

CHRONIQUE JURIDIQUE

LE POUVOIR DÉTERMINANT DU CITOYEN DANS LA PROTECTION DES MILIEUX NATURELS URBAINS

Me Jean-François Girard, corédigé en collaboration avec Me Annie Gariépy, coordonnatrice du secteur Conservation et biodiversité au CQDE

Publié dans *Urba*, vol. 25, no. 3, juin 2004

Suite à la diffusion de l'avant-projet de *Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels de Montréal*, M. Louis-Gilles Francoeur publiait récemment un article dans *Le Devoir* où il traitait de la problématique de la conservation des boisés urbains¹.

Faisant état des difficultés des municipalités à atteindre leurs objectifs de conservation qu'elles se sont fixés, il y écrivait : « Certains diront que les villes n'ont pas les moyens d'acheter tous ces boisés et qu'un zonage trop strict équivaut à les exproprier. C'est oublier que la collectivité a *droit, moralement et juridiquement, d'imposer la protection des biens publics et patrimoniaux* même si cela se traduit par des pertes économiques pour certains propriétaires qui ont spéculé sur leur valeur future »².

Dans l'état actuel de notre droit, cette déclaration est plutôt réductrice des différents outils de conservation qui existent. Dans ces circonstances nous avons jugé opportun d'apporter nos commentaires.

S'il est indéniable que la qualité de vie de nos collectivités urbaines se mesure de plus en plus à l'aune de la qualité des milieux naturels protégés, il n'en demeure pas moins que, sans expropriation et au-delà de toute considération morale, il n'est pas possible de qualifier juridiquement de « biens publics » la plupart des milieux naturels urbains.

La tenure des terres est dichotomique au Québec : soit les terres font partie du domaine public et elles sont gérées par l'État, soit elles sont privées et n'ont de bénéficiaires que le propriétaire qui les possède. Comme le mentionnait justement M. Francoeur les milieux naturels en zones urbaines et périurbaines appartiennent à la deuxième catégorie. Juridiquement, donc, les milieux naturels en terre privée ne sont pas un bien du domaine public et, bien que *moralement* ces milieux possèdent les qualités d'un patrimoine naturel *collectif*, il faut bien comprendre qu'ils demeurent partie intégrante du domaine privé. La propriété privée est une composante fondamentale de notre système de droit civil dont il est possible de tirer avantage. Préendre imposer la protection des biens publics et patrimoniaux sans compensation, comme le propose M. Francoeur, équivaut à s'attaquer à des moulins à vent.

Pour notre part, nous estimons que les propriétaires et les usagers de milieux naturels, principaux intéressés à la préservation de la qualité de leur environnement immédiat, sont par le fait même les mieux placés pour agir efficacement en ce domaine.

LES CITOYENS ONT UNE OPPORTUNITÉ D'EXERCER LEUR POUVOIR JURIDIQUE!

La réalisation d'initiatives de conservation sur les terres du domaine privé n'est toutefois pas impossible. En effet, