas certaine. L'inconciliabilité a en effet vocation à s'appliquer à des situations de concurrence des compétences entre deux autorités différentes, or dans le cas de la compatibilité entre les PRMHH et les schémas d'aménagement et de développement, c'est la même autorité qui est à l'origine des deux documents[1626]. Peut-être faut-il alors rapprocher le lien entre ces documents avec le rapport de cohérence qui existe en France. Celui-ci s'applique normalement entre plusieurs parties d'un même document[1627] et vise à rigidifier l'uniformité des dispositions en son sein. Il apparait en effet pragmatique d'exiger d'une autorité publique de s'assurer, lorsqu'elle met en œuvre ses compétences diverses, qu'elle ne se contredise pas elle-même. L'examen du juge serait alors plus strict que lorsqu'il est saisi de décisions ou de documents émergents de plusieurs autorités distinctes. En ce sens, et bien qu'il s'exerce ici sur deux documents différents, le rapport de compatibilité entre les PRMHH et les schémas d'aménagement et de développement aurait pour objectif d'établir la cohérence entre eux, comme s'ils faisaient formellement partie d'un même document. Dans l'attente d'une interprétation jurisprudentielle de cette exigence, ces hypothèses restent encore à confirmer.

3. Les potentiels en France et au Québec de la planification stratégique pour la protection de la biodiversité urbaine

335. Des documents de planification stratégique qui peuvent intégrer la protection de la biodiversité urbaine. Tant en France qu'au Québec, il faut donc relever l'existence de documents de planification liés à la protection de la biodiversité. Ceux-ci, par leur échelle, ont vocation à intégrer des milieux urbains au sein de leur périmètre et peuvent donc identifier l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine. À ce titre, le droit français prévoit avec la planification des continuités écologiques un instrument plus adapté à la lutte contre la fragmentation, tandis que le système québécois prévoit un document spécifique pour la protection et la restauration des milieux humides et hydriques. Les écosystèmes protégés sont donc identifiés

---

[1624] V. DUPONT, préc. note 1612, p.206. Voir aussi, sur le critère de l'inconciliabilité, *supra*, Partie I, titre II Chapitre II, Section 2, §1.
[1625] *Ibid.*, p.206.
[1626] Il faut noter cependant que les PRMHH sont soumis à approbation ministérielle en vertu de l'article 15.4 de la Loi sur l'eau, préc. note 307.
[1627] Voir *supra* note 1563.

en fonction de leur nature, et non pas de leur caractère préservé ou remarquable. À cet égard, le dispositif intègre aussi « [des] milieux pouvant potentiellement être restaurés pour en améliorer l'état et les fonctions écologiques [ainsi que des] milieux qui devraient être visés par des mesures d'encadrement des activités susceptibles d'être réalisées afin d'en assurer une utilisation durable »[1628]. En ce sens, la biodiversité urbaine peut figurer dans les milieux recensés dans les PRMHH. L'évolution récente au Québec des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire laisse présager une plus grande prise en compte par les schémas et les plans métropolitains de l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine, ainsi que de la reconnexion écologique.

336. La portée juridique variable des documents de planification stratégique. La portée de ces documents de planification stratégique est cependant largement dépendante du rapport qu'ils entretiennent entre eux, ainsi qu'avec les documents d'urbanisme opposables. En effet, si ces documents sont relégués à un rang de simple document de référence ou d'orientation, il ne semble pas qu'ils puissent remplir leur rôle. À cet égard, le législateur français a fait preuve d'ingéniosité en établissant une véritable « échelle de normativité graduée »[1629] qui a le mérite de coordonner les normes d'urbanisme sans établir de réelle hiérarchie entre elles. Les liens entre documents qui en découlent deviennent cependant, à l'aune de leur examen par le juge, distendus. Le rapport de compatibilité examiné à l'échelle du document, combiné avec l'intégration des continuités écologiques au sein d'un SRADDET au contenu très large, peut aboutir à une « dilution » de cet enjeu lorsqu'il doit être transposé par les SCoT. Le rapport de conformité, qui est le standard en droit québécois, semble plus adapté à la retranscription fidèle de continuités écologiques identifiées dans un document de planification stratégique. Il tend à simplifier les rapports entre documents, facilité certainement en cela par l'absence de protection constitutionnelle des compétences des autorités locales. Cependant ce constat est à nuancer, eu égard à la valeur relative que le juge québécois attribue à la conformité et avec l'apparition d'un rapport de compatibilité dont la teneur reste à déterminer.

La planification stratégique, si elle permet d'envisager la reconnaissance et la protection d'écosystèmes urbains, ainsi que la reconnexion écologique entre le milieu urbain et les territoires environnants, dépend cependant d'une étape préalable d'identification et de cartographie. Cette étape marque l'importance cruciale du diagnostic territorial dans l'élaboration des documents de

---

1628 *Loi sur l'eau,* article 15.2 (1) b) et c).
1629 CONSEIL D'ÉTAT, 2013, préc. note 1577.

planification : il aura une incidence directe sur la protection de la biodiversité urbaine dans les documents d'urbanisme opposables qui intègrent ces dispositions.

B. La nécessité des inventaires pour fonder la prise en compte de la biodiversité urbaine

337. Les inventaires des milieux naturels. L'élaboration des documents de planification qui organisent la protection de la biodiversité a été confiée en grande partie à des autorités décentralisées en estimant qu'elles avaient une connaissance plus approfondie du territoire et de ses enjeux. Si cette vision est en phase avec le principe de subsidiarité, elle nécessite cependant comme préalable de s'appuyer sur des données scientifiques qui établissent une connaissance la plus précise possible des espèces et des écosystèmes présents sur le territoire concerné, ainsi que des interactions entre eux. En France, cet objectif est poursuivi au niveau national français par l'inventaire du patrimoine naturel[1630], tel qu'instauré par la Loi relative à la démocratie de proximité[1631], qui intègre les inventaires des zones Natura 2000 et des zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF). Il peut être décliné à des échelles territoriales plus réduites par la réalisation d'« inventaires locaux ou territoriaux ou d'atlas de la biodiversité »[1632]. Ces derniers sont établis notamment dans l'objectif d'informer les autorités aux fins de l'élaboration des SRCE[1633]. Au Québec, ce rôle est rempli par l'inventaire des milieux humides et hydriques réalisé préalablement aux PRMHH[1634]. Les dispositifs mis en place dans ces deux ordres peuvent être comparés à l'égard de l'obligation d'élaborer et de maintenir un inventaire, des personnes qui

---

1630 Article L.411-1 A du Code de l'environnement.

1631 Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002, texte n°1. Les inventaires mis en place par cette loi figuraient alors et jusqu'à la Loi biodiversité à l'article L.411-5 du Code de l'environnement.

1632 Article L.411-1 A du Code de l'environnement. À la différence des « inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique » d'initiative étatique qui avaient pu exister auparavant sous le régime mis en place par la Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (JORF du 9 janvier 1993, texte n°7), les inventaires locaux figurant à l'article L.411-1 A du Code de l'environnement sont à l'initiative des « collectivités territoriales, [des] associations ayant pour objet l'étude ou la protection de la nature et leurs fédérations, [des] associations naturalistes et [des] fédérations de chasseurs et de pêcheurs ».

1633 *Ibid.* : une autre fonction de ces documents envisagée par le législateur lors de la rédaction de la Loi biodiversité est l'information des conseils régionaux de la Guadeloupe et de La Réunion, les assemblées de Guyane et de Martinique et le conseil départemental de Mayotte lorsqu'ils se sont déclarés compétents pour traiter des demandes d'accès et d'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées concernant leur territoire en vertu de l'article L.412-5 du Code de l'environnement. Cette liste des usages envisagés des inventaires locaux et des atlas de biodiversité (« ayant notamment pour objet […] ») n'est cependant pas exhaustive et il est possible d'imaginer que les autorités publiques, voire les juges, s'en saisissent plus largement à l'appui de leurs décisions.

1634 Loi sur l'eau, article 15.2. Voir aussi le préambule de la Loi sur l'eau, qui consacre cette responsabilité des municipalités, en reconnaissant « le rôle fondamental joué par les municipalités régionales de comté dans l'aménagement du territoire et dans l'identification des milieux associés à la ressource en eau à l'échelle de leur territoire » (préambule de la Loi sur l'eau).

peuvent en être à l'origine et de la méthodologie scientifique. La différence majeure sur ce point entre la France et le Québec réside en effet dans l'obligation des collectivités territoriales planificatrices d'élaborer un inventaire préalable. Au Québec, l'identification des milieux humides et hydriques est une obligation des MRC lors de l'élaboration de leur PRMHH[1635]. Elles ne sont en revanche pas tenues à d'autres inventaires de biodiversité sur leur territoire.

338. Le diagnostic territorial des SRCE. Si en France, les SRCE doivent comporter une rubrique portant sur le diagnostic du territoire régional[1636], il apparait que celui-ci ne constitue pas un réel inventaire. Il peut en effet comporter « le recensement des zonages de protection, des zonages d'inventaire, de données et expertises concernant des habitats et espèces à enjeu de préservation, remarquables, rares ou communs, menacés ou non menacés »[1637]. Ce catalogue est non seulement facultatif, mais il représente aussi un inventaire d'inventaires, sur la base des données scientifiques disponibles. Cette rubrique des SRCE permet donc de réunir dans un seul document toutes les informations existantes, mais ne constitue pas en elle-même une obligation de procéder à un inventaire écologique. Il est néanmoins intéressant de relever dans la liste indicative des éléments que les diagnostics du territoire régional peuvent intégrer la référence aux « enjeux en matière d'intégration de la nature en ville »[1638].

Le diagnostic territorial des SRCE ne suffit donc pas, seul, à constituer un inventaire de la biodiversité. Son exhaustivité dépend en réalité des inventaires déjà effectués sur le territoire étudié. À cet effet, il est prévu de nombreuses modalités pour recueillir des données naturalistes et constituer des inventaires locaux ou territoriaux et des atlas de la biodiversité, en mobilisant d'autres acteurs privés et publics.

339. L'apport des inventaires effectués dans le cadre des évaluations environnementales. En premier lieu, au niveau national français, la Loi climat[1639] crée une obligation, pour les maîtres d'ouvrage publics ou privés de projets ou les auteurs de plans et

---

[1635] *Ibid.*
[1636] Article R.371-25 du Code de l'environnement.
[1637] MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (France), *document-cadre : orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques*, annexe du Décret n° 2014-45 du 20 janvier 2014 portant adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (JORF du 22 janvier 2014, texte n°27), 2014, p.17, [en ligne] disponible à : https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjhtvnkwZH3AhVigv0HHXbLABwQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ecologie.gouv.fr%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FDocument-cadre%2520Orientations%2520nationales%2520pour%2520la%2520pr%25C3%25A9servation%2520et%2520la%2520remise%2520en%2520bon%2520%25C3%25A9tat%2520des%2520continuit%25C3%25A9s%2520%25C3%25A9cologiques.pdf&usg=AOvVaw3KBb8KfHnP08uBczVFGHBw.
[1638] *Ibid.*, p.18.
[1639] *Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021*, préc. note 1530.

programmes, qui ont dû procéder à des évaluations environnementales en amont d'une décision d'autorisation, d'approbation ou de dérogation, de verser les données collectées à l'inventaire du patrimoine naturel[1640]. Ce dispositif est intéressant, en ce qu'il permet de tirer parti d'informations recueillies par les porteurs de projet ou les rédacteurs d'un plan et programme, mais il est possible de lui adresser les mêmes reproches que ceux soulevés contre l'étude d'impact, à savoir la fiabilité des données et leur impartialité[1641]. Par ailleurs, il convient de relever que dans le cadre des évaluations environnementales au cas par cas, la méconnaissance de l'environnement urbain - favorisée notamment par l'absence d'inventaire- peut rendre l'hypothèse de réaliser une évaluation environnementale moins probable. En effet, l'examen au cas par cas exige de l'autorité environnementale de décider lorsqu'une évaluation environnementale est nécessaire, c'est-à-dire lorsque le projet soumis à son examen est susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement ou la santé humaine[1642]. Une bonne connaissance de l'état initial ou de la sensibilité des milieux est donc d'une grande importance. En effet, en l'absence de telles données, l'examen au cas par cas ne permettra pas de déterminer l'incidence des projets sur l'environnement ou la santé humaine[1643]. En ville, cette situation peut donc être fréquente. À cet égard, la réduction de la liste des projets soumis à évaluation environnementale systématique, au profit de ceux soumis à examen au cas par cas, vient accentuer cette crainte[1644].

340. La constitution d'inventaires participatifs. De manière plus facultative, le recueil de l'information est encouragé en l'ouvrant à un nombre d'acteurs plus important. En effet, en France, la démarche d'inventaire peut être menée conjointement par « les collectivités territoriales, les associations ayant pour objet l'étude ou la protection de la nature et leurs fédérations, les associations naturalistes et les fédérations de chasseurs et de pêcheurs »[1645]. La reconnaissance de l'expertise de ces personnes privées, qui agissent le plus souvent à titre non professionnel, figure comme un exemple de mécanisme de participation, dont l'existence est centrale pour la protection de la biodiversité urbaine. Il est possible d'en voir l'équivalent au Québec. En effet, si le législateur

---

[1640] Article L.411-1 A du Code de l'environnement.

[1641] Voir en ce sens : FONBAUSTIER Laurent, « étude d'impact écologique », Jurisclasseur Environnement et Développement durable, fascicule 2500, §35 ; RONDEPIERRE Alain, « Le droit de l'environnement et la résolution des conflits d'intérêts », *in* Police et responsabilité en matière d'environnement. Actes du colloque du 29 octobre 1999, Gazette du Palais, juin 2001, p. 870.

[1642] Article L.122-1 du Code de l'environnement.

[1643] FRAYSSINET Margaux. « L'émergence de la clause-filet : une adaptation enjointe de la norme au réel écologique », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 47, nº 4, 2022, pp. 767-771.

[1644] Ces observations sont accentuées par les critiques dirigées contre l'impartialité de l'autorité environnementale elle-même. En ce sens : FARINETTI Aude. « La séparation des missions d'évaluation de la qualité des études d'impact et de soumission à étude d'impact des projets après examen au cas par cas : un affaiblissement de la garantie d'impartialité de l'examen au cas par cas ». *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 46, nº 4 (2021), pp. 711-726.

[1645] Article L.411-1 A du Code de l'environnement.

québécois a confié aux MRC la responsabilité de l'élaboration des inventaires des milieux humides et hydriques, il est cependant resté ouvert à la participation d'autres organismes et associations pour recueillir les informations nécessaires à la démarche. La « flexibilité » (évoquée plus haut) dont les MRC disposent dans les méthodes d'évaluation de milieux humides et hydriques est ainsi justifiée par la possibilité de collaboration avec des organismes de bassin versant[1646] et des associations[1647]. La plus importante de cette coopération est menée avec l'association Canards illimités, qui tient depuis 2002 un inventaire canadien des milieux humides[1648]. La participation d'acteurs variés à l'élaboration d'inventaires, bienvenue dans un objectif de participation et de transparence de la décision publique, peut néanmoins entrainer un risque quant à la fiabilité des données recueillies.

341. Les atlas de la biodiversité communale en France : vers la généralisation de l'inventaire de la biodiversité urbaine ? L'article L. 411-1 A du Code de l'environnement mentionne, parmi les inventaires participatifs, les « atlas de la biodiversité ». Ceux-ci, existants en pratique avant que la Loi biodiversité ne les inscrive dans le Code de l'environnement[1649], sont des inventaires qui peuvent s'effectuer à différentes échelles, mais qui aujourd'hui concernent plus généralement l'échelle communale (des « Atlas de biodiversité communale » ou ABC). Ils figurent parmi les inventaires participatifs et facultatifs, mais font l'objet d'un encadrement par l'Office français de la biodiversité[1650], qui a établi un guide méthodologique[1651] et finance leur réalisation par l'attribution de subventions[1652]. L'établissement d'un Atlas de la biodiversité communale permet par ailleurs, pour les villes, d'établir un plan d'action qui peut donner lieu à la certification par un label national : « territoires engagés pour la nature »[1653]. Les ABC sont à ce titre significatifs de la

---

[1646] Ces organismes non gouvernementaux sont des instances de concertation entre différents acteurs publics et privés d'un même territoire afin de permettre la gestion intégrée de la ressource en eau.

[1647] Journal des débats de la Commission permanente des transports et de l'environnement, préc., intervention de David HEURTEL : « ce qu'on veut laisser, c'est la flexibilité à la planification qui sera faite tant par les autorités municipales avec l'aide d'organismes comme les organismes de bassin versant comme Canards illimités et d'autres pour, justement, déterminer quelle est la meilleure façon de se rendre [à l'objectif de zéro perte nette] ».

[1648] MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (Québec), Liste des données cartographiques disponibles pour l'élaboration des PRMHH, 1er septembre 2021, p.1.

[1649] Le programme de développement des « Atlas de la Biodiversité dans les Communes » découle en effet d'une initiative du ministère de l'environnement en 2010, dans le cadre de l'année internationale de la biodiversité (MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, « atlas de la biodiversité communale : s'approprier et protéger la biodiversité de son territoire – guide abc », Octobre 2014, p.9).

[1650] Voir *supra*, Partie I, Titre II, Chapitre II.

[1651] LESCROART Marie, BOULAIRE Charline, « atlas de la biodiversité communale : pour connaitre, partager et sauvegarder la biodiversité de son territoire », OFB, janvier 2023 [en ligne, accès le 16/08/2024 : https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029488a65c81f59b3].

[1652] Cette campagne de financement s'intitule « fonds vert ABC » et mobilise en 2024 un budget de 15 millions d'euros (MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES, « fonds vert – mieux connaitre et mobiliser pour la biodiversité : les atlas de biodiversité communale (ABC) – cahier d'accompagnement des porteurs de projet et des services instructeurs », janvier 2024, version 1.1, p. 2 [en ligne, accès le 16/08/2024 : https://drive.google.com/file/d/1WyDrvmiFXUICjRAy78NM7sqDxKpx0LYD/view])

[1653] Voir *infra*, Partie II, Titre II, Chapitre II.

relation entre l'État et les villes à l'égard de la biodiversité urbaine : l'implication étatique se fait par l'entremise du financement et de l'expertise scientifique et est portée par des instruments volontaires (programmes incitatifs et labels). L'apport des ABC est de plus crucial pour la protection de la biodiversité urbaine, car ils permettent de combler un manque de données écologiques à l'égard des milieux urbains. Il faut noter cependant que si cette démarche n'est pas généralisée, elle se développe : en ce qui concerne les atlas de la biodiversité communale, en 2024 les services publics recensent 972 atlas terminés sur toute la France, qui couvrent 3919 communes sur 34 968[1654], contre 760 en 2022. Il apparait cependant que la complexité de l'exercice est évidemment corrélée à la dimension du territoire qu'il couvre et que dans ce contexte, les démarches d'ABC qui couvrent des villes peuvent être plus longues et coûteuses à aboutir[1655].

342. L'encadrement de la méthodologie des inventaires. Le contrôle scientifique de la méthodologie pour l'élaboration des inventaires est aussi important que le contenu de ces recensements. Sur ce point, les systèmes français et québécois diffèrent. Le régime mis en place par le droit québécois favorise en effet la flexibilité, en laissant aux MRC la possibilité d'adapter leur méthodologie. Le gouvernement propose certes deux guides méthodologiques, consacrés respectivement aux milieux humides[1656] et hydriques[1657], mais seulement à titre de recommandation[1658]. Les seuls éléments devant être obligatoirement identifiés[1659] sont « les zones inondables d'un lac ou d'un cours d'eau ainsi que les zones de mobilité d'un cours d'eau »[1660]. Ces dernières zones sont définies directement par le gouvernement, ou indirectement par l'application d'une méthodologie établie par un règlement[1661]. Lors du contrôle effectué par le ministre pour décider de la validité des PRMHH, ce sont les seules zones identifiées qui font l'objet d'un

---

1654 Site Nature France : recensement des ABC [en ligne, accès le 16/08/2024 : https://abc.naturefrance.fr/].
1655 Au titre des villes ayant achevé leur ABC, il faut relever la métropole du Grand Paris, la métropole d'Aix-Marseille-Provence, la métropole européenne de Lille, la métropole de Bordeaux, et celles de Brest, Nîmes, Nantes, et Orléans (*Ibid.*).
1656 LACHANCE Daniel, FORTIN Gabrielle et DUFOUR TREMBLAY Geneviève. « Identification et délimitation des milieux humides du Québec méridional – version décembre 2021 », Québec, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Direction adjointe de la conservation des milieux humides, 2021. [En ligne, accès le 16/08/2024, https://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/rives/guide-identif-dellimit-milieux-humides.pdf].
1657 MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (QUÉBEC), « Fiche d'identification et délimitation des milieux hydriques », avril 2022.
1658 D. LACHANCE, G. FORTIN *et al.*, 2021 préc. note, 1656 « note au lecteur ».
1659 *Loi sur l'eau*, article 15.2.
1660 Id., article 15.2 al. 4 et *Loi sur la qualité de l'environnement*, article 46.0.2, al. 3 et al.2.1.
1661 *Ibid.*

examen[1662]. La liberté laissée aux MRC dans l'élaboration des inventaires est sans doute une solution d'opportunité afin d'alléger l'obligation qui leur a été imposée par la Loi sur l'eau. Elle peut cependant créer quelques craintes. La première porte sur l'inégalité des ressources entre MRC, tant sur le plan financier que technique, qui peut entrainer une hétérogénéité dans la qualité des inventaires sur le territoire. La seconde crainte porte sur la tension qui peut exister entre l'impératif d'identifier les MHH et la dépendance des municipalités à la fiscalité foncière[1663]. Cette identification peut être en effet préjudiciable au calcul de la valeur des terrains et réduire les revenus fiscaux des municipalités[1664].

En France, la méthodologie n'est pas imposée dans les textes, mais elle est soumise au contrôle scientifique de plusieurs autorités. En premier lieu, les inventaires tant nationaux que locaux sont réalisés sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle qui « en assure la validation et participe à la diffusion »[1665], mais avec l'assistance des différentes instances qui en assument le pilotage : ainsi, « les services régionaux de l'Etat chargés de l'environnement, l'Office français de la biodiversité et en dernier lieu le Muséum national d'histoire naturelle, procèdent chacun pour ce qui le concerne à un contrôle des données, les valident et les corrigent, le cas échéant, avant leur intégration dans l'inventaire du patrimoine naturel »[1666]. Au niveau régional, il existe en outre un conseil scientifique régional du patrimoine naturel ». Ce conseil est « constitué de spécialistes désignés *intuitu personae* pour leur compétence scientifique, en particulier dans les universités, les organismes de recherche, les sociétés savantes et les muséums régionaux »[1667]. Il peut être saisi par l'État ou la région pour se prononcer sur : « la valeur scientifique des inventaires du patrimoine naturel lors de leur élaboration ou de leur mise à jour »[1668].

[1662] *Loi sur l'eau*, article 15.4 : « Avant d'approuver un projet de plan régional, le ministre veille à ce qu'il respecte les principes suivants:
1° il assure une gestion cohérente de tout bassin versant visé en étant notamment complémentaire à tout autre plan régional concernant ce bassin, le cas échéant;
2° les mesures prévues favorisent l'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides et hydriques;
3° les mesures prévues tiennent compte des enjeux liés aux changements climatiques et, le cas échéant, sont adaptées en conséquence;
4° la délimitation des zones visées au paragraphe 2.1° du troisième alinéa de l'article 46.0.2 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2) a été considérée » (nos italiques). Les modalités de ce contrôle ne semblent même pas, à la lecture de cet article, très strictes (« la délimitation […] a été considérée »).

[1663] Voir *Infra,* Partie II, Titre II, Chapitre II.

[1664] DUPONT Valérie, RACICOT Marc-Antoine et DREVARD Tom, « Les outils fonciers, fiscaux et financiers à la disposition des pouvoirs locaux pour concrétiser les plans régionaux des milieux humides et hydriques », *Cahiers de Droit*, 62, Faculté de droit de l'Université Laval, 2021, p. 1168.

[1665] Article L.411-1 A IV) du Code de l'environnement.

[1666] Article D411-21-2 du Code de l'environnement.

[1667] Article L.411-1 A III) du Code de l'environnement.

[1668] Article R.411-23 du Code de l'environnement.

343. CONCLUSION DU PARAGRAPHE. L'élaboration d'un véritable inventaire qui permet d'avoir, à une échelle pertinente pour la prise de décision, une information suffisante des enjeux des territoires concernés semble un préalable pour la planification. Or, en ce qui concerne la biodiversité urbaine, cette étape est encore imparfaite. Il est remarquable de noter les différences qui existent entre les systèmes français et québécois sur ce point : au Québec, une obligation d'inventaire a été imposée aux MRC, mais elle a été aménagée d'une flexibilité certaine sur la méthodologie. En France, au contraire, le législateur a choisi de laisser cette option ouverte aux collectivités territoriales ainsi - et c'est remarquable - qu'à des associations, mais des mécanismes de contrôle de la fiabilité scientifique des inventaires élaborés de cette manière ont été prévus. La planification de la protection de la biodiversité urbaine souffre donc de deux insuffisances : la première quant aux mécanismes qui permettent d'assurer sa cohérence, la seconde à l'égard des informations scientifiques qui guident ces décisions. Par ailleurs, rien ne prévoit aujourd'hui l'actualisation des inventaires lorsqu'ils existent. Par conséquent, la protection de la biodiversité urbaine est avant tout tributaire des moyens que les municipalités peuvent y accorder, ce qui peut entrainer de véritables inégalités sur le territoire. Celles-ci sont particulièrement dommageables lorsqu'est recherchée la reconstitution de solidarités territoriales à travers la reconnexion écologique des milieux urbains.

§2. La reconnexion écologique des milieux urbains avec les territoires environnants

344. La reconnexion écologique, un enjeu multiscalaire. La fragmentation des écosystèmes représente une des menaces principales pour la biodiversité, particulièrement en milieu urbain où les infrastructures et les perturbations d'origine anthropique sont omniprésentes[1669]. La reconnexion de ces écosystèmes, afin d'établir des continuités écologiques, est donc un enjeu majeur. L'objectif poursuivi dans ce cadre est la reconstitution d'un réseau au sein duquel des milieux qui remplissent, ou peuvent être restaurés pour remplir, un rôle de réservoir de biodiversité. Ceux-ci doivent être d'une dimension suffisante pour permettre de remplir les besoins vitaux de certaines espèces[1670]. Le Code de l'environnement français définit les réservoirs de biodiversité comme :

[1669] Voir *Supra*, Introduction, pp.18 et suivantes.

[1670] Il apparait en effet que la dimension de ces milieux dépendra de l'espèce considérée. Certaines espèces nécessitent en effet un domaine vital particulièrement étendu, d'autres peuvent se satisfaire de milieux plus réduits (BENHAMOU Simon, « Le domaine vital des mammifères terrestres », Revue d'écologie (La Terre et La Vie), vol. 53, n°4, 1998. pp. 309-335.

> *« Des espaces dans lesquels la biodiversité est la plus riche ou la mieux représentée, où les espèces peuvent effectuer tout ou partie de leur cycle de vie et où les habitats naturels peuvent assurer leur fonctionnement en ayant notamment une taille suffisante, qui abritent des noyaux de populations d'espèces à partir desquels les individus se dispersent ou qui sont susceptibles de permettre l'accueil de nouvelles populations d'espèces. »*[1671]

Ces réservoirs doivent être reliés entre eux par des « corridors écologiques » afin de permettre le déplacement des espèces. Ceux-ci doivent assurer « des connexions entre des réservoirs de biodiversité, offrant aux espèces des conditions favorables à leur déplacement et à l'accomplissement de leur cycle de vie »[1672]. La reconnexion des écosystèmes permet donc de constituer des réseaux écologiques. Ceux-ci nécessitent de coordonner l'action publique en faveur de la protection de la biodiversité à plusieurs échelles. Pour la France, un premier réseau est identifié au niveau de l'Union Européenne par l'« infrastructure verte ». Celui-ci peut être défini comme « un réseau stratégiquement planifié de zones naturelles et semi-naturelles avec d'autres caractéristiques environnementales conçues et gérées pour fournir une grande variété de services écosystémiques »[1673]. L'infrastructure verte est notamment constituée par les zones Natura 2000. En France, le réseau écologique est dessiné au niveau national par les trames verte et bleue, déclinées elles-mêmes aux échelons régionaux et communaux. Au Québec, un tel réseau n'est pas identifié, mais des initiatives des métropoles le font apparaitre dans des périmètres plus locaux. Malgré les limites qu'il peut rencontrer dans sa mise en œuvre, cet objectif de reconnecter les écosystèmes entre eux, en dépassant les frontières administratives et les limites entre les zones urbanisées et d'autres moins urbanisées, peut laisser envisager une planification des territoires plus cohérente avec les réalités écologiques (A). Elle se heurte cependant à des difficultés liées aux limites de la planification face aux réalités du vivant (B).

1671 Article R..371-19 du Code de l'environnement.

1672 Article R..371-19 du Code de l'environnement.

1673 COMMISSION EUROPÉENNE, « Green Infrastructure (GI) — Enhancing Europe's Natural Capital », COM/2013/0249 final (notre traduction). Il faut noter que la définition retenue ici ne limite pas l'infrastructure verte aux écosystèmes terrestres, comme l'adjectif sélectionné pourrait le laisser penser. Par ailleurs, il est intéressant de relever ici la référence aux services écosystémiques, qui se retrouve dans la qualification d' « infrastructure ». L'infrastructure verte se retrouve dans les travaux de l'Union Européenne inspirée des solutions fondées sur la Nature. La commission met en avant la multifonctionnalité des services apportés par les écosystèmes, en opposition à l'infrastructure grise, qui est matérialisée par des solutions techniques qui ne remplissent généralement qu'une seule fonction (*Ibid.* ; Voir aussi : SIMARD Caroline, L'ECUYER-SAUVAGEAU Chloé, BISSONNETTE Jean-François *et al.*, « Le rôle des infrastructures naturelles pour la gestion des eaux de ruissellement et des crues dans un contexte d'adaptation aux changements climatiques », *Le Naturaliste Canadien*, n°143, 2018).

A. Une planification nécessaire pour la reconnexion écologique des milieux urbains

345. Les trames verte et bleue, comme matérialisation de la solidarité écologique. Le concept de trames verte et bleue, ou d'infrastructure verte, repose géographiquement sur l'identification de réservoirs de biodiversité et de corridors écologiques qui permettent de les relier. En ce sens, il pourrait être instrumental dans la définition de nouveaux rapports territoriaux. En effet, la détermination de réservoirs de biodiversité et de corridors qui les relient permet de mettre en valeur les liens écologiques entre les territoires. À ce titre, les continuités écologiques peuvent être lues à la lumière du principe de solidarité écologique qui existe en droit français. Celui-ci, créé par la Loi biodiversité et codifié à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, « appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés »[1674]. Ce « principe »[1675], qui enjoint donc à la considération des interactions des écosystèmes, incite à dépasser le cadre du territoire de juridiction de l'autorité à l'origine de « toute décision publique ». Cette approche peut être qualifiée d'écosystémique[1676]. Elle s'inspire initialement du concept de solidarité écologique qui existe en droit français dans les parcs nationaux entre le cœur du parc et l'aire d'adhésion, et qui vise à assurer « une meilleure cohérence territoriale » entre des protections strictes et une gestion plus souple[1677]. L'élargissement de cette approche à toutes les décisions publiques permet d'espérer le dépassement d'une logique biocentrique et le passage à :

> *« Une éthique du « vivre ensemble » qui enjoint de bien se comporter dans les communautés biotiques dans lesquelles on intervient (et dont on fait partie) : on décide des actions selon leurs conséquences sur ces communautés. Il s'agit donc d'adopter une épistémologie de la complexité, qui permet de considérer non seulement que la préservation de la diversité du vivant fait système, mais que ces systèmes ne sont pas uniquement écologiques et sont inséparables de la complexité sociale. »*[1678]

[1674] Article L.110-1-II-6 du Code de l'environnement.
[1675] La qualification de « principe » pour cette disposition pourrait être discutée, tant sa portée normative parait très hypothétique, et volontairement neutralisée dans la forme finale de sa rédaction. Il pourrait être préférable de parler ici de « concept de solidarité écologique ». Nous conservons ici cependant la qualification qui a été retenue par le législateur français, afin aussi de le distinguer du concept de solidarité écologique qui peut exister au sein des parcs nationaux (entre le cœur de parc et les aires d'adhésion). En ce sens, voir not. ROUSSO Anny, « Le principe de solidarité écologique ou l'irruption de la science dans le droit », *Revue Juridique de l'environnement*, Volume 44, 2019, pp. 479-498.
[1676] A. ROUSSO, 2019, préc. note 1675, p. 492.
[1677] MATHEVET Raphaël, THOMPSON John, DELANOË Olivia *et al.*, « La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires », *Natures Sciences Sociétés*, n°18, 2010, p. 426.
[1678] *Ibid.*, p.426.

Cette définition est notable, en ce qu'elle intègre dans les éléments de la solidarité écologique des éléments sociaux, qui peuvent avoir un impact important dans l'interaction des villes avec les territoires qui les environnent. En France, ce processus a été intégré dans les documents de planification[1679], ce qui contribue à créer une plus grande cohérence sur le territoire, même si cette intégration est encore inachevée. Au Québec, les continuités écologiques sont issues d'initiatives, à la fois des gouvernements municipaux et d'organismes privés.

346. La planification des trames verte et bleue en France. Le réseau des continuités écologiques en France est défini à l'article L. 371-1 du Code de l'environnement comme les trames verte et la trame bleue (« les TVB »), qui « ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural ainsi que la gestion de la lumière artificielle la nuit ». Il faut d'emblée relever la référence expresse au milieu rural, laissant penser qu'il constitue le cadre géographique des trames vertes et des trames bleues. Cette interprétation restrictive ne semble cependant pas satisfaisante, dès lors que les TVB ont vocation à être intégrées dans l'ensemble des documents d'urbanisme opposables[1680], et non pas seulement dans des zones rurales. Depuis la Loi biodiversité, il faut aussi remarquer l'intégration de la gestion de la lumière artificielle parmi les éléments à prendre en compte pour le rétablissement des continuités écologiques. Cet ajout peut amener à penser l'émergence d'un troisième type de trame, dédié à la lutte contre la pollution lumineuse et le déplacement des espèces nocturnes : la trame noire[1681] (ou trame sombre).

347. Les effets relatifs de la planification des trames verte et bleue. Les TVB sont définies à l'aide des données fournies par l'inventaire national du patrimoine naturel[1682]. Elles sont ensuite déclinées au niveau régional par le SRCE, aujourd'hui intégré dans le SRADDET. Ce document, par l'intermédiaire du SCoT, a une influence sur les documents d'urbanisme opposables. Le rapport de compatibilité entre les documents n'est cependant pas favorable à une reproduction fidèle des continuités écologiques[1683]. L'exigence à l'égard de cette transposition s'est d'ailleurs réduite avec la création des SRADDET et leur intégration des SRCE, le contrôle de la compatibilité par le juge étant en effet limité à un examen global des objectifs « compte tenu des orientations

---

[1679] Voir *Supra*, p.326.
[1680] Voir notamment les articles L101-2 et L101-2-1 du Code de l'urbanisme.
[1681] En ce sens : BILLET Philippe, *« nuisances de la mise en lumière »* Juris art etc. n°30, 2015, Dalloz, p.25 ; SORDELLO Romain, « Pollution lumineuse et trame verte et bleue », *Territoires En Mouvement,* n°35, 2015, Université Lille 1 Sciences et Technologies, 2017.
[1682] Article L.371-2 du Code de l'environnement.
[1683] Voir *Supra*, p.326.

adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation [du document examiné] au regard de chaque disposition ou objectif particulier »[1684]. L'intégration de plusieurs documents sectoriels dans un grand document intégrateur dilue par conséquent leurs dispositions dans un ensemble, auquel il sera plus facile d'être compatible à l'issue d'un examen global. De surcroit, le juge refuse, dans les territoires couverts par un SCoT, d'examiner la compatibilité des documents d'urbanisme avec des disposition issues du SRCE[1685]. Le SCoT fait écran au contrôle de compatibilité et tout porte à penser que la solution est transposable au lien entre le PLU et le SRADDET. La définition des continuités écologiques au niveau local reste donc encore très majoritairement aux mains des autorités responsables de l'élaboration des documents d'urbanisme.

348. Les initiatives de planification des continuités écologiques au Québec. Au Québec, les continuités écologiques ne font pas l'objet d'une planification obligatoire sur l'ensemble du territoire. Elles apparaissent, sous différentes appellations, à l'initiative des municipalités, mais aussi d'organisations privées à but non lucratif. Il faut en effet ici souligner le rôle central d'associations de protection de l'environnement qui militent au Québec pour la protection de corridors écologiques et la création de continuités. Conservation de la nature Canada, une organisation qui opère à l'échelle du Canada, coordonne ainsi le réseau Initiative québécoise Corridors écologiques (IQCÉ) qui regroupe neuf autres associations « maitres d'œuvre »[1686]. Ces organisations mènent des actions concrètes pour conserver des milieux identifiés comme corridors écologiques, en mobilisant des outils qui peuvent aller de la contractualisation de servitudes auprès des propriétaires privés à l'acquisition foncière[1687]. L'IQCÉ est aussi renforcée par l'expertise de groupements de recherche, d'universités et de ministères. Elle est présentée comme une instance de coordination entre ces différents acteurs afin notamment de « [r]épondre de façon efficace au défi d'imbrication des échelles locales, provinciales et fédérales »[1688]. En parallèle de cette initiative, d'autres organismes privés portent des projets de corridors écologiques, souvent en partenariat avec les municipalités, comme le projet Darlington à Montréal, porté par l'Université de Montréal, ou les corridors écologiques de l'organisme SOVERDI. L'implication de ces acteurs privés dans la

---

[1684] Conseil d'État, 6ème et 5ème chambres réunies, *SNC Roybon*, 21 Novembre 2018, n°408175 ; Cour administrative d'appel de Marseille, *association AADECAA c. commune de Tordères*, 9ème chambre, 04 mai 2021, n°19MA01856.
[1685] En ce sens : Cour administrative d'appel de MARSEILLE, 9ème chambre, 30 mars 2021, n°19MA00974, Cour administrative d'appel de Nancy, 1ère chambre, 06 juin 2019, n°18NC01047.
[1686] Ces associations sont : Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec, Corridor appalachien, Éco-corridors laurentiens, Horizon-Nature Bas-Saint-Laurent, Nature Action Québec, Capitale Nature, Fiducie de conservation des écosystèmes de Lanaudière, Environnement Mauricie, Conseil régional de l'environnement et du développement durable de l'Outaouais Voir : CONSERVATION DE LA NATURE CANADA (CNC), IQCÉ : nous connaitre (site internet, en ligne : https://www.natureconservancy.ca/fr/nous-trouver/quebec/notre-travail/corridors-ecologiques-carte-recit.html, consulté le 16/08/2024).
[1687] Voir *Infra* Partie II, Titre II, Chapitre I. La mobilisation du contrat pour la protection de la biodiversité urbaine.
[1688] CNC, site internet, préc. note 1686.

création de continuités écologiques montre une forme de gouvernance ascendante, qui se poursuit jusque dans la coordination de ces projets. Ainsi, le risque posé par la multiplication des initiatives privées consiste en un manque de cohérence, qui ne permettrait pas la formation d'un véritable réseau[1689]. Afin de contrer cet obstacle, des actions fédératrices comme celle de l'IQCÉ sont rendues nécessaires. À Montréal, le programme Ceinture verte porté par la fondation Suzuki en 2012 portait une ambition similaire[1690]. La Communauté métropolitaine de Montréal a depuis intégré dans son PADD l'objectif de créer une trame verte et bleue. La vocation environnementale de ce programme ne semble cependant pas au centre du dispositif, qui est décrit comme « un réseau structuré d'espaces naturels à des fins récréotouristiques »[1691]. Il est important de rappeler que les nouvelles orientations en matière d'aménagement du territoire intègrent la nécessité de définir et protéger des corridors écologiques[1692]. La planification des continuités écologiques devrait donc, avec l'adoption des nouveaux plans métropolitains et schémas d'aménagement, avoir davantage d'importance. Il faut cependant relever que les milieux pris en compte diffèrent selon les orientations gouvernementales. En ce qui concerne la communauté métropolitaine de Montréal, ce sont seulement les « boisés et des zones de forêt »[1693] qui peuvent jouer le rôle de corridor, tandis que les orientations à l'intention de la communauté métropolitaine de Québec prévoient que tous les « territoires naturels ou écologiques d'intérêt métropolitain »[1694] doivent être reliés. Cette dernière orientation semble donc encourager à prendre en compte plus d'éléments pour la constitution de continuités écologiques, malgré des incertitudes sur le sens exact de l'expression[1695].

[1689] Pour une étude plus en détail des jeux de gouvernance autour des continuités écologiques à Montréal, voir not. BEAUDOIN Alexandre, *Analyse des caractéristiques, de la gouvernance et de la mise en œuvre des projets de corridors écologiques à Montréal*, Mémoire de maîtrise, Université du Québec en Outaouais, 2019.

[1690] ARBOUR Marie-Lyne, ADAMS Thomas, BIGRAS Pascal *et al.*, « Une ceinture verte grandeur nature : un grand projet mobilisateur pour la région de Montréal », 2013.

[1691] CMM, La trame verte et bleue du grand Montréal : Un réseau récréotouristique qui protège et met en valeur nos milieux naturels, bilan et perspectives d'un vaste chantier métropolitain, 2019, p.4.

[1692] Voir par exemple l'objectif 2.2 des orientations gouvernementales en aménagement du territoire pour les MRC des groupes A, B et C (préc. note 1582), l'attente 8.6 des orientations gouvernementales en aménagement du territoire applicables au territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (préc. note 1582), l'attente 7.3.2 des orientations gouvernementales en aménagement du territoire à l'intention de la Communauté métropolitaine de Québec (préc. note 1582).

[1693] Attente 8.6 des orientations gouvernementales en aménagement du territoire applicables au territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (préc. note 1582).

[1694] Attente 7.3.2 des orientations gouvernementales en aménagement du territoire à l'intention de la Communauté métropolitaine de Québec (préc. note 1582).

[1695] Il faut en effet relever que la notion de « territoire naturel ou écologique d'intérêt métropolitain » n'est pas réellement définie dans les orientations. Il est possible de déduire de l'attente 7.3.1 (« Déterminer dans le PMAD, les territoires naturels ou écologiques d'intérêt métropolitain, ainsi que les paysages naturels exceptionnels, en tenant compte des aires protégées existantes ») que les territoires naturels ou écologiques d'intérêt métropolitain se distinguent des paysages naturels exceptionnels mais peuvent -sans devoir pour autant- coïncider avec des aires protégées. Un autre élément de définition peut être retrouvé dans les orientations gouvernementales en aménagement du territoire pour les MRC des groupes A, B et C (préc. note 1587) -qui appartiennent donc à un document distinct- qui disposent

4.

Cette approche plus large permet donc de se rapprocher de la reconnexion d'écosystèmes non seulement terrestres mais aussi aquatiques. Par ailleurs, les orientations à destination des MRC des groupes A, B, et C font le lien entre les solutions fondées sur la nature, le rétablissement des continuités écologiques, et l'adaptation au changement climatique, en prévoyant dans l'attente 1.1.2 que les MRC doivent :

> *« Introduire des objectifs et prévoir des moyens pour guider la planification de solutions durables d'adaptation à l'échelle locale, en tenant compte des plus récentes connaissances, des données disponibles et des particularités du territoire. Ces solutions doivent viser la réduction des risques actuels et projetés liés aux changements climatiques sur la population, les infrastructures, les équipements et les milieux naturels : – les solutions fondées sur la nature, comme les infrastructures naturelles, doivent être privilégiées lorsqu'elles sont applicables. »*[1696]

Dans le cadre de ce document, la notion d'infrastructure naturelle renvoie à un « ensemble d'espaces verts et bleus interreliés permettant de préserver la valeur et les fonctions des écosystèmes qui fournissent des bénéfices aux sociétés humaines »[1697]. Ces différentes définitions semblent particulièrement remarquables, en ce qu'elles réunissent plusieurs éléments de justification identifiés plus haut au soutien de la protection de la biodiversité urbaine[1698]. Par ailleurs, les milieux qui peuvent entrer dans le cadre de cette infrastructure naturelle englobent des formes et des dimensions variées, ce qui permet d'envisager la planification des infrastructures naturelles à des échelles très différentes. Ainsi, les écosystèmes concernés par cette définition « regroupent les milieux naturels et humanisés qui constituent une trame verte et bleue, tels les parcs urbains, les boisés, les milieux humides, les plans d'eau, les friches, les arbres, les platebandes, les sols, etc. »[1699]. Selon la manière dont les MRC se saisissent de ces nouvelles orientations pour les intégrer dans leurs schémas, les continuités écologiques peuvent donc être définies de manière précise et renforcer la protection des écosystèmes en milieu urbain.

349. L'enjeu des continuités écologiques, inégalement reconnu au Québec et en France. La création et la protection des continuités écologiques sont donc identifiées dans le droit positif bien plus récemment au Québec qu'en France. En conséquence, des personnes privées se

---

en annexe qu'un « territoire écologique d'intérêt régional » est un « territoire présentant une valeur environnementale reconnue ou méritant d'être reconnue en raison de sa fragilité, de son unicité ou de sa représentativité » (*Ibid.*, glossaire). Les exemples donnés par ce document incluent les frayères à saumon ou les marais.

1696 Attente 1.1.2 des orientations gouvernementales en aménagement du territoire pour les MRC des groupes A, B et C (préc. note 1582), soulignements dans la version originale.

1697 *Ibid.*, glossaire.

1698 Voir *supra,* chapitre 1. En effet cette définition, en évoquant l'idée de valeur, peut faire référence aux services écosystémiques ; elle intègre cependant aussi les fonctions écologiques. Ces éléments sont intégrés dans le concept de solution fondée sur la nature, tout en soulignant à ce titre que la résilience des écosystèmes dépend de leur connectivité.

1699 Orientations gouvernementales en aménagement du territoire pour les MRC des groupes A, B et C (préc. note 1582), glossaire.

sont saisies de cet enjeu et ont cherché à établir des corridors écologiques, à des échelles variées (provinciale, supra-municipale, municipale). Ce mode de gouvernance permet l'expérimentation de modalités de protection variées, qui vont de l'acquisition à la contractualisation, en fonction des moyens des organismes qui les mettent en œuvre. Il laisse entrevoir aussi une protection des continuités écologiques plus indépendante des gouvernements municipaux[1700]. Ceux-ci peuvent en retour trouver dans cette situation une possibilité de participer à la restauration de continuités écologiques, sans en supporter la totalité des coûts financiers et politiques. En revanche, cette situation pose la question de la cohérence territoriale et écologique des continuités créées de cette manière. Celles-ci, issues en partie d'opportunités locales et de méthodologies qui peuvent être propres à chaque organisme, ne se valent pas nécessairement et ne constituent pas naturellement un réseau interconnecté. Il est donc crucial qu'une coordination de ces initiatives soit effectuée, relayée par des organismes comme Conservation de la nature Canada ou par des personnes publiques.

En France, les continuités écologiques sont donc définies au sein de trames verte et bleue établies au niveau national puis déclinée jusqu'à l'échelon local. Cette approche, si elle permet d'assurer l'appropriation à toutes les échelles de l'enjeu de la reconnexion des écosystèmes, est cependant limitée par les liens entre les documents de planification. La reconnaissance et la protection des continuités écologiques est à géométrie variable et dépend de la volonté des communes et des EPCI lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme opposables. Au Québec, l'absence d'un tel cadre a abouti à des initiatives locales de protection des continuités écologiques, qui est favorable à l'expérimentation, mais peut interroger quant à leur cohérence d'ensemble. La très récente intégration de l'enjeu de la protection des continuités écologiques dans les orientations gouvernementales répond en partie à cette critique, en ce qu'il impose de les intégrer dans la planification. Il conserve cependant des incertitudes quant aux éléments susceptibles de constituer ces continuités, qui diffèrent selon les plans métropolitains et les schémas d'aménagement.

B. La difficile mise en œuvre locale des continuités face aux réalités biologiques

350. Les limites dans la conception des trames. Le rétablissement des connexions entre les écosystèmes poursuit l'objectif de permettre les échanges biologiques entre eux. Par conséquent, les continuités écologiques ainsi constituées doivent correspondre aux besoins des

[1700] Y compris en permettant l'intervention du fédéral, à travers la mise en œuvre de son pouvoir de dépenser en soutenant financièrement de telles initiatives (voir *Infra* §396).

espèces présentes dans les différents écosystèmes, mais idéalement aussi offrir des opportunités de colonisation pour d'autres espèces. En effet, des connexions discontinues (« en pas japonais »), constituées par des bosquets ou des arbres isolés mais suffisamment proches pour permettre le déplacement, sont suffisantes pour assurer un passage à l'usage de certaines espèces d'oiseaux ou d'insectes, mais ne satisferont pas les besoins d'autres espèces qui nécessitent un couvert végétal continu, ou se déplacent sous terre. Toutes les continuités écologiques ne se valent donc pas. Il découle de ce constat deux stratégies : la première consiste à cibler en particulier des espèces prioritaires dans l'objectif de restauration des connexions. L'apparition de ces espèces dans les écosystèmes reconnectés peut par ailleurs servir d'indicateur du bon fonctionnement des continuités[1701]. La seconde stratégie repose sur une conception multifonctionnelle des continuités écologiques, qui viseraient alors à éliminer un plus grand nombre d'obstacles au déplacement des espèces. Romain Sordello relève ainsi trois angles morts dans la conception actuelle de la plupart des continuités écologiques :

> *« - La variabilité abordée est presque exclusivement spatiale (aires de répartition des espèces, des populations, domaines vitaux des individus, …). L'échelle temporelle est en grande partie occultée, en particulier la variabilité cyclique des déplacements à l'échelle d'une journée, selon le rythme nycthéméral (rythme fonctionnel suivant la variation de luminosité du jour et de la nuit) […]*
> *- L'espace est considéré presque uniquement comme un plan (deux dimensions) situé au niveau de la surface terrestre (incluant la végétation) ou dans l'eau (continuité aquatique et sédimentaire). Pourtant, des déplacements ont également lieu en hauteur - dans l'air – ou en profondeur - dans le sol - où la biodiversité est susceptible de rencontrer des barrières bien particulières (ex : éoliennes). […]*
> *- Les principaux facteurs de fragmentation considérés sont des infrastructures matérielles. […] Pourtant, d'autres sources de fragmentation, « immatérielles », sont désormais reconnues par la littérature scientifique. Les pollutions -chimique, lumineuse, sonore - sont en effet susceptibles d'occasionner des barrières pour le vivant. »*[1702]

La prise en compte de ces éléments invite à une conception des corridors écologiques radicalement plus exigeante. Elle implique en effet d'intégrer dans les trames vertes et bleues des connexions en sous-sol (« trames brunes »)[1703], aériennes (« trames aériennes »)[1704], nocturnes (« trames noires » ou « trames brunes »)[1705]. D'autres obstacles à la continuité écologique peuvent aussi être identifiées,

---

[1701] Pour un exemple de cette stratégie, voir not. CORMIER Caroline, CÔTÉ Stéphanie, MERCURE Marjorie *et al.*, « Cadre méthodologique pour restaurer la connectivité écologique, de la planification à la conservation », *Le naturaliste canadien*, 136, La Société Provancher d'histoire naturelle du Canada, 2012.
[1702] SORDELLO Romain, « Trame verte, trame bleue et toutes ces autres trames dont il faudrait aussi se préoccuper » *Société Française d'écologie*, Regard R27, 29 mai 2017, p.4.
[1703] *Ibid.*, p.6.
[1704] *Ibid.,* p.5.
[1705] *Ibid.*, p.7. Ces dernières sont les seules qui sont évoquées en filigrane dans le droit français, avec la prise en compte des pollutions lumineuses (voir *supra*, note 1681).

comme les pollutions sonores[1706]. Le défi à relever pour prendre en compte ces éléments est important et il est peut-être trop ambitieux d'attendre de chaque corridor écologique qu'il élimine tous les types d'obstacles. Il semble plus réaliste de souhaiter un réseau au sein duquel la continuité écologique est réellement assurée, en permettant que chaque réservoir de biodiversité soit connecté dans tous les types de trames. Le maillage ainsi effectué garantirait une connexion des réservoirs de biodiversité entre eux adaptée à une plus large variété d'espèces.

351. La fonctionnalité écologique des trames. Ces recommandations amènent à penser les corridors écologiques en termes de leur fonctionnalité. Celle-ci peut être qualifiée lorsqu'ils « sont empruntés ou susceptibles d'être empruntés par l'ensemble des espèces ou guildes d'espèces de la sous-trame concernée »[1707]. Il est en effet possible que des connexions soient planifiées entre des réservoirs de biodiversité, mais que celles-ci ne soient pas utilisées, du fait d'un manque initial de pertinence écologique (par exemple, si le type de déplacement que les corridors permettent n'est pas adapté aux espèces présentes dans les écosystèmes), de la présence de facteurs imprévus au moment de la planification qui rendent la connexion non fonctionnelle ou d'une évolution de l'état écologique du corridor. Ce dernier point est particulièrement important dans le cadre du changement climatique, qui peut entrainer des dégradations et une perte de fonctionnalité de corridors écologiques déjà établis[1708]. Dès lors, comment les municipalités peuvent-elles s'assurer de la fonctionnalité de leurs continuités écologiques ? Encore une fois les inventaires peuvent avoir un impact positif non négligeable pour permettre de connaitre les mouvements d'espèces, mais ils peuvent être renforcés par d'autres procédés comme des mesures génétiques, la télémétrie, le suivi GPS ou des captures audio et vidéo automatiques[1709]. L'expertise scientifique sera donc ici aussi cruciale pour s'assurer que la mise en œuvre des continuités prévues dans les instruments de planification ait une pertinence écologique.

352. La nécessité de pouvoir adapter les trames à la réalité. Dans le cas contraire, les municipalités peuvent être confrontées à un certain manque de flexibilité. L'inscription dans leurs documents d'urbanisme opposables de corridors qui ne sont pas ou plus fonctionnels peut représenter une perte d'opportunité pour le développement d'autres infrastructures importantes

---

[1706] *Ibid.*, p.11. Pour un aperçu des bonnes pratiques : EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY., *Good practice guide on quiet areas.*, Publications Office, 2014.
[1707] CONSEIL RÉGIONAL D'ILE-DE-FRANCE, SRCE d'Île-de-France, 2013, p.45.
[1708] Sur le lien entre la fonctionnalité des connexions écologiques et les changements climatiques, voir : DOERR Veronica A. J., BARRETT Tom et DOERR Erik D., « Connectivity, dispersal behaviour and conservation under climate change », *Journal of applied ecology*, n°48, 2011.
[1709] SORDELLO Romain, CONRUYT-ROGEON Géraldine et TOUROULT Julien, « La fonctionnalité des continuités écologiques : premiers éléments d'illustration et de compréhension » Museum National d'Histoire Naturelle, février 2014, SPN 2014 - 7, p. 18.

pour les enjeux locaux. *A contrario*, la reconnaissance et la protection de milieux identifiés comme permettant le déplacement de certaines espèces peuvent être rendues difficiles en dehors d'une révision des documents d'urbanisme opposables. Les outils règlementaires propres à la planification et à l'urbanisme peuvent donc être limités dans le cadre du rétablissement des continuités écologiques. De surcroît, s'ils dirigent les usages du sol et conditionnent l'obtention d'autorisation d'urbanisme, ils sont sans effet en dehors d'opérations d'aménagement, de changement d'usage et de construction[1710]. Les documents d'urbanisme ne suffisent pas à créer des obligations d'entretien ou de restauration par exemple[1711]. La création ou la restauration de corridors écologiques seront alors contraintes par le bâti et le préexistant. Dans ce cadre, les municipalités peuvent être tentées de recourir à des instruments plus flexibles, caractéristiques de l'urbanisme tactique, comme des aménagements temporaires. Elles peuvent ainsi expérimenter la fonction de corridors écologiques de certaines zones, avant d'institutionnaliser leur protection dans leurs documents d'urbanisme opposables.

353. CONCLUSION DU PARAGRAPHE. Au Québec, l'enjeu des continuités écologiques est encore absent des documents de planification et leur prise en compte résulte d'initiatives privées. En France, le rétablissement des continuités écologiques illustre la nécessaire coordination entre la planification stratégique et l'urbanisme règlementaire. L'identification des continuités pertinentes passe en effet par leur planification à une échelle supérieure à la ville. Leur mise en œuvre dépend en revanche des documents d'urbanisme opposables. Cependant, cette transposition n'aboutit pas toujours à des continuités pertinentes pour les espèces présentes en ville. Cette difficulté souligne un besoin de flexibilité dans les documents pour pouvoir envisager la reconnaissance de continuités sur la base de leur pertinence écologique.

354. CONCLUSION DE LA SECTION. L'enjeu de la pertinence écologique des continuités peut sembler complexe dans le contexte d'un manque initial d'informations biologiques sur les écosystèmes urbains. Il est cependant crucial dans l'optique de préserver et restaurer des connexions qui ont un réel impact environnemental. Sans cet examen, il existe un risque de perpétuer des corridors non fonctionnels, alors que d'autres opportunités peuvent apparaitre sur le territoire. La question de la pertinence écologique des espaces protégés en ville peut être particulièrement importante, surtout remise dans le contexte de la lutte contre l'étalement urbain. En effet, dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine, une tension peut apparaitre entre

---

[1710] BODIGUEL Luc, LANGLAIS Alexandra et MÉNARD Anne, « Trames vertes : les (in)certitudes du droit », *Revue Droit de l'Environnement*, 2017, p. 364.

[1711] C'est une des raisons pour lesquelles il peut être fait appel à la contractualisation (voir *infra*, Partie II, Titre II Chapitre I).

la préservation d'espaces naturels en ville et des besoins de développement qui peuvent entretenir une consommation de l'espace hors des villes. Dès lors, il faut envisager ces deux problématiques dans une logique d'équilibre.

Section 2 L'équilibre entre la préservation d'espaces naturels en ville et la lutte contre l'étalement urbain

355. L'étalement urbain est une notion géographique qui désigne, dans son sens le plus commun, « l'augmentation de la superficie d'une ville, et la diminution de sa densité de population »[1712]. Ce phénomène accompagne la croissance démographique et se matérialise par « un processus d'étalement du bâti sur les espaces périphériques »[1713] ; il est accentué par le déplacement loin du centre-ville des activités commerciales et industrielles et l'attractivité des banlieues résidentielles. C'est notamment l'approche retenue dans le modèle de René Bussière, qui permet de mesurer et modéliser l'étalement urbain[1714]. Cette acception est aujourd'hui dépassée, car elle repose sur des définitions simplifiées de la ville et du rural[1715] et ne prend pas en compte de nouveaux phénomènes de développement spatial, comme la périurbanisation ou l'exurbanisation[1716]. Il s'avère en effet qu'au-delà du phénomène physique, l'étalement urbain rend compte au plan géographique d'une tendance plus large de diffusion d'un modèle social et politique de la ville[1717]. Il en reste cependant une dynamique mesurable et physique de consommation des sols liée à l'extension spatiale des agglomérations en France[1718] et au Québec[1719].

Une manière de lutter contre l'étalement urbain repose sur la densification urbaine. Ce processus vise à optimiser les surfaces du sol dans les zones urbanisées, afin qu'il remplisse une plus grande variété de fonctions[1720]. De cette manière, une partie accrue de la demande foncière est assurée sur

---

1712 Géoconfluences, « étalement urbain » [en ligne, accès le 21/08/2024 : https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/etalement-urbain-urban-sprawl-expansion-urbaine]
1713 *Ibid.*
1714 BUSSIÈRE René, « Modèle de localisation résidentielle », *Annales du centre de Recherche et d'Urbanisme*, 1972.
1715 MERCIER Guy et CÔTÉ Michel, « Ville et campagne », *Cahiers de Géographie du Québec*, n°56, Département de géographie de l'Université Laval, 2012 ANTONI Jean-Philippe, « L'étalement urbain », *La France en villes*, Ellipses, 2010, REDOR Patrick, « Mesures et définitions de l'étalement urbain, de quoi parle-t-on ? », 2007.
1716 ANTONI J.-P., *Ibid.*, p. 3.
1717 RITCHOT Gilles, MERCIER Guy et MASCOLO Sophie, « L'étalement urbain comme phénomène géographique », *Cahiers de Géographie du Québec*, n°38, Département de géographie de l'Université Laval, 1994, p. 266.
1718 LAROCHE Bertrand et THORETTE Jacques, « L'artificialisation des sols : pressions urbaines et inventaire des sols », *Etude et Gestion des Sols*, 2006.
1719 CÔTÉ Michel, MERCIER Guy et ROY Francis, « L'urbanisation de la campagne. Motifs et options du régime québécois de protection du territoire agricole », *Cahiers de Géographie du Québec.*, 58, Département de géographie de l'Université Laval, 2014.
1720 Ainsi, les techniques utilisées pour remplir cet objectif peuvent varier. Elles peuvent passer par une construction en fond de jardin ou en hauteur ou à réhabiliter des bâtiments existants.

une surface moins grande. Les formes urbaines[1721] résultantes sont généralement des immeubles de plusieurs étages, des quartiers multifonctionnels (résidentiels et commerciaux) et de l'habitat collectif.

L'impact de la forme urbaine sur la biodiversité n'est pas aussi clair qu'il peut y paraitre au premier abord. Certes, en artificialisant des zones en périphérie des villes, le phénomène d'étalement urbain entraine un déclin de la biodiversité locale. Cependant, la densification peut engendrer la perte de milieux au sein même des villes, ce qui crée aussi une diminution des espèces présentes[1722]. Il semble cependant apparaitre que la densification est la voie de l'impact le moins fort pour la biodiversité[1723]. Afin de limiter son effet sur la biodiversité urbaine, il est nécessaire de la concevoir dans une perspective de continuité écologique. Il est donc important de préserver ou de recréer des espaces naturels qui jouent le rôle de réservoir de biodiversité (§ 1). En parallèle, il parait nécessaire de trouver des solutions afin d'intégrer la biodiversité dans les espaces densifiés et de préserver des corridors écologiques (§ 2).

§1. La protection de la biodiversité urbaine par les documents d'urbanisme opposables

356. Les espaces de nature en milieu urbain jouent un rôle majeur pour la biodiversité. Ils s'intègrent dans les continuités écologiques en remplissant la fonction de réservoir. Leur présence est donc nécessaire dans le tissu urbain, d'autant plus que certains peuvent être des milieux remarquables. Il existe des outils d'urbanisme qui permettent leur conservation. Il est également possible que sur un territoire, les municipalités aient identifié des secteurs qui peuvent être restaurés ou au sein desquels les orientations de l'aménagement vont permettre la remise en état d'un réservoir de biodiversité. À cette fin, elles pourront mobiliser des outils qui permettent d'envisager une telle recréation d'espaces naturels. Il est ainsi possible de distinguer deux approches, qui aboutissent cependant au même résultat, à savoir la conservation en ville de zones naturelles consacrées à un usage de protection ou éventuellement récréatif dans le cadre de parcs urbains : des zonages de conservation, destinés à protéger en limitant ou interdisant les usages des sols sur des zones naturelles remarquables (A), et des outils de promotion, qui permettent de remettre en

---

[1721] La forme urbaine renvoie à des caractéristiques morphologiques qui prennent en compte la géographie, l'architecture et la densité. Sur la notion de forme urbaine, voir par exemple : LEVY Albert, « Formes urbaines et significations : revisiter la morphologie urbaine », *Espaces et sociétés*, vol.3 n° 122 (2005) p.25-48.

[1722] ORTIZ Francesca, « Biodiversity, the City, and Sprawl », *Boston University Law Review*, 82, 2002 SUSHINSKY Jessica R., RHODES Jonathan R., POSSINGHAM Hugh P. *et al.*, « How should we grow cities to minimize their biodiversity impacts? », *Global Change Biology*, 19, 2013.

[1723] *Ibid.*

état ou de valoriser des zones naturelles plus ordinaires mais identifiées comme nécessaires pour la biodiversité urbaine (B).

A. La protection des milieux naturels par le zonage d'urbanisme

357. Le zonage pour préserver des espaces remarquables. Les autorités élaboratrices de documents d'urbanisme opposables peuvent utiliser le zonage afin de préserver des espaces naturels en raison de leur caractère remarquable, notamment en y réduisant les usages aux seuls compatibles avec l'affectation environnementale. Ce pouvoir de zonage semble le plus évident pour la protection de l'environnement au sein du territoire municipal, c'est historiquement une des premières compétences envisagées par les municipalités à cette fin[1724]. En ce sens, il peut cependant avoir pour effet d'accentuer la pression foncière en diminuant les surfaces aménageables sur d'autres zones.

358. Les limitations de l'usage des sols par le zonage d'urbanisme au Québec. Au Québec, les plans d'urbanisme ont pour vocation de définir les grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité[1725]. Celles-ci peuvent à ce titre leur intégrer, notamment pour des raisons environnementales, des « zones à rénover, restaurer ou à protéger »[1726]. Il faut relever que les MRC disposent du pouvoir d'obliger une municipalité sur leur territoire à inclure des zones de ce type dans leur plan, conformément à leur schéma d'aménagement et de développement[1727]. À la suite de l'adoption d'un plan d'urbanisme, les municipalités sont tenues d'élaborer et d'adopter un règlement de zonage[1728]. Celui-ci « divise la municipalité en zones et prescrit, pour chaque zone, les usages et les constructions autorisées. Il peut, de plus, imposer certaines normes relativement aux usages, aux constructions et aux terrains »[1729]. La LAU, qui définit ce pouvoir de zonage des municipalités en son article 113, leur laisse une grande liberté quant aux types de zones et de mesures qu'elles peuvent instaurer. Elles peuvent notamment « régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu […] de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons […] de protection de l'environnement »[1730]. Il est donc

---

[1724] En ce sens : GIROUX Lorne, « Les règlements de zonage selon la LAU », *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke*, n°31, 2000, p. 79 ; GIROUX Lorne, « Les interrelations entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire », *Revue du barreau*, n°48, 1988, p.503.
[1725] LAU, article 83 (1).
[1726] *Ibid.*, article 84 (1).
[1727] *Ibid.*, article 86.
[1728] *Ibid.*, article 102.
[1729] L'HEUREUX Jacques, Droit municipal québécois, t. II, Montréal, Wilson et Lafleur, 1984, p. 650.
[1730] LAU, article 113 (16).

possible, sur la base de cette disposition, d'établir de véritables zones de conservation au sein desquels les espaces remarquables peuvent être préservés de tout aménagement.

359. Zonage de conservation et expropriation déguisée. La création de zones pour lesquelles tout ou une grande partie des usages sont prohibés peuvent cependant faire courir aux municipalités le risque d'un recours des propriétaires lorsqu'ils estiment être victimes d'une expropriation déguisée. Ainsi, la jurisprudence québécoise et canadienne liée aux restrictions de l'usage des terrains privés à fins de conservation est particulièrement importante. Le dernier arrêt de principe dans ce domaine rendu par la Cour suprême, dans l'affaire *ville de Lorraine c. 2646-8926 Québec Inc.*[1731], a permis de préciser les conditions dans lesquelles un zonage de conservation peut être considéré comme une expropriation sans indemnisation (ou « expropriation déguisée »). Les juges affirment à cette occasion que l'expropriation est constituée lorsque que le règlement de zonage « [restreint] la jouissance des attributs du droit de propriété sur un bien à un point tel que leur titulaire s'en trouve exproprié de facto »[1732]. Cette définition peut sembler moins stricte que celle qui avait été retenue dans les jurisprudences antérieures, dont notamment celle de la décision *Wallot c. ville de Québec*[1733] qui exige que :

> *« Pour être considérée illégale, une restriction règlementaire doit équivaloir à une « négation absolue » de l'exercice du droit de propriété ou encore à « une véritable confiscation » de l'immeuble. Les limitations qui tendent à ne stériliser qu'une partie de ce droit sans toutefois priver son titulaire de l'utilisation raisonnable de sa propriété ne seront pas jugées abusives. »*[1734]

Selon cette définition, un zonage de conservation ne constituera une expropriation déguisée que s'il aboutit à une atteinte au droit de propriété tel que celui-ci s'en trouve vidé de contenu. Cette exigence peut se retrouver dans la rédaction retenue par la Cour suprême dans l'affaire *ville de Lorraine* lorsqu'elle fait référence à « la jouissance des attributs du droit de propriété ». L'atteinte doit cependant aboutir à une restriction telle « que leur titulaire s'en trouve exproprié de facto », ce qui peut paraitre un critère difficile à appliquer en pratique[1735]. Par ailleurs, l'expropriation déguisée

---

1731 Cour suprême, *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.,* 2018 CSC 35.
1732 *Ibid.*, §27.
1733 Cour d'appel du Québec, *Wallot c. Québec (Ville de),* 2011 QCCA 1165.
1734 *Ibid.*, §47.
1735 Par ailleurs, l'adoption par la Cour suprême de ce motif plutôt que de celui proposé dans la jurisprudence *Wallot*, qui elle-même reprend une lignée constante (Cour d'appel du Québec*, municipalité régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba ltée*, 1993 CanLII 3768 (QC CA), [1993] R.J.Q. 106 *;* Cour d'appel du Québec, *Sula c. Duvernay (Cité de)*, [1970] C.A. 234; Cour d'appel du Québec*, Montréal (Ville de) c. Benjamin*, 2004 QCCA 44591) est étonnant. Ce d'autant plus que dès lors qu'en l'espèce, le zonage conservation adopté par la ville avait été suivi d'aménagements de la part de celle-ci sur les terrains privés visés (sentiers, panneaux, etc.). Il nous semble que la caractérisation de « négation absolue » du droit de propriété aurait pu être caractérisé, dans la mesure où la ville se comportait alors comme la véritable propriétaire du terrain.

ne se confond pas avec l'usage abusif du pouvoir de réglementer et, à ce titre, l'intention de la municipalité et la validité de son règlement ne permettent pas d'écarter la qualification d'expropriation déguisée. Selon la Cour d'appel du Québec, « la bonne ou la mauvaise foi de la municipalité – le caractère fautif de son comportement – n'est pas pertinente à l'analyse, c'est « l'effet même du règlement » qui importe »[1736]. La « négation absolue », en revanche, peut être recherchée dans les usages permis au sein du zonage de conservation. Si celui-ci est si restrictif que le droit de propriété s'en trouve vidé de contenu, l'effet du règlement peut être qualifié d'expropriation déguisée. Dès lors que le zonage permet encore un certain nombre d'usages raisonnables, y compris récréotouristiques, il n'entrera pas dans cette qualification[1737]. En matière de zonages de conservation, l'éventail des usages permis est cependant souvent très restreint[1738]. Ces usages raisonnables sont mesurés « non seulement par rapport à l'utilisation potentielle optimale du terrain, mais aussi compte tenu de la nature du terrain et des diverses utilisations raisonnables dont il a effectivement fait l'objet »[1739]. La qualification d'expropriation déguisée est donc une réelle possibilité dès lors que le règlement de zonage réduit drastiquement les usages de propriétés privées. Force est de constater qu'un certain nombre de décisions ultérieures à l'affaire *ville de Lorraine* continue de citer et d'appliquer la définition de l'arrêt *Wallot*[1740], ce qui peut rassurer les municipalités, mais doit les amener à concevoir leurs zonages de conservation de manière à permettre certains usages des terrains, pour ne pas constituer une « négation absolue » du droit de propriété[1741]. Par ailleurs, la réforme de la Loi sur l'aménagement et de l'urbanisme en 2023[1742], qui modifie son article 83, explicite la vocation environnementale des plans d'urbanisme. Ainsi, selon la nouvelle rédaction, ceux-ci doivent notamment « déterminer toute partie du territoire ou tout immeuble qui présente un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique et prévoir des mesures en vue d'assurer sa protection ou sa mise en valeur »[1743]. Cette affirmation par le

---

1736 Cour d'appel du Québec, *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350, §29. Voir en ce sens : VEILLEUX, Jean-Pierre. « revue de la jurisprudence 2022 en droit municipal », La revue du notariat, nº 151 (2023).

1737 Cour d'appel du Québec, *St-Colomban (municipalité de) c. Boutique de Golf Gilles Gareau inc.,* 2019 QCCA 1402 : le zonage en question ne concernait pas la conservation *per se*, mais l'usage terrain de golf. Dès lors qu'il permettait celui-ci, ainsi que d'autres usages récréotouristiques, les restrictions ne constituaient pas une expropriation déguisée.

1738 Cour supérieure du Québec, *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2020 QCCS 2538 : le zonage de conservation ne permettait pas un éventail d'usage assez large, les juges ont donc conclu à une expropriation déguisée. Cette décision a été confirmée par la Cour d'appel par la suite, qui a précisé les modalités de calcul de l'indemnité (Cour d'appel du Québec, *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350).

1739 Cour suprême, *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville d*e), 2006 CSC 5, [2006] 1 R.C.S. 227, §34.

1740 Voir par exemple les arrêts de la Cour d'appel du Québec : *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350 ; *Meadowbrook Groupe Pacific inc. c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 2037 ; *Ville de Léry c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 1375.

1741 Un autre critère qui peut faire basculer le zonage de conservation en expropriation déguisée sera l'aménagement des terrains concernés par la ville (voir Cour d'appel du Québec*, Ville de Lorraine*, 2018, *supra* note 1731, ainsi que *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2020, *supra* note 1738).

1742 Article 44 de la Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions, (LQ 2023, c. 12).

1743 Article 83 (9) de la LAU.

législateur renforce les attentes auprès des municipalités en matière de protection de leur patrimoine naturel et peut leur apporter un nouveau fondement légal pour les sécuriser dans la conception et la mise en œuvre de zones de conservation.

Le risque contentieux que fait courir aux municipalités les zonages de conservation incite celles-ci à adapter leurs règlements lorsqu'elles souhaitent protéger des espaces sur leur territoire. Elles peuvent en effet choisir de ne pas prohiber tous les usages mais plutôt une partie de ceux-ci, dommageables aux milieux, comme les constructions[1744]. Ainsi, les municipalités peuvent, par sécurité, choisir de maintenir des usages récréotouristiques dans les zones concernées. Elles peuvent par ailleurs « régir ou restreindre » la plantation ou l'abattage d'arbres[1745], « l'excavation du sol, le déplacement d'humus, […] et tous travaux de déblai ou de remblai »[1746]. La rédaction adoptée ici par la LAU, qui ailleurs prévoit la possibilité de « régir ou prohiber », peut créer une incertitude sur l'étendue des restrictions rendues possibles par ces dispositions. Par ailleurs, les municipalités disposent de la possibilité, dans chaque zone, d'« obliger tout propriétaire à garnir son terrain de gazon, d'arbustes ou d'arbres »[1747]. Ces différents pouvoirs donnés aux municipalités permettent d'imposer dans leurs zonages une certaine protection des espaces naturels et d'éviter que les restrictions aboutissent à la qualification d'expropriation déguisée. En outre, elles peuvent prévoir qu'une partie des terrains de la zone soient soumis à des restrictions d'usages ou des obligations plus fortes, en vertu de leur intérêt écologique[1748]. Cette solution permet de concevoir aussi des zonages qui s'adaptent à des lacunes potentielles dans l'inventaire écologique du territoire de la municipalité. Il est en effet possible de créer des protections qui s'appliquent en rive de lacs ou de cours d'eau, ou autour de tout autre milieu humide. De telles dispositions permettraient de s'assurer que les milieux humides et hydriques soient protégés dans une zone, alors que leur localisation est inexacte ou mal connue.

360. Les limitations de l'usage des sols en France. En France, le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme[1749] limite le risque contentieux lors des opérations de

---

[1744] LAU, article 113 al. 3°.
[1745] LAU, article 113 (12.1).
[1746] LAU, article 113 (12).
[1747] *Ibid.*
[1748] *Wallot*, préc. note 1733 : le zonage portait ici sur la revégétalisation des rives d'un lac. L'exigence de laisser la bande riveraine ainsi renaturalisée n'a pas été qualifiée par les juges d'expropriation déguisée, dès lors qu'elle laissait aux propriétaires un usage encore important de leurs terrains.
[1749] Article L.105-1 du Code de l'urbanisme. Les seuls cas ouvrant droit à indemnisation seront « une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ». La jurisprudence limite par ailleurs grandement la notion de droits acquis, en estimant notamment que n'en constituent par exemple pas la signature d'une convention avec la commune (Conseil d'État, 8/01/1993, *Sté Compagnie fermière et foncière de Font-Romeu*, n° 132413)

zonage, y compris lorsque celles-ci ont pour effet de réduire ou supprimer le droit de construire[1750]. Les autorités élaboratrices des documents d'urbanisme opposables sont donc davantage sécurisées qu'au Québec dans l'exercice de cette compétence.

Les catégories de zones qu'elles peuvent créer sont plus encadrées. Les prescriptions qui s'y appliquent sont cependant précisées par le règlement du PLU, qui décline ces grandes catégories en sous-zones. Les quatre zones légales sont les zone urbaine, zone à urbaniser, zone naturelle, zone agricole et forestière[1751]. Dans les deux dernières, les possibilités d'aménagement et de construction sont très limitées et se révèlent l'exception plutôt que la règle. Les zones naturelles ou agricoles et forestières sont donc des modalités importantes de restriction des types d'usage des sols. Leur reconnaissance pour la protection de milieux particuliers est possible même lorsque ceux-ci se situent dans un espace urbanisé[1752]. Les espaces naturels remarquables peuvent ainsi être classés en zone naturelle ou forestière (zone N), en raison :

> *« 1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique;*
> *2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière;*
> *3° Soit de leur caractère d'espaces naturels;*
> *4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles;*
> *5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues. »*[1753]

Les critères retenus pour le classement en zone N relèvent donc de la nature des espaces en question plutôt que de leur localisation au sein du territoire de la commune. Ainsi, le règlement peut, « à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés [des constructions, des aires d'accueil de gens du voyage, ou des résidences démontables] »[1754]. En dehors de ces secteurs, les constructions sont limitées à celles qui sont nécessaires à des équipements collectifs ou à des activités agricoles[1755].

Le zonage naturel et forestier permet ainsi la mise en œuvre d'un zonage de conservation pour les espaces naturels. Il est envisageable en ville, à condition de pouvoir justifier des caractéristiques

---

[1750] Voir not. Conseil d'État, 26/07/1985, *Joly* ; Conseil d'État, 31/10/1986, *Ministre de l'Urbanisme c/ Desgranges*: ; Tribunal administratif de Douai, 16 déc. 2004, *M. et Mme Rispal*, n° 03DA00625.
[1751] Article L.151-9 du Code de l'urbanisme.
[1752] Conseil d'État, 18 novembre 1998, *Commune d'Argilly*, n° 164090.
[1753] Article R.151-24 du Code de l'urbanisme.
[1754] Article L.151-13 du Code de l'urbanisme.
[1755] Article L.151-11 et L151-12 du Code de l'urbanisme.

remarquables de ces milieux[1756]. D'autres catégories, plus souples que les zones N, peuvent être choisies par les communes pour permettre de conserver des espaces remarquables en milieu urbanisé. L'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme prévoit en effet que :

> *« le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation […] Il peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent. »*

Ce zonage de conservation diffère de la zone N en ce qu'il laisse ouverte l'étendue des prescriptions nécessaires pour assurer la préservation des secteurs identifiés. En outre, il permet de déclarer inconstructibles des zones nécessaires au maintien des continuités écologiques, y compris dans des zones desservies par des équipements publics, ce qui aurait pu, à l'égard de la zone N, constituer un obstacle à leur classement[1757].

L'article L. 151-20 du Code de l'urbanisme permet enfin de réglementer la surface de plancher des constructions dans « les secteurs bâtis des zones urbaines issus d'une opération d'aménagement d'ensemble d'un domaine boisé, antérieure au XX^{e} siècle, et ayant conservé leur caractère remarquable de parc ». Cette disposition a été introduite par la Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Loi ALUR)[1758] en même temps que celle-ci supprimait la possibilité de « définir une taille minimale de terrain relative à la surface de plancher des constructions » dans les autres zones[1759]. D'autres mesures peuvent être prévues dans le règlement, comme par exemple des obligations de recul par rapport à des milieux naturels ou des arbres[1760].

361. Les espaces boisés classés. Les municipalités disposent également de la possibilité d'identifier des secteurs boisés à protéger ou à restaurer. Ces espaces boisés classés (EBC) peuvent être caractérisés pour des « bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations »[1761].

[1756] Le juge peut, lors du contrôle de la validité du zonage, être amené à vérifier l'existence de ces critères, et annuler le classement en zone N d'un terrain qui n'a pas vocation à être protégé compte tenu de ses caractéristiques (Cour administrative de Lyon, 15 févr. 2011, *SCI Monchamp*, n° 09LY02118).
[1757] Voir note 1756.
[1758] *Loi ALUR,* n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072 du 26 mars 2014.
[1759] MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES, réponse à la question écrite n° 6018 (M. Eric Woerth), JO du 11/12/2018, p. 11400.
[1760] Voir les propositions identifiées dans le guide élaboré par l'association Plantes & Cité : LARRAMENDY Sandrine, CHOLLET Mélanie, 2022. Végétal et espaces de nature dans la planification urbaine – Recueil de fiches actions. Plante & Cité, Angers, 154 p.
[1761] Article L.113-1 du Code de l'environnement.

Les milieux concernés sont donc variés et peuvent aussi comprendre « des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements »[1762]. Il est donc possible d'identifier des espaces boisés ponctuels, y compris pour protéger des arbres remarquables. La conséquence du classement est l'interdiction du « changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements »[1763]. En pratique, toute construction, aménagement, ou travaux susceptibles d'aller à l'encontre du caractère boisé du secteur classé sont donc en principe interdits, sauf à obtenir une autorisation auprès de la mairie ou le déclassement de la zone. À cet égard, il faut noter que la rigueur de ces interdictions va grandissante avec la précision du classement. Il sera en effet plus protecteur de conserver le caractère boisé d'un arbre isolé ou d'une haie que d'un terrain dont la couverture végétale est plus étendue. Par ailleurs, le classement ne crée pas une obligation positive à l'égard des propriétaires et la destruction accidentelle d'arbres, à la suite d'un incendie ou une tempête par exemple, provoquant la disparition du caractère boisé, n'entraine ni une obligation de reboiser, ni un déclassement de la parcelle[1764].

Il faut également noter l'existence en droit français d'une possibilité originale de « compensation »[1765] des propriétaires de terrains classés comme espaces boisés[1766]. En effet, « l'État, les départements, les communes ou les établissements publics ayant pour objet la réalisation d'opérations d'urbanisme peuvent offrir, à titre de compensation, un terrain à bâtir aux propriétaires qui consentent à leur céder gratuitement un terrain classé »[1767]. De manière encore plus étonnante, l'État peut se substituer à la commune et « accorder au propriétaire une autorisation de construire sur une partie du terrain classé […] n'excédant pas un dixième de la superficie dudit terrain, à titre de compensation de la cession du surplus »[1768]. Toutefois, l'autorisation de construire délivrée par l'État par décret doit être compatible avec les dispositions du SCoT et reste subordonnée à l'accord de la ou des communes concernées[1769]. Ces compensations permettent donc aux personnes

---

1762 *Ibid.*

1763 Article L.113-2 du Code de l'environnement.

1764 Voir not. Tribunal Administratif de Besançon, 9 novembre 2006, n°05-00925 ; Conseil d'État, 14 décembre 1984, *Cts Cordier*, n°43338 ; Conseil d'État, 5 décembre 1986, *Cts Guillerot*, n° 55448.

1765 Articles L113-3 à L113-5 du Code de l'urbanisme (« Mesures de compensation du classement »). La compensation dont il est question ici est antérieure (1973) à la compensation connue aujourd'hui en droit de l'environnement. Elle vise principalement à compenser -au sens courant du terme- une atteinte au droit de propriété. Le terme retenu ici lors de la codification est un peu malheureux. Il aurait pu être plus approprié de parler d'indemnisation, bien que celle-ci s'effectue exclusivement en nature, voire d'indemnité car par ses effets -transfert de propriété à la personne publique- elle s'apparente à l'expropriation.

1766 Sous réserve que l'acquisition des terrains concernés ait eu lieu depuis au moins 5 ans (article L.113-3 du Code de l'urbanisme, alinéa 3).

1767 Article L.113-3 du Code de l'urbanisme.

1768 *Ibid.*

1769 Article L.133-4 et R113-6 du Code de l'urbanisme.

publiques de devenir propriétaires des espaces boisés classés, en échange de l'ouverture d'un droit à construire, qui n'est cependant pas aussi certain dans la première hypothèse que dans la seconde. Les terrains ainsi acquis seront affectés à un usage de conservation et les personnes publiques qui en deviennent propriétaires « s'engagent à les préserver, à les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public »[1770].

La conservation d'espaces naturels par le zonage reste ainsi une option ouverte en France et au Québec. Lorsqu'elle aboutit à une restriction importante des usages possibles des terrains, elle peut cependant être source de frictions. Cette situation s'illustre au Québec par une jurisprudence abondante en matière de zonage de conservation, mais aussi en France où des mécanismes ont été développés pour permettre de compenser les propriétaires privés lors d'un classement de leur parcelle. En dehors de ces zonages de conservation, les municipalités peuvent rechercher à remettre en état ou valoriser des espaces naturels sur leur territoire. Elles pourront alors intégrer dans leur zonage des outils à cette fin.

B. La protection des milieux naturels par les règlements d'urbanisme

362. La création et la restauration d'espaces naturels dans les documents d'urbanisme opposables. Au-delà du zonage qui permet de conserver des espaces naturels en milieu urbain, les municipalités peuvent imposer, lors d'opérations d'aménagement, de préserver ou de restaurer des milieux. Ces obligations peuvent être intégrée dans leur zonage, quelle que soit la zone. Il est ainsi possible d'envisager, en parallèle des zonages de conservation, des dispositions permettant la promotion de la nature en ville. Celles-ci aboutissent, à la différence des premiers, à la valorisation d'espaces qui ne présentaient pas, avant leur intervention, un caractère naturel particulier.

En ce sens, il faut avant tout rappeler la possibilité dont disposent les municipalités québécoises de « régir ou restreindre, par zone, l'excavation du sol, le déplacement d'humus, la plantation et l'abattage d'arbres et tous travaux de déblai ou de remblai [et d'] obliger tout propriétaire à garnir son terrain de gazon, d'arbustes ou d'arbres »[1771]. Les municipalités sont encouragées en ce sens par le législateur qui a intégré[1772] la nécessité d'identifier dans les plans d'urbanisme « toute partie du

[1770] Article L.113-5 du Code de l'urbanisme.
[1771] LAU, article 113 (12).
[1772] Article 8 de la Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions (LQ 2021, ch. 7).

territoire municipal qui est peu végétalisée, très imperméabilisée ou sujette au phénomène d'îlot de chaleur urbain et décrire toute mesure permettant d'atténuer les effets nocifs ou indésirables de ces caractéristiques »[1773]. La création et la restauration de milieux naturels semblent en effet figurer parmi les mesures d'atténuation les plus pertinentes, particulièrement en intégrant l'approche de solutions fondées sur la nature introduite par les nouvelles orientations gouvernementales en matière d'aménagement[1774]. Les règlements de PLU français[1775] peuvent eux aussi « imposer des obligations en matière de réalisation d'espaces libres et de plantations [,] délimiter les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et définir des règles nécessaires à leur maintien ou à leur remise en état [ou notamment] imposer pour les clôtures des caractéristiques permettant de préserver ou remettre en état les continuités écologiques ou de faciliter l'écoulement des eaux »[1776]. Ils peuvent par ailleurs délimiter des terrains qui comprennent « des emplacements réservés aux espaces verts à créer ou à modifier ou aux espaces nécessaires aux continuités écologiques »[1777]. À l'aide de ces dispositions, un large éventail de solutions sont offertes aux municipalités en France[1778] et au Québec pour diriger l'usage des sols et protéger les caractéristiques environnementales des parcelles sur leur territoire. Il est notamment possible d'imposer un nombre d'arbre minimum nécessaire à tout projet de construction ou d'aménagement, mais aussi des éléments comme des haies ou des bosquets et d'anticiper leur localisation sur les parcelles. Le degré de précision qui peut être atteint dans l'élaboration de ces dispositions n'est pas simple à déterminer, mais il est possible d'imaginer imposer, pour des raisons environnementales, les essences d'arbres à planter dans chaque zone[1779]. Les municipalités peuvent tenir une liste des espèces identifiées comme indigènes ou nécessaires au maintien et au rétablissement des continuités écologiques sur leur territoire.

[1773] Article 83(10) de la LAU.
[1774] Voir *supra* §21.
[1775] Eu égard à notre sujet, il nous semble pertinent d'écarter l'hypothèse des cartes communales ou de l'absence de document d'urbanisme opposable. Ces hypothèses semblent en effet ne pas avoir vocation à s'appliquer en ville, où un PLU ou PLUi est toujours applicable aujourd'hui (sauf à imaginer l'hypothèse -très improbable- d'une annulation en chaîne du PLU en vigueur et de tous les documents antérieurs amenant un retour au règlement national d'urbanisme en application de l'article L.600-12 du Code de l'urbanisme et de Conseil d'État, Avis, 6 mai 2005, *Marangio*, n° 277280).
[1776] Article R.151-43 du Code de l'urbanisme.
[1777] Article L.151-41, 3° du Code de l'urbanisme.
[1778] Voir en ce sens, les illustrations proposées dans le guide de Plantes & cité (2022), préc. note 1760.
[1779] Cette hypothèse est par exemple illustrée au sein du projet de « PLU bioclimatique » de Paris, (en cours d'élaboration, arrêté par la délibération 2023 DU 33 des 5-9 juin 2023). Le règlement de ce projet de PLU établit un inventaire des espèces régionales « présentes spontanément dans le Bassin Parisien qui sont adaptées aux conditions pédoclimatiques et par conséquent plus résilientes face aux dérèglements climatiques » (tome 1 du règlement, p.31, en ligne, accès le 23/08/2024 : https://plubioclimatique.paris.fr/projet/datas/pdf/REG1.pdf). Cet inventaire (annexe IX, tome 2 du règlement, pp.186-187, en ligne, accès le 23/08/2024 : https://plubioclimatique.paris.fr/projet/datas/pdf/REG2A1.pdf) est mobilisé par des dispositions au sein du règlement qui imposent, par exemple, que les plantations dans les espaces végétalisés soient « composées d'une majorité d'espèces régionales figurant sur la liste [qu'il établit] » (voir par exemple articles UGSU 4.1.3 ; UV 4.1.3 ; N 4.1.2 du projet de règlement).

363. Les contributions aux fins de parc au Québec. De surcroit, les municipalités au Québec peuvent établir dans leur règlement de lotissement ou leur règlement de zonage des contributions aux fins de parc (CFP). Les articles 117.1 à 117.16 de la LAU prévoient en effet la possibilité d'exiger, lors de l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale ou l'émission d'un permis de construire, la cession gratuite d'un terrain ou d'une servitude, le versement d'une somme d'argent ou une combinaison des deux afin d'établir, maintenir, ou remettre en état des espaces naturels. Cette disposition a connu un élargissement assez notable en 2023, par la création de la possibilité d'exiger du propriétaire la cession gratuite de servitude[1780]. Cette nouvelle option ouverte aux municipalités pourrait rendre plus fréquente le recours aux servitudes pour la protection de la biodiversité urbaine[1781]. Elle permet en effet, contrairement à la cession gratuite de terrain, de préserver une partie des droits réels du propriétaire. Ces servitudes sont perpétuelles[1782] et confèrent aux municipalités « le droit d'en aménager l'assiette, notamment par la construction d'infrastructures ou d'équipements dont l'utilisation est inhérente à l'utilisation ou au maintien d'un parc, d'un terrain de jeux ou d'un espace naturel »[1783]. L'étendue des autres obligations imposées par ces servitudes n'est pas fixée par la loi, il revient aux cocontractants de l'établir librement[1784]. Il est seulement possible de relever que ces obligations devront permettre « l'établissement ou l'agrandissement d'un parc ou d'un terrain de jeux ou pour le maintien d'un espace naturel »[1785]. Dès lors, ces servitudes devront intégrer par exemple des droits de passage pour les usagers du parc ou terrains de jeu.

364. Détermination de la nature et de l'étendue de la contribution. Le terrain ou la servitude ainsi cédé à la municipalité en vertu de la LAU fait en principe partie du site sur lequel porte la demande du permis de construire ou l'opération cadastrale, mais il est cependant possible à titre dérogatoire de céder un terrain ou une servitude dont l'assiette porte sur un terrain situé ailleurs[1786]. Le règlement qui prévoit cette contribution établit les règles de calcul pour déterminer le montant du versement ou la surface des terrains à céder, ou sur lesquels établir une servitude, et peut les moduler en fonction du type de projet, de la zone ou de la superficie de la construction[1787],

---

[1780] Articles 59 et suivants de la Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions (LQ 2023, ch. 12).
[1781] Voir *Infra* Partie II, Titre II, Chapitre I.
[1782] LAU, article 117.2 al. 5 (3).
[1783] LAU, article 117.2 al. 5 (2).
[1784] Sur la nature des obligations qu'il est possible de contracter dans le cadre des servitudes en droit québécois, voir *infra* §418 et suivant.
[1785] LAU, article 117.15.
[1786] LAU, article 117.2. Selon la LAU, « on entend par « site », selon le cas, l'assiette de l'immeuble visé au deuxième alinéa de l'article 117.1 ou le terrain compris dans le plan visé au premier alinéa de cet article » (*Ibid.*).
[1787] LAU, article 117.3.

dans la limite de 10% de la valeur ou de la surface totale du terrain sur lequel s'effectue l'opération[1788]. Il faut cependant relever que cette limite peut être dépassée lorsque le terrain concerné par la demande de permis est « situé dans l'un des secteurs centraux de la municipalité et constitue, en tout ou en partie, un espace vert »[1789]. La définition de ces secteurs, ainsi que celle des espaces verts, reviennent à la municipalité lors de l'adoption de son règlement.

365. Affectation des contributions. Les terrains et servitudes acquis et les sommes perçues par cette CFP sont automatiquement affectés. Ainsi, en ce qui concerne les terrains et servitudes, ils ne peuvent « être utilisé[s] que pour l'établissement ou l'agrandissement d'un parc ou d'un terrain de jeux ou pour le maintien d'un espace naturel »[1790]. Les sommes font, elles, partie d'un fonds spécial réservé « pour acheter ou aménager des terrains à des fins de parcs, de terrains de jeux ou d'accès public à l'eau, pour acheter des terrains à des fins d'espaces naturels ou pour acheter des végétaux et les planter sur les propriétés de la municipalité »[1791]. Ces affectations ont cependant connu un élargissement récent[1792], qui leur ont fait perdre une partie de leur caractère environnemental[1793], en créant la possibilité d'utiliser les terrains et ces fonds afin de régulariser la situation des municipalités au regard de leurs obligations au titre de la Loi sur l'instruction publique[1794]. La contribution à des fins de parc reste cependant un outil particulièrement intéressant pour les municipalités, en ce qu'elle leur permet de réserver des terrains et des moyens afin de protéger l'environnement sur leur territoire. Elle ne constitue cependant pas à proprement parler un instrument de conservation, car elle ne vise pas particulièrement des milieux remarquables ou préservés, à l'exception des espaces verts en secteurs centraux, et permet même que l'obligation de contribution soit satisfaite par la cession d'un terrain hors de la zone visée. Par ailleurs, les règlements peuvent prévoir qu'une contribution soit exclusivement financière. En revanche, en ce qu'elle prévoit une affectation environnementale des terrains et des servitudes cédés et des fonds versés, la contribution aux fins de parc peut être considérée comme permettant la promotion de l'environnement urbain. Sa nature peut cependant soulever des interrogations lorsqu'elle repose

---

1788 LAU, article 117.4.
1789 *Ibid.*
1790 LAU, article 117.15.
1791 LAU, article 117.15.
1792 Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires, L.Q. 2020, c.1.
1793 V. DUPONT *et al*, 2021, préc. note 1664 p. 1152.
1794 *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c. I-13.3, modifiant l'article 117.15, alinéa 4 de la LAU. Il ne semble pas que cet élargissement s'étende aux servitudes, puisque l'article précise « Malgré les premier et troisième alinéas, une municipalité peut, afin de se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu [de la *Loi sur l'instruction publique*] céder à un centre de services scolaire tout terrain visé au premier alinéa ». Il n'est donc pas fait référence ici aux servitudes (pourtant citées dans le premier alinéa) et il semble donc que leur usage à cette fin soit exclue. Cette lecture est confortée par l'énumération des aménagements prévus dans le cadre des servitudes à l'article 117.2, al. 5 (2) de la LAU.

exclusivement sur le versement d'une somme d'argent, alors qu'à l'origine, elle était présentée comme une mesure d'urbanisme[1795], puis qualifiée de taxe par les tribunaux[1796]. Afin d'écarter cette qualification, le législateur a précisé lors de l'adoption de la LAU que la contribution à des fins de parc « ne constitue ni une taxe, ni une compensation, ni un mode de tarification »[1797].

La contribution aux fins de parcs peut rappeler, dans son mécanisme, la compensation prévue en droit français dans le cas du classement en espace boisé (« compensation EBC ») : les deux peuvent aboutir à la cession d'un terrain à l'issue de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. Elle en diffère cependant en deux points majeurs. Le premier porte sur l'élément déclencheur de la cession : pour les compensations EBC, le classement est initiateur du dispositif, tandis que pour la CFP, c'est la demande de permis de construire ou d'opération cadastrale. La deuxième différence porte sur l'objectif poursuivi : les CFP visent à conditionner le développement sur leur territoire à la participation des propriétaires aux mesures de protection de l'environnement de la municipalité, alors que les compensations EBC cherchent à préserver le droit de construire du propriétaire à la suite du classement de tout ou partie de son terrain.

366. CONCLUSION DU PARAGRAPHE. Il existe des mécanismes à la disposition des villes pour protéger ou recréer des espaces pour la protection de la biodiversité en ville. L'échelle à laquelle ces dispositifs peuvent être mis en œuvre varie fortement. Ainsi, les EBC en France permettent d'envisager de protéger des arbres isolés, tandis que par exemple la CFP au Québec permet d'exiger la cession d'un terrain équivalent à 10% de la superficie des terrains à aménager. Ces outils permettent ainsi aux municipalités de réserver des espaces afin d'y recréer ou remettre en valeur un caractère naturel. À ce titre, ils participent à une logique d'économie des terres[1798] qui peut être d'une importance majeure en ville, mais qui ne peut suffire. Dans le cadre d'une lutte contre l'étalement urbain, il est en effet crucial d'envisager des dispositifs mettant en œuvre une logique de partage des terres[1799] qui permettent de protéger la biodiversité urbaine en l'intégrant dans les modes d'aménagement de la ville dense.

[1795] BEAUREGARD Louis, MASRI Rita, « Les contributions pour fins de parcs au Québec : évolution et applications récentes », dans S.F.C.B.Q., vol. 317, Développements récents en droit municipal (2010), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p.237.
[1796] V. DUPONT et al., 2021, préc. note 1664, p. 1149.
[1797] LAU, article 117.16.
[1798] Voir *supra*, §284.
[1799] *Ibid.*

§2. La conciliation de la protection de la biodiversité urbaine avec la densification urbaine

367. Les politiques d'urbanisme sont intégratrices de nombreux enjeux territoriaux. À ce titre, elles doivent assurer un équilibre entre des dynamiques parfois contradictoires. Cette conciliation est visible en droit français à travers les objectifs et les équilibres que doit poursuivre l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme[1800]. Elles doivent ainsi rechercher un équilibre entre « le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain » et notamment « une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels »[1801]. Elles doivent par ailleurs poursuivre un objectif de « protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques »[1802] mais aussi, depuis la Loi climat, celui de la « lutte contre l'artificialisation des sols »[1803]. Ces exemples montrent la diversité des objectifs poursuivis par les politiques d'urbanisme, qui doivent concilier une organisation de la ville plus dense, mais plus biodiversifiée. À ces fins, elles sont amenées à lutter contre l'artificialisation des sols (A). La densification urbaine entraine nécessairement une conception multifonctionnelle des surfaces aménagées et des outils permettent d'intégrer la promotion de la biodiversité parmi ces fonctions (B).

A. La lutte contre l'artificialisation des sols par les documents d'urbanisme opposables .

368. **Étalement urbain et artificialisation des sols.** L'étalement urbain peut être distingué d'un autre processus, auquel il est cependant lié : l'artificialisation des sols. Ce terme renvoie au changement de l'usage des sols, qui perdent alors leurs caractéristiques naturelles, notamment leur perméabilité. La définition retenue pour la méthodologie française de mesure de l'artificialisation des sols qualifie « comme artificialisés les sols qui ne sont pas des espaces naturels,

---

[1800] Article L.101-2 du Code de l'urbanisme, voir *supra* §319.
[1801] Article L.101-2 du Code de l'urbanisme, alinéa 1.
[1802] Article L.101-2 du Code de l'urbanisme, alinéa 6.
[1803] Article L.101-2 du Code de l'urbanisme, alinéa 6 *bis*.

agricoles ou forestiers »[1804]. Elle n'est cependant pas infaillible car elle peut tendre à « comptabiliser pareillement un parc urbain ou un parking goudronné »[1805]. Pour éviter cet effet, elle est mise en œuvre par une nomenclature dans le cadre de l'objectif de zéro artificialisation nette[1806]. Cette définition rapproche donc l'artificialisation des sols du phénomène d'étalement urbain, en ce qu'elle assimile la nature physique des sols (artificialisé ou non) à leur usage. Une approche plus systématique doit viser à prendre en compte tous les différents aménagements du sol, afin de rendre visible les processus d'imperméabilisation des sols et les restaurations de surface en milieu urbain. La lutte contre l'artificialisation des sols tend à encourager une conception plus dense de la ville, au moins selon la définition française, en préservant les sols naturels, agricoles ou forestiers.

369. L'émergence des enjeux liés à l'artificialisation et à l'étalement urbain au Québec. Au Québec, l'artificialisation des sols et l'étalement urbain sont des notions connues du droit, mais encore peu intégrées de manière contraignante dans les documents d'urbanisme opposables. Ainsi, la LAU prévoit, au travers d'une disposition quelque peu sibylline, que le plan d'urbanisme peut comprendre « des éléments visant à favoriser un urbanisme durable »[1807]. Les débats parlementaires en amont de l'adoption de cette disposition[1808] laissent voir une définition comme celle d'un urbanisme plus dense :

> *« On a beau avoir une Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui date de 1979 et des plans d'urbanisme à travers le Québec, qui ont été modifiés à la suite de ça, notre zonage est encore un zonage essentiellement inspiré des années 50, 60, où on privilégiait la très faible densité, les très faibles hauteurs puis la très grande ségrégation des fonctions, qui est à l'encontre de la vision d'un urbanisme durable. Et, conséquemment, c'est normal qu'il faut se donner des flexibilités, des moyens aux villes pour sortir de ce zonage-là qui a été pensé à l'époque du modernisme à la Le Corbusier puis qui est à l'encontre de ce qu'on veut avoir comme villes, comme milieu de vie aujourd'hui. »*[1809]

L'article 83 de la LAU prévoit de surcroit que les plans d'urbanisme doivent intégrer 'identification « de toute partie du territoire municipal qui est peu végétalisée, très imperméabilisée ou sujette au phénomène d'îlot de chaleur urbain, ainsi que la description de toute mesure permettant d'atténuer les effets nocifs ou indésirables de ces caractéristiques »[1810]. Les sols artificialisés sont donc pris en

---

[1804] FRANCE STRATÉGIE, « Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? », 2019, p.9.
[1805] *Ibid.*, p.9.
[1806] Voir *infra*.
[1807] LAU, article 84.
[1808] Intégrée au sein de l'article 84 de la LAU par la Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, LQ 2017, ch.13, article 5.
[1809] ASSEMBLÉE NATIONALE (Québec), Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, 41e législature, 1re session, vol. 44, n° 113, 22 février 2017, intervention d'Alexandre TURGEON.
[1810] LAU, article 83 (4) (nos soulignements).

compte dans une démarche de lutte contre les effets du changement climatique, en ce qu'ils accentuent les effets d'îlot de chaleur. Ils ne sont cependant pas tous intégrés dans cette identification, qui ne relève que les parties du territoire les moins végétalisées et les plus imperméabilisées. Cette approche est cependant intéressante face à la définition française, car elle s'appuie sur la morphologie des zones concernées et non pas leur usage (naturel, agricole ou forestier). Elle permet donc d'identifier des zones prioritaires à perméabiliser ou renaturer.

370. L'objectif de zéro artificialisation nette en France. En droit français, la lutte contre l'artificialisation des sols a été renforcée notablement dans le droit par la Loi climat[1811], qui a créé un objectif de réduction de moitié de l'artificialisation sur les dix prochaines années et de zéro artificialisation nette (ZAN) d'ici 2050[1812]. Cet objectif est ambitieux et en accord avec les orientations européennes[1813]. Il faut cependant relever que le terme de « net » permet de voir une possibilité de compensation des artificialisations. Ce n'est donc pas un objectif de zéro artificialisation, il laisse la possibilité de « désartificialiser », à savoir remettre en état des milieux artificialisés pour les faire entrer dans un calcul de compensation avec des pertes de milieux. Cette hypothèse est confirmée par la lecture de l'objectif adoptée par l'État[1814]. La mise en œuvre du ZAN nécessite donc de catégoriser les surfaces artificialisées et celles non artificialisées sur le territoire de la commune. Un décret du 27 novembre 2023[1815] a établi une nomenclature qui distingue les premières des secondes[1816] et établit le seuil de référence à partir duquel ces surfaces sont

---

[1811] Loi climat, préc. note 1530.
[1812] *Ibid.* article 191.
[1813] *Ibid.*
[1814] Circulaire du 7 janvier 2022 relative à la mise en œuvre opérationnelle de la Loi « Climat et Résilience » en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, n° 6323-SG, p.2.
[1815] Décret du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols, n° 2023-1096, JORF n°0275 du 28 novembre 2023, texte n°17.
[1816] Ainsi, selon la nomenclature, sont artificialisées les :
« 1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).
2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).
3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux, ou dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).
4° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée.
5° Surfaces entrant dans les catégories 1° à 4°, qui sont en chantier ou en état d'abandon. »
Les surfaces non artificialisées sont :
« 6° Surfaces naturelles dont les sols sont soit nus (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace.
7° Surfaces à usage de cultures dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture), y compris si ces surfaces sont en friche, soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture).

4.

comptabilisées[1817]. Il est particulièrement notable ici que cette qualification se base sur l'occupation effective, c'est-à-dire la nature des surfaces indépendamment de leur qualification dans les zonages[1818]. Cette nomenclature (« nomenclature ZAN »), au centre du dispositif, concentre de nombreuses critiques[1819].

371. L'impact de la nomenclature et des modes de calcul du ZAN. Plusieurs observations peuvent être faites à cet égard. La première porte sur la catégorisation des jardins privés et plus largement des « surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique »[1820]. Il apparait en effet qu'en vertu de la nomenclature, celles-ci sont considérées comme artificialisées si elles sont « herbacées », c'est-à-dire « dès lors que moins de vingt-cinq pour cent du couvert végétal est arboré »[1821]. Au-delà de ce seuil, ces surfaces sont considérées comme non-artificialisées[1822]. Cette disposition signifie que la plantation d'arbres permet de désartificialiser -du moins au regard de la nomenclature- ces surfaces. La solution semble satisfaisante, en ce qu'elle incite soit à arborer ces espaces, ce qui peut être bénéfique à la restauration des écosystèmes, soit à construire dessus dans le cadre de la densification, car étant déjà artificialisés, cette destruction d'espaces végétalisés n'entre en effet pas dans le décompte de l'artificialisation. Par ailleurs, il faut relever que cette qualification ne concerne en réalité qu'une part des surfaces végétalisées en milieu urbain. En effet, le seuil de 2500 m² imposé pour la prise en compte de ces surfaces signifie qu'une part importante d'entre elles n'entrent pas dans le calcul de l'artificialisation nette. Dès lors, il faut craindre que ces surfaces ne disparaissent dans le cadre de la densification. Les jardins privés de moins de 2500 m², certainement les plus nombreux en centre-ville, ne sont donc ni protégés ni pris en compte dans le calcul du ZAN, ce qui peut être préjudiciable à la préservation de ces espaces en milieu urbain. À ce titre, la

8° Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole.
9° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel.
10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes » (Annexe à l'article R.101-1 du Code de l'urbanisme).

[1817] En effet, selon l'article R.101-1 du Code de l'urbanisme, « l'occupation effective est mesurée à l'échelle de polygones dont la surface est définie en fonction de seuils de référence ». Ces seuils sont établis à 2 500 m² d'emprise au sol pour toutes les catégories, sauf les « surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations) », qui sont comptabilisées à partir de 50m² ou plus

[1818] Article R.101-1 du Code de l'urbanisme.

[1819] En témoigne notamment l'annulation contentieuse de la première nomenclature (Conseil d'État, 6ème & 5ème chambres réunies, 04/10/2023, n°465341), bien qu'en l'espèce le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur les catégories établies (pour lesquelles il avait déjà donné son avis lors de l'élaboration du décret en Conseil d'État), mais a sanctionné l'absence de seuils permettant de mettre en œuvre la nomenclature.

[1820] Catégorie 4 de l'annexe à l'article R.101-1 du Code de l'urbanisme.

[1821] Catégorie 4 de l'annexe à l'article R.101-1 du Code de l'urbanisme, et l'astérisque associée.

[1822] Elles entrent en effet dans la catégorie résiduelle de la nomenclature : « 10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes », *Ibid.*

nomenclature ZAN est un instrument qui peut diriger la densification urbaine. Elle incite par exemple à construire dans des zones artificialisées laissées à l'abandon[1823].

372. La réhabilitation des friches. Si la désartificialisation des sols peut sembler un objectif difficile à atteindre, il faut donc rechercher la lutte contre l'artificialisation dans des solutions de densification ou de recyclage urbain. En ce sens, des dispositions Codepeuvent inciter à la réhabilitation de zones laissées sans développement, comme les friches. Celles-ci sont définies comme « tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables »[1824]. L'article L.152-6-2 du Code de l'urbanisme prévoit une possibilité de déroger aux règles relatives au gabarit et au stationnement lors de projets de construction ou de travaux sur ces terrains. La réhabilitation de telles parcelles, qui constituent des « dents creuses » dans le tissu urbain mais qui sont déjà artificialisées, peut offrir des opportunités pour densifier la ville sans accentuer la pression sur des espaces nécessaires à la biodiversité. Cette solution peut être cependant à double tranchant, car selon l'ancienneté de leur abandon et l'usage antérieur des sols, les friches peuvent aussi comporter une biodiversité importante[1825]. L'absence d'activité dans ces espaces peut en effet permettre en milieu urbain la réapparition d'espèces sauvages. Il faut relever que dans cette hypothèse, les friches pourraient entrer dans la catégorie non-artificialisation n°9 de la nomenclature, visant les surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel, mais à la condition que leur qualité d'habitat naturel soit connue au moment de la comptabilisation des surfaces au niveau communal. Il semble donc impératif que la catégorisation des sols en application de la nomenclature ZAN soit éclairée par des inventaires de biodiversité. Dans la perspective de leur développement, les friches sont identifiées, à l'aide de critères établis par décret[1826], et répertoriées dans un inventaire national des friches[1827]. Les mesures permettant de lutter contre l'étalement urbain, couplées à des outils qui intègrent la biodiversité dans la conception des projets, permettent ainsi de concilier lutte contre l'artificialisation, protection de la biodiversité et densification urbaine.

[1823] Catégorie 5 de l'annexe à l'article R.101-1 du Code de l'urbanisme.
[1824] Article L.111-26 du Code de l'urbanisme.
[1825] Voir par exemple les travaux d'Audrey MURATET, dont notamment MURATET Audrey, MURATET Myr, PELLATON Marie. Flore des friches urbaines. Ed. Les presses du réel, novembre 2022, 544p.
[1826] Décret du 26 décembre 2023 précisant les modalités d'application de la définition de la friche dans le Code de l'urbanisme, n° 2023-1259, JORF n°0299 du 27 décembre 2023, texte n°45.
[1827] Article D111-55 du Code de l'urbanisme.

B. L'intégration de la biodiversité urbaine dans la ville dense

373. Les solutions techniques et architecturales éco-aménageables. Afin d'intégrer la biodiversité urbaine dans une conception de la ville dense, il peut être nécessaire de créer de nouvelles opportunités de création d'écosystèmes. À cette fin, la notion de surface « éco-aménageable » peut être utile. Il est possible de définir comme « éco-aménageable »[1828] les surfaces favorables à la biodiversité en ce qu'elles peuvent constituer un support aux processus écologiques. Elles sont soit naturelles (surface en pleine terre) soit le fruit de solutions techniques (murs et toits végétalisés). Il faut ici souligner que tous les types de surfaces éco-aménageables ne se valent pas et qu'elles sont susceptibles de créer des opportunités écologiques très différentes. Les toits ou les murs végétalisés par exemple, selon leur conception, peuvent représenter des écosystèmes aux conditions bioclimatiques difficiles pour la colonisation par de nouvelles espèces et leur impact sur la biodiversité urbaine est hétérogène[1829]. Cependant, ces solutions techniques ont aussi le potentiel de remplir d'autres fonctions à travers les services écosystémiques qu'elles peuvent fournir[1830]. Par conséquent, il peut être utile d'encourager le développement de ces formes architecturales, sans toutefois leur faire remplacer des surfaces en pleine terre.

374. Le choix des moyens : le coefficient de biotope par surface. La concrétisation de cette approche se retrouve dans le coefficient de biotope par surface (CBS). Le CBS est apparu en droit français avec la Loi ALUR[1831] qui instaure la possibilité dans le règlement du PLU d'« imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville »[1832]. Ce dispositif a été modifié avec l'adoption de la Loi climat[1833], qui vient le rendre obligatoire pour « les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant sur la liste prévue à l'article 232 du

---

[1828] Introduite par la *Loi ALUR,* cette expression n'a pas fait l'objet de discussions lors des débats parlementaires, ni de définition officielle ultérieure. Voir en ce sens : COUTON, Xavier, « Les modifications apportées aux documents d'urbanisme locaux par la *Loi ALUR* », *Construction – Urbanisme*, n°5, mai 2014, p.20. L'auteur estime ainsi que cette expression « semble relever davantage du vocabulaire urbanistique que juridique ».

[1829] Voir par exemple : MAYRAND Flavie, CLERGEAU Philippe, « Green Roofs and Green Walls for Biodiversity Conservation », *Sustainability*, 10, Multidisciplinary Digital Publishing Institute, 2018 ; FILAZZOLA Alessandro, SHRESTHA Namrata et MACIVOR J. Scott, « The contribution of constructed green infrastructure to urban biodiversity », *Journal of applied ecology*, 56, 2019 ; sur l'évaluation économique de l'apport de ces solutions pour la biodiversité urbaine (*willingness to pay analysis*) : COLLINS Rebecca, SCHAAFSMA Marije et HUDSON Malcolm D., « The value of green walls to urban biodiversity », Land Use Policy, 64, 2017.

[1830] MANSO Maria, TEOTÓNIO Inês, SILVA Cristina Matos *et al.*, « Green roof and green wall benefits and costs », *Renewable And Sustainable Energies Review*, n°135, 2021.

[1831] *Loi ALUR*, article 157 (V), préc., note 1758.

[1832] Article L.151-22 du Code de l'urbanisme.

[1833] Loi climat, article 201, préc. note 1530.

Code général des impôts et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant sur la liste prévue au dernier alinéa du II de l'article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation »[1834]. Le CBS a donc vocation à se généraliser dans les villes pour les prochaines années. Il faut cependant relever qu'il ne s'applique pas à l'égard « des projets de rénovation, de réhabilitation ou de changement de destination des bâtiments existants qui n'entraînent aucune modification de l'emprise au sol »[1835].

375. Calcul du CBS. Cet outil permet de définir, dans une zone, un objectif en termes de surface éco-aménageable. Les différentes solutions naturelles ou techniques pour atteindre cet objectif sont pondérées d'un coefficient différent en fonction de leur valeur pour la biodiversité. À cette fin, les surfaces en pleine terre seront généralement affectées du plus fort coefficient (souvent 1), tandis que les surfaces imperméabilisées, qui ne représentent aucun potentiel pour la biodiversité seront affectées d'un coefficient nul[1836]. Les autres solutions (plantations sur dalle, mur végétalisé, toit végétalisé) sont pondérées d'un coefficient intermédiaire. Le CBS est calculé en multipliant chaque surface éco-aménageable par le coefficient qui lui est affecté, puis en divisant le résultat par la surface totale de la parcelle. La formule de calcul de ce CBS se présente donc ainsi :

$$\text{CBS} = \frac{(\text{surface éco-aménageable } (m^2) \text{ x coefficient de valeur écologique})}{\text{Surface de la parcelle } (m^2)}$$

À partir de cette formule, deux leviers apparaissent possibles pour orienter les projets soumis au respect de ce CBS. Le premier porte sur le coefficient lui-même, c'est-à-dire le degré d'exigence environnementale imposée aux projets : plus le CBS nécessaire pour être conforme aux exigences d'urbanisme est élevé, plus il incitera à consacrer des surfaces éco-aménageables. Il poussera aussi les porteurs de projets à conserver un maximum d'étendue de pleine terre avant d'envisager d'autres solutions techniques qui demanderont une superficie plus grande. Le second levier majeur réside dans la possibilité de déterminer le coefficient de valeur écologique pour chaque surface éco-aménageable. En effet, la pondération accordée à chaque solution peut grandement déterminer l'orientation architecturale des projets. Si les rédacteurs du CBS ont fait le choix dans une zone de favoriser les toitures végétalisées extensives face à la plantation superficielle sur dalle, cette première solution sera probablement favorisée par les porteurs de projets. La force du CBS réside dans la possibilité d'ajuster ces deux valeurs dans l'équation pour adapter l'indicateur aux zonages. À ce

---

1834 Article L.151-22 du Code de l'urbanisme.
1835 *Ibid.*
1836 Voir notamment : ADEME, « fiche outil : le coefficient de biotope par surface (CBS) » *Réussir la planification et l'aménagement durable*, pp. 63-64.

titre, le CBS n'est pas fatalement un instrument de compensation qui aurait vocation à supprimer l'exigence de préserver des surfaces de plein sol. Au contraire, il peut, dans les zones où c'est pertinent, fortement pondérer cette solution d'aménagement pour inciter à conserver la plus grande surface possible. Il laisse néanmoins, au moment de l'élaboration des projets, une certaine marge de manœuvre au pétitionnaire d'un permis de construire.

376. L'obligation des choix techniques et architecturaux. En dehors de cet instrument, qui a la particularité de laisser au porteur de projet le choix des solutions techniques à adopter pour créer un projet conforme aux exigences règlementaires, il faut aussi relever la possibilité pour les municipalités d'utiliser leur compétence relative à l'aspect architectural pour imposer des surfaces éco-aménageables. En effet, au Québec, il est possible au sein du règlement de « régir, par zone ou secteur de zone, l'architecture, la symétrie et l'apparence extérieure des constructions, le mode de groupement d'un ensemble de constructions sur un terrain et les matériaux de revêtement des constructions »[1837]. De la même manière, en France, le règlement du PLU peut prévoir des règles concernant « l'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords [ou] les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière de performances énergétiques et environnementales »[1838]. En outre, il faut noter le déplacement et la modification par la Loi climat de l'ancien article L. 111-18-1 du Code de l'urbanisme, dont les dispositions figurent maintenant à l'article L.171-4 du Code de la construction et de l'habitation. Ce texte prévoit, pour toute construction et pour certaines extensions et rénovations lourdes de certains bâtiments d'usage commerciaux et professionnels l'obligation d'intégrer en toiture ou en ombrière :

> *« soit un procédé de production d'énergies renouvelables, soit un système de végétalisation basé sur un mode cultural ne recourant à l'eau potable qu'en complément des eaux de récupération, garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation et favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité, soit tout autre dispositif aboutissant au même résultat et, sur les aires de stationnement associées lorsqu'elles sont prévues par le projet, des revêtements de surface, des aménagements hydrauliques ou des dispositifs végétalisés favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales ou leur évaporation et préservant les fonctions écologiques des sols. »* (nos soulignements)[1839]

Ces dispositions, si elles semblent particulièrement pertinentes en ce qui concerne la perméabilisation des zones de stationnement, sont moins satisfaisantes en termes de promotion de la biodiversité urbaine, en ce qu'elles n'exigent qu'une surface d'un tiers des toitures et ombrières

[1837] LAU, article 113 (5.1).
[1838] Article R.123-9 du Code de l'urbanisme.
[1839] Article L.171-4 du Code de la construction et de l'habitation.

ainsi conçues et ne semblent pas laisser aux autorités d'urbanisme les moyens de préciser cette obligation. Il aurait par exemple été intéressant de pouvoir moduler l'emplacement des zones éco-aménageables pour les intégrer à des continuités écologiques. Par ailleurs, cette obligation est aujourd'hui limitée aux bâtiments dédiés à certains usages. Un critère de surface minimale d'emprise au sol permet de déterminer ceux pour lesquels ces dispositions s'imposent. Il faut relever qu'à cet égard, le législateur a élargi ce champ d'application puisque dès le 1er janvier 2025, les bâtiments à usage administratif ou d'autres services publics seront aussi concernés[1840], le seuil d'emprise au sol ayant été harmonisé à 500 mètres carrés pour tous les types d'usage. Il semble cependant que malgré cet élargissement -pertinent par ailleurs- la méthode de détermination des bâtiments concernés par type d'usage ne satisfait pas suffisamment l'objectif de protection de la biodiversité urbaine. Dans le cadre de la densification urbaine, il serait en effet pertinent de rechercher la mixité fonctionnelle des bâtiments. Dès lors que l'usage d'habitat collectif est exclu des usages concernés par ces dispositions, elles perdent une grande partie de leur pertinence en centre-ville. Un nouvel élargissement de cette obligation pourrait reposer sur le seul critère de l'emprise au sol. Cela permettrait d'intégrer toutes les constructions nouvelles ou rénovations lourdes. Il peut être opposé à cette hypothèse la crainte d'alourdir financièrement les projets, mais il faut noter que l'article L. 171-4 prévoit déjà des exonérations lorsque « les travaux permettant de satisfaire cette obligation ne peuvent être réalisés dans des conditions économiquement acceptables »[1841]. Une telle réforme législative tendrait cependant à retirer aux autorités compétentes une partie importante de leur liberté en matière de règlementation d'urbanisme. Le même résultat pourrait en effet être obtenu en intégrant dans les règlements de zonage cette obligation de végétalisation.

377. CONCLUSION DU PARAGRAPHE. Il existe des dispositifs qui permettent de concilier l'usage des sols avec la protection de la biodiversité. Ces mécanismes ont pris une importance particulière en France avec la reconnaissance de l'objectif de zéro artificialisation nette, qui implique de poursuivre l'aménagement urbain dans le sens d'une densification, mais aussi d'envisager la désartificialisation de la ville. L'intégration dans les documents d'urbanisme opposables d'exigences en termes d'intégration de la biodiversité dans les nouveaux projets d'aménagement peut se faire par des dispositions spécifiques ou par des mécanismes qui laissent

---

[1840] Ainsi, la nouvelle rédaction de l'article étend par exemple cette obligation « aux hôpitaux, aux équipements sportifs, récréatifs et de loisirs, aux bâtiments ou parties de bâtiments scolaires et universitaires », ainsi qu'aux aires de stationnement associées à ces bâtiments « à l'occasion de la conclusion d'un nouveau contrat de concession de service public » (nouvel article L.171-4 du Code de la construction et de l'habitation (entre en vigueur le 1er janvier 2025), tel que modifié par l'article 41 de la *Loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*, n° 2023-175, JORF n°0060 du 11 mars 2023, texte n°1).

[1841] Article L.171-4 du Code de la construction et de l'habitation, IV, 2°.

une marge de manœuvre aux porteurs de projets. Dans ce cadre, le coefficient de biotope par surface peut constituer une solution intéressante, tout comme la promotion de solutions techniques qui permettent d'accueillir la biodiversité dans le bâti.

378. CONCLUSION DE LA SECTION. Dans la lignée des développements précédents relatifs aux aires protégées, il faut relever la pertinence de concilier en ville des dispositifs qui protègent des espaces naturels ou permettent une renaturation avec des modalités qui intègrent d'autres usages. Ces approches peuvent se retrouver dans le droit de l'urbanisme, à travers des mécanismes qui prévoient des zonages de conservation, ou d'imposer des surfaces libres sur les parcelles ; la conciliation peut être recherchée dans les dispositifs qui envisagent la protection de la biodiversité urbaine dans le cadre de l'objectif de densification. La mise en œuvre conjointe de ces différentes approches peut permettre de trouver un équilibre entre la protection de la biodiversité urbaine et les autres enjeux portés par le développement urbain, sans accentuer le phénomène d'étalement urbain.

380. CONCLUSION DU CHAPITRE.

L'intervention des documents d'urbanisme et de planification pour la protection de la biodiversité urbaine semble donc riche de potentialités. Au regard de l'indice de Singapour, elle permet en effet d'intervenir sur de nombreux indicateurs. À l'aide des zonages de conservation et de promotion de la biodiversité, les municipalités peuvent améliorer leur performance à l'égard des indicateurs portant sur le taux de ressources naturelles et de zones semi-naturelles, le taux d'aires protégées[1842] et l'existence d'aires de parcs avec des aires naturelles[1843]. Les mesures intégrées dans le zonage permettent par ailleurs d'inciter à la protection de la biodiversité indigène dans le bâti[1844] ou à la régulation des eaux pluviales[1845]. Enfin, en ce qui concerne les continuités écologiques, leur mise en œuvre est encore inégale entre la France et le Québec[1846].

L'aménagement du territoire permet de dessiner et de matérialiser des solidarités à différentes échelles et sur des espaces divers. L'émergence de l'idée d'un fonctionnement écologique d'un territoire, avec ses dynamiques propres et ses complémentarités, est rendue possible par la notion de continuité écologique. La reconnaissance d'un maillage naturel des échanges biologiques entre les écosystèmes nécessite une connaissance fine des milieux concernés, parmi lesquels les villes sont encore méconnues. Par conséquent la reconnexion écologique des villes avec leurs territoires environnants n'est pas toujours aussi cohérente qu'elle pourrait l'être. Les municipalités à cet égard manquent parfois d'expertise scientifique, de moyens matériels ou encore de volonté politique pour se saisir de cette question. À cette occasion, il faut noter l'émergence de mécanismes alternatifs de gouvernance. En premier lieu : des décisions ouvertes[1847], dont l'issue dépend de l'adhésion de la part des porteurs de projets ou des citoyens. Dans cette catégorie, il faut placer les dispositifs incitatifs, comme en France pour encourager l'aménagement de friches, et les instruments semi-directifs, comme le CBS, qui laissent une marge de manœuvre importante dans le choix des solutions architecturales.

[1842] Voir *supra*, La protection des espèces présentes en ville, pp. 260 et suivantes.
[1843] Voir *supra*, L'identification de la catégorie d'aire protégée pertinente pour les milieux urbains, pp. 306 et suivantes.
[1844] Voir *supra,* §374.
[1845] Voir *supra,* §376.
[1846] Voir *supra*, Partie II, Titre I, Chapitre II. Section 1, §2, La reconnexion écologique des milieux urbains.
[1847] Voir *supra*, p.28.

382. CONCLUSION DU TITRE

L'hybridation peut être définie, au sens de la botanique, comme un « croisement fécond, naturel ou artificiel, entre deux individus de races, de variétés ou d'espèces différentes »[1848]. À l'égard de la protection de la biodiversité urbaine, il est possible de voir le potentiel fécond d'une hybridation des droits de l'environnement et de l'urbanisme. Pris à part, les corpus du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme sont limités face à cet enjeu. Le droit de la nature ne permet pas en effet de fournir un cadre normatif adapté à la protection d'espèces aux statuts juridiques divers, dont les besoins répondent parfois à des logiques diamétralement opposées. Le droit de l'urbanisme, s'il comprend des dispositifs particulièrement adaptés au milieu urbain, peut être limité lorsqu'il s'agit de s'adapter aux dynamiques du vivant.

Envisager des dispositifs hybrides semble en revanche pertinent. C'est par exemple le cas du parc naturel urbain. Celui-ci, inspiré des parcs naturels régionaux, permet d'établir un projet de territoire qui met en valeur une nature urbaine façonnée par des usages et la présence humaine, mais aussi par endroit spontanée et préservée. Le parc peut être appuyé par une traduction dans les documents d'urbanisme opposables, qui permet d'intégrer ce projet dans la règlementation de l'usage du sol. Ils peuvent ainsi consacrer des espaces réservés à la protection de la biodiversité urbaine et d'autres où l'aménagement se fait en cohérence avec les orientations décidées dans le cadre du parc naturel urbain. La concrétisation de tels dispositifs repose en revanche sur l'identification d'un projet de territoire, qui doit pouvoir émerger d'une prise de conscience collective de la ville comme socio-écosystème.

> *Le Québec fait de belles et bonnes choses en matière de conservation de la biodiversité. Toutefois, le plein potentiel de nos outils de conservation est tenu captif dans un coffre-fort qui nécessite deux clés pour s'ouvrir. La première clé, nous l'avons déjà, elle est détenue par le ministère de l'Environnement, avec tous les outils d'intervention dont il dispose. La clé manquante est celle de la planification territoriale. C'est la clé du succès, essentiel pour harmoniser l'action gouvernementale en matière de conservation de la biodiversité.*
>
> Marie Pierre BEAUVAIS [1849]

[1848] PARENT Sylvain, *Dictionnaire des sciences de l'environnement,* 1990, Ottawa, entrée « hybridation », p.270.
[1849] Marie-Pierre BEAUVAIS, Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, débats sur le projet de loi n° 16 (Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions), 43e législature, 1re session, mardi 18 avril 2023 - Vol. 47 N° 4 https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-43-1/journal-debats/CAT-230418.html

Titre II Le renouvellement de l'action publique locale pour la protection de la biodiversité urbaine

Faire de la nature un partenaire via le contrat demande d'établir de nouvelles relations symboliques et émotionnelles basées sur de nouvelles valeurs, mais aussi de nouvelles relations matérielles à la nature via le développement de technologies respectueuses de nos relations avec la biosphère

Raphaël MATHEVET [1850]

383. La protection de la biodiversité urbaine peut donc reposer sur une synergie de dispositions provenant du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme, qui contribue à la matérialisation d'un territoire comme socio-écosystème. Cependant, cette matérialisation ne peut être un surgissement : les liens de solidarité qui structurent le socio-écosystème doivent émerger d'une pratique plutôt qu'être imposés par l'autorité publique. Une telle construction sociale ne peut procéder de la seule contrainte, mais doit être accompagnée d'approches volontaires qui permettent la manifestation d'initiatives privées et publiques. Celles-ci constituent par la suite un terreau pour l'institutionnalisation de dispositifs plus contraignants. Ce rapport entre l'approche volontaire et le passage subséquent au droit imposé n'est pas nouveau en droit de l'environnement, « creuset de rencontres conflictuelles et/ou symbiotiques entre l'intérêt général et les intérêts particuliers »[1851]. Il s'agit d'observer, en effet, la place importante que prend la contractualisation pour la protection de la biodiversité urbaine (Chapitre I). Le recours à ce mode négocié d'élaboration du droit est rendu nécessaire par une dissonance entre l'objectif de la protection de la biodiversité urbaine et la valorisation du sol dans les mécanismes financiers et fiscaux locaux (Chapitre II).

[1850] MATHEVET Raphaël, *La solidarité écologique - ce lien qui nous oblige*, Actes Sud, 2012, 206 p., aux pp. 107-108.
[1851] HERVÉ-FOURNEREAU Nathalie, « économie de cowboy…ou communautés durables », *revue Accès International*, Brest, 2004, vol. 1, pp.78-82, tel que cité dans le préambule de HERVÉ-FOURNEREAU Nathalie (dir.), *les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Presses universitaires de Rennes, coll. « l'univers des normes », 2008, 323p., à la p.33.

Chapitre I. Le droit négocié dans la protection de la biodiversité urbaine

Le contrat social, qui est souvent vu comme une manifestation de la solidarité sociale, peut tout aussi bien, sous la plume de certains auteurs ou sous le règne de certains gouvernements, devenir le véhicule d'une conception quasi libertaire de la société. Le contrat juridique, même s'il est au service de l'individu pour la satisfaction de ses besoins égoïstes, peut également être employé par lui à construire et à organiser des réseaux de solidarité. Le contrat juridique est donc à la fois un outil de dissolution et de reconstitution des liens institués par le contrat social.

Michelle CUMYN [1852]

384. Dire de l'action publique qu'elle se renouvelle par la contractualisation relève aujourd'hui de la banalité. L'apparition du contrat comme moyen alternatif à la règlementation n'est en effet plus une nouveauté et la généralisation de cet instrument diffuse avec lui une « contractualisation de la société »[1853]. Ainsi, le doyen Josserand écrivait-il déjà en 1934 : « nous vivons de plus en plus contractuellement »[1854]. Le terme de « contractualisation » traduit d'ailleurs cette tendance, en tant que le suffixe « -tion » désigne « une action, un processus »[1855]. C'est un mouvement de diffusion du recours au contrat dans des domaines qui y échappaient auparavant, ou en d'autres termes une « intrusion du contrat dans les domaines de la vie sociale traditionnellement soumis aux règles impératives et décisions unilatérales, et qui échappaient jusqu'alors au libre jeu des volontés privées »[1856].

Le recours par l'État et les collectivités territoriales au contrat plutôt qu'à la réglementation comme source de normes peut interroger. Faut-il y voir un retrait de l'autorité publique, qui préfère la voie

---

[1852] CUMYN Michelle, « La contractualisation de l'action publique: contrat juridique ou contrat social ? », *Cah. Droit*, 47, 2005, p. 689.
[1853] MONTEILLET Vanessa, *La contractualisation du droit de l'environnement*, Dalloz, 2017, p.11.
[1854] JOSSERAND Louis, « l'essor du concept contractuel », in *Recueil d'études des sources du droit en l'honneur de François Gény*, t.2 : sources générales des systèmes juridiques actuels, librairie du recueil Sirey, 1934, p. 333, tel que cité par V. MONTEILLET, *op. cit.*. note 1853, p.11.
[1855] V. MONTEILLET. *op. cit.* note 1853, p.11 ; dans le même sens : WAKOTE Reine, « La contractualisation facultative ou obligatoire entre les collectivités territoriales : respect de l'absence de tutelle ? », in *La contractualisation de l'action publique locale*, dir. ALLEMAND Roselyne, DANTONEL-COR Nadine, L'Harmattan, 2018, p.101.
[1856] CHASSAGNARD-PINET Sandrine, HIEZ David, « Le système juridique français à l'ère de la contractualisation » in *la contractualisation de la production normative*, 2007, Dalloz, p.4, tel que cité par V. MONTEILLET, préc. note 1853, p.11.

diplomatique à l'unilatéral ? À l'inverse, est-ce l'optimum de l'État de droit, celui-ci s'astreignant à des relations négociées ? À la suite du professeur Alain Supiot, il est possible de croire que « dire que la société se contractualise, c'est dire que la part des liens prescrits y régresse au profit des liens consentis »[1857].

La contractualisation repose en effet sur la notion de volonté. La question de l'intégrité de ce consentement peut se poser cependant, particulièrement lorsque les contrats examinés ressemblent davantage à des contrats d'adhésion qu'à des engagements réellement négociés[1858]. Il semble cependant que même dans ce cadre, les contrats matérialisent une approche volontaire de la protection de la biodiversité, en ce qu'ils ne peuvent s'appliquer sans l'engagement -volontaire- de la personne qui se soumet à la contrainte.

Ceux-ci sont par ailleurs d'une grande variété et la notion de contractualisation cache derrière son unicité de multiples réalités. Quant à l'identité des parties au contrat en premier lieu : il existe en effet une contractualisation de l'action de l'État et de ses collectivités avec les personnes privées, mais aussi des personnes publiques entre elles. L'économie du contrat dans un second temps peut être sujette à des variations selon sa rédaction : il peut contenir des obligations réciproques dont la force juridique varie, allant d'une coopération entre les cocontractants à la simple contribution financière de la personne publique. Enfin, le contrat peut être un contrat d'adhésion, dont les clauses sont fixées à l'avance par la personne publique, ou issu d'un processus de négociation où les clauses sont élaborées par les parties. De cette diversité ressort un point commun : les contrats permettent aux autorités publiques d'intervenir par d'autres moyens que les pouvoirs règlementaires. Ils représentent des instruments qui dépendent d'une volonté externe à l'administration pour être mis en œuvre. Ce synallagmatisme, s'il peut être interprété tant comme une faiblesse de l'État que comme le témoignage de sa puissance, est sans doute plus favorable à la mise en œuvre de politiques ambitieuses, où le consentement des administrés contribue à l'efficacité de la norme[1859]. La protection de la biodiversité urbaine - particulièrement sur des terrains privés- semble être l'un de ces domaines. En effet, le pouvoir règlementaire, si il peut être envisage et

---

[1857] SUPIOT Alain, « la contractualisation de la société » in *Qu'est-ce que l'humain ?,* 2002, ed. Odile Jacob, p.156, tel que cité par V. MONTEILLET, préc. note 1853, p.10.

[1858] Les contrats d'adhésion peuvent être définis comme des contrats « dont la teneur n'est pas élaborée après une discussion véritable et sans entrave mais est établie par avance par l'une des deux parties » (CABROL Valérie, « Les contrats territoriaux d'exploitation : une nouvelle tendance de réconciliation de l'agriculture et de l'environnement », revue de droit rural, févr. 2001, n° 290, tel que cité par V. MONTEILLET, préc. note 1853, p.106).

[1859] Sur le rapport entre volonté et contrainte, et particulièrement sur la volonté comme élément qui pourrait permet de rendre la norme plus ambitieuse, voir : LABROT Véronique, « approches volontaires et droit de l'environnement – propos sur la volonté » *in* HERVÉ-FOURNEREAU Nathalie (dir.), *les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Presses universitaires de Rennes, coll. « l'univers des normes », 2008, 323 p.

efficace dans certains cas, peut se voir limité dès lors qu'il s'agit d'intervenir au sein de propriétés privées. Il a été fait état précédemment d'expérimentations qui visent à dépasser ces difficultés, en mettant en place des mécanismes qui ont pu être qualifiés de souples[1860], incitatifs[1861] ou semi-directifs[1862]. Ces dispositifs ont pu être désignés comme « ouverts », en ce que l'autorité publique qui les prévoit laisse leur issue négociable, en fonction de la volonté des personnes privées ou de la forme que prend l'engagement citoyen. Ces outils ouverts sont une forme de droit négocié, qui se matérialise par un recours accru au contrat.

L'étude des situations dans lesquelles le contrat est ainsi utilisé laisse apparaitre le caractère évolutif de la contractualisation. Celle-ci, si elle n'est pas un phénomène nouveau, est cependant à l'origine, ou témoin, d'au moins deux renouvellements de l'action publique : une évolution de la gouvernance par le recours au contrat (section 1) et un renouvellement des moyens de mise en œuvre par la mobilisation contractuelle de la propriété (section 2).

[1860] Comme les parcs naturels urbains, voir *supra*, La recherche d'un modèle d'aire protégée propre à la ville, p. 306 et suivantes.
[1861] Comme les mécanismes incitant l'aménagement des friches industrielles, voir *supra*, §372 La réhabilitation des friches.
[1862] Comme le coefficient de biotope par surface, voir §374 et 375.

Section 1 La mobilisation du contrat pour la protection de la biodiversité urbaine

385. La contractualisation, en tant que phénomène, interroge la place de la puissance publique dans l'ordonnancement juridique. Si cette dernière se déploie maintenant au travers d'une approche plus négociée, il ne semble pas pour autant qu'elle soit effacée. L'exercice de la puissance publique est cependant nécessairement transformé par l'exercice de la multilatéralité. Quelle que soit la rationalité derrière le choix du contrat, il est incontestable que la prise de décision et la mise en œuvre de l'action publique n'est pas identique lorsqu'elle passe par le contrat que lorsqu'elle passe par le règlement. La contractualisation implique donc une manière différente de gouverner. Plusieurs questions se posent alors : cette nouvelle gouvernance est-elle un instrument de concertation, ou au contraire la contractualisation est-elle symptomatique d'un nouveau rapport de force ?

Il faut distinguer, en premier lieu, les évolutions dans la gouvernance révélées par la contractualisation entre les personnes publiques (1) En second lieu, le recours à des instruments contractuels peut être un moyen de renouvellement de la gouvernance locale, en permettant aux villes d'accompagner et d'encourager des initiatives privées (2).

§1. La contractualisation des rapports entre l'État et les villes

386. Le contrat est l'instrument emblématique du droit civil. Il permet, par la rencontre des volontés, de créer des obligations et d'engager des personnes qui décident ainsi de contraindre leur propre liberté. La force juridique du contrat « qui tient lieu de loi » des parties repose sur la liberté contractuelle, qui découle elle-même de l'autonomie de la volonté. Le concept de contrat est donc fondamentalement imprégné de libéralisme juridique et suppose que les volontés qui se rencontrent ne soient pas dans un rapport hiérarchique, ou autrement contraintes.

Il peut donc apparaitre étrange que cet instrument privilégié du droit civil soit saisi par les personnes publiques pour organiser leurs rapports, qui peuvent par ailleurs être hiérarchiques ou tutélaires. La contractualisation de l'action publique est cependant loin d'être une nouveauté, du moins en France où l'usage du contrat pour organiser l'action publique est expérimenté depuis les années 1970[1863].

[1863] GAUDIN Jean-Pierre, « La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 24, 2004 ; DJOULDEM Mohamed, « La contractualisation de la gestion des intérêts en environnement », *Pôle Sud*, n°6, 1997, pp. 120-134.

La contractualisation entre plusieurs acteurs publics facilite en effet la coordination de leur action, dans un contexte de compétences partagées ou concurrentes. Elle permet aussi de faire intervenir dans le même projet différents acteurs publics au titre de maître d'œuvre ou de financeurs. Le pouvoir de dépenser reste en effet un levier très important pour l'orientation de l'action publique, malgré la répartition des compétences de chaque autorité.

La contractualisation de l'action publique peut être définie comme le recours « des procédures d'accord formalisées sur des objectifs à moyen terme qui impliquent des contributions conjointes à leur réalisation »[1864]. Les contrats ainsi constitués regroupent généralement trois caractéristiques : « un temps de discussion explicite sur les objectifs recherchés et les moyens correspondants ; des engagements réciproques sur un calendrier d'action et de réalisation à moyen terme (couramment de 2 à 5 ans) ; des clés de contribution (financière ou autre) conjointe à la réalisation des objectifs »[1865]. Pour reprendre la typologie proposée par le professeur Marcou, il est possible de distinguer trois types de ces contrats[1866]. La première catégorie regroupe des contrats « de prestation », par lesquels les personnes publiques co-contractantes s'engagent dans un rapport qui se rapproche des dispositifs prévus dans le Code de marchés publics[1867]. L'auteur évoque à ce titre les concours techniques de l'État au collectivités territoriales, mais il semble pertinent de rapprocher de cette catégorie les programmes de subvention. L'apport de l'État à l'action publique locale s'effectue alors sous forme financière. Une seconde catégorie est constituée par les contrats « de coopération », « qui ont pour objet la programmation de l'action publique »[1868]. Ces contrats permettent de coordonner l'exercice des compétences et les moyens mis en œuvre par l'État et les autorités décentralisées afin de réaliser des objectifs établis en commun. À leur égard, il semble possible d'emprunter la terminologie du Conseil d'État de « contrats programme »[1869], car ils servent de « support pour énoncer des objectifs politiques »[1870], ce qui peut révéler que les engagements qu'ils portent « sont pour l'essentiel des engagements unilatéraux croisés après concertation »[1871]. Les contrats appartenant à la troisième catégorie ont été évoqués précédemment[1872], ils ont pour objet principal de clarifier la répartition des compétences,

---

1864 J.-P. GAUDIN, 2004, préc. note 1863, p. 216.
1865 *Ibid.*
1866 MARCOU Gérard, « Les contrats entre l'État et les collectivités territoriales », *AJDA*, 2003, p. 982.
1867 *Ibid.*
1868 *Ibid.*
1869 CONSEIL D'ÉTAT, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, Rapport annuel du Conseil d'État, tomme 2, La Documentation française, 2007, 398 p., à la p. 139 (p.399 sur la version numérique, en ligne, accès le 08/10/2024 : https://www.conseil-etat.fr/en/Media/contenu-froid/documents/rapports-etudes/rapports-et-etudes/ra2007.pdf).
1870 *Ibid.*
1871 *Ibid.*
1872 Voir *supra,* Partie I, Titre II, chapitre II, La coordination de l'exercice partagé des compétences, p. 242 et suivantes.

notamment par la délégation. Ils se distinguent des précédents, car ils n'ont pas vocation à orienter l'exercice les compétences mais seulement à déterminer qui peut agir. Grâce à ces définitions, deux types de contrats, qui ont pour objet la mise en œuvre de l'action publique, apparaissent pertinents pour faire émerger une négociation relative à, la protection de la biodiversité urbaine. Il s'agit d'une part les contrats programme, d'autre part des contrats de prestation, que l'État utilise pour inciter les villes à suivre les orientations qu'il a fixées. La protection de la biodiversité urbaine, au travers de ces contrats, peut être intégrée parmi les objectifs négociés entre personnes publiques (A) et incitée par la création de programmes étatiques de subvention ou de soutien technique (B).

A. La contractualisation des objectifs de l'action publique en faveur de la biodiversité urbaine

387. La négociation dans le cadre de la décentralisation en France. Le partage des compétences environnementales accentue la tendance de l'action publique à passer par la contractualisation entre personnes publiques ; celle-ci devient alors nécessaire pour s'accorder sur la direction commune à prendre dans la mise en œuvre de ces compétences et pour mutualiser leurs moyens. Elle est en ce sens un corolaire de la décentralisation des compétences environnementales. Ainsi, « c'est dans l'esprit de la décentralisation qu'une action publique concertée entre les acteurs locaux et nationaux mette fin au tropisme centralisateur qui prévalait »[1873]. Cette manière de procéder a été validée en France en 1983 par le Conseil constitutionnel qui considère que « aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que l'État passe des conventions avec les diverses collectivités territoriales de la République telles que les communes, les départements, les régions ou les territoires d'outre-mer »[1874]. Dans le même sens, rien n'empêche que ces conventions « aient pour objet d'harmoniser l'action des administrations respectives de l'État, d'une part, et des collectivités territoriales, d'autre part, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues en vertu de la Constitution et de la loi »[1875]. Cette forme d'action publique est aujourd'hui centrale et a pu être décrite par l'exécutif comme « le mode de relation privilégié entre l'État et les collectivités territoriales »[1876]. Ce constat s'étend aux relations avec d'autres autorités car ce modèle

---

[1873] DEGBOE Dario, « La contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales : un partenariat toujours inégalitaire ? », *in* ALLEMAND Roselyne, DANTONEL-COR Nadine (dir.), *La contractualisation de l'action publique locale*, L'Harmattan. (2018), p. 88.

[1874] Conseil constitutionnel, décision n° 83-160 DC du 19 juillet 1983, Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, considérant n°3.

[1875] Conseil constitutionnel, décision n° 83-160 DC du 19 juillet 1983, Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, considérant n°4.

[1876] Circulaire ministérielle n°6231/SG du 20 Novembre 2020 sur l'élaboration des contrats territoriaux de relance et de transition écologique, p.1.

se diffuse dans l'organisation de l'action publique. Il peut se matérialiser par la contractualisation entre une région et d'autres collectivités[1877], entre l'État et des groupements intercommunaux[1878] ou entre l'État et des associations de collectivités territoriales[1879]. Il résulte de cette généralisation un paysage contractuel complexe[1880]. Sans rechercher l'exhaustivité, il convient de relever, parmi les contrats programmes formés avec l'État, les contrats de plan État-Région, les contrats de ville et les contrats pour la réussite de la transition écologique.

388. Les contrats de plan État-Région. Les exemples les plus courants de ce processus de contractualisation en France sont les contrats de plan État-Région, qui ont été créés par l'article 11 de la Loi portant réforme de la planification du 29 juillet 1982[1881]. Ils ont pour objet de coordonner l'action de l'État et d'une région, ou plusieurs dans le cadre de contrats de massifs ou de bassins, et de déterminer à ce titre les modalités d'engagement de ces parties (moyens financiers ou matériels, durée des actions, etc.). Si elles ne sont pas les cocontractantes principales de ces contrats, les villes sont associées « de plein droit » à leur élaboration[1882]. Ces dispositifs permettent à la fois de coordonner l'exercice des compétences[1883], mais aussi de fixer des objectifs aux signataires. Ces contrats de plan ont vocation à participer à la mise en œuvre de la nouvelle

[1877] Par exemple : les contrats nature de la région Pays de la Loire, qui ont pour objectif d' « accompagner les territoires dans la mise en œuvre de projets opérationnels de préservation et de restauration de la biodiversité et d'adaptation des territoires au changement climatique à travers un dispositif en faveur de la biodiversité et visant notamment le déploiement des solutions fondées sur la nature » (Conseil Régional de la région Pays de la Loire, *règlement d'intervention contrat nature,* approuvé lors des délibérations du 16 et 17 décembre 2017, p.1).

[1878] Par exemple : les anciens plans État-métropoles et plans de développement territoriaux, ou aujourd'hui encore les plans de ville.

[1879] Par exemple : le partenariat État-France Urbaine du 25 février 2021. Cet accord ne porte cependant pas d'engagement de l'État au bénéfice de la biodiversité, et le seul volet environnemental qu'il comporte concerne le financement de flottes de véhicules de transport en commun électriques ou à hydrogène. Il montre néanmoins la présence politique des associations de villes auprès du gouvernement.

[1880] Voir en ce sens not. CONSEIL D'ÉTAT, 2007, préc. note 1869.

[1881] Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, JORF du 30 juillet 1982.

[1882] Article L.5217-2 du Code général des collectivités territoriales (association de plein droit des métropoles) ; Article L.3641-6 du Code général des collectivités territoriales (association de la métropole de Lyon) ; Article L.2512-1 du Code général des collectivités territoriales (compétences de la ville de Paris).

Chapitre III. [1883] Voir supra, Partie I, Titre II, Chapitre II
Chapitre IV. L'adaptation du rôle des villes par la protection de la biodiversité urbaine.

stratégie nationale pour la biodiversité[1884]. Celle-ci prévoit en effet que la totalité des futurs contrats de plan État-région intégrera la Stratégie nationale biodiversité 2030 dans leurs dispositions[1885]. Comme cette Stratégie prévoit elle-même un certain nombre de mesures et d'objectifs relatifs à la biodiversité urbaine, il est vraisemblable que la prochaine génération de contrats de plan État-Région (CPER) prévoient des programmes pour soutenir la protection de la biodiversité urbaine. Il est notable que parmi les indicateurs identifiés pour le suivi de la mesure 30 figure la « proportion et montant de l'enveloppe dédiée dans le CPER à des projets en faveur de la biodiversité »[1886].

389. Les contrats de ville. Les contrats de ville sont formés « entre, d'une part, l'État, ses établissements publics et les groupements d'intérêt public dont il est membre et, d'autre part, les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés »[1887]. Ces contrats visent à mettre en œuvre la politique de la ville[1888], telle qu'elle a été conçue dans la Loi de 2014 de programmation pour la ville[1889]. Ce champ de l'action publique y est défini comme une « politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants »[1890]. Cette politique n'a donc pas vocation, comme son nom pourrait l'indiquer, à s'appliquer à l'ensemble de la ville, mais seulement à des quartiers identifiés par décrets, actualisés tous les trois ans[1891]. Dans ce cadre, les autorités publiques poursuivent, à l'égard de ces quartiers, plusieurs objectifs afin « de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants »[1892]. La politique de la ville intègre parmi ces objectifs, celui de « promouvoir le développement équilibré des territoires, la ville durable, le droit à un environnement sain et de qualité et la lutte contre la précarité énergétique »[1893]. Les contrats de ville ont vocation à mettre en

---

Chapitre V. [1884] Voir *supra*, Partie I, Titre I, Chapitre I
Chapitre VI. L'émergence de la biodiversité urbaine comme enjeu à protéger.

[1885] MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES, Stratégie nationale biodiversité 2030, préc. note 254., mesure 30 « Déployer la planification territoriale et renforcer les outils pour
accompagner les collectivités territoriales dans leur mobilisation », p.167.
[1886] *Ibid.*, p.167.
[1887] Article 6 de la Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, préc. note 135.
[1888] Voir *supra*, Le droit à la ville comme matrice d'un droit à la biodiversité urbaine, p. 117 ; L'organisation du dialogue entre les acteurs publics et avec la société civile par la participation, p. 233
[1889] Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, préc. note 135.
[1890] *Ibid.*, article 1.
[1891] *Ibid.*, article 5.
[1892] *Ibid.*, article 1.
[1893] *Ibid.*, article 1 I) 9).

œuvre cette politique. D'une durée de 6 ans, ils sont synchronisés avec les mandats des conseils municipaux[1894]. Ces contrats prévoient la coordination des compétences et des moyens mis en œuvre par les différents signataires pour concourir à la réalisation des objectifs de la politique de la ville[1895]. Ils semblent particulièrement pertinents pour la réalisation du droit à la biodiversité urbaine[1896], en ce qu'ils visent la réduction des inégalités et intègrent le droit à un environnement sain. Par ailleurs, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de ces contrats de ville sont menées dans un cadre participatif par des comités citoyens[1897]. Aujourd'hui, la lecture des publications de l'observatoire national de la politique de la ville laisse surtout apparaitre la place importante réservée aux enjeux économiques et sociaux[1898], mais ce constat peut être amené à évoluer avec l'intégration des contrats de ville dans les contrats pour la réussite de la transition écologique[1899].

390. Les contrats pour la réussite de la transition écologique. Sur le même modèle que les contrats de plan État Région, l'État peut contracter avec d'autres collectivités territoriales que les régions[1900]. Cette possibilité a entrainé la multiplication des formes de contractualisation

---

[1894] *Ibid.*
[1895] *Ibid.* article 6, I) alinéa 4 ; article 6 IV).
[1896] Voir *supra*, Partie I, Titre I, 0
L'émergence d'un droit à la biodiversité urbaine

Chapitre VII. [1897] Voir *supra,* Partie II, Titre II, chapitre II, Chapitre VIII. L'adaptation du rôle des villes par la protection de la biodiversité urbaine.

[1898] Voir en par exemple, ONPV, « rapport 2021, fiches thématiques », 2022 (en ligne, accès le 30/08/2024 : http://www.onpv.fr/uploads/media_items/rapport-2021-fiches-th%C3%A9matiques-v2.original.pdf) ; « rapport 2023, dossier thématique éducation », 2024 (en ligne, accès le 30/08/2024 : http://www.onpv.fr/uploads/media_items/onpv-dossier-%C3%A9ducation-2023.original.pdf) ; « rapport 2023, dossier thématique emploi », 2024 (en ligne, accès le 30/08/2024 : http://www.onpv.fr/uploads/media_items/onpv-dossier-emploi-2023.original.pdf). La notion de « cadre de vie » selon l'ONPV est surtout abordée par le prisme de la morphologie urbaine et de la vétusté de l'habitat (Voir ONPV, « typologie des quartiers prioritaires dans leur environnement », 2024 (en ligne, accès le 30/08/2024 : http://www.onpv.fr/uploads/media_items/typologies-qpv.original.pdf). La dégradation de l'environnement ne semble pas encore faire partie des sujets de la politique de la ville identifiés par l'ONPV.
[1899] Les instructions transmises aux préfets pour l'élaboration de la future génération des contrats de ville semblent amorcer cette évolution, en évoquant l'objectif d'« assurer des réponses de qualité aux attentes des habitants, parmi lesquelles la sécurité, l'écologie du quotidien et l'accès à tous les services publics, que ce soit l'offre éducative, périscolaire et extra-scolaire, sportive, culturelle ou sociale, etc » (SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉE DE LA VILLE, Circulaire du 31 août 2023 relative à l'élaboration des contrats de ville 2024-2030 dans les départements métropolitains, TREB2322581C, nos soulignements).
[1900] Loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, préc. note 1881. Il faut noter par ailleurs qu'en ce qui concerne la métropole de Lyon, celle-ci « est associée de plein droit à l'élaboration du contrat de plan État-région, qui comporte un volet spécifique à son territoire » (article L.3641-6 du CGCT).

sectorielle, comme les pactes territoriaux pour l'insertion[1901], les contrats de ruralité[1902], les pactes État-métropole[1903] ou les contrats de ville[1904]. Cette diversité devrait être simplifiée avec la création des contrats de relance et de transition écologique (CRTE)[1905], renommés en 2023 « contrats pour la réussite de la transition écologique »[1906]. Ils ont été pensés pour remplacer les contrats sectoriels entre l'État et les collectivités territoriales autres que les régions. Seul le contrat de plan État-région subsisterait alors, comme deuxième niveau de contractualisation de l'État[1907]. Les contrats de ville, par exemple, pourront « constituer un volet spécifique des CRTE, en conservant leur fonctionnement propre »[1908]. Les CRTE sont établis pour une durée de six ans[1909] et ont pour vocation d'accompagner des projets de territoire des collectivités qui « devront être économes en foncier et en ressources et améliorer l'état des milieux naturels, afin de s'inscrire dans les engagements nationaux (stratégies bas-carbone et biodiversité) ». Ils offrent ainsi, à l'égard de la biodiversité urbaine, une opportunité de réaliser des projets en partenariat entre les villes et l'État. Dans le cadre établi par la circulaire relative à la gestion 2024 du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, ces CRTE peuvent en effet accompagner des projets qui répondent à l'axe prioritaire identifié par l'État « renaturation villes et villages »[1910].

391. Les accords entre le fédéral et le Québec. Au Québec, la contractualisation des compétences environnementales est très présente dans les relations entre les gouvernements

---

[1901] Article 15 de la Loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, n° 2008-1249, JORF n°0281 du 3 décembre 2008, texte n°1.

[1902] Ces contrats ont été créés à la suite du comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016. Ils ont pour vocation de coordonner l'action publique et de l'adapter aux problématiques propres à chaque territoire rural (CIR aux ruralités, 20 mai 2016, dossier de presse [en ligne, accès le 28/08/2024 : https://www.ardeche.gouv.fr/contenu/telechargement/9170/99748/file/cir-3-dossier-presse-2016-05-18-1.pdf].

[1903] Voir par exemple l'instruction interministérielle du 27 octobre 2023 relative à la mise en œuvre territoriale du Pacte national des solidarités à travers des pactes et des contrats locaux des solidarités conclus entre l'État et les métropoles pour les années 2024-2027, n° DGCS/SD1B/DIPLP/2023/168, Bulletin officiel Santé - Protection sociale - Solidarité n° 2023/20 du 31 octobre 2023, pp. 319 et suivantes.

[1904] Article 6 de la *Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, n° 2014-173, JORF n°0045 du 22 février 2014, texte n°2.

[1905] Circulaire du 20 Novembre 2020, préc. note 1876.

[1906] Circulaire du 28 décembre 2023 relative à la gestion 2024 du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, Ministère de la transition écologique, non parue au JORF, ref. TREL2334785C. La circulaire justifie ce changement de nom par un « renforcement » des CRTE sans expliciter en quoi il consistait. Il faut probablement déduire du dispositif dans lequel s'inscrit la circulaire (mise en œuvre du « fonds vert » et accélération de la transition écologique) que le renforcement en question soit avant tout un renforcement des moyens financiers mobilisables dans ces contrats.

[1907] Circulaire du 20 Novembre 2020 préc. note 1876, p.1.

[1908] *Ibid.*, p.2. Le « fonctionnement propre » dont il est question ici renvoie certainement au processus participatif d'élaboration et de suivi des contrats de villes, ainsi que les financements spécifiques qui leur sont associés.

[1909] *Ibid.*, p.5.

[1910] Circulaire du 28 décembre 2023, préc. note 1906, annexe I.

provincial et fédéral[1911]. Dans des domaines où elle s'avère nécessaire, le gouvernement fédéral et les provinces concluent des ententes, parfois informelles, sur les modalités d'exercice de leurs compétences[1912]. Cette tendance, qui est caractéristique du fédéralisme coopératif, s'observe par exemple dans la gestion de la ressource en eau, où elle est prévue par la Loi sur les ressources en eau du Canada[1913]. Les dispositions de cette législation prévoient en effet le recours à « des accords »[1914] entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, qui permettent de coordonner leurs actions respectives, ainsi que les modalités de leur financement[1915]. Des ententes similaires sont conclues pour la lutte contre le changement climatique, la lutte contre les atteintes à la couche d'ozone et la protection des espèces en péril[1916]. Sur ce dernier point, la Loi sur les espèces en péril prévoit différents types d'accords en fonction de la nécessité d'une coordination : accords de délégation[1917], de financement[1918] et d'échanges d'information[1919]. Il faut relever que les contrats envisagés ici sont exclusivement formés entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial.

392. La contractualisation entre le gouvernement provincial et les municipalités. En dehors de la contractualisation entre le gouvernement fédéral et les provinces, le recours au contrat programme est possible entre le gouvernement municipal et les municipalités. Il faut relever à ce titre la possibilité offerte par la Loi sur les cités et les villes (LCV) qui prévoit que « toute municipalité peut conclure avec le gouvernement une entente en vertu de laquelle elle se voit confier la prise en charge de responsabilités que définit l'entente et qu'une loi ou un règlement attribue au gouvernement ou à l'un de ses ministres ou organismes »[1920]. S'ils peuvent être complétés par toute entente rendue nécessaire ou découlant d'une telle délégation de compétence[1921], relative par exemple aux moyens matériels ou financiers, les accords ici prévus sont avant tout relatifs à la

---

1911 Un auteur en dénombrait en effet plus de 400 en 1996 : MORTON Frederick Lee, « The Constitutional Division of Powers with Respect to the Environment in Canada », dans Federalism and the Environment, HOLLAND et al. Ed., 1996, 37, p. 51, tel que cité par H. TRUDEAU, note 1912.
1912 Voir en ce sens : TRUDEAU Hélène, « La protection des ressources partagées et de l'environnement à la lumière du droit constitutionnel canadien : quel rôle pour le fédéralisme coopératif ? », *Développements récents en droit de l'environnement*, n°433, 2017.
1913 Loi sur les ressources en eau du Canada, LRC 1985, c. C-11.
1914 *Ibid.*, article 5.
1915 *Ibid.*, article 8.
1916 H. TRUDEAU, préc. note 1912, p. 202 et suivantes.
1917 *Loi sur les espèces en péril*, article 8 (3).
1918 Loi sur les espèces en péril, article 13 (1).
1919 *Ibid.*, article 118.
1920 LCV, article 29.1.1.
1921 *Ibid.*

répartition des compétences entre les villes et le gouvernement[1922]. La contractualisation envisagée est donc relativement différente de celle qui peut exister entre le niveau fédéral et provincial et du cas français.

La coopération entre les échelons est en effet plus généralement menée dans le cadre de la concertation organisée par des tables[1923]. En tant que telles, ces tables n'ont pas pour vocation première de rechercher à formaliser des engagements mutuels[1924]. Cependant, elles peuvent faire émerger des contrats, comme le montre la déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité[1925]. Cet exemple semble cependant encore trop marginal pour parler d'une émergence du contrat comme mode de coopération entre le gouvernement et les municipalités dans le cadre de la protection de la biodiversité[1926].

393. Le contrat programme, plus présent en France qu'au Québec. Les contrats programmes n'occupent pas la même place en France qu'au Québec. La rareté du contrat au Québec semble avant tout un marqueur de la place encore en retrait des municipalités québécoises dans l'organisation politique de la province. Celles-ci, en tant que créatures de la loi, ne disposent en effet pas d'une protection constitutionnelle de leurs compétences, qui dépendent de la volonté du législateur provincial[1927]. Les dispositions de la LCV précitées permettent, avec l'accord de l'exécutif, d'étendre ces pouvoirs. Dans ce cadre, elles peuvent accorder plus d'autonomie aux municipalités, lorsque la délégation prévoit qu'elles disposent alors d'un plus grand pouvoir discrétionnaire. Ce type de contrat correspond à la troisième catégorie énoncée plus haut, à savoir les contrats de « délégation de compétence »[1928]. Dans le cas français, la contractualisation permet, à l'inverse, d'engager les différentes autorités dans l'exercice de leurs compétences propres. Cette modalité correspond davantage à la deuxième catégorie, celle des contrats « de coopération »[1929].

[1922] Voir *supra*, Partie I, Titre II, Chapitre II Il faut relever que d'autres lois prévoient des dispositions similaires et ouvrent la possibilité au ministre de conclure des ententes, comme la LQE (art. 46.0.2.2 ; 53.30.4 ; 118.3 ; 118.1) ; la Loi sur l'eau (art. 15.9, 15.11, 15.12) ; et la loi sur la conservation du patrimoine naturel (art. 12, 58 à 65 pour les ententes avec les propriétaires de réserves naturelles).
[1923] Tables métropolitaines pour l'aménagement et le développement, et table Québec-municipalités (voir supra, §230).
[1924] Voir *supra*, Partie I, Titre II, Chapitre II.
[1925] Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité, 13 décembre 2023, préc. note 1215. Voir supra, Partie I, titre II, chapitre II.
[1926] À tout le moins, la qualification retenue de « déclaration de réciprocité » est elle-même révélatrice d'une
[1927] En ce sens, voir : FRÂTE Benoit et ROBITAILLE David, « Quinze ans de Loi sur les compétences municipales : contexte, avancées et limites pour l'autonomie locale », *Développements récents en droit municipal*, 2022.
[1928] Voir *Supra* §0.
[1929] *Ibid.*

Elle a pour effet de réduire l'étendue de la liberté d'administration des collectivités territoriales et marque une certaine « recentralisation »[1930].

B. Les programmes étatiques d'incitation des villes pour la protection de la biodiversité urbaine

394. Le contrat entre les personnes publiques peut par ailleurs concrétiser une démarche d'incitation de la part de l'État. Ces incitations, le plus souvent financières[1931], prennent différentes formes, comme des programmes de subvention, des appels à manifestation d'intérêts ou des appels à projets[1932], mais aussi des programmes de labellisation. Ici, l'État cherche à provoquer l'engagement des villes pour poursuivre des orientations qu'il a fixé de manière unilatérale[1933]. La part de négociation ne porte donc plus sur la phase d'élaboration mais sur le caractère volontaire de l'adhésion par les cocontractants de l'État.

395. Les contrats de financement dans le cadre de la Stratégie canadienne pour la biodiversité. Le gouvernement fédéral a identifié, lors de l'adoption de la Stratégie canadienne pour la biodiversité 2030[1934], une cible consacrée aux espaces urbains verts et bleus[1935]. Pour atteindre cet objectif, le Canada vise à financer des actions en faveur de la protection de la biodiversité urbaine. La stratégie cite ainsi plusieurs programmes fédéraux dont la vocation est élargie en ce sens. Le fonds pour des solutions climatiques naturelles, créé en 2020[1936] intègre plusieurs dispositifs de financement relevant de ministères fédéraux différents. Deux de ces programmes ont vocation à soutenir des projets en ville : le fonds des solutions climatiques axées sur la nature[1937] et le programme « 2 milliards d'arbres »[1938]. La Stratégie canadienne reconnait la vocation de ce dernier à financer la plantation d'arbres pour l'extension des forêts et des espaces

---

[1930] DEGBOE Dario, « La contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales : un partenariat toujours inégalitaire ? », in *La contractualisation de l'action publique locale*, 2018, préc. note 1855; R. WAKOTE, préc. note 1855.
[1931] Sur l'usage des incitations auprès des collectivités territoriales et leurs groupements par l'État, voir : DUFAL Rémy, Le droit fiscal et financier de l'environnement au soutien de l'action publique. Réflexion sur les incitations fiscales et financières mobilisées par les personnes publiques dans le cadre des politiques publiques environnementales, thèse de doctorat en droit public, 2023.
[1932] Sur les incertitudes juridiques autour des qualifications de ces programmes, voir not. TERNEYRE Philippe, « Appel à projets, appel à manifestation d'intérêts, mise en perspective juridique », *énergie environnement infrastructures*, n° 8-9, 2021, étude 17.
[1933] Voir not. en ce sens J.-F. BRISSON, préc. note 1176, p. 2435.
[1934] « Stratégie pour la nature 2030 du Canada : Freiner et inverser la perte de biodiversité au Canada », 2024, préc. note 238.
[1935] *Ibid.,* cible 12, pp 90 et suivantes.
[1936] CANADA, « énoncé économique de l'automne 2020 », 2020, mesure 3.3.2.3.
[1937] Ce fonds dépend du ministère de l'environnement et du changement climatique.
[1938] Ce programme dépend du ministère des ressources naturelles.

verts urbains[1939]. Ce programme comprend en effet un volet « terres urbaines » qui permet de financer des projets de plantations en ville[1940]. La Stratégie canadienne identifie par ailleurs, au titre des programmes de financement applicables à des projets de protection de la biodiversité urbaine, le fonds pour les infrastructures naturelles[1941] et le fonds d'atténuation des catastrophes et d'adaptation[1942].

396. La place contestée des contrats entre le niveau fédéral et les villes. Les relations contractuelles entre les villes et le niveau fédéral font l'objet d'une méfiance de la part du législateur provincial. En effet, la Loi sur le ministère du Conseil exécutif [1943] interdit aux municipalités de former des contrats avec le gouvernement ou avec tout organisme fédéral sans autorisation expresse du gouvernement provincial. Cette interdiction a été assouplie, notamment à la suite de la Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité[1944]. Prenant acte de cette loi, le gouvernement a prévu des exclusions à cette règle par des décrets renouvelés régulièrement[1945]. En dehors de certaines ententes sectorielles identifiées spécifiquement[1946], le décret d'exclusion en vigueur autorise la conclusion d'entente « ayant pour

---

[1939] « Stratégie pour la nature 2030 du Canada : Freiner et inverser la perte de biodiversité au Canada », 2024, préc. note 238, p.93.

[1940] Dans ce cadre, le programme a par exemple financé la plantation d'arbres à Toronto sur le site du Betty Sutherland Trail Park (programme 2 milliards d'arbres, vitrine des projets 2021-2024, en ligne, accès le 29/08/2024 : https://storymaps.arcgis.com/stories/1359da8a56a8452e88a3d2dd8e4655c0).

[1941] Géré par le ministère du logement, des infrastructures et des collectivités, ce fonds prévoit le financement de projets liés aux « infrastructures naturelles » (dans une démarche inspirée des solutions fondées sur la nature) et des « infrastructures hybrides » qui sont « des éléments d'infrastructures grises artificielles pour améliorer ou soutenir les infrastructures naturelles ou l'utilisation de processus écosystémiques. Parmi les exemples d'infrastructures hybrides, citons les toits et les murs vivants, ainsi que les bassins d'eaux pluviales naturalisés » (LOGEMENT INFRASTRUCTURE CANADA, fonds pour les infrastructures naturelles, en ligne, accès le 29/08/2024 : https://logement-infrastructure.canada.ca/nif-fin/index-fra.html). Dans le cadre de ce programme, « de grandes villes ayant des stratégies novatrices en matière d'infrastructures naturelles ont été invitées à demander jusqu'à 120 millions de dollars pour de grands projets d'infrastructures naturelles ou hybrides » (*Ibid.*).

[1942] Ce programme est géré par le même ministère et prévoit le financement de projets qui « comprennent la construction de nouvelles infrastructures publiques ainsi que la modification ou le renforcement des infrastructures publiques existantes, y compris les infrastructures naturelles qui permettent de prévenir, d'atténuer ou de se protéger des effets des changements climatiques, des catastrophes provoquées par des dangers naturels et des conditions météorologiques extrêmes » (notre soulignement, LOGEMENT INFRASTRUCTURE CANADA, Fonds d'atténuation et d'adaptation en matière de catastrophes : Détails sur le programme, en ligne, accès le 29/08/2024 : https://logement-infrastructure.canada.ca/dmaf-faac/details-fra.html).

[1943] Loi sur le ministère du Conseil exécutif, (RLRQ, ch. M-30).

[1944] Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs (LQ, 2017 ch.13).

[1945] Sur l'évolution de ces exceptions, voir HÉTU Jean. « Droit municipal », la revue du notariat, n°121-1, vol. 227, 2019, spéc. p. 266.

[1946] À titre d'exemple, il est possible de relever le décret concernant l'exclusion de l'application des articles 3.11 et 3.12 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* d'une catégorie d'ententes de subvention entre des organismes municipaux ou des organismes publics et le gouvernement du Canada dans le cadre du programme Fonds pour l'accessibilité (n°760-2019, 3 juillet 2019, gazette officielle du québec, 24 juillet 2019, 151e année, n° 30, p.3117)

objet le versement d'une aide financière de moins de 100 000 $ »[1947], à la condition que celle-ci ne s'applique pas à « un secteur d'activité relevant de la compétence exclusive du Québec ou qui vise les mêmes fins ou interfère avec un programme ou les orientations du gouvernement du Québec »[1948]. Si la protection de la biodiversité urbaine ne constitue pas un secteur d'activité de la compétence exclusive du Québec, il est possible de considérer les programmes de subvention canadiens comme visant les mêmes fins ou interférant avec des programmes et orientations du Québec. Il est encore difficile, en l'absence de la nouvelle stratégie québécoise pour la biodiversité[1949], de prédire l'interaction entre les orientations découlant de celles-ci et les subventions canadiennes. Si l'hypothèse de la contradiction entre les deux semble improbable, il convient de souligner que ce n'est pas le critère retenu par le décret, qui n'exige qu'une « interférence » ou une simple convergence des finalités. En tout état de cause, il est prévisible que les aides versées aux municipalités en application des programmes canadiens dépassent le seuil de 100 000$. Une autorisation par décret sera alors nécessaire pour les municipalités qui souhaitent participer à ces programmes.

397. Les programmes d'aide financière du gouvernement Québécois. De nombreux programmes de financement existent au niveau provincial, qui peuvent soutenir des projets en faveur de la protection de la biodiversité urbaine. Il est possible de relever, par exemple, le programme de résilience et d'adaptation aux inondations[1950]. Ce dispositif du ministère des Affaires municipales et de l'habitation entre dans le cadre du plan pour l'économie verte 2030. Il vise à soutenir « la réalisation d'aménagements résilients en priorisant la mise en œuvre des mesures les plus porteuses à l'échelle d'un bassin versant »[1951]. Parmi les projets qui peuvent être concernés par ce financement figurent la création et la restauration de milieux humides et hydriques[1952], l'aménagement de noues avec biorétention[1953] et tous les autres aménagements pouvant constituer

---

[1947] Décret concernant l'exclusion de l'application de l'article 3.11 de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif de la catégorie des ententes ayant pour objet le versement d'une aide financière de moins de 100 000 $ par le gouvernement du Canada, par un organisme gouvernemental fédéral ou par un organisme public fédéral à un organisme municipal (n° 241-2023, gazette officielle du Québec, 29 mars 2023, 155e année, n° 13, p.843).
[1948] *Ibid.*
[1949] Voir *supra*, Partie I, Titre I, chapitre I.
[1950] MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, programme de résilience et d'adaptation face aux inondations - volet aménagements résilients. Octobre 2023 (en ligne, accès le 30/08/2024 : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/amenagement_territoire/plan_protection_territoire_inondations/PRAFI/Guide_PRAFI_amenagements_resilients.pdf).
[1951] *Ibid.*, p.5.
[1952] *Ibid.*, p.8.
[1953] *Ibid.* Une noue peut être définie comme un « espace à ciel ouvert, potentiellement multifonction, conçu de façon à pouvoir être temporairement inondé et se caractérisant par une forme longitudinale et un faible encaissement » (AEU, « les noues paysagées » en ligne, accès le 30/08/2024 : http://aeu.fr/fr/web_noue/noues.html).

des mesures résilientes exclusivement naturelles[1954]. Il est aussi possible de citer, parmi les programmes qui peuvent soutenir -ou ont soutenu- des projets de protection de la biodiversité urbaine, le Programme climat municipalité[1955] ou le Programme d'aide financière pour la planification de milieux de vie durables[1956].

398. Les programmes de subvention en France. Il existe en France une grande diversité de programmes d'incitation financière en matière de protection de la biodiversité dont il ne s'agira pas ici de faire une liste exhaustive[1957]. Il faut cependant de relever la création depuis 2023[1958] d'un fonds national visant à accompagner la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité : le « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », aussi appelé « Fonds vert ». Dans le cadre de ce fonds, plusieurs programmes d'aides financières peuvent participer à la protection de la biodiversité urbaine, que ce soit par le financement des atlas de la biodiversité communale[1959], la renaturation des villes et villages[1960] ou le recyclage des friches[1961]. La circulaire relative à la gestion de ces programmes, adressée aux services instructeurs en préfecture, flèche au moins 15% du fonds vert vers les quartiers prioritaires de la politique de la ville[1962]. Une articulation des aides prévues par le fonds vert et des mesures issues des contrats de ville est donc possible.

[1954] *Ibid.*, p.7. On retrouve ici une approche inspirée des solutions fondées sur la nature.

[1955] Ce programme a notamment participé au financement d'un projet à Montréal intitulé « Aménagement d'infrastructures vertes pour mieux gérer les eaux pluviales et favoriser la biodiversité », à Québec « Déminéralisation des quartiers centraux de Québec à des fins de verdissement et de santé publique », à Gatineau « Verdissement de l'île de Hull à Gatineau » (MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, DE LA FAUNE ET DES PARCS, « Programme Climat municipalités - Phase 2 », en ligne, accès le 30/08/2024 : https://www.environnement.gouv.qc.ca/programmes/climat-municipalites2/index.htm).

[1956] Ce programme, terminé aujourd'hui, a participé au financement de la conception et de la mise en œuvre d'écoquartiers notamment (MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, « Plus de 2,2 M$ pour planifier des milieux de vie durables », en ligne, accès le 30/08/2024 : https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/plus-de-22-m-pour-planifier-des-milieux-de-vie-durables#recherchePiv).

[1957] Il est possible, pour en citer quelques-uns, de relever le plan « Ecophyto II+ », le projet « « Innovations et changements de pratiques : lutte contre les micropolluants des eaux urbaines », le projet « aide à l'action des collectivités territoriales en faveur de l'air ». Le paysage foisonnant des programmes d'aides financières et des appels à projet est rendu d'autant plus complexe par l'existence de projets financés directement par l'Union Européenne (« Biodiversa + » ; programme « LIFE », etc.).

[1958] Loi du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, n° 2022-1726, JORF n°0303 du 31 décembre 2022, texte n°1.

[1959] Le programme est intitulé « Mieux connaître et mobiliser pour la biodiversité : les Atlas de la biodiversité communale » (AIDES TERRITOIRES, en ligne, accès le 31/08/2024 : https://aides-territoires.beta.gouv.fr/aides/61e1-mieux-connaitre-et-mobiliser-pour-agir-pour-l/)

[1960] AIDES TERRITOIRES, « renaturation des villes et villages – axe II » (en ligne, accès le 31/08/2024 : https://aides-territoires.beta.gouv.fr/aides/def1-financer-des-solutions-dadaptation-au-changem/).

[1961] AIDES TERRITOIRES, « Recyclage foncier – axe III » (en ligne, accès le 31/08/2024 : https://aides-territoires.beta.gouv.fr/aides/8891-recycler-le-foncier-friches/).

[1962] Circulaire du 28 décembre 2023, préc. note 1906.

399. Le programme « Territoires engagés pour la nature ». L'initiative « Territoires engagés pour la nature » est piloté par l'Office français pour la biodiversité (OFB). Elle s'adresse à tous les types de collectivité territoriale à l'échelle communale et intercommunale[1963] qui « souhaite[nt] faire de la biodiversité un marqueur fort de l'ensemble de ses politiques publiques »[1964]. Ce programme s'apparente à une labellisation, en ce qu'il permet aux collectivités qui en font partie de se prévaloir du titre de « territoire engagé pour la nature ». Il permet par ailleurs d'avoir accès à un accompagnement technique de la part des services de l'OFB, ainsi que de participer à un réseau constitué des autres collectivités labellisées[1965]. Il faut relever que si ce programme ne garantit pas directement l'octroi de financement, il peut servir de critère d'attribution de subvention dans le cadre d'autres programmes[1966] et particulièrement en application des contrats pour la réussite de la transition écologique[1967]. Pour participer à ce programme, les collectivités candidates doivent établir un plan d'action pour la biodiversité sur trois ans[1968]. L'élaboration de ce plan d'action peut être appuyée par les données recueillies dans l'atlas de la biodiversité communale[1969] Ce plan fait l'objet d'une évaluation par un jury, qui choisit ou non d'accepter la candidature. Au terme de l'exécution du plan, sa mise en œuvre est évaluée et un nouveau plan est proposé au jury pour la reconduite de la participation de la collectivité au programme[1970]. Les modalités de la candidature, le contenu des plans et la composition des jurys d'évaluation sont fixés au niveau régional par les organismes animateurs du programme[1971]. Ce dispositif est donc remarquable par son caractère évolutif : il a vocation à s'adapter aux territoires - à l'échelle de la région, mais aussi en fonction des collectivités candidates - et donne lieu à une évaluation régulière qui appelle un renouvellement des engagements des collectivités participantes.

[1963] Il est intéressant de relever la typologie présentée sur le site du programme qui établit le classement suivant des territoires participants : village (1 - 2 000 hbts) ; petite ville (2 001- 20 000 hbts) ; ville moyenne (20 001 - 100 000 hbts) ; grande ville (>100 001 hbts) ; communauté de communes (0 – 50 000 hbts) ; communauté d'agglomération (50 001 – 250 000 hbts) ; communauté urbaine (250 001 – 400 000 hbts) ; métropole (> 400 000 hbts). Il existe une catégorie « autre » dans laquelle on retrouve des syndicats mixtes, des territoires de SCoT, etc. TERRITOIRES ENGAGÉS POUR LA NATURE, « ils sont engagés » (en ligne, accès le 30/08/2024 : https://engagespourlanature.ofb.fr/territoires/engagements?items_per_page=10&title=).

[1964] OFB, « Faire de la biodiversité un atout pour les citoyens », septembre 2020, p. 2 (en ligne, accès le 30/08/2024 : https://engagespourlanature.ofb.fr/sites/default/files/2021-03/OFB_Plaquette_TEN_09_2020_PP.pdf).

[1965] *Ibid.* p.3.

[1966] *Ibid.*

[1967] Ainsi, la circulaire du 20 Novembre 2020 (préc. note 1876) prévoit que la certification « territoires engagés pour la nature » est prise en compte dans l'élaboration des CRTE, principalement au titre du diagnostic territorial.

[1968] OFB, septembre 2020, p.3 préc. note 1964. Le format et le contenu de ce plan peut varier en fonction des régions mais il doit : être impliquant, cohérent et proportionné ; être mesurable, révisable et inscrit dans une perspective d'amélioration continue ; être impactant et additionnel ; être en lien avec l'action publique pour la biodiversité (*Ibid.*).

[1969] OFB, « atlas de la biodiversité communale », (en ligne, accès le 30/08/2024 : https://www.ofb.gouv.fr/abc).

[1970] TERRITOIRES ENGAGÉS POUR LA NATURE, « rejoindre le programme » (en ligne, accès le 30/08/2024 : https://engagespourlanature.ofb.fr/territoires/rejoindre-le-programme).

[1971] OFB, septembre 2020, p.6 préc. note 1964. Ces organismes peuvent être des agences régionales de la biodiversité (Voir *supra*, §212), ou d'autres organismes, comme les conservatoires d'espaces naturels (Auvergne-Rhône Alpes).

400. Les programmes de financement, une recentralisation ? Il faut à titre préliminaire relever l'inégalité entre les cocontractants de ces conventions. C'est particulièrement le cas au Québec où les municipalités sont des créatures de la loi et ne disposent pas de protection constitutionnelle dans l'exercice de leurs compétences. Les réticences du législateur et du gouvernement québécois face à la décentralisation se matérialisent notamment dans le contrôle que ce dernier exerce à l'égard des ententes conclues par les municipalités avec l'État fédéral[1972]. En France, où les compétences des collectivités territoriales sont protégées par le principe constitutionnel de libre administration[1973] et par l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, l'inégalité ne découle pas d'un manque de garanties institutionnelles mais d'une disparité de moyens financiers. Ainsi, en matière de contractualisation, « les régions, en quête de financement étatique n'ont guère le choix »[1974]. Le même constat s'applique à l'égard des communes. Ainsi « les collectivités locales peuvent, bien entendu, engager des démarches environnementales sans briguer les aides de l'État, mais la réalité des finances locales est un frein puissant à de telles émancipations »[1975]. La question se pose alors de la compatibilité de la diffusion du recours à la subvention avec le principe de libre administration[1976]. Ainsi, il faut relever, en ce qui concerne les subventions accordées entre collectivités territoriales, que le juge administratif a déjà eu l'occasion de considérer qu'elles pouvaient enfreindre l'interdiction de tutelle[1977] lorsque « la subvention est si importante que la collectivité ne peut raisonnablement que décider de remplir les conditions pour en bénéficier »[1978]. Dans de telles conditions, « sa liberté de choix n'existe plus »[1979]. Il est notable que les mêmes remarques aient pu être formulées au Canada, à l'égard des relations entre les provinces et le gouvernement fédéral. Celui-ci dispose en effet d'un important « pouvoir de dépenser », qu'il met en œuvre au travers de programmes de subvention lui permettant

---

1972 G. ROUSSEAU, préc. note 26, p. 373.
1973 Article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958.
1974 TURPIN Dominique, note sous Tribunal administratif de Montpellier, 8 juillet 1985, *Demeglio,* p. 109, tel que cité par D. DEGBOE, 2018, préc. note 1930, p.93.
1975 V. BRISSET-INSERGUET, et J.-F. INSERGUET, 2008, préc. note 1512 pp. 307-308.
1976 En ce sens : R. WAKOTE préc. note 1930. Voir aussi BRISSON, Jean-François, 2019, préc. note 1176 ; KADA Nicolas, « État et collectivités territoriales : (petite) cuisine et (grandes) dépendances », *AJDA* 2019 p. 2423 ; DUPONT Stella, TAURINE, Bénédicte, « Mission "flash" sur la contractualisation », Assemblée nationale, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 2021 ; DUFAL, Rémy, 2023, préc. note 1931, particulièrement pp. 676-679.
1977 Cour administrative d'appel de Versailles, 9 mars 2006, *Département des Yvelines*, n° 03VE02793, Lebon T. 703, 743 ; *Collectivités territoriales* 2006, n° 122, note G. PELLISSIER. Les subventions incriminées étaient ouvertes à des communes de moins de 5000 habitants, pour financer l'assistance à maitrise d'ouvrage par des bureaux d'études, à l'exclusion des services déconcentrés de l'État. La cour administrative d'appel considère que « l'attribution dans de telles conditions à des collectivités de petite taille de subventions d'un montant de 80 % du montant des prestations est de nature à porter atteinte à leur liberté de choix d'un prestataire de maîtrise d'ouvrage »
1978 GUILLAUMONT Olivier. « Les subventions entre collectivités territoriales », *AJDA*, 2009, n° 33 du 12/10/2009 p. 1804.
1979 *Ibid.*

d'intervenir hors du champ strict de ses compétences[1980]. La professeure Eugénie Brouillet associe cette tendance à un déséquilibre des ressources :

> *« les surplus fédéraux permettent au gouvernement fédéral de dépenser dans des domaines de compétence provinciale exclusive en assortissant l'octroi des sommes, que les provinces ne peuvent dans les faits refuser, au respect de conditions normatives et/ou financières. Ce que l'on nomme le pouvoir fédéral de dépenser en matière provinciale constitue aujourd'hui le principal moteur de la centralisation des pouvoirs et du nation-building canadien. »*[1981].

Les ressources que peut mobiliser le gouvernement fédéral lui donnent donc les moyens d'intervenir dans le cadre de compétences qui appartiennent aux provinces, sous couvert de la forme contractuelle. L'interdiction formée aux municipalités de contracter avec le niveau fédéral sans autorisation du gouvernement provincial peut limiter ce phénomène de centralisation.

401. CONCLUSION DE SECTION. S'il est possible de relever dans les deux ordres juridiques des exemples de contractualisation, il apparait que les contrats programmes soit beaucoup plus présents en France qu'au Québec, où ils sont plus fréquemment utilisés pour formaliser les relations entre l'État fédéral et la province. Certains auteurs critiquent le recours à la contractualisation en France en la qualifiant de « moyen détourné de recentralisation »[1982]. Cette analyse serait confortée par l'observation précédente, car la décentralisation est un phénomène bien plus avancé à l'égard des villes en France qu'au Québec[1983]. Incontestablement, la mise en place de tels processus de recentralisation n'a d'intérêt qu'au sein d'un État où l'étendue de la décentralisation l'a rendue nécessaire. En ce qui concerne le constat d'un processus de recentralisation par la contractualisation, la réalité est sans doute plus nuancée. Ainsi, le professeur Marcou relevait qu'une analyse de la pratique montre la bilatéralité des négociations entre l'État et les villes, qui disposent de véritables leviers d'influence[1984]. En tout état de cause, il faut relever deux tendances de fond : celle d'un recours important et délibéré[1985] en France de la contractualisation entre l'État et les autorités décentralisées, parmi lesquelles les villes sont des parties récurrentes, et celle plus discrète, d'une contractualisation différenciée au Québec, qui prend la forme de

---

[1980] En ce sens, voir BROUILLET Eugénie. « Le fédéralisme canadien d'hier à aujoud'hui : quelle reconnaissance de la nation québécoise ? », *Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, Donostia-San Sebastián, n°7, pp. 407-25. 2010 ; TURCOTTE Marc-André. Le pouvoir fédéral de dépenser ou comment faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement. Éditions Yvon Blais, Montréal (Québec), 2015, 370 p. Cette question n'est pas récente, voir par exemple : BLACHE Pierre. « Le pouvoir de dépenser au cœur de la crise constitutionnelle canadienne », Revue générale de droit, 1993, vol. 24 n°1, 1993.

[1981] E. BROUILLET, 2010, préc. note 1980.

[1982] D. DEGBOE, 2018, préc. note 1930, p.93.

[1983] Voir en ce sens *supra* Partie I, Titre II, Chapitre II, Section I La protection de la biodiversité urbaine, une compétence nécessairement partagée**.**

[1984] G. MARCOU, préc. note 1866, p. 985.

[1985] Circulaire du 20 Novembre 2020 préc. note 1876, p.1

négociation entre l'État fédéral et la province, et de subvention ou de délégation de compétences entre la province et les villes.

Ces observations peuvent révéler la place des villes dans l'ordonnancement politique en France et au Québec et semblent, paradoxalement, montrer toutes les deux le même phénomène de renforcement. En effet, le professeur Guillaume Rousseau attribue ce contrôle du gouvernement provincial sur les villes à une méfiance à l'égard de leur influence politique[1986]. Considérant la place de certaines métropoles dans l'État canadien, comme par exemple Montréal, il est facile de donner du crédit à cette thèse. Par ailleurs, la tendance du recours à un droit négocié qui domine en France montre sans doute la place importante des villes dans l'action publique et dans l'ordre juridique français, où elles font figure aujourd'hui de véritables interlocutrices de l'État. La généralisation de la contractualisation entre les collectivités territoriales et l'État peut laisser apparaitre un moyen pour ce dernier d'intervenir dans les affaires locales.

§2. La contractualisation des initiatives privées de protection de la biodiversité urbaine

402. L'usage du contrat peut être une opportunité pour les personnes publiques de renouveler la gouvernance de la protection de la biodiversité urbaine. En effet, le recours aux mesures de police, que ce soit dans le cadre de la réglementation de l'urbanisme ou de la protection de l'environnement peut connaitre deux freins principaux : le premier résulte des limitations juridiques du pouvoir de police comme le contrôle de proportionnalité, ou le partage des compétences ; le second réside dans la logique de contrainte qu'une telle catégorie d'instrument entretient. En effet les mesures de police supposent l'édiction de réglementations contraignantes par une autorité publique au nom de l'intérêt général. Cette relation de pouvoir verticale (*top-down*) peut entrainer plusieurs conséquences : la première découle de l'acceptabilité sociale de la norme unilatérale qui peut être plus faible[1987], risquant de décourager les autorités détentrices du pouvoir de police d'en faire usage. La seconde conséquence d'une prise de décision verticale peut être la neutralisation des initiatives individuelles : ainsi en est-il par exemple de la sanction par les municipalités de propriétaires qui souhaitent conserver leur parcelle en fauche tardive ou non tondue[1988].

[1986] G. ROUSSEAU, *op. cit.* note 26, p. 373.
[1987] Voir en ce sens COMMAILLE Jacques, *A quoi nous sert le droit ?*, Gallimard, 2015.
[1988] Pour l'exemple, avec la ville de Sutton, qui avait cherché à imposer la tonte d'une bande de gazon en avant cour : LAFLAMME Cynthia, « Un Suttonnais reçoit un ultimatum pour son gazon non réglementaire », La voix de l'Est, 30 septembre 2019. Le règlement municipal de Sutton sur les nuisances impose encore aujourd'hui la tonte du gazon lorsqu'il fait plus de 30 cm de hauteur (*Règlement concernant la paix, l'ordre et les nuisances*, RM460, article 34.2).

La mise en place de partenariats volontaires permet de remédier à ces difficultés en établissant un mode de gouvernance plus horizontal[1989]. Les personnes privées sont amenées à participer à la protection de la biodiversité urbaine et leurs initiatives sont sécurisées juridiquement. La flexibilité de ce mode d'action permet d'adapter les mesures au contexte local et d'envisager des contreparties qui peuvent rendre ces mesures attractives, là où les propriétaires privés seraient autrement réticents, facilitant en retour une plus grande acceptabilité sociale et donc une plus forte incitation pour les collectivités de les mettre en œuvre. Cependant, il ne faut pas assimiler flexibilité dans la rédaction et absence d'engagement. Certains outils mis en œuvre par les municipalités, comme les permis de végétaliser, adoptent une forme contractuelle, présentée comme souple, mais dont les conséquences nécessitent d'être étudiées (A). Les labels, autre illustration, permettent de se situer dans un cadre normatif, tout en évitant d'imposer une réglementation trop stricte (B). Ces dispositifs restent ouverts aux initiatives ponctuelles, leur succès dépendant de leur attractivité.

A. L'accompagnement conventionnel des initiatives privées de végétalisation

403. Certaines villes ont ouvert aux personnes privées des opportunités pour protéger la biodiversité urbaine en encourageant des projets de végétalisation. Lorsque ceux-ci ont lieu sur des terrains privés, ces mesures peuvent prendre la forme de subvention ou de dons en nature. À titre d'exemple, quelques communes en France[1990] prévoient d'offrir des arbres à planter pour chaque nouvelle construction. Elles peuvent choisir ainsi les essences et sélectionner des espèces indigènes ou favoriser des continuités écologiques. À Montréal, la campagne « un arbre pour mon quartier » propose une plateforme d'achat d'arbres qui bénéficient d'une réduction de prix à l'aide de subventions du gouvernement du Canada et de villes participantes au programme[1991]. D'autres options sont explorées, notamment en France pour encourager la végétalisation de l'espace public, par le biais des permis de végétaliser. Ces possibilités permettent d'encadrer et de rendre officielles les initiatives individuelles. Elles peuvent cependant créer des situations d'incertitude juridique quant à la qualification juridique du contrat.

[1989] Il reste cependant évident que la contractualisation d'une personne privée avec une personne publique soit toujours une relation de négociation déséquilibrée.

[1990] Voir par exemple la charte de l'arbre de Montauban : Ville de Montauban, charte de l'arbre, (en ligne, dernier accès le 22/08/2022 : https://www.montauban.com/fileadmin/ARBORESCENCE/01_Ma_ville/09_Cadre_de_vie/Charte_arbre/CHARTE_DE_1_ARBRE.PDF)

[1991] Les villes de Montréal, Pincourt, Kirkland et Côte-Saint-Luc participent aujourd'hui au financement de cette campagne (UAPMQ « Fonctionnement », en ligne, accès le 01/09/2024 : https://unarbrepourmonquartier.org/a-propos/fonctionnement/).

404. Le permis de végétaliser en France. Le permis de végétaliser est un outil original expérimenté dans plusieurs villes françaises. Il a été créé par la ville de Paris en 2016 et le concept a été repris par les villes de Strasbourg, Bordeaux, Marseille, etc. Si la dénomination varie entre les différentes municipalités, le dispositif est toujours similaire dans son principe et consiste à soumettre à approbation municipale des projets de végétalisation de l'espace public. Le permis ainsi délivré permet à des personnes privées de faire des plantations en pied d'arbres, en jardinières posées à même le sol ou suspendues au mobilier urbain. Bien que qualifié de « permis », ce dispositif semble revêtir une dimension conventionnelle, car il peut entrainer des engagements réciproques, formalisés par une « charte ». Certaines communes proposent par exemple l'option de demander un « décroutage » d'une partie du trottoir, à savoir la découpe du revêtement sur la partie concernée qui peut être en pied de mur ou sous des poteaux anti-stationnement[1992]. Les villes fournissent, selon le dispositif, un accompagnement qui peut comprendre le conseil technique, la mise à disposition de plantes ou de mobilier et la mise en œuvre de travaux. La végétalisation et l'entretien des installations ainsi créées restent à la charge des titulaires du permis de végétaliser. En 2022, la mairie de Paris a annoncé mettre fin à son dispositif de permis de végétaliser, devant le manque d'entretien des installations. Cette difficulté met en évidence plusieurs questionnements découlant de la qualification juridique des permis de végétaliser.

405. Les incertitudes autour de la qualification des permis de végétaliser. Le permis de végétaliser est rarement qualifié juridiquement par les administrations qui le mettent en œuvre. Certaines exceptions permettent cependant de formuler des hypothèses quant à son régime juridique. La ville de Paris qualifie son « permis de végétaliser » d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT)[1993]. Le « visa vert » de la ville de Marseille reçoit la même appellation[1994]. La charte du jardinier urbain de la ville de Strasbourg semble prendre la même direction, sans pour autant l'expliciter de manière aussi claire. Elle stipule ainsi que « l'autorisation [de végétaliser] est donnée à titre précaire et peut être révoquée à tout moment sans aucune indemnité au motif de non-respect de tout ou partie de la présente charte »[1995]. Il semble donc que les rédacteurs de cette charte aient eu l'intention de rapprocher son régime de l'AOT. Celle-ci est

---

[1992] Exemple des « micro-implantations florales » de la métropole de Lyon : voir Métropole de Lyon « charte de végétalisation de l'espace public métropolitain » (en ligne, accès le 15/10/2024 : https://www.biodiversite-auvergne-rhone-alpes.fr/wp-content/uploads/2024/07/charte_20dispositif_20vegetalisation.pdf).

[1993] Ville de Paris, « charte de végétalisation de l'espace public parisien », ville de Paris, (en ligne, accès le 15/10/2024 : https://cdn.paris.fr/paris/2020/09/16/c42b7e15a8b4d180a06ab16336cf80bb.pdf), p.2.

[1994] Voir Ville de Marseille, « charte de végétalisation de l'espace public marseillais », (en ligne, accès le 15/10/2024 : https://www.marseille.fr/sites/default/files/contenu/environnement/PDF/charte_vegetalisation_espace_public_2022_rue_jardin_v-nov-2022.pdf), p.2.

[1995] Voir Ville de Strasbourg, « charte du jardinier urbain » (en ligne, accès le 15/10/2024 : https://www.nature-en-ville.com/sites/nature-en-ville/files/document/2022-02/charte-jardinier-urbain_strasbourg.pdf), point 7, p.5.

en effet caractérisée par sa nature précaire et l'impossibilité pour le titulaire de constituer des droits réels sur cette base. Ainsi, les différentes expérimentations de permis de végétaliser semblent converger vers la qualification juridique d'AOT. Celle-ci a été officialisée avec la Loi climat[1996] qui a introduit un article L. 2125-1-1 dans le Code général de la propriété des personnes publiques afin de dispenser de redevance la délivrance d'AOT « lorsqu'elles sont sollicitées au bénéfice de personnes morales de droit public ou de personnes privées qui participent au développement de la nature en ville et répondent à un objectif d'intérêt public en installant et entretenant des dispositifs de végétalisation »[1997] . Cet article prévoit que la délibération portant délivrance de ces permis peut prévoir « les règles à respecter en matière d'occupation du domaine ». Cette intervention du législateur permet de trancher les questions relatives à la qualification des permis de végétaliser, même si l'étendue du contrôle de l'administration et notamment des services municipaux sur leur mise en œuvre reste à préciser[1998], dans l'attente du décret d'application de cette nouvelle disposition.

406. Étendue des engagements dans le cadre des permis de végétaliser. L'AOT a pour objectif de permettre à une personne privée d'user du domaine public à des fins privatives, tout en respectant l'affectation de celui-ci. C'est notamment du fait de cet usage privé du domaine public que cette autorisation est éminemment précaire[1999] et soumise en principe au paiement d'une redevance[2000]. Dans ce cadre, les aménagements pérennes sont prohibés. Les investissements liés à ces aménagements sont généralement supportés par la personne privée titulaire de l'AOT. En retour, celle-ci reste propriétaire des biens nécessaires à l'usage prévu, et dispose -dans la limite de la compatibilité avec l'affectation du domaine public- d'un droit d'usage privatif sur celui-ci. Des questions se posent alors concernant les permis de végétaliser, quant à la nature de cet usage privatif et à la propriété des biens utilisés dans les dispositifs de végétalisation. En effet, certaines municipalités[2001] proposent de mettre à disposition du matériel pour aménager l'espace public (jardinières, barrières de protection, substrat, paillage, etc). Le régime de ces biens n'est cependant

---

1996 Article 202 de la Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, préc. note 1530.

1997 Article L.2125-1-1 du Code général de la propriété des personnes publiques.

1998 Par ailleurs, il semble que si l'hypothèse du service public de végétalisation se voit confirmée, le détenteur du permis de végétaliser puisse être qualifié de collaborateur occasionnel du service public (Conseil d'État, ass., 22 nov. 1946, *Commune de Saint-Priest-la-Plaine*, n° 74725). Ce régime jurisprudentiel sert avant tout à indemniser les dommages subis par les personnes qui participent de manière volontaire ou autrement bénévole à l'exécution d'un service public. Voir notamment sur cette question : LIÉBER Sophie-Justine, *Retour sur la notion de collaborateur occasionnel du service public*, *AJDA*, 2009, p. 2170 ; GUETTIER Christophe, « La responsabilité sans faute », in *Droit de la responsabilité et des contrats*, 2019, Dalloz. Cette qualification n'emporte donc pas de conséquence sur le régime domanial du permis de végétaliser, mais peut interpeler les municipalités qui le mettent en place, quant à la possibilité de voir retenue leur responsabilité sans faute en cas de dommage corporel ou matériel aux détenteurs du permis du fait de leur activité de végétalisation.

1999 Article L.2122-2 du CGPPP.

2000 Article L.2125-1 du CGPPP.

2001 Voir par exemple les villes de Paris, Bordeaux et Grenoble.

pas clarifié et leur sort à la fin de l'AOT n'est pas évident à déterminer. En effet, les chartes consultées prévoient seulement, en cas de non-respect de leurs dispositions par le titulaire, la fin du permis, voire « la remise en état de l'aménagement »[2002]. Lors du retrait d'une AOT, les biens de l'ancien titulaire lui reviennent ; or ici, les biens fournis par la municipalité pour l'aménagement entrent-ils dans le patrimoine de la personne responsable de la végétalisation ? Cette solution ne semble pas satisfaisante et il apparait plus sûrement qu'au vu de l'équilibre des engagements prévus par ces permis de végétaliser, les municipalités aient en fait organisé un service public d'entretien des nouveaux aménagements végétalisés.

407. L'étendue du contrôle exercé par l'administration. Plusieurs indices semblent en effet concorder dans le sens d'un service public : l'intervention des municipalités à leur frais pour aménager (suppression du revêtement, installation de matériel), la fourniture de biens, le contrôle qu'elles entendent garder sur les installations. En effet, dans le cadre de l'AOT, le contrôle exercé par l'administration sur le titulaire se limite à la compatibilité de son usage avec l'affectation du domaine public. Les chartes examinées prévoient des dispositions en ce sens, notamment en exigeant le respect de distances pour la circulation des usagers sur les trottoirs, pour l'entretien des conduites et réseaux enterrés, ou pour l'accès aux bornes d'incendie[2003]. Ce contrôle de la compatibilité avec l'affectation du domaine public est cependant étendu à un contrôle de l'entretien des espaces végétalisés. Ainsi, la charte de la ville de Strasbourg prévoit que les « services [municipaux] jugeront de la bonne tenue (propreté, bon état de la végétation et des accessoires, sécurité, etc.) et pourra demander au porteur de projet de bien vouloir procéder à une remise en état si nécessaire »[2004]. La charte de la ville du permis de végétaliser parisien impose au signataire d'assurer « l'entretien horticole du dispositif de végétalisation (soins des végétaux et renouvellement si nécessaire) », mais aussi « la propreté du dispositif de végétalisation (élimination régulière des déchets d'entretien ou abandonnés par des tiers) comme des trottoirs (ramassage des feuilles et déchets issus des plantations) »[2005]. Il apparait donc que le contrôle de l'administration sur la mise en œuvre des permis de végétaliser s'étend au-delà de la seule compatibilité avec l'affectation du domaine public, ce qui tend à nuancer la qualification d'AOT. Dans le cas de la ville de Grenoble par exemple, la municipalité aménage le domaine public pour l'affecter à l'usage de végétalisation, qui est la partie confiée aux personnes privées titulaires du permis de végétaliser. Cet équilibre a

---

[2002] Ville de Strasbourg, « Charte du jardinier urbain », point 8, préc. note 1995, p.5.
[2003] Ville de Strasbourg, « Charte du jardinier urbain », point 2, préc. note 1995, p.3 ; « charte de végétalisation de l'espace public parisien », ville de Paris, préc. note 1993, p.3 ; « charte de végétalisation de l'espace public marseillais », Ville de Marseille, préc. note 1994, p.3.
[2004] Ville de Strasbourg « Charte du jardinier urbain »,, point 8, préc. note 1995, p.5.
[2005] Ville de Paris, « Charte de végétalisation de l'espace public parisien », préc. note 1993, p.3.

pour le moins le mérite de justifier l'étendue du contrôle de l'administration : le domaine public ayant subi un aménagement correspondant à sa nouvelle affectation (la végétalisation), la municipalité qui effectue un contrôle de cette végétalisation se contente de contrôler la compatibilité de l'usage privatif avec l'affectation du domaine public. Dans le cadre des dispositifs qui laissent entièrement la responsabilité au titulaire de procéder aux aménagements, il est plus difficile de concilier le contrôle de la municipalité avec la qualification d'AOT.

408. Les ruelles vertes au Québec. Certaines villes, telles que Montréal ou Québec[2006] ont mis en place des programmes pour permettre aux habitants d'aménager les ruelles attenantes à leur logement. Ces voies, caractéristiques de la forme urbaine montréalaise et plus largement en Amérique du Nord[2007], remplissent des fonctions variées. Elles constituent un espace public qui entretient un rapport particulier avec la sphère privée : « dû à sa forme linéaire, [cet espace] est un lieu de passage et donc une voie de déplacement alors que sa proximité avec l'arrière-cour de chaque maison et son aspect isolé par rapport aux réseaux viaires lui confèrent aussi un [sic] atmosphère de séjour »[2008]. Ainsi, certains usages de la ruelle ont disparu (par exemple : vente ambulante, fourniture de charbon pour le chauffage) et ont été remplacés par d'autres (comme le stationnement des véhicules). Elle sert cependant encore, selon Yaël Emerich et François Rivard « à des usages plus intimes que ceux qui ont lieu dans la rue et, dès lors, s'affiche comme un espace à la rencontre du public et du privé, où les limites entre les propriétés privées et les propriétés publiques s'estompent »[2009]. Cette ambiguïté se retrouve, par exemple dans la définition des voies publiques adoptée pour le plan d'urbanisme de Montréal qui en exclut les ruelles. Celles-ci en effet n'appartiennent pas toutes à une personne publique[2010]. Comme l'exemple des permis de végétaliser, les programmes d'aménagement des ruelles vertes se distinguent par leur variété. Ainsi,

---

[2006] Il faut noter l'existence d'un programme « ruelle verte » dans la ville de Trois-Rivière, mais dont l'approche est, pour l'instant, limitée au remplacement du revêtement de la voirie par un aménagement perméable permettant le passage des véhicules. Le caractère très limité des possibilités ouvertes par ce programme en l'état actuel nous entraine à l'écarter des propos qui suivent, mais ne laisse pas envisager de son évolution future pour se rapprocher des programmes existants ailleurs.

[2007] Les ruelles constituent un espace caractéristique de la forme urbaine nord-américaine. Ce sont des voies de desserte de faible dimension situées entre deux rangées de maisons appartenant au même îlot. Selon Réjean LEGAULT elles font partie des éléments typiques de l'architecture montréalaise qui sont « la grille de rues orthogonale, les îlots d'habitations rectangulaires traversés par une voie de distribution interne (ruelle) et les maisons en rangée avec logements superposés » (LEGAULT Réjean. « Architecture et forme urbaine : l'exemple du triplex à Montréal de 1870 à 1914. » *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine,* vol.18, n° 1, juin 1989, p. 1–10).

[2008] DELUCINGE Nicolas, REID Gabrielle-Anne. « Convivialité et mobilité au sein des ruelles montréalaises : l'apport du woonerf Saint-Pierre pour le quartier Saint-Henri et ses habitants ». Mémoire de maîtrise en aménagement du territoire et développement régional, Université Laval, 2016, p.29.

[2009] EMERICH Yaël, et RIVARD François Peter-Edmond. « La résurgence des communs en droit des biens contemporain : étude sur les cohabitats écologiques et les ruelles vertes ». *Revue générale de droit*, vol. 50, nº 1 (16 juin 2020), pp. 245-284.

[2010] *Ibid.,* pp. 272-273.

pour la ville de Montréal, la gestion de ces programmes se fait par arrondissement[2011]. Il faut cependant relever quelques traits communs des programmes d'aménagement de ruelles vertes. En premier lieu, la marge de manœuvre laissée au stade de la conception aux porteurs de projet[2012]. Si les projets d'aménagement portent en effet principalement sur des plantations en pleine terre ou en bac, d'autres aménagements peuvent être prévus. Certains programmes permettent par exemple de prévoir des espaces de jeu pour enfants, des fresques murales ou d'autres mobiliers (tables, bancs, etc.)[2013]. Le caractère environnemental des ruelles vertes n'est donc pas la seule vocation de ces programmes[2014]. Les aménagements peuvent aller jusqu'à la fermeture de la ruelle à la circulation[2015]. La deuxième caractéristique commune est l'exigence d'un portage collectif du projet. La demande d'aménagement doit en effet être présentée par un groupe de citoyens composé au moins en partie d'habitants riverains[2016], parfois par un organisme à but non lucratif[2017]. Elle doit dans tous les cas être soutenue par une majorité des résidents[2018]. Les comités constitués pour la demande sont par la suite généralement responsables de l'entretien et de la pérennité des aménagements[2019]. Cet aspect des programmes d'aménagement des ruelles vertes montre comment

---

[2011] Le programme d'aménagement des ruelles vertes n'existe pas aujourd'hui dans tous les arrondissements (OCTEAU Simon, et PAYEN Léna. « Les programmes locaux d'implantation de ruelles vertes à Montréal ». Regroupement des éco-quartiers, 2018, p. 18 (en ligne, accès le 01/09/2024 : https://www.ruellesvertesdemontreal.ca/_files/ugd/87ef24_22da398a955741118924c4abe30a7979.pdf)

[2012] Cette remarque doit cependant être nuancée dans le cadre du projet

[2013] Voir par exemple les guides de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (en ligne, accès le 01/09/2024 : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ARROND_MHM_FR/MEDIA/DOCUMENTS/2015-02-04_GUIDE_RUELLES_VERTES_MHM_2015.PDF); de l'arrondissement de Montréal Nord (en ligne, accès le 01/09/2024 : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ARROND_MNO_FR/MEDIA/DOCUMENTS/2017-02-22_RUELLE-VERTE_GUIDE%20D'AM%C9NAGEMENT_WEB.PDF). Voir aussi les conseils du guide constitué par le regroupement des éco-quartiers (OCTEAU Simon, et PAYEN Léna. « Guide d'aménagement de ruelles vertes et actives », Regroupement des éco-quartiers, 2018, p. 18 (en ligne, accès le 01/09/2024 : https://www.ruellesvertesdemontreal.ca/_files/ugd/87ef24_0cefcb4bda1c4215ace9f133c0527dbe.pdf).

[2014] Bien que certains programmes soient plus restrictifs, comme par exemple celui de la ville de Québec, qui ne prévoit que des dispositifs de végétalisation ou de désimperméabilisation parmi les aménagements susceptibles d'être subventionnés (Ville de Québec, « appel de projet verdissement des ruelles », en ligne, accès le 01/09/2024 : https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/programmes-subventions/environnement/docs/Guide-Appel-verdissement_ruelle.pdf)

[2015] S. OCTEAU, L. PAYEN (2018), préc. note 2013, p. 31.

[2016] Par exemple, la ville de Québec exige au moins deux riverains (Ville de Québec « appel de projet verdissement des ruelles », préc. note 2014, p.5), l'arrondissement de Montréal Nord en demande trois (guide de l'arrondissement de Montréal Nord, préc. note), celui d'Outremont en requiert cinq (« guide d'aménagement d'une ruelle verte », en ligne, accès le 01/09/2024 : https://www.ruellesvertesdemontreal.ca/_files/ugd/87ef24_83ca9268d57740548248a600d229f3dd.pdf)

[2017] Pour le programme de la ville de Québec par exemple (Ville de Québec « appel de projet verdissement des ruelles », préc. note 2014, p.5).

[2018] Voir S. OCTEAU, L. PAYEN (2018), préc. note, p. 31.

[2019] *Ibid.*, p. 48. Sur les disparités, et notamment dans l'effectivité de cet entretien par les résidents, voir PHAM Thi-Thanh-Hiên, LACHAPELLE Ugo, MANGIANTE Basile, ROCHELEAU Alexandre. « Les ruelles vertes de Montréal : disparité spatiales et variations », *Répertoire de recherche Villes, climat et inégalités*, 2022 (en ligne, accès le 01/09/2024 : https://www.vrm.ca/les-ruelles-vertes-de-montreal-disparites-spatiales-et-variations).

elles peuvent participer à la matérialisation d'une solidarité écologique du voisinage[2020]. En exigeant l'organisation d'un collectif de riverains et la prise de décision démocratique, ces programmes participent à une prise en conscience des intérêts partagés et à un processus de politisation des participants[2021]. L'ambiguïté du statut des ruelles est illustrée par un relatif effacement dans les programmes de la place de leur propriétaire. En effet, si certaines ruelles appartiennent à la ville[2022], une partie appartient toujours aux personnes privées responsables du lotissement ou à celles qui se sont substituées à elles, et dans le cas de la faillite de ces personnes ces ruelles sont même devenues des biens sans maîtres administrées par Revenu Québec[2023]. Les programmes prévoient seulement -lorsqu'ils le font[2024]- un accord du propriétaire de la ruelle en vue des aménagements[2025]. Il apparait qu'en réalité, « la question de la propriété de la ruelle passe au second plan par rapport à son usage »[2026]. L'aménagement des ruelles vertes et leur entretien subséquent permet donc, par la mise en œuvre d'un processus de démocratie directe et de cogestion. Selon Yaell Emerich et François Rivard, elles illustrent la « montée des communs »[2027] par l'usage et la gestion collective.

409. L'incitation à des initiatives individuelles au service d'un intérêt collectif. Les exemples des permis de végétaliser et des ruelles vertes illustrent l'ambivalence entre l'intérêt privé de végétaliser son cadre de vie et l'intérêt collectif de protéger et restaurer les milieux naturels en ville. En effet, si les permis de végétaliser et les programmes d'aménagement de ruelles vertes passent formellement par l'octroi d'autorisations[2028], ils peuvent engager l'administration qui

---

[2020] Voir *supra*, partie I, titre II, chapitre I.

[2021] Voir en ce sens : ZASK Joëlle « Les ruelles de Montréal, un laboratoire de la vie démocratique », *Métropolitiques*, 23 décembre 2019. (en ligne, accès le 01/09/2024 : https://metropolitiques.eu/Les-ruelles-de-Montreal-un-laboratoire-de-la-vie-democratique.html).

[2022] Dans le cas des ruelles sur le territoire de la ville de Montréal, les ruelles qui sont ouvertes au public depuis plus de cinq ans peuvent devenir la propriété de la ville, suite à leur inscription dans un registre, et à une délibération suivie de mesures de publicité (articles 191 et 192 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec, chapitre C-11.4).

[2023] Le ministère du revenu (revenu Québec), est en effet administrateur de plein droit pour tous les biens sans maître, parmi lesquels « les biens d'une personne morale dissoute » (3° de l'article 2 de la Loi sur les biens non réclamés, RLRQ c B-5.1). C'est souvent le cas pour les sociétés responsable du lotissement à l'origine de la création de la ruelle (en ce sens, Y. EMERICH, F. RIVARD, 2020, préc. note 2009).

[2024] En effet, les programmes applicables à Montréal ne prévoient pas cette situation, plus hypothétique il est vrai dans le cadre du dispositif d'expropriation prévu par la Charte (préc. note 2022).

[2025] Voir en ce sens : Ville de Québec « appel de projet verdissement des ruelles », préc. note 2017„ p.5. Il faut relever que ce programme exige, dans le cadre des ruelles administrées par Revenu Québec, leur acquisition par les porteurs de projet. Dans le cadre du verdissement des ruelles, il semble en effet que l'administration par Revenu Québec constitue un frein aux aménagements, et la ville de Québec envisagerait leur acquisition (TANGUAY Sébastien, « La Ville de Québec songe à acquérir ses ruelles orphelines », *Le devoir*, 2 mars 2023, en ligne, accès le 01/09/2024 : https://www.ledevoir.com/societe/transports-urbanisme/783899/urbanisme-la-ville-de-quebec-songe-a-acquerir-ses-ruelles-orphelines).

[2026] Y. EMERICH, F. RIVARD, 2020, préc. note 2009, p. 275. Les auteurs soulignent cependant la place particulière que prennent les propriétaires-occupants des logements riverains parmi les usagers de la ruelle, « ce qui fait resurgir la symbolique de la propriété ».

[2027] *Ibid.*, p. 277.

[2028] AOT dans le cadre des permis de végétaliser, permis d'occupation du domaine public pour les ruelles vertes.

intervient pour réaliser ou subventionner les aménagements. Cette intervention est justifiée par l'intérêt collectif lié à l'initiative privée. En effet, la ville qui autorise ces projets en est bénéficiaire pour une part importante, car ils participent plus généralement à la protection de la biodiversité urbaine. Il semble révélateur que ces dispositifs reposent sur des autorisations, bien qu'ils puissent prévoir des engagements respectifs. Il existe cependant un déséquilibre entre la place que prend la conception du projet, notamment par l'adhésion à un cahier des charges établi par la municipalité ou la commune, et les engagements en matière d'entretien à la suite de l'autorisation. Cette répartition de la contrainte, majoritairement en amont, rapproche ces dispositifs incitatifs des appels à projet et fait reposer leur caractère contraignant sur l'unilatéralité de l'octroi ou du retrait des autorisations. Ainsi, les habitants sont incités à participer à la végétalisation de la ville, mais l'étendue de leur engagement en matière d'entretien reste exprimée en termes flous : il est toujours implicite que la ville peut revenir sur sa décision à tout moment.

B. La labellisation des démarches de protection de la biodiversité urbaine

410. La labellisation comme incitation. Certaines expérimentations mobilisent l'outil du label ou de la marque collective pour encadrer et encourager les initiatives individuelles vertueuses pour la protection de la biodiversité urbaine. La mise en place d'un label permet de fixer un cadre standardisé pour ces initiatives et d'institutionnaliser leur reconnaissance[2029]. En fonction de l'attractivité du label, les projets qui le revendiquent peuvent en retirer un avantage commercial. Le label peut être défini comme « une sorte d'attestation donnée ou reconnue par les pouvoirs publics à une activité ou un produit, il est le signe de l'intérêt que les pouvoirs publics accordent à ce produit ou cette activité »[2030]. Il faut ajouter qu'à ces labels publics s'ajoutent des labels privés, dont le contrôle et le cahier des charges est entièrement mis en œuvre par des personnes privées[2031]. Concernant la protection de la biodiversité urbaine, les labels peuvent être publics et locaux, créés par les municipalités comme celui du PNU Ill-Bruche[2032] ou le Toronto Green Standard en

[2029] Il faut relever, dans ce cadre, l'exemple particulier de la qualification « écoquartier » au Québec, qui peut ressembler à un label, mais ne renvoie en réalité à aucun standard ou cahier des charges spécifiques. Voir en ce sens : BEAUDOIN-TARDIF Mariane, *Les écoquartiers au Québec : Trompe-l'œil malléable ou idéal réalisable ?*, essai de maîtrise en urbanisme, Université de Montréal, 7 avril 2023, 235p.
[2030] PONTHIER Jean-Marie, « La politique de labellisation », *AJDA*, 2017, p. 1700.
[2031] Voir par exemple en France le label biodivercity, qui attribue aux projets immobiliers participant au programme une note de performance, en fonction d'un référentiel et des engagements volontaires des promoteurs (CIBI, « guide descriptif - label BiodiverCity », 2015, en ligne accès le 02/09/2024 : http://cibi-biodivercity.com/wp-content/uploads/2017/11/Guide-descriptif-BiodiverCity-V1-.pdf).
[2032] Voir *supra*, L'expérimentation du parc naturel urbain.

Ontario[2033], ou privés comme le label écojardin de l'association Plante & Cité[2034]. Le recours au label par l'État et les collectivités territoriales comme moyen d'incitation n'est pas un phénomène nouveau, mais il se développe progressivement au niveau local, avec l'émergence de véritables politiques de licences de marque territoriale[2035].

Ils peuvent être accompagnés d'une marque collective, qui permet de représenter l'appartenance à ce label et de le valoriser. Une marque collective en droit français est « une marque ainsi désignée lors de son dépôt et propre à distinguer les produits ou les services des personnes autorisées à l'utiliser en vertu de son règlement d'usage »[2036]. Au Québec, ce sont les marques de certification qui remplissent le rôle des labels. Celles-ci sont définies comme un :

> *« Signe ou combinaison de signes qui est employé ou que l'on projette d'employer pour distinguer, ou de façon à distinguer, les produits ou services qui sont d'une norme définie par rapport à ceux qui ne le sont pas, en ce qui concerne : a) soit la nature ou la qualité des produits ou services; b) soit les conditions de travail dans lesquelles ont lieu leur production ou leur exécution; c) soit la catégorie de personnes qui les produit ou exécute; d) soit la région dans laquelle ont lieu leur production ou leur exécution. »*[2037]

Il faut noter qu'au Québec ou en France, rien n'empêche une personne publique de créer un label, tant qu'elle est extérieure à l'activité commerciale dans le domaine visé par la certification. Ainsi, en France, les conditions d'obtention d'un label « sont fixées par un tiers sur lequel l'opérateur économique qui demande son obtention ne peut exercer d'influence décisive et sont accessibles à toute personne intéressée »[2038]. Au Québec, « une marque de certification ne peut être adoptée et déposée que par une personne qui ne se livre pas à la fabrication, à la vente, à la location à bail ou au louage de produits ni à l'exécution de services, tels que ceux en liaison avec lesquels la marque de certification est employée ou en liaison avec lesquels on projette de l'employer »[2039]. Il faut donc relever qu'en ce qui concerne la protection de la biodiversité urbaine, les labels portés par les municipalités ne peuvent a priori pas servir de certification pour les projets et travaux dont elles ont la direction.

411. Les flexibilités de la labellisation : cahier des charges et initiative. L'intérêt et la mise en œuvre de ces labels peuvent être variés, notamment en adaptant le cahier des charges.

[2033] Ville de Toronto, « Toronto Biodiversity Strategy », 2019, p. 40.
[2034] Label écojardin : https://www.label-ecojardin.fr/fr [en ligne, consulté le 10/08/2022].
[2035] SIGOT Françoise, « rayonnement, royalties… les atouts des licences de marque pour une ville », *La gazette des communes*, 01/04/2022
[2036] Article L.715-6 du Code de la propriété intellectuelle.
[2037] Article 2 de la Loi sur les marques de commerce, (LRC 1985, ch. T-13).
[2038] Article R.2111-14 du Code de la commande publique.
[2039] Article 23 (1) de la Loi sur les marques de commerce.

Ainsi, un label territorial peut être conçu pour attester de la conception vertueuse de bâtiments à l'égard de la biodiversité urbaine ou pour rendre visible les actions de protection menées par une entreprise ou une association. Il est alors facile de voir l'intérêt pour les municipalités, qui peuvent ainsi limiter leur intervention au contrôle du respect des engagements par les entités qui revendiquent la marque. La flexibilité dans la rédaction du cahier des charges ouvre un important champ de possibilités pour l'innovation.

L'attribution et le contrôle du label peuvent être menés par les personnes publiques à l'origine de sa création ou délégués à un tiers accrédité, qui agit comme autorité de certification[2040]. Lorsqu'il s'agit d'un label porté par une personne privée, celle-ci prend généralement en charge la démarche de labellisation. L'existence de labels privés comme publics montre la force du dispositif, qui peut être incitatif sans pour autant dépendre de l'action des municipalités. Ainsi, dans les territoires où la question de la biodiversité urbaine n'est pas identifiée par les gouvernements municipaux, les initiatives privées peuvent néanmoins bénéficier de la reconnaissance apportée par les labels. Cette valorisation est avant tout un instrument de communication et connait à ce titre des répercussions économiques, mais il est intéressant d'identifier comment elle peut être mobilisée par les autorités publiques afin d'orienter les initiatives privées sur leur territoire.

412. Label et commande publique. En effet, en France les labels peuvent être intégrés aux cahiers des charges de la commande publique, « dans les spécifications techniques, les critères d'attribution ou les conditions d'exécution d'un marché »[2041]. Il s'agit cependant de s'assurer que cette exigence présente un lien avec l'objet du marché[2042] ; ce qu'il sera possible de prouver sans grande difficulté pour des projets immobiliers comme des écoquartiers ou la gestion d'espaces verts. Il faut aussi noter que ce rapport peut être établi à l'égard de tout stade du cycle de vie « du produit, de l'ouvrage ou du service »[2043]. Les « conditions d'exécution qui se rapportent aux travaux, fournitures ou services objet du marché » sont ainsi réputées en lien avec celui-ci[2044]. Dans ce cadre, il est plus facile de prouver le lien entre la condition d'obtention d'un label avec l'objet d'un marché, dès lors qu'il influe sur ses conditions d'exécution. Cette exigence pour accéder à certaines offres peut donc être un levier important pour les acteurs économiques.

Au Québec, le cahier des charges de tout contrat d'assurance, de travaux, d'approvisionnement ou de service au-delà du seuil fixé par le ministre des Affaires municipales peut intégrer des exigences

---

[2040] J.-M.PONTHIER, 2017, préc. note 2030, p. 1708.
[2041] Article R.2111-13 du Code de la commande publique.
[2042] Article R.2111-15 du Code de la commande publique.
[2043] Article L.2112-3 du Code de la commande publique.
[2044] *Ibid.*

techniques. Ces dispositions doivent cependant alors « décrire ces spécifications en termes de performance ou d'exigence fonctionnelle plutôt qu'en termes de caractéristiques descriptives »[2045]. Il est par ailleurs précisé que « les spécifications techniques d'un bien, d'un service ou de travaux s'entendent notamment de leurs caractéristiques et qualités physiques ou, selon le cas, professionnelles »[2046]. Afin d'intégrer une marque de certification dans ces exigences, les municipalités doivent donc s'assurer de qualifier en termes de performance ou de fonctionnalité les qualités que la marque vient certifier. Ainsi, par exemple dans la situation de marques de certification qui garantissent une conception des bâtiments qui intègre la biodiversité dans le bâti, ou de produits cultivés sans apport phytosanitaire, le cahier des charges peut spécifier l'exigence de l'obtention de ces marques ou de pouvoir prouver autrement le respect de ces contraintes techniques.

413. CONCLUSION DE LA SECTION. Différentes expérimentations en faveur de la protection de la biodiversité urbaine sont mises en œuvre en utilisant des instruments de type contractuel. En termes de gouvernance, deux tendances peuvent être observées à cette occasion. La première, relative à la contractualisation de l'action publique, montre que les villes sont des actrices identifiées politiquement à l'échelle de leur territoire. Ce constat est plus marqué en France, où la décentralisation fait des villes des échelons incontournables de l'action publique. Le contrat peut cependant alors révéler une dynamique de recentralisation. Une seconde observation montre l'émergence d'outils qui permettent aux villes d'encourager des initiatives individuelles et de les institutionnaliser. Cette approche crée des partenariats auxquels les personnes privées volontaires peuvent participer. Il faut cependant relever que ces instruments n'impliquent pas une négociation : ils sont davantage conçus comme des contrats d'adhésion. Les villes gardent ainsi l'initiative et la direction des programmes qu'elles initient, mais n'entrent pas à leur égard dans une véritable concertation. Ces exemples soulignent par ailleurs « à quel point la volonté prend davantage de place dans l'organisation de l'espace habitable, donnant ainsi droit de cité au droit des contrats, au sein du droit des biens, pour en aménager les contours et modeler un espace à « habiter ». De nouveaux modes de détention et d'usage peuvent ainsi voir le jour »[2047].

[2045] Article 573.1.0.14 de la LCV, article 936.0.14 du Code municipal.
[2046] *Ibid.*
[2047] Y. EMERICH, F. RIVARD, préc. note 2009, p. 284.

Section 2 La mobilisation contractuelle de la propriété pour la protection de la biodiversité urbaine

414. L'articulation entre protection de la biodiversité urbaine et droit de propriété, évoquée plus haut[2048], rejoint le constat énoncé par plusieurs auteurs, qui voient dans le droit des biens des fondements à la protection de l'environnement[2049]. Ce corpus pourrait en effet fournir au propriétaire qui le souhaite des moyens pour protéger de manière pérenne la biodiversité sur son fonds. Ainsi, « pourvu d'un droit exclusif sur une chose précieuse -la nature sise sur son terrain-, le propriétaire la défendrait jalousement. Juridiquement et psychologiquement, le propriétaire apparaîtrait à ce titre comme l'allié de la nature »[2050]. En contractant avec une commune ou une municipalité, il peut inscrire son engagement volontaire dans un cadre juridiquement sécurisé, de manière désintéressée ou non. Les villes peuvent en effet de leur propre initiative proposer de tels contrats pour inciter les propriétaires sur leur territoire à participer à la protection de la biodiversité. Par ailleurs, la nature privée des dispositifs contractuels assis sur le droit de propriété permet aux personnes privées, morales ou physiques, de se saisir de l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine. Elles peuvent ainsi agir selon leur initiative et leur volonté. La mise en œuvre de mécanismes contractuels issus du droit des biens permet ainsi d'envisager une protection de la biodiversité urbaine jusque sur les terrains privés, pouvant être menée intégralement sans l'intervention de la personne publique. Cette éventualité peut être cruciale dans des villes où la protection de la biodiversité urbaine n'est pas un enjeu identifié au niveau politique tandis que l'engagement associatif est très important.

Le Québec, qui a recouvré l'héritage de la coutume de Paris avec l'Acte de Québec de 1774[2051], dispose d'un droit privé dont les mécanismes sont proches de ceux existants dans le système français. La défense de ce droit privé fut d'ailleurs un sujet éminemment politique, perçu comme la revendication d'une spécificité française du Québec[2052]. En témoigne notamment l'adoption en

---

[2048] Voir *supra*, Partie I, Titre II, chapitre I
Cohabiter avec la biodiversité en ville : l'évolution de la normalité urbaine.
[2049] Voir not. DE MALAFOSSE Jean. *La propriété gardienne de la Nature,* études J. FLOUR, 1979 ; LERAY Grégoire, *L'immeuble et la protection de la nature*, coll. bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, tome 15, Lextenso, 2018 ; L. MILLET, préc. note 682. Voir aussi : HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde, *Le Code civil, un Code pour l'environnement*, Dalloz, 2021, Les sens du droit (Essai), 191 p., ZABALZA Alexandre, « Les « Grands Biens » : de la Biodiversité à la Terre » *in* HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde, TRUILHÉ Ève (dir.), *Quelle(s) valeur(s) pour la biodiversité ?,* Mare & Martin, 2017, Droit, science & environnement, 325 p.
[2050] G. LERAY, 2018, *ibid.*, p.29.
[2051] Acte à l'effet de pourvoir d'une façon plus efficace au gouvernement de la province de Québec dans l'Amérique du Nord (« Acte de Québec »), 22 juin 1774, 14 Geo. III, c. 83.
[2052] Voir notamment PARENT Sylvie, « Le Code civil du Québec: incivilité ou opportunité ? », *Revue Interdisciplinaire d'études Juridiques*, n°36, Université Saint-Louis - Bruxelles, 1996 pp. 15-25.

1866 du Code civil du Bas-Canada[2053], dont la dénomination montre l'influence de l'expérience française de codification. Ce Code a connu une refonte à partir des années 1980[2054] et est entré en vigueur en 1994 sous le nom de Code civil du Québec (CCQ). Il est alors sujet de vives critiques, qui laissent apparaitre sa dimension politique et culturelle : le CCQ est en effet un effort de revendication de la spécificité du droit civil québécois, d'inspiration française, tout en réceptionnant des outils issus de la common law, dont les *trusts* (ou fiducies)[2055]. Cette nécessité de transposer dans un contexte civiliste des concepts et mécanismes existants ailleurs dans l'ordre juridique canadien a poussé le législateur québécois à rechercher des solutions originales. Le législateur français, qui ne connait pas une telle contrainte, a pu interpréter ou s'inspirer plus librement de tels mécanismes, lorsqu'il le souhaitait. Il a, dans le cas contraire, trouvé des solutions purement civilistes à des obstacles créés par des outils traditionnels du droit civil, comme les démembrements du droit de propriété.

[2053] An Act respecting the Civil Code of Lower Canada, Statuts de la province du Canada, 29 Vict., c. 41, (1865).
[2054] Bien que les travaux en prévision de la nouvelle codification puissent être retracés jusqu'à la fin des années 50, on peut en effet considérer le point officiel de cette refonte comme la *Loi instituant un nouveau Code civil et portant réforme du droit de la famille* (RLQ, 1980, c. 39).
[2055] S. PARENT,, préc. note 2052, p. 24. Sur les fiducies, voir *Infra*, §2 : La protection de la biodiversité urbaine, p.426

§1. Les démembrements négociés au service de la protection de la biodiversité urbaine

415. La première piste à explorer pour la protection de la biodiversité urbaine en terrain privé se situe naturellement dans les outils liés à la propriété privée. Le droit de propriété, tel qu'il est conçu par le Code civil en France et ce depuis la Révolution, est un faisceau de droits concentrés dans les mains du propriétaire. Il « confère l'ensemble des prérogatives que l'on est susceptible d'exercer sur une chose »[2056]. Ces attributs sont constitués du droit d'usage, d'accession et de disposition des biens. Si le propriétaire dispose de tous ces droits, il peut aussi librement s'en dessaisir, y compris partiellement. Certains droits peuvent ainsi être transférés à une personne tierce au propriétaire, soit une partie seulement de ses attributions. Ces possibles démembrements du droit de propriété font sortir de l'unité du faisceau une partie des prérogatives du propriétaire privé.

Parmi ces démembrements, la servitude représente l'un des plus anciens outils du droit des biens. Les définitions qu'en font le Code civil français et québécois sont remarquablement similaires. Le Code civil du Québec (CCQ) définit les servitudes en son article 1177 comme : « 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 »[2057]. En France, l'article 637 du Code civil en donne une définition analogue : « Une servitude est une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire ». Les notions de fonds et d'héritage désignent ici de manière comparable les propriétés foncières, bien que le droit français étende cette dernière notion aux immeubles par nature dans leur ensemble, tandis que le droit québécois n'y intègre que les fonds de terrain[2058]. Il faut cependant retenir et analyser deux éléments communs de la définition : la charge imposée et la relation entre deux fonds distincts. Certains auteurs montrent qu'à travers son évolution, la servitude répond à de nouveaux besoins sociaux et considèrent ainsi qu'elle contribue à « la socialisation de la propriété privée »[2059]. Cette relation de bien à bien, qui tire sa source dans l'histoire juridique du droit civil, peut représenter une opportunité pour la protection de la biodiversité urbaine (A). Ses limites sont cependant, elles aussi, dictées par l'histoire, et le législateur cherche encore un moyen approprié pour les dépasser (B).

[2056] GHESTIN Jacques, BERGEL Jean-Louis, CIMAMONTI Sylvie, ROUX Jean-Marc, TRANCHANT Laetitia. Les biens. 3e édition. Traité de droit civil. Paris, LGDJ, 2019.
[2057] Article 1177 du Code civil du Québec.
[2058] Pour le droit français, voir CORNU Gérard et Association Henri Capitant, Vocabulaire juridique, 13ème édition, presses universitaires de France, entrée « héritage » : « expression vieillie encore employée par le Code civil pour désigner un immeuble par nature ». En droit québécois, la traduction officielle du terme « fonds » est « *land* » et non pas « *immovable* », ce qui conforte dans une interprétation de la notion comme restreinte aux seuls fonds de terre.
[2059] PRIEUR Michel, HENRIOT Guy-Claude, Servitudes de droit public et de droit privé : limitations du droit de propriété en faveur de l'environnement, Paris, Éditions du Moniteur, 1979, p. 41.

A. L'instauration de servitudes en faveur de la biodiversité urbaine

416. Les servitudes, issues du droit romain, figurent parmi les outils les plus anciens du droit privé. À ce titre, elles font partie au Québec des héritages de droit civil tirés du droit romano-civiliste. Elles ont cependant connu quelques évolutions au sein de l'ordre juridique canadien. Les servitudes constituent des démembrements du droit de propriété[2060] et permettent de créer des droits sur un fond au bénéfice d'un autre fonds. Elles sont des droits réels, c'est-à-dire rattachés à la propriété : ceci signifie principalement qu'elles se transmettent avec la propriété, par la vente ou la succession notamment. Les acquéreurs, successeurs ou ayants-droits deviennent alors débiteurs des obligations créées par la servitude. Elles se distinguent d'obligations personnelles, c'est-à-dire établies à l'égard du propriétaire. À l'issue du transfert de la propriété, les créanciers de ces obligations doivent contracter à nouveau s'ils souhaitent perpétuer les droits qu'ils en tirent. Les servitudes peuvent être une voie intéressante à étudier dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine, dans la mesure où elles permettent de mettre en œuvre des mesures de protection avec les propriétaires par la voie contractuelle.

417. **Nature des charges dans le cadre des servitudes.** Les servitudes créent des charges qui pèsent sur un fonds. Ainsi en est-il des servitudes constituées afin de ne pas empêcher de traverser une propriété pour accéder à une autre (servitudes de passage), de ne pas obstruer une vue (servitudes de vue), de limiter la hauteur des immeubles voisins (servitudes *non altius tollendi*), etc. Comme peut le montrer cette énumération non-exhaustive, ces servitudes consistent avant tout à établir des restrictions, en empêchant le propriétaire de faire un usage absolu de son droit de propriété. Celui-ci, pour honorer la servitude, sera donc tenu à des obligations de s'abstenir. La servitude étant par définition un droit réel, elle est rattachée aux biens immeubles, tant au fonds servant -sur lequel pèse la servitude- qu'au fond dominant -au bénéfice duquel elle s'exerce. L'interdiction d'inclure des obligations positives parmi celles qui peuvent être contractées par une servitude repose sur un rejet du système féodal. Sous ce régime, le fonds pouvait en effet être porteur d'obligations positives pour son propriétaire[2061], les corvées. En France, la Révolution a eu pour effet de refondre le régime de la propriété privée, en lui reconnaissant un caractère inviolable

[2060] J. GHESTIN, J.-L. BERGEL *et al.*, 2019, préc. note 2056, p.343.
[2061] Notion par ailleurs anachronique, car le droit de propriété en droit médieval n'existe pas en ce terme. Il faut peut-être lui préférer les termes de « saisine » ou de « maîtrise foncière ». Sur le droit des biens médiéval, voir notamment : PATAULT Anne-Marie, « Introduction historique au droit des biens », PUF, coll. « droit fondamental », 1989, Paris, 336 p.

et sacré dont l'absolutisme ne peut tolérer que des restrictions très encadrées. À cet effet, les obligations positives rattachées au foncier sont proscrites en France[2062].

418. L'exclusion des obligations positives, une limite à la création de servitudes environnementales. Cette caractéristique peut être un premier obstacle pour l'établissement de servitudes à fins environnementales en France : il peut être en effet nécessaire, dans le cadre des mesures de protection, de prévoir des interventions du propriétaire. La lutte contre les espèces envahissantes par exemple peut nécessiter de déraciner certaines plantes, de poser et renouveler des pièges contre des parasites, etc. Dans ce cadre, l'impossibilité de mettre en place des obligations positives peut limiter l'intérêt des servitudes en France pour protéger la biodiversité urbaine. Il faut cependant relever que beaucoup de mesures de protection peuvent consister en des interdictions de faire (ex. : s'abstenir de tondre dans certaines zones ou à certaines époques, ne pas opposer d'obstacle à la circulation de la faune, etc.).

Il est toujours cependant possible, tant en France qu'au Québec, de contracter des obligations qui sont établies cette fois auprès du propriétaire et non pas attachées au fonds -qui peut rester néanmoins le support des obligations créées de cette manière-. Dans le cadre contractuel classique, il est en effet possible de créer des injonctions positives. Elles ne se transmettent cependant pas avec le fonds et n'engagent ainsi que les propriétaires qui les ont initialement contractées. Une telle obligation personnelle peut être perpétuée ou prolongée par les propriétaires suivants, à condition cependant d'obtenir leur consentement. C'est alors un nouveau contrat qui est formé et non pas, comme c'est le cas pour la servitude réelle, la suite naturelle du contrat initial.

419. L'obligation de faire accessoire au Québec. Au Québec, l'article 1178 du CCQ prévoit qu'« une obligation de faire peut être rattachée à une servitude et imposée au propriétaire du fonds servant ». Cette possibilité est cependant restreinte aux situations où « cette obligation est un accessoire de la servitude et ne peut être stipulée que pour le service ou l'exploitation de l'immeuble »[2063]. Certains auteurs considèrent que ces dispositions ne constituent cependant pas une exception à l'interdiction des obligations positives dans le cadre des servitudes[2064]. Elles consisteraient en effet à assurer la bonne réalisation des servitudes en laissant au propriétaire du fonds servant la possibilité d'effectuer des ouvrages nécessaires, que le propriétaire du fonds

---

[2062] Article 686 du Code civil français : « Il est permis aux propriétaires d'établir sur leurs propriétés, ou en faveur de leurs propriétés, telles servitudes que bon leur semble, pourvu néanmoins que les services établis ne soient imposés ni à la personne, ni en faveur de la personne, mais seulement à un fonds et pour un fonds ».
[2063] Article 1178 du Code civil du Québec.
[2064] Voir notamment : FRENETTE François, « L'obligation accessoire de faire d'une servitude et le problème de son opposabilité aux tiers », *Revue notariale*, n°117, 2015.

dominant effectuerait à sa place le cas échéant[2065]. Dans le cadre de mesures de protection de la biodiversité urbaine, il faut donc s'assurer que l'obligation positive ne constitue pas le principal de la servitude mais seulement un accessoire. Dans le cadre du rétablissement de continuités écologiques au bénéfice d'un fonds dominant (identifié comme un réservoir de biodiversité[2066]), il est donc possible d'imaginer des restrictions à la tonte, associées à une obligation d'arrachage de certaines espèces invasives. De toute évidence, la qualification des obligations peut varier en fonction de leur rédaction au moment de la constitution de la servitude. Il est ainsi possible d'imaginer qu'une servitude qui impose l'usage d'intrants autorisés en agriculture biologique peut être reçue différemment par les juges si elle interdit, à l'inverse, l'usage d'intrants qui n'ont pas cette qualité.

420. L'identification du bénéfice à un fonds dominant dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine. Une seconde difficulté soulevée à l'examen de la servitude réside dans la nécessité d'une relation entre propriétés. En effet, la servitude doit être établie sur un fonds servant au bénéfice d'un fonds dominant. Cette particularité fonde la nature réelle de la servitude et permet d'assurer sa pérennité et sa transmission en même temps que les fonds concernés, tant servant que dominant. Dans l'hypothèse de l'établissement d'une servitude de protection de la biodiversité urbaine, l'identification d'un tel fonds peut être complexe car les bénéfices sont difficilement localisables. L'examen des juges en France et au Québec à cet égard n'est pas d'une égale sévérité. Ainsi, le juge québécois vérifie en principe que les fonds dominants et servants sont voisins, critère qu'il a élargi à un périmètre dans lequel l'avantage apporté par la servitude se fait sentir[2067]. C'est donc un « voisinage utile » que le juge cherche à caractériser[2068]. En France, il n'existe pas de jurisprudence similaire et il semble que la liberté contractuelle soit privilégiée, puisque l'usage et l'étendue des servitudes « se règlent par le titre qui les constitue »[2069]. En revanche, le juge français est attentif au caractère réel de la servitude, et vérifie qu'elle apporte bien un avantage au fonds dominant et non pas seulement à son propriétaire[2070]. Une référence aux

---

2065 *Ibid.*, p. 206.
2066 Voir *supra*,La reconnexion écologique des milieux urbains avec les territoires environnants.
2067 GIRARD Jean-François, « La vraie nature de la servitude de conservation : analyse d'un outil juridique méconnu », *Développements récents en droit de l'environnement,* vol. 352, 2012, p. 157.
2068 *Ibid.*
2069 Article 686 du Code civil français.
2070 Voir notamment la jurisprudence, parfois sibylline, sur les servitudes de non-concurrence : BERGEL Jean-Louis, « La servitude établie par le fait de l'homme est constituée au bénéfice du fonds dominant et est attachée aux biens immeubles énumérés dans l'acte », *RDI,* 1993, p.485 et suivantes ; MOREAU Emmanuelle, « La " servitude de non-concurrence ", étude critique », *Recueil Dalloz* 1994, p. 331.

services écosystémiques fournis par le fonds servant peut permettre d'établir un lien avec un avantage pour les fonds environnants[2071].

421. Le fonds dominant, représentation de la solidarité environnementale ? Certains auteurs proposent d'identifier un fonds dominant principal (ex. : une propriété riveraine, un parc voisin, etc.) et d'éventuellement élargir les avantages reconnus de la servitude à une aire plus étendue[2072]. Cependant, les effets bénéfiques en termes de purification de l'air et de diminution des nuisances sonores peuvent être rapportés à une échelle mesurable, soit à un quartier, un ilot en France ou un bloc au Québec. Il est possible d'imaginer dans ce cadre, l'établissement d'une servitude au bénéfice des fonds avoisinants. Cette approche aurait comme conséquence positive de rendre visible les services écosystémiques rendus par la biodiversité urbaine au niveau local[2073]. Il pourrait en résulter une patrimonialisation des écosystèmes protégés par les servitudes réelles, qui prennent alors une dimension de bien commun. Par ailleurs, la mutualisation des charges imposées par la servitude -comme la rémunération éventuelle du propriétaire du fonds servant- peut faciliter leur acceptation. Elle permettrait de surcroit de détacher les avantages procurés par les services écosystémiques d'une éventuelle affectation du fonds dominant ou activité de son propriétaire[2074], qui sont des situations dans lesquelles les juges québécois et français ont rejeté la qualification de servitude pour retenir celle d'obligation personnelle[2075]. L'identification d'un avantage procuré à plusieurs propriétés, en vertu de leur lien écosystémique au fonds servant, permet de démontrer l'absence de lien personnel à leur propriétaire et de matérialiser une forme de solidarité environnementale[2076].

Pour ces différentes raisons, la servitude environnementale apparaît comme une voie intéressante à explorer. Elle reste cependant, à droit constant, une solution imparfaite. Le droit français a cependant intégré, depuis la Loi biodiversité, un instrument qui permet de dépasser les limitations

---

2071 J.-F. GIRARD, préc. note 2067, p. 158.
2072 *Ibid.*, p. 160 et suivantes.
2073 Voir *supra* §147.
2074 Comme ce pourrait être le cas dans l'hypothèse d'une servitude établie avec comme fond dominant une réserve de chasse, ou un terrain appartenant à un organisme de conservation.
2075 Pour le droit québécois, voir : Cour d'appel de Québec, *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. c. The Standard Life Assurance Co.*, 2001 CanLII 13299 (QC CA) ; en droit français, voir *supra* note 2070, ainsi que : Cour de cassation, 3ème civ., 24 mars 1993, n° 91-11.690.
2076 Voir *supra*, Les potentialités de la reconnaissance de l'intérêt du voisinage à la protection de la biodiversité urbaine. En ce sens, VANUXEM Sarah. *Des choses de la nature et de leurs droits*. Éd. Quae, 2020, pp. 39 et suivantes, également : BENEZECH-SARRON Patricia. « Exclusivisme propriétaire et communs fonciers environnementaux : perspectives de conciliation ». *Revue juridique de l'environnement* vol. 48, nº HS22, 26 avril 2023, pp. 345-351 ; BEAUSSONIE Guillaume. « La qualification juridique des services écosystémiques », *Droit et Ville*, vol 84, nº 2, 1 juillet 2017, pp. 119-134.

de la servitude en termes d'obligation et d'identification du fonds dominant : l'obligation réelle environnementale.

B. La constitution d'obligation réelle environnementale

422. L'obligation réelle environnementale, pensée spécifiquement pour la protection de l'environnement. La création en France de l'obligation réelle environnementale (ORE) s'est faite sous l'impulsion de la doctrine afin de concilier le régime des démembrements de la propriété avec le besoin de contractualiser des obligations positives pour la protection de l'environnement[2077]. Ce dispositif est prévu par l'article L. 132-3 du Code de l'environnement français, qui ouvre aux propriétaires de biens immobiliers la possibilité de contracter les « obligations que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques »[2078]. Plusieurs caractères peuvent être relevés. Le premier est sa nature réelle, c'est-à-dire rattachée au bien foncier et non à la personne du propriétaire : les obligations ainsi contractées sont transmises aux « propriétaires ultérieurs du bien »[2079]. À ce titre, l'ORE se rapproche de la servitude, en ce qu'elle grève le droit de propriété. Elle s'en éloigne en revanche par son deuxième caractère, qui est sa temporalité. La servitude en effet, en tant que démembrement du droit de propriété, peut être perpétuelle. Elle disparait sans usage à l'extinction d'un délai de trente ans[2080], si elle devient impossible à réaliser[2081] ou si les fonds dominants et servants sont réunis dans les mains d'un même propriétaire[2082]. En dehors de ces hypothèses, une servitude peut donc perdurer tant qu'elle est utile. L'ORE, en revanche, ne peut être conclue pour une durée excédant quatre-

---

[2077] Pour la genèse de la reconnaissance de l'ORE, voir : MARTIN Gilles J. « Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation propter rem de protection de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 33, n° 1, pp.123-131, 2008. MARTIN Gilles J. « La servitude contractuelle environnementale : l'histoire d'une résistance », *in* VANUXEM Sarah, GUIBET LAFAYE Caroline (dir.), *Repenser la propriété, un essai de politique écologique*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2015, p. 89. Cette impulsion de la doctrine a été nourrie par des démarches comparatistes, fondées sur une analyse des *conservation easements* en droit étatsuniens. Voir par exemple : BOUTONNET Mathilde, MEKKI Mustapha « Environnement et *conservation easements*. Pour une transposition en droit français ? », *JCP G*. 2012, p.1736 ; MEILLER Éric, « Les charges réelles : du service foncier au service écologique », *in* GRIMONPREZ Benoît (dir.), Le droit des biens au service de la transition écologique, Paris, Dalloz, 2018, p. 101. Sur la réception par la doctrine suite à sa reconnaissance, voir par exemple : REBOUL-MAUPIN Nadège et GRIMONPREZ Benoit, « Les obligations réelles environnementales : chronique d'une naissance annoncée », *Recueil Dalloz*, 2016, p. 2074 ; MARTIN Gilles-J., « Les potentialités de l'obligation réelle environnementale », *Droit de l'environnement*, n°249, octobre 2016, pp. 334-340 ; HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde, « La loi Biodiversité ou l'avènement du droit civil de l'environnement », *BDEI*, n°65 suppl., novembre 2016, pp. 26-30.

[2078] Article L. 132-3 du Code de l'environnement.

[2079] *Ibid.*

[2080] Article 706 du Code civil français.

[2081] Article 703 du Code civil français.

[2082] Article 705 du Code civil français.

vingt-dix-neuf ans[2083]. En miroir de la souplesse offerte à l'égard des obligations créées, elle permet une certaine flexibilité aux contractants quant à « [sa durée], les engagements réciproques et les possibilités de révision et de résiliation »[2084]. Il faut aussi relever qu'à la différence de la servitude, l'ORE ne suppose pas une relation entre plusieurs fonds. Ainsi, l'exigence de rattacher la protection de l'environnement au bénéfice d'un fond dominant n'est pas nécessaire. Ces obligations sont en revanche contractées avec « une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement »[2085].

Ces obligations représentent des opportunités intéressantes pour la protection de la biodiversité urbaine, car elles permettent à un propriétaire privé de concevoir sur son terrain une protection pérenne, en s'engageant à mener toutes les mesures utiles à cette fin. Pendant la durée de validité de l'ORE, cet engagement se poursuit avec les propriétaires suivants. L'exigence d'un cocontractant la distingue de toute évidence d'un engagement unilatéral et confirme sa nature contractuelle, y compris en ce qui concerne les éventuels recours contentieux. La qualité de cocontractant d'une ORE permet en effet aux collectivités publiques, établissements publics ou personnes morales de faire valoir leur intérêt à agir en cas d'inexécution ou de défaut d'exécution. Cela rend possible par ailleurs de les associer aux mesures de protection, financièrement ou matériellement. L'ORE peut ouvrir des hypothèses pertinentes pour la protection de la biodiversité urbaine : la flexibilité qu'elle offre quant à l'établissement des obligations réciproques des cocontractants laisse une marge importante à l'adaptation au contexte des écosystèmes à protéger. Son rattachement au droit de propriété permet d'assurer sa longévité et sa continuité malgré d'éventuels changements de propriétaires du fonds.

423. L'hypothèse de la constitution d'ORE sur un bien appartenant au domaine privé d'une personne publique. La rédaction de l'article L. 132-3 du Code de l'environnement ne distingue pas les propriétaires privés et publics en ce qui concerne la possibilité de contracter une ORE. Ce constat laisse donc ouverte l'hypothèse d'une ORE contractée sur des terrains appartenant à une personne publique. Ce dispositif, qui était destiné à l'origine pour aux propriétaires privés[2086], peut être une opportunité intéressante pour les propriétaires publics, notamment pour contractualiser un partenariat avec une association afin de protéger la diversité biologique sur des terrains publics. Plusieurs questions se posent alors, notamment quant à la domanialité des biens concernés et la qualification du contrat d'ORE. Sur un fond appartenant au

---

[2083] Article L. 132-3 du Code de l'environnement.
[2084] Article L. 132-3 du Code de l'environnement.
[2085] *Ibid.*
[2086] Voir notamment : MARTIN Gilles J., 2008, préc. note 2077.

domaine privé d'une personne publique, la possibilité de contracter une ORE semble ouverte sans grande difficulté, dès lors que la personne publique use de ce bien tel qu'un propriétaire privé le ferait[2087]. Certaines indéterminations subsistent cependant, en premier lieu la suivante : la création d'une ORE sur un bien appartenant au domaine privé d'une personne publique s'apparente-t-elle à une affectation à un service public ? Auquel cas, elle entrainerait l'incorporation de ce bien au domaine public. La protection de l'environnement a en effet pu être qualifiée de service public par les juges, qui refusent cependant de considérer que cette affectation seule a pour conséquence l'incorporation au domaine public[2088]. Ainsi, dans le cas d'espèce qui concerne un espace naturel sensible protégé par le département, le tribunal des conflits a exigé que l'affectation soit assortie d'un aménagement « spécial »[2089] pour qualifier le classement dans le domaine public. Cette solution a été reprise par la suite, à l'égard de réserves naturelles dont le classement ne vaut pas affectation au domaine public[2090]. Il apparait dans la jurisprudence que le juge administratif procède de manière sectorielle[2091] pour qualifier la protection de l'environnement de service public : ainsi en est-il de l'ouverture et de la protection des espaces naturels sensibles[2092] ou des reboisements de forêt[2093]. L'affectation d'un fond appartenant à une personne publique à la protection de l'environnement ne suffit donc pas à l'incorporer au domaine public. Si elle est assortie d'un aménagement indispensable au service public[2094] ou si le bien est ouvert au public, cette incorporation peut être en revanche constatée par le juge. Dans le cadre d'une ORE aux fins de la protection de la biodiversité urbaine, ces conditions peuvent, selon l'étendue de l'obligation, être remplies ou non. L'ouverture au public est un critère simple à vérifier. La création d'un parc en ouvrant l'accès aux espaces verts d'un bâtiment du domaine privé à usage de bureaux[2095], par exemple, entrainera l'incorporation de ces espaces au domaine public. Le critère de l'aménagement indispensable au service public peut être plus ambivalent. Si l'obligation se limite à des mesures d'entretien, comme la gestion différenciée, il semble peu probable qu'elle entraine une incorporation au domaine public.

[2087] Voir en ce sens : JASPART Olivier. « L'obligation réelle environnementale : la propriété comme outil de préservation d'un bien commun ». Revue juridique de l'environnement, vol. 48, nº HS22, avril 2023, pp. 271-278.
[2088] Voir not. : Tribunal des conflits, 22 octobre 2007, *Mlle Doucedame*, n°3625 qui qualifie de « service public de protection de l'environnement » la compétence des départements en matière d'espaces naturels sensibles.
[2089] Cette qualification est en elle-même source de questionnements, alors que l'entrée en vigueur du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) substitue ce critère prétorien de « spécial » à celui, plus exigeant, d'« indispensable ». L'insistance du tribunal des conflits qui conserve ici le qualificatif antérieur à l'adoption du Code peut sembler étonnante (voir en ce sens : CANEDO-PARIS Marguerite, « Feu le critère de l'aménagement « indispensable » ? », *AJDA*, 2008, p. 1145).
[2090] Conseil d'État, *Jullian*, 28 septembre 2011, n°343690.
[2091] En ce sens : JANICOT Laetitia et ROTOULLIÉ Jean-Charles, « Les contrats mettant en œuvre l'obligation réelle environnementale conclus par les personnes publiques », *RDI*, 2020, p.496.
[2092] *Mlle Doucedame*, préc. note 2088.
[2093] *Jullian*, préc. note 2090.
[2094] Article L.2111-1 du CGPPP.
[2095] Article L. 2211-1 du CGPPP.

Les aménagements, comme la création de refuges à insectes ou pour la faune sauvage plus généralement, voire la restauration d'écosystèmes (comme des milieux humides, ou des espaces boisés) peuvent en revanche constituer aux yeux du juge un aménagement indispensable. Encore faudrait-il que le même juge qualifie la protection de la biodiversité urbaine de service public. Dans ces conditions, l'obligation réelle environnementale pourrait donc entrainer une affectation au domaine public. Dans le même sens, l'inaliénabilité des biens appartenant au domaine public s'oppose en principe aux démembrements et à la création de droits réels sur ceux-ci. La création d'ORE semble donc impossible sur ces fonds. Depuis 2006, l'article L. 2122-4 du Code général de la propriété des personnes publiques prévoit cependant la possibilité d'établir par voie conventionnelle des servitudes sur les biens appartenant au domaine public, dès lors qu'elles sont compatibles avec l'affectation de ces biens. Le juge ne s'étant pas prononcé sur l'application de ces dispositions à une ORE, il n'est possible que de procéder par analogie pour estimer la validité de cette hypothèse. Dans la mesure où l'ORE peut être assimilée à une servitude réelle, elle pourrait être intégrée dans cette exception au principe d'inaliénabilité. Il resterait cependant nécessaire que l'ORE soit compatible avec l'affection du bien.

424. Qualification du contrat d'ORE avec les villes. La participation d'une personne publique à un contrat d'ORE entraine des questionnements en termes de qualification juridique de cette convention. En effet, si la protection de la biodiversité est considérée comme un service public, ou que le contrat contient des clauses exorbitantes du droit commun, elle pourra certainement être qualifié de contrat administratif[2096]. Il advient cependant qu'à l'égard du droit de la commande publique, des questions subsistent, qui ne pourront être réglées qu'avec l'intervention du juge et en fonction de l'équilibre du contrat. Ainsi, il apparait que si la personne publique est la propriétaire du fonds auquel est attaché l'ORE ou seulement cocontractante, les conséquences pour l'éventuelle requalification du contrat en subvention ou en contrat de la commande publique ne sont pas les mêmes[2097]. La nature non commerciale de la protection de la biodiversité[2098] permet cependant de considérer ces hypothèses comme marginales et le risque contentieux modéré, même si certains auteurs considèrent que ces incertitudes juridiques devraient inciter « les personnes publiques [à] privilégier d'autres instruments que l'ORE lorsqu'elles veulent agir en faveur de la biodiversité »[2099].

[2096] Voir O. JASPART, 2023, préc. note 2087.
[2097] JANICOT Laetitia et ROTOULLIÉ Jean-Charles, préc. note 2091.
[2098] À tout le moins en ville et hors du contexte particulier des marchés de compensation.
[2099] JANICOT Laetitia et ROTOULLIÉ Jean-Charles, préc. note, p. 501.

425. Le potentiel de l'ORE encore peu illustré dans la pratique. Les ORE représentent un terrain d'expérimentation particulièrement fertile, même si des indéterminations subsistent encore. Elles peuvent inciter des propriétaires privés à limiter leurs droits sur leur bien à fins de protection de la biodiversité, que ce soit sur l'initiative d'une collectivité ou d'une autre personne privée, telle qu'une association. Elles permettent aussi d'envisager de nouveaux partenariats entre personnes publiques, comme la participation financière d'un conseil régional pour pérenniser des mesures de protection sur des biens appartenant à d'autres collectivités. Force est cependant de constater que cet outil n'a pas reçu l'accueil qu'il aurait pu avoir, notamment à cause d'une insuffisance des incitations fiscales[2100]. Depuis la Loi de finances pour 2021, les ORE sont exonérées de la contribution de sécurité immobilière[2101], ce qui peut rendre ce dispositif plus attractif dans un contexte fiscal peu favorable à la protection de la biodiversité urbaine[2102].

426. CONCLUSION DU PARAGRAPHE. Les démembrements du droit de propriété permettent d'envisager d'attacher à un fonds des mesures de protection de la biodiversité urbaine. Les servitudes sont un dispositif relativement courant du droit des biens qui semble adaptable à cette fin. La restriction des servitudes qui repose sur l'impossibilité (relativisée au Québec) de contractualiser des obligations positives reste une limite importante, mais laisse ouverte l'hypothèse de la servitude aux fins de protection de la biodiversité urbaine. Lorsque cet objectif peut être poursuivi par des abstentions du propriétaire, l'établissement de telles servitudes est possible. Cette voie est élargie en France depuis la création de l'obligation réelle environnementale, qui permet d'envisager de véritables obligations de faire, attachées à la propriété d'un fonds. La servitude et l'obligation réelle environnementale permettent toutes les deux d'inscrire la propriété comme support de la protection de la biodiversité urbaine et de rendre le propriétaire acteur du fait de son lien au fond ; la vente ne fait pas disparaitre les mesures de protection, qui restent attachées au bien immeuble. Ces dispositifs peuvent donc favoriser la protection de la biodiversité urbaine sur le temps long, tout en s'inscrivant dans la topologie classique du droit de propriété civiliste. L'instrument de la fiducie, tel qu'il existe en droit québécois, peut illustrer la réception -parfois malaisée- d'un dispositif qui provient de la common law.

[2100] SAINTENY Guillaume et DUPUIS Louise, « Comment développer les Obligations réelles environnementales (ORE) en France ? », Fondation pour la recherche sur la biodiversité, mars 2021.
[2101] Article 36 de la Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, JORF n°0315 du 30 décembre 2020, texte n°1.
[2102] Voir *infra*, partie II, titre II, chapitre II.

§2. La protection de la biodiversité urbaine par le contrat de fiducie québécois

427. Les fiducies sont issues des *trusts* de common law. Elles existent en droit québécois, qui les intègre dans un système civiliste. Cette situation est particulièrement intéressante car les *trusts* sont difficiles à appréhender en droit civil, en ce qu'ils questionnent la nature et le monolithisme du droit de propriété. Ils sont nés en Angleterre des besoins créés par les croisades pendant le Moyen-Âge. Les seigneurs qui partaient alors le faisaient pour des durées relativement longues, sans assurance de retour[2103]. Afin de préserver les intérêts de leur famille et de leur patrimoine, voire le transmettre à leurs héritiers le cas échéant, les seigneurs (dans le cadre du *trust* : *settlors*) confiaient leur domaine à un pair de confiance (*feoffee*, puis *trustee*). Celui-ci n'en devenait alors pas entier propriétaire mais gestionnaire dans l'intérêt d'un ou plusieurs bénéficiaires. Cette gestion dynastique d'un patrimoine a progressivement connu une évolution durant la fin du XIX^{ème} siècle particulièrement aux États-Unis, avec la professionnalisation et l'institutionnalisation des *trustees*, qui gèrent de manière croissante des capitaux et plus seulement des biens immobiliers. La nature des *trusts* bascule d'une obligation personnelle à une entité juridique, ce mécanisme contractuel se dépersonnalise pour devenir une institution à part entière. La question de la propriété des biens du *trust* est centrale pour sa transposition dans un droit de tradition civiliste, car elle repose sur une approche de common law du droit de propriété qui distingue le *legal interest* et l'*equitable interest*. Le *trustee* dispose du premier et agit à ce titre en tant que propriétaire des biens du *trust*, tandis que le bénéficiaire peut revendiquer le second, qui lui confère des droits sur les bénéfices de ces biens. En tant que gestionnaire, le *trustee* dispose cependant des attributs du droit de propriété, y compris celui d'aliéner, mais sous le contrôle du juge et dans la poursuite de l'intérêt du bénéficiaire. Sa responsabilité est encadrée par un devoir de prudence (*duty of care*) et de loyauté. Le traçage des biens de la fiducie permet de limiter les détournements de la part du *trustee*[2104]. Le droit civil ne connaissant pas une telle distinction au sein d'un même droit de propriété et la migration juridique[2105] du *trust* en droit québécois, et dans une moindre mesure en droit français, s'appuie sur la notion de patrimoine.

[2103] Pour une histoire détaillée du trust et son rapport avec le développement historique de la *common law* et de l'*equity*, voir : MONTAGNE Sabine, « Chapitre 2. Histoire du trust », in *Les fonds de pension : entre protection sociale et spéculation financière*, ed. Odile Jacob, 2006, p.41-70.

[2104] *Ibid,* p.47.

[2105] Cette notion renvoie à l'importation d'un mécanisme juridique d'un système à un autre. En ce sens, voir par exemple : JALUZOT Béatrice. « Méthodologie du droit comparé : bilan et prospective ». Revue internationale de droit comparé 57, nº 1 (2005), p.45. WATSON Allan, *Legal Transplant : An Approach to Comparative Law*, Edimbourg, 1974, 2e éd. 1983 ; LEGRAND Pierre. " What « legal transplants " ? », in NELKEN David, FEEST Johannes, *Adapting legal cultures*, 2001, p. 55.

Il est nécessaire de relever au préalable que la fiducie n'est pas absente en droit français. Elle existe en effet depuis 2007[2106] et fait l'objet d'un titre au sein du Code civil français. Elle y est définie comme « l'opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires »[2107]. Ce dispositif, s'il a été envisagé en matière de protection de l'environnement (particulièrement pour la compensation)[2108], semble restreint dans ce contexte par la nécessité d'identifier un ou plusieurs bénéficiaires[2109]. Il diffère par ailleurs du *trust* de common law. En effet, la fiducie française consiste, sous réserve des dispositions du Code civil, à confier la gestion d'un patrimoine à un tiers[2110]. Elle n'aboutit donc pas à la dépersonnalisation qu'opère l'affectation du patrimoine lors de la constitution du *trust*. Du fait de cette spécificité de la fiducie anglo-saxonne, c'est à l'égard de celle-ci que sera recherché le potentiel pour la protection de la biodiversité urbaine. Cet objectif peut être l'objet de l'affectation d'un patrimoine (A), qui sera réalisée dans le cadre de la fiducie (B).

A. L'affectation d'un patrimoine aux fins de protection de la biodiversité urbaine

428. L'affectation d'un patrimoine à l'origine de la fiducie. L'article 1260 du Code civil du Québec (CCQ) définit la fiducie comme « un acte par lequel une personne, le constituant, transfère de son patrimoine à un autre patrimoine qu'il constitue, des biens qu'il affecte à une fin particulière et qu'un fiduciaire s'oblige, par le fait de son acceptation, à détenir et à administrer ». Le mécanisme de la fiducie repose donc sur l'affection du patrimoine et pas sur la conception de common law du droit de propriété. Cette approche permet ainsi de réconcilier le droit civil avec le mécanisme des fiducies, à la condition d'accepter qu'un patrimoine puisse ne pas avoir de

---

2106 *Loi du 19 février 2007 instituant la fiducie,* n° 2007-211, JORF n°44 du 21 février 2007, texte n°3.
2107 Article 2011 du Code civil français.
2108 Voir not. SOLEILHAC Thibaut. « La fiducie environnementale », *in* BILLET Philippe, HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde (dir.), *La protection de la biodiversité au carrefour des droits public et privé de l'environnement*, Journée d'étude de l'Institut de Droit de l'Environnement de l'Université Lyon 3, 2 février 2017. WERTENSCHLAG Bruno, BACROT Bruno, MOREAU Julien, « La fiducie en matière environnementale », AJDI, 2015, p. 748, CROZES, Amelia. « Les droits réels au service de l'intérêt environnemental : entre démembrements et obligations consenties ». *Droit et Ville*, n° 86, nº 2 (2018), pp. 183-204.
2109 Sans que ce soit pour autant rédhibitoire, voir *supra*, l'identification des bénéficiaires des servitudes environnementales.
2110 En tout cas en ce qui concerne ce qu'il convient de qualifier de fiducie-gestion, qui se distingue de la fiducie-sureté dont l'objet repose sur la conservation du patrimoine du constituant (aux fins de le transmettre, par exemple, aux bénéficiaires ultérieurement). Cette forme de fiducie semble moins appropriée à la protection de l'environnement (A. CROZES, 2018, préc. note 2108, p.194).

propriétaire mais un gardien et un administrateur. En d'autres termes, « le but assigné à une masse de biens assure leur unité en lieu et place de la personne et permet, de ce fait, de constituer un patrimoine sans sujet, c'est-à-dire sans le support d'une personne »[2111]. La fiction juridique de l'affectation permet de concevoir le patrimoine détaché de la notion de propriétaire. Le fiduciaire est en effet chargé de s'assurer que le patrimoine qui fait l'objet de la fiducie soit utilisé en accord avec l'affectation prévue par le constituant, mais il n'exerce pas à l'égard de ce patrimoine les mêmes droits qu'un propriétaire. Il ne peut notamment pas le céder durant toute la durée de l'affectation. À cet égard, le CCQ est catégorique : « Le patrimoine fiduciaire, formé des biens transférés en fiducie, constitue un patrimoine d'affectation autonome et distinct de celui du constituant, du fiduciaire ou du bénéficiaire, sur lequel aucun d'entre eux n'a de droit réel »[2112]. La seule issue à cette inaliénabilité se situe alors dans le déclassement du bien, notamment en supprimant son affectation à un service public. Dans le cas de la fiducie au Québec, seul le juge dispose du pouvoir de modifier l'affectation du patrimoine fiduciaire[2113].

429. La protection de l'environnement par des fiducies d'utilité sociale. Le CCQ prévoit trois types de fiducies : les fiducies personnelles, d'utilité privée ou d'utilité sociale[2114]. Pour la protection de la biodiversité urbaine, ce sont ces dernières qui semblent les plus pertinentes. Celles-ci sont en effet consacrées à la poursuite d'« un but d'intérêt général, notamment à caractère culturel, éducatif, philanthropique, religieux ou scientifique »[2115]. Il est notable que le caractère environnemental ne soit pas cité parmi ces motifs, mais cette rédaction laisse la liste ouverte et il semble indéniable qu'il puisse remplir le critère de l'intérêt général. Par ailleurs, la LCM prévoit expressément que « toute municipalité locale peut confier à une fiducie d'utilité sociale, qu'elle a constituée à des fins environnementales, la réalisation de travaux relatifs à un immeuble découlant d'un [programme de réhabilitation de l'environnement] »[2116]. Une fiducie d'utilité sociale peut ainsi être constituée pour la protection de la biodiversité urbaine, ce qui entraine plusieurs conséquences quant à son régime.

430. Évolution de l'affectation. De manière remarquable, les fiducies d'utilité sociale, contrairement aux fiducies personnelles, peuvent être perpétuelles[2117]. Dans ce cas de figure, le

---

2111 FRENETTE François, « Les patrimoines sans titulaire ayant droit de cité au Code civil du Québec », in *Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Beaulne*, Wilson & Lafleur, 2018, p. 109.
2112 Article 1261 du CCQ. À cet égard, l'affectation et ses conséquences juridiques rappellent le régime du domaine public en droit français, dont la personne publique « propriétaire » ne peut disposer librement.
2113 Article 1294 du CCQ.
2114 Article 1266 du CCQ.
2115 Article 1270 du CCQ.
2116 Article 20 de la LCM.
2117 Article 1273 du CCQ.

caractère fixe de l'affectation doit être nuancé. Afin d'assurer la pérennité d'une fiducie et de l'affectation de son patrimoine, il est en effet nécessaire de prévoir des possibilités d'adapter cette dernière. Le droit québécois prévoit ici une solution originale : le contrôle effectué par le juge peut s'étendre à un pouvoir d'interprétation créative. Ainsi,

> *« Lorsqu'une fiducie a cessé de répondre à la volonté première du constituant, notamment par suite de circonstances inconnues de lui ou imprévisibles qui rendent impossible ou trop onéreuse la poursuite du but de la fiducie, le tribunal peut, à la demande d'un intéressé, mettre fin à la fiducie; il peut aussi, dans le cas d'une fiducie d'utilité sociale, lui substituer un but qui se rapproche le plus possible du but original »*[2118]

Le juge est donc détenteur du pouvoir d'éteindre une fiducie dont le but original aurait disparu ou serait devenu impossible ou trop onéreux à poursuivre. Mis à part cette hypothèse péremptoire, il est intéressant de relever la latitude dont il dispose cependant pour préserver la fiducie, en modifiant l'affectation. Dans le cas de la protection de la biodiversité urbaine, il est possible d'imaginer l'exemple d'une fiducie constituée pour protéger une espèce endémique sur un terrain, puis une intervention du juge pour étendre cette affectation à la protection de la biodiversité à la suite d'une éventuelle disparition de l'espèce dans les écosystèmes concernés. Dans le contexte du changement climatique, qui laisse présager des circonstances « inconnues » ou « imprévisibles » du constituant, une telle option d'évolution et d'adaptation des fiducies établies à des fins environnementales est indéniablement salvatrice.

431. Financement de la fiducie. Si le juge peut préserver ou éteindre une fiducie dont l'exécution devient trop onéreuse, il est cependant nécessaire d'anticiper la question du financement de celle-ci. Le fiduciaire ne peut en effet raisonnablement assurer sans ressources la pérennité d'une fiducie environnementale, *a fortiori* si elle est perpétuelle. Afin de ne pas avoir à recourir au juge pour modifier l'affectation de la fiducie, le constituant devra donc, lors de la constitution de celle-ci, prévoir des moyens à la disposition du fiduciaire. Il est possible, c'est le cas le plus fréquent, d'affecter au patrimoine de la fiducie des moyens financiers pour permettre sa mise en œuvre en parallèle de l'affectation de biens immeubles[2119]. Par ailleurs, l'article 1270 du CCQ prévoit qu'une fiducie d'utilité sociale « n'a pas pour objet essentiel de réaliser un bénéfice ni d'exploiter une entreprise ». Il ressort de cette rédaction qu'une telle activité économique parallèle à l'intérêt général poursuivi par la fiducie n'est pas exclue, dès lors qu'elle est accessoire dans l'affectation du patrimoine. Il est donc possible d'imaginer que le fiduciaire tire un revenu lié à son activité de protection de l'environnement, par la vente de droits d'entrée par exemple. Enfin, il faut noter la

---

[2118] Article 1294 du CCQ (nos soulignements).
[2119] V. DUPONT *et al*, 2021, préc. note 1664 p. 1164.

possibilité ouverte à toute personne d'« augmenter le patrimoine fiduciaire en lui transférant des biens par contrat ou par testament »[2120]. Les biens ainsi transférés rejoignent le patrimoine affecté de la fiducie, sans pour autant que le donateur ne gagne la qualité de constituant de la fiducie. En parallèle, les fiducies d'utilité sociale peuvent être reconnues comme « organisme de bienfaisance enregistré auprès de l'Agence du revenu du Canada »[2121], ce qui les rend habilitées à recevoir des dons susceptibles de crédits d'impôt.

432. Contrôle du fiduciaire. Il reste cependant que l'affectation du patrimoine ne suffit pas unilatéralement à assurer la réalisation du but pour lequel la fiducie a été créée. Un contrôle des actions du fiduciaire est ainsi nécessaire. Dans le cas des fiducies personnelles, ce droit de contrôle appartient au constituant, à ses héritiers, ou au bénéficiaire. Cette solution simple ne peut s'appliquer dans la situation des fiducies d'utilité sociale, où aucun bénéficiaire n'est nécessairement désigné au moment de la constitution. Le CCQ renvoie à la loi pour désigner les cas et les personnes ou organismes responsables du contrôle de ces fiducies[2122]. Ceux-ci disposent du pouvoir d'obliger le fiduciaire à « permettre l'examen des dossiers de la fiducie et fournir tout compte, rapport ou information qui lui est demandé »[2123]. Les dispositions complémentaires nécessaires pour désigner ces personnes ou organismes de surveillance sont malheureusement toujours absentes[2124]. Faut-il en conclure que les fiducies d'utilité sociale sont vouées à échapper à tout contrôle ? Sur ce point, il faut notamment en référer au refus des juges de common law de reconnaitre l'existence de *trusts* sans moyens de surveillance. Depuis 1804 et l'affaire *Morice c. Bishop of Durham*[2125], ce critère du contrôle est retenu pour distinguer le *trust* de la propriété « car un pouvoir discrétionnaire de disposer serait la propriété et non une fiducie »[2126]. En tout état de cause, le juge dispose donc toujours du pouvoir de contrôler et sanctionner les agissements du fiduciaire. Ce pouvoir semble néanmoins illusoire en l'absence de la possibilité de demander des comptes à celui-ci. Le CCQ ouvre cependant la voie à l'action contentieuse à l'encontre du fiduciaire pour :

> *« le constituant, le bénéficiaire ou un autre intéressé [qui peut], malgré toute stipulation contraire, agir contre le fiduciaire pour le contraindre à exécuter ses obligations ou à faire un*

[2120] Article 1293 du CCQ.
[2121] V. DUPONT *et al*, 2021, préc. note 1664, p. 1164.
[2122] Article 1287 du CCQ.
[2123] Article 1288 du CCQ.
[2124] Il faut noter que le législateur a cependant parfois prévu de manière sectorielle un tel contrôle. Par exemple, dans la LQE, à l'égard des fiducies d'utilité sociale constituées par les exploitants de toute installation d'élimination des matières résiduelles. Celles-ci sont en effet sous la surveillance du gouvernement (article 56 de la LQE, préc. note 340).
[2125] Cour de Chancellerie (RU), *Morice c. Bishop of Durham*, 180, 9 Ves 399, confirmée en appel par la Haute Cour de Chancellerie (1805, 10 Ves 522)
[2126] *Ibid.,* point 404 (« for an uncontrollable power of disposition would be ownership and not trust », notre traduction).

acte nécessaire à la fiducie, pour lui enjoindre de s'abstenir de tout acte dommageable à la fiducie ou pour obtenir sa destitution »[2127]

À l'égard des fiducies constituées pour la protection de la biodiversité urbaine, cette référence au tiers intéressé n'apporte que peu de sécurité juridique. Il peut en effet s'agir de la municipalité, d'associations de quartiers, d'associations de protection de l'environnement ou même du ministère. Ces différentes hypothèses dépendent cependant de la justification d'un intérêt à défendre, qui ne serait alors qu'« un intérêt objectif, un intérêt dans la cause, ressemblant davantage à l'intérêt moral du constituant et ses héritiers qu'à un droit subjectif lésé »[2128]. Hormis des cas plus topiques comme celui du créancier du fiduciaire[2129], ou de la mise en œuvre de sa responsabilité en tant que gardien des biens du patrimoine affecté, il semble difficile de rattacher la surveillance de la fiducie à un intérêt subjectif, direct et personnel. Comme souvent en matière de justice environnementale, la preuve de l'intérêt à agir peut constituer un obstacle pour l'accès au prétoire.

B. La réalisation de l'affectation du patrimoine

433. La contractualisation de mesures de surveillance et de contrôle. Plusieurs solutions peuvent cependant être envisagées afin de prévoir des mécanismes de contrôle malgré les faiblesses du dispositif législatif. En premier lieu, le constituant peut, dès l'acte constitutif de la fiducie, confier expressément son contrôle à des personnes ou organismes, comme une municipalité, qu'il désigne. Il peut de surcroit imposer des redditions de comptes régulières ou des mécanismes d'audit au bénéfice de ces contrôleurs extérieurs. Ces dispositions contractuelles, si elles sont supplétives à celles du CCQ, ne sont cependant pas dénuées d'efficacité. Dès lors que l'acte constitutif désigne de telles personnes ou organismes pour assurer la surveillance de la fiducie, il sera plus aisé pour ceux-ci de revendiquer un intérêt à agir contre le fiduciaire défaillant ; ceci même dans l'hypothèse où ce dernier est réticent à se soumettre au contrôle qui fait pourtant partie des conditions d'organisation de la fiducie. En dehors de cette solution, il est aussi possible pour le constituant de prévoir, à l'occasion de la désignation du fiduciaire, un collège dévolu à cette charge.

434. Le fiduciaire peut en effet être toute personne physique ou, lorsqu'elle est habilitée en ce sens par la loi, morale. Cette autorisation légale est avant tout réservée aux sociétés de fiducie et délivrée par l'autorité des marchés financiers selon des critères et une procédure qui semble la

---

[2127] Article 1290 du CCQ.
[2128] POPOVICI Alexandra, « Droits de regard : la fiducie dans le Code civil du Québec », in *Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Beaulne*, Wilson & Lafleur, 2018, p. 232.
[2129] *Ibid.*, p. 231.

réserver à des groupes financiers[2130]. Le constituant peut désigner plusieurs fiduciaires[2131] et prévoir le « mode de leur désignation ou de leur remplacement »[2132]. Lorsqu'il n'est pas seul à remplir ce rôle, il peut lui-même faire partie des fiduciaires[2133]. Dans le cadre de la fiducie à des fins de protection de la biodiversité urbaine, il est donc possible d'imaginer que le collège des fiduciaires intègre le constituant, mais aussi des représentants de la municipalité et d'associations de représentants des citoyens ou de protection de l'environnement. Il faut ici relever que si les municipalités et les associations ne disposent pas de l'autorisation légale de se constituer comme fiduciaires, le constituant peut cependant désigner des personnes physiques qui les représenteront en vertu de leur fonction (ex. : maire, président d'association, etc.)[2134]. Un collège ainsi désigné peut assurer une gouvernance plus transparente de la fiducie et réduire le risque d'un contrôle difficile des fiducies d'utilité sociale.

435. CONCLUSION DU PARAGRAPHE. L'hypothèse de la constitution de fiducies pour la protection de la biodiversité urbaine ouvre des opportunités intéressantes, qui peuvent s'adapter aux situations locales. Le constituant peut en effet être une personne privée qui souhaite pérenniser une protection sur son terrain, ou dédier une somme d'argent à l'organisation et la mise en œuvre de programmes de protection de la biodiversité urbaine. Elle peut être aussi le fruit d'une volonté similaire de la part d'une municipalité, qui s'assure ainsi que les actions menées dans le cadre de la fiducie sortent des agendas électoraux[2135]. Des doutes peuvent subsister cependant sur le caractère limitatif de l'article 20 de la LCM[2136], notamment quant à savoir si les municipalités peuvent constituer de telles fiducies à des fins autres que la réhabilitation de l'environnement (ex. : la dépollution des sols). Il semble cependant, à la lecture de la terminologie utilisée (« […] qu'elle a constitué à des fins environnementales ») et des rédactions précédentes[2137] qui prévoyaient expressément la possibilité de constituer des fiducies à ces fins, que le législateur n'a pas cherché à limiter cette possibilité pour l'avenir. En témoigne aussi la place dans la LCM de cette disposition, qui figure en introduction de la partie consacrée aux compétences environnementales des municipalités et n'est pas limitée à celle consacrée à la réhabilitation des

---

2130 Voir en ce sens les articles 17 à 28 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, RLRQ, c. S-29.02.
2131 Article 1276 du CCQ.
2132 *Ibid.*
2133 Article 1275 du CCQ.
2134 V. DUPONT *et al.*, 2021, préc. note 1664 p. 1165.
2135 *Ibid.*, p. 1164. En ce sens également, voir MARCHAND Marie-Anne, « Les fiducies d'utilité sociale, synthèse de connaissances », Territoires innovants en économie sociale et solidaire (TIESS), 2019, p. 24.
2136 En ce sens, voir ST-AMOUR Jean-Pierre, « Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales », *Dévelopements récents en droit municipal*, n°412, 2016.
2137 En ce sens, voir V. DUPONT *et al*, 2021, préc. note 1664 p. 1166.

terrains pollués[2138]. D'autre part, selon une interprétation plus restrictive, les municipalités ne pourraient cependant pas être constituantes d'une fiducie environnementale[2139], mais seulement représentées au sein des fiduciaires.

Par ailleurs, la flexibilité assurée au constituant dans la composition du collège des fiduciaires permet d'intégrer une vaste représentation des intérêts locaux et de garantir le respect de son projet original. Dans ce sens, l'expérimentation américaine des *land trust* montre l'apport que ceux-ci peuvent représenter dans la création d'une solidarité territoriale :

> *« Bien qu'elles ne doivent pas être considérées comme une solution miracle aux conflits locaux liés à l'utilisation des terres, les fiducies foncières ont le potentiel de contribuer significativement à la conservation des ressources communes. Pour ce faire, elles doivent se concentrer sur l'aspect de confiance* [trust en version originale] *dont elles tirent le nom, en établissant une relation de confiance à la fois avec les propriétaires fonciers locaux et la communauté locale sur le long terme »*[2140]

436. CONCLUSION DE LA SECTION. Le droit des biens offre des opportunités pour la protection de la biodiversité urbaine. Il permet d'envisager, par la contractualisation, la matérialisation de la fonction environnementale de la propriété. Au Québec comme en France, les servitudes peuvent imposer des restrictions au propriétaire mais restent limitées à ce type d'obligation. Cette limitation est dépassée en France par le dispositif d'obligation réelle environnementale, qui rend possible d'imposer la mise en œuvre de mesures actives pour la protection de la biodiversité urbaine. Par ailleurs, la fiducie du droit québécois, inspirée du *trust* de common law, intègre en droit civil une approche différente de celle du démembrement. Elle repose en effet sur l'affectation, qui fonctionnalise véritablement la propriété, en constituant un patrimoine donc la fonction peut être consacrée à la protection de la biodiversité urbaine.

[2138] *Ibid.*

[2139] Une autre interrogation peut émerger, quant à l'interdiction faite aux municipalités d'aliéner leurs biens à titre gratuit sauf disposition contraire (voir notamment : Cour supérieure du Québec, *Régie intermunicipale du parc industriel de Beauce Amiante c. Dava inc.*, 2008 QCCS 5919). Cette question peut être écartée lorsqu'est retenue une interprétation large de l'article 20 de la LCM -qui constitue alors l'exception légale nécessaire-. Hormis cette hypothèse, le débat doctrinal s'oriente autour de la qualification de l'affectation au patrimoine fiduciaire, qui ne serait « ni une cession, ni une aliénation, ni une appropriation par un tiers » dès lors que la notion de propriétaire disparait (En ce sens : MOREAU Rémi, « Les secrets des fiducies d'utilité sociale », ateliers sur la conservation des milieux naturels, Rendez-vous 2010, Québec, 12 mars 2010, tel que cité par V. DUPONT *et al*, 2021, préc. note 1664 p. 1166).

[2140] « While they should not be seen as a magic answer to local land use conflicts, land trusts have the potential to make a major contribution to the conservation of common property resources. In order to do this, they must focus on the trust side of their name, building trust both with local landowners and the local community over the long term » (notre traduction). HILTS Stewart, MITCHELL Peter et WOOD Matt, « Bucking the free market economy; using land trusts for conservation and community-building », Alternatives, vol. 19 n°3, mai-juin 1993, p. 21.

438. CONCLUSION DU CHAPITRE.

L'usage du contrat comme instrument à la disposition des pouvoirs publics pour la poursuite de l'intérêt général n'est ni nouveau ni exceptionnel. Il peut cependant renouveler l'action publique en faveur de la protection de l'environnement. La place que lui accordent l'État et les collectivités territoriales montre des évolutions dans la gouvernance, qui se fait de manière plus négociée. Les causes de ce changement de paradigme peuvent reposer sur un affaiblissement des acteurs qui auparavant passaient uniquement par des actes unilatéraux, ou une montée en puissance de la place d'autres acteurs. Les villes en premier lieu semblent devenir des interlocutrices à la croisée des chemins entre l'État et les citoyens. Par la contractualisation, elles peuvent créer des partenariats avec le premier et accompagner les initiatives émanant des seconds. Plus encore, les instruments contractuels issus du droit privé permettent de renouveler les modalités de protection de l'environnement. Ils offrent des opportunités aux personnes privées, y compris sans le concours des pouvoirs publics, d'inscrire leurs initiatives dans le droit et de les pérenniser.

Le contrat permet donc à la fois de créer des instances de concertation et des solutions négociées, mais aussi de consolider l'expression des volontés individuelles. Il procède ainsi d'une dynamique du droit qui substitue une gouvernance descendante à une gouvernance plus ascendante, « la forme législative "impériale" s'imposant du sommet à une base relativement passive a été complétée par une forme "émanée" s'appuyant directement sur des groupes d'intérêts organisés de la société civile et collaborant avec les instances étatiques »[2141].

L'instrument contractuel repose sur la rencontre de volontés de parties au contrat. L'envisager dans le cadre de cette recherche fait apparaitre la nécessité d'identifier des bénéficiaires de la protection de la biodiversité urbaine. Si les villes peuvent sembler être les cocontractantes naturelles de telles conventions, il est possible d'envisager d'autres hypothèses, comme la formation de contrats entre voisins ou entre propriétaires à l'échelle d'un quartier. Ces conjectures illustrent comment, à travers le contrat, la protection de la biodiversité urbaine peut matérialiser les liens de solidarité écologique à différentes échelles de la ville.

La nécessité de négocier le droit relève d'une démarche d'incitation. Dans ce cadre, les instruments financiers et fiscaux peuvent contribuer à l'encouragement d'initiatives volontaires, à condition d'être pensés en adéquation avec l'enjeu que représente la protection de la biodiversité urbaine.

[2141] P. LASCOUMES, 1993 préc. note 126, p. 49.

Chapitre II. La prise en compte de la biodiversité urbaine par le droit financier et fiscal local

Les paradigmes juridiques de la relation sociétés/nature qui coexistent dans le monde se divisent en deux grands ensembles comprenant, d'un côté ceux qui se définissent sur la prévalence d'une logique marchande, et de l'autre ceux qui sont axés sur la prévalence d'une logique territoriale. Les représentations des sociétés et les valeurs qu'elles accordent aux éléments de la biosphère ne sont, bien entendu, que le miroir de la régulation juridique en vigueur. La catégorisation des choses reste finalement délimitée au sein de ces deux ensembles.

Olivier BARRIÈRE[2142]

439. Le rapport entre la protection de la biodiversité urbaine et le droit de propriété a fait l'objet de développements précédents[2143]. Il a été notamment évoqué les contradictions potentielles entre la conception absolutiste du droit de propriété et la fonction environnementale de celle-ci en ville. Il faut en effet constater que la propriété immobilière est aujourd'hui associée dans les sociétés occidentales à une logique marchande qui valorise l'usage du sol (réduit à sa qualité de bien foncier). De cette conception découle des constructions juridiques qui contribuent à perpétuer un modèle[2144]. Ainsi, il est possible de dire qu'il existe un modèle économique du foncier, qui représente le processus par lequel la propriété foncière est valorisée économiquement. Ce modèle est associé à une fiscalité locale attribuant aux villes un rôle d'organisation de cet usage du sol et d'accompagnement des aménagements. Dans ce cadre, la protection de la biodiversité urbaine peut être perçue comme un coût pour les villes et les propriétaires. Cette dévaluation économique va alors constituer un frein à la mise en œuvre d'instruments négociés. L'approche marchande de la propriété s'oppose, selon Olivier Barrière, à une conception du fonds immobilier comme un territoire. Dans le cadre de cette approche, le rapport entre les humains et leur milieu de vie découle d'une identité socio-culturelle ; le bien est appréhendé en termes d'utilités, qui peuvent comporter

---

[2142] BARRIÈRE Olivier. « Du droit des biens au droit des utilités : les services écosystémiques et environnementaux au sein de la régulation juridique des socio-écosystèmes : Une assiette révisée de la propriété sur les utilités environnementales (dimension anthropo-juridique du droit foncier et des ressources naturelles) », *in L'agriculture et les paiements pour services environnementaux : quels questionnements juridiques ?,* L'Univers des Normes, Rennes : Presses universitaires de Rennes (2019), pp.127-169, à la p.131.

[2143] Voir *supra*, L'étendue du droit de propriété face à la protection de la biodiversité urbaine, p. 142.

[2144] La réflexion par le modèle implique nécessairement une certaine simplification. Il est en effet possible de définir le modèle comme la « représentation simplifiée d'un processus, d'un système » REY-DEBOVE Josette, REY Alain, *Nouveau petit Robert, dictionnaire de la langue française*, mars 1994, entrée « modèle ».

des bénéfices partagés et des bénéfices individuels[2145]. La protection de la biodiversité urbaine pourrait bénéficier de cette approche, notamment par le biais du concept économique des services écosystémiques. Ceux-ci peuvent en effet contribuer à mettre en évidence une utilité collective apportée par les écosystèmes urbains ; ils participent alors à la conceptualisation des liens de dépendance entre les citadins et la biodiversité urbaine. Sans complètement sortir d'une logique marchande, certainement ancrée dans les systèmes juridiques et économiques occidentaux, ce renouvellement des justifications de la protection de la biodiversité urbaine infuse la logique d'un rapport territorial à la nature en ville. Dans le cadre de ces développements, il s'agira ici d'interroger comment la logique marchande structure les dispositifs financiers et fiscaux locaux (Section 1). L'analyse portera ensuite sur la valorisation économique de la protection de la biodiversité urbaine par la rémunération des utilités collectives qu'elle représente (Section 2).

[2145] O. BARRIÈRE, 2019, *op.cit.* note 2142.

Section 1 L'inadéquation des modèles financiers et fiscaux à l'objectif de protection de la biodiversité urbaine

440. La notion de rendement (au sens financier du terme), traduite dans le modèle économique actuel du foncier, induit une tendance à l'artificialisation, accentuée par un modèle fiscal des villes qui suit cette dynamique (§1). Il est possible d'observer cependant que la fiscalité peut être mobilisée pour protéger la biodiversité urbaine, elle a été progressivement intégrée en droit québécois et français (§2).

§1. Un modèle financier et fiscal construit sur le rendement du foncier

441. La propriété immobilière porte des dynamiques qui ne sont pas intrinsèquement convergentes avec la protection de la biodiversité. Le foncier est conçu comme pourvoyeur de revenus, lesquels vont dépendre de l'usage du sol. Très concrètement, les propriétés foncières bâties ont une valeur économique et une rentabilité plus importante que les propriétés non bâties[2146], conduisant à ce que les propriétaires privilégient *de facto* un investissement en faveur des premières. Le modèle économique du foncier dépend alors fortement de l'artificialisation des sols (A), logique qui se retrouve dans les modalités de calcul des prélèvements fiscaux perçus par les villes (B).

A. Un modèle économique de la propriété foncière incitant à l'artificialisation

442. **La propriété immobilière intégrée dans un modèle économique.** Le « modèle économique » est entendu ici comme un *business model,* parfois traduit comme modèle d'affaire, qui désigne un « schéma de développement qu'envisage d'adopter une entreprise [ou un agent économique]. Il indique l'origine et le mode d'obtention du chiffre d'affaire, la stratégie de rentabilisation »[2147]. Le modèle économique porte un objectif de retour sur investissement et de rentabilité des investissements. Parmi ceux-ci, la propriété immobilière représente, selon l'analyse économique dominante[2148], un moyen de créer une rente, définie comme « un revenu issu du droit

---

[2146] Voir *infra*, §450.
[2147] SILEM Ahmed, GENTIER Antoine et ALBERTINI Jean-Marie, *Lexique d'économie*, Dalloz, 2016, entrée "business model", p. 112.
[2148] Voir notamment, pour une remise en question de cette approche : SADIGH Elie, « L'analyse économique de la propriété », in *La propriété: le propre, l'appropriation*, Ellipses, 2004. L'auteur estime en effet que les revenus perçus au moyen de la propriété foncière ne découlent pas d'un service et par conséquent ne créent pas de richesse dans l'économie de marché.

de propriété et non du travail »[2149]. Les investissements réalisés sur ces propriétés ont donc pour objectif de maximiser les revenus qu'elles produisent. Cette recherche de rentabilisation traduit la mise en œuvre, par les propriétaires, de leur droit de libre exploitation (*fructus*). Force est de constater que si, du point de vue de la théorie civiliste, les propriétaires jouissent tant de la liberté d'exploiter que de ne pas exploiter leur bien[2150], la réalité économique des espaces naturels les pousse à préférer la première option.

443. L'influence de la fiscalité sur le rendement du foncier. Guillaume Sainteny met ainsi en avant des tendances de consommation d'espaces naturels induites par le modèle économique du foncier, notamment au travers de la valorisation financière des revenus générés par les propriétés privées[2151]. Le calcul de cette valorisation financière repose sur la notion de rendement, qui peut être défini comme l'« efficacité […] d'une dépense ou d'un placement financier, mesurée par le surplus obtenu par rapport […] à la dépense engagée ou à l'argent apporté »[2152]. Le rendement net des investissements fonciers est donc calculé sur les revenus générés par les propriétés foncières, après imposition. Le rendement est donc lié au régime fiscal applicable aux différents types de propriétés. La fiscalité locale peut, si elle est supérieure au revenu tiré de l'exploitation du foncier (ou non, le revenu étant alors nul), créer des situations de rendement négatif.

444. La protection de la biodiversité causant un rendement faible ou négatif. Cette observation est particulièrement vraie en France, où les prélèvements applicables au foncier bâti et non-bâti sont similaires, alors que les revenus tirés de ce dernier sont très largement inférieurs à ceux issus du premier[2153]. Cette situation conduit à rendre « systématiquement négatif le rendement

---

[2149] VÉDIE Henri-Louis, MOSCHETTO Bruno et GARREC René, *Dictionnaire introductif à l'économie*, Séfi, 2004, p. 320.
[2150] En effet, le droit d'exploiter sa propriété s'accompagne du droit de ne pas l'exploiter. Voir : SÉRIAUX Alain, « Propriété », *Répertoire de droit immobilier*, Dalloz, 2022, actu. 2024, § 64 et s. ; v. également « Nul n'est tenu de s'enrichir. Une analyse économique du droit de propriété », *in Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel*, 2013, Bruylant, p. 703. Ce droit de ne pas exploiter connait lui-même des exceptions pour des catégories particulières de biens, comme les fonds ruraux ou les fonds de commerce (voir en ce sens : ALBIGES, Vincent, « L'obligation d'exploiter un bien », *RTD civ.* 2014, p. 795 ; aussi, la thèse en cours de VAILLANT Roxane, *L'obligation d'exploiter un bien*, Thèse en droit privé et sciences criminelles, Université de Montpellier, [en cours]).
[2151] Voir not. SAINTENY Guillaume, « Fiscalité et biodiversité », Fondation pour la recherche sur la biodiversité, septembre 2018 (en ligne, accès le 12/09/2024 : https://www.fondationbiodiversite.fr/wp-content/uploads/2019/12/FRB-Note-Guillaume-Sainteny-Fiscalite-biodiversite.pdf); SAINTENY Guillaume, « La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ? », *Annales des Mines - Responsabilité Environnement*, n° 91, 2018, pp. 41-45 ; SAINTENY Guillaume, « Fiscalité du patrimoine, fiscalité locale, éco-fiscalité : le triptyque de la réforme annoncée », *Annales des mines*, juillet 1998, p.15. SAINTENY Guillaume et DUPUIS Louis, « La taxation des terres agricoles en Europe : approche comparative », Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité, septembre 2022, 38 p.
[2152] Alternatives économiques, dictionnaire de l'économie, entrée « rendement » [en ligne, accès le 14/02/2022].
[2153] SAINTENY Guillaume, 2018, « La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ? », *op. cit.* note 2151, p. 43.

annuel après impôts du foncier non bâti non productif de revenu »[2154]. Ce contexte dissuade les propriétaires de préserver des espaces naturels sur leur bien :

> *Pour faire face à une telle imposition fiscale, sur des biens fonciers non bâtis au rendement brut déjà très faible, il s'avère donc nécessaire d'accroître leur rendement (par une exploitation plus intense, ce qui va à l'encontre des souhaits d'une extensification), d'en changer la substance (constructibilité/urbanisation) ou d'en amputer une partie, c'est-à-dire de morceler les espaces naturels ou de s'en défaire.*[2155]

Le sol est donc aujourd'hui intégré dans un système économique dans lequel il représente une opportunité d'investissement afin de constituer une rente. Dans cette optique, les investissements fonciers doivent générer un rendement net positif, qui peut être obtenu soit en diminuant les charges, notamment fiscales, soit en augmentant le revenu généré par les terrains. Cette dernière option oriente le choix des investisseurs vers l'artificialisation, car les valeurs locatives du foncier bâti sont plus importantes que le non-bâti[2156]. Les propriétaires ne souhaitant pas spéculer sur le foncier pour maximiser leur profit seront cependant aussi contraints par une fiscalité qui peut rendre chère l'option de ne pas tirer de rendement de leur propriété. Dans ce cadre, la conservation de la biodiversité représente un coût, car ils n'en tirent peu ou pas de revenu mais sont tout de même assujettis à des taxes foncières[2157]. De nouveaux usages du foncier se dessinent cependant, notamment dans une logique de compensation, qui pourraient permettre de concilier la génération de revenus avec la protection de la biodiversité[2158]. L'optimisation du revenu engendré par le foncier est un des moyens d'augmenter la rentabilité, tout comme la diminution des charges fiscales. Il apparait néanmoins qu'à cet égard, le modèle fiscal des municipalités peut, lui aussi, favoriser la tendance à l'artificialisation.

2154 *Ibid.*

2155 SAINTENY Guillaume, « La fiscalité de la biodiversité existe-t-elle ? », *Annales des Mines - Responsabilités Environnement*, n° 68, 2012, p. 29.

2156 *Ibid.*

2157 Voir en ce sens, par exemple, la position du Conseil constitutionnel à l'égard de l'abattement de 75% de la valeur des bois et forêts gérés durablement dans le calcul de l'impôt sur la fortune immobilière en 2018.à l'occasion du contrôle a priori de la Loi de finance, le Conseil a en effet estimé que cette mesure était justifiée par le législateur par la volonté d'« inciter à l'acquisition et à la détention de biens, dont les rendements sont généralement faibles, qui présentent un intérêt particulier pour l'environnement » (Conseil constitutionnel, Loi de finance pour 2018, 28 décembre 2017, n°2017-458DC, §82 ; voir aussi le commentaire associé, pp.25-26).

2158 Voir Infra, Section 2

B. L'assiette foncière de la fiscalité locale incitant à aménager

445. De façon alternative à sa finalité traditionnelle de couverture des charges publiques, la fiscalité peut également être mobilisée par les autorités publiques afin d'encourager des comportements, soit en offrant des avantages fiscaux (exonérations, abattements, crédits d'impôts etc.) à des conduites vertueuses, soit en alourdissant le coût de conduites aux effets délétères[2159]. Ainsi, l'instrument incitatif peut être conçu « spécifiquement pour orienter les comportements à des fins de protection de l'environnement (entendue au sens large), comportements dont l'observation sera récompensée par une contrepartie, en l'occurrence évaluable en argent »[2160].

1. Typologie des dispositifs fiscaux en France et au Québec

446. Rapprocher les dispositifs fiscaux à l'aide de critères de comparaison. Établir une typologie commune des dispositifs fiscaux français et québécois peut être ardu. Il est cependant possible d'identifier des mécanismes similaires qui permettent de faire des rapprochements. Ainsi, selon Gilbert Tixier et Guy Gest, le prélèvement fiscal peut être défini comme : « un fait institutionnel, lié à l'existence d'un système social. C'est une obligation sociale dont la nature et l'étendue dépendent des conceptions de la société considérée et de l'idée qu'elle se fait du devoir et de la justice. Il n'a pas d'autre justification que celle du pouvoir dont il est l'une des manifestations »[2161]. Cette définition très large permet d'intégrer des outils variés existants dans le système français et québécois, bien que certains puissent par ailleurs être qualifiés de financiers plutôt que de fiscaux[2162]. C'est le cas des prélèvements perçus en rémunération de l'usage d'un service public et dont le montant est proportionné à l'utilisation dudit service (redevances en France[2163], tarifications au Québec[2164]). Il faut distinguer ces prélèvements de ceux exigés en contrepartie d'un service public ou de l'usage d'un équipement public sans que leur montant soit

---

[2159] COLIN Pierre, « Fiscalité environnementale et Constitution », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 43, 2014, p. 73 ; BABUSIAUX Christian, « La fiscalité comportementale : quelle place ? », *RFFP*, n° 138, 2017, p. 139.

[2160] DUFAL Rémy, Les incitations financières et fiscales en faveur des transitions énergétique et écologique des territoires, colloque « le(s) territoire(s) et le droit de l'environnement », 19 octobre 2018, Université Lyon 3, Lyon. Voir également DUFAL Rémy, 2023, *op. cit.*. note 1931 spéc. p. 54.

[2161] TIXIER Gilbert, GEST Guy, *Droit fiscal*, LGDJ, 3ème édition, 1981, p. 5.

[2162] Ainsi en est-il de la redevance pour services rendus, qui par son mode de calcul et son fait générateur s'éloigne d'un outil fiscal. Sans doute faut-il en conclure, à la suite des auteurs qu'il s'agit d'un prélèvement « *aux frontières de la fiscalité* » (*Ibid.*, p. 25).

[2163] Conseil d'État, 28 novembre 2018, n° 413839, « SNCF Réseau » ; Rec., p. 425 ; *AJDA*, 2019, p. 189, concl. G. ODINET ; *AJDA*., p. 595, note F. ALHAMA ; *Droit administratif,* n° 2, 2019, comm. 9, comm. G. ODINET ; *JCPA*, n° 17, 2019, 2125, comm. H. PAULIAT. V. également HERTZOG Robert, « Le prix du service public », *AJDA*, 1997, p. 55.

[2164] *Loi sur la fiscalité municipale* (LFM), RLRQ, c. F-2.1, art. 244.1 et suiv. ; Règlement sur les conditions aux restrictions applicables à l'exercice des pouvoirs de tarification des municipalités, L.R.Q. c. F-2.1, r. 3. Voir également l'article 6 al. 1 (2°) de la LCM. Voir BOUCHARD François, « La tarification municipale : un instrument juridique méconnu ! », *Développements récents en droit municipal* , vol. 265, 2007, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 157.

équivalent au coût du service (taxes en France[2165]), ou les prélèvements sans contrepartie (impôts en France et au Québec). Par ailleurs les dispositifs peuvent être distingués en fonction de leur affectation ou non. Si en France, l'affectation est plutôt l'exception que la règle[2166] et justifie que certaines taxes et impositions soient affectées et d'autres non, sans distinction de leur qualification, le droit québécois intègre cette possibilité en distinguant les taxes (non affectées) et les redevances règlementaires (affectées)[2167]. Le calcul des charges fiscales est établi à partir d'un fait générateur, qui détermine les situations dans lesquelles l'impôt est dû (comme la succession, l'achat immobilier, la construction) et d'une assiette, qui est la mesure retenue pour calculer la somme due par le contribuable. Le fait générateur d'une taxe foncière peut par exemple être la qualité de propriétaire à un instant donné et son assiette basée sur la valeur marchande de la propriété. En France, c'est la valeur locative cadastrale, qui permet de « représenter le revenu que rapporterait le bien s'il était loué »[2168]. À partir de ces éléments il est possible d'établir une typologie comparée des outils fiscaux en France et au Québec de la manière suivante :

Figure 8 : Rapprochement des dispositifs fiscaux québécois et français

		France	**Québec**
Fait générateur sans contrepartie		Impôt	Impôt
Fait générateur : usage d'un service ou d'un équipement public	**Lien de proportionnalité avec le coût ou le bénéfice**	Redevance	Tarification
	Pas de lien de proportionnalité	Taxe	Taxe
Affectation		Redevance*, imposition ou taxe affectée	Tarification*, redevance règlementaire

* Les redevances et tarifications sont, par leur lien avec le service public, nécessairement affectées.

Ce tableau n'a qu'une valeur indicative car il apparait que ces qualifications doctrinales ne sont pas systématiquement suivies par le législateur. Ainsi en est-il en France des « redevances » des agences

[2165] Voir en ce sens LAMARQUE, Jean, NEGRIN Olivier et AYRAULT Ludovic, *Droit fiscal général*, LexisNexis, 4ème édition, 2016, p. 77.
[2166] Loi organique relative aux lois de finances, n° 2001-692, 1er août 2001, JORF n°177 du 2 août 2001, article 2. PELLAS Jean-Raphaël, « Les impôts affectés : quelle légitimité ? », RFFP, n° 123, 2013, p. 115 et s.
[2167] LCV, art. 500.6 al. 2 ; CMQ, art. 1000.6 al. 2.
[2168] CABANNES Xavier, « La réforme des valeurs locatives cadastrales : et après ? », *RFDA*, 2020, p. 995.

de l'eau qui sont des impositions de toute nature[2169], ou au Québec des « taxes foncières spéciales » qui sont plutôt assimilées à des tarifications[2170].

2. *Des dispositifs fiscaux assis sur l'aménagement*

447. Interaction entre incitation des initiatives privées et revenus des villes. Un outil fiscal permettant d'inciter à la protection de la biodiversité urbaine doit donc agir positivement sur les leviers identifiés pour la promotion de la diversité biologique et négativement sur les comportements qui accentuent les menaces pour celle-ci en ville. Le recours à l'indice de Singapour est ici utile. Il permet en effet d'identifier immédiatement un indicateur purement financier : le budget consacré à la biodiversité[2171]. D'emblée, une problématique se dessine, à savoir l'intégration du coût de la protection de la biodiversité urbaine dans la balance budgétaire des villes. Certaines interventions des municipalités en faveur de la biodiversité urbaine engendrent de toute évidence des dépenses qui nécessitent d'être financées. Dès lors, la protection de la biodiversité urbaine peut représenter un nouveau poste de dépense pour les villes. Dans un contexte de gel des dotations budgétaires, leur dépendance aux ressources fiscales est accentuée. De ce constat émerge une tension entre l'éventuelle volonté d'établir des incitations fiscales et la nécessité de financer les actions non environnementales des municipalités. Cette tension peut être accentuée par l'assiette d'une partie de la fiscalité locale. En effet, lorsque la base de calcul des dispositifs fiscaux est fondée sur la valeur locative ou la valeur de vente des biens immobiliers, une relation se crée entre le modèle économique du foncier exposé précédemment et les ressources fiscales potentielles. Si le revenu qui peut être tiré d'un bien immobilier détermine la somme des impôts perçus par les villes, leurs ressources peuvent devenir dépendantes de la rentabilité du foncier sur leur territoire. Ce contexte peut induire une tendance à l'aménagement. Une partie de la fiscalité locale en France et au Québec est justement assise sur la valorisation économique du foncier.

[2169] Le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs, dans sa décision du 22 juin 1982 retenu la qualification d'imposition de toute nature en ce qui concerne ces redevances (Conseil constitutionnel, 22 juin 1982, n° 82-124 L, « Nature juridique des dispositions du premier alinéa de l'article 13 et du deuxième alinéa de l'article 14 de la Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution » ; *Rec.,* 1982, p. 98). Le législateur a attendu 2006 pour réformer ce régime (Voir en ce sens : CAUDAL Sylvie, COHENDET Marie-Anne, « *Les agences financières de bassin* », Cahiers du CNFPT, n° 38, avril 1993, pp. 14-23 ; CAUDAL Sylvie, JANIN Patrick, « *La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques entre volontarisme et renoncements* », Droit administratif, n° 4, 2007.

[2170] Voir *infra* §457.

[2171] Indicateur n°15. Il faut relever l'équivalent national de cet indicateur en France, matérialisé par l'« effort financier national pour la préservation de la biodiversité et des paysages » (indicateur SNB-C09-12-DNB1) compilé par le Conseil général au développement durable dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité. Cet indicateur a pour objet de présenter « les montants alloués (publics et privés) chaque année à la protection de la biodiversité et des paysages » (Nature France, « effort financier national pour la biodiversité » en ligne, accès le 09/09/2024 : https://naturefrance.fr/indicateurs/effort-financier-national-pour-la-biodiversite).

448. L'assiette de la taxe foncière au Québec. En effet, au Québec la taxe foncière, qui représente près de la moitié des revenus des municipalités[2172], est une taxation imposée aux propriétaires fonciers sur leur territoire. Son assiette repose sur la valeur cadastrale des propriétés, qui est calculée d'après une évaluation foncière menée par la MRC ou la ville lorsque celle-ci est régie par la LCV[2173]. Cette valeur est inscrite dans un registre appelé « rôle d'évaluation foncière ». Elle représente la valeur réelle d'une propriété immobilière - l'« unité d'évaluation » -, estimée de la manière suivante :

> *« La valeur réelle d'une unité d'évaluation est sa valeur d'échange sur un marché libre et ouvert à la concurrence, soit le prix le plus probable qui peut être payé lors d'une vente de gré à gré dans les conditions suivantes:*
> *1° le vendeur et l'acheteur désirent respectivement vendre et acheter l'unité d'évaluation, mais n'y sont pas obligés; et*
> *2° le vendeur et l'acheteur sont raisonnablement informés de l'état de l'unité d'évaluation, de l'utilisation qui peut le plus probablement en être faite et des conditions du marché immobilier. »* [2174]

Cette méthode de calcul permet de s'approcher de manière réaliste du prix de vente d'une propriété foncière. Elle entraine cependant un effet pervers, en ce que des municipalités qui veulent protéger la biodiversité présentes sur des terrains peuvent être amenées à réduire les droits à construire sur les parcelles concernées, ce qui réduit mathématiquement leur valeur de vente. Or comme la taxe foncière est calculée sur la base de la valeur réelle, elle sera moins élevée dans cette situation. Ce raisonnement est suivi par les juges québécois, qui ont considéré que la présence de milieux humides protégés[2175] ou d'autres zonages de protection de l'environnement sur une parcelle, réduisait sa valeur foncière, notamment dans le cadre du calcul de la taxe foncière. Cette réduction peut aller jusqu'à les pousser à estimer que des zonages très limitatifs tendaient à « enraye[r] toute éventualité de vente dans un marché libre »[2176] . À l'inverse, si les municipalités accordent des droits

---

[2172] Les revenus tirés de la taxe foncière représentaient en 2021 48% des revenus totaux des organismes gouvernementaux (QUEBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec, janvier 2023, p.6 (en ligne, accès le 09/09/2024 : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/fiscalite_organismes_municipaux.pdf). Voir par ailleurs : UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *L'avenir a un lieu, livre blanc municipal*, Montréal, 2012, p. 13 ; FOURNIER Axel, « Les nouveaux pouvoirs de taxation des municipalités », *Développements récents en droit municipal,* 2019, Montréal, Yvon Blais, p. 105.

[2173] Article 5 de la LFM (préc. note 2164).

[2174] Article 43 de la LFM (nos soulignements).

[2175] Tribunal administratif du Québec, *Martel c. Wentworth-Nord (Municipalité de)*, 2016-07-08, 2016 QCTAQ 10105.

[2176] Cour d'appel du Québec, *Société de développement des entreprises culturelles (S.O.D.E.C.) c. Notre-Dame-de l'Île-Perrot (Paroisse)*, 2000 R.J.Q. 345, 2000 CanLII 1245 (QC C.A.), § 63 ; *Kirkland (Ville) c. Compagnie Immeubles Yale limitée, 2001 CanLII 40086 (QC C.A.)*, § 6, tel que cités par V. DUPONT *et al.* 2021, p. 1169, préc. note 1664. Les juges avaient

4.

de construire importants, les unités d'évaluation seront plus valorisées et la taxe recouvrée par les municipalités sera plus importante. Le choix pour une municipalité de protéger la biodiversité a donc des conséquences sur la valeur d'un terrain et donc, *in fine*, sur le niveau de recettes fiscales perçu par la municipalité. Par conséquent, tant que les municipalités sont dépendantes de la taxe foncière pour financer leur budget[2177], une tension peut *a priori* exister entre l'impératif de protéger la biodiversité urbaine et le financement municipal.

449. L'assiette de la taxe foncière en France. En France il est possible d'observer une dynamique similaire. Les communes perçoivent en effet des impôts qui dépendent de l'aménagement ou non d'un terrain. Ainsi, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) représente historiquement la majorité des impositions directes perçues par les communes[2178]. Cette taxe est établie à l'égard des propriétaires pour leurs propriétés bâties[2179] et calculée à partir de la valeur locative cadastrale[2180]. Elle lie donc une grande partie de la fiscalité locale au bâti sur le territoire des communes.

450. La taxe d'aménagement, un dispositif fiscal lié au développement. Dans la même dynamique, mais au titre des impositions indirectes, la taxe d'aménagement est recouvrée par la commune ou l'intercommunalité dotée d'un plan local d'urbanisme lorsque le propriétaire d'un terrain y mène une opération soumise à une autorisation d'urbanisme (part locale de la taxe d'aménagement)[2181]. Les opérations visées sont notamment des opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction ou d'aménagement des bâtiments. Cette taxe est d'abord justifiée par la nécessité de financer les équipements et services municipaux qui sont sollicités par les nouveaux aménagements[2182]. La forme de ce prélèvement, qui est une taxe et non une redevance, la distancie cependant d'un simple outil de recouvrement des fonds investis par la collectivité. Cette

---

alors appliqué sur ces terrains une présomption de valeur nominale (1$). Depuis la décision *Dupras c. Mascouche (ville)*, 2022, préc. note 1740, ainsi que la décision de la Cour suprême qui la cite *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax,* 2022 CSC 36, des règlements qui ne permettaient qu'un usage de conservation sur les terrains ont pu être qualifiés d'expropriation déguisée (voir aussi, *supra* §359 Zonage de conservation et expropriation déguisée).

2177 Voir MAMH, « le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec », 2023, préc. note 2172, à la p.6.

2178 Soit 54% en 2022, cette proportion est en hausse (53% en 2021), mais cette évolution est encore trop récente et peu significative pour parler d'une réelle tendance : SOLANKI Nesheen, « La fiscalité directe locale en 2022 », Direction générale des collectivités locales, 2023.

2179 Article 1380 du Code général des impôts.

2180 Article 1388 du Code général des impôts.

2181 Article 1635 quater A du CGI (anciennement article L. 331-15 du Code de l'urbanisme, abrogé par l'ordonnance n° 2022-883 du 14 juin 2022, JORF du 15 juin 2022, texte n° 3, article 8). Sur ce prélèvement : BILLET Philippe, « Fiscalité de l'aménagement : mise en œuvre de la taxe d'aménagement et du versement pour sous-densité », *JCPA*, 2012, 2067 ; STREBLER Jean-Philippe, « Réforme de la fiscalité de l'urbanisme », *RDI*, 2021, p. 63 ; DUSSART Vincent, « L'effectivité des objectifs de la fiscalité de l'urbanisme », *Droit et ville*, n° 93, 2022, spéc. p. 128 et s.

2182 Sur cette taxe et les ambiguïtés plus larges de la fiscalité locale de l'urbanisme : voir R. DUFAL, 2023, préc. note 1931, spéc. p. 177-179 et p. 662 et s.

assiette de calcul établit une relation entre cette ressource et la compétence de délivrer des autorisations d'urbanisme. Cela signifie que les limites imposées aux droits de construire ou d'aménager sur des terrains afin de protéger la biodiversité urbaine peuvent réduire les ressources des communes tirées de la taxe d'aménagement.

Il convient par ailleurs de relever l'ambivalence de la relation entre la taxe d'aménagement et la protection de la biodiversité. Outre la part locale de taxe d'aménagement, les départements peuvent en effet instituer et percevoir une part départementale de la taxe d'aménagement[2183]. Or, cette dernière est une ressource affectée : elle sert à financer la protection des espaces naturels sensibles[2184]. Un autre effet pervers peut donc apparaitre : une réduction de ces ressources diminue les moyens à la disposition des départements pour protéger des espaces naturels sensibles. Cette partie du budget des départements est donc liée aux décisions d'urbanisme des communes qui peuvent, en décidant de réduire le développement sur leur territoire, priver les départements d'une partie de leurs ressources affectées à la protection des espaces naturels sensibles. Une tension inattendue apparait alors, cette fois-ci pas seulement entre la protection de la biodiversité urbaine et les ressources fiscales, mais entre la protection de la biodiversité en ville et la protection de la biodiversité remarquable dans les espaces naturels sensibles. Il faut cependant relever qu'il existe des espaces naturels sensibles en milieu urbain ou périurbain[2185], qui peuvent constituer des réservoirs de biodiversité dans le cadre des continuités écologiques. Cette taxe n'a cependant de toute évidence pas été conçue pour protéger l'environnement en ville et repose sur une logique de compensation du développement en milieu urbain par une protection d'espaces remarquables ailleurs. D'une certaine façon, ce régime fiscal reflète le raisonnement dualiste consistant à protéger la nature hors des espaces urbanisés et à considérer la ville en opposition avec la nature.

3. Une discordance entre l'assise d'une partie de la fiscalité locale en France et l'objectif de protéger la biodiversité urbaine

451. L'influence de la fiscalité locale sur les choix en matière d'artificialisation. Il est possible de voir une certaine contradiction entre l'objectif pour les villes de protéger la biodiversité urbaine et de sécuriser leurs ressources financières, alors même qu'une partie importante de ces ressources dépend de la réalisation d'aménagements et donc d'une artificialisation de leur territoire. Cette influence est à nuancer, du moins en France, selon le Conseil

---

[2183] Article 1635 *quater* A, 2°, du CGI.
[2184] Article L.331-3 1° du Code de l'urbanisme.
[2185] Par exemple (non exhaustif) : sur la métropole de Lyon le parc de la Feyssine, le parc de Parilly, le parc de Miribel-Jonage ; sur la métropole de Marseille la calanque de Marseilleveyre, sur la métropole de Grenoble le site de la boucle de la Taillat.

des prélèvements obligatoires qui fait apparaitre dans ses travaux sur le lien entre la fiscalité locale et l'objectif de zéro artificialisation nette que la fiscalité locale n'a qu'un « impact marginal » sur la tendance d'artificialisation des sols[2186]. Ce rapport montre en effet que la fiscalité locale ne permet pas d'avoir d'effet incitatif ou au contraire dissuasif quant aux choix des terrains sur lesquels portent les projets d'aménagement. Les acteurs économiques interrogés par le Conseil des prélèvements obligatoires dans le cadre de cette étude ont en effet mis en évidence la part minoritaire de la taxe d'aménagement dans le coût total des opérations, qui est négligeable face à « la différence de prix entre le foncier vierge et le foncier non artificialisé »[2187]. Les entretiens menés auprès des collectivités compétentes n'ont, eux, pas permis de révéler que leurs choix en matière d'urbanisme et d'aménagement étaient influencés de manière déterminante par la volonté de maximiser les recettes fiscales[2188].

Par ailleurs, le même rapport soulève les incohérences de l'assiette de la fiscalité foncière avec les enjeux de la lutte contre l'artificialisation des sols : « La fiscalité foncière distingue essentiellement le foncier selon qu'il est bâti ou non, et ne prend donc pas en compte la « densité » de la construction, qu'il s'agisse du ratio entre la surface bâtie et la surface artificialisée (densité de l'occupation des sols), du nombre d'occupants rapporté à la surface artificialisée »[2189]. Il est donc possible de tirer deux observations à partir des résultats de cette recherche. D'une part, les choix effectués en matière d'urbanisation ne sont pas *majoritairement* gouvernés par des considérations fiscales ; ils peuvent en revanche l'être marginalement. D'autre part, la sobriété foncière peut déséquilibrer la fiscalité locale[2190]. Ce déséquilibre est cependant difficile à évaluer et donc à anticiper, car il dépend des dynamiques d'urbanisation des municipalités, mais aussi des réserves à leur disposition dans le tissu urbain (réserves foncières, friches industrielles, etc.)[2191].

452. Disparition des incitations en faveur de la densification. En parallèle de l'influence incitative limitée de la fiscalité locale en matière de lutte contre l'artificialisation, il faut souligner la disparition en droit français de la seule ressource fiscale incitative conçue en faveur de la densité urbaine, à savoir le versement pour sous-densité. Ce dispositif ouvrait la possibilité aux communes et EPCI de fixer un seuil minimal de densité en deçà duquel les demandeurs d'un permis de construire devaient verser une contribution supplémentaire. En ce sens, le versement pour sous-

---

[2186] CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES, « *La fiscalité locale dans la perspective du ZAN* », Cour des comptes, 2022, p. 30.
[2187] *Ibid.*, p. 31.
[2188] *Ibid.*, p. 33.
[2189] *Ibid.*, p. 56-57.
[2190] Voir en ce sens : *Ibid.*, p. 49 à 55.
[2191] *Ibid.*, p. 52.

densité avait une nature essentiellement incitative, en enchérissant le prix des projets de constructions dès lors qu'ils ne répondaient pas aux objectifs de densité fixés par les autorités d'urbanisme. Las, depuis son établissement en 2010[2192], cet outil n'a pas connu le succès escompté et n'était en vigueur en 2010 que dans 25 communes[2193]. Sa suppression a donc été retenue par le législateur au titre des contributions à faible rendement, dans un objectif de simplification du paysage fiscal[2194], malgré la contradiction avec l'objectif annoncé de lutte contre l'artificialisation des sols[2195]. Les justifications évoquées de cet insuccès du versement pour sous-densité sont notamment sa technicité, notamment en parallèle avec la suppression du coefficient d'occupation des sols en 2014[2196]. Cet indicateur facultatif pouvait être intégré dans les documents d'urbanisme pour mesurer la densité des constructions dans les différents secteurs. Bien que conçu antérieurement à l'objectif de densification urbaine, ces coefficients avaient le mérite de chiffrer dans les zonages, une mesure de densité urbaine. Le versement pour sous-densité pouvait alors s'appuyer sur cet indicateur pour fixer un seuil de densité à atteindre. Avec la disparition de cette mesure, l'établissement du seuil de densité minimale est plus complexe à réaliser pour les communes et EPCI. La seconde justification soulevée par le législateur est le faible rendement de cette contribution. Cet argument est plus problématique, dans la mesure où le versement pour sous-densité était conçu comme un dispositif fiscal incitatif et pas budgétaire. L'analyse d'instruments incitatifs par le prisme de leur rendement semble contre-productive à l'égard de l'objectif qui a poussé à leur création[2197].

453. Influence de la fiscalité locale en matière de protection de la biodiversité urbaine. Les conclusions du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires doivent être mises en perspective avec l'objectif de protection de la biodiversité urbaine. Si la fiscalité locale n'est pas un facteur déterminant dans les choix d'urbanisme en matière d'artificialisation des sols, aurait-elle également un effet négligeable sur la biodiversité urbaine ? Pour répondre, il faut revenir sur la distinction entre ces deux objectifs du point de vue de l'aménagement urbain. La lutte contre l'artificialisation des sols nécessite de réduire les changements d'usage des sols, en distinguant ceux qui sont naturels de ceux qui sont dégradés ; la protection de la biodiversité urbaine, en revanche,

---

[2192] Loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010, n° 2010-1658, JORF n°0302 du 30 décembre 2010.
[2193] BILLET Philippe et DUFAL Rémy, « *Chronique de fiscalité française de l'environnement 2021-2022* », Revue juridique de l'environnement, n°47, Lavoisier, 2022, p. 30.
[2194] Bleu budgétaire, *Évaluations préalables des articles du PLF 2021*, septembre 2021, p. 285, tel que cité par P. BILLET et R. DUFAL, *ibid.*
[2195] RADISSON Laurent, « Lutte contre l'artificialisation des sols : des évolutions fiscales contradictoires », Actu-environnement, 20 novembre 2020.
[2196] Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite Loi ALUR), n° 2014-366, JORF n°0072 du 26 mars 2014.
[2197] P. BILLET. et R. DUFAL, 2022 préc. note 2193, p. 30.

implique de préserver et restaurer des continuités écologiques. Dans le premier cas, la fiscalité doit -afin d'être incitative- pénaliser les changements d'usage des sols, ou encourager la réutilisation de sols déjà artificialisés. Elle doit ainsi poursuivre un objectif de densification urbaine. La fiscalité incitative en matière de protection de la biodiversité urbaine devrait, de son coté, pénaliser les ruptures de continuités écologiques, ou inciter les contribuables à restaurer les fonctionnalités écologiques sur leurs propriétés. L'impact incitatif ou dissuasif de la fiscalité locale pour la protection de la biodiversité ne peut donc se résumer à l'influence qu'elle peut avoir dans les choix des collectivités en matière de planification de l'urbanisation future et de densification. Si la densification et la lutte contre l'artificialisation doivent être menés conjointement avec la protection de la biodiversité urbaine, ces objectifs ne se confondent pas tout à fait[2198]. Il apparait donc difficile d'extrapoler les résultats de cette étude et de conclure à l'impact négligeable de la fiscalité locale dans l'orientation des choix des municipalités en matière de protection de la biodiversité urbaine.

454. CONCLUSION DU PARAGRAPHE. Il est donc possible d'observer que la situation en France rejoint celle du Québec, à savoir une divergence entre la nécessité de préserver des espaces et leur valorisation financière qui est corrélée à leur exploitation ou leur artificialisation. Au Québec, l'assiette de la taxe foncière est directement liée à cette valorisation financière, par l'évaluation foncière. En France, la fiscalité locale est moins monolithique, mais soit son fait générateur la fait dépendre d'aménagements (taxe d'aménagement), soit elle ne permet pas d'inciter à la préservation d'espaces naturels (taxe sur le foncier bâti et non bâti). En somme :

> *« L'artificialisation est donc considérée comme une base servant d'assiette à des financements d'équipements, à des formalités administratives ou à des recettes générales. Une nouvelle taxe ne serait probablement pas plus incitative. Si elle l'était, elle entrerait en conflit avec les autres taxes, puisqu'un certain nombre de structures, de budgets, d'équipements dépendent de la poursuite de l'artificialisation des sols pour pouvoir être financés. »*[2199]

Il existe donc aujourd'hui, tant en France qu'au Québec, une conjonction entre un modèle économique et un modèle fiscal qui encourage, ne serait-ce qu'incidemment, les municipalités à développer leur territoire et les propriétaires fonciers à rentabiliser leur terrain en cherchant le meilleur rapport économique entre la fiscalité et les revenus générés par leur propriété.

Le constat qui émerge est celui d'une discordance entre le modèle économique et fiscal du foncier et l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine. Cette incohérence peut représenter un obstacle, sans pour autant constituer un empêchement. Elle découle du caractère impensé de la protection

---

2198 Voir *supra*, La conciliation de la protection de la biodiversité urbaine avec la densification urbaine, p. 370.
2199 G. SAINTENY, 2018, « La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ? », *op. cit.* note 2153, p. 44.

de l'environnement en ville, qui induit la construction de la fiscalité locale selon une logique qui distingue la vocation des espaces urbains à être développés et celle des espaces périurbains ou naturels à être protégés. En pratique pour les villes, il sera plus coûteux financièrement d'agir en faveur de la biodiversité urbaine. Ce coût peut s'accompagner de difficultés en termes d'acceptation. Les villes devront en effet abandonner une partie de leurs recettes fiscales, mais aussi aller à l'encontre des intérêts économiques de leurs contribuables qui souhaitent tirer un meilleur rendement de leurs propriétés foncières. Ce surcoût signifie que des actions fortes en faveur de la protection de la biodiversité urbaine sont un véritable engagement politique de la part des municipalités qui en ont les moyens, pas une évidence imposée par la conjoncture économique et sanctionnée par des obligations juridiques. Cette difficulté est accentuée par les limites des instruments fiscaux et financiers à la disposition des municipalités pour financer ou inciter les contribuables à adopter des démarches vertueuses en faveur de la protection de la biodiversité urbaine.

§2. L'adaptation marginale de la fiscalité de l'usage des sols à la protection de la biodiversité urbaine

455. Les villes en France et au Québec dépendent de ressources fiscales dont l'assiette de calcul est aujourd'hui encore défavorable à la préservation de terrains face à l'artificialisation. Ce risque de dépendance financière entraine une difficulté quant à l'objectif de protéger la biodiversité urbaine[2200]. Il existe néanmoins des mécanismes rendant la fiscalité liée à l'usage des sols plus incitative en faveur d'aménagements respectueux de la biodiversité urbaine (A), ainsi que des dispositifs spécifiquement dédiés au financement des actions des villes en ce sens (B).

A. L'incitation fiscale indirecte à la protection de la biodiversité urbaine

456. Si l'organisation de la fiscalité locale n'est pas en elle-même incitative, certaines exonérations peuvent encourager les contribuables à protéger la biodiversité urbaine sur leur terrain, en le maintenant dans un état naturel ou en s'engageant dans une démarche de protection. En France il existe un certain nombre d'exonérations qui sont prévues par le législateur et des voies

[2200] Écueil plus général des outils fiscaux et financiers incitatifs : R. DUFAL, Le droit fiscal et financier de l'environnement au soutien de l'action publique. Réflexion sur les incitations fiscales et financières mobilisées par les personnes publiques dans le cadre des politiques publiques environnementales, *op. cit.* note 2182, spéc. p. 182.

peuvent être explorées pour adapter les dispositifs existants. Au Québec, les hypothèses sont plus rares et restent à l'initiative des municipalités.

457. La modulation de la taxe foncière au Québec par la mise en place de sous-catégories d'immeubles. Les municipalités québécoises peuvent orienter, par les modalités de calcul de la taxe foncière, l'aménagement et l'usage des terrains sur leur territoire. En effet, la taxe foncière est calculée à partir de deux éléments : la valeur cadastrale et la catégorie d'immeuble à laquelle appartient le terrain concerné. Il existe cinq catégories prévues par le législateur : les immeubles non résidentiels, les immeubles industriels, les terrains vagues avec services, les immeubles agricoles et une catégorie résiduelle, parmi laquelle figurent principalement les immeubles résidentiels[2201]. Les municipalités ont la possibilité d'établir des sous-catégories, en ce qui concerne les immeubles non-résidentiels[2202], ainsi que la catégorie résiduelle[2203]. Celles-ci doivent reposer sur une caractéristique de l'immeuble autre que sa valeur ou sa localisation[2204]. Cette dernière limitation fait obstacle, par exemple, à l'identification d'une sous-catégorie relative aux immeubles situés dans des zones identifiées comme des continuités écologiques. Il est possible cependant d'imaginer la création d'une sous-catégorie réservée à des parcelles sur lesquelles les propriétaires mettent en œuvre des mesures de protection de la biodiversité urbaine et d'adopter pour celle-ci un taux préférentiel pour le calcul de la taxe foncière. Cette méthode permettrait de diminuer la charge fiscale reposant sur les propriétaires en jouant sur le taux et peut être particulièrement intéressante pour les parcelles dont la valeur d'évaluation - c'est-à-dire l'assiette de la taxe foncière - est importante. Elle est cependant, dans l'état du droit actuel, limitée à la catégorie résiduelle et aux immeubles non-résidentiels, parmi lesquels figurent notamment les immeubles à usage commercial[2205]. Il faut relever qu'un immeuble peut appartenir à plusieurs catégories et dans cette hypothèse le calcul de la taxe foncière s'effectue sur la proportion d'usage non-résidentiel[2206]. Par ailleurs, sont exclues de cette catégorie toutes les parcelles « constituée[s] uniquement d'un terrain non exploité, d'une étendue d'eau ou de l'un et l'autre »[2207]. Cette dernière limitation par le

---

[2201] LFM, art. 244.30. Il existait, jusqu'au 8 décembre 2023, une 6ème catégorie, réservée aux immeubles résidentiels de plus de 6 logements ; elle a été supprimée par la Loi modifiant la loi sur la fiscalité municipale (Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives, LQ 2023, ch. 33)

[2202] LFM, art. 71.1 ainsi que 244.64.1 et suiv. Le nombre de ces sous-catégories était limité à 4 dans le régime précédant la Loi modifiant la loi sur la fiscalité municipale.

[2203] LFM, art. 244.64.8.1 à 244.64.8.10. En cas de création de sous-catégories, il doit exister une sous-catégorie résiduelle (art. 244.64.8.1) qui sert de base de calcul pour les autres sous catégories, dont le taux doit être compris entre 66,6% et 133,3% du taux particulier à la sous-catégorie résiduelle (art. 244.64.8.8).

[2204] LFM, art. 244.64.1.2.

[2205] LFM, art. 244.32.

[2206] *Ibid.*

[2207] LFM, art. 244.31.

législateur empêche la création d'une sous-catégorie réservée à des terrains qui ne sont pas bâtis et ne permet donc pas d'améliorer le rendement de ces derniers.

458. Les exonérations de la taxe foncière en France liées à la nature du terrain. En France, il faut d'abord relever des possibilités d'exonération de plein droit de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties, qui peuvent représenter de manière ponctuelle des opportunités pour la protection de la biodiversité urbaine. En premier lieu, l'article 1394 du Code général des impôts le prévoit pour « les terrains sis dans les communes de plus de 5.000 habitants, qui appartiennent aux organismes de jardins familiaux, ou dont ils ont la jouissance, et qu'ils utilisent pour la réalisation de leur objet social »[2208]. Ces organismes assurent la gestion et la mise à disposition de terrains destinés à l'agriculture familiale, sur lesquels les exploitants « cultivent personnellement, en vue de subvenir aux besoins de leur foyer, à l'exclusion de tout usage commercial »[2209]. Bien que l'objet de ces jardins familiaux soit principalement associé à l'agriculture urbaine, les organismes peuvent dans le cadre de leur objet promouvoir des modes de cultures favorables à la biodiversité urbaine. Il est possible d'imaginer dans cette hypothèse des subventions à cette fin de la part de l'État, des communes ou des EPCI[2210]. L'incitation ne repose donc pas sur l'exonération de la taxe d'aménagement, qui est de plein droit pour les organismes de jardins familiaux, mais sur ces programmes de subvention. En second lieu, il faut relever d'autres exonérations très ponctuelles, comme « les jardins attenant aux bâtiments publics et hospices […] le jardin des plantes de Paris, les jardins botaniques des départements, leurs pépinières et celles faites au compte du Gouvernement par l'office national des forêts »[2211]. Ces exceptions, prévues par le législateur, permettent de maintenir des espaces préservés, mais leur définition les limite à des situations très spécifiques. Il faut cependant aussi relever une exonération de plein droit, mais partielle[2212] (20%), pour certaines catégories de propriétés non-bâties, parmi lesquelles les prés et prairies naturels, herbages et pâturages, landes, marais, terres vaines et vagues, jardins autres que les jardins d'agrément[2213]. Cette situation concerne donc une situation bien plus large, même si son caractère

---

[2208] Article 1394 du Code général des impôts, al. 6.
[2209] Article L.561-1 du Code rural.
[2210] Article L.564-3 du Code rural.
[2211] Article 1394 du Code général des impôts, al. 2.
[2212] Elle est portée à 100% (exonération complète) pour les mêmes terrains en Corse (Article 1394 B du Code général des impôts).
[2213] Article 1394 B bis du Code général des impôts. Ces catégories sont établies par l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 (Instruction générale sur l'évaluation des propriétés non bâties du 31 décembre 1908, BOFIP du 30/06/2014, BOI-ANNX-000248), qui définit les terrains concernés par cette exonération comme les suivants :
1° Terres ;
2° Prés et prairies naturels, herbages et pâturages ;

4.

partiel ne permet pas, pour les terrains qui ne génèrent pas de revenus, d'éviter leur rendement négatif.

459. Les exonérations incitatives liées à l'engagement des propriétaires. Hors ces exonérations liées à la qualité du terrain, il existe des cas d'exonération de la taxe sur les propriétés foncières non-bâties qui peuvent représenter une incitation plus générale pour les propriétaires fonciers. En premier lieu, il s'agit des terrains appartenant dans le cadre du calcul de la taxe à certaines catégories (terres, prés, vergers, bois, landes, lacs, étangs, etc.[2214]), lorsqu'ils sont situés en zone Natura 2000 et qu'ils ont fait l'objet de la part du propriétaire d'un engagement de gestion. Cette exonération dure le temps de l'engagement de gestion (cinq ans) et est renouvelable[2215]. Une exonération similaire existe pour certains de ces terrains qui sont définis comme des zones humides au titre du Code de l'environnement[2216] et qui font « l'objet d'un engagement de gestion pendant cinq ans portant notamment sur le non-retournement des parcelles et la préservation de l'avifaune »[2217]. Cette exonération est de 50% et est aussi valable pour cinq ans renouvelables par la signature d'un nouvel engagement de gestion. Elle est portée à une exonération totale lorsque les terrains concernés sont situés dans des espaces protégés au titre du Code de l'environnement[2218]. Enfin, il existe une possibilité d'exonération ouverte pour les terrains non-bâtis pour lesquels les propriétaires ont souscrit à des obligations réelles environnementales (ORE)[2219]. Cette exonération n'est cependant pas systématique, car elle est laissée à la discrétion des communes et EPCI[2220]. Le cas échéant, l'exonération est totale et dure aussi longtemps que le contrat d'ORE.

460. Le rééquilibrage limité du rendement par les exonérations de la taxe foncière. L'avantage d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés non-bâties est qu'elle permet dans certains cas de compenser les faibles revenus que génèrent ces terrains pour leurs

---

3° Vergers et cultures fruitières d'arbres et arbustes, etc. ;
4° Vignes ;
5° Bois, aulnaies, saussaies, oseraies. etc. ;
6° Landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues, etc. :
8° Lacs, étangs, mares, abreuvoirs, fontaines, etc. ; canaux non navigables et dépendances : salins, salines et marais salants.
9° Jardins autres que les jardins d'agrément et terrains affectés à la culture maraîchère, florale et d'ornementation ; pépinières, etc. :

[2214] Les catégories concernées sont les catégories 1, 2, 3, 5, 6, 8 de l'instruction ministérielle de 1908 (préc. note 2213).
[2215] Article 1395 E du Code général des impôts.
[2216] Article L. 211-1 I 1° du Code de l'environnement.
[2217] Article 1395 B bis du Code général des impôts.
[2218] Les espaces protégés concernés sont les « zones naturelles relevant des articles L. 211-3, L. 322-1 à L. 322-14, L. 331-1 à L. 333-4, L. 341-1 à L. 341-15-1, L. 411-1, L. 411-2 et L. 414-1 à L. 414-7 du Code de l'environnement » (article 1395 B bis II du Code général des impôts).
[2219] Obligations réelles environnementales, voir *supra*, §444 et suivants, *Infra* Paiements pour services environnementaux.
[2220] Article 1394 D du Code général des impôts.

propriétaires, constituant ainsi un moyen de récompenser – ou en tout cas de ne pas pénaliser – ceux qui font le choix de ne pas artificialiser leurs parcelles. L'encadrement par le législateur tant en France qu'au Québec des cas concernés ne suffit cependant pas à créer un levier économique permettant d'équilibrer le rendement du foncier non artificialisé avec le foncier artificialisé. Cette situation est particulièrement accentuée dans le cadre de démarches de protection de la biodiversité urbaine. En effet, hormis des hypothèses où le propriétaire arrive à mener une activité économique sur son terrain (usage récréatif, pédagogique, etc.), le revenu généré est nul, voire négatif, car les mesures de protection de la biodiversité peuvent être coûteuses. Dès lors, l'option ouverte par le législateur en France pour inciter à la création d'ORE peut être une hypothèse qui pourrait concilier rendement du terrain et protection de la biodiversité urbaine[2221].

461. Les incitations par l'exonération de la taxe d'aménagement. En ce qui concerne la taxe d'aménagement, il existe une exonération de plein droit pour les « surfaces annexes, à usage de stationnement, aménagées au-dessus ou en-dessous des immeubles ou intégrées au bâti, dans un plan vertical »[2222], qui incite à éviter l'artificialisation de surface supplémentaire à usage de stationnement. Il faut aussi relever la création par la Loi de finances pour 2023[2223] d'une exonération facultative pour les « constructions et aménagements réalisés sur des terrains réhabilités en application des [dispositions relatives à la réhabilitation des sols pollués] »[2224]. Cette possibilité ouverte aux communes, EPCI et départements, pour la part de la taxe d'aménagement qui leur revient respectivement[2225], permet d'encourager la remise en état des sols urbains. Ces deux cas d'exonération, s'ils n'ont pas pour effet direct de protéger la biodiversité urbaine, permettent en premier lieu de lutter contre l'artificialisation des sols et d'encourager le renouvellement urbain. La remise en état des sols peut par ailleurs être associée à des mesures de rétablissement des trames brunes, afin de reconstituer des continuités écologiques au niveau des sols urbains.

462. L'hypothèse d'une modulation incitative de la taxe sur les propriétés bâties. Les exonérations de la taxe sur le foncier non-bâti peuvent avoir pour objectif de préserver des parcelles de toute artificialisation, tandis que des exonérations sur la taxe d'aménagement ou la taxe sur le foncier bâti peuvent inciter les propriétaires ou les porteurs de projet à adopter des mesures favorables à la protection de la biodiversité urbaine. À cet égard, il faut remarquer que le droit français ne prévoit encore que trop peu cette hypothèse. Il faut en effet relever qu'en ce qui

---

[2221] Malgré les limites observées précédemment pour la protection de la biodiversité urbaine, voir *supra*, §444 et suivants.
[2222] Article 1635 quater D, al. 11 du Code général des impôts.
[2223] Article 65 de la Loi du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, n° 2022-1726, JORF n°0303 du 31 décembre 2022.
[2224] Article 1635 quater E, al. 8 (entrée en vigueur le 1er janvier 2024).
[2225] Ainsi que le conseil régional d'Ile-de-France pour la part de la taxe d'aménagement qui le concerne.

concerne la taxe foncière sur les propriétés bâties, il n'existe pas d'exonération liée à la protection de la biodiversité, hormis celle -facultative- réservée pour « les parties d'une installation hydroélectrique destinées à la préservation de la biodiversité et de la continuité écologique »[2226]. Le législateur a pourtant accepté que des choix d'aménagements, architecturaux ou techniques des bâtiments puissent justifier des exonérations de taxe foncière, comme c'est le cas pour la rénovation thermique ou les performances énergétiques globales[2227]. Il semblerait possible d'élargir la solution retenue dans le cadre des incitations pour les économies d'énergie à des mesures de protection de la biodiversité, en s'appuyant par exemple sur le coefficient de biodiversité par surface (CBS)[2228]. Par analogie avec le mécanisme retenu pour le niveau de performance énergétique où le bénéfice de l'exonération est ouvert lorsque les propriétaires vont au-delà de ce que la règlementation leur impose[2229], il peut être envisagé une exonération - partielle ou complète - pour les constructions qui atteignent une note supérieure à celle exigée par le CBS du secteur où elles se situent. Cette solution permettrait de fixer un standard pour les constructions nouvelles par l'établissement du CBS et à inciter les porteurs de projets à être plus ambitieux en termes protection de la biodiversité urbaine.

B. La discrétion des mécanismes de financement favorables à la biodiversité urbaine

463. Il existe, en France et au Québec, des mécanismes financiers et fiscaux qui permettent aux villes de disposer de ressources pour acquérir, créer, restaurer ou conserver des écosystèmes. Ces mécanismes consistent en des majorations ponctuelles de la fiscalité applicable dans des zones qui nécessitent des interventions plus importantes. Ils peuvent par ailleurs alimenter des fonds, dont les villes disposeront de manière plus générale pour financer la protection de la biodiversité urbaine.

1. La mise en place de majorations ponctuelles de prélèvements pour financer la protection de la biodiversité urbaine

464. Certains dispositifs fiscaux peuvent faire marginalement l'objet de majorations, afin de permettre le financement d'aménagements ou de mesures de protection de la biodiversité urbaine. Ils interviennent ponctuellement, dans le cadre de zones qui ont été identifiées par les villes comme nécessitant prioritairement de telles opérations.

[2226] Article 1382 G du Code général des impôts.
[2227] Article 1383-0 B bis du Code général des impôts.
[2228] CBS, voir *supra*, § 374 et suivants.
[2229] Article 1383-0 B bis du Code général des impôts.

465. La majoration de la taxe d'aménagement en France. Il faut noter en premier lieu l'élargissement par le législateur français de l'article 1635 *quater* N du Code général des impôts précité, qui permet aux villes de majorer le taux de la taxe d'aménagement jusqu'à hauteur de 20% « si l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs rend nécessaire la réalisation de travaux substantiels […] pour renforcer l'attractivité des zones concernées et pour réduire les incidences liées à l'accroissement local de la population, ou la création d'équipements publics généraux ». Depuis 2021[2230], cette majoration peut être prévue afin de financer des « travaux de recomposition et d'aménagement des espaces publics permettant d'améliorer la qualité du cadre de vie, de lutter contre les îlots de chaleur urbains [ou] de renforcer la biodiversité »[2231]. Il est important de noter qu'en parallèle de cet élargissement de l'affectation de la taxe, la Loi de finance pour 2021 a supprimé la nécessité de justifier de la proportionnalité entre la majoration et le coût des travaux[2232]. La taxe d'aménagement peut ainsi financer la protection de la biodiversité urbaine dans les espaces publics, dans les secteurs identifiés comme prioritaires par les communes et EPCI. Cette possibilité permet d'envisager une telle majoration dans les zones nécessaires au rétablissement des continuités écologiques, ou dans les secteurs en déficit important d'aires végétalisées (centre-ville).

466. Les taxes spéciales au Québec. Il existe un mécanisme de majoration similaire au Québec, bien que ses modalités de calcul rendent son usage pour la protection de la biodiversité urbaine plus hasardeux. En effet, les municipalités peuvent créer des taxes foncières spéciales[2233], dont le calcul est établi sur une autre base que la valeur foncière. L'assiette peut ainsi être la superficie ou l'étendue en front des parcelles concernées. Ces taxes spéciales ont vocation à financer des travaux municipaux de toute nature. Elles peuvent ainsi être envisagées dans les mêmes hypothèses que la majoration de la taxe d'aménagement en France. Il faut cependant relever une limite importante, qui peut complexifier le recours à cette mesure fiscale. En effet, ces taxes étant calculées à partir d'une caractéristique de l'immeuble autre que sa valeur, elles sont qualifiées de tarifications[2234], ce qui signifie qu'elles devront être proportionnelles au bénéfice que le contribuable

---

[2230] Loi de finances pour 2021, n° 2020-1721, 29 décembre 2020, JORF n°0315 du 30 décembre 2020.
[2231] Article 1635 quater N du Code général des impôts.
[2232] Voir en ce sens R. DUFAL, 2023, *op. cit.* note 1931, à la p.179. En effet, les villes devaient, jusqu'à l'adoption de la Loi de finances pour 2021, adopter la majoration à l'issue d'une délibération « justifiée », qui comportaient des éléments permettant d'évaluer la proportionnalité de cette majoration avec les travaux à effectuer. Les juges ont eu l'occasion de contrôler et sanctionner cette proportionnalité (Conseil d'État, *SCI V2J Promotion*, 9 novembre 2020, n° 438285). La loi de finances pour 2021 remplace cette délibération « justifiée » par une délibération « motivée » qui ne nécessite pas de démontrer cette proportionnalité (Loi de finances pour 2021*,* 29 décembre 2020, préc. note 2330)
[2233] Cette possibilité est ouverte pour les municipalités et les cités et villes, respectivement par les articles 979 du Code municipal du Québec, et 487 de la LCV.
[2234] Article 244.2 al. 2 (1) de la LFM.

peut retirer des travaux financés de cette manière[2235]. Un recours accru à l'évaluation des services écosystémiques rendus par les aménagements municipaux en faveur de la biodiversité urbaine sera alors rendu nécessaire. Il s'agirait en effet de prouver que le rétablissement de continuités écologiques ou la remise en état de milieux naturels apporte un bénéfice aux nouvelles constructions, ou que la réalisation de celles-ci, par les choix d'aménagement effectués, entrainent un accroissement des charges municipales en matière de protection des écosystèmes. Ce calcul, s'il peut sembler complexe, est cependant envisageable dans certaines situations, comme associer le taux de surface imperméabilisée par une nouvelle construction à une dégradation des milieux humides environnants, causée par une accentuation du phénomène de ruissellement. Cet aménagement peut donc être directement corrélé à un service écosystémique (la régulation des eaux pluviales) dont le maintien en état par les municipalités peut être financé en partie par le porteur de projet proportionnellement à son impact (ou son usage)[2236]. Le lien entre le service écosystémique et les bénéfices retirés par le pétitionnaire peut être chiffré en estimant le coût d'une infrastructure de gestion des eaux pluviales équivalent.

Les majorations permettent donc, de manière ponctuelle, de financer certains aménagements, qui peuvent consister en la création ou la restauration d'écosystèmes urbains. Leur caractère ponctuel accentue le lien entre les pétitionnaires redevables de ces taxes et les bénéfices rendus par la biodiversité urbaine. Ce même caractère ponctuel ne permet cependant pas de financer l'action des villes sur tout leur territoire. À cette fin, des ressources affectées peuvent venir compléter les budgets alloués à la protection de la biodiversité urbaine.

2. L'insuffisance quantitative et qualitative des ressources affectées

467. Certaines ressources peuvent être affectées pour alimenter un fonds spécialement réservé à certaines actions. Il est intéressant de relever qu'à l'égard de la protection de la biodiversité urbaine, de tels outils existent aussi bien en France qu'au Québec. Le financement d'un service public ou d'un domaine de compétence d'une personne publique par le biais de ressources affectées semble *a priori* une solution adaptée pour concrétiser l'esprit du principe pollueur-payeur[2237], en ce

---

[2235] Voir en ce sens : V. DUPONT *et al.*, 2021, préc. note 1664 à la p. 1172, DELISLE Pierre et al., « L'expropriation, la réserve pour fins publiques et l'expropriation déguisée : procédures et principes d'indemnisation », Brossard, Wolters, Kluwer, 2017, pp. 644 et 645 ; BOUCHARD François, « La tarification municipale : un instrument juridique méconnu ! », Développements récents en droit municipal, 2007, vol. 265, Cowansville, Éditions Yvon Blais, à la page 161.
[2236] DUPONT Valérie *et al.*, 2021, préc. note 1664, à la p. 1172.
[2237] En ce sens : DOMINGO Laurent, « La fiscalité environnementale, outil d'une politique publique », *Revue française de l'administration publique*, n°182, Institut national du service public, 2022, p. 397-403 LALLEMANT-MOE Hervé Raimana, « Les deux visages de l'impôt à finalité écologique », *Pouvoirs*, n°161, Le Seuil, 2017, p. 147 à 158, COLLIN Pierre, « Fiscalité environnementale et Constitution », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel,* n°43, Lextenso, 2014, 73 à 82.

qu'elle permet d'internaliser les coûts de la protection de l'environnement générés par des activités polluantes (ou dans le cas étudié, artificialisantes).

468. L'évolution de l'affectation de la part départementale de la taxe d'aménagement en France. En premier lieu, pour la France, la taxe d'aménagement, en sa composante départementale, a connu plusieurs élargissements de son affectation, en 2015[2238], pour financer « les travaux contribuant à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques »[2239], et de manière plus étonnante en 2020[2240] pour financer l'acquisition de terrains, y compris bâtis ou autrement artificialisés, afin de procéder à leur dépollution et renaturation, par le département ou une autre personne publique[2241]. Il est intéressant de noter tout d'abord que le législateur a prévu ici un mécanisme de coopération entre les différents acteurs publics décentralisés, dont les communes et les EPCI. La part départementale de la taxe d'aménagement peut en effet être mobilisée pour financer l'acquisition du foncier, alors que la gestion est confiée à une autre personne publique (y compris une agence[2242]). Par exception, certaines villes, telles que la Métropole de Lyon et la Ville de Paris[2243], se substituent au département pour la perception de la part départementale sur leur territoire. Si cette disposition peut sembler *a priori* favorable au renforcement de l'action de ces villes pour la protection de la biodiversité urbaine sur leur territoire, notamment en augmentant la part du budget alloué à la biodiversité[2244], il faut cependant relever que les recettes perçues à ce titre sont affectées à leur budget général d'investissement et non pas à un fonds spécial. Dès lors, rien ne permet de garantir que leur « destination environnementale » soit effectivement respectée. Hormis ces hypothèses, la part départementale constitue donc une source de recettes fléchées pour l'environnement, dont l'usage peut profiter à la protection de la biodiversité urbaine, notamment dans le cadre de la conservation d'espaces naturels sensibles en ville, qui constituent des réservoirs de biodiversité. Par ailleurs, l'élargissement de l'affectation de ce fonds permet d'envisager son usage aux fins d'acquisition et de restauration des espaces nécessaires à la reconnexion entre ces réservoirs, y compris sur des terrains dégradés, en créant des partenariats entre les acteurs publics.

[2238] Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du Code de l'urbanisme, JORF n°0221 du 24 septembre 2015.
[2239] Article L.331-3 alinéa k) du Code de l'urbanisme.
[2240] Loi de finances pour 2021.
[2241] Article L.331-3 alinéa l) du Code de l'urbanisme.
[2242] L'article L.331-3 du Code de l'urbanisme cite notamment « le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les établissements publics fonciers ou l'agence des espaces verts de la région d'Île-de-France ».
[2243] Article 1586 du Code général des impôts.
[2244] Indicateur n°15 de l'indice de Singapour (voir annexe I).

469. L'ambiguïté de la qualification de la contribution aux fins de parc au Québec. La contribution aux fins de parc au Québec[2245] (CFP) peut, elle aussi entrer dans le cadre de cette analyse des fiscalités affectées. Il faut cependant au préalable relever que le législateur a expressément souhaité à son égard écarter la qualification fiscale[2246], afin notamment d'ouvrir sa perception aux personnes exemptées de taxes foncières[2247]. Il est révélateur à ce sujet de constater que les juges considèrent que cette qualification législative n'a cependant pas lieu de s'appliquer aux terrains de la Couronne, car l'immunité fiscale[2248] à l'égard du gouvernement provincial fait obstacle à la perception de cette contribution[2249]. Il semble donc prudent de l'assimiler à un mécanisme fiscal[2250], bien qu'elle doive être expressément prévue dans les règlements de zonage ou de lotissement.

Il est par ailleurs possible d'identifier pour la CFP un fait générateur (l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale ou un permis de construction[2251]) ainsi qu'une double assiette de calcul (la superficie et la valeur du site). Cette double assiette, qui est plafonnée à 10% (de la valeur du terrain ou de sa superficie), découle de la possibilité d'exiger la remise de terrains à titre subsidiaire ou complémentaire. Ce plafond peut être dépassé « lorsque le terrain à l'égard duquel est demandé le permis de lotissement ou de construction est situé dans l'un des secteurs centraux de la municipalité et constitue, en tout ou en partie, un espace vert »[2252].

[2245] Voir *supra* §363 et suivants, notamment en ce qui concerne les possibilités pour les municipalités de moduler la CFP en fonction des zones et des usages projetés pour les immeubles concernés.
[2246] Article 117.16 de la *LAU*.
[2247] Cette qualification législative intervient en 1993 après plusieurs décisions (Cour d'appel du Québec, *Saint-Léonard (Ville) c. Commission scolaire Jérome Le Royer*, 13 février 1992, 1992 QCCA 3965 ; Cour d'appel du Québec, *C.U.Q. c. St-Augustin de Desmaures (Corp. mun. de la paroisse de)*, 9 novembre 1977, 1977 CA 396) ayant abouti à exempter de la CFP les personnes bénéficiant d'une exemption fiscale en vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale (LFM)*, RLRQ, c. F-2.1. Les décisions postérieures à la loi modificative ont accueilli ce refus des exemptions : Cour d'appel du Québec, *Ville de Québec c. Société immobilière du Québec*, 18 février 2013, 2013 QCCA 305, §29 à 32 (promoteur exempté de taxe foncière car appartenant à la corporation d'hébergement du Québec), Cour supérieure du Québec *Société immobilière Carrefour Saint-Romuald inc. (Placements DT inc.) c. Lévis (Ville de)*, 8 avril 2016, 2016 QCCS 1710.
[2248] Article 125 de la Loi constitutionnelle de 1867.
[2249] *Ville de Québec c. Société immobilière du Québec,* 2013, préc. note 2247.
[2250] Bien qu'en vertu de ses autres aspects, elle constitue avant tout une mesure d'urbanisme : Voir en ce sens BEAUREGARD Louis et MASRI Rita, « Les contributions pour fins de parcs au Québec : évolution et applications récentes », *Développements récents en droit municipal*, 2010 vol. 317, à la page 237, V. DUPONT *et al.*, 2021, préc. note 1664 p. 1149.
[2251] Article 117.1 de la *LAU*. Pour les permis de construction, ils doivent remplir une des conditions suivantes :
« 1° l'immeuble fait l'objet d'un projet de redéveloppement tel que défini par le règlement;
2° le permis de construction demandé est relatif à la mise en place d'un nouveau bâtiment principal sur un immeuble dont l'immatriculation à titre de lot distinct n'a pas fait l'objet de la délivrance d'un permis de lotissement en raison du fait qu'elle a résulté de la rénovation cadastrale;
3° le permis de construction est relatif à des travaux qui permettront que soient exercées sur l'immeuble de nouvelles activités telles que définies par le règlement ou que soient intensifiées, au sens de ce règlement, des activités existantes. »
[2252] Article 117.4 de la *LAU*. Les secteurs concernés doivent être au préalable identifiés par règlement.

470. L'affectation de la contribution aux fins de parcs. Qu'elle soit perçue en nature ou en numéraire, la CFP doit nécessairement être utilisée pour la création ou le maintien de parcs, de terrains de jeux ou d'espaces naturels[2253]. Il faut relever l'élargissement en 2020 de cette affectation afin de permettre aux municipalités d'utiliser la CFP pour se conformer à leur obligation de créer des centres de services scolaires[2254]. Les sommes perçues au titre de la CFP alimentent un fonds spécial dont la finalité est particulièrement encadrée : il ne peut ainsi servir qu'à financer des dépenses « pour acheter ou aménager des terrains à des fins de parcs, de terrains de jeux ou d'accès public à l'eau, pour acheter des terrains à des fins d'espaces naturels ou pour acheter des végétaux et les planter sur les propriétés de la municipalité »[2255]. Lorsque la CFP prend la forme d'un don de terrain, celui-ci est affecté de manière similaire et ne peut « être utilisé que pour l'établissement ou l'agrandissement d'un parc ou d'un terrain de jeux ou pour le maintien d'un espace naturel »[2256]. Il faut noter que si la municipalité décide de le céder, la somme perçue à l'issue de la vente est elle-même versée au fonds spécial[2257].

471. Potentialités des ressources affectées en France et au Québec. Il existe donc, tant en France qu'au Québec, des instruments fiscaux -ou assimilables- affectés qui permettent de protéger la biodiversité urbaine. Leur usage est encadré par le législateur et il est prévu une fonction plus clairement environnementale à la part départementale de la taxe d'aménagement (pdTA) en France qu'à la CFP au Québec qui peut aussi servir à la création d'aires de jeu ou d'un centre de service scolaire. Les spécificités de cette dernière contribution sont cependant à relever, car elles la font figurer autant dans les outils d'urbanisme que fiscaux : elle permet en effet aux municipalités d'acquérir gratuitement des terrains qu'elles ont identifiés comme nécessaires aux objectifs poursuivis par la CFP, mais aussi d'alimenter un fonds pour financer la gestion de ces terrains. La CFP, contrairement à la pdTA, peut être modulée en fonction du zonage et des usages des immeubles concernés par les demandes de permis de construction. Par ailleurs, elle reste entre les mains des villes, alors que la pdTA relève, sauf exception, des départements[2258]. S'il est possible de voir des transferts de cette ressource à certains EPCI, ce n'est pas encore la généralité. La possibilité ouverte par le législateur de mobiliser les revenus générés par la pdTA pour créer des partenariats autour de l'acquisition, la restauration et la gestion des espaces naturels est cependant notable car

---

[2253] Article 117.15 de la *LAU*.
[2254] Article 117.15 al. 4 de la *LAU*, introduit par la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*, LQ 2020, c.1. Les obligations des municipalités découlent des articles 272.10 et 271.12 de la *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c.I 13.3.
[2255] *Ibid.*
[2256] Article 117.15 de la *LAU*.
[2257] *Ibid.*
[2258] À l'exception des territoires de la métropole de Lyon ou de la ville de Paris (voir *supra*, note 910).

elle permet aux départements d'intervenir pour la protection de la biodiversité urbaine sur certains territoires.

472. Limites du mécanisme de l'affectation. Les ressources affectées présentent en revanche l'inconvénient de devenir mécaniquement dépendantes de leur fait générateur, ce qui signifie que les actions publiques financées de cette manière ne peuvent potentiellement perdurer qu'aussi longtemps que perdurent elles-mêmes les activités artificialisantes sur lesquelles la fiscalité repose[2259]. Cette première difficulté, qui porte sur la pérennité de la taxe dans le temps, entraine un second inconvénient. Les ressources affectées présentent en effet un caractère fluctuant, dû à l'exclusivité de leur source et l'irrégularité potentielle du fait générateur. Les actions qu'elles financent ne bénéficient donc pas de la flexibilité apportée par le financement par le budget général. Les ressources de ce dernier bénéficient en effet d'une certaine stabilité apportée par la diversité des ressources fiscales qui permet de lisser les irrégularités annuelles. Ici, les fonds ne sont abondés que par les revenus d'une seule contribution, ce qui les rend d'autant plus instables en fonction de l'évolution du fait générateur de celle-ci, or il faut anticiper que « l'adéquation entre les recettes de la taxe et les besoins de financement est peu probable »[2260]. Phénomène corolaire, l'affectation peut entrainer une mauvaise utilisation des ressources publiques, en empêchant de transférer des fonds excédentaires au financement d'autres dépenses et « en limitant les possibilités d'arbitrage en faveur de meilleurs projets »[2261].

473. CONCLUSION DU PARAGRAPHE. Les majorations semblent une voie particulièrement intéressante à explorer car elles permettent de matérialiser un lien entre les nouveaux aménagements et les services que procurent les écosystèmes en ville. En imposant aux pétitionnaires de participer à la restauration et la protection de la biodiversité urbaine dans des zones identifiées -particulièrement lorsque celles-ci sont en déficit de milieux naturalisés - ces dispositifs contribuent à rendre visible la nécessité de restaurer et protéger la biodiversité à une échelle à laquelle ils sont directement bénéficiaires de ces opérations. Ces dispositifs fiscaux peuvent être complétés par des ressources affectées qui permettent de financer la protection de la biodiversité urbaine à une échelle plus large. Les ressources affectées peuvent encourager les actions

---

[2259] BAUDU Aurélien, « La fiscalité environnementale française : une fiscalité de rendement ou d'incitation ? », *RFAP*, n° 144, 2012, p. 981 et s. ; VIESSANT Céline, « La création d'une imposition environnementale : quel intérêt ? », *REIDF*, n° 4, 2015, p. 528 ; CABANNES Xavier, « La fiscalité environnementale, solution miracle ou manne financière ? », *Revue Administrative*, n° 376, 2010, p. 381 et s. ; ROTILLON Gilles, « La fiscalité environnementale outil de protection de l'environnement ? », *Regards croisés sur l'économie*, n° 1, 2007, p. 108 ; HERTZOG Robert, « Le droit fiscal de l'environnement : en croissance sur des fondements incertains », *RFFP*, n° 114, 2011, p. 149

[2260] PEYROL Bénédicte et BUREAU Dominique, « Comment construire la fiscalité environnementale pour le quinquennat et après 2022 ? », Comité pour l'économie verte, 2022, p. 18.

[2261] *Ibid.*

en faveur de la protection de la biodiversité urbaine, en assurant leur financement. Cette affectation permet de garantir que les fonds perçus au titre de la pdTA ou de la CFP seront nécessairement utilisés dans le cadre prévu par le législateur. L'incitation est alors double, car ces ressources allègent la charge budgétaire des municipalités pour les mesures de protection de la biodiversité, mais aussi parce que l'affectation oblige les investissements dans ce domaine. Cette remarque est à nuancer car la biodiversité urbaine n'est pas, ainsi que vu précédemment, centrale dans les finalités de ces ressources affectées. Elle en reste cependant une des issues hypothétiques. Si cette potentialité semble intéressante pour la protection de la biodiversité urbaine, elle présente néanmoins les inconvénients de toutes les ressources fiscales affectées, à savoir leur fluctuation et leur dépendance au fait générateur.

474. CONCLUSION DE LA SECTION. La fiscalité locale et le modèle économique du foncier découlent d'une conception de la ville et du développement dans laquelle la protection de la biodiversité urbaine est évidemment absente. Il en résulte des mécanismes qui n'incitent pas les propriétaires urbains à préserver des écosystèmes sur leur terrain. Par ailleurs, la fiscalité locale est conçue dans une dynamique d'aménagement et de développement ; la protection de l'environnement y est reléguée au second plan, par des dispositifs ponctuels ou prévus pour s'appliquer hors des milieux urbains. Ce constat peut être nuancé par l'évolution timide de certains mécanismes fiscaux, qui intègrent progressivement l'intérêt de la protection et de la restauration d'espaces naturels en ville.

Si la protection de la biodiversité urbaine apparait aujourd'hui comme une option coûteuse pour les villes et peu rentable pour les propriétaires, c'est avant tout que le système financier et fiscal ne permet pas de rendre compte de la valeur des écosystèmes urbains. Il semble donc pertinent de rechercher par quels moyens cette valeur peut être intégrée, à la fois dans le modèle fiscal et dans le modèle économique du foncier. Cette double intégration permettrait d'atténuer les contradictions qui existent aujourd'hui entre l'objectif de protection de la biodiversité urbaine et la valorisation fiscale et financière du foncier.

Section 2 La valorisation financière et fiscale de la protection de la biodiversité urbaine

475. Plusieurs paramètres contribuent à rendre la protection de la biodiversité urbaine difficile à mettre en œuvre pour les villes et les propriétaires. Elle est en effet peu intéressante dans le cadre du modèle économique du foncier et couteuse pour les budgets locaux. Elle reste donc, dans ce cadre, un choix délibéré et politique, mais qui peut s'effacer face à la multiplicité des autres objectifs que doivent poursuivre les collectivités locales. Il semble donc pertinent de procéder à deux conciliations : la première, en recherchant comment la protection de la biodiversité urbaine peut s'intégrer dans une dynamique de valorisation économique des écosystèmes (§1) ; la seconde, en recherchant un modèle fiscal qui intègre la protection de la biodiversité urbaine (§2).

§1. L'augmentation du rendement économique des écosystèmes urbains par les paiements pour services environnementaux

476. Bien que le législateur et la doctrine n'y prêtent pas toujours attention[2262], les services environnementaux se distinguent des services écosystémiques, ces derniers étant fournis par les écosystèmes, tandis que les premiers nécessitent l'intervention de l'être humain. En d'autres termes, « le " service environnemental " ne désigne pas un service " rendu par " la nature, mais un service " rendu à " la nature par l'Homme »[2263]. Entrent donc dans cette catégorie les aménagements, travaux et entretiens réalisés par des propriétaires ou des exploitants pour protéger ou réhabiliter des milieux naturels sur un terrain. Cette distinction est fondamentale car si, comme il a été évoqué précédemment, les services fournis par les écosystèmes urbains peuvent représenter des difficultés quant à leur évaluation monétaire, il est certainement plus aisé de chiffrer des interventions humaines. Par voie de conséquence, il devient possible de les rémunérer. Les paiements pour services environnementaux (PSE), conçus de façon extensive, peuvent se matérialiser sous la forme de rémunération monétaire directe ou d'avantage fiscaux (exonérations, abattements ou application d'un taux préférentiel), d'aide technique ou matérielle (interventions, construction, aide à la

---

[2262] Voir en ce sens : COMBE Marius, *Instruments économiques et protection de la biodiversité : analyse juridique des mécanismes de compensation écologique et de paiements pour services environnementaux*, Thèse de doctorat, Université Jean Moulin Lyon 3, 2020, p. 168. L'auteur cite quelques exemples de confusions dans la doctrine, dont : RADIGUET Romain, *Le service public environnemental*, Université Toulouse 1 Capitole, 2016, p. 238 et s. ; VANUXEM Sarah, « *Les contrats de services écologiques ou la "reféodalisation du lien contractuel" ? L'exemple du projet-pilote REDD+ et des "compensations pour mises en défens" dans la forêt marocaine de Mâamora* », in HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde (dir.), Le contrat et l'environnement. Étude de droit interne, international et européen, PUAM, 2014, pp. 235-250.

[2263] M. COMBE, 2020, *op. cit.* note 2262, p.169.

conception, fourniture de matériel)[2264]. Les PSE peuvent, dans ce cadre, contribuer à améliorer ou neutraliser le rendement des écosystèmes urbains (A). Leur intégration contribue, au-delà de cet apport concret, à redéfinir la place et la fonction de la ville en tant que territoire (B).

A. Les paiements pour services environnementaux et la neutralisation du rendement

477. Définition des paiements pour services environnementaux. Une définition économique des paiements pour services environnementaux (PSE) établie par Sven Wunder, est souvent reprise par la doctrine, y compris juridique. Elle les qualifie de « transaction volontaire, où un service environnemental (SE) identifié — ou un usage pouvant assurer la fourniture de ce SE — est "acheté" par un (ou plusieurs) client de SE à un (ou plusieurs) fournisseur de SE, à condition que le fournisseur de SE garantisse la pérennité de la fourniture de ce SE (conditionnalité) »[2265]. Il est possible de dégager trois principes, définis par cet auteur comme : l'additionnalité (les services environnementaux vont au-delà des exigences règlementaires et légales), la conditionnalité (le PSE engage le prestataire à pérenniser un service environnemental) et l'engagement volontaire (le PSE procède d'une démarche volontaire). Marius COMBE, dans une définition plus juridique des PSE dégage cinq critères : un caractère « volontaire (1) et contractuel (2), [un] dispositif [qui] peut être mobilisé pour favoriser en dehors de toute obligation règlementaire (3) la protection de diversité biologique ou de fonctionnalités écologiques (4) en contrepartie d'une rémunération ou d'un avantage fiscal (5) »[2266]. Cette définition, très large, met en évidence le caractère incitatif des PSE, dont l'objet est d'apporter une contrepartie économique à des activités qui peuvent ne pas en avoir. Elle exclut en revanche toutes les mesures de protection ou de réhabilitation qui sont imposées par une contrainte juridique[2267].

[2264] Sur cette approche extensive : DUFAL Rémy, Le droit fiscal et financier de l'environnement au soutien de l'action publique. Réflexion sur les incitations fiscales et financières mobilisées par les personnes publiques dans le cadre des politiques publiques environnementales, *op. cit.* note 1931, p. 326 et s. v. également BROUGHTON Emma et PIRARD Romain, « Instruments de marché pour la biodiversité : la réalité derrière les termes », *Analyse de l'IDDRI*, n° 03/11, mai 2011, p. 13.

[2265] WUNDER Sven, « Payments for environmental services: some nuts and bolts », *Center for international forestry research (CIFOR)*, 2005, p. 3 (notre traduction).

[2266] COMBE Marius, « Les paiements pour services environnementaux dans la perspective climat et biodiversité », *Énergie, environnement, infrastructures*, n°6, 2018, p. 5. Voir également COMITÉ POUR L'ÉCONOMIE VERTE, *Avis portant sur le développement des paiements pour services environnementaux (PSE)*, 29 octobre 2015.

[2267] Il est possible d'évoquer à titre d'exemple, en droit français, l'obligation de réhabilitation qui repose sur le dernier exploitant d'une ICPE (article L. 512-6-1 du Code de l'environnement). Bien que les travaux et aménagements prescrits entrent certainement dans le cadre des services environnementaux, ils ne peuvent, du fait de leur caractère obligatoire, entrer dans la définition des PSE, y compris quand ils sont effectués par un tiers intéressé (selon la procédure prévue par l'article L.512-21 du Code de l'environnement).

478. Objet et prestataires des services environnementaux dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine. Dans l'hypothèse de PSE pour la protection d'écosystèmes urbains, tout propriétaire ou usager d'un terrain qui abrite un tel écosystème pourrait participer à l'offre en matière de PSE. À ce stade, il faut donc relever que les personnes publiques comme privées pourraient entrer dans cette catégorie[2268]. Les critères exposés précédemment[2269] excluent du champ des PSE les contraintes légales et règlementaires qui s'imposent aux propriétaires. Dès lors, les limitations imposées par les zonages et les règlementations d'urbanisme n'ouvrent pas, par elles-mêmes, droit à une rémunération. La contractualisation et l'exécution de services environnementaux au-delà de ceux imposés juridiquement sont nécessaires pour ouvrir le droit aux PSE. Ceux-ci peuvent être très divers et porter sur des obligations d'intervention (pour la restauration de milieux, la semence d'espèces mellifères indigènes, etc.) comme sur des engagements d'abstention (fauche tardive, maintien en friche, etc.). Il est possible par ailleurs d'imaginer des services environnementaux fondés sur la simple mise à disposition de terrains (pour installer des abris pour insectes pollinisateurs par exemple).

479. La qualification de la rémunération des paiements pour services environnementaux. L'hypothèse des paiements pour services environnementaux dans le cadre de la protection de la biodiversité urbaine renvoie à la rémunération de propriétaires ou prestataires pour la protection ou la réhabilitation d'écosystèmes urbains. Elle peut être centrale pour rétablir le rendement de ces activités et rendre la protection de la biodiversité urbaine rentable pour les acteurs économiques. Dans ce cadre, il est crucial que le paiement soit proportionnel au coût du service rendu, afin que la protection de la biodiversité urbaine soit une réelle alternative à des aménagements. La définition de la rémunération peut s'avérer complexe et il semble nécessaire de la distinguer de plusieurs notions connexes, essentiellement par l'application de ce critère de proportionnalité entre la contrepartie et le coût du service rendu. Elle diffère en ce sens des notions d'aide ou de subvention[2270]. Selon Marius Combe :

> *« Dans la mesure où nous sommes en présence d'une offre et/ou d'une demande de prestation dont la contrepartie est conditionnée par la réalisation effective de ce service ou l'obtention d'un résultat préalablement convenu entre les parties, les sommes perçues par le prestataire constituent le prix d'une prestation de service et non une aide »*[2271]

[2268] Ainsi que vu précédemment, notamment à l'égard de la contractualisation d'ORE par des propriétaires publics au bénéfice d'autres personnes publiques ou privées.
[2269] Voir *supra* §465.
[2270] M. COMBE, 2020, *op. cit.* note 2266, p. 181.
[2271] *Ibid.*

La subvention ne nécessite en effet pas de couvrir le prix du service rendu. Ainsi, un tel paiement ne peut, selon cette définition, être qualifié de rémunération. Le coût réel des services environnementaux fournis par le prestataire n'est en effet pas, dans cette hypothèse, la base de calcul de la contrepartie. Le critère de proportionnalité nécessite par ailleurs d'examiner la pertinence de la qualification de PSE à l'égard des avantages fiscaux. En effet, si la notion de paiement renvoie généralement à l'idée de versement monétaire de la part du bénéficiaire vers le fournisseur, elle peut aussi procéder d'un allègement des charges fiscales de ce même fournisseur. La fiscalité peut ainsi servir de contrepartie aux services environnementaux[2272]. L'exigence de la proportionnalité entre le coût du service et la contrepartie exclut cependant les exonérations ou les crédits d'impôts dont l'assiette de calcul n'est basée que sur la surface du terrain, sa valeur, ou consiste en une exonération complète[2273].

480. Les PSE pour valoriser économiquement la protection de la biodiversité urbaine. La distinction entre les PSE et d'autres mécanismes de contrepartie des comportements vertueux pour l'environnement n'est pas aisée ni forcément opérationnelle pour le droit[2274], mais elle peut s'avérer utile pour comprendre l'adéquation de ces dispositifs à l'égard de l'objectif qui leur est fixé. En effet, les mécanismes forfaitaires peuvent être appropriés pour compenser un manque à gagner ou neutraliser le rendement d'un terrain. En ce sens, une exonération complète de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties poursuit l'objectif d'alléger la charge fiscale pour des terrains dont le propriétaire ne tire pas de revenus. Elle a donc pour effet d'améliorer le rendement du terrain. Elle se justifie cependant par une reconnaissance de l'utilité publique tirée du non-usage[2275] de celui-ci. À l'inverse, la proportionnalité, exige de moduler la rémunération des services environnementaux en fonction de leur coût, ce qui permet de réellement les intégrer dans un modèle économique. Ils s'écartent donc d'une contrepartie pour le non-usage, mais poursuivent

---

[2272] *Ibid.*, p.182-183.
[2273] Voir *supra* §442.
[2274] Voir not. LANGLAIS Alexandra, « Les paiements pour services environnementaux comme réponse pertinente d'une agriculture durable? », in *L'agriculture durable, essai d'élaboration d'un cadre normatif*, PUAM, 2016 LANGLAIS Alexandra, « À la recherche d'une définition juridique des paiements pour services environnementaux ? », Presses Universitaires de Rennes, 2019.

[2275] **Voir *supra*, Partie I, Titre II, Chapitre I, Cohabiter avec la biodiversité en ville : l'évolution de la normalité urbaine.**

un objectif de rémunération d'un service, qui permet *a minima* de le financer en partie et *a maxima* de générer des revenus pour le propriétaire. En ce sens, les PSE perpétuent un modèle économique du foncier construit autour de son usage, bien qu'ici l'usage envisagé soit à des fins de conservation. Ils permettent en revanche de créer une valorisation économique des mesures de protection de la biodiversité urbaine. Dès lors, la protection de la biodiversité n'est plus systématiquement pensée comme un coût mais comme une véritable activité économique. Les PSE peuvent donc, si leur rémunération est adaptée, améliorer le rendement des terrains sans avoir à les exploiter ou les aménager.

481. Le rôle des villes dans les PSE pour la protection de la biodiversité urbaine. Les villes sont à la fois commanditaires de services environnementaux, mais peuvent aussi être prestataires. À cet égard, il est intéressant d'évoquer la dotation biodiversité qui existe en France. Celle-ci, créée en 2020[2276], correspond à une dotation budgétaire, c'est-à-dire un transfert financier de la part de l'État qui vient alimenter le budget des communes. Il s'agit de souligner ici que ce mécanisme n'est pas de nature fiscale mais budgétaire. Cette dotation spécifique concerne les communes « dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000 ou comprise dans un parc national ou au sein d'un parc naturel régional ou marin »[2277]. Elle est destinée, dans son intitulé « pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales », mais n'est cependant pas affectée. La dotation biodiversité ne représente pas d'intérêt direct en l'état du droit actuel pour la protection de la biodiversité urbaine, mais permet de raisonner par analogie. En effet, elle est avant tout conçue et réservée au soutien financier des communes rurales : le critère de l'importance quantitative des espaces protégés dans le territoire communal en est le premier indice, le second réside dans la circonscription de cette dotation aux communes de moins de 10 000 habitants[2278]. Bien que les villes ne soient donc pas concernées par cette dotation, il est intéressant de relever la logique de ce dispositif qui consiste en une participation de l'État au fonctionnement de ces communes au titre des charges supplémentaires qu'elles peuvent supporter en protégeant la biodiversité ou pour compenser des éventuels manques à gagner. Il met en œuvre une forme de solidarité nationale au titre de la protection de la biodiversité[2279]. Les dotations de l'État au budget des communes répondent en effet à plusieurs finalités : compensation, péréquation et orientation des politiques publiques locales[2280]. La dotation biodiversité peut remplir plusieurs de

---

[2276] Article 252 (V) de la loi de finances pour 2020, 28 décembre 2019, n° 2019-1479.
[2277] Article L.2335-17 du CGCT.
[2278] *Ibid.*
[2279] Voir *Infra,* §501, L'articulation entre la solidarité nationale et la solidarité écologique.
[2280] Voir notamment HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « Dotations et autonomie financière locale », *Gestion & Finances Publiques*, n°2, Lavoisier, 2017.

ces objectifs. En apportant un soutien financier supplémentaire à des communes dont une partie du territoire est consacrée à la protection de la biodiversité, elle compense une partie des manques à gagner en termes de ressources fiscales liées à l'aménagement ou aux activités économiques. En effet, selon le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, « elle a vocation à accompagner financièrement les communes dont une part du territoire est classée dans une zone visant à la protection de la biodiversité et qui sont, à ce titre, soumises à un certain nombre de charges »[2281]. Cette dotation est donc présentée, formellement, comme un mécanisme assimilable à un PSE. Ce rapprochement est cependant imparfait à l'égard du critère de proportionnalité, en ce que le mode de calcul de la dotation ne prend en compte que la population des communes concernées, la proportion de leur territoire appartenant à un espace protégé ou le simple fait d'avoir une portion de son territoire en parc naturel marin[2282]. Le montant perçu par les communes est donc totalement déconnecté des sommes qu'elles auraient pu engager au titre des services environnementaux. Il semble cependant qu'à l'égard de son objectif de soutenir les communes dans les charges qu'elles assument pour la protection de la biodiversité, l'objectif de ce dispositif le rapproche plus d'un PSE que le défaut de proportionnalité ne l'en éloigne.

482. Modes de contrepartie des PSE. À cette diversité des services environnementaux envisageables correspond une diversité des modes de contreparties. En effet, si la rémunération financière reste une option incontournable et notamment dans le cadre des ORE, elle n'est peut-être pas adaptée à toutes les situations. La fourniture de biens à titre gratuit par les villes peut en effet être une hypothèse de mise en place de PSE plus ponctuels. Des programmes pour fournir ou installer en terrain privé du matériel adapté pour accueillir et favoriser la faune indigène (oiseaux, insectes, petits mammifères, etc.) ou pour semer et planter des essences sélectionnées peuvent être autant d'options aux mains des municipalités pour favoriser la biodiversité urbaine. Ces dispositifs peuvent entrer dans le cadre des PSE en ce qu'ils constituent une rémunération en nature d'un engagement volontaire hors d'une obligation règlementaire. En outre, les hypothèses précédemment étudiées d'avantages fiscaux peuvent être pensées dans le cadre de PSE, dès lors que leur base de calcul repose sur le coût des services environnementaux.

Dans cette perspective, l'identification de la juste rémunération est indispensable pour ne pas accentuer les pressions économiques engendrées par la spéculation du foncier urbain. Il s'agit de créer un rendement suffisant pour que l'option des PSE devienne incitative pour les propriétaires.

[2281] Réponse ministérielle à la question écrite n°19291 (HOUPERT Alain), Sénat, 15e législature, JO Sénat du 11/03/2021, page 1616.
[2282] II, III, IV et IV bis de l'article L.2335-17 du CGCT

Dans le cadre de l'équilibre à trouver entre la lutte contre l'étalement urbain et la préservation des écosystèmes urbains, il semble pertinent de moduler la rémunération en fonction de l'intérêt identifié de ces milieux. À cet égard, le recours à la méthode de localisation des bénéfices peut être une approche intéressante pour évaluer les écosystèmes urbains qui fournissent des services écosystémiques majeurs. Pour ces milieux, une approche au cas par cas permettrait de contractualiser à l'égard de leur propriétaire les PSE appropriés pour favoriser leur conservation ou leur remise en état par l'établissement d'ORE ou de fiducies notamment. L'approche de mutualisation des bénéfices peut être retenue, en parallèle, pour ouvrir aux PSE des services environnementaux moins exclusifs d'autres usages. Ainsi, la rémunération des propriétaires qui participent à des programmes plus ponctuels de protection de la biodiversité, à une échelle plus locale, peut être justifiée au titre du bénéfice collectif généré par les services écosystémiques. Le caractère collectif de ces bénéfices invite à aborder la question de l'échelle appropriée pour identifier les bénéficiaires des services environnementaux, question préalable à leur financement. Sur ce point, la ville apparaît comme l'unité territoriale la plus pertinente.

B. La ville comme périmètre pertinent des bénéfices des services environnementaux

483. Identifier des bénéficiaires des PSE. Les bénéfices des services écosystémiques doivent-ils être rapportés à l'échelle d'un lotissement, d'un arrondissement ou d'une ville ? Cette question est, en l'état du droit actuel, encore irrésolue, mais deux pistes apparaissent. La première consiste en la mutualisation à l'échelle de la ville des bénéfices tirés des services écosystémiques. Cette solution semble être la plus simple : elle a le mérite de s'appuyer sur une institution existante, qui dispose de systèmes de gouvernance et de représentation, ainsi que de moyens financiers et fiscaux propres. En d'autres termes, identifier l'ensemble de la ville comme bénéficiaire des services environnementaux facilite grandement l'organisation des PSE, de leur contractualisation jusqu'à leur rémunération. En outre, cette hypothèse justifie l'usage de dispositifs fiscaux pour financer des PSE. Enfin, cette approche correspond à une approche écosystémique des villes.

484. Identifier des périmètres de bénéfices. Une deuxième solution consiste à adopter une échelle à géométrie variable pour définir les bénéficiaires des services environnementaux. Cette approche, qui peut être qualifiée de localisation des bénéfices, plus complexe que la précédente, permet cependant de rapprocher les bénéficiaires des écosystèmes qui leur fournissent des bénéfices. Le coût des PSE est alors rapporté à une échelle plus respectueuse de la réalité économique et potentiellement favorable à une participation plus démocratique aux

décisions concernant ces écosystèmes. Cette identification de l'intérêt local à l'égard des écosystèmes urbains peut en effet être préliminaire à l'institutionnalisation de la gouvernance de ces biens communs[2283]. Cette approche peut néanmoins aboutir à une hiérarchisation des écosystèmes urbains selon leur apport respectif en termes de services écosystémiques. Les milieux identifiés comme les plus importants, au regard de leur capacité à fournir des services écosystémiques, représenteront un intérêt à une échelle plus grande que ceux dont l'apport est plus marginal. Cette méthodologie, malgré sa complexité, est déjà en partie accueillie par les juges en France, lorsqu'ils contrôlent la validité du périmètre de consultation des études d'impact ou les coûts et avantages des expropriations en fonction de l'envergure des projets[2284]. L'identification de bénéficiaires est par ailleurs complexe à l'égard de services écosystémiques diffus (purification de l'air, stockage du carbone, etc.) ou distants (réduction du risque inondation[2285]). Enfin, le lien entre les services écosystémiques et la biodiversité n'étant pas une corrélation directe[2286], il peut accentuer une évaluation anthropocentrée des écosystèmes urbains, dommageable à la biodiversité urbaine dans son ensemble. En effet, si certains services écosystémiques sont estimés prioritaires, les écosystèmes les plus performants dans ces services seront valorisés au détriment d'autres, accentuant un phénomène d'homogénéisation à l'échelle de la ville.

485. Les usagers de services publics comme bénéficiaires des services écosystémiques. Il semble, en regard de ces remarques, qu'il soit préférable pour identifier les bénéficiaires des services environnementaux de les rapporter à un collectif. L'échelle de la ville ou de l'arrondissement peut à cet égard être pertinent et il est envisageable d'imaginer une distinction entre les services environnementaux d'importance locale (à l'échelle du quartier) et ceux d'importance municipale. Il est possible, à cette fin, de faire appel à la notion de solution fondée sur la nature. Celles-ci contribuent à concevoir la protection de la biodiversité comme une manière de remplacer des options techniques. Dans ce cadre, il est possible de mettre en évidence comment les écosystèmes urbains peuvent participer à la fourniture de services qui participent aux services publics à l'échelle de la ville, mais aussi à la prévention des risques liés au changement climatique.

[2283] Voir en ce sens DAMERON Audrey, « L'intérêt juridique de l'identification des services écosystémiques pour un aménagement urbain durable », *Droit et Ville*, n°81, Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement, 2016, p. 44.
[2284] *Ibid.* pp. 33-48.
[2285] En effet, ce service écosystémique, s'il peut produire des bénéfices immédiats dans l'environnement direct de l'écosystème, peut aussi avoir des bénéficiaires plus lointains, en aval notamment.
[2286] Voir *supra*, Chapitre 2

486. Identifier cette participation des écosystèmes permet de sortir d'une approche où la protection de la biodiversité représente exclusivement un coût ou un objectif pour les municipalités, pour devenir un moyen d'assurer des missions d'intérêt général. À ce titre, les écosystèmes urbains et les continuités écologiques matérialisent le concept d'infrastructure verte[2287].

[2287] Voir *supra* Partie II, Titre I, Chapitre I
L'application en ville du droit de la protection de la nature.

§2. Les services écosystémiques, composante des services publics et de la prévention des risques

488. Si aujourd'hui il existe une corrélation, tant en France qu'au Québec, entre l'usage des sols et les ressources fiscales qui n'incite pas à gérer sobrement le foncier, il est possible d'imaginer d'autres modèles qui concilient les budgets locaux avec la protection de la biodiversité urbaine. En effet, l'émergence de la recherche économique autour des services écosystémiques[2288] et des fonctions écologiques[2289] met en évidence les bénéfices tirés par les êtres humains du fonctionnement des écosystèmes et le lien entre ce fonctionnement et la biodiversité. L'intégration des solutions fondées sur la nature[2290] dans la planification rend possible le remplacement des dispositifs techniques par la création, la remise en état ou la protection d'écosystèmes afin de remplir des fonctions d'intérêt général. Dès lors, il semble pertinent de s'interroger sur le financement de la gestion et la protection de la biodiversité urbaine dans le cadre du financement des services publics à la charge des villes (A), mais aussi -en vertu de l'intérêt préventif de certains services écosystémiques- dans la gestion des risques naturels et l'adaptation au changement climatique (B).

A. L'internalisation économique des services écosystémiques comme composants des services publics locaux

489. L'internalisation des services écosystémiques peut mettre en évidence leur contribution à des services publics, dont le coût est supporté par les villes. La notion de solutions fondées sur la nature propose déjà de substituer la protection des écosystèmes à des solutions techniques (infrastructures grises). Cette substitution peut être matérialisée par l'intégration des mesures de protection de la biodiversité urbaine dans les dépenses liées aux services publics. Cette hypothèse n'est pas complètement inédite dans les systèmes français et québécois. En effet, ont été étudiés plus haut des dispositifs permettant d'imputer à de nouvelles constructions le coût de la création ou de la remise en état d'écosystèmes qui fournissent des services à ces nouveaux aménagements, à savoir la taxe spéciale au Québec[2291], et la majoration de la taxe foncière en France[2292].

[2288] Voir *supra* §36 et suivants.
[2289] Voir *supra* §46 et suivants.
[2290] Voir *supra* §50 et suivant.
[2291] Voir *supra* §466.
[2292] Voir *supra* §465.

490. La difficulté d'évaluer les services rendus par la biodiversité urbaine. Il faut noter qu'en France, le mécanisme de majoration de la taxe foncière était initialement prévu pour supporter le financement d'équipements publics rendus nécessaires par les nouvelles constructions. Il pourrait donc être conçu comme un dispositif d'internalisation des surcoûts engendrés par l'accroissement local de la population. Il n'aboutit pas cependant à un calcul du lien de proportionnalité entre la densification et la surcharge des infrastructures publiques, puisque la majoration de la taxe n'a pas vocation à financer entièrement les travaux publics[2293]. Il faut d'ailleurs relever que la Loi de finances pour 2021[2294] a expressément retiré ce lien de proportionnalité entre le service rendu par les aménagements, dans un objectif de simplification. Les rédacteurs du projet de loi ont en effet constaté que « la démonstration de la stricte proportionnalité du taux appliqué au service rendu […] est techniquement difficile à établir et […] affecte la possibilité pour les collectivités territoriales concernées d'y recourir »[2295]. Il est vrai que le calcul de la répartition, au niveau de chaque contribuable, des bénéfices apportés par les services écosystémiques, peut être un exercice complexe pour les villes qui ne disposent pas systématiquement de service technique spécialisé sur ces questions. Au Québec, l'hypothèse étudiée de taxe spéciale se heurte à la même difficulté, à savoir la nécessité, pour établir une telle contribution fiscale, de démontrer une proportionnalité entre la taxe et le service rendu par les équipements publics[2296].

La difficulté de calculer la surcharge engendrée par des nouveaux aménagements sur les écosystèmes environnants et les services écosystémiques qu'ils fournissent est -certes- un obstacle majeur qu'il semble pragmatique de contourner de la manière adoptée par le législateur français, à savoir en écartant l'exigence de proportionnalité. Le coût des aménagements ou de la réhabilitation des écosystèmes sera alors supporté (au moins en partie) par une contribution fiscale, dont le taux serait établi de manière fixe. Cette solution, si elle présente l'avantage de la simplicité, ne permet cependant pas de matérialiser le lien entre la protection de la biodiversité urbaine et les services publics.

491. Les progrès de l'évaluation économique des services écosystémiques en ville. Il faut cependant souligner l'avancée de la recherche, notamment en France, avec l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE), qui a notamment abouti à la

---

[2293] Voir en ce sens : DUSSART Vincent, 2022, préc. note 2181, p. 137-138.
[2294] Loi de finances pour 2021 du 29 décembre 2020, n° 2020-1721, JORF n°0315 du 30 décembre 2020, modifiant l'ancien article L.331-15 du Code de l'urbanisme. Le transfert des dispositions relatives à la taxe d'aménagement au sein du Code général des impôts s'est fait à l'égard de cet article à droit constant.
[2295] Exposé des motifs du *projet de Loi de finance pour 2021*, Assemblée Nationale, XVème législature, 28 septembre 2020, n° 3360, NOR : ECOX2023814L.
[2296] Voir *supra*, §479.

publication en 2018 d'un rapport de synthèse sur les écosystèmes urbains[2297]. Ce guide présente - entre autres- une évaluation économique pour certains services fournis par les écosystèmes urbains, tels que la fonction d'épuration réalisée par les zones humides[2298], la fixation et le stockage du carbone par les forêts[2299] ou la régulation des débits d'eau et la protection contre les crues[2300]. Avec l'évolution des connaissances scientifiques dans le domaine de l'évaluation des services écosystémiques, il est donc possible de quantifier l'apport des écosystèmes urbains dans des domaines couverts par les services publics municipaux (gestion des eaux pluviales, traitement des eaux usées, etc.). Les méthodes d'évaluation économique retenues par l'EFESE, en fonction des services écosystémiques étudiés, sont notamment issues du calcul des coûts de remplacement (coût de l'utilisation d'autres solutions techniques pour obtenir le même résultat) [2301] ou les coûts évités (coûts des dommages évités par le service écosystémique)[2302]. Ces évaluations économiques pourraient entrer dans le calcul budgétaire de la gestion d'un service public, au titre des dépenses d'investissement. En effet, dès lors qu'un écosystème, comme un milieu humide, remplit un rôle de régulation des eaux pluviales qu'une infrastructure technique aurait dû remplir en son absence, il est possible d'estimer la participation de cet écosystème au dispositif public de régulation des eaux pluviales.

492. La difficulté d'établir une « redevance pour service écosystémique ». Il reste cependant une difficulté certaine à établir une évaluation économique du coût par usager des services écosystémiques. Cette complexité résulte de deux points essentiels. Le premier est issu du monde de l'économie où les services écosystémiques représentent une externalité qui ne sont par définition pas intégrés dans le marché. Le second obstacle découle de la nature des services rendus, qui représentent avant tout des coûts évités, tels que la réduction de la pollution de l'air et de l'eau, ou la régulation des phénomènes de crues. Ces services ne tirent pas leur valeur ou leur coût de leur usage direct par les habitants, mais de leur capacité à éviter des dommages qui seraient aggravés en leur absence. C'est d'avantage une logique assurantielle qui préside à leur valorisation qu'une logique de redevance en fonction de leur usage. Il est donc difficile de leur appliquer un

[2297] MONNOYER-SMITH Laurence et DEMEULENAERE Laurence, « Les écosystèmes urbains français », CGDD, 2018.
[2298] *Ibid.*, p. 380 : cette fonction est évaluée à 251€/ha/an.
[2299] *Ibid.*, p. 308.
[2300] *Ibid.*, p. 415.
[2301] TEN BRINK Patrick, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making*, Taylor & Francis Group, 2011, p. 141.
[2302] *Ibid.* p. 142.

raisonnement fondé sur le principe pollueur-payeur ou usager-payeur[2303]. Deux pistes semblent néanmoins intéressantes à explorer pour assurer le financement de la protection de la biodiversité urbaine : l'incorporation en tant que composante dans le financement des services publics municipaux ou en tant que surtaxe dans les dispositifs assurantiels existants.

493. L'intégration de la protection de la biodiversité urbaine dans le financement des services publics. Une hypothèse à étudier pour financer leur protection pourrait alors être la création d'une composante « biodiversité urbaine » dans la tarification des services publics associés à des services écosystémiques (assainissement, lutte et défense contre les incendies, services culturels, etc.). Il est possible de montrer, à titre d'exemple, comment certains services écosystémiques peuvent participer à des services publics ou remplacer des infrastructures techniques :

Services écosystémiques	**Infrastructure/Service public associé**	**Participation des services écosystémiques**
Régulation des eaux pluviales	Service de collecte des eaux pluviales	Limitation du ruissellement
	Assainissement	Infiltration dans les nappes phréatiques
Régulation du climat local	Service de réseaux de chaleur et de froid Lutte et défense contre les incendies	Lutte contre l'effet d'îlot de chaleur Réduction du risque de sècheresse Stockage de l'eau
Services récréatifs	Services publics culturels Éducation Sport Santé	Accès à la nature (parcs, écoles, etc) Bienfaits en termes de santé physique et mentale

Tableau 3 : l'apport de certains services écosystémiques à des services ou des infrastructures publiques

L'intégration de la protection de la biodiversité urbaine dans le financement de services publics est une hypothèse dont les prémisses se voient en France, notamment au travers de la fiscalité associée

[2303] COMBE Marius, *Instruments économiques et protection de la biodiversité : analyse juridique des mécanismes de compensation écologique et de paiements pour services environnementaux*, Thèse de doctorat, Université Jean Moulin Lyon 3, 2020, pp. 111-125.

aux agences de l'eau[2304]. Il s'agit de rappeler au préalable que les agences de l'eau sont des établissements publics administratifs établis à l'échelle de chaque bassin versant[2305] afin de concrétiser les actions décidées au sein des comités de bassin. Afin de remplir ce rôle, les agences de l'eau sont financées par des redevances, ainsi que « des remboursements des avances faites par elle et [des] subventions versées par des personnes publiques »[2306]. Ces redevances sont perçues en grande majorité au titre des usages domestiques[2307].

494. La qualification incertaine de redevances liées à la protection de la biodiversité. Il est révélateur de souligner plusieurs particularités de ces redevances. Tout d'abord, elles sont perçues selon le législateur « pour atteintes aux ressources en eau, au milieu marin et à la biodiversité, en particulier des redevances pour pollution de l'eau, sur la consommation d'eau potable, pour la performance des réseaux d'eau potable, pour la performance des systèmes d'assainissement collectif, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, cynégétique et pour protection du milieu aquatique »[2308]. Il faut donc souligner que, malgré l'usage du terme de redevance, elles ne sont pas justifiées uniquement par une affectation au financement d'actions par les agences elles-mêmes (comme la performance des réseaux d'eau potable, la performance des systèmes d'assainissement collectif, la protection du milieu aquatique), mais aussi pour des atteintes à la biodiversité. Cette ambiguïté a nécessité d'une part que le législateur précise que ces contributions tirent leur source du « principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement »[2309] et non pas du principe pollueur payeur, et d'autre part que la jurisprudence aboutisse à remettre en cause cette qualification de redevance. Ainsi, le Conseil constitutionnel dans une décision du 23 juin 1982[2310] a considéré qu'en

---

[2304] Bien que les redevances des agences de l'eau ne soient pas perçues par les collectivités mais par des établissements publics de l'État – les agences – elles sont souvent envisagées par la doctrine comme faisant partie de la panoplie des outils relevant de la fiscalité locale, du fait de l'implication des collectivités locales dans la gouvernance des agences et des comités de bassin (vote des taux etc…)(Voir par exemple en ce sens : LAMARQUE Jean, NÉGRIN Olivier, AYRAULT Ludovic, « Droit fiscal général », LexisNexis, 4ème édition, 2016, p. 186 : les redevances de l'eau sont évoquées dans une partie consacrée aux impositions des collectivités territoriales et des établissements publics). C'est la raison pour laquelle nous les évoquons ici.

[2305] Article L. 213-8-1 et suivants du Code de l'environnement.

[2306] Article L.213-9 du Code de l'environnement.

[2307] Soit en 2022 70,7% du total des redevances encaissées par les agences de l'eau au niveau national (jaune budgétaire (Annexe au projet de loi de finance) 2022, p.14).

[2308] Article L213-10 du Code de l'environnement. Cette disposition, en vigueur depuis le 1er janvier 2025 (modifiée par l'article 101 de la Loi du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, n° 2023-1322, JORF n°0303 du 30 décembre 2023, texte n°1) substitue les justifications de la redevance « sur la consommation d'eau potable, pour la performance des réseaux d'eau potable, pour la performance des systèmes d'assainissement collectif » à l'objectif antérieur de « modernisation des réseaux de collecte ». Par ailleurs elle ajoute l'adjectif « cynégétique ».

[2309] Article L.213-10 du Code de l'environnement.

[2310] Conseil constitutionnel, 22 juin 1982, décision n° 82-124 L, « Nature juridique des dispositions du premier alinéa de l'article 13 et du deuxième alinéa de l'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution » ; Rec., 1982, p. 98.

tant qu'« elles ne constituent pas […] des rémunérations pour services rendus », elles figurent au rang des impositions de toute nature et non pas des redevances. Cette qualification est intéressante car elle montre déjà la difficulté à établir un lien de proportionnalité entre les services rendus de manière indirecte par les écosystèmes (ici, les milieux aquatiques) et le financement de leur protection.

495. L'hypothèse d'un élargissement des redevances en faveur de la protection des écosystèmes urbains. Au-delà de cette analogie, il est possible d'envisager un élargissement de la définition des services associés au rôle des agences de l'eau. Cette idée peut être notamment retrouvée dans les travaux du comité pour l'économie verte à la suite des Assises de l'eau de 2018-2019[2311]. Le groupe de travail présente dans son rapport des recommandations pour élargir l'assiette fiscale des redevances perçues par les agences de l'eau, ainsi que les affectations de cette ressource. Sur ce dernier sujet, il faut souligner, parmi les préconisations du comité pour l'économie verte, l'engagement des ressources des agences de l'eau aux fins de financement d'actions de renaturation en ville[2312]. Selon le rapport, ces actions entrent dans l'affectation de la redevance dans le cadre d'une approche de la gestion de la ressource en eau qui intègre « l'adaptation au changement climatique, la réduction des pollutions, la création d'ilots de fraicheur dans les agglomérations ou encore la maîtrise du ruissellement des eaux, d'où notamment une moindre mobilisation des réseaux existants fortement sollicités lors des événements climatiques extrêmes »[2313]. Cette proposition met en évidence la participation des écosystèmes urbains à la mission de gestion de la ressource en eau. Elle laisse par ailleurs voir un exemple d'intégration, bien que très indirecte[2314], du financement de la biodiversité urbaine dans la fiscalité liée aux services publics[2315].

2311 RICHARD Alain et JERRETIE Christophe, « Pour élargir à la biodiversité la fiscalité des agences de l'eau », Comité pour l'économie verte (CEV), 2022, 23 p.

2312 *Ibid.*, p. 19.

2313 *Ibid.*

2314 Il est à cet égard décevant de constater que le groupe de travail, en ce qui concerne l'élargissement des ressources fiscales des agences de l'eau, n'ait envisagé que la création d'une contribution associée à la PdTA (COMITÉ POUR L'ÉCONOMIE VERTE, 2022, préc. note 2311, p.10), ce qui, pour les raisons étudiées précédemment, ne nous semble pas approprié pour le financement durable d'actions de protection de la biodiversité.

2315 Ce, malgré les difficultés relevées précédemment pour qualifier la redevance des agences de l'eau, qui est à la fois liée au service public (son assiette de calcul étant la consommation en eau des usagers du service public d'approvisionnement et d'assainissement), et par d'autres aspects distincte (voir décision Conseil constitutionnel, 23 juin 1982, préc. note 2310). Il faut relever à l'appui de cette distinction la décision du 11 octobre 2021 du Tribunal des conflits (Tribunal des conflits, 11 octobre 2021, n° 4222), qui attribue la compétence du contentieux des redevances des agences de l'eau au juge judiciaire, ce qui semble encore éloigner la qualification de service public pour les actions menées par ces établissements.

B. L'internalisation des services écosystémiques comme dispositifs de prévention des risques et d'adaptation au changement climatique

496. Le financement de la protection de la biodiversité urbaine pourrait être recherché en parallèle du financement de la protection contre les risques. Deux pistes sont à considérer : celle de l'établissement d'une taxe locale *ad hoc* (1) et celle du financement par une taxe nationale associée aux mécanismes assurantiels (2).

1. La mise en place d'une taxe associée à la protection des écosystèmes dans le cadre de la prévention des risques

497. La taxe associée à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations en France. En France, le lien entre la protection des écosystèmes et la prévention des risques est déjà en partie concrétisé au travers du financement de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). Cette création de la Loi MAPTAM[2316] a réuni des attributions auparavant dispersées. Ce regroupement des compétences d' « aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique, [de l']entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, [de] la défense contre les inondations et contre la mer, [et de la] protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines » découle d'une approche systémique de la gestion du risque inondation, qui intègre la protection des milieux aquatiques associés[2317]. Pour assurer le financement de la GEMAPI, le législateur a créé une taxe affectée, que les communes ou les EPCI peuvent instituer et percevoir[2318]. Cette taxe est plafonnée à 40 € par habitant et doit être « au plus égal au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence [GEMAPI] »[2319]. Cette contribution est une imposition de toute nature, elle n'a pas vocation à établir un lien de proportionnalité avec un service rendu ou à être modulée dans son taux à l'échelle du territoire de la commune ou de l'EPCI[2320]. Elle est par ailleurs affectée au seul financement des actions menées dans le cadre de la compétence GEMAPI et prend la forme d'une taxe additionnelle aux taxes foncières, taxes d'habitation et cotisations foncières des entreprises.

[2316] Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, préc. note 40.
[2317] Article L.211-7 du Code de l'environnement, al. I bis.
[2318] Article 1530 bis du Code général des impôts.
[2319] Article 1530 bis II. du Code général des impôts
[2320] LANDOT Yann, GREMILLET Catherine, SANCHEZ Johanna *et al.*, *Compétence GEMAPI: maîtriser les enjeux et les risques liés aux milieux aquatiques et aux inondations*, Éditions législatives, 2019, 671p., p. 554-555.

498. L'hypothèse de la diffusion de ce modèle de taxe affectée à la protection d'écosystèmes urbains. Le cas de la GEMAPI et de sa taxe associée pourrait être élargi à tous les écosystèmes urbains dont l'entretien ou la restauration participe à la protection contre les risques. L'instauration d'une telle contribution fiscale à l'échelle de la commune ou de l'EPCI permettrait, en premier lieu, de consolider les ressources financières affectées à cet enjeu. La taxe GEMAPI a en effet, contrairement à une fiscalité incitative, vocation à couvrir -du moins en grande partie- les besoins de financements des actions des communes et EPCI dans le cadre de cette compétence. La limite à cette vocation réside dans le plafonnement de la taxe, qui peut engendrer des situations dans lesquelles le coût de la compétence GEMAPI dépasse les recettes fiscales affectées. En second lieu, l'adoption d'une taxe affectée à la protection des écosystèmes urbains permet de créer une solidarité territoriale à l'échelle de la commune ou de l'EPCI autour de cet enjeu.

Si en France, la création d'une telle contribution nécessite l'intervention du législateur, au Québec, elle peut être envisagée par l'instauration de redevances règlementaires par les municipalités. Cette faculté a été ouverte par une réforme en 2017[2321] qui a notamment élargi les pouvoirs des municipalités en matière de fiscalité. Les redevances règlementaires peuvent être définies comme des contributions qui ont pour objet de financer ou de créer un « régime de réglementation »[2322]. Elles se distinguent donc des taxes, dont l'objet principal est de « percevoir des revenus à des fins générales »[2323] et des tarifications, qui sont proportionnelles à un service rendu[2324]. Un rapprochement peut être fait entre la notion de redevance règlementaire au Québec et celle de taxe affectée en France.

499. Le mécanisme des redevances règlementaires au Québec pour concrétiser cette hypothèse. L'élargissement opéré par le législateur québécois en 2017 permet donc aux municipalités d'instaurer, dans leur domaine de compétence, toute redevance règlementaire qu'elles estiment nécessaire[2325]. Ce pouvoir est par conséquent assez général et laisse une marge de manœuvre importante aux municipalités. La Cour suprême, pour qualifier les régimes de réglementation, a identifié plusieurs indices, qui ne sont ni cumulatifs, ni exhaustifs[2326] :

[2321] Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, L.Q. 2017, c. 13.
[2322] Voir en ce sens les définitions retenues par les juges dans les affaires Cour suprême, *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134, § 30 ; Cour suprême, *Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [2008] 1 R.C.S.131, 2008 CSC 7, § 17 ; Cour suprême, *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, § 213.
[2323] *Ibid.*
[2324] Voir *supra* §446.
[2325] LCV, art. 500.6 (1) ; CMQ, art. 1000.6 (1).
[2326] *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, préc. note 2322, §44.

« (1) l'existence d'un code de réglementation complet et détaillé ;
(2) un objectif spécifique destiné à influencer certains comportements individuels ;
(3) des coûts réels ou dûment estimés de la réglementation ;
(4) un lien entre la réglementation et la personne qui fait l'objet de la réglementation, cette personne bénéficiant de la réglementation ou en ayant créé le besoin » [2327].

Il faut relever que cette définition ouvre, parmi les objectifs des redevances, leur potentiel caractère incitatif, dès lors qu'elles ont pour objet de financer un régime de réglementation. De par la nature de l'examen que le juge exerce sur ces indices, il n'est cependant pas obligatoire qu'une redevance revête ce caractère. Dans l'hypothèse de l'établissement d'une redevance règlementaire aux fins de protection de la biodiversité urbaine, il n'est pas forcément pertinent de rechercher un caractère incitatif, bien qu'il puisse être envisageable. Le premier et le second indices reposent sur la forme et la nature même des réglementations, qui « sont habituellement caractérisés par leur complexité et leur niveau de détail » et poursuivent un objectif normatif. En d'autres termes, le régime règlementaire « circonscrit un mode de comportement précis qui est exigé ou interdit »[2328]. Ces critères excluent donc expressément les redevances règlementaires qui ne visent qu'à financer des actions ou des programmes spécifiques des municipalités, mais doivent s'intégrer dans un appareil normatif. Pour cette raison, la solution des redevances règlementaires peut être envisagée dans le cadre de la compétence des municipalités en matière de nuisance et de sécurité, au titre de la protection contre les inondations ou l'adaptation au changement climatique. Des prescriptions en matière d'entretien des jardins privés ou des rives de milieux humides et de cours d'eau peuvent en effet entrer dans la définition d'un régime règlementaire.

2. Le financement de la protection de la biodiversité urbaine par l'intégration dans les mécanismes assurantiels reposant sur la solidarité nationale

500. L'intégration de la protection de la biodiversité urbaine dans les mécanismes assurantiels. Enfin, il est possible -tant en France qu'au Québec- d'intégrer la protection et la remise en état des écosystèmes urbains dans un dispositif plus large de gestion des risques. Une contribution adossée aux assurances habitation ou sur le produit des primes et cotisations de ces assurances est une piste à étudier. Cette hypothèse est plus prometteuse en France qu'au Québec, du fait du caractère obligatoire de la souscription de ces contrats et de la préexistence de mécanismes de solidarité financés de manière similaire. La taxe sur les conventions d'assurance, perçue pour toute convention d'assurance[2329] sur « le montant des sommes stipulées au profit de

---

[2327] *Ibid.*
[2328] MAGNET Joseph. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 7ème edition, Juriliber Limited, 1998, tel que cité dans *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, préc. note 2322, §26.
[2329] Sous réserve des exemptions énumérées à l'article 995 du Code général des impôts.

l'assureur »[2330], a en effet pour objectif de financer notamment les services de secours et de lutte contre les incendies. Par ailleurs, un prélèvement spécial établi sur les produits des primes et des cotisations d'assurance[2331] permet d'alimenter en partie le fonds de prévention des risques naturels majeurs (aussi appelé fonds Barnier)[2332], fondé sur le principe de la solidarité nationale face aux catastrophes naturelles[2333].

501. L'articulation entre la solidarité nationale et la solidarité écologique. La logique de solidarité nationale qui a présidé à la création du fonds Barnier, dont l'objectif est d'indemniser les dommages engendrés par les catastrophes naturelles, pourrait être transposée à la lutte contre les inégalités environnementales face au changement climatique. Une telle interprétation participerait par ailleurs à concrétiser le principe de solidarité écologique, dont la normativité reste inachevée dans l'état du droit français[2334]. Il semble en effet que les conséquences du changement climatique puissent entrer dans les « calamités nationales »[2335] face auxquelles la nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les français. Il peut donc paraitre légitime de rechercher dans la solidarité nationale un fondement à la protection des écosystèmes qui permettent de lutter contre les risques associés au changement climatique. Promouvoir la résilience des écosystèmes au niveau national peut participer aux mesures de prévention et d'adaptation nécessaires pour réduire ces risques[2336]. Dans cette perspective, à la lumière de l'importance de la reconnexion des écosystèmes, il apparait que cet enjeu revêt un caractère local, mais aussi plus large. Le principe de solidarité écologique vise à rendre compte de ce lien entre les territoires, à l'égard des décisions ayant trait à l'environnement[2337]. Il semble donc possible, en premier lieu, de soutenir par le principe de solidarité écologique que la protection de la biodiversité urbaine impose de penser

---

[2330] Article 991 du Code général des impôts.

[2331] Prélèvement annuel sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, article 235 ter ZE du Code général des impôts.

[2332] Article L.561-3 du Code de l'environnement.

[2333] Ce principe se retrouve, principalement, dans l'alinéa 12 du préambule de la Constitution de la IVème République (qui appartient au bloc de Constitutionnalité) : « la nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales » (Constitution du 27 octobre 1946).

[2334] Voir en ce sens LUCAS Marthe, « Réflexions sur la portée du principe de solidarité écologique », *Revue Juridique de l'environnement*, n°45, Lavoisier, 2020. L'esprit de cette analogie entre solidarité nationale et lutte contre les inégalités environnementales peut se retrouver notamment dans un rapport du commissariat général à l'environnement et au développement durable (CGEDD) de 2011 (GAEREMYNCK Jean et LECOMTE Alain, « Pacte de solidarité écologique », CGEDD, 2011). Ces travaux retenaient de la notion de solidarité écologique une approche d'intrication entre le volet social et environnemental. Cette définition n'a cependant pas été retenue lors de la création du principe de solidarité écologique en 2016 par le législateur qui l'a restreint aux décisions publiques et aux interactions environnementales, en appelant « à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés » (article L. 110-1 I 6°du Code de l'environnement).

[2335] Alinéa 12 du préambule de la Constitution de la IVème République précité.

[2336] Voir *supra*, chapitre I
L'émergence de la biodiversité urbaine comme enjeu à protéger.

[2337] Voir *supra*, Conclusions de la partie I, §236.

l'interaction entre les milieux urbains et les territoires environnants ; en second lieu, la mise en évidence de l'importance des écosystèmes dans la prévention des risques liés au changement climatique peut justifier la conception de mécanismes fondés sur la solidarité nationale.

503. CONCLUSION DE LA SECTION. Il est possible, au travers des notions de solutions fondées sur la nature et de service écosystémique, de reconnaitre l'utilité des écosystèmes urbains. Dès lors, il est nécessaire d'internaliser économiquement les bénéfices qu'ils procurent, afin de concilier le modèle économique de l'usage des sols avec l'enjeu que la protection de la biodiversité en ville. L'adaptation au changement climatique accentue cette importance et met en évidence une véritable dépendance des villes aux bénéfices procurés par les écosystèmes urbains. Dans le cadre de cette valorisation économique, les PSE proposent une voie à explorer pour rémunérer les propriétaires qui s'engagent à protéger la biodiversité urbaine. Afin de financer ceux-ci, de nouvelles ressources fiscales peuvent être trouvées. Encore une fois, les solutions fondées sur la nature et les services écosystémiques permettent de faire un lien entre la protection de la biodiversité urbaine et des services publics et infrastructures locales. Ce lien permet d'envisager l'intégration de la protection des écosystèmes urbains dans le financement des services publics auxquels ils participent. Par ailleurs, la résilience et l'adaptation au changement climatique peuvent avoir vocation à devenir des objectifs centraux dans les dispositifs de prévention des risques naturels. Dans ce contexte, le financement de la protection de la biodiversité urbaine peut s'envisager en France au sein de dispositifs assurantiels fondés sur le principe de la solidarité nationale.

505. CONCLUSION DU CHAPITRE.

La protection de la biodiversité urbaine peut se confronter à une conception de la ville et de l'usage des sols concrétisée dans les mécanismes financiers et fiscaux. Dans le cadre de cette conception, les dispositifs fiscaux ont été conçus en premier lieu pour accompagner le développement et l'aménagement des villes. Ils permettent de financer les infrastructures que les usages du sol nécessitent et leur base de calcul est assise sur la valorisation financière des terrains. Ils peuvent ponctuellement financer la protection des espaces naturels, mais cette affectation est encore très limitée en ce qui concerne les écosystèmes urbains. S'il est possible d'imaginer des adaptations à ces mécanismes, il semble que celles-ci ne permettent pas réellement d'intégrer la protection de la biodiversité urbaine dans un modèle économique incitatif. En effet, dans un contexte où cette protection dépend encore d'une démarche volontaire, il s'agit de créer les conditions dans lesquelles elle est valorisée économiquement et intégrée dans les budgets locaux. À ce titre, les paiements pour services environnementaux peuvent constituer le cadre d'une conciliation entre la protection de la biodiversité urbaine et le rendement des terrains. Ils permettent d'envisager les actions de protection comme des activités rémunératrices, pour lesquelles les propriétaires peuvent recevoir une contrepartie. Ce dispositif invite à penser la protection de la biodiversité urbaine par le prisme de ces bénéficiaires et participe à la matérialisation de la ville comme un socio-écosystème. L'intégration dans la fiscalité locale peut se faire par l'internalisation économique des bénéfices fournis par les écosystèmes urbains, qui participent à des services publics ou remplacent des infrastructures techniques. Le financement de la protection de la biodiversité urbaine, à travers cette approche, peut passer par des dispositifs consacrés aux services et infrastructures publiques. Elle peut aussi remplir un rôle préventif dans le cadre des risques naturels et de l'adaptation au changement climatique et à ce titre être intégrée dans des mécanismes assurantiels.

Les écosystèmes urbains, par les utilités qu'ils génèrent pour la collectivité créent une véritable dépendance à leur égard. Les villes, en rémunérant les PSE sur leur territoire, peuvent rendre visible cette utilité collective, à condition d'en avoir les moyens budgétaires. Selon Olivier Barrière :

> *« Le concept de service écosystémique et environnemental se meut entre deux paradigmes juridiques qui n'ont pas le même langage : celui du droit des biens […], et celui du droit des utilités […]. La genèse de l'origine du régime de la propriété foncière se confronte à la réalité d'un droit foncier endogène indissociable de l'accès aux ressources naturelles renouvelables. Quant à l'utilité, cette notion participe à la définition du bien, alors que par ailleurs elle contribue à l'édification d'une patrimonialité commune par les fonctions qu'elle permet. Ici les utilités sont au cœur d'une construction territoriale et là elles sont édifiées en objet de propriété.*

Du droit objet au droit fonction, la régulation juridique au sein des socio-écosystèmes restera toujours dépendante de l'ontologie de la relation des sociétés à leur environnement. »[2338]

Le concept d'utilité permet donc de concrétiser la fonction sociale de la propriété et de concevoir une communauté autour de ces biens. Penser l'échelon municipal selon cette approche peut faire évoluer le système de valeurs qui entoure la protection de la biodiversité urbaine. La ville représente alors un socio-écosystème complexe, qui nécessite une certaine biodiversité pour assurer sa résilience.

Ces différentes approches peuvent participer à renouveler les discours relatifs à l'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine, en mettant en évidence le lien de dépendance vital qui associe les citadins à leur environnement urbain. Évaluer les services écosystémiques, financer leur protection et rémunérer les prestataires de services environnementaux semblent des voies à explorer pour concrétiser ce lien de dépendance -ou de solidarité- qui permet d'envisager la ville comme un véritable socio-écosystème.

[2338] O.BARRIÈRE, 2019, *op. cit.* note 2142. p. 169.

506. CONCLUSION DU TITRE.

La protection de la biodiversité urbaine peut être mise en œuvre à travers des approches volontaires qui contribuent à renouveler l'action publique en ville. Il est possible de faire l'observation maintenant classique du recours au contrat, mais dans le cadre de cet enjeu précis, il provoque des questionnements nécessaires pour la matérialisation du socio-écosystème urbain. L'identification des parties au contrat peut amener à rechercher les bénéficiaires de la protection de la biodiversité urbaine ; l'étendue des obligations réciproques montre la rémanence de la puissance publique et évoque les discours associés au service public. Plus encore, la mobilisation d'instruments issus du droit des biens ancre la fonction environnementale de la propriété et peut contribuer à rattacher la protection de la biodiversité urbaine aux communs. Dans ce cadre, l'approche marchande encore dominante dans le rapport aux biens fonciers reste un obstacle, d'autant plus important qu'il infuse une part substantielle de la fiscalité locale. Cet élément peut être déterminant, car si le contrat est envisagé comme une solution pour la protection de la biodiversité urbaine, il est nécessaire de trouver un modèle qui permette le financement de ces dispositifs. Il est possible de voir dans la reconnaissance des bénéfices collectifs fournis par les écosystèmes urbains le fondement d'un renouvellement de la fiscalité locale. Celle-ci peut alors concrétiser des liens de solidarité, qui permettent de rendre compte des utilités collectives partagées à l'échelle du territoire urbain.

508. CONCLUSION DE LA PARTIE.

La protection juridique de la biodiversité urbaine nécessite la réception des particularités de la ville en tant que territoire.

Elle est un territoire urbanisé, mais pas seulement. Le milieu urbain, s'il est majoritairement marqué par l'anthropisation, n'a jamais réellement exclu la nature. L'invisibilisation de celle-ci a cependant contribué à la construction d'un droit de l'environnement autour de conceptions de la nature qui peuvent être difficiles à adapter à la ville. Difficiles mais pas impossible, la transposition en ville de dispositifs issus du droit de l'environnement pouvant fournir un terreau fertile au renouvellement du droit de l'urbanisme. Ce corpus suit en effet une évolution dans le sens inverse. Avant tout pensé comme un droit de l'organisation spatiale et fonctionnelle de la ville, il a intégré les enjeux de la protection de l'environnement, jusqu'à inciter certains auteurs à parler d'un « urbanisme environnemental »[2339]. Il tend cependant, par la planification et le zonage, à traduire une approche du territoire essentiellement spatiale et rend difficilement compte de dynamiques du vivant comme les cycles biologiques, les interactions et l'évolution de la biodiversité.

La ville est aussi un territoire de projet, qu'une conception du parc naturel urbain peut contribuer à matérialiser. L'institutionnalisation du parc permet de créer un interlocuteur responsable des questions relatives à la protection de la biodiversité urbaine et une instance de participation. En outre, le parc peut avoir vocation à représenter la partie bénéficiaire dans les divers dispositifs de contractualisation. Enfin, une telle démarche permet de réconcilier les différentes conceptions de la nature, en mettant en valeur la nature anthropisée au même rang que les paysages ou la nature sauvage. Le parc naturel urbain, en tant que projet collectif, doit répondre à une demande sociale et à une réalité environnementale. En ceci, les approches volontaires permettent de nourrir des initiatives en faveur de la biodiversité urbaine qui participent à l'émergence et à la consolidation de liens de solidarité environnementale.

La ville est enfin un territoire de solidarité, non seulement au sens de liens fondés sur l'empathie, mais aussi au sens d'un avenir conditionné par une dépendance collective. Empathie à travers l'éthique du voisinage, qui impose d'appréhender la biodiversité urbaine au prisme d'une nécessaire bienveillance, fondée sur la légitimité de sa présence en ville. Dépendance collective, envers la reconnaissance du lien vital qui associe les citadins aux écosystèmes urbains, en particulier dans le cadre de l'adaptation collective au changement climatique.

[2339] LACAVE Michel. « L'évolution du droit de l'urbanisme en France depuis la seconde guerre mondiale », *in Études en l'honneur du doyen G. Péquignot*, CREAM, 1984, p. 393.

CONCLUSION GÉNÉRALE

509. La réception en droit d'un enjeu invisibilisé. La protection de la biodiversité urbaine est un enjeu qui a fait l'objet d'une reconnaissance progressive en droit. Son inscription dans le cadre mondial de Kunming-Montréal par les États parties à la CDB entraine l'adoption de stratégies de mise en œuvre qui intègrent cet enjeu, comme le règlement européen pour la restauration de la nature.

La protection de la biodiversité urbaine n'est cependant un enjeu émergent que parce que la nature en ville a été invisibilisée. Elle est associée, dans l'imaginaire collectif, à une nature maitrisée et domestiquée. Cette conception ne laisse que peu de place à la nature sauvage, qui échappe au contrôle de l'être humain. Le droit est construit sur cette conception, et appréhende la ville principalement par le prisme de la planification urbanistique. L'existence d'une telle nature sauvage en ville, si elle est effacée de l'imaginaire collectif, reste une réalité. La mettre en évidence et justifier l'intérêt de sa protection nécessitent cependant de questionner, pour la ville, le paradigme de la normalité matérialisé en droit par les définitions de l'ordre public et du trouble anormal du voisinage. Il apparait en effet que l'opération qui consiste à rendre visible cette nature ne passe pas seulement par sa reconnaissance juridique, mais aussi par la remise en question des différentes conceptions de la ville qui ont structuré le droit de l'urbanisme, mais aussi de l'environnement, dans l'objectif de rendre acceptable la protection d'une biodiversité jusqu'ici ignorée, voire refoulée.

L'identification des différents enjeux et valeurs fondant l'intérêt de la biodiversité urbaine s'avère utile pour définir l'approche de protection à adopter. En effet, l'enjeu de protéger la biodiversité urbaine n'est pas uniquement environnemental ni uniquement motivé par des intérêts humains. Les justifications écocentrées sont apparues inadaptées au milieu urbain ; dans le même temps, une approche entièrement utilitariste efface la valeur intrinsèque de la biodiversité urbaine. La conciliation de ces approches peut être envisagée au prisme de la reconnaissance d'un droit à la biodiversité urbaine, fondé notamment sur le droit à l'environnement sain. Cet argumentaire montre cependant que la protection de la biodiversité urbaine reste justifiée par une approche anthropocentrée, qui n'exclut pas des mesures de conservation strictes. Cette protection de la biodiversité urbaine peut ainsi être placée sur le gradient évoqué précédemment[2340] :

[2340] Voir *supra*, L'intérêt de la reconnaissance d'un concept juridique de biodiversité urbaine.

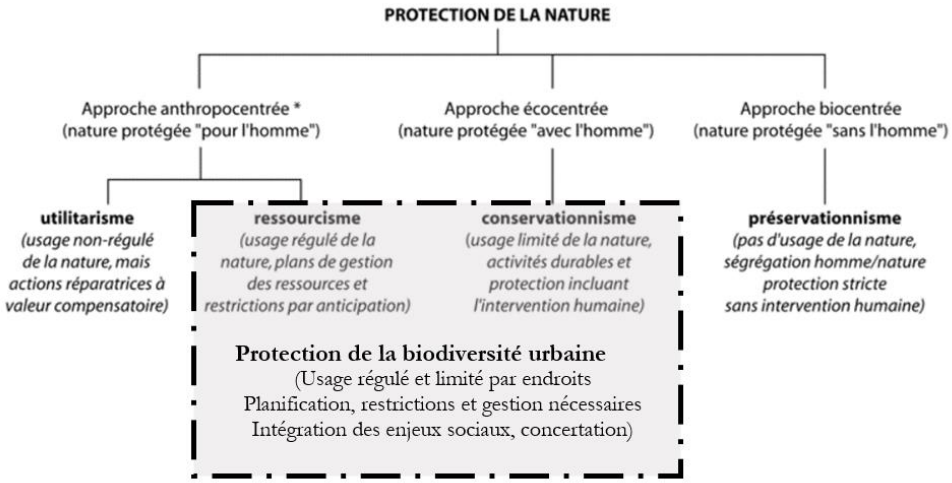


Figure 9 : La protection de la biodiversité urbaine au sein de la classification des approches de protection (adapté de S. DEPRAZ, 2013, voir supra note 293)

L'idée d'un usage de la biodiversité urbaine semble moins évidente que dans le cadre initial de la recherche de Samuel DEPRAZ où celui-ci faisait référence à l'exploitation des ressources naturelles. Elle perdure cependant. En effet, il est possible de citer plusieurs usages de la nature en ville, comme l'usage récréatif (fréquentation des parcs, baignade, etc.), la cueillette ou l'agriculture urbaine. Dans ces différentes hypothèses, l'activité humaine peut avoir un impact qu'il convient de réguler sur la biodiversité. Il apparait aussi des développements consacrés au droit à la biodiversité urbaine que cette protection doit reposer sur un principe de justice environnementale, qui rend indispensables la concertation et la prise en compte des inégalités sociales. La protection de la biodiversité urbaine suit donc une approche qui concilie le ressourcisme et le conservationnisme. Elle implique de prendre en compte les intérêts humains, mais aussi d'accepter la présence d'une nature partiellement hors de contrôle, pour ne pas dire « hors la loi »[2341].

Le droit de la protection de la biodiversité urbaine. La protection de la biodiversité urbaine est mise en œuvre à travers un corpus issu de plusieurs domaines du droit. Il comporte une part importante de dispositions qui proviennent du droit de l'urbanisme, mais doit être enrichi d'éléments provenant du droit de l'environnement, comme les parcs naturels. Cet enrichissement permet de dépasser un traitement majoritairement urbanistique aujourd'hui, qui tend à réduire la biodiversité urbaine à sa composante floristique.

Le recours à l'indice de Singapour a en effet permis de mettre en évidence l'importance du droit de l'urbanisme comme levier pour la protection de la biodiversité urbaine. En France, la biodiversité

[2341] Sur les différentes manières dont le droit cherche à établir un contrôle sur cette nature, et à intégrer les approches éthiques de l'écologie politique, voir notamment : F. OST, 2003, *op.cit.* note 650.

urbaine commence à émerger comme un des objectifs de ce droit, et des outils urbanistiques spécifiques lui sont consacrés. Au Québec, cet enjeu manque encore de présence en droit de l'urbanisme, mais certains outils peuvent être adaptés, en intégrant cet enjeu dans les règlements de zonages ou en faisant appel à la contribution à fins de parc. Les risques - perçus ou réels - de la qualification d'expropriation déguisée encouragent cependant les municipalités québécoises à expérimenter des outils contractuels, comme la fiducie. En France, le recours au contrat est moins fréquent, même si des voies restent à explorer en ce sens, comme les obligations réelles environnementales. Un des indicateurs de l'indice de Singapour repose sur les ressources engagées pour la protection de la biodiversité urbaine, ce qui met en évidence l'inadéquation actuelle des outils financiers et fiscaux aux mains des villes, et sur l'opportunité de rechercher de nouvelles ressources affectées.

Accepter la perte de contrôle. La volonté d'exercer un contrôle appartient à l'essence même du droit[2342]. Dans le cas de la biodiversité urbaine, le zonage est un moyen d'y parvenir, en identifiant des espaces consacrés à la nature. En dehors de ceux-ci, les règlements propres à chaque zone peuvent également imposer des mesures propres à restaurer des écosystèmes ou à favoriser la biodiversité. Cette planification des modalités, selon lesquelles la nature s'étend en ville, peut révéler une volonté de rétablir un contrôle sur cette nature sauvage. Toutefois, celle-ci ne peut pas être réduite à une dimension spatiale fixée dans les documents d'urbanisme. La difficulté d'établir des inventaires ou d'adapter les zonages pour tenir compte de l'évolution des écosystèmes ou de la répartition des espèces montre les limites de cette planification territoriale. Des notions apparaissent, comme celle de l'« éco-amménageabilité », qui traduisent une certaine perte de contrôle : celle de laisser ou de créer des opportunités écologiques, qui seront investies ou non par la faune et la flore. L'urbanisme devient « tactique » pour s'adapter plus rapidement.

Cette approche de la protection de la biodiversité urbaine à l'aide des instruments fournis par le droit de l'urbanisme est particulièrement prononcée en droit français, encouragée en cela par la sophistication des outils à disposition des villes. La perte de contrôle implique d'accepter la présence imprévue de nouvelles espèces en milieu urbain ou l'apparition de nouveaux écosystèmes. L'éthique du voisinage peut en ce sens éclairer les décisions publiques. Le régime juridique des espèces ordinaires en droit québécois fournit des éléments en vue de matérialiser une telle approche. La biodiversité urbaine peut devenir alors un nouvel attrait de la vie humaine en ville, dont il faut d'autant plus se soucier qu'elle est indispensable.

[2342] Voir, notamment sur la fonction de contrôle du droit : F. OST, 2016, *op. cit.* note 637.

Reconnaitre les liens de solidarité. Les services écosystémiques, les solutions fondées sur la nature, de même que l'approche « une seule santé » sont autant d'énoncés différents pour traduire le lien de dépendance profond qui unit les êtres humains avec la biodiversité. En ville, ce lien devient plus vital qu'ailleurs et peut être matérialisé en termes de droits fondamentaux. Le cheminement vers une telle reconnaissance s'avèrera certainement long, car les législateurs et les juges semblent encore accepter que la ville soit nécessairement un environnement dégradé. Cette remarque est moins vraie au Québec qu'en France, notamment par le développement chez les magistrats d'une « culture écologique »[2343]. Il apparait cependant que le rétablissement des écosystèmes en ville devient de plus en plus nécessaire, particulièrement dans le cadre de l'adaptation au changement climatique. Dans ce cadre, le lien de dépendance peut justifier d'intégrer la protection de la biodiversité urbaine dans des dispositifs fiscaux et financiers relatifs aux services publics, mais aussi à des mécanismes assurantiels.

Si le lien qui unit les citadins à la biodiversité urbaine relève de la dépendance, qui peut être qualifiée de solidarité écologique « de fait », il repose sur la reconnaissance d'une « "communauté de destin" entre l'homme, la société et son environnement »[2344]. Cette reconnaissance peut amorcer le passage à une solidarité écologique « d'action », fondée sur la prise de conscience des êtres humains de leur appartenance à la communauté du vivant[2345] et « traduisant « leur volonté de " vivre ensemble " avec les autres êtres vivants »[2346]. Ce lien de solidarité justifie la mutualisation des moyens face à une vulnérabilité partagée. La protection de la biodiversité urbaine peut matérialiser des solidarités écologiques d'action à plusieurs niveaux.

En premier lieu, à l'échelle du voisinage, où l'action de chaque habitant peut être bénéfique ou nuisible à la biodiversité urbaine dont dépendent ses voisins. L'entretien, le rétablissement ou la création d'un écosystème, dont les bénéfices sont perceptibles à l'échelle de l'environnement proche, peuvent être encouragés par l'établissement d'obligations réelles, de fiducies ou par la rémunération des services environnementaux. À l'inverse, dégrader les écosystèmes qui bénéficient aux voisins doit être intégré dans le cadre du trouble anormal du voisinage.

À une mesure plus large, le lien de solidarité environnementale peut être concrétisé par la participation des habitants d'un quartier ou d'un arrondissement aux décisions relatives à la

---

[2343] Voir *supra*, §68 et §75.
[2344] Voir, pour ces deux définitions de la solidarité écologique : MATHEVET Raphaël, THOMPSON John, BONNIN Marie. « La solidarité écologique : prémices d'une pensée écologique pour le XXIe siècle ? » *Écologie & politique*, 2012, vol. 1, n° 44, pp.127-138. Aussi : GROUPE CYNORHODON, Dictionnaire critique de l'anthropocène. CNRS Dictionnaires. CNRS éditions, 2020, entrée « solidarité écologique ».
[2345] En ce sens, R. MATHEVET, J. THOMPSON, M. BONNIN, 2012, préc. note 1677, p. 131.
[2346] *Ibid.*

biodiversité urbaine. La question de l'échelle pertinente pour la participation est ici cruciale, et devrait s'inspirer des travaux sur la ville du quart d'heure.

À l'échelle de la ville, le lien de solidarité environnementale justifie tout d'abord la légitimité de l'intervention du niveau supra-municipal ou intercommunal. Cette légitimité doit se traduire par la mise en œuvre du principe de subsidiarité en matière de protection de la biodiversité urbaine, processus plus abouti au Québec qu'en France. La reconnaissance des liens de solidarité écologique au sein des villes peut se réaliser par la création d'un parc naturel urbain, conçu comme un projet de territoire dans lequel la protection de la biodiversité urbaine relève d'une conception collective de la vie en ville. Cette protection ne peut cependant s'effectuer en vase clos et les décisions prises au niveau de la ville doivent s'accorder avec les territoires environnants, auxquels elle est associée par ce même lien de solidarité écologique. Le renforcement des compétences des villes s'accompagne en ce sens de mécanismes concertés d'exercice des compétences, qui passent souvent par la contractualisation. La mise à l'agenda de la nécessité de la protection de la biodiversité urbaine participe par ailleurs à l'émergence des villes sur la scène internationale.

Repenser la ville. La protection de la biodiversité urbaine invite à repenser la ville, qui est dans le cadre de cet enjeu à la fois l'institution à initiant des politiques environnementales, tout comme le territoire géographique au sein duquel elle se déploie. La reconnaissance des liens de solidarité écologique invite à penser la ville comme un socio-écosystème. « Socio » car, par essence même le milieu de vie des êtres humains, organisé pour satisfaire leurs besoins, structuré par les dynamiques et les pratiques sociales et intrinsèquement lié à la technologie et la culture. « Écosystème », car ce milieu n'est jamais uniquement artificiel, sa part naturelle engendrant des interactions et des interdépendances auxquelles l'être humain participe, comme un acteur ou comme un voisin.

> *Les modernes avaient raison de penser que l'homme ne se réduit pas à la nature et que l'arrachement à elle est le signe le plus sûr de son humanité ; mais ils ont eu le tort d'oublier que la limite (ici, la différence homme-nature), si elle sépare et distingue, est aussi ce qui relie.*[2347]

[2347] F.OST, 2003, préc. note 650, à la p. 12.

BIBLIOGRAPHIE

1. Dictionnaires

ALTERNATIVES ECONOMIQUES, *dictionnaire de l'économie* (en ligne, accès le 13/10/2024 ; https://www.alternatives-economiques.fr/dictionnaire/).

BREED Michael D., MOORE Janice, *Encyclopedia of Animal Behavior*, Oxford Academic Press, 2015, 552 p.

CORNU Gérard et Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, 13ème édition, presses universitaires de France.

ENCYCLOPÆDIA UNIVERSALIS, (en ligne, accès le 13/10/2024 : https://www.universalis.fr/)

ENS DE LYON, *glossaire géoconfluence*, (en ligne, accès le 13/10/2024 : https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire)

GUINCHARD Serge, DEBARD Thierry, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 32ème édition, Lexique, 2024, Paris, 1164 p.

KADA Nicolas, MATHIEU Martial, *Dictionnaire d'administration publique*, Presses universitaires de Grenoble, Droit et action publique, 2014, Grenoble, 576p.

LEVIN Simon A., *Encyclopedia of Biodiversity*, Elsevier, 2eme édition, 2013, Amsterdam, 5504 p.

MARTIN Elizabeth, et HINE Robert, *A Dictionary of Biology*, Oxford University Press, 8, 2008, Oxford, 662p.

PARENT Sylvain, *Dictionnaire des sciences de l'environnement*, 1990, Ottawa, 748p.

RAMADE François, *Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement*, Dunod, édition 2, 2002, Paris, 1075 p.

REY-DEBOVE Josette, REY Alain, *Nouveau petit Robert*, dictionnaire de la langue française, mars 1994

SALMON Jean, *Dictionnaire droit international public*, Bruylant, 2001, Bruxelles, 1200p.

SILEM Ahmed, GENTIER Antoine et ALBERTINI Jean-Marie, *Lexique d'économie*, Dalloz, 2016, entrée "business model", p. 112.

TOUZEIL-DIVINA Mathieu, *Dictionnaire de droit public interne*, LexisNexis, 2017, Paris, 580p.

VÉDIE Henri-Louis, MOSCHETTO Bruno et GARREC René, *Dictionnaire introductif à l'économie*, Séfi, 2004, p. 320.

2. Ouvrages

a. Juridiques

BEAUDOIN Gérald-Armand, *La Constitution du Canada : institutions, partage des pouvoirs, droits et libertés*, Wilson et Lafleur, 3e, 2004, Montréal, 1490p.

BELAÏDI Nadia, *La lutte contre les atteintes globales à l'environnement: vers un ordre public écologique ?*, Bruylant, 2008, Bruxelles, 461p.

BERGÉ Jean-Sylvestre, *Les situations en mouvement et le droit - Essai d'une épistémologie pragmatique*, Dalloz, Méthodes du droit, 2021, Paris, 327p.

BIDOU ZACHARIASEN Catherine, HIERNAUX-NICOLAS Daniel, et RIVIERE D'ARC Hélène, *Retours en ville: des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres*, Descartes, Les urbanités, 2003, Paris, 267p.

BONNY Yves, KEERLE Régis, OLLITRAULT Sylvie et al. (dir.), *Espaces de vie, espaces enjeux*, Presses universitaires de Rennes, 2016, Rennes, 407p.

CHAPUS René, *Droit administratif général*, Montchrestien, 2001.

CHIU Victoria et LE QUINIO Alexis, *La protection de l'environnement par les juges constitutionnels. Approche de droit comparé*, L'Harmattan, Droit comparé, 2021, Paris, 288p.

COMMAILLE Jacques, *A quoi nous sert le droit ?*, Gallimard, 2015.

DELHOSTE Marie-France, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législation*s, t. 214 L.G.D.J, Bibliothèque de droit public, 2001, Paris, 304p.

DELISLE Pierre et al., *L'expropriation, la réserve pour fins publiques et l'expropriation déguisée : procédures et principes d'indemnisation*, Brossard, Wolters, Kluwer, 2017, pp. 644 et 645

DUGUIT Léon, *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon, La mémoire du droit*, 1999, Paris, 206p.

DUPLESSIS Yvon et HÉTU Jean C, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, Éditions Yvon Blais, 1992, Cowansville, Québec, 429p.

EMANUELLI Claude, *Situation du Québec à l'intérieur de la société internationale*, Wilson&Lafleur, Droit international public : contribution à l'étude du droit international selon une perspective canadienne, 2010p.

FORTIN Yvonne, *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, L'harmattan, Logiques juridiques, 2000, Paris, 424p.

FRIER Pierre Laurent et PETIT Jacques, *Précis de droit administratif*, Montchrestien, Lextenso, 18, Précis Domat, 2024, Paris, 830p.

FRIOUX Stéphane, *Les batailles de l'hygiène. Villes et environnement de Pasteur aux Trente Glorieuses*, Presses Universitaires de France, 2013, Paris, 388p.

GHESTIN, Jacques, BERGEL, Jean-Louis, CIMAMONTI, Sylvie, ROUX, Jean-Marc, TRANCHANT, Laetitia. *Les biens*. 3e édition. Traité de droit civil. Paris, LGDJ, 2019.

HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde, *Le Code civil, un Code pour l'environnement*, Dalloz, 2021, Les sens du droit (Essai), 191 p.

HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde, *Quelle(s) valeur(s) pour la biodiversité ?*, Mare & Martin, 2017, Paris, 326p.

HOURSON Sébastien, *Les conventions d'administration*, LGDJ-Lextenso éditions, 2014, p. 339.

L'HEUREUX Jacques, *Droit municipal québécois*, t. II, Montréal, Wilson et Lafleur, 1984, p. 650.

LAMARQUE Jean, NEGRIN Olivier et AYRAULT Ludovic, *Droit fiscal général*, LexisNexis, 4ème édition, 2016.

LANDOT Yann, GREMILLET Catherine, SANCHEZ Johanna et al., *Compétence GEMAPI: maîtriser les enjeux et les risques liés aux milieux aquatiques et aux inondations*, Éditions législatives, 2019, 671 p.

LATOUR Bruno, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, La Découverte, 2002, Paris, 320p.

LAUSCHE Barbara J. et BURHENNE-GUILMIN Françoise, *Lignes directrices pour la législation des aires protégées*, UICN, 2012.

LEBRETON Jean-Pierre, *Droit de l'urbanisme*, PUF, 1993.

LERAY Grégoire, *L'immeuble et la protection de la nature, coll. bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement*, tome 15, Lextenso, 2018.

MARCOU Gérard, RANGEON François et THIÉBAULT Jean-Louis (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, L'harmattan, Coll. Logiques juridiques, 1997, 430p.

MOLINER-DUBOST Marianne, *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. Cours, 3e ed., 2024, 776 p.

MONTEILLET Vanessa, *La contractualisation du droit de l'environnement*, Dalloz, 2017, p.11.

OST François, *À quoi sert le droit ?*, Bruylant, 2016, Bruxelles, 578p.

OST François, *La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit*, La Découverte Poche, 2002, Paris, 346p.

PERELMAN Charles, *Logique juridique. Nouvelle Rhétorique*, Dalloz, Bibliothèque Dalloz, 1999, Paris, 202p.

PRIEUR Michel, HENRIOT Guy-Claude, *Servitudes de droit public et de droit privé : limitations du droit de propriété en faveur de l'environnement*, Paris, Éditions du Moniteur, 1979.

ROMI Raphaël, AUDRAIN-DEMEY Gaëlle et LORMETEAU Blanche, *Droit de l'environnement et du développement durable*, LGDJ, 2021, p. 434.

ROUX Dominic, *Le principe du droit au travail : juridicité, signification et normativité*, Wilson & Lafleur, 2005, Montréal, 582p.

RIVERO Jean, préface à la thèse de CABALLERO, Francis. Essai sur la notion juridique de nuisance, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1981, 361 p.

TIXIER Gilbert, GEST Guy, *Droit fiscal*, LGDJ, 3ème édition, 1981, p. 5.

TURCOTTE Marc-André, *Le pouvoir fédéral de dépenser ou Comment faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement*, Éditions Yvon Blais, 2015, Cowansville, Québec, 370p.

VANUXEM Sarah. *Des choses de la nature et de leurs droits*. Éd. Quae, 2020.

VEDEL Georges, DELVOLVÉ Pierre, *Droit administratif*, PUF, tome 1, 1984, Paris, 720p.

VINCENT-LEGOUX Marie-Caroline et Jean-Pierre DUBOIS, *L'ordre public : étude de droit comparé interne, PUF, les grandes thèses du droit français,* 2001, Paris, 558p.

WATSON Allan, *Legal Transplant : An Approach to Comparative Law*, Edimbourg, 1974, 2e éd. 1983

b. Autres disciplines

BARRON-YELLÈS Nacima et LAJARGE Romain, *Les parcs naturels régionaux: des territoires en expériences*, Quæ, 2015, 264 p.

BEEVERS Robert, *The Garden City Utopia: A Critical Bibliography of Ebenezer Howard*, Macmillan, 1987.

BLANC Nathalie, *Les animaux et la ville*, ed. Odile Jacob, 2000, 232 p.

BLANDIN Patrick. *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité*, Éd. Quæ, coll. Sciences en questions, 2019, 124 p.

BLONDEL Jacques, *L'archipel de la vie*, ed. Buchet Chastel, 2012, 272 p.

BOUTAUD Aurélien et GONDRAN Natacha, *Les limites planétaires*, La découverte, Paris, 2020, 128 p.

BUSSIÈRE René, *Modèle de localisation résidentielle*, Annales du centre de Recherche et d'Urbanisme, 1972.

CORBIN Alain, *Le miasme et la jonquille*, ed. Flammarion, 2016, 432 p.

CHIVIAN Eric. *Center for Health and the Global Environment*, vol. 23, Harvard Medical School, Cambridge (2002).

DEBOUT Simone, *L'Utopie de Charles Fourier*, Payot, Paris, 1978.

GOULWEN Dy, MARTEL Myriam, JOLY Martin et al., *Les plans régionaux des milieux humides et hydriques : démarche d'élaboration*, 2019, p.15.HOWARD Ebenezer, To-morrow! A peaceful path to real reform, 1898.

JORLAND, Gérard, *Une société à soigner: hygiène et salubrité publiques en France au XIXe siècle*, Gallimard, Paris, 2010, 361 p.

JOSEPH Isaac et GRAFMEYER Yves, *L'école de Chicago*, ed. Flammarion, 2009.

LARRAMENDY Sandrine, CHOLLET Mélanie, 2022. *Végétal et espaces de nature dans la planification urbaine – Recueil de fiches actions*. Plante & Cité, Angers, 154 p.

LARRÈRE Raphaël, *Histoire(s) et mémoires des parcs nationaux*, Editions Quæ, 2009, 240 p.

LEFEBVRE Henri, *Le droit à la ville*, Paris, Éditions Anthropos, 1968, 164 p.

LÉVÊQUE Christian, et VAN DER LEEUW Sander, *Quelles natures voulons-nous ? : pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement*, Elsevier, Paris, 2003, 324 p.

LÉVÊQUE Christian, *La biodiversité: avec ou sans l'homme ?*, Quae, Paris, 2017, 128 p.

LÉVÊQUE, Christian, **VAN DER LEEUW Sander (dir.)** *Quelles natures voulons-nous ? : pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement*, ed. Elsevier, Coll. Environnement, 2003, 325 p.

LEWIS Michael, *American Wilderness: A New History*, Oxford University Press, 2007, 304 p.

MACFADYEN Dugald, *Ebenezer Howard and the Town Planning Movement*, Manchester University Press, 1933

MAGNAGHI Alberto, *La biorégion urbaine*, Eterotopia France, 2014

MARIS Virginie, *La part sauvage du monde*, Éd. du Seuil, coll. Anthropocène, 2018, 256 p.

MARIS Virginie, *Philosophie de la biodiversité - Petite éthique pour une nature en péril*, ed. Buchet-Chastel, 2010, 240 p.

MATHEVET Raphaël, *La solidarité écologique - ce lien qui nous oblige*, Actes Sud, 2012, 206 p., aux pp. 107-108.

MONNOYER-SMITH Laurence et DEMEULENAERE Laurence, *Les écosystèmes urbains français*, CGDD, 2018.

MORENO Carlos, *Droit de cité: de la « ville-monde » à la « ville du quart d'heure »,* éditions de l'Observatoire, Paris, 2020, 192 p.

MURATET Audrey, MURATET Myr, PELLATON Marie. *Flore des friches urbaines*. Ed. Les presses du réel, novembre 2022, 544p.

NAEEM Shahid, BUNKER Daniel E., HECTOR Andy, *Biodiversity, Ecosystem Functioning, and Human Wellbeing : An Ecological and Economic Perspective*, Oxford University Press, 2009, 368 p.

ODUM Eugene P., *Fundamentals of Ecology*, ed. W.B Saunders Co., 3e edition, 1974, 574 p.

PARK Robert Ezra, BURGESS Ernest Watson, McKENZIE Roderick Duncan, *The City*, Ed. University of Chicago press, Coll. The Heritage of Sociology. Chicago, 1984.

ROLLOT Mathias, SCHAFFNER Marin et CONSTANT Emmanuel, *Qu'est-ce qu'une biorégion ?*, Wildproject, 2021.

TACUSSEL Patrick, *L'imaginaire radical : Les mondes possibles et l'esprit utopique selon Charles Fourier*, Les presses du réel, coll. « L'écart absolu », 2007, Dijon, 304 p.

TAKACS David, *The idea of biodiversity : philosophies of paradise*, Johns Hopkins University Press, 1996, 392 p.

TEN BRINK Patrick, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making*, Taylor & Francis Group, 2011, 528 p.

ZASK Joëlle, *Zoocities: des animaux sauvages dans la ville*, Premier parallèle, Paris, 2020, 256 p.

3. Thèses et mémoires

a. Droit

i. Thèses

AKAKPO Komi, *Le droit à un environnement sain,* thèse en droit public, Université Lyon 3, 2024.

BENTIROU MATHLOUTI Rahma, *Le droit à un environnement sain en droit européen : dynamique normative et mise en œuvre jurisprudentielle*. Logiques juridiques. Thèse en droit européen, Université de Neuchâtel (Suisse) et Université de Grenoble Alpes (France), L'Harmatan, 2020.

CADIOU Pierre Yves, *Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques*. Contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels, thèse en droit public, Université de Bretagne occidentale, 2008.

COMBE Marius, *Instruments économiques et protection de la biodiversité : analyse juridique des mécanismes de compensation écologique et de paiements pour services environnementaux*, Thèse de droit public, Université Jean Moulin Lyon 3, 2020.

DUFAL Rémy, *Le droit fiscal et financier de l'environnement au soutien de l'action publique. Réflexion sur les incitations fiscales et financières mobilisées par les personnes publiques dans le cadre des politiques publiques environnementales*, thèse en droit public, Université Jean Moulin Lyon 3, 2023.

GAILLARD Émilie, *Générations futures et droit privé*, thèse en droit privé, Université d'Orléans, 2008.

MÉNARD Benjamin, *L'anormalité en droit de la responsabilité civile*, thèse en droit privé, Université Jean Moulin Lyon 3, 2016.

MEYNIER Adeline, *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, thèse en droit public, Université de Lyon, 2017.

MILLET Laurent, *Contribution à l'étude des fonctions sociale et écologique du droit de propriété : enquête sur le caractère sacré de ce droit énoncé dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789*, thèse en droit privé, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2015.

RADIGUET Romain, *Le service public environnemental*, Université Toulouse 1 Capitole, thèse de doctorat en droit public, 2016.

ROUSSEAU Guillaume, *L'État unitaire et la décentralisation en France et au Québec : identité nationale et identités régionales*, Thèse en droit, Université Laval, 2013.

SPORCH DA COSTA Igor, *La fonction sociale de la propriété publique urbaine et les nouvelles conceptions de l'intérêt public : à la recherche d'une gestion des biens publics urbains adéquate au droit à la ville*, thèse en droit public, Paris 1, 2019.

TREILLARD Aline, *L'appréhension juridique de la nature ordinaire*, thèse en droit public, Université de Limoges, 2019.

ii. Mémoires et essais

COGNAT Ségolène, *La protection juridique du passage dans les traboules et les cours à Lyon*, Mémoire de DEA de droit de l'environnement, Université Jean Moulin Lyon 3, 1999.

DREVARD Tom, *La végétalisation des toitures : vers un droit de la canopée urbaine ?*, mémoire de M2 de droit de l'environnement, Université Jean Moulin, Lyon 3, 2017.

HUMBERT Marion, *Aspects juridiques de la ville biomimétique*, Mémoire de M2 de droit de l'environnement et de l'urbanisme, 2017, 101 p.

ROBERGE Caroline, *Vers une nouvelle ère pour les municipalités québécoises en matière de protection de l'environnement ? une étude des pouvoirs locaux dans le cadre d'un fédéralisme coopératif*, essai de maîtrise en droit, Université Laval, 2011.

b. Autres disciplines

i. Thèses

BERTHIER Alizé, *Oiseaux urbains? Les conditions d'une cohabitation humains/animaux dans le Grand Paris*, thèse de géographie, Université Paris 1, 2019.

RAMELET Gwenaëlle, *Le projet de protection de la nature au défi de la ville. Perspectives et implications des solutions proposées par le WWF, l'UICN et le Programme MAB de l'UNESCO*, thèse de sciences de l'environnement, Université de Lausanne, 2020.

ii. Mémoires et essais

BEAUDOIN Alexandre, *Analyse des caractéristiques, de la gouvernance et de la mise en œuvre des projets de corridors écologiques à Montréal*, Mémoire de maîtrise en sciences naturelles, Université du Québec en Outaouais, 2019.

BEAUDOIN-TARDIF Mariane*, Les écoquartiers au Québec : Trompe-l'œil malléable ou idéal réalisable ?*, essai de maîtrise en urbanisme, Université de Montréal, 7 avril 2023, 235p.

DELUCINGE Nicolas, REID Gabrielle-Anne. *Convivialité et mobilité au sein des ruelles montréalaises : l'apport du woonerf Saint-Pierre pour le quartier Saint-Henri et ses habitants.* Mémoire de maîtrise en aménagement du territoire et développement régional, Université Laval, 2016.

VÉZINA Anthoni, *Proposition de choix stratégiques pour l'adoption d'un éventuel cadre de gestion des espèces exotiques envahissantes au Québec*, mémoire de maîtrise en environnement, Université de Sherbrooke, 2017.

4. Articles et chapitres (ouvrages collectifs)

a. Juridiques

AGUILA Yann, "La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement", *RFDA*, 2008, p. 1147.

ALBIGES Vincent, « L'obligation d'exploiter un bien », *RTD civ.* 2014, p. 795

AMSELEK Paul, « Norme et loi », *Archives de philosophie du droit*, tome 25, 1980.

ARBOUR Marie-Ève et RACINE Véronique, « Itinéraires du trouble de voisinage dans l'espace normatif », *Les Cahiers de droit*, vol.50, n°2, 17/01/2010, pp. 327-359.

ARNAUD-DUC Nicole, « AA.VV., La Normalité, IIIe Colloque d'Athènes (1982), 1984 ; Danièle Loschak, « Droit, normalité et normalisation », dans AA.VV., Le droit en procès, 1984 », Droit et Société, vol.2, n°1, 1986, pp. 134-137.

ASTOUL DELSENY, Julien. « Dispositifs législatifs et réglementaires du Code de l'environnement relatifs à la destruction des spécimens d'espèces non domestiques », *in* LUGLIA, Rémi (dir.), *Sales bêtes ! Mauvaises herbes !* Presses universitaires de Rennes, 2018, pp.141-149

AUBY Jean-Bernard, « Mega-Cities, Glocalisation and the Law of the Future », *in* MULLER, Sam, ZOURIDIS Stavros et al. (dir.), The Law of the Future and the Future of Law, FICHL Publication Series vol. 12, Oslo, 2011.

AUDRAIN-DEMEY Gaëlle, L'intégration des trames vertes et bleues dans les documents d'urbanisme : l'omniprésence du rapport de « prise en compte », *Droit de l'environnement*, 2012, n°214, p. 277

AUST Philipp et NIJMAN Janne E., « The emerging roles of cities in international law – introductory remarks on practice, scholarship and the handbook », *in* AUST Philipp, et NIJMAN Janne E. (dir), Research Handbook on International Law and Cities, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2021 (en ligne, accès le 13/10/2024 : https://doi.org/10.4337/9781788973281.00006)

BABUSIAUX Christian, « La fiscalité comportementale : quelle place ? », *RFFP*, n° 138, 2017, p. 139.

BARRIÈRE, Olivier. « Du droit des biens au droit des utilités : les services écosystémiques et environnementaux au sein de la régulation juridique des socio-écosystèmes : Une assiette révisée de la propriété sur les utilités environnementales (dimension anthropo-juridique du droit foncier et des ressources naturelles) », *in* L'agriculture et les paiements pour services environnementaux : quels questionnements juridiques ?, L'Univers des Normes, Rennes : Presses universitaires de Rennes (2019), pp.127-169.

BAUDU Aurélien, « La fiscalité environnementale française : une fiscalité de rendement ou d'incitation ? », *RFAP*, n° 144, 2012.

BEAURAIN, Christophe, « Ville, nature, et éco-quartiers : pour quels milieux humains ? », *Revue juridique de l'Environnement*, vol. 40, no. 1, 2015, pp. 21-36

BEAUREGARD Louis, MASRI Rita, « Les contributions pour fins de parcs au Québec : évolution et applications récentes », dans S.F.C.B.Q., vol. 317, *Développements récents en droit municipal* (2010), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p.237.

BEAUSSONIE Guillaume. « La qualification juridique des services écosystémiques », *Droit et Ville*, vol 84, nº 2, 1 juillet 2017, pp. 119-134.

BELAIDI Nadia, « Identité et perspectives d'un ordre public écologique », *Droit et cultures*. Revue internationale interdisciplinaire, n°68, 1er décembre 2014, pp. 15-49.

BENECH François, ROLLAND Cécile, « grands projets et raison impérative d'intérêt public majeur », *Actualité juridique des collectivités territoriales*, 16 juin 2021, n°6.

BENEZECH-SARRON Patricia. « Exclusivisme propriétaire et communs fonciers environnementaux : perspectives de conciliation ». *Revue juridique de l'environnement* vol. 48, n° HS22, 26 avril 2023, pp. 345-351

BERGEL Jean-Louis, « La servitude établie par le fait de l'homme est constituée au bénéfice du fonds dominant et est attachée aux biens immeubles énumérés dans l'acte », *RDI*, 1993.

BERGEL Jean-Louis, « Paradoxes du droit immobilier français à la fin du XXe siècle », *in* CABRILLAC Rémy, Le droit privé français à la fin du XXe siècle, Études offertes à Pierre Catala, Lexisnexis, Paris, 2001, 642 p.

BERGEL Jean-Louis, « Paradoxes du droit immobilier français à la fin du XXe siècle », *in* CABRILLAC, Rémy, Le droit privé français à la fin du XXe siècle, Études offertes à Pierre Catala, Paris, 2001, 642 p.

BILLET Philippe et DUFAL Rémy, « Chronique de fiscalité française de l'environnement 2021-2022 », *Revue juridique de l'environnement*, n°47, 2022.

BILLET Philippe, « Fiscalité de l'aménagement : mise en œuvre de la taxe d'aménagement et du versement pour sous-densité », *JCPA*, 2012, p. 2067.

BILLET Philippe, « nuisances de la mise en lumière » *Juris art etc.* n°30, 2015, Dalloz, p.25

BIOY Xavier, « L'environnement, nouvel objet du droit constitutionnel ou qu'est-ce que "constitutionnaliser" ? », *in* Henry ROUSSILLON, Les nouveaux objets du droit constitutionnel, PU Sciences sociales de Toulouse, Toulouse, 2006.

BLACHE Pierre. « Le pouvoir de dépenser au cœur de la crise constitutionnelle canadienne », *Revue générale de droit*, 1993, vol. 24 n°1, 1993.

BLOCH Laurent, « Régimes divers, Trouble anormal de voisinage », *Jurisclasseur notarial répertoire*, vol.V Responsabilité civile, fasc. 265-10.

BODIGUEL Luc, LANGLAIS Alexandra et MÉNARD Anne, « Trames vertes : les (in)certitudes du droit », *Revue Droit de l'Environnement*, 2017, p. 364.

BOGNON Sabine et THÉBAULT Emma, « Écologisation. Processus et éthique en réponse aux crises globales », *in* Sabine Bognon, Urbanisme et aménagement - Théorie et débats, Armand Colin, Paris, 2020.

BOSSET Pierre, «Les droits économiques et sociaux : parents pauvres de la charte québécoise ?", *Revue du Barreau canadien*, vol.75, n°4, 1996, pp. 234-235.

BOUCHARD Daniel et FAUCHON Chloé, « Les milieux humides et hydriques au coeur de la récente réforme de la gouvernance de l'eau au Québec », *Développements récents en droit de l'environnement*, n°43, 2018.

BOUCHARD François, « La tarification municipale : un instrument juridique méconnu ! », dans S.F.C.B.Q., vol. 265, *Développements récents en droit municipal* (2007), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 157.

BOURREL Antoine, « Contribution à l'étude du principe d'indépendance des législations en droit administratif français », *Revue juridique de l'entreprise publique*, n°626, 2005, p. 467.

BOUTONNET, Mathilde, MEKKI, Mustapha « Environnement et conservation easements. Pour une transposition en droit français ? », *JCP G.* 2012, p.1736

BRETON Jean-Marie, "Biodiversité, écologie et droit", *Études caribéennes*, n°41, 1er décembre 2018, pp.1-20.

BRIMO Sara, « Changer d'air ? », *AJDA*, 31 mai 2021, p.1111.

BRISSET-INSERGUET Véronique et INSERGUET Jean-François, « Les approches volontaires et les collectivités territoriales », *in* HERVÉ-FOURNEREAU Nathalie, Les approches volontaires et le droit de l'environnement, 2008, Presses universitaires de Rennes.

BRISSON Jean-François, « Décentralisation et contractualisation », *AJDA*, 2019, p. 2435.

BROUGHTON Emma et PIRARD Romain, « Instruments de marché pour la biodiversité : la réalité derrière les termes », *Analyse de l'IDDRI*, n° 03/11, mai 2011, p. 13.

BROUILLET Eugénie, et GAGNON Alain-G., « Constitutionnalisme, droits et diversité: mélanges en l'honneur », *in* José Woehrling, par GAGNON Alain-G. et NOREAU, Pierre, La constitution canadienne et la métaphore de l'arbre vivant : quelques réflexions politologiques et juridiques, Thémis, Montréal, 2017.

BROUILLET Eugénie. « Le fédéralisme canadien d'hier à aujoud'hui : quelle reconnaissance de la nation québécoise ? », *Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, Donostia-San Sebastián, n°7, pp. 407-425, 2010.

BURGAT Florence, « Réduire le sauvage », *Études rurales*, vol.129, n°1, 1993, pp.179-188.

CABANNES Xavier, « La fiscalité environnementale, solution miracle ou manne financière ? », *Revue Administrative*, n° 376, 2010.

CABANNES, Xavier, « La réforme des valeurs locatives cadastrales : et après ? », *RFDA*, 2020, p. 995.

CABROL Valérie, « Les contrats territoriaux d'exploitation : une nouvelle tendance de réconciliation de l'agriculture et de l'environnement », *revue de droit rural*, févr. 2001, n° 290

CANEDO-PARIS Marguerite, « Feu le critère de l'aménagement « indispensable » ? », *AJDA*, 2008, p. 1145.

CAPITANI Amandine, "La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel ?", *Revue française de droit constitutionnel*, vol.63, n°3, 2005, pp. 493-516.

CAUDAL Sylvie, COHENDET Marie-Anne, « Les agences financières de bassin », *Cahiers du CNFPT*, n° 38, avril 1993, pp. 14-23

CAUDAL Sylvie, JANIN Patrick, « La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques entre volontarisme et renoncements », *Droit administratif*, n° 4, 2007.

CHASSAGNARD-PINET Sandrine, HIEZ David, « Le système juridique français à l'ère de la contractualisation » *in* CHASSAGNARD-PINET Sandrine, HIEZ David (dir.), la contractualisation de la production normative, 2007, Dalloz, p.4

CHÉROT Jean-Yves, « Propriété dans l'Etat de droit : l'indemnisation en cas d'atteinte à la propriété », *in* Max FALQUE et Michel MASSENET, *Droits de propriété et environnement*, Paris, 1997.

CHEVALLIER Jacques, « L'internormativité », *in* HACHEZ Isabelle, CARTUYVELS Yves, DUMONT Hugues, GÉRARD Philippe, OST François, et VAN DE KERCHOVE Michel (dir.), Les sources du droit revisitées., Bruxelles, 2013, 697 p.

COHENDET Marie-Anne, « V. La réforme constitutionnelle et la démocratie écologique », *in* Jean-Michel FOURNIAU, LoÏc BLONDIAUX, Dominique BOURG, Marie-Anne COHENDET (dir.), La démocratie écologique. Une pensée indisciplinée, Hermann, 2022.

COLLIN Pierre, « Fiscalité environnementale et Constitution », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel,* n°43, Lextenso, 2014, pp.73-82.

COLLINS Lynda M. et SOSSIN Lorne, "Approach to Constitutional Principles and Environmental Discretion *in* Canada", *University of British Columbia Law Review*, vol.52, n°, 2019, pp. 293-343.

COLLINS Lynda M., "An ecologically literate reading of the Canadian Charter of Rights and Freedoms", *Windsor Review of Legal and Social Issues*, vol.26, n°, 2009, pp.7-48.

COLLINS Lynda M., "Safeguarding the longue durée: Environmental Rights *in* the Canadian Constitution", *The Supreme Court Law Review: Osgoode's Annual Constitutional Cases Conference*, vol.71, 2015, pp. 519-539.

COMBE Marius, « Les paiements pour services environnementaux dans la perspective climat et biodiversité », *Énergie, environnement, infrastructures*, n°6, 2018.

COULET William, « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », *AJDA* 1976, p.291.

COUTON Xavier, « Les modifications apportées aux documents d'urbanisme locaux par la loi ALUR », *Construction – Urbanisme*, n°5, mai 2014, p.20.

CROZES Amelia. « Les droits réels au service de l'intérêt environnemental : entre démembrements et obligations consenties ». *Droit et Ville*, N° 86, nº 2 (2018), pp. 183-204.

CUMYN Michelle, « Contractualisation de l'action publique: contrat juridique ou contrat social, le Droit sans la Loi » *Cahiers du Droit* n°47, 2006, pp. 677-702

DAIGNEAULT Robert, « Initiatives municipales et droit environnemental fédéral : le choc des compétences », *Développements récents en droit de l'environnement*, n°418, 2016, pp. 399-464.

DAMERON Audrey, « L'intérêt juridique de l'identification des services écosystémiques pour un aménagement urbain durable », *Droit et Ville*, n°81, Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement, 2016.

DARNANVILLE Henri-Michel, « Responsabilité et dommages causés par les animaux sauvages », *Les petites affiches*, n°78, 19 avril 2000, p. 4.

De LASSUS St-GENIÈS Géraud. « Le droit de l'environnement au Canada : l'état des lieux et les tendances récentes » *in* CHALOUX Annie et SÉGUIN Hugo (dir.) Le fédéralisme canadien face aux enjeux environnementaux, pp. 29-52, Presses de l'Université du Québec. Québec, 2019, 312 p.

De LASSUS St-GENIÈS Géraud, « Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada », *in* COURNIL Christel, Les grandes Affaires Climatiques, DICE Éditions, Aix-en-Provence, 2020.

De MONTGOLFIER Jean-François, « Le Conseil constitutionnel et la propriété privée des personnes privées », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol.31, n°2, 2011, pp. 35-49.

De SADELEER Nicolas, « Le principe de précaution en droit international et en droit de l'Union européenne », *in* Dominique Reynié, Innovation politique 2012, PUF, Paris, 2012.

DEFFAIRI Meryem, "La portée constitutionnelle des dispositions de la Charte de l'environnement", *revue du Conseil constitutionnel*, Titre VII, n°8, 2022, pp. 54-63.

DEGBOE Dario, « La contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales : un partenariat toujours inégalitaire ? », *in* ALLEMAND Roselyne, DANTONEL-COR Nadine (dir.), La contractualisation de l'action publique locale, L'Harmattan. (2018), p. 88.

DEGBOE Dario, « La contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales : un partenariat toujours inégalitaire ? », *in* La contractualisation de l'action publique locale, 2018.

DEMARCO Jerry V.," The Supreme Court of Canada's Recognition of Fundamental Environmental Values", *Journal of Environmental Law and Practice*, HAB Press Limited, vol.17, 2007, pp. 159-204.

DESJARDINS Xavier, « La planification stratégique spatialisée : un renouveau ? », *in* Planification urbaine. La ville en devenir, DESJARDINS Xavier (dir.). Paris, Armand Colin, « Le siècle urbain », 2020, pp. 33-48, à la p.38

DÍAZ Carolina Lasén, "The Bern Convention: 30 Years of Nature Conservation *in* Europe", *Review of European Community & International Environmental Law*, n°19, 2010, p. 189.

DJOULDEM Mohamed, « La contractualisation de la gestion des intérêts en environnement », *Pôle Sud*, n°6, 1997, pp. 120-134.

DOMINGO Laurent, « La fiscalité environnementale, outil d'une politique publique », *Revue française de l'administration publique*, n°182, Institut national du service public, 2022, pp. 397-403

DRAGO Guillaume, "Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement", AJDA, 2004, p.133.

DUPLESSIS Yvon, « Le pouvoir général des municipalités de réglementer pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement », *Développements récents en droit municipal,* Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 29

DUPONT Valérie, « La planification régionale de milieux humides et hydriques au Québec : un rôle accru des municipalités au bénéfice de la transition verte ? », *Annales de droit de l'université catholique de Louvain*, vol. 84, n° 1, 2022, pp. 195-214.

DUPONT Valérie, RACICOT Marc-Antoine et DREVARD Tom, « Les outils fonciers, fiscaux et financiers à la disposition des pouvoirs locaux pour concrétiser les plans régionaux des milieux humides et hydriques », Cahiers de Droit, 62, Faculté de droit de l'Université Laval, 2021, p. 1168.

DUSSART Vincent, « L'effectivité des objectifs de la fiscalité de l'urbanisme », *Droit et ville*, n° 93, 2022.

EDEL Frédéric, "Les obligations en trompe-l'œil des États parties à la convention européenne des droits de l'homme en matière d'environnement", *Revue française d'administration publique*, vol.179, n°3, 2021, pp. 697-713.

EDLINGER Sophie, « Prise en compte de l'objectif d'intérêt public poursuivi par le développement de l'énergie éolienne dans l'appréciation de la gravité d'un trouble de voisinage », *Gazette du Palais*, n°394, 44215, p. 34.

EISENMANN Charles, "Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale", *Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence - LGDJ*, 1948, p. 96.

EMERICH Yaëll, et RIVARD François Peter-Edmond. « La résurgence des communs en droit des biens contemporain : étude sur les cohabitats écologiques et les ruelles vertes ». *Revue générale de droit*, vol. 50, nº 1 (16 juin 2020), pp. 245-284.

FARINETTI Aude. « La séparation des missions d'évaluation de la qualité des études d'impact et de soumission à étude d'impact des projets après examen au cas par cas : un affaiblissement de la garantie d'impartialité de l'examen au cas par cas ». *Revue Juridique de l'Environnement* 46, nº 4 (2021), pp. 711-726.

FARJAT Gérard, « Entre les personnes et les choses, les centres d'intérêts, prolégomènes pour une recherche », *RTD Civ.,* 2002, pp. 221-246.

FATÔME Étienne. « Le droit de l'urbanisme entre rigidité et souplesse », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. 29, no. 2, 2015, pp. 101-111.

FAURE Bertrand, « L'hypothèse des bases constitutionnelles de l'établissement public territorial », *in* AUBY Jean-Bernard, De BÉCHILLON Denys, BÉNOIT Françis-Paul, BON Pierre, (dir.), La profondeur du droit local : mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence, Dalloz, 501 p.

FEASBY Colin, "The Evolving Approach to Charter Interpretation", *Alberta Law Review*, vol.60, n°1, 2022, pp. 33-66.

FEASBY Colin, De VLIEGER David, et HUYS Matthew, "Climate Change and the Right to a Healthy Environment *in* the Canadian Constitution", *Alberta Law Review*, vol.58, n°2, 2020, pp. 213-248.

FONBAUSTIER Laurent, « étude d'impact écologique », *Jurisclasseur Environnement et Développement durable*, fascicule 2500, §35

FOURNIER Axel, « Les nouveaux pouvoirs de taxation des municipalités », *Développements récents en droit municipal*, 2019, Montréal, Yvon Blais, p. 105.

Françoise FRAYSSE, « Existe-t-il une police communale de l'environnement », *Droit et ville*, n°42, 1996, p. 129.

FRÂTE Benoit et ROBITAILLE David, « Quinze ans de Loi sur les compétences municipales : contexte, avancées et limites pour l'autonomie locale », *Développements récents en droit municipal*, 2022.

FRAYSSINET, Margaux. « L'émergence de la clause-filet : une adaptation enjointe de la norme au réel écologique », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 47, nº 4 (2022), pp. 767-771.

FRENETTE François, « L'obligation accessoire de faire d'une servitude et le problème de son opposabilité aux tiers », *Revue notariale*, n°117, 2015.

FRENETTE François, « Les patrimoines sans titulaire ayant droit de cité au Code civil du Québec », *in* MORIN Christine et LEFEBVRE Brigitte (dir.) Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Beaulne, Wilson & Lafleur, 2018, p. 109.

FRYDMAN Patrick et SIRINELLI Marie, « Les vingt ans de l'arrêt Commune de Morsang-sur-Orge : à propos de la dignité de la personne humaine », *RFDA*, 2015, p.1100.

GAILLARD Émilie, "L'entrée dans l'ère du droit des générations futures", *Les Cahiers de la Justice*, n°2019/3, 2019, pp. 441-454.

GALLOWAY Mari, "The Unwritten Constitutional Principles and Environmental Justice: A New Way Forward?", *Ottawa Law Review*, vol.52, n°2, 2021, pp.1-42.

GAUDIN Jean-Pierre, « La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 24, 2004.

GAY Laurence, GRIFFATON-SONNET Léo, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, vol.134, n°2, 2023.

GENEVOIS Bruno, « Les autorisations administratives en matière de réhabilitation de l'habitat ancien », *Droit et Ville*, 1979, p. 97.

GHORAYEB Marlène, « La loi Cornudet, un urbanisme hygiéniste et social », *Droit et Ville*, vol.88, n°2, 2019, pp. 43-58.

GIRARD Jean-François, « La vraie nature de la servitude de conservation : analyse d'un outil juridique méconnu », *Développements récents en droit de l'environnement*, vol. 352, 2012.

GIROUX Lorne, « Les interrelations entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire », *Revue du barreau*, n°48, 1988, p.503.

GIROUX Lorne, « Les règlements de zonage selon la LAU », *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke,* n°31, 2000, p. 79

GUETTIER Christophe, « La responsabilité sans faute », *in Droit de la responsabilité et des contrats*, 2019, Dalloz

GUILLAUMONT Olivier. « Les subventions entre collectivités territoriales », *AJDA*, 2009, n° 33 du 12/10/2009 p. 1804.

GUTWIRTH Serge et Isabelle STENGERS, Théorie du droit. Le droit à l'épreuve de la résurgence des commons, *Revue juridique de l'environnement*, vol.41, n°2, 2016, pp. 306-343.

HALLEY Paule, "L'Avant-projet de loi sur le développement durable du Québec", *Revue internationale de droit et politique du développement durable*, n°59, 2005, p. 73.

HALLEY Paule, « Le contentieux canadien des espèces en péril », *Revue Juridique de l'Environnement*, vol.47, n°2022/3, 2022, pp. 529-539.

HALLEY Paule. « Le contentieux canadien des espèces en péril ». *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 47, nº 2022/3, pp. 529-539

HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde, « La loi Biodiversité ou l'avènement du droit civil de l'environnement », *BDEI,* n°65 suppl., novembre 2016, pp. 26-30.

HEALY Thomas, « Théorie générale de l'ordre public (Volume 9) », *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Brill, 1925, p. 411.

HERTZOG Robert, « Le droit fiscal de l'environnement : en croissance sur des fondements incertains », *RFFP*, n° 114, 2011, p. 149.

HÉTU Jean, « L'application de la théorie des troubles de voisinage au droit de l'environnement du Québec », *McGill law journal*, n°23, 1977, pp.281-291.

HÉTU Jean. « Droit municipal », *la revue du notariat*, n°121-1, vol. 227, 2019.

HILTS Stewart, MITCHELL Peter et WOOD Matt, « Bucking the free market economy; using land trusts for conservation and community-building », *Alternatives*, vol. 19 n°3, mai-juin 1993, p. 21.

HOUSER Matthieu, « La persistance des subventions dans les relations « État-collectivités territoriales » », *Gestion & Finances Publiques*, n°5, 2023, pp. 60-69.

HUTEN Nicolas, « Le Propriétaire au cœur du réaménagement : acteur ou victime ? *», Droit et Ville*, n°82, 2016, pp. 155-169.

JALUZOT, Béatrice. « Méthodologie du droit comparé : bilan et prospective ». *Revue internationale de droit comparé* 57, nº 1 (2005), p.45.

JANICOT Laetitia et ROTOULLIÉ Jean-Charles, « Les contrats mettant en œuvre l'obligation réelle environnementale conclus par les personnes publiques », *RDI,* 2020, p.496.

JANIN Patrick, « De la charte des parcs naturels régionaux en particulier et des chartes territoriales en général », *Revue juridique de l'environnement*, Volume 35, n°4, 2010, pp. 591-603.

JASPART, Olivier. « L'obligation réelle environnementale : la propriété comme outil de préservation d'un bien commun ». *Revue juridique de l'environnement*, vol. 48, nº HS22, avril 2023, pp. 271-278.

JÉGOUZO Yves, « Charte de l' environnement : ni l'enfer vert, ni le paradis »*, AJDA*, 2004, p. 110.

JOLIVET Simon, « Protection des biotopes, habitats d'espèces et habitats naturels », *Jurisclasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 3810 : environnement et ressources naturelles, 23 octobre 2023.

JOSSERAND Louis, L'essor du concept contractuel, *in* Recueil d'études des sources du droit en l'honneur de François Gény, t.2 : sources générales des systèmes juridiques actuels, librairie du recueil Sirey, 1934.

JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? », *Revue française de sciences politiques*., vol.49, 1999.

KADA Nicolas, « État et collectivités territoriales : (petite) cuisine et (grandes) dépendances », *AJDA* 2019 p. 2423.

KAYE Philip, « Le Parlement et les tribunaux : qui légifère qui ? », *Revue parlementaire canadienne*, vol.21, n°3, 1998, pp. 28-33.

KISS Charles-Alexandre, « Peut-on définir le droit de l'homme à l'environnement ? », *Revue juridique de l'Environnement*, n°27760, 1976, pp. 15-18.

KISS Charles-Alexandre, « Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement », *in* P. KROMAREK, Environnement et droits de l'homme, Unesco, Paris, 1987.

KNOX John H. et PEJAN Ramin, « Introduction », *in* KNOX John H. et PEJAN Ramin, The Human Right to a Healthy Environment, Cambridge University Press, Cambridge.

L'HEUREUX Jacques, « L'effet du Code civil du Québec sur les municipalités : les règles générales et leur application », *Les Cahiers de droit*, vol.36, n°4, 12 avril 2005, pp. 843-881.

L'HEUREUX Jacques, « Nature et effets d'un schéma d'aménagement et d'un plan d'urbanisme », *Revue de Droit de l'Université Sherbrooke*, n°31 (2001) pp. 9-10.

LABROT Véronique, « approches volontaires et droit de l'environnement – propos sur la volonté » *in* HERVÉ-FOURNEREAU Nathalie (dir.), les approches volontaires et le droit de l'environnement, Presses universitaires de Rennes, coll. « l'univers des normes », 2008, 323 p.

LACAVE Michel. « L'évolution du droit de l'urbanisme en France depuis la seconde guerre mondiale », *in* Études en l'honneur du doyen G. Péquignot, CREAM, 1984.

LACHANCE Martine, « Le nouveau statut juridique de l'animal au Québec », *Revue du Notariat*, n°120, 2018.

LAFOND Pierre-Claude, « L'heureuse alliance des troubles de voisinage et du recours collectif : portée et effets de l'arrêt Ciment du Saint-Laurent », *Revue du barreau*, n°68, 2009, p.387.

LALLEMANT-MOE Hervé Raimana, « Les deux visages de l'impôt à finalité écologique », *Pouvoirs,* n°161, Le Seuil, 2017, pp. 147-158.

LALONDE Marc, « Paix, ordre et bon gouvernement : les pouvoirs municipaux et la ville de Hudson », *Développements récents en droit municipal*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 32

LANGLAIS Alexandra, « Les paiements pour services environnementaux comme réponse pertinente d'une agriculture durable? », *in* L'agriculture durable, essai d'élaboration d'un cadre normatif, PUAM, 2016 LANGLAIS Alexandra, « À la recherche d'une définition juridique des paiements pour services environnementaux ? », Presses Universitaires de Rennes, 2019.

LANGLAIS, Alexandra, « Solutions fondées sur la nature: levier ou frein pour la préservation de la biodiversité? Réflexions juridiques», *in* TORRE-SCHAUB, Marthe, LORMETEAU, Blanche, Droit et changement climatique : comment répondre à l'urgence climatique?, Mare & Martin, Paris, 2020.

LAQUIÈZE Alain, « Remarques sur une notion multiforme et fonctionnelle : l'indépendance des législations et des procédures dans la jurisprudence administrative (1ère partie) », *La Revue administrative*, n°309, 1999, pp.162-172.

LASSERRE Valérie, « Les troubles anormaux du voisinage », *Archives de philosophie du droit*, vol.63, n°1, 2021, pp. 369-391.

LATIL Cédric, « Cessation du trouble ayant pour origine des espèces protégées et tierce opposition », *Revue de droit rural*, n°494, juin-juillet 2021, comm. 183.

LE PILLOUER Arnaud, « L'incompétence négative des autorités administratives : retour sur une notion ambivalente », *RFDA*, Dalloz, 2009, p. 1209.

LE ROY Etienne. « De la propriété aux maîtrises foncières ». *in* Biodiversité et appropriation, les droits de propriété en question. Droits de l'Homme et dialogue interculturel, Paris, 2000 .

LEBRETON Jean-Pierre, « La compatibilité en droit de l'urbanisme » *AJDA* 1991, p.491.

LEGRAND Pierre. " What « legal transplants " ? », *in* NELKEN David, FEEST Johannes, Adapting legal cultures, 2001, p. 55.

LENFANT Stéphane, « Le point sur... les instances participatives de la démocratie locale », *AJCT*, n°5, 2018, p. 248.

LERAY, Grégoire. « Grenouilles et jurisdictio : quand la cessation du trouble anormal de voisinage expose à une condamnation pénale ». *Recueil Dalloz*, 2018, p.995.

LIÉBER Sophie-Justine, Retour sur la notion de collaborateur occasionnel du service public, *AJDA*, 2009, p. 2170

LOCK Tobias, « Why the European Union is not a State », *European Constitutionnal Law Review*. Dordrecht Cambridge University Press, n°5, 2009, .

Louis BEAUREGARD et Rita MASRI, « Les contributions pour fins de parcs au Québec : évolution et applications récentes », *Développements récents en droit municipal*, vol. 317, 2010.

LUCAS Marthe, « Réflexions sur la portée du principe de solidarité écologique », *Revue Juridique de l'environnement*, n°45, Lavoisier, 2020.

Mac DONNELL Vanessa, « The Enduring Wisdom of the Purposive Approach to Charter Interpretation », *in* FROC Kerri, KISLOWICZ Howard, et MOON Richard, UBC Press. Vancouver, 2022 ; SIROTA, Leonid. « Purposivism, Textualism, and Originalism *in* Recent Cases on Charter Interpretation ». *Queen's Law Journal* 47, nº 1 (2022), Canada's Suprising Constitution, 2024.

MADIOT Yves, « Urbanisme et aménagement du territoire », *AJDA*, 1993, p. 109.

MANSON Corinne. « Les documents d'urbanisme prospectifs constituent-ils une illustration parfaite du droit souple ? », *Cahiers du GRIDAUH*, vol. 29, no. 2, 2015, pp. 193-203.

MARCHAND François, « La conformité entre les règlements d'urbanisme, le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement », *Cahiers de Droit*, Université Laval, n°27, 2005.

MARCHAND Marie-Anne, « Les fiducies d'utilité sociale, synthèse de connaissances », *Territoires innovants en économie sociale et solidaire (TIESS)*, 2019, p. 24.

MARCOU Gérard, « Les contrats entre l'État et les collectivités territoriales », *AJDA,* 2003, p. 982.

MARTIN Gilles-J., « Les potentialités de l'obligation réelle environnementale », *Droit de l'environnement*, n°249, octobre 2016, pp. 334-340.

MARTIN Gilles J. « La servitude contractuelle environnementale : l'histoire d'une résistance », *in* VANUXEM, Sarah, GUIBET LAFAYE, Caroline (dir.), Repenser la propriété, un essai de politique écologique, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2015, p. 89.

MARTIN Gilles J. « Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation propter rem de protection de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 33, n° 1, 2008, pp.123-131.

MARTIN Julien, « Les conventions relatives à l'exercice des compétences *», RFDA*, 2020.

MEILLER Éric, « Les charges réelles : du service foncier au service écologique », dans GRIMONPREZ Benoît (dir.), Le droit des biens au service de la transition écologique, Paris, Dalloz, 2018, p. 101.

MÉNARD, Daphnée B., BERGER RICHARDSON Sarah. « Réflexions sur le nouveau statut juridique de l'animal face au maintien de traitements juridiques différenciés : la fable de la poule de ville et la poule des champs ». *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 53, nº 1, 2024.

MICHALLET Isabelle, "De l'action locale au droit global : l'engagement climatique des villes", *Revue Juridique de l'Environnement*, HS17, 2017, pp.105-117.

MICHALLET, Isabelle « La notion de diversité biologique en droit international » *in* NÉGRI, Vincent (dir.) La diversité dans la gouvernance internationale : Perspectives culturelles, écologiques et juridiques, Ed. Bruylant, 2016, pp.75-95

MICHELOT Agnès, "Quelle loi pour "une seule santé" en France ? Les propositions de la SFDE pour l'Alliance Santé Biodiversité", *Revue juridique de l'environnement*, vol.48, n°1, 2023, pp. 105-138.

MOCKLE Daniel, « La gouvernance publique et le droit », *Les Cahiers de droit*, vol.47, n°1, 2005, pp. 134-135.

MONTAGNE Sabine, « Chapitre 2. Histoire du trust », *in* TINEL Bruno Les fonds de pension : entre protection sociale et spéculation financière, ed. Odile Jacob, 2006, p.41-70.

MOREAU Emmanuelle, « La " servitude de non-concurrence ", étude critique », *Recueil Dalloz* 1994.

MOREAU Rémi, « Les secrets des fiducies d'utilité sociale », *ateliers sur la conservation des milieux naturels*, Rendez-vous 2010, Québec, 12 mars 2010.

MOREL André, "La coexistence des chartes canadienne et québécoise : problèmes d'interaction", *Revue de droit de l'université de Sherbrooke*, vol.17, n°1, 1986, pp. 49-84.

MORIN Jacques-Yvan, "La personnalité internationale du Québec", *Revue Québécoise de Droit International*, vol.1, n°, 1984, .

MORIN Jacques-Yvan, La personnalité internationale du Québec, *Revue Québécoise de Droit International*, vol.1, 1984, pp. 163-304.

MORTON Frederick Lee, « The Constitutional Division of Powers with Respect to the Environment *in* Canada », dans Federalism and the Environment, HOLLAND et al. Ed., 1996, 37, p. 51, tel que cité par H. TRUDEAU, note 266.

NAIM-GESBERT, Éric. « L'équilibre durable en droit de l'urbanisme », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 46, no. 1, 2021.

NAMIECH Norbert, « Vingt ans d'interprétation restrictive de l'article L 112-16 du Code de la construction et de l'habitation », *Revue juridique de l'Environnement*, vol.26, n°1, 2001, pp. 47-58.

NANDA Avnish., "Heavy Oil Processing *in* Peace River, Alberta: A Case Study on the Scope of Section 7 of the Charter *in* the Environmental Realm", *Journal of Environmental Law and Practice*, vol.27, 2014, pp. 109-140.

NIJMAN Janne E., « The Future of the City and the International Law of the Future », *in* MULLER, Sam, ZOURIDIS Stavros et al. (dir.), The Law of the Future and the Future of Law, FICHL Publication Series vol. 11, Oslo, 2011.

PARENT Sylvie, « Le Code civil du Québec: incivilité ou opportunité ? », *Revue Interdisciplinaire d'études Juridiques*, n°36, Université Saint-Louis - Bruxelles, 1996, pp. 15-25.

PELLAS Jean-Raphaël, « Les impôts affectés : quelle légitimité ? », *RFFP*, n° 123, 2013, p. 115.

PETIT Jacques, « L'ordre public contractuel en droit administratif, un instrument traditionnel de police », *Revue des contrats*, Lextenso, n°1, 12 mars 2020, pp.129-135.

PONTHIER Jean-Marie, « La politique de labellisation », *AJDA*, 2017, p. 1700.

POPOVICI Alexandra, « Droits de regard : la fiducie dans le Code civil du Québec », *in* MORIN Christine et LEFEBVRE Brigitte (dir.) Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Beaulne, Wilson & Lafleur, 2018.

PORRAS Ileana M, "The City and International Law: *in* Pursuit of Sustainable Development Cooper-Walsh Colloquium Addendum", *Fordham Urban Law Journal*, vol.36, n°3, 2009, pp. 537-602.

PRATTE Sonia, "La primauté du droit. L'origine du principe et son évolution dans le contexte de la Charte canadienne des droits et libertés", *Les cahiers de droit*, vol.27, n°3, 1986, pp. 685-710.

PRIEUR Michel, "La charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ?", *Pouvoirs*, vol.126, n°4, 2008, pp. 49-65.

PRIEUR Michel, "L'environnement entre dans la Constitution", *Droit de l'environnement*, n°106, 2003.

PRIM Quentin, « La propriété peut-elle sauver la planète ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol.48, n°HS22, 2023, pp. 407-416.

PROULX Daniel, "La suprématie des droits et libertés de la personne et la question constitutionnelle au Canada", *Revue générale de droit*, vol.12, n°2, 1981.

REBEYROL Vincent, « L'environnement devant le Conseil constitutionnel : l'occasion manquée », *Recueil Dalloz*, 2011, p. 1258.

REBEYROL Vincent, « Du bon usage de l'article 1er de la Charte de l'environnement », *Recueil Dalloz*. 2015, p.1139.

REBOUL-MAUPIN Nadège, « L'arbre, le voisinage et le droit », Environnement et développement durable, *Étude* n°9, 2011, p. 10.

REBOUL-MAUPIN, Nadège et GRIMONPREZ, Benoit, « Les obligations réelles environnementales : chronique d'une naissance annoncée », *Recueil Dalloz*, 2016, p. 2074.

REID Colin et NSOH Walters, "Whose ecosystem is it anyway? Private and public rights under new approaches to biodiversity conservation", *Journal of Human Rights and the Environment*, n°5, 2014, pp.112-135.

RÉMOND-GOUILLOUD Martine, « l'environnement, sagesse de la propriété », *in* Max FALQUE et Michel MASSENET, D*roits de propriété et environnement*, Paris, 1997.

RÉMOND-GOUILLOUD Martine, Du droit de détruire : essai sur le droit de l'environnement, PUF, *Les voies du droit*, 1989, Paris, 304p.

RENAUD Johanne, « L'interprétation du Code civil du Québec : l'occasion d'une réforme de la responsabilité extracontractuelle de l'Administration publique », *Les Cahiers de droit*, vol.35, n°3, 12 avril 2005, pp. 467-537.

RHÉAUME Jean, « Les batailles juridiques contre les espèces envahissantes terrestres et aquatiques », *Développements récents en droit de l'environnement*, 2016.

RICHARD Alain et JERRETIE Christophe, « Pour élargir à la biodiversité la fiscalité des agences de l'eau », *Comité pour l'économie verte (CEV)*, 2022, 23 p.

RONDEPIERRE, Alain, « Le droit de l'environnement et la résolution des conflits d'intérêts », *in* Police et responsabilité en matière d'environnement. Actes du colloque du 29 octobre 1999, Gazette du Palais, juin 2001.

ROTILLON Gilles, « La fiscalité environnementale outil de protection de l'environnement ? », *Regards croisés sur l'économie*, n° 1, 2007.

ROUSSEAU Guillaume, « La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme 30 ans plus tard », *Cahiers de Droit*, Université Laval, n°52, 2011, pp. 197-244.

ROUSSEAU Guillaume, « La prépondérance étatique et les compétences municipales sur l'eau et le forage : étude de la validité d'un règlement de la Ville de Gaspé », *Les Cahiers de droit*, vol.55, n°3, 2014, p. 650.

ROUSSO Anny, « Le principe de solidarité écologique ou l'irruption de la science dans le droit », *Revue Juridique de l'environnement*, Volume 44, 2019, pp. 479-498.

ROUX Christophe, « Droit domanial et droit de l'urbanisme : se regarder dans le miroir ou briser la glace ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°43-44, 2022, p. 2296.

ROWN WEISS Edith, « *in* Fairness to Future Générations : International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity », *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol.16, n°1, 1989, pp. 172-175.

RUN Henri, TREMBLAY Guy et BROUILLET Eugénie, « Le droit international », *in* RUN Henri, TREMBLAY Guy et BROUILLET Eugénie, Droit constitutionnel, Yvon Blais, Montréal, 2014.

SADIGH Elie, « L'analyse économique de la propriété », *in* GUINERET Hervé, MILANESE Arnaud, La propriété: le propre, l'appropriation, Ellipses, 2004.

SAINTENY Guillaume, « Fiscalité du patrimoine, fiscalité locale, éco-fiscalité : le triptyque de la réforme annoncée », *Annales des mines*, juillet 1998, p.15

SAINTENY Guillaume, « La fiscalité de la biodiversité existe-t-elle ? », *Annales des Mines - Responsabilités Environnement*, n° 68, 2012, p. 29.

SAINTENY Guillaume, « La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ? », *Annales des Mines - Responsabilité Environnement*, n° 91, 2018

SAMSON Mélanie, "Le droit à l'égalité dans l'accès aux biens et aux services : l'originalité des garanties offertes par la Charte québécoise", *Revue de droit*. Université de Sherbrooke, vol.38, n°2, 2008, pp. 413-483.

SARI Aurel et JACHEC-NEALE Agnieszka, "International Law *in* 2050", Exeter Center for *International Law Occasional Paper Series*, n°1, mai 2018.

SARTHOU-LAJUS Nathalie, De TOLEDO Camille, "La personnalité juridique d'un fleuve", *Études,* nº 7-8, 2003, pp. 43-53.

SEILLER Bertrand, « Les contrats non-normatifs », *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2015.

SEILLER Bertrand, « Les contrats non-normatifs », *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2015.

SEN Amartya, "Elements of a theory of human rights", *Philosophy & Public Affairs* 32, n°4, 2004, pp. 315-356.

SÉRIAUX Alain, « Nul n'est tenu de s'enrichir. Une analyse économique du droit de propriété », *in* CHEROT Jean-Yves (dir.) Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel, 2013, Bruylant.

SÉRIAUX Alain, « Propriété », *Répertoire de droit immobilier*, Dalloz, 2022, actu. 2024, § 64

SIGOT Françoise, « rayonnement, royalties… les atouts des licences de marque pour une ville », *La gazette des communes*, 01/04/2022.

SOAZIC Marie. « La porosité actuelle entre planification stratégique et planification réglementaire », *Cahiers du GRIDAUH* N° 29, nº 2 (2 janvier 2015) pp. 205-215

SOLEILHAC Thibault. « La fiducie environnementale », *in* BILLET, Philippe, HAUTEREAU-BOUTONNET, Mathilde (dir.), La protection de la biodiversité au carrefour des droits public et privé de l'environnement, Journée d'étude de l'Institut de Droit de l'Environnement de l'Université Lyon 3, 2 février 2017.

St-AMOUR Jean-Pierre, « Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales », *Dévelopements récents en droit municipal*, n°412, 2016.

STREBLER Jean-Philippe, « Réforme de la fiscalité de l'urbanisme », *RDI*, 2021, p. 63

SUPIOT Alain, « la contractualisation de la société » *in* MICHAUD Yves, Qu'est-ce que l'humain ?, 2002, ed. Odile Jacob, p.156

TERNEYRE, Philippe, « Appel à projets, appel à manifestation d'intérêts, mise en perspective juridique », *énergie environnement infrastructures*, n° 8-9, 2021, étude 17.

TÉTREAULT Geneviève, « Le trouble de voisinage dans les méandres de la légalité : l'exemple du droit de l'environnement », *Revue du notariat*, vol.113, n°3, 2011, pp.513-560.

THERIAULT Sophie, ROBITAILLE David, "Droits environnementaux dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : pistes de réflexions", *McGill Law Journal*, vol.57, n°2, 2011.

THEYS Jacques, « Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement ? Un essai d'interprétation à partir du thème des inégalités écologiques », *in* CORNUT Pierre, BAULER Tom, ZACCAÏ Edwin, Environnement et inégalités sociales, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2007.

TISSIER-RAFFIN Marion, MORIN Didier, GALEY Louis, et GARRIGOU Alain, « Rendre effectif le droit à un environnement sain : les défis scientifiques et juridiques soulevés par le concept d'exposome », *Revue juridique de l'environnement*, HS20, 2020, pp. 39-80.

TRÉBULLE François-Guy, « Environnement et droit des biens » *in* ASSOCIATION HENRI CAPITANT, dir, « Le droit et l'environnement, Journées nationales », t.11, Paris, Dalloz, 2010 à la p 11

TRÉBULLE François-Guy, Droit de l'environnement, *Recueil Dalloz* 2014, p.104.

TREILLARD, Aline. « La raison d'être des parcs nationaux ». *Revue juridique de l'environnement*, vol. 45, nº 2020/4, pp. 651-658.

TREMBLAY François, « Le pouvoir réglementaire pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de la population : source nouvelle et confirmée d'intervention pour les municipalités », *Développements Récents En Droit Municipal*, 2011, pp. 3-38.

TREMBLAY Guy et BELLAVANCE Sylvain, "La suprématie législative et l'édiction d'une charte des droits britannique", *Les Cahiers de droit*, vol.29, n°3, 1988, p. 640.

TRUDEAU Hélène, « La protection des ressources partagées et de l'environnement à la lumière du droit constitutionnel canadien : quel rôle pour le fédéralisme coopératif ? », *Développements récents en droit de l'environnement,* n°433, 2017.

VALIANTE Marcia, « Turf War : Municipal Powers, the Regulation of Pesticides and the Hudson Decision », *J Environ Law Pract*, vol.11, 2001, pp. 327-350.

VANUXEM Sarah, « Les contrats de services écologiques ou la "reféodalisation du lien contractuel" ? L'exemple du projet-pilote REDD+ et des "compensations pour mises en défens" dans la forêt marocaine de Mâamora », *in* HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde (dir.), Le contrat et l'environnement. Étude de droit interne, international et européen, PUAM, 2014, pp. 235-250.

VEILLEUX, Jean-Pierre. « revue de la jurisprudence 2022 en droit municipal », *La revue du notariat*, nº 151 (2023).

VERPEAUX Michel, « La charte de l'environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution », *Environnement*, n°5, 2005, p.16.

VIESSANT Céline, « La création d'une imposition environnementale : quel intérêt ? », *REIDF*, n° 4, 2015.

VINCENT-LEGOUX Marie-Caroline, « L'ordre public, vecteur de la transition écologique », *Revue du droit public*, Lextenso, n°1, 29 mars 2024, pp. 184-191.

VIROT-LANDAIS Aurélie, « Le pigeon, un occupant préoccupant du domaine public urbain », *AJDA*, 2013, p. 1147.

WAKOTE Reine, « La contractualisation facultative ou obligatoire entre les collectivités territoriales : respect de l'absence de tutelle ? », *in* La contractualisation de l'action publique locale, dir. ALLEMAND Roselyne, DANTONEL-COR Nadine, L'Harmattan, 2018, p.101.

WARIN Laurence, « L'abattage d'arbres dans l'espace urbain : un cadre juridique à étoffer », La *Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°2, 16 janvier 2023, p. 2010.

WERNERT, Guillain, « L'autorisation environnementale, une simplification en trompe-l'œil du droit de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, vol.43, n°3, 2018, pp. 585-599.

WERTENSCHLAG Bruno, BACROT Bruno, MOREAU, Julien, « La fiducie en matière environnementale », *AJDI*, 2015, p. 748

WOODSWORTH Simon, « Intégration de la biodiversité dans les processus de planification territoriale en Région Occitanie », *Revue juridique de l'environnement*, vol.44, n°3, 2019, pp. 531-534.

WORTSMAN Lauren, ""Greening" the charter: section 7 and the right to a healthy environment", *Dalhousie Journal of Legal Studies*, vol.28, 2019, pp. 245-285.

YAËLL Emerich et HUDON Alexis, « Les assises conceptuelles du droit de l'environnement en droit des biens : entre patrimoine collectif et relation fiduciaire », *Revue générale de droit*, vol.47, n°2, 2018, pp. 519-561.

ZABALZA Alexandre, « Les « Grands Biens » : de la Biodiversité à la Terre » *in* HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde, TRUILHÉ Ève (dir.), Quelle(s) valeur(s) pour la biodiversité ?, Mare & Martin, 2017, Droit, science & environnement, 325 p.

ZABALZA Alexandre, « La "maison" (oikos) protégée par le "droit" (nomos). Éloge d'une théorie "oikonomique" face à l'urgence écologique », *Revue juridique de l'environnement*, n°HS21, 2022, pp. 17-33.

b. Non juridiques

AHMED, Sohel, DÁVILA, Julio D, ALLEN, Adriana, HAKLAY, Mordechai Muki, TACOLI, Cecilia et FÈVRE Eric M., « Does Urbanization Make Emergence of Zoonosis More Likely? Evidence, Myths and Gaps », *Environment and Urbanization*, vol. 31, no. 2, 2019, pp. 443-460

ANTONELLI, Michele, BARBIERI, Grazia, et DONELLI, Davide, « Effects of forest bathing (shinrin-yoku) on levels of cortisol as a stress biomarker: a systematic review and meta-analysis », *International journal of biometeorology*, vol. 63, no. 8, 2019, pp. 1117-1134

ANTONI Jean-Philippe, « L'étalement urbain », *in* La France en villes, Ellipses, 2010

ARNAUD Fanny et SCHMITT, Laurent, « Restauration (écologique, hydromorphologique », *Géoconfluences,* vol., no., mai 2018,

ARNOULD Paul et GLON Éric, « Wilderness, usages et perceptions de la nature en Amérique du Nord. », *Annales de Géographie*, 649, 2006.

ARNOULD Paul, « Biodiversité : la confusion des chiffres et des territoires », *Annales de Géographie*, vol. 115, n° 651, 2006, pp. 528-549.

ARNOULD Paul, Le LAY Yves-François, DODANE Clément et MÉLIANI Inès, « La nature en ville », *Géographie Économie Société*, n° 13, n°1, 2011, pp.45-68.

ARNOULD, Paul, LE LAY, Yves-François, DODANE, Clément et MÉLIANI, Inès, « La nature en ville : l'improbable biodiversité », *Géographie, économie, société*, vol. 13, no., 2011, pp. 45-68

AUTHIER Jean-Yves et BIDOU-ZACHARIASEN Catherine, « Éditorial. La question de la gentrification urbaine. », *Espaces et Sociétés*, vol. 2008/1, n° 132-133, 2008, pp.13-21

BAKER Rex O, « A Review Of Succesful Urban Coyote Management Programs Implemented To Prevent Or Reduce Attacks On Humans And Pets *in* Southern California », *Wildlife Damage Management Conferences*, n° 58, 2018, pp. 382-392

BAKER, Philip J., MOLONY, Susie E,. STONE, Emma, CUTHILL, Innes C., HARRIS, Stephen. « Cats about Town: Is Predation by Free-Ranging Pet Cats Felis Catus Likely to Affect Urban Bird Populations? » *Ibis* vol. 150, nº s1, (2008), pp. 86-99

BALVANERA Patricia, PFISTERER Andrea B., BUCHMANN Nina et al., « Quantifying the evidence for biodiversity effects on ecosystem functioning and services », *Ecology Letters*, vol. 9, no., 2006,

BARLES Sabine, ABBADIE Luc, LEHEC Élisabeth, PADDEU Flaminia et THÉBAULT Emma, «L'urbain, un objet socio-écologique ? », *in* ADISSON Félix, BARLES Sabine, BLANC Nathalie, COUTARD Olivier, FROUILLOU Leïla et RASSAT Fanny, Pour la recherche urbaine, CNRS édition, Paris, 2020.

BARTON, Jo et PRETTY, Jules, « What is the best dose of nature and green exercise for improving mental health? A multi-study analysis », *Environmental science & technology*, vol. 44, no. 10, 2010, pp. 3947-3955

BELLAN, Gérard, BELLAN-SANTINI Denise, et DAUVIN Jean-Claude, « À propos de quelques utilisations des termes Inégalités environnementales : simples impropriétés de langage ou accaparement abusif ? », *Développement durable et territoires*, 11 janvier 2007, dossier 9.

BENHAMOU Simon, « Le domaine vital des mammifères terrestres », *Revue d'écologie* (La Terre et La Vie), vol. 53, n°4, 1998. pp. 309-335.

BERTHIER, Alizé, CLERGEAU, Philippe, RAYMOND, Richard. « De la belle exotique à la belle invasive : perceptions et appréciations de la Perruche à collier (Psittacula krameri) dans la métropole parisienne ». *Annales de géographie* vol. 716, nº 4, (2017), pp. 408-434

BÉRUBÉ Harold, « L'histoire urbaine au Québec : état des lieux et perspectives », *Urban History Review*, vol. 50, n°1-2, 2022, pp.30-44

BESSA Eduardo, T. BLUMSTEIN Daniel, SAMIA Diogo S. M., et GEFFROY Benjamin, « Pets at ecotourism destinations: cute mascot or trojan horse? », *Current issues in tourism*, vol. 22, no. 13, 2019, pp.1523-1525

BEUZE EDRAGAS Florence et BOURON Jean-Benoît, « Marketing territorial », *notion en débat de Géoconfluences*, décembre 2019.

BLACK, Katie Jo, RICHARDS, Mallory. « Eco-gentrification and who benefits from urban green amenities: NYC's high Line ». *Landscape and Urban Planning* n°204 (1 décembre 2020

BLANC Nathalie « Urban Nature: (The) Good and (The) Bad », *in* BRETELLE-ESTABLET, Florence, GAILLE, Marie, KATOUZIAN-SAFADI, Mehrnaz, Making Sense of Health, Disease, and the Environment *in* Cross-Cultural History: The Arabic-Islamic World, China, Europe, and North America, ed. Springer International Publishing, 2019, pp. 287-308

BLANC Nathalie, « La vie, la ville et la recherche », *in* LÉVÊQUE, Christian, et VAN DER LEEUW Sander, Quelles natures voulons-nous ? : pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement, 2003, p. 55

BLANC Nathalie, « La vie, la ville et la recherche », *in* LÉVÊQUE, Christian, et VAN DER LEEUW Sander, Quelles natures voulons-nous ? : pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement, 2003.

BLANC Nathalie, « Nature : à la limite de la ville », *Villes en parallèle*, vol. 32, nº 1, 2001, pp. 171-179.

BLANC Nathalie. « 1925-1990 : l'écologie urbaine et le rapport ville-nature », *L'Espace géographique*, tome 27, n°4, 1998, pp. 289-299.

BLANDIN Patrick, « La diversité du vivant avant (et après) la biodiversité : repères historiques et épistémologiques », *in* CASETTA Elena et DELORD Julien (dir.), La biodiversité en question : enjeux philosophiques, éthiques et scientifiques, Editions Matériologiques, 2014, pp.31-68.

BOLUND Per et HUNHAMMAR Sven, « Ecosystem services *in* urban areas » *Ecological economics*. vol. 29, n° 2, 1999, pp. 293-301.

BOSC Christel, « De l'écologie urbaine aux éco-quartiers : persistance d'une utopie de projet ou dérive communautariste ? », *Revue des Sciences Sociales*, vol. 47, no. 1, 2012, pp. 20-29

BOUKOURAS Efstathios, « The question of proximity. Demographic ageing places the 15-minute-city theory under stress », *Urbanistica informazioni*, vol., no. 306, 2022, pp. 21-24

BUSQUET Grégory, « Question urbaine et droit à la ville », *Mouvements* 74, vol. 74, no. 2, 2013, pp. 113-122.

CALENGE Christian, « De la nature de la ville », *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 74, 1997, pp.12-20

CARDINALE Bradley J., SRIVASTAVA Diane S., EMMETT DUFFY J. et al., « Effects of biodiversity on the functioning of trophic groups and ecosystems », *Nature,* vol. 443, no., 2006,

CHAN Lena, HILLEL Oliver et ELMQVIST Thomas, « User's Manual on the Singapore index on cities' biodiversity », *National parks board*, 2014, p.13

CHAUMEL, Marianne, et LA BRANCHE Stéphane, « Inégalités environnementales : vers quelle définition ? », *Espace populations sociétés*, vol., no. 2008/1, 2008, pp. 101-110

CLERGEAU Philippe, ESTERLINGOT Delphine et CHAPERON Jacques, « Difficultés de cohabitation entre l'homme et l'animal : le cas des concentrations d'oiseaux en site urbain. », *Nature Sciences Sociétés*, vol. 4, n°2, 1996, pp. 102-115

CLERGEAU Philippe. « La maîtrise des oiseaux en milieu urbain ». *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 1995, n°26, pp.5-12.

CLERVAL Anne, « Gentrification et droit à la ville : La lutte des classes dans l'espace urbain », *Revue des livres,* vol., no. 5, 2012, pp. 28-39

COLLINS Rebecca, SCHAAFSMA Marije et HUDSON Malcolm D., « The value of green walls to urban biodiversity », *Land Use Policy*, 64, 2017.

CORMIER Caroline, CÔTÉ Stéphanie, MERCURE Marjorie et al., « Cadre méthodologique pour restaurer la connectivité écologique, de la planification à la conservation », Le naturaliste canadien, 136, La Société Provancher d'histoire naturelle du Canada, 2012

CORMIER Laure, JOLIET Fabienne et CARCAUD Nathalie, « La biodiversité est-elle un enjeu pour les habitants ? », *Dév. Durable Territ.*, vol., no., 2012,

COSTES, Laurence, « Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? », *Espaces et sociétés*, vol. 140-141, no. 1, 2010, pp. 177-191

CÔTÉ Michel, MERCIER Guy et ROY Francis, « L'urbanisation de la campagne. Motifs et options du régime québécois de protection du territoire agricole », *Cahiers de Géographie du Québec.*, 58, Département de géographie de l'Université Laval, 2014.

CURRY Tierra, « Two Florida Species Declared Extinct », *Center for Biological Diversity*, 5 octobre 2011.

DAGENAIS Michèle, « Quand l'histoire urbaine et l'histoire environnementale se rencontrent : un survol des travaux récents au Québec », *Urban History Review*, vol. 50, n°1-2, 2022, pp. 53-63

DELORD Julien, « La biodiversité : imposture scientifique ou ruse épistémologique ? », *in* CASETTA Elena et DELORD Julien (dir.), La biodiversité en question : enjeux philosophiques, éthiques et scientifiques, Editions Matériologiques, 2014.

DEPRAZ Samuel, « Nature et qualité de vie : un héritage idéologique commun », *Revue de l'Économie Méridionale*, vol. La qualité de vie, numéro double thématique, 50e anniversaire de la REM, n° 51, 2003, pp.123-128.

DEPRAZ, Samuel, « Protéger, préserver ou conserver la nature ? », *Géoconfluences,* vol., no., avril 2013,

DOERR Veronica A. J., BARRETT Tom et DOERR Erik D., « Connectivity, dispersal behaviour and conservation under climate change *», Journal of applied ecology*, n°48, 2011.

DOREL-FERRÉ, Gracia, RENOM, Mercé. « Ildefons Cerdà. L'urbaniste de Barcelone et les utopistes français », *in* CHOUQUER, Gérard, DAUMAS Jean-Claude (dir.), Autour de Ledoux : architecture, ville et utopie, Presses universitaires de Franche-Comté, Besançon, 2008, pp. 289–306

DRAPIER, Ludovic, PELET, Julien, et GUERRIN, Joana, « La biodiversité comme solution au changement climatique ? Énoncés et coalitions autour des solutions fondées sur la nature au congrès mondial de l'UICN », *Développement durable et territoires,* vol. 14, no. 2, 30 octobre 2023,

DUDLEY Nigel et ALEXANDER Sasha, « Agriculture and biodiversity: a review », *Biodiversity,* vol. 17, no. 2-3, 42920, pp. 45-49

DUNN Robert R., GAVIN Michael C., SANCHEZ Monica C. et al., « The Pigeon Paradox: Dependence of Global Conservation on Urban Nature », *Conservation Biology*, vol. 20, n°6, pp. 1814-1816, 2006.

DURAND, Mathieu, et JAGLIN Sylvy, « Inégalités environnementales et écologiques : quelles applications dans les territoires et les services urbains ? *», flux,* vol., no. 89-90, 2012, pp. 4-14

DUVIGNEAUD Paul, "L'écosystème 'urbs': études écologiques de l'écosystème urbain bruxellois", Mémoires de la Société royale de botanique de Belgique, 1974, contribution n°1.

EICHSTADT, Romain, « Impact de la prédation du chat domestique (felis catus) sur la faune sauvage : enquête auprès de propriétaires français portant sur la perception de cette problématique et de mesures de contrôle proposées », thèse de médecine vétérinaire, faculté de médecine de Créteil, (15 décembre 2020).

EMELIANOFF Cyria, « Les relations ville-nature : zones d'ombre ou de cécité », *in* LÉVÊQUE, Christian, et VAN DER LEEUW Sander, « Quelles natures voulons-nous ? : pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement », 2003.

ESTEBANEZ Jean, « Les animaux et la ville », *Hist. Urbaine*, n° 47, Société française d'histoire urbaine, 2016

FABUREL, Guillaume, « La ville durable aux défis des injustices environnementales », *Constats empiriques et enjeux sociopolitiques*, vol., no. 89-90, 2012, pp. 89-90

FIGUEIREDO Yves, « Aux sources du débat écologique contemporain », *Revue Française d'études Américaines*, 2006/3, n° 109, 2006, pp. 69-82

FILAZZOLA Alessandro, SHRESTHA Namrata et MACIVOR J. Scott, « The contribution of constructed green infrastructure to urban biodiversity », *Journal of applied ecology*, 56, 2019

FRANCIS Robert A. et CHADWICK Michael A., « Urban invasions: non-native and invasive species in cities », *Geography*, vol. 100, n°3, 2015, pp. 144-151

GARNIER, Jean-Pierre, « Le droit à la ville de Henri Lefebvre à David Harvey », L'Homme, la Société, vol. 191, no. 1, 2014, pp. 59-70

GODET Laurent, « Notion en débat : biodiversité », *Géoconfluences*, 2017, (en ligne, accès le 28/09/2024 : https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-biodiversite).

GUETTÉ Adrien, GAÜZÈRE Pierre, DEVICTOR Vincent et al., « Measuring the synanthropy of species and communities to monitor the effects of urbanization on biodiversity », Ecological Indicators, vol. 79, 2017, pp. 139-154

HAMBLING, David. « Infrasound system scares birds away from planes ». *New Scientist*, vol 217, nº 2900 (19 janvier 2013), p.22

HAMNETT Chris, « Les changements socio-économiques à Londres. Croissance des catégories tertiaires qualifiées ou polarisation ? », *Sociétés contemporaines*, vol., no. 22-23, 1995, pp. 15-32

HANCOCK, Trevor, « Indicators of environmental health *in* the urban setting », *Canadian Journal of Public Health / Revue Canadienne de Santé Publiqu*e, vol., no. 93, 2002, pp. 45-51

HARROY, Jean-Paul, « définition de la protection de la nature », *in* UIPN, documents préparatoires à la conférence technique internationale de 1949 pour la protection de la nature, Gland, 96p.

HASSELL, James M., BEGON, Michael, WARD, Melissa J. et FÈVRE, Eric M, « Urbanization and Disease Emergence: Dynamics at the Wildlife–Livestock–Human Interface », Trends *in* Ecology & Evolution, vol. 32, no. 1, 2017, pp. 55-67

HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « Dotations et autonomie financière locale », *Gestion & Finances Publiques*, n°2, Lavoisier, 2017.

HECTOR Andy et BAGCHI Robert, « Biodiversity and ecosystem multifunctionality », *Nature*, vol., no. 448, 39275, pp. 188-190

HEINRICH Sarah, TOOMES Adam, SHEPHERD Chris R., STRINGHAM Oliver C., M. SWAN, et CASSEY Phillip, « Strengthening protection of endemic wildlife threatened by the international pet trade: the case of the australian shingleback lizard », vol. 24, no. 1, 2022, pp. 91-100

HÉRITIER Stéphane, « Parcs nationaux et populations locales dans l'ouest canadien », *Le Géographe Canadien,* n°55, 2011, p. 158-179

HESS Gérald, SALOMON CAVIN Joëlle, « Le Parc naturel urbain en Suisse : une utopie ? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 15, n°1, mai 2015.

HODAK Caroline, « Les animaux dans la cité : pour une histoire urbaine de la nature », *Sciences sociales et histoire* 37, vol., n° 1, 1999, pp. 156-69.

HOOPER David. U., CHAPIN F. Stuart., EWEL J. J., « Effects of Biodiversity on Ecosystem Functioning », *Ecological Monographs*, vol. 75, no. 1, 2005, pp. 3-35

HOPE Diane, GRIES Corinna, ZHU Weixing, FAGAN William F., REDMAN Charles L., GRIMM Nancy B., NELSON Amy L., MARTIN Chris, et KINZIG Ann. « Socioeconomics drive urban plant diversity », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 100, n°15, 2003, pp. 8788-8792

JANSEN Florian, BONN Aletta, BOWLER Diana E. et al., « Moderately common plants show highest relative losses *», Conservation Letters,* n°13, 2020.

JEROLMACK Colin, « How Pigeons became Rats : The Cultural-Spatial Logic of Problem Animals », *Social Problems*, vol. 55, n°1, 2008, pp. 72-94.

JOKIMÄKI Jukka, SUHONEN Jukka, BENEDETTI Yanina et al., « Land-sharing vs. land-sparing urban development modulate predator–prey interactions *in* Europe », *Ecol. Appl.*, 30, 2020.

KELLER Robert H et TUREK Michael F, American Indians and National Parks, University of Arizona Press, 1998

KINZIG Ann, WARREN Paige, MARTIN Chris, HOPE Diane et KATTI Madhusudan, « The Effects of Human Socioeconomic Status and Cultural Characteristics on Urban Patterns of Biodiversity », *Ecology and Society*, vol. 10, n° 1, 2005

KOELLNER Thomas et SCHMITZ Oswald J., « Biodiversity, Ecosystem Function, and Investment Risk », *BioScience*, vol. 56, no., 2006,

KÜHN Ingolf et KLOTZ Stefan, « Urbanization and homogenization – Comparing the floras of urban and rural areas *in* Germany », *Biological Conservation*, vol. 127, n°3, 2006, pp. 292-300.

LAMARCHE, Lucie, « Le droit à la ville Made *in* Québec : un exercice de gouvernance marqué par le pragmatisme? Le cas de Montréal », *Revue Gouvernance / Governance Review*, vol. 5, no. 1, 2008,

LAPP Karim, « La ville, un avenir pour la biodiversité ? », *Écologie & Politique*, n°30, 2011, pp.41-54

LAROCHE Bertrand et THORETTE Jacques, « L'artificialisation des sols : pressions urbaines et inventaire des sols », *Etude et Gestion des Sols*, 2006.

LAURENT Éloi, « Soutenabilité des systèmes urbains et inégalités environnementales. Le cas français », *Revue de l'OFCE*, vol. 165, no. 1, 2020, pp. 145-152.

LE GLÉAU Jean-Pierre, PUMAIN Denise et SAINT-JULIEN Thérèse, « Villes d'Europe : à chaque pays sa définition », *Économie et Statistique*., vol. 294, 1996, pp. 9-23.

LEGAULT Réjean. « Architecture et forme urbaine : l'exemple du triplex à Montréal de 1870 à 1914. » *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, vol.18, n° 1, juin 1989, p. 1–10).

LEJEUNE, Zoé, CHEVAU Thomas, et TELLER Jacques, « La qualité du logement comme variable environnementale : l'exemple de la région urbaine de Liège (Wallonie) », *Flux*, vol., no. 89-90, 2012, pp. 30-45

LESPEZ Laurent, et DUFOUR Simon, « Les hybrides, la géographie de la nature et de l'environnement », *Annales de géographie*, vol. 737, no. 1, 2021, pp. 58-85

LÉVÊQUE Christian, « Vous avez dit nature ... Quelle place pour l'homme dans les sciences écologiques ? », *in* LÉVÊQUE, Christian, et VAN DER LEEUW Sander, Quelles natures voulons-nous ? : pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement, 2003.

LÉVÊQUE Christian, MUXART Tatiana, ABBADIE Luc, WEILL Alain, VAN DER LEEUW Sander, « L'anthroposystème : entité structurelle et fonctionnelle des interactions sociétés-milieux », *in* LÉVÊQUE, Christian, et VAN DER LEEUW Sander, Quelles natures voulons-nous ? : pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement, 2003.

LEVY Albert, « Formes urbaines et significations : revisiter la morphologie urbaine », *Espaces et sociétés*, vol.3 n° 122 (2005) p.25-48.

LI, Lei, CHESHMEHZANGI, Ali, KA SHUN CHAN, Faith, et IVES, Christopher D., « Mapping the research landscape of nature-based solutions *in* urbanism », *Sustainability*, vol. 13, no. 7, 1er avril 2021,

LINDAHL, Johanna, et MAGNUSSON, Ulf, « Zoonotic Pathogens *in* Urban Animals: Enough Research to Protect the Health of the Urban Population? », *Animal Health Research Reviews*, vol. 21, no. 1, 2020, pp. 50-60

LOSS Scott R., WILL Tom et MARRA Peter P., « The impact of free-ranging domestic cats on wildlife of the United States », *Nature Communications*, n°4, (2013).

LOVEJOY Thomas.E. « Foreword », *in* SOULÉ Michael, WILCOX Bruce. Conservation Biology: An evolutionary-ecological perspective, ed. Sinauer Associates, 1980, 395 p.

MACE, Georgina M., NORRIS, Ken, et FITTER, Alastair H., « Biodiversity and Ecosystem Services: A Multilayered Relationship », *Trends in Ecology & Evolution*, vol. 27, no. 1, Janvier 2012, pp. 19-26

MAES, Joachim, et JACOBS Sander, « Nature-Based Solutions for Europe's Sustainable Development », *Conservation Letters*, vol. 10, no. 1, 2017, pp. 121-124.

MAHBUBUL, Alam, DUPRAS, Jérôme et MESSIER, Christian, « A framework towards a composite indicator for urban ecosystem services », *Ecological Indicators,* vol., no. 60, 1er janvier 2016, pp. 38-44

MAILLEFERT, Muriel, et PETIT, Olivier, « Vers une démarche intégrée d'évaluation et de représentation des services écosystémiques : perspective interdisciplinaire et enjeux en milieu urbain », *Environnement urbain*, vol., no. 11, 2017,

MALATERRE Christophe, « Biodiversité », Bulletin d'Histoire et d'épistémologie des sciences de la vie, Volume 18, n°1, 2011, pp. 61-77.

MANSO Maria, TEOTÓNIO Inês, SILVA Cristina Matos et al., « Green roof and green wall benefits and costs », *Renewable And Sustainable Energies Review*, n°135, 2021.

MATHEVET Raphaël, THOMPSON John, DELANOË Olivia et al., « La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires », *Natures Sciences Sociétés*, n°18, 2010, p. 426.

MAUDUECH Gérard, « La « bonne » ville », *Annales Economies Sociétés Civilisations*., vol. 27, n°6, 1972, pp. 1441-1448.

MAYRAND Flavie, CLERGEAU Philippe, « Green Roofs and Green Walls for Biodiversity Conservation », *Sustainability,* 10, Multidisciplinary Digital Publishing Institute, 2018

MERCIER Guy et CÔTÉ Michel, « Ville et campagne », *Cahiers de Géographie du Québec*, n°56, Département de géographie de l'Université Laval, 2012

MITCHELL Kaitlyn, et D'ONOFRIO Zachary, « Environmental injustice and racism *in* canada: the first step is admitting we have a problem », *journal of environmental law and practice*, vol. 29, 2019, pp. 305-345.

MONIN Éric, DESCAT Sophie et SIRET Daniel, « Le développement durable et l'histoire urbaine », *Annales de la Recherche Urbaine*, 92, 2002.

MONIN, Éric, DESCAT Sophie, et SIRET Daniel, « Le développement durable et l'histoire urbaine », *les Annales de la recherche urbaine*, vol. 92, no. 1, 2002, pp. 7-16

MORENO, Carlos, ALLAM Zaheer, CHABAUD Didier, GALL Catherine, et PRATLONG Florent, « Introducing the "15-Minute City": Sustainability, Resilience and Place Identity *in* Future Post-Pandemic Cities », *Smart Cities*, vol. 4, no. 1, 2021, pp. 93-111

MOUNET Coralie, « Vivre avec des animaux " à problème " : le cas du loup et du sanglier dans les Alpes françaises », *Revue de géographie alpine*, n° 96-3, 15 septembre 2008, pp. 55-64

MULLENBACH, Lauren E. « Critical discourse analysis of urban park and public space development ». *Citie*s n°120 (1 janvier 2022

O'ROURKE Eileen, « The Reintroduction and Reinterpretation of the Wild », *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 13, n° 1, 1er mars 2000, pp.145-165.

OLIVER Tom H., HEARD Matthew S., ISAAC Nick J.B., « Biodiversity and resilience of ecosystem functions », *Trends in Ecology & Evolution*, vol. 30, n°1, 2015, pp. 673-684.

ORTIZ Francesca, « Biodiversity, the City, and Sprawl », *Boston University Law Review*, 82, 2002

OSMAN Taher, « A framework for cities and environmental resilience assessment of local governments », *Cities*, n° 118, 44501,

PADAYACHEE Ashlyn L., IRLICH Ulrike M., FAULKNER Katelyn T., GAERTNER Mirijam, PROCHEŞ Şerban, WILSON John R. U. et ROUGET Mathieu, « How do invasive species travel to and through urban environments? », *Biological Invasions*, vol. 19, 2017, pp. 3557–3570

PAQUOT Thierry, « Ville et nature, un rendez-vous manqué ? », *Diogène*, vol. 207, no. 3, 2004, pp. 83-94

PARK Robert Ezra, « The city : suggestions for the investigation of human behavior *in* the urban environment », *in* PARK Robert Ezra, BURGESS Ernest Watson, et MCKENZIE Roderick Duncan, The City, 1984.

PATOKA Jiri, LINCOLN BARROSO MAGALHAES Andre, KOUBA Antonin, FAULKES Zen, JERIKHO Rikho, et SIMOES VITULE Jean Ricardo, « Invasive Aquatic Pets: Failed Policies Increase Risks of Harmful Invasions », Biodiversity and conservation, vol. 27, no. 11, 2018, pp. 3037-3046.

PAVISSE, Roman, VANGELUWE, Didier, CLERGEAU, Philippe. « Domestic Cat Predation on Garden Birds: An Analysis from European Ringing Programmes ». *Ardea* vol. 107, nº 1, (8 mai 2019) p. 103

PEREIRA, Elson Manoel, et PERRIN Mathieu, « Le droit à la ville. Cheminements géographique et épistémologique (France – Brésil – International) », *L'Information géographique*, vol. 75, no. 1, 2011, pp. 15-36

PHAM Thi-Thanh-Hiên, LACHAPELLE Ugo, MANGIANTE Basile, ROCHELEAU Alexandre. « Les ruelles vertes de Montréal : disparité spatiales et variations », Répertoire de recherche Villes, climat et inégalités, 2022 (en ligne, accès le 06/10/2024 : https://www.vrm.ca/les-ruelles-vertes-de-montreal-disparites-spatiales-et-variations).

PIM Martens et BEUMER Carijn. « Biodiversity Keeps People Healthy ». *in* Health of People, Places and Planet, « Biodiversity: its importance to human health », *in* BUTLER Colin D., DIXON, Jane, Australian National university press, 2015.

RATZKE, Leonie. « Revealing preferences for urban biodiversity as an environmental good ». *Ecological Economics* n° 212 (1er octobre 2023

RAUDSEPP-HEARNE Ciara, PETERSON Garry D., TENGÖ Maria, BENNETT elena M., HOLLAND Tim, BENESSAIAH Karina, Mac DONALD Graham K., et PFEIFER Laura, « Untangling the Environmentalist's Paradox »*, BioScience*, n° 60, 2010, pp. 576-586

RAYMOND Richard et SIMON Laurent, « Biodiversité : les services écosystémiques et la nature en ville », *Revue forestière française*, vol., no., 2012.,

REDOR Patrick, « Mesures et définitions de l'étalement urbain, de quoi parle-t-on ? », 2007.

RITCHOT Gilles, MERCIER Guy et MASCOLO Sophie, « L'étalement urbain comme phénomène géographique », *Cahiers de Géographie du Québec*, n°38, Département de géographie de l'Université Laval, 1994, p. 266.

ROBAI, Christine I., NYAGA, Justin M., KARURI, Hannah, ELMBERG, Johan et MÅNSSON, Johan. « Reducing the number of grazing geese on agricultural fields - Effectiveness of different scaring techniques ». *Crop Protection* 177 (1 mars 2024).

ROBINSON, Jake M., BRINDLEY, Paul, CAMERON, Ross, et al., « Nature's role *in* supporting health during the COVID-19 pandemic: A geospatial and socioecological study », *International journal of environmental research and public health*, vol. 18, no. 5, 2021, p. 2227

ROUSSEL, Fabien, « La nature en privilège : de l'effet des populations citadines aisées sur les paysages et la flore du Cœur vert de la Randstad Holland », *Développement durable et territoires*, vol. 14, no. 3, 2023,

RUSSO, Alessio, and CIRELLA, Giuseppe T., « Urban Ecosystem Services: New Findings for Landscape Architects, Urban Planners, and Policymakers », *Land*, vol. Vol. 10, no. 1, 2021, p. 88

SAPORITO, Salvatore, et CASEY Daniel, « Are there relationships among racial segregation, economic isolation, and proximity to green space? », *Human Ecology Review,* vol. 21, no. 2, 2015, pp. 113-132

SCHMIEDEL Inga et CULMSEE Heike, « The influence of landscape fragmentation, expressed by the 'Effective Mesh Size Index', on regional patterns of vascular plant species richness *in* Lower Saxony, Germany », *Landscape and Urban Planning*, vol. 153, 2016, pp. 209-220

SHACKLETON Charlie, HURLEY Patrick T., DAHLBERG Annika C., EMERY Marla R., NAGENDRA Harini, « Urban Foraging: A Ubiquitous Human Practice Overlooked by Urban Planners, Policy, and Research ». *Sustainability*, vol. 9, n° 10, 2017, pp. 1-18

SIDJANSKI Dusan, « Un aspect du processus de décision », *Il Politico*, vol. 29, n°4, 1964, pp. 864-879.

SIMARD Caroline, L'ECUYER-SAUVAGEAU Chloé, BISSONNETTE Jean-François et al., « Le rôle des infrastructures naturelles pour la gestion des eaux de ruissellement et des crues dans un contexte d'adaptation aux changements climatiques », *Le Naturaliste Canadien*, n°143, 2018.

SIRAKAYA Aysegül, CLIQUET An et HARRIS Jim, « Ecosystem services *in* cities », *Ecosystem Services*, vol. 29, partie B, 2017, pp. 205-212.

SKANDRANI, Zina, DANIEL, Lucie, JACQUELIN, Lauriane, LEBOUCHER, Gérard, BOVET, Dalila, PRÉVOT, Anne-Caroline. « On Public Influence on People's Interactions with Ordinary Biodiversity ». *PLoS ONE* vol. 10, nº 7 (8 juillet 2015)

SORDELLO Romain, « Pollution lumineuse et trame verte et bleue », *Territoires En Mouvement*, n°35, 2015, Université Lille 1 Sciences et Technologies, 2017.

SORDELLO Romain, « Trame verte, trame bleue et toutes ces autres trames dont il faudrait aussi se préoccuper » *Société Française d'écologie*, Regard R27, 29 mai 2017, p.4.

SORDELLO Romain, CONRUYT-ROGEON Géraldine et TOUROULT Julien, « La fonctionnalité des continuités écologiques : premiers éléments d'illustration et de compréhension » Museum National d'Histoire Naturelle, février 2014, *SPN* 2014 - 7, p. 18.

STROHBACH, Michael W., HAASE Dagmar, et KABISCH Nadja, « Birds and the city : urban biodiversity, land use, and socioeconomics », *Ecology and Society,* vol. 14, no. 2, 2009,

SUMMERS, R. W. « The effect of scarers on the presence of starlings (Sturnus vulgaris) *in* cherry orchards ». *Crop Protection* vol. 4, nº 4 (1er décembre 1985), pp. 520-528

SUSHINSKY Jessica R., RHODES Jonathan R., POSSINGHAM Hugh P. et al., « How should we grow cities to minimize their biodiversity impacts? », *Global Change Biology*, 19, 2013.

TEELUCKSINGH Cheryl et MASUDA Jeffery R., « Urban environmental justice through the camera », *Local Environment*, vol. 19, n°3, 2014, pp. 300-317

TILMAN David, ISBELL Forest et COWLES Jane M., « Biodiversity and Ecosystem Functioning », A*nnual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, vol. 45, 2014, pp. 471-493

TOTT Iain, SOGA Masashi, INGER Richard et al., « Land sparing is crucial for urban ecosystem services », *Front. Ecol. Environ.*, 13, 2015.

TOZZI Pascal, « Ville durable et marqueurs d'un néo-hygiénisme ? Analyse des discours de projets d'écoquartiers français », N*orois. Environnement, aménagement, société,* vol., n° 227, pp. 97-113

TOZZI, Pascal, « La "ville durable" et ses enjeux », *Alternatives Non-Violentes*, vol. 207, no. 2, 2023, pp. 21-24

TRATALOS Jamie, FULLER Richard A., WARREN Philip H., DAVIES Richard G., GASTON Kevin J., « Urban form, biodiversity potential and ecosystem services », *Landscape and Urban Planning. vol.* 83, n° 4, 2007, pp. 308-317.

ULUDAG Ahmet, et ERTURK Yakup Erdal, « The effects of imported pets and ornamental plants on the environment », *Tarih kultur ve sanat arastirmalari dergisi - journal of history culture and art research,* vol. 1, no. 14, 2012, pp.428-444.

VAUGHAN, Katherine B., KACZYNSKI Andrew T., WHILHEM STANIS Sonja A., BESENYI Gina M., BERGSTROM Ryan, et HEINRICH Katie M., « Exploring the Distribution of Park Availability, Features, and Quality Across Kansas City, Missouri by Income and Race/Ethnicity: An Environmental Justice Investigation », Annals of Behavioral Medicine, vol. 45, n° S1, 2013, pp. 28-38

VILLENEUVE Paul. « Québec comme laboratoire urbain : aspects contemporains ». *Cahiers de géographie du Québec,* vol. 51, nº 144, 2007, pp.371-374

VON DER LIPPE Moritz et KOWARIK Ingo, « Do cities export biodiversity », *Diversity and distribution,* vol. 14, 2008.

WENG, Min, DING Ning, LI Jing, JIN Xianfeng, XIAO He, HE Zhiming, et SU Shiliang, « The 15-minute walkable neighborhoods : Measurement, social inequalities and implications for building healthy communities *in* urban China », *Journal of Transport & Health*, vol., no. 13, 2019, pp. 259-173

WHITE, Mathew P., ELLIOTT, Lewis R., GRELLIER, James, et al., « Associations between green/blue spaces and mental health across 18 countries », *Scientific reports*, vol. 11, no. 1, 2021, p. 8903

WOLMAN Abel, « the metabolism of cities », *Scientific American*, vol. 213, 1965, pp. 156-174

WORCESTER Robyn E et BOELENS Robert, « The Coexisting With Coyotes Program *in* Vancouver, Bc », *Wildlife Damage Management Conferences*, n°79, 2007, pp. 393-397.

WUNDER Sven, « Payments for environmental services: some nuts and bolts », *Center for international forestry research (CIFOR*), 2005.

YING, Huang, HONG, Xiaojun, YAO, Xinlan, YIN, Min. « Which characteristics represent the gentrification affected by parks? A study case *in* Nanjing, China ». *Ecological Indicators* n° 160, 1 mars 2024.

YU, Chen, XU, Zike, BYRNE, Jason, XU, Tiantian, WANG, Shiwen WU, Jiayu. « Can smaller parks limit green gentrification? Insights from Hangzhou, China ». *Urban Forestry & Urban Greening*, n° 59, 1 avril 2021.

ZASK Joëlle « Les ruelles de Montréal, un laboratoire de la vie démocratique », *Métropolitiques,* 23 décembre 2019 (en ligne, accès le 06/10/2024 : https://metropolitiques.eu/Les-ruelles-de-Montreal-un-laboratoire-de-la-vie-democratique.html).

ZASK Joëlle, « Écologie du voisinage », *Communications*, vol. 110, no. 1, 2022, pp. 99-113.

ZASK Joëlle, « La ville et le sauvage », *Etudes : revue de culture contemporaine*, n° 1, 2021, p.31.

ZELLER Olivier, « L'animal dans la ville d'Ancien Régime : quelques réflexions », *Cahiers d'histoire,* n° 42-3/4, 1997.

5. Rapports et études

ADEME, « fiche outil : le coefficient de biotope par surface (CBS) » Réussir la planification et l'aménagement durable, pp. 63-64.

AHBL, « Integrating LID Into Local Codes: A Guidebook For Local Governments », PUGET SOUND PARTNERSHIP, 41091, https://fr.scribd.com/document/410945054/20120731-LIDguidebook-pdf, 152

ARBOUR Marie-Lyne, ADAMS Thomas, BIGRAS Pascal et al., « Une ceinture verte grandeur nature : un grand projet mobilisateur pour la région de Montréal », Fondation David SUZUKI, 2013, 49 p.

BOSSET, Pierre, « les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la charte ? », Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2003, 288 p.(2 volumes)

BOUCHER Isabelle, FONTAINE Nicolas, QUÉBEC (PROVINCE) et al., "La biodiversité et l'urbanisation" Ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire, Direction générale des politiques, Unité ministérielle de recherche et de veille, 2010.

CASSIN, René, ROBINEAU Yves, STIRN Bernard, SCHRAMECK Olivier, TOUTÉE Henri, DUTHEILLET de LAMOTHE Olivier, PÊCHEUR Bernard, MARTIN Philippe, et RICHARD Jacky, « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », rapport du Conseil d'État, 2012, p.36.

CHAN Lena, HILLEL Oliver, ELMQVIST Thomas, WERNER Peter, HOLMAN Nancy, MADER Andre, CALCATERRA Elisa, « User's Manual on the Singapore Index on Cities' Biodiversity », National park board, 2014, 43

CIBI, « guide descriptif - label BiodiverCity », 2015, en ligne accès le 06/10/2024 : http://cibi-biodivercity.com/wp-content/uploads/2017/11/Guide-descriptif-BiodiverCity-V1-.pdf).

CMM, « La trame verte et bleue du grand Montréal : Un réseau récréotouristique qui protège et met en valeur nos milieux naturels, bilan et perspectives d'un vaste chantier métropolitain », 2019.

COHEN-SHACHAM Emmanuelle, WALTERS Gretchen, JANZEN Christine, MAGINNIS Stewart, « Nature-based solutions to address global societal challenges », UICN, 2016.

COMITÉ D'EXPERTS POUR LA CONSTITUTION DU RÉSEAU ÉCOLOGIQUE PANEUROPÉEN, « Document d'information sur le Réseau écologique paneuropéen », Strasbourg, 37820, STRA-REP (2003) 2, p.3.

COMITÉ PERMANENT DE LA CONVENTION DE BERNE, « Application of the convention: summary of case files and complaints, reminder on the processing of complaints and new on-line form », 2008.

COMITÉ PERMANENT DE LA CONVENTION DE BERNE, « Recommandation n° 232: Biodiversity policies for urban areas », 39521, p.&

COMITÉ PERMANENT DE LA CONVENTION DE BERNE, « Recommandation n° 25 concernant la conservation des espaces naturels à l'extérieur des zones protégées proprement dites », 33578,

COMMISSION EUROPÉENNE, « Examen des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne sur l'infrastructure verte », 2019, p.1

COMMISSION EUROPÉENNE, « Towards an EU Research and Innovation Policy Agenda for Nature-Based Solutions & Re-Naturing Cities: Final Report of the Horizon 2020 Expert Group on "Nature Based Solutions and Re Naturing Cities" », 2015,

CONFÉRENCE DES PARTIES À LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE, « Plan d'action sur les gouvernements sous-nationaux, les villes et autres autorités locales pour la diversité biologique. », 2010, UNEP/CBD/COP/DEC/X/22, 7 p.

CONSEIL D'ÉTAT, « le droit souple », étude annuelle 2013, n°64, la documentation française, 2013.

CONSEIL D'ÉTAT, Le contrat, mode d'action publique et de production de normes, La Documentation française, 2007, 398 p.

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES, Cour des comptes, « La fiscalité locale dans la perspective du ZAN », 2022.

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement pour un aménagement concerté du territoire, Ministère des affaires municipales, 1994.

DUDLEY Nigel. « Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées ». UICN, 2008, 96 p.

DUPONT Stella, TAURINE, Bénédicte, « Mission "flash" sur la contractualisation », Assemblée nationale, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 2021.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, Good practice guide on quiet areas, Publications Office, 2014.

ÉVALUATION DES ÉCOSYSTÈMES POUR LE MILLÉNAIRE, « Rapport de synthèse de l'évaluation des écosystèmes pour le millénaire », 2005, p.9

FRANCE STRATÉGIE, « Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? », 2019.

GAEREMYNCK Jean et LECOMTE Alain, « Pacte de solidarité écologique », CGEDD, 2011.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, « orientations gouvernementales en aménagement du territoire applicables au territoire de la communauté métropolitaine de Montréal », 22 mai 2024.

JULIEN Tim J, « Controlling coyotes in an urban environment : effective evaluation of resquests by the general public for control services » Proceedings of the 12th Wildlife Damage Management Conference, A & T Wildlife Management Services, and National Wildlife Control Operators Association, Indianapolis, IN, USA, 7 p

LACHANCE Daniel, FORTIN Gabrielle et DUFOUR TREMBLAY Geneviève. « Identification et délimitation des milieux humides du Québec méridional – version décembre 2021 », Québec, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Direction adjointe de la conservation des milieux humides, 2021. [En ligne, accès le 06/10/2024, https://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/rives/guide-identif-dellimit-milieux-humides.pdf

LAIGLE, Lydie, TUAL Mélanie, et VANDENDRIES Amandine, « Les inégalités environnementales de la ville. Caractérisation des situations et de l'action publique », CSTB, politiques territoriales et developpement durable recherche pour le compte du PUCA-MEDD, 2006.

LESCROART Marie, BOULAIRE Charline, « atlas de la biodiversité communale : pour connaitre, partager et sauvegarder la biodiversité de son territoire », OFB, janvier 2023 [en ligne, accès le 06/10/2024 : https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029488a65c81f59b3].

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, « atlas de la biodiversité communale : s'approprier et protéger la biodiversité de son territoire – guide abc », Octobre 2014.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (QUÉBEC), « Fiche d'identification et délimitation des milieux hydriques », avril 2022.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (Québec), Analyse d'impact réglementaire du projet de loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques, 2017.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (Québec), Gestion intégrée des ressources en eau: cadre de référence, Québec, 2012, 36 p.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (Québec), Liste des données cartographiques disponibles pour l'élaboration des PRMHH, 1er septembre 2021.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, DE LA FAUNE ET DES PARCS, « Aires protégées au Québec, Contexte, constats et enjeux », bibliothèque nationale du Québec, 1999, 64 p.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, DE LA FAUNE ET DES PARCS, Chasse sportive au Québec 2024-2026 (en ligne, accès le 15/09/2024 : https://www.quebec.ca/tourisme-et-loisirs/activites-sportives-et-de-plein-air/chasse-sportive?exclureAnnexesPid=&exclurePid=13655%2C34152%2C7453%2C16299&type=116&cHash=0e4df9c9a239c7e872dca17170879b6f).

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, DE LA FAUNE ET DES PARCS, « Guide sur la méthode d'analyse des impacts structurée par enjeux », 2023, 33 p. (en ligne, accès le 07/10/2024 : https://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/documents/eie-guide-par-enjeu.pdf

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, DE LA FAUNE ET DES PARCS, « Programme Climat municipalités - Phase 2 », en ligne, accès le 06/10/2024 : https://www.environnement.gouv.qc.ca/programmes/climat-municipalites2/index.htm)

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES, « fonds vert – mieux connaitre et mobiliser pour la biodiversité : les atlas de biodiversité communale (ABC) – cahier d'accompagnement des porteurs de projet et des services instructeurs », janvier 2024 [en ligne, accès le 13/10/2024 : https://drive.google.com/file/d/1WyDrvmiFXUICjRAy78NM7sqDxKpx0LYD/view] .

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec, janvier 2023, p.6 (en ligne, accès le 06/10/2024 : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/fiscalite_organismes_municipaux.pdf

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, programme de résilience et d'adaptation face aux inondations - volet aménagements résilients. Octobre 2023 (en ligne, accès le 06/10/2024 : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/amenagement_territoire/plan_protection_territoire_inondations/PRAFI/Guide_PRAFI_amenagements_resilients.pdf).

MINISTÈRE DES FINANCES CANADA, « énoncé économique de l'automne 2020 », 2020.

MINISTÈRE DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DES PARCS (Québec), Plan de lutte contre les espèces exotiques envahissantes animales, ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, 2021, Québec.

OCDE, « Financer la biodiversité, agir pour l'économie et les entreprises, rapport préparé pour la réunion des ministres de l'Environnement du G7 », 2019, 114 p.

OCDE, « Manuel de protection de la biodiversité : conception et mise en œuvre des mesures incitatives », 1999, 187 p.

ONPV, « typologie des quartiers prioritaires dans leur environnement », 2024 (en ligne, accès le 06/10/2024 : http://www.onpv.fr/uploads/media_items/typologies-qpv.original.pdf).

PAQUETTE Alain, « Augmentation de la canopée et de la résilience de la forêt urbaine de la région métropolitaine de Montréal », Jour de la Terre, comité de reboisement de la CMM, 2016, 29 p.

PEYROL Bénédicte et BUREAU Dominique, « Comment construire la fiscalité environnementale pour le quinquennat et après 2022 ? », Comité pour l'économie verte, 2022.

REARDON Richard, ST Canfield et DREISCHE Roy Van, « Biology and Control of Emerald Ash Borer », US Forest service, 2015

REINDER HOOGEVEEN Ybele, PETERSEN Jan-Erik et GABRIELSEN Peder, « Agriculture and biodiversity *in* Europe », *in* Conseil de l'Europe, High-level Pan-European Conference on Agriculture and Biodiversity, Paris, 2005.

SAINTENY Guillaume et DUPUIS Louis, « La taxation des terres agricoles en Europe : approche comparative », Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité, septembre 2022, 38 p.

SAINTENY Guillaume et DUPUIS Louise, « Comment développer les Obligations réelles environnementales (ORE) en France ? », Fondation pour la recherche sur la biodiversité, mars 2021.

SAINTENY, Guillaume, CHAPULUT Jean-Noël, AUVERLOT Dominique, et PUJOL Jean-Luc, « Les aides publiques dommageables à la biodiversité », Rapports & documents, Centre d'analyse stratégique, 2012, 43

SECRÉTARIAT DE LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE, 3ème édition des perspectives sur la biodiversité mondiale, 2010, 94 p.

SOLANKI Nesheen, « La fiscalité directe locale en 2022 », Direction générale des collectivités locales, 2023.

TABACCHI Éric, tel que cité par THÉVENOT Jessica et MUSEUM NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE, « Synthèse et réflexions sur des définitions relatives aux invasions biologiques. », 2013.

THIBAUT, André, LEQUIN, Marie et TREMBLAY, Mireille, « Cadre de référence de la participation publique », Université du Québec à Trois-Rivières : groupe de travail sur la qualité de la participation publique, 36808,

UICN, « Standard mondial de l'UICN pour les solutions fondées sur la nature », 2020.

UN-HABITAT, « State of the World's Cities 2010/2011 - Bridging the urban divide », Earthscan, 2010, 244 p.

6. Documents parlementaires et municipaux

COMMISSION DES LOIS, SEGOUIN Vincent, Rapport n° 475 (2018-2019), 2 mai 2019.

CONSEIL RÉGIONAL D'ILE-DE-FRANCE, SRCE d'Île-de-France, 2013.

CUKIERMAN Cécile, « Rallier les citoyens, relier les territoires : le rôle incontournable des départements », Rapport d'information n°706. Paris: Sénat, 2020.

GROSDIDIER, François, TOCQUEVILLE, Nelly, « L'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation », Rapport d'information n°642. Sénat, 2016.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (Québec), Analyse d'impact réglementaire du projet de loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques, 2017.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, L'avenir a un lieu, livre blanc municipal, Montréal, 2012.

TABLE DES JURISPRUDENCES CANADA

2023

Cour d'appel fédérale, *La Rose c. Canada*, 13 décembre 2023, 2023 CAF 241.

Cour d'appel du Québec, *7350121 Canada inc. c. Ville de Montréal*, 16 octobre 2023, 2023 QCCA 1335.

2022

Cour d'appel du Québec : *Dupras c. Ville de Mascouche*, 16 mars 2022, 2022 QCCA 350.

Cour suprême, Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax, 21 octobre 2022, 2022 CSC 36.

2021

Cour d'appel du Québec, *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, 13 décembre 2021, 2021 QCCA 1871.

Cour municipale du Québec, *Maillot c. Municipalité de Notre-Dame-de-la-Paix*, 8 décembre 2021, 2021 CanLII 135551 (QC CMNQ).

Cour suprême, *Toronto (Cité) c. Ontario (Procureur général)*, 1er octobre 2021, 2021 CSC 34 (CanLII).

Cour supérieure du Québec, *Coalition verte c. Technoparc Montréal*, 1er mars 2021, 2021 QCCS 630.

2020

Cour municipale du Québec, *Ville de Longueuil c. Atanassov*, 10 décembre 2020, 2020 QCCM 124.

Cour fédérale, *La Rose c. Canada*, 27 octobre 2020, 2020 CF 1008.

Cour fédérale, *Lho'imggin et al. c. Canada (Misdzi Yikh c. Canada)*, 16 novembre 2020, 2020 CF 1059.

Cour supérieure de l'Ontario, *Mathur c. Ontario*, 12 novembre 2020, 2020 ONSC 6918.

Cour supérieure du Québec, *Dupras c. Ville de Mascouche*, 12 août 2020, 2020 QCCS 2538.

2019

Cour d'appel du Québec, *Road to Home Rescue Support c. Ville de Montréal*, 20 décembre 2019, 2019 QCCA 2187.

Cour d'appel du Québec, *Meadowbrook Groupe Pacific inc. c. Ville de Montréal*, 26 novembre 2019, 2019 QCCA 2037.

Cour suprême, *R. c. Poulin*, 11 octobre 2019, 2019 CSC 47.

Cour municipale de Montréal, *Ville de Montréal c. Baptiste*, 12 septembre 2019, 2019 QCCM 131.

Cour d'appel du Québec, *St-Colomban (municipalité de) c. Boutique de Golf Gilles Gareau inc.*, 23 août 2019, 2019 QCCA 1402.

Cour d'appel du Québec, *Ville de Léry c. Procureure générale du Québec*, 15 août 2019, 2019 QCCA 1375.

Cour supérieure du Québec, *Berthiaume c. Montour*, 28 mai 2019, 2019 QCCS 2372.

Cour municipale du Québec, *Mongeau et Ville de Mont-Saint-Hilaire*, 01 mai 2019, 2019 CanLII 40183 (QC CMNQ).

2018

Cour suprême, *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, 6 juillet 2018, 2018 CSC 35.

Cour du Québec, *Leduc c. Burrogano*, 1er février 2018, 2018 QCCQ 331.

2016

Tribunal administratif du Québec, M*artel c. Wentworth-Nord (Municipalité de)*, 8 juillet 2016, 2016 QCTAQ 10105.

Cour supérieure du Québec, *Société immobilière Carrefour Saint-Romuald inc. (Placements DT inc.) c. Lévis (Ville de)*, 8 avril 2016, 2016 QCCS 1710.

Cour municipale du Québec, *Dessis c. Cowansville (Ville de*), 15 mars 2016, 2016 CanLII 15494 (QC CMNQ).

2015

Cour fédérale, *Centre québécois du droit de l'environnement c. Canada (Environnement)*, 22 juin 2015, 2015 CF 773.

Cour supérieure du Québec, *Corriveau c. Gélinas*, 9 juin 2015, 2015 QCCS 2572.

Cour suprême, *Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan*, 30 janvier 2015, 2015 CSC 4.

2014

Cour supérieure du Québec, *Centre québécois du droit de l'environnement c. Oléoduc Énergie Est ltée*, 23 septembre 2014, 2014 QCCS 4398.

Cour d'appel du Québec, *Cayouette c. Boulianne*, 29 avril 2014, 2014 QCCA 863.

Cour municipale du Québec, *Val-David (Municipalité du Village de) c. Krukowski*, 2 avril 2014, 2014 QCCM 56 (CanLII).

Cour municipale du Québec, *Val-David (Municipalité du Village de) c. Kelly*, 2 avril 2014, 2014 QCCM 57 (CanLII).

2013

Cour supérieure du Québec, *Huntingdon (Ville de) c. Haut-St-Laurent (Municipalité régionale de comté (MRC) du*), 21 juin 2013, 2013 QCCS 2769 (CanLII).

Cour d'appel du Québec, *Ville de Québec c. Société immobilière du Québec*, 18 février 2013, 2013 QCCA 305.

2011

Cour supérieure de l'Ontario, *Yates c. Fedirchuk*, 22 septembre 2011, 2011 ONSC 5549.

Cour d'appel du Québec, *Chalets Saint-Adolphe inc. c. Saint-Adolphe d'Howard (Municipalité de*), 17 août 2011, 2011 QCCA 1491 (CanLII).

Cour d'appel du Québec, *Wallot c. Québec (ville de*), 20 juin 2011, 2011 CanLII 1165 (QC CA).

Cour d'appel du Québec, *Iredale c. Mont-Tremblant (Ville de*), 17 février 2011, 2011 QCCS 760.

2010

Cour suprême, *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 15 octobre 2010, [2010] CSC 39, 2 R.C.S. 536.

2009

Cour municipale du Québec, *Terrebonne (Ville de) c. Hervieux*, 10 décembre 2009, 2009 QCCM 371.

Cour fédérale, *Alberta Wilderness Association c. Canada (Environnement),* 9 juillet 2009, 2009 CF 710.

2008

Cour supérieure du Québec, *Régie intermunicipale du parc industriel de Beauce Amiante c. Dava inc.*, 02 décembre 2008, 2008 QCCS 5919.

Cour municipale du Québec, *Weldon c. Sutton (Ville de),* 29 avril 2008, 2008 CanLII 21081 (QC CMNQ).

Cour d'appel du Québec, *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin (Municipalité de*), 2 avril 2008, 2008 QCCA 577

Cour suprême, *Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général),* 19 février 2008, [2008] 1 R.C.S.131, 2008 CSC 7.

Cour du Québec, *Samson c. Robitaille*, 31 janvier 2008, 2008 QCCQ 1447.

2007

Cour suprême, *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 31 mai 2007, 2007 CSC 22.

Cour supérieure du Québec, *Nadon c. Montréal (Ville de),* 24 janvier 2007, (2007 QCCS 150).

Cour municipale du Québec, *Prévost c. Sherbrooke (Ville),* 12 janvier 2007, 2007 CanLII 53881 (QC CMNQ).

2006

Cour supérieure du Québec, *Thibodeau c. Leduc*, 2 novembre 2006, 2006, QCCS 5301, §47.

Cour suprême, *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville de),* 23 février 2006, 2006 CSC 5, [2006] 1 R.C.S. 227.

2005

Cour suprême, *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 3 novembre 2005 (2005 CSC 62).

2004

Cour d'appel du Québec, *Montréal (Ville de) c. Benjamin*, 30 novembre 2004, 2004 CanLII 44591 (QC CA).

Cour suprême, *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Communauté urbaine de Montréal,* 14 mai 2004, [2004] 1 RCS 789.

2002

Cour suprême, *Gosselin c. Québec (Procureur général),* 19 décembre 2002, [2002] 4 R.C.S. 429.

2001

Cour suprême, *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville),* 28 juin 2001, [2001] 2 R.C.S. 241.

Cour d'appel du Québec, *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. c. The Standard Life Assurance Co.*, 21 mars 2001, 2001 CanLII 13299 (QC CA)

Cour d'appel du Québec, *Kirkland (Ville) c. Compagnie Immeubles Yale limitée*, 1er février 2001, 2001 CanLII 40086 (QC C.A.).

2000

Cour suprême, *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville*), 3 mai 2000, [2000] 1 RCS 665.

Cour d'appel du Québec, *Société de développement des entreprises culturelles (S.O.D.E.C.) c. Notre-Dame-de l'Île-Perrot (Paroisse)*, 4 février 2000, 2000 R.J.Q. 345, 2000 CanLII 1245 (QC C.A.).

1999

Cour suprême, *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, 10 septembre 1999, [1999] 3 R.C.S. 134.

Cour suprême, *Baker c. Canada (ministre de la citoyenneté et de l'immigration),* 9 juillet 1999 ([1999] 2 S.C.R. 817).

Cour supérieure du Québec, *Club de motoneige de St-Raymond inc. c. Portneuf (Municipalité régionale de comté de),* 8 janvier 1999, 1999 CanLII 10979 (QC CS)).

1998

Cour suprême, *Aubry c. Éditions Vice-Versa inc.*, 4 septembre 1998, [1998] 1 RCS 591

1997

Cour suprême, *R. c. Hydro-Québec*, 18 septembre 1997, 1997 CanLII 318 (CSC), [1997] 3 RCS 213.

1996

Cour suprême, *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés*, 20 juin 1996, [1996] 2 RCS 345.

Cour suprême, *2747-3174 Québec Inc c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, 21 novembre 1996, [1996] 3 RCS 919.

1995

Cour d'appel du Québec, *Verdun (municipalité) c. Doré*, 12 mai 1995, [1995] RJQ 1321.

1994

Cour d'appel du Québec, *Nadon c. Anjou (Ville),* 4 août 1994, (1994 RJQ 1823).

1993

Cour d'appel du Québec, *municipalité régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba ltée*, 2 avril 1993, 1993 CanLII 3768 (QC CA), [1993] R.J.Q. 106.

Cour suprême, *R. c. Greenbaum*, 25 février 1993, [1993] 1 R.C.S. 674.

1992

Cour d'appel du Québec, *Corporation municipale de Wendover & Simpson c. Filion*, Cour d'appel du Québec, 1er avril 1992, CanLII 2981 (QC CA).

Cour suprême, *Frenette c. Métropolitaine (La), cie d'assurance-vie*, 12 mars 1992, [1992] 1 RCS 647.

Cour d'appel du Québec, *Saint-Michel Archange (Municipalité) c. 2419-6388 Québec inc.,* 5 mars 1992 CanLII 2888 (QC CA).

Cour d'appel du Québec, *Saint-Léonard (Ville) c. Commission scolaire Jérome Le Royer*, 13 février 1992, 1992 QCCA 3965

Cour suprême, *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports*), 23 janvier 1992 CanLII 110 (CSC), [1992] 1 RCS 3.

1991

Cour d'appel du Québec, *Gagné c. Boulianne*, 19 mars 1991, (1991 RJQ 893).

1989

Cour suprême, *Tock c. St. John's Metropolitan Area Board*, 1989 CanLII 15 (CSC)

1985

Cour suprême, *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons Sears Ltd.,* 1985 CanLII 18 (SCC), §547.

1982

Cour suprême, *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161.

1977

Cour d'appel du Québec, *C.U.Q. c. St-Augustin de Desmaures (Corp. mun. de la paroisse de),* 9 novembre 1977, 1977 CA 396.

1970

Cour d'appel du Québec, *Sula c. Duvernay (Cité de*), [1970] C.A. 234

1960

Cour suprême, *J. Martland dans R. c. Smith*, CSC, [1960] R.C.S 776.

1930

Cour suprême, *Edwards c. A.-G. for Canada* ([1930] A.C. 124).

1804

Cour de Chancellerie (RU), *Morice c. Bishop of Durham*, 1804, 9 Ves 399.

TABLE DES JURISPRUDENCES FRANCE

2024

Cour administrative d'appel de Versailles, 2ème chambre, 25 mars 2024, 21VE02731

2023

Cour administrative d'appel de Lyon, 13 déc. 2023, n°21LY00247.

Conseil d'État, 6ème & 5ème chambres réunies, 04 octobre 2023, n°465341 ; AJDA, 2023, p. 1742 ; JA, 2023, n°687, p. 9, obs. X. Delpech ; RDI, 2023, p. 617, obs. P. Soler-Couteaux ; AJCT, 2024, p. 168, obs. F. Benech ; JCP A, 2023, act. 587 ; BJCL, 2023, p. 743, concl. N. Agnoux.

Cour administrative d'appel de Versailles, 23 mai 2023, n° 18VE01431.

Cour de Cassation, Civ. 3e, 1er mars 2023, n° 21-19.716 ; AJDI, 2023, p. 302 ; EEI, 2023, n°7, comm. 65, note Ph. Delebecque.

2022

Conseil d'État, 20 septembre 2022, M. et Mme C., n° 451129 ; Rec. p. 269 ; AJDA, 2022, p. 1759 ; ibib., p. 2002, chron. T. Janicot et D. Pradines ; D., 2022, p. 1848, entretien G. Leray ; RDI, 2022, p. 641, obs. J.-C. Rotoullié ; AJCT, 2023, p. 121, obs. M. Moliner-Dubost ; ibid., 2022, p. 477, tribune M. Moliner-Dubost ; RFDA, 2022, p. 1091, concl. P. Ranquet.

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 22 mars 2022, n° 21BX01297.

Cour administrative d'appel Lyon, 16 mars 2022, n° 20LY00289.

2021

Conseil d'État, 31 décembre 2021, Association Manche Nature, n°439766 ; Rec. T, p. 779-791 ; AJDA, 2022, p. 14 ; JCP A, 2022, 2147, note D. Guinard.

Cour administrative d'appel de Lyon, 29 novembre 2021, n°19LY04397.

Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 21 octobre 2021, Préfet des Hauts-de-Seine c/ commune de Malakoff, n° 2105854 ; AJCT, 2022, p. 106, obs. D. Guinard.

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 19 octobre 2021, n° 19BX02071

Tribunal des Conflits, 11 octobre 2021, SAS Clinique internationale du parc Monceau, n° 4222, AJDA 2021, p.2012.

Conseil d'État, avis, 21 juin 2021, Assoc. La nature en ville et a., no 446662 A, AJDA 2021, p.1302 ; JCP A, 2021, act. 438 ; RDI, 2021, p. 555, note O. Fuchs ; AJCT, 2021, note T. Drevard. ; Dr. adm., 2021, comm. 42, obs. J. Martin ; Urb-Aménagement, oct. 2021, dossier 9, chron. P. Planchet.

Cour administrative d'appel de Douai, 3e ch., 25 mai 2021, Fédération départementale des chasseurs de l'Oise, n° 20DA00793 ; AJCT, 2021, p. 485, obs. M. Bahouala ; RD rur., 2023, chon. 1, M. Redon.

Cour Administrative de Marseille, 9ème chambre, 04 mai 2021, association AADECAA c. commune de Tordères, n°19MA01856.

Cour administrative de Marseille, 9ème chambre, 30 mars 2021, n°19MA00974, Cour administrative d'appel de NANCY, 1ère chambre, 06 juin 2019, n°18NC01047

Cour administrative d'appel de Paris, 11 mars 2021, n°19PA02868 ; AJDA, 2021, p. 1104, note S. Brimo.

2020

Conseil d'État, 31 déc. 2020, Commune de Gennevilliers, n° 440923 ; Rec. T. ; AJDA, 2021, p. 754, note C. Rouiller ; Dr. adm., 2021, comm. 18, comm. G. Eveillard ; JCP A, 2021, p. 2160, note L. Malblanc ; EEI, 2021, étude 10, L. Fériel ; Dr. envir., 2021, comm. 287, concl. M.-G. Merloz ; DGCT, 2021, obs. P. Bon.

Conseil constitutionnel, 10 déc. 2020, n° 2020-809 DC, Loi relative aux conditions de mise sur le marché de Certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, JO du 15 décembre 2020, texte n°4; D., 2021, p. 1004, chron. G. Leray et V. Monteillet ; AJDA, 2021, p. 1340, note G. Wernert ; EEI, n°4, 2021, 1, note L. Fonbaustier ; Dr. rur., n°11, 2021, comm. 11, note E. Mallet ; Dr. adm., n°2, 2021, 1, chron. S. Hourson et A. Meynaud-Zeroual ; JCPE, n°39, 2021, doctr. 1001, chron. M. Verpeaux et A. Macaya.

Conseil d'État, SCI V2J Promotion, 9 novembre 2020, n° 438285, Rec. T., pp. 693-1055 ; AJDA, 2020, p. 2186 ; RDI, 2021, p. 188, obs. J.-P. Strebler ; JCP A, 2020, actu. 657, note L. Erstein ; RJF, 2/2021, n°154, concl. R. Victor.

Conseil d'État, ord., 11 sept. 2020, Ligue pour la protection des oiseaux et Association one voice, n° 443482 et 443567 ; AJDA 2020, p. 1685 ; Dr. envir., 2021, p. 166, chron. Audrain-Demey et Lormeteau ; EEI, 2020, comm. 37, note L. Daydie ; Revue Juridique de l'environnement, 2021, p. 782, chron. Jolivet et Malet-Vigneaux.

Conseil d'État, 3 juillet 2020, Les Jardins des Vaîtes, n° 430585 ; JA n°632, p. 33, étude S. Damarey.

Conseil d'État, 3 juin 2020, Fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales, n°425395 , Rec. T, p. 856 ; AJDA, 2020, p. 1999 ; D. 2021, p. 1004, obs. G. Leray et V. Monteillet ; JCP A, 2020, act. 333 ; JCP A 2020, p. 2230 ; EEI, 2020, comm. 32, note R. Radiguet.

Conseil constitutionnel, 31 janv. 2020, n° 2019-823 QPC, Union des industries de la protection des plantes, JO du 1er février 2020, texte n°100 ; AJDA, 2020, p. 1126, note F. Savonitto ; AJDA, 2020, p. 425, note V. Goesel-Le Bihan ; D., 2020, p. 1012, obs. V. Monteillet et G. Leray ; D., 2020, p. 1159, note B. Parance S. Mabile ; RFDA, 2020, p. 501, chron A. Roblot-Troizier ; EEI, n°11, 2020, chron. S. Monteillet ; Dr. adm., n°4, 2020, comm. 17, comm. L. Fonbaustier ; JCP E, n°10, 2020, 275, note Y. Aguila et L. Rollini ; JCP A, n°40, 2022, étude Ph. Billet.

2019

Conseil constitutionnel, 20 déc. 2019, n° 2019-794 DC, Loi d'orientation des mobilités, JO du 26 déc. 2019 ; AJDA, 2020, p. 9 ; D. 2020, p. 1012, obs. V. Monteillet et G. Leray ; ibid, p. 1588, obs. J.-C. Galloux et P. Kamina ; AJCT, 2020, 5, obs. D. Necib ; JCP E, n°10, 2020, act. 275, note Y. Aguila et L. Rollini.

Cour de justice de l'Union Européenne, 10 oct. 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois Savo Kainuu ry, aff. C-674/17 ; AJDA 2020, p. 398, chron. P. Bonneville, C. Gänser et S. Markarian.

Tribunal administratif de Bastia, 3 octobre 2019, M.S, SCI F., n°1800042.

Cour de Justice de l'Union Européenne, Grande chambre, 29 juillet 2019, Inter-Environnement Wallonie ASBL, n°C-411/17 ; AJDA, 2019, p. 2291, chron P. Bonneville, C. Gänser et S. Markarian ; Europe, 2019, comm. 395, obs. S. Roset ; EEI, 2019, comm. 58, note B. Le Baut-Ferrarese et M. Moliner-Dubost.

2018

Conseil d'État, 6ème et 5ème chambres réunies, SNC Roybon, 21 Novembre 2018, n°408175, Rec. T., pp. 689-858 ; AJDA, 2018, p. 2317 ; RFDA, 2019, p. 509, note A. Van Lang ; Dr. adm., 2019, comm. 16, note J.-S. Boda ; EEI, 2019, comm. 3, C. Huglo.

Conseil d'État, 30 mai 2018, Commune de Sète, n° 408068 , Rec. T., p. 951-952-953 ; AJDA 2018, p. 1125 ; RDI, 2018, p. 403, note P. Soler-Couteaux ; JCP A, 2018, 2338, chron. R. Vandermeeren ; Constr.-Urb, 2018, act. 507, L. Santoni ; LPA, n°177-178, 2018, note. P.-L. Niel et M. Morin.

Conseil d'État, 25 mai 2018, SAS PCE, n° 413267, Rec. T. pp. 790-831 ; AJDA, 2020, p. 1062 ; JCP A, 2018, act. 502.

2017

Conseil d'État, 18 déc. 2017, n° 395216, Rec. T., pp. 844-847 ; AJDA, 2017, p. 2497 ; AJDA, 2018, p. 1348, note J. Tremeau ; RDI, 2018, p. 125, obs. J.-P. Strebler ; JCP A, 2018, act. 45, note L. Erstein ; Constr.-Urb, 2018, comm. 18, L. Santoni.

2016

Conseil d'État, 15 avril 2016, Syndicat mixte du Piémont des Vosges et a., n°363638

Conseil d'État, 3 oct. 2016, n°388649, Confédération paysannes et a., Rec., p. 400 ; AJDA, 2017, p. 288, note F. Tarlet et G. Léonard ; JCP A, n°17, 2016, act. 778.

2014

Conseil d'État, 26 févr. 2014, Assoc. Ban Asbestos France, n° 351514 ; Rec. T. p. 752 ; AJDA, 2014, p. 476 ; ibid. p. 1566, note D. Deharbe ; RDI 2014, p. 331, note A. Van Lang ; JCP G, 2015, doctr. 936, n°20, obs. A. Macaya ; JCP A, 2014, act. 237, F. Tesson ; LPA, 2014, n°203, p. 6, note V. Coq.

2013

Conseil constitutionnel, 11 oct. 2013, n° 2013-346 QPC, Sté Schuepbach Energy LLC, JO du 13 octobre 2013 ; D. 2013, p. 2344, 2586, point de vue F. Laffaille ; D. 2014, p. 104, obs. F.-G. Trébulle ; AJDA, 2013, p. 2005 ; JCP 2014, p. 751, obs. H. Périnet-Marquet Envir., 2014, p. 19, obs. Ph. Billet ; Dr envir., 2014, n°219, p. 29, obs. M. Rambour ; N3C, 2014, n°43, p. 211, obs. H. Surrel ; JCP A, 2014, p. 19, obs. Ph. Billet ; RLDC, 2014/116, obs. B. Parance.

Tribunal des conflits, 17 juin 2013, Bergoend c. Société ERDF Annecy Léman, n°3911, Rec. p. 370 ; GAJA, 24e édition, p. 876 ; AJDA, 2013, p. 1245 ; AJDA, 2013, p. 1568, chron. Domino et Bretonneau ; D., 2014, p. 1844, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin ; AJDI, 2014, p. 124, étude S. Gilbert ; RFDA, 2013, p. 1041, note P. Delvolvé ; LPA, 2 sept. 2013, note de Gliniasty ; Dr. adm., 2013, n°86, note Seillier ; JCP A, 2013, p. 2031, note Dubreuil ; GADLF, n°63, obs. X. Dupré de Boulois ; GAP, p. 514.

2012

CEDH, 3 juil. 2012, n°61654/08, Martínez Martínez et Maria Pino Manzano c. Espagne, § 48.

Cour de cassation, Civ. 3e, 31 mai 2012, n°11-17.313 ; D., 2012, p. 2128, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin.

Cour de Justice de l'Union Européenne, 16 février 2012, Marie-Noëlle Solvay, n° C-182/10 ; RFDA, 2012, p. 961, chron. C. Mayeur-Carpentier, L. Clément-Wilz et F. Martucci ; Europe, 2012, comm. 164, obs. D. Simon ; RJE, 2013, p. 93, note. Ch. Poncelet ; RJE, 2012, p. 584, note Bétaille.

2011

Conseil d'État, Ass., 26 oct. 2011, Association pour la promotion de l'image, n°317827, Rec., p. 506 ; D., 2011, p. 2602 ; AJDA, 2012, p. 35, n°1, chron. M. Guyomar et X. Domino ; RFDA, 2012,

p. 377, chron. L. Clément-Wilz, F. martucci et C. Mayeur-Carpentier ; RDLF, 2012, chron. 21, note X. Dupré de Boulois ; Dr. adm., 2012, comm. 1, n°1, note V. Tchen.

Conseil d'État, 28 septembre 2011, Jullian c/ Synd. Mixte protection et gestion Camarque gardoise, n°343690 ; AJDA, 2012, p. 1449, note A. Fuchs-Cessot ; AJCT, 2011, p. 577, note J. Coronat ; JCP A, 2012, chron. 2170, C. Chamard-Heim.

Conseil constitutionnel, 8 avr. 2011, n°2011-116 QPC, Michel Z et autres, Rec. p. 183 ; GADE, 2017, n°18, obs. J.-B. Seube ; RFDC, 2011, p. 823, note L. Gay ; RFDC, 2012, p. 239, note B. Cotet ; D., 2011, p. 1258, note V. Reveyrol ; D., 2011, p. 2298, obs. N. Reboul-Maupin ; AJDA, 2011, p. 1158, note K. Foucher ; Revue Juridique de l'environnement, 2011, p. 393, note P. Steichen ; JCP G, 2011, 1298, obs. H. Perinet-Marquet ; JCP G, 2013, 1956, note C. Huglo, JCP A, n°43-44, 2011, note C. Huglo ; RDI, 2011, p. 369, obs. F.-G. Trébulle ; RLDC, 91/2012, p. 67, obs. B. Parance ; Constitutions, 2011, p. 411, obs. F. nési ; LPA, n°152, 2012, chron. A.-L. Cassard-Valembois.

Cour administrative de Lyon, 15 février 2011, SCI Monchamp, n° 09LY02118 ; Constr.-Urb., 2011, n°120, note J.-L. Seynaeve.

2010

Conseil d'État, 19 juil. 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul, n° 328687, Rec. p. 333 ; GADE, 2017, p. 34 et s. ; AJDA, 2010, p. 2114, note J.-B. Dubrulle ; D., 2010, p. 2468, obs. F.-G. Trébulle ; JCP A, 2011, 2119, comm. Ph. Billet.

Conseil d'État, 17 mars 2010, Assoc. Alsace Nature Environnement et a., n° 314114, Rec. T., p. 672 ; AJDA, 2010, p. 581 ; D., 2010, p. 2468, obs. F.-G. Trébulle ; Constitutions, 2010, p. 433, obs. Y. Aguila et C. Goupillier ; N3C, 2010, p. 261, chron. A. Vidal-Naquet ; Revue Juridique de l'environnement, 2010, p. 485, note R. Hostiou ; Dr. envir., 2010, n°182, p. 296, note G. Iacono et P. Janin.

2009

Conseil constitutionnel, 16 juill. 2009, n°2009-584 DC, Loi relative à la réforme de l'hôpital et aux patients, à la santé et aux territoires, JO du 22 juillet 2009, p. 1224 ; AJDA, 2009, p. 1399 ; D., 2010, p. 1508, obs. V. Bernaud et L. Gay ; RFDA, 2009, p. 1269, chron. T. Rambaud et A. Roblot-Troizier ; Constitutions, 2010, p. 131, obs. X. Bioy.

2008

Conseil d'État, ass., 3 oct. 2008, Commune d'Annecy, n°297931, Rec. p. 322 ; GAJA, 24e édition, 2023, p. 820 ; GADE, 2017, p. 22 ; Revue Juridique de l'environnement, 2009, p. 85, concl. Y. Aguila, note X. Braud ; Revue Juridique de l'environnement, 2009, p. 219, note V. Champeil-Desplats ; JCP, n°51, 2008, doctr. 255, B. Plessix ; Dr. adm., 2008, comm. 152, note F. Melleray ; JCP A, 2008, 2279, note Ph. Billet ; RFDA, 2008, p. 1158, note L. Janicot ; RFDA, 2008, p. 1240, comm. A. Roblot-Troizier.

Conseil constitutionnel, 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, JO du 26 juin 2008, p. 10228 ; GDCC, 20e édition, 2022, p. 887 ; RFDA,

2008, p. 1237, note A. Roblot-Troizier ; Revue Juridique de l'environnement, n°2, 2009, p. 219, note V. Champeil-Desplats ; JCPG, 2009, II, 10028, note B. Mathieu ; JCP, 2008, act. 526, note F.-G. Trébulle ; RDP, n°4, 2009, p. 1181, note E. Brosset.

2007

Tribunal des conflits, 22 octobre 2007, Mlle Doucedame, n°3625, JDA 2007, p. 2454, étude Canedo-Paris, BJCL 2008, p. 276, concl. Duplat, obs. M. D.; Dr. adm. 2008, n° 53; Envir. 2008. Comm. 69; JCP Adm. 2008. Actu. 230; RLCT avr. 2008. 24, note Glaser; GADE 2017. Comm. 3, obs. Naim-Gesbert; GDDAB, 4e éd., 2022. Comm. 74, obs. Chamard-Heim; RFDA 2008, p. 401.

2006

Tribunal administratif de Besançon, 9 novembre 2006, n°05-00925

Conseil d'État, 13 juill. 2006, Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, n° 281812 ; Rec. T., p. 958-982 ; AJDA, 2006, p. 1792, concl. Y. Aguila ; Envir., oct. 2006, n°97, note Trouilly ; Dr. rur., 2006, n°355, note Ph. Billet.

Cour d'appel de Bourges, 16 mars 2006, RG n° 05/01422 ; JCP, 2006.IV.3186

Cour Administrative d'appel de Versailles, 9 mars 2006, Département des Yvelines, n° 03VE02793, Rec. T, pp. 703-743-744 ; JCP A, 2006, 1165, chron. T. Adeline-Delvolvé ; Coll. terr., 2006, comm 122, obs. G. Pélissier ; BJCP, 2006, p. 337, concl. M. Le Montagner.

2005

CEDH, 9 juin 2005, n°55723/00, Fadeïeva c. Russie.

Conseil d'État, Avis, 6 mai 2005, Marangio, n° 277280, Rec. p. 195 ; AJDA, 2005, p. 1032, obs. Y. Jégouzo ; RFDA, 2005, p. 1024, concl. E. Glaser ; RDI, 2005, p. 346, chron. P. Soler-Couteaux ; JCP A, 2005, 1253, note Ph. Billet ; Constr.-Urb., 2005, comm. 166, P. Benoit-Cattin.

2004

Tribunal Administratif de Douai, 16 déc. 2004, M. et Mme Rispal, n° 03DA00625

2003

CEDH, 22 mai 2003, n°41666/98, Kyrtatos c. Grèce; D. 2003, p. 2270, obs. F. Haumont ; RSC 2003, p. 796, obs. J.-H. Robert.

2002

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 21 novembre 2002, FDSEA, n° 98BX02219, Environnement 2003, chron. °19, obs. David DEHARBE ; Revue Juridique de l'environnement. 2004, p. 103, note Philippe BILLET

Conseil constitutionnel, 29 juillet 2002, n°2002-461 DC, Loi d'orientation et de programmation pour la justice, JO du 10 septembre 2002, p. 14953 ; D., 2003, p. 1127, obs. L. Domingo et S. Nicot ; AJDI, 2002, p. 708, RSC, 2003, p. 606, obs. V. Bück ; ibid., p. 612, V. Bück.

2001

Conseil d'État, avis, 3 décembre 2001, SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres, n° 236910 ; Rec. p. 628 ; AJDA, 2002, p. 177, note H. Jacquot ; RDI, 2002, p. 36, obs. G. Durry ; RDI, 2002, p. 267, obs. L. Derepas ; RFDA, 2002, p. 982, note N. Chauvin ; Dr. adm., 2002, comm. 76, obs. M.-L. Laurent ; Collectivités-Intercommunalités, 2002, comm. 90, obs. L. Erstein ; Envir., 2002, comm. 27 ; BJDU, 2002, p. 54, concl. P. Fombeur ; RJE, 1/2002, p. 53.

1998

Conseil d'État, 18 novembre 1998, Commune d'Argilly, n° 164090 ; AFDUH, 1999, p. 240, n°238 ; BJDU, 1999, p. 56.

Tribunal administratif de Poitiers, 8 octobre 1998 FDSEA Charente maritime,; RD rur. 1999, p. 410, concl. D. Raymobd ; RJE, 1999,, p. 89, concl. D. Raymond ; RJE 2000, p. 257, obs. Ph. Billet.

Conseil d'État, 21 janvier 1998, Ministre de l'environnement c/ Plan, n°157353, Rec., p. 19 ; RFDA, 1998, p. 565, obs. P. Bon ; D., 2000, p. 255, obs. P. Bon et D. de Béchillon ; JCP G, 1998, II., p. 10164, note J. de Malafosse ; Dr. adm., 1998, p. 26, note M. Paillet.

1995

Conseil d'État, 4 décembre 1995, Delavallade, n°133880, Rec. T., pp. 945-1021-1028 ; D., 1996, p. 31 ; Dr. adm., 1996, n°96, obs. D.P. ; LPA, 1996, n°96, p. 21, note Paillet.

Conseil d'État, Ass., 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, n°136727, Rec. T., p. 372 ; GAJA, 24e édition, p. 633 ; JCP G, 1996, II, 22630, F. Hamon ; RFDA, 1995, p. 1204, concl. Frydman ; LPA, 1996, p. 28, M.-C. Rouault ; D., 1996, jurispr. P. 177, note G. Lebreton, AJDA, 1995, p. 878, chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux ; AJDA, 2014, p. 106, note Franc ; "les vingts ans de Morsang-sur-Orge", RFDA, 2015, p. 869 et 1075 ; GADLF, n°55, obs. X. Dupré de Boulois ; GAP, p. 479 ; GJCA, vol. 2, n°62, concl.

Tribunal administratif de Lyon, 27 septembre 1995, n° 9500621 ; RJE 1996, p. 184, obs. Ph. Billet et J. Untermaier.

Conseil d'État, 13 sept. 1995, Fédération départementale des chasseurs de la Loire (Cne de Conseil d'État llieu), n°127553 ; Rec. T., p. 941 ; Dr. adm., 1995, comm. 775.

1993

Cour de Cassation, 3ème civ., 24 mars 1993, n° 91-11.690 ; Bull. civ., 1993, III, n°45 ; D., 1993, p. 306, obs. A. Robert ; RDI, 1993, p. 485, obs. J.-L. Bergel ; RTD Civ., 1993, obs. F. Zenati.

1986

Conseil d'État, 5 décembre 1986, Cts Guillerot, n° 55448 ; D., 1987, p. 229, note H. Charles.

Conseil d'État, 31 octobre 1986, Ministre de l'Urbanisme c/ Desgranges ; AJDA, 1985, p. 540, chron. Hubac et Shoettl ; RFDA, 1987, p. 658, note J.-P. Gilli.

1985

Conseil constitutionnel, 13 décembre 1985, n°85-198 DC, JO du 14 déc. 1985, p. 14574 ; Rec. cons. const., p. 43 ; AJDA, 1984, p. 28, note J.-P. Jarnevic ; RFDA, 1984, p. 3, note F. Moderne ; RDP, 1986, p. 446, note L. Favoreu ; Dr. fisc., 1983, n°32-38, comm. 1639..

Conseil d'État, 26 juillet 1985, Joly ; AJDA, 1986, p. 46, obs. E. Fâtome ; RFDA, 1986, p. 471, note J.-P. Gilli.

Tribunal administratif de Montpellier, 8 juillet 1985, Demeglio ; AJDA, 1986, p. 109, note D. Turpin.

1984

Conseil d'État, 14 déc. 1984, Cts Cordier, n°43338, Rec. T., p. 771 ; REDI, 1984, n°109, p. 62, note Bouyssou.

1983

Conseil constitutionnel, décision n° 83-160 DC du 19 juillet 1983, Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

1982

Conseil constitutionnel, 22 juin 1982, décision n° 82-124 L, « Nature juridique des dispositions du premier alinéa de l'article 13 et du deuxième alinéa de l'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution » ; Rec., 1982, p. 98 ; Dr. fisc., 1982, comm. 1426.

Cour de cassation, Chambre criminelle, 17 décembre 1968, 68-91049, bull. crim. n°344.

1959

Conseil d'État, 18 décembre 1959, Société "Les films Lutétias" et syndicat français des producteurs et exportateurs de films, n°36385 36428, Rec., p. 693 ; GAJA, 24e édition, p. 480 ; S., 1960.94; concl. Mayras, AJDA, 1960.I.21, chron. Combarnous et Galabert ; D., 1960, p. 171, note Weil ; JCP, 1961.II.11898, note Mimin, RA, 1960.31, note Juret ; GCJA, vol. 2, n°33, concl.

Conseil d'État, 1er juillet 1959, Sieur Piard, n° 38893, Rec., p. 413.

1951

Conseil d'État, 9 mars 1951, Société des concerts du Conservatoire, n°92004, Rec., p. 151 ; GAJA, 24e édition, p. 383 ; Dr. soc., 1951, p. 168, concl. Letourneur, note Rivero ; S., 1951.3.81, note C.H.

1946

Conseil d'État, ass., 22 nov. 1946, Commune de Saint-Priest-la-Plaine, n° 74725, Rec., p. 279 ; GAJA, 2023, 24e édition, p. 346 ; D., 1947, p. 375, note C. Blaevoet.

1933

Conseil d'État, 19 mai 1933, Benjamin, n°17413, 17520, Rec., p. 541 ; GAJA, 24e édition, p. 273 ; S., 1934.3.1, concl. Michel, note Mestre ; D., 1933.3.354, concl. GCJA, vol. 1, n°82, concl. ; RFDA, 2013, p. 1020, P.H. Prélot, "L'actualité de l'arrêt Benjamin" ; GAP, p. 173.

TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figure	Page
Figure 1 : Classification des approches de la protection de l'environnement	*p. 67*
Figure 2 : Les services écosystémiques fournis par l'infrastructure verte et bleue	*p. 70*
Figure 3 : typologie des inégalités environnementales urbaines	*p. 122*
Figure 4 : Les nuisances reprochées aux oiseaux, des troubles à l'ordre public	*p. 171*
Tableau 1 : tableau des compétences pertinentes pour la protection de la biodiversité urbaine au regard des indicateurs de l'indice de Singapour	*p. 196*
Figure 5 : odalités de participation du public selon le niveau de pouvoir consenti aux citoyens (A. THIBAUT, M. LEQUIN, M. TREMBLAY, Cadre de référence de la participation publique, 9 octobre 2000, p.12)	*p. 235*
Tableau 2 : Les modalités de participation du public prévues par le Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme (ch. A19-1, r.0.1.).	*p. 240*
Figure 6: les modalités de participation en France et au Québec selon le niveau de pouvoir des citoyens	*p. 243*
Figure 7 : critères de classification selon les lignes directrices de l'UICN	*p. 312*
Figure 8 : rapprochement des dispositifs fiscaux québécois et français	*p. 445*
Tableau 3 : l'apport de certains services écosystémiques à des services ou des infrastructures publiques	*p. 478*
Figure 9 : La protection de la biodiversité urbaine au sein de la classification des approches de protection	*p. 492*

INDEX

adaptation 21, 22, 86, 120, 401, 477, 482, 485, 487, 488

animaux de compagnie 197, 199, 281, 282, 293, 296, 309

anthropocène 86, 112

coefficient de biotope par surface.... 381, 384

contribution à fins de parc 372, 464

corridor écologique 337, 351,354, 357, 359, 360

échelle du voisinage..... 161, 162, 183, 186, 414, 424, 496

espèce envahissante..... 283

espèce protégée..... 52, 155, 160, 181, 221, 222, 225, 267, 270, 272, 279, 297, 298, 299

espèce susceptible d'occasionner des dégâts 74

établissement public de coopération environnementale 249

fiducie d'utilité sociale..... 434

fiducie d'utilité sociale,..... 433

fiducie environnementale 434, 438

fonction écologique..... 79

fonctions écologiques 79

gentrification 32, 126, 127, 131, 133, 136

îlot de chaleur..... 71, 371, 377, 480

indépendance des législations 219

infrastructure grise..... 351

infrastructure verte 54, 60, 351, 352, 476, 539

land sharing..... 295, 296

land sparing..... 295

obligation réelle 1. obligations réelles environnementales 81, 426, 458

One health 61, 95

paradoxe du pigeon..... 3, 274

parc naturel urbain..... 250, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 332, 386, 492, 497

redevance 410, 411, 446, 447, 451, 479, 481, 482, 483, 485

réservoir de biodiversité.... 350, 359, 363, 424

risques naturels.... 88, 329, 477, 486, 488, 489

services écosystémiques 21, 47, 50, 51, 54, 59, 62, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 94, 119, 132, 136, 138, 140, 151, 160, 161, 162, 194, 284, 295, 336, 351, 356, 381, 424, 425, 441, 442, 462, 468, 474, 475, 477, 478, 479, 480, 481, 483, 488, 490, 496, 507, 508, 511, 533, 535

servitude 147, 181, 367, 372, 373, 374, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 438

socio-écosystème. 139, 184, 320, 386, 387, 489, 490, 497

solutions fondées sur la nature 58, 62, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 140, 251, 314, 337, 356, 371, 395, 401, 403, 477, 488, 496, 529, 543

solutions architecturales

- surface éco-aménageable..... 380, 381, 382, 383
- toitures 134, 171, 195, 382, 383
- murs végétalisés 195, 380

successions écologiques 75

trame noire..... 353

trames noires 359

trames verte et bleue 351, 352, 353

trouble anormal du voisinage..... 282, 493

Une seule santé..... *Voir* One Health,

ville du quart d'heure..... 133, 497

ville durable..... 1, 32, 33, 49, 122, 126, 127, 166, 240, 396, 530, 536

zoonose 94, 109

ANNEXES

ANNEXE I – Grille d'analyse Indice de Singapour

Cette grille d'analyse est construite à partir de l'indice de Singapour, afin d'identifier les questions juridiques et les compétences pertinentes liées à cet indicateur.

Critère	*Indicateur*	*Question juridique*	*Compétences pertinentes*
indicateurs biodiversité urbaine native.	1. Taux (%) de ressources naturelles et de zones semi-naturelles	Quels sont les outils qui permettent de conserver le caractère naturel ou semi-naturel de zones ?	protection de la nature, urbanisme, aménagement du territoire
	2. Mesure de la fragmentation écologique	Quels sont les outils pour combattre la fragmentation ? pour rétablir les continuités écologiques ?	Urbanisme, protection de la nature
	3. Biodiversité indigène dans le bâti	Quels sont les leviers/obstacles pour intégrer la biodiversité dans les nouveaux projets ?	Construction, urbanisme, pouvoir de dépenser, fiscalité, contrats publics
		Quels sont les leviers/obstacles pour intégrer la biodiversité dans le bâti existant ?	Copropriétés, pouvoir de dépenser, impôts fonciers
		Quels sont les leviers/obstacles pour favoriser la biodiversité indigène ?	Pouvoir de dépenser, urbanisme
	4 à 8. Espèces indigènes :.Plantes, Oiseaux, Papillons + 2 espèces à choisir .	Existe-t-il des inventaires ? une obligation légale d'en tenir ?	

	9. Taux (%) d'aires protégées	Quels sont les dispositifs de protection des espaces naturels en milieu urbain ?	Aménagement du territoire, protection de la nature, urbanisme
		Existe-t-il des dispositifs de protection spécifiques au milieu urbain ?	Protection de la nature
		Quelles sont les caractéristiques de la protection d'espaces naturels en milieu urbain ?	Protection de la nature, urbanisme
	10. Proportion d'espèces exotiques invasives	Quels sont les outils disponibles pour lutter contre les espèces exotiques invasives ?	Lutte contre les espèces invasives
Services écosystémiques dépendants de la biodiversité	11. Régulation des eaux pluviales	Quels sont les leviers/obstacles pour permettre de garder des sols perméables ?	Urbanisme
	12. Stockage de carbone et régulation thermique liée à la végétation (arbres)	Quels sont les leviers/freins pour préserver/accroitre le patrimoine végétal des villes ?	Protection de la nature, urbanisme
	13. Loisir et éducation : aires de parcs avec des aires naturelles	Quels sont les leviers/obstacles pour préserver des aires naturelles dans les parcs urbains ?	Urbanisme, protection de la nature
	14. Loisir et éducation : Nb de visites éducatives dans les parcs ou aires naturelles par an (moins de 16 ans/an)		
Gouvernance et management de la biodiversité urbaine	15. Budget consacré à la biodiversité	Quels sont les leviers/obstacles financiers et fiscaux pour la protection de la biodiversité ? Dans quelle mesure les ressources des municipalités peuvent-elles être affectées à cette fin ?	Fiscalité

	16. Nb. de projets & programmes relatifs à la biodiversité organisés par la Ville / an		
	17. existence de stratégies et plans d'action locaux pour la biodiversité	Comment la biodiversité urbaine est-elle intégrée dans la planification ? Quelle est sa place dans les documents d'urbanisme ? Quels sont les outils règlementaires à disposition des municipalités ?	Planification et urbanisme
	18. Institutions : Nb. d'établissements fonctionnant grâce/représentant la biodiversité	Quelles sont les institutions publiques concernées ? De quelles compétences dépendent-elles ?	
	19. Institutions : Nb. D'institutions travaillant en partenariat sur la question de la biodiversité.		
	20. Participation et partenariat : processus de consultation (formels ou informels)	Quels sont les processus de consultation et de participation obligatoires/facultatifs ?	
	21. Participation et partenariat : Partenariats avec la société civile existants	Quels types de partenariats sont-ils possibles ? Quels sont les freins à la mise en place de partenariats entre les collectivités et les personnes privées ?	
	22. Sensibilisation : biodiversité dans les programmes scolaires	Quelles sont les autorités compétentes pour prévoir les programmes scolaires ?	
	23. Sensibilisation : Nb. de programmes et événements de sensibilisation.		

ANNEXE II : Pertinence des catégories d'aires protégées de l'UICN

Catégorie	Définition par objectifs de gestion	Pertinence en ville	Outil d'économie des terres/partage des terres
Ia : Réserve naturelle intégrale	« Des aires protégées mises en réserve pour protéger la biodiversité et aussi, éventuellement, des caractéristiques géologiques ou géomorphologiques, où les visites, l'utilisation et les impacts humains sont strictement contrôlés et limités pour garantir la protection des valeurs de conservation. Ces aires protégées peuvent servir d'aires de référence indispensables pour la recherche scientifique et la surveillance continue. »	Faible (exclut toutes activités, vise des écosystèmes remarquables)	Économie des terres
Ib : Zone de nature sauvage	« Les aires protégées de la catégorie Ib sont généralement de vastes étendues intactes ou légèrement modifiées, qui ont conservé leur caractère et leur influence naturels, sans habitations humaines permanentes ou significatives, protégées et gérées dans le but de préserver leur état naturel. »	Non (vise des espaces sans présence d'habitations humaines, intacts ou légèrement modifiés)	Économie des terres
II : Parc national	« Les aires protégées de la catégorie II sont de vastes aires naturelles ou quasi naturelles mises en réserve pour protéger des processus écologiques de grande échelle, ainsi que les espèces et les caractéristiques des écosystèmes de la région, et qui fournissent aussi des possibilités de visites de nature spirituelle, scientifique, éducative et récréative, dans le respect de l'environnement et de la culture des communautés locales. »	Moyenne (critère de taille, de quasi-naturalité, peut cependant être intéressante pour préserver des processus écologiques à grande échelle caractéristiques de milieux urbains).	Économie des terres
III : Monument ou élément naturel	« Les aires protégées de la catégorie III sont mises en réserve pour protéger un monument naturel spécifique, qui peut être un élément topographique, une montagne ou une caverne sous-marine, une caractéristique géologique telle qu'une grotte ou même un élément biologique, par exemple un bosquet ancien. Elles sont généralement assez petites et les visites y jouent un rôle important. »	Moyenne (adaptée à des écosystèmes et milieux remarquables)	Économie des terres
IV : Aire de gestion d'habitats ou d'espèces	« Les aires protégées de la catégorie IV visent à protéger des espèces ou des habitats spécifiques, et leur gestion reflète cette priorité. De nombreuses aires protégées de la catégorie IV ont besoin d'interventions régulières et actives pour répondre aux exigences d'espèces particulières ou pour maintenir des habitats, mais ce n'est pas une exigence inhérente à la catégorie. »	Moyenne (adaptée à des habitats et des espèces remarquables)	Économie des terres

V : paysage terrestre ou marin protégé	« Une aire protégée où l'interaction des hommes et de la nature a produit, au fil du temps, une aire qui possède un caractère distinct, avec des valeurs écologiques, biologiques, culturelles et panoramiques considérables, et où la sauvegarde de l'intégrité de cette interaction est vitale pour protéger et maintenir l'aire, la conservation de la nature associée ainsi que d'autres valeurs. »	Forte (inclut les interactions des êtres humains avec les milieux, vise la protection d'aires à une échelle plus large que les écosystèmes)	Partage des terres
VI : Aire protégée avec utilisation durable des ressources naturelles	« Les aires protégées de la catégorie VI préservent des écosystèmes et des habitats, ainsi que les valeurs culturelles et les systèmes traditionnels de gestion des ressources naturelles qui lui sont associés. Elles sont généralement vastes ; elles présentent des conditions naturelles dans leur plus grande partie ; une certaine proportion y est soumise à une gestion durable des ressources naturelles ; et une utilisation modérée des ressources naturelles, non industrielle et compatible avec la conservation de la nature, est considérée comme l'un des objectifs principaux de l'aire. »	Moyen/fort (Objectif principal de gestion de l'utilisation des ressources, peu adapté aux activités économiques urbaines, sauf dans le cadre de l'agriculture urbaine)	Partage des terres

Explication du tableau :

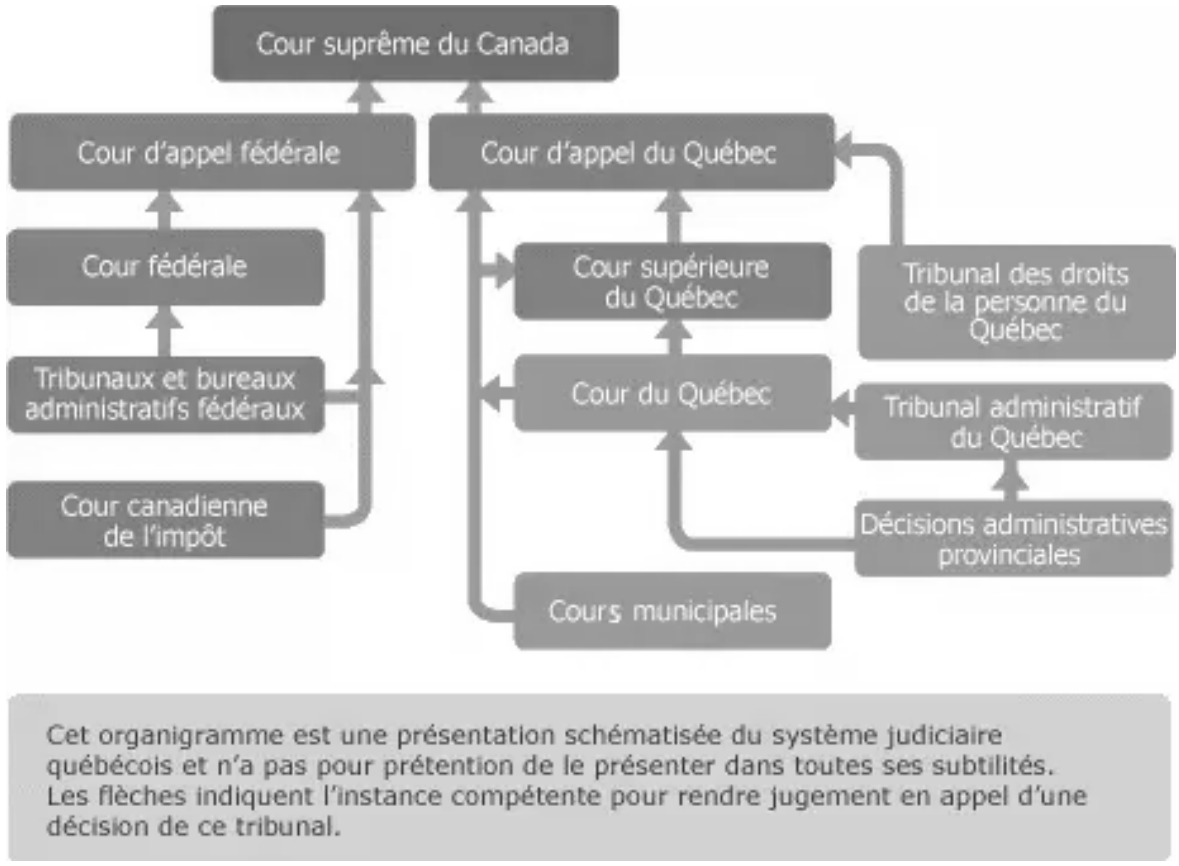
Ce tableau a été constitué à l'aide des *lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées* (Dudley, 2008, pp 16-28), qui précise les caractéristiques et objectifs des différentes catégories d'aires protégées. À partir de ces éléments, il est possible de déduire sur quel type d'approche (économie ou partage) l'outil est conçu. La pertinence en ville est évaluée à partir des objectifs, mais aussi des caractéristiques évoquées dans le document. Il faut cependant nuancer cette évaluation par deux remarques :

- La pertinence en ville varie en fonction du contexte, et n'exclut pas que dans certaines situations (notamment en présence de milieux remarquables ou d'espèces protégées), des catégories redeviennent plus pertinentes.
- Les outils de protection des aires adoptés au niveau national ne sont pas définis par ces catégories. Il peut ainsi apparaitre qu'une catégorie soit évaluée comme pertinente au regard des *lignes directrices* mais que les outils qui la matérialisent dans chaque ordre juridique soient incompatibles ou inadaptés à une application en milieu urbain.

ANNEXE III : Schémas de l'organisation juridictionnelle française et québécoise

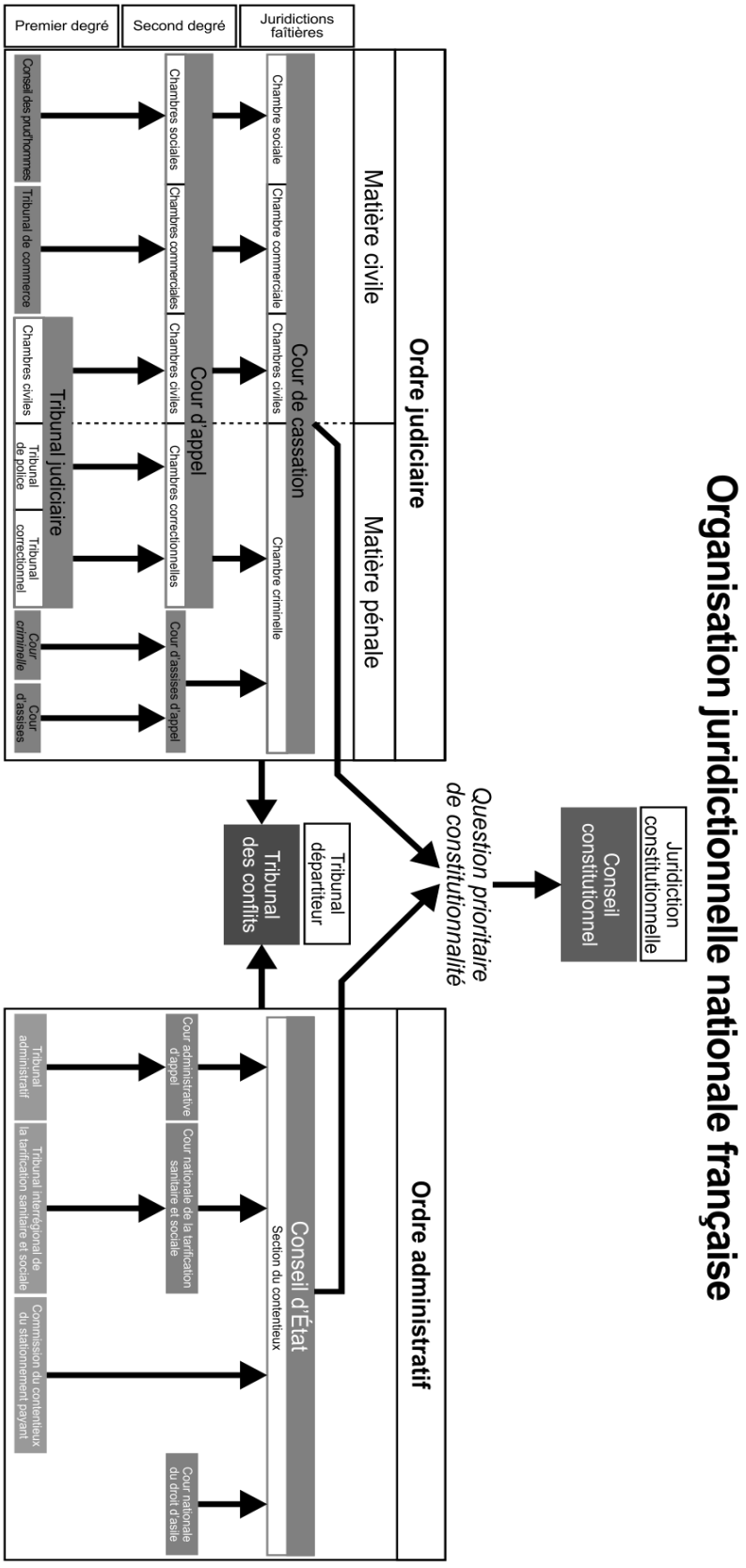
Ces schémas sont fournis à titre informatif pour permettre aux lecteurs de s'orienter dans l'organisation juridictionnelle interne de chaque ordre juridique et de situer les jurisprudences citées. À cette fin, les relations entre les juridictions et les liens d'appel et de cassation sont simplifiés. Ils ne rendent pas compte de procédures spécifiques comme les référés, les questions prioritaires et/ou préjudicielles, ainsi que de la possibilité réelle d'interjeter appel ou de pourvoir en cassation en fonction des affaires. Les juridictions européennes et internationales n'y figurent pas.

A) Organisation juridictionnelle au Québec (source : Éducaloi, le système judiciaire québécois, en ligne : accès le 30/10/2024 : https://educaloi.qc.ca/capsules/le-systeme-judiciaire-quebecois/)



Cet organigramme est une présentation schématisée du système judiciaire québécois et n'a pas pour prétention de le présenter dans toutes ses subtilités. Les flèches indiquent l'instance compétente pour rendre jugement en appel d'une décision de ce tribunal.

B) Organisation juridictionnelle en France (source : Ternoc, Schéma de l'organisation juridictionnelle nationale française, 27 Novembre 2020, CC-BY-SA-4.0)



Résumé : La protection de la biodiversité en ville est un enjeu émergent qui confronte les perceptions de la nature et de la ville et appelle à renouveler les justifications qui fondent la protection de l'environnement. La comparaison entre la France et le Québec laisse apparaitre que, malgré une histoire urbaine et des enjeux démographiques et territoriaux différents, des tendances juridiques communes se dessinent. Le droit perpétue en effet cette opposition entre ville et nature, qu'un certain nombre de mécanismes permettent toutefois de dépasser. Par ailleurs, la protection juridique de la biodiversité urbaine est un enjeu de gouvernance qui met en évidence la place particulière des villes au sein des États. Elle interroge néanmoins la pertinence des instruments juridiques à leur disposition. L'étude des moyens mobilisables dans ce cadre dessine un corpus spécifique à un droit urbain de la biodiversité.

Abstract : Protecting biodiversity in the city is an emerging issue that confronts perceptions of nature and the city and calls for a renewal of the justifications on which environmental protection is based. The comparison between France and Quebec shows that, despite their different urban histories, demographic and territorial concerns, common legal trends are emerging. Law perpetuates the opposition between the city and nature, although this can be overcome. Furthermore, the legal protection of urban biodiversity is a governance issue that highlights the particular place of Cities within States. It nevertheless raises questions about the relevance of the legal instruments available to them. The study of the means that can be mobilised in this context reveals the existence of a particular set of norms that pertain to urban biodiversity.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS III

TABLE DES ABRÉVIATIONS VII

INTRODUCTION 1

A. La ville : l'écosystème des êtres humains ? 4

1. Qu'est-ce qu'une ville ? 4

2. Polis et politique : l'enjeu des villes dans le partage des pouvoirs 8

B. La biodiversité en droit : entre scientificité et idéalisation de la nature 13

C. L'enjeu de la protection de la biodiversité urbaine. 18

1. La biodiversité urbaine : la redécouverte de la nature en ville par l'écologie scientifique 18

2. Les valeurs de la biodiversité urbaine 19

3. La ville, un milieu propice à la biodiversité appelant une protection juridique particulière ? 22

D. La protection de la biodiversité urbaine : un objet de recherche pour le droit et sur le droit 26

1. Le droit de la biodiversité urbaine : au croisement entre droit de l'urbanisme et droit de l'environnement 26

2. Le droit de la biodiversité urbaine : un droit négocié 27

3. La protection de la biodiversité urbaine dans le cadre du droit de la ville 29

4. Biodiversité urbaine et droit à la ville : questions de justice environnementale 30

E. L'évaluation de la pertinence de la protection de la biodiversité urbaine à travers l'indice de Singapour 32

F. L'apport du droit comparé pour l'analyse critique du droit de la biodiversité urbaine 34

PARTIE I LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ URBAINE À L'ORIGINE D'UN NOUVEAU PARADIGME DE LA VILLE 37

Titre I La protection de la biodiversité urbaine, un enjeu émergent en droit 39

Chapitre I. L'émergence de la biodiversité urbaine comme enjeu à protéger 41

Section 1 L'appréhension juridique incomplète de la biodiversité urbaine 42

§1. La reconnaissance de la spécificité de la biodiversité urbaine en droit international . 42

A. La reconnaissance dans l'ordre juridique international de l'enjeu urbain pour la protection de la biodiversité 43

B. L'application à la biodiversité urbaine de conventions sectorielles et régionales 49

§2. Une prise en compte inaboutie de la spécificité de la biodiversité urbaine en droit français et québécois 55
A. La reconnaissance de la protection de la biodiversité urbaine par les stratégies de mise en œuvre de la CDB 55
B. L'intérêt de la reconnaissance d'un concept juridique de biodiversité urbaine 61
Section 2 Les voies d'une meilleure appréhension de la biodiversité urbaine par le droit 68
§1. L'intégration de la biodiversité urbaine dans la prise en compte juridique des services écosystémiques 68
A. La reconnaissance des services écosystémiques rendus par la biodiversité urbaine ... 69
B. La protection relative de la biodiversité urbaine par le droit des services écosystémiques 73
§2. Le fonctionnement des écosystèmes à l'origine d'une approche renouvelée de la protection de la biodiversité urbaine 77
A. Le recours aux fonctions écologiques pour améliorer la protection de la biodiversité urbaine 77
B. Les potentialités de la notion de solutions fondées sur la nature 82
Chapitre II. L'émergence d'un droit à la biodiversité urbaine 89
Section 1 Un droit à la biodiversité urbaine dérivé du droit à un environnement sain 90
§1. Le droit à un environnement sain porteur d'un droit à la biodiversité 91
A. La biodiversité comme composante protégée par le droit à un environnement sain .. 92
B. Les limites de la protection apportée par le droit à un environnement sain 97
§2. Le droit à un environnement sain comme fondement d'une protection de la biodiversité urbaine 110
A. L'effectivité limitée du droit à un environnement sain en milieu urbain 110
B. Les fondements juridiques prospectifs de la protection de la biodiversité urbaine par le droit à un environnement sain 114
Section 2 Le droit à la ville comme matrice d'un droit à la biodiversité urbaine 119
§1. L'apport du droit à la ville en réponse aux inégalités environnementales face à la biodiversité urbaine 120
A. L'accès à la biodiversité urbaine, marqueur d'inégalités environnementales 120
B. L'intérêt du droit à la ville dans la conception du droit à la biodiversité urbaine 125
§2. Vers l'identification d'un droit à la biodiversité urbaine 129
A. Les droits-créances composantes du droit à la biodiversité urbaine. 129
B. Les composantes procédurales d'un droit à la biodiversité urbaine 133
Titre II Le renouvellement du paradigme de la ville pour protéger la biodiversité urbaine 141

Chapitre I. Cohabiter avec la biodiversité en ville : l'évolution de la normalité urbaine 143

Section 1 La protection de la biodiversité urbaine face au cadre juridique de la cohabitation entre humains en ville : propriété privée et voisinage 145

§1. L'étendue du droit de propriété face à la protection de la biodiversité urbaine 145

A. La protection de la biodiversité urbaine comme restriction du droit de propriété 146

B. La fonction environnementale du droit de propriété en milieu urbain 149

§2. Le trouble anormal de voisinage et la protection de la biodiversité urbaine 152

A. La biodiversité urbaine comme trouble anormal du voisinage 152

B. Les potentialités de la reconnaissance de l'intérêt du voisinage pour la protection de la biodiversité urbaine 159

Section 2 La protection de la biodiversité urbaine au moyen de l'ordre public 163

§1. La normalité de la vie en ville matérialisée dans l'ordre public 164

A. L'ordre public comme définition de la normalité sociale et environnementale 164

B. L'ordre public administratif porteur d'une vision hygiéniste de la relation à la biodiversité urbaine 168

§2. L'intégration de la protection de la biodiversité urbaine dans l'ordre public par l'éthique du voisinage 174

A. L'intégration dans l'ordre public administratif de l'éthique du voisinage 175

B. La protection de la biodiversité urbaine par un renouvellement de l'ordre public 178

Chapitre II. L'adaptation du rôle des villes par la protection de la biodiversité urbaine 187

Section 1 La protection de la biodiversité urbaine, une compétence nécessairement partagée 190

§1. La prépondérance naturelle des villes à l'égard de la protection de la biodiversité urbaine 191

A. La diversité des compétences pertinentes pour la protection de la biodiversité urbaine 192

B. L'importance des villes à l'égard des compétences pertinentes pour la protection de la biodiversité urbaine. 198

§2. L'inévitable partage des compétences pertinentes en matière de protection de la biodiversité. 203

A. L'État, garant persistant de la protection de la biodiversité 204

B. Les agences et les autorités décentralisées, acteurs incidents pour la protection de la biodiversité urbaine. 208

1. Les autorités décentralisées 208

2. Les agences 210

Section 2 L'organisation de la gouvernance de la protection de la biodiversité urbaine 216

§1. La concurrence entre autorités publiques 216
A. L'État, acteur concurrent pour la protection de la biodiversité urbaine 217
B. Le traitement des situations de compétences concurrentielles : cloisonnement ou conciliation 224
§2. La codécision dans la gouvernance de la protection de la biodiversité urbaine 233
A. L'organisation du dialogue entre les acteurs publics et avec la société civile par la participation 234
B. La coordination de l'exercice partagé des compétences 243

PARTIE II LA CONSTRUCTION D'UN DROIT URBAIN DE LA BIODIVERSITÉ... 257

Titre I La protection de la biodiversité urbaine à la croisée des droits de l'environnement et de l'urbanisme 259

Chapitre I. L'application en ville du droit de la protection de la nature 261
Section 1 L'inadaptation en ville du régime des espèces de faune et de flore 263
§1. La protection des espèces présentes en ville 264
A. L'application malaisée du régime des espèces protégées 265
1. La protection des espèces sauvages en milieu urbain 265
2. Les conditions de dérogation au régime de protection des espèces 267
B. La nécessaire protection de la biodiversité ordinaire 272
§2. Le contrôle des espèces présentes en ville 276
A. La gradation nécessaire de la gestion des espèces présentes en ville 277
1. L'application de l'éthique du voisinage 277
2. Une gradation présente en droit québécois 278
3. Une gestion déterminée par la qualification des espèces en droit français 279
4. Le régime ambigu de la faune et de la flore appropriée 280
B. La régulation des espèces présentes en ville 283
1. Le contrôle des populations d'espèces envahissantes 283
2. La capture et la destruction d'animaux dangereux 289
Section 2 Les opportunités de transposition en ville des instruments de protection des espaces naturels 295
§1. L'adaptation au milieu urbain d'instruments de protection pensés pour les espaces naturels 296
A. L'application ponctuelle en ville de régimes de protection stricte des espaces naturels. 296
B. L'hypothèse d'une protection plus étendue par les parcs naturels 302
§2. La recherche d'un modèle d'aire protégée propre à la ville 309
A. L'identification de la catégorie d'aire protégée pertinente pour les milieux urbains. 310

B. L'expérimentation du parc naturel urbain 314
Chapitre II. L'application à la biodiversité urbaine du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire 323
Section 1 La reconnexion écologique de la ville par la planification 326
§1. L'intégration inachevée de la biodiversité urbaine dans les documents de planification stratégique 328
A. La recherche de la biodiversité dans les documents de planification stratégique 329
1. Une planification intégrant les continuités écologiques en France 329
2. Au Québec, des documents plus contraignants, mais au contenu moins pertinent pour la biodiversité urbaine. 334
3. Les potentiels en France et au Québec de la planification stratégique pour la protection de la biodiversité urbaine 340
B. La nécessité des inventaires pour fonder la prise en compte de la biodiversité urbaine 342
§2. La reconnexion écologique des milieux urbains avec les territoires environnants ... 348
A. Une planification nécessaire pour la reconnexion écologique des milieux urbains ... 350
B. La difficile mise en œuvre locale des continuités face aux réalités biologiques 355
Section 2 L'équilibre entre la préservation d'espaces naturels en ville et la lutte contre l'étalement urbain 359
§1. La protection de la biodiversité urbaine par les documents d'urbanisme opposables 360
A. La protection des milieux naturels par le zonage d'urbanisme 361
B. La protection des milieux naturels par les règlements d'urbanisme 368
§2. La conciliation de la protection de la biodiversité urbaine avec la densification urbaine 373
A. La lutte contre l'artificialisation des sols par les documents d'urbanisme opposables … 373
B. L'intégration de la biodiversité urbaine dans la ville dense 378
Titre II Le renouvellement de l'action publique locale pour la protection de la biodiversité urbaine 385
Chapitre I. Le droit négocié dans la protection de la biodiversité urbaine..... 387
Section 1 La mobilisation du contrat pour la protection de la biodiversité urbaine 390
§1. La contractualisation des rapports entre l'État et les villes 390
A. La contractualisation des objectifs de l'action publique en faveur de la biodiversité urbaine 392
B. Les programmes étatiques d'incitation des villes pour la protection de la biodiversité urbaine 399

§2. La contractualisation des initiatives privées de protection de la biodiversité urbaine ... 406

A. L'accompagnement conventionnel des initiatives privées de végétalisation 407

B. La labellisation des démarches de protection de la biodiversité urbaine 414

Section 2 La mobilisation contractuelle de la propriété pour la protection de la biodiversité urbaine 418

§1. Les démembrements négociés au service de la protection de la biodiversité urbaine ... 420

A. L'instauration de servitudes en faveur de la biodiversité urbaine 421

B. La constitution d'obligation réelle environnementale 425

§2. La protection de la biodiversité urbaine par le contrat de fiducie québécois 430

A. L'affectation d'un patrimoine aux fins de protection de la biodiversité urbaine 431

B. La réalisation de l'affectation du patrimoine 435

Chapitre II. La prise en compte de la biodiversité urbaine par le droit financier et fiscal local 439

Section 1 L'inadéquation des modèles financiers et fiscaux à l'objectif de protection de la biodiversité urbaine 441

§1. Un modèle financier et fiscal construit sur le rendement du foncier 441

A. Un modèle économique de la propriété foncière incitant à l'artificialisation 441

B. L'assiette foncière de la fiscalité locale incitant à aménager 444

1. Typologie des dispositifs fiscaux en France et au Québec 444

2. Des dispositifs fiscaux assis sur l'aménagement 446

3. Une discordance entre l'assise d'une partie de la fiscalité locale en France et l'objectif de protéger la biodiversité urbaine 449

§2. L'adaptation marginale de la fiscalité de l'usage des sols à la protection de la biodiversité urbaine 453

A. L'incitation fiscale indirecte à la protection de la biodiversité urbaine 453

B. La discrétion des mécanismes de financement favorables à la biodiversité urbaine . 458

1. La mise en place de majorations ponctuelles de prélèvements pour financer la protection de la biodiversité urbaine 458

2. L'insuffisance quantitative et qualitative des ressources affectées 460

Section 2 La valorisation financière et fiscale de la protection de la biodiversité urbaine ... 466

§1. L'augmentation du rendement économique des écosystèmes urbains par les paiements pour services environnementaux 466

A. Les paiements pour services environnementaux et la neutralisation du rendement 467

B. La ville comme périmètre pertinent des bénéfices des services environnementaux . 472

§2. Les services écosystémiques, composante des services publics et de la prévention des risques 475

A. L'internalisation économique des services écosystémiques comme composants des services publics locaux 475
B. L'internalisation des services écosystémiques comme dispositifs de prévention des risques et d'adaptation au changement climatique 481
1. La mise en place d'une taxe associée à la protection des écosystèmes dans le cadre de la prévention des risques 481
2. Le financement de la protection de la biodiversité urbaine par l'intégration dans les mécanismes assurantiels reposant sur la solidarité nationale 483

CONCLUSION GÉNÉRALE 491

BIBLIOGRAPHIE 497

TABLE DES JURISPRUDENCES CANADA 543

TABLE DES JURISPRUDENCES FRANCE 551

TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX 561

INDEX 563

ANNEXES 565

ANNEXE I – Grille d'analyse Indice de Singapour 565

ANNEXE II : Pertinence des catégories d'aires protégées de l'UICN 569

ANNEXE III : Schémas de l'organisation juridictionnelle française et québécoise 571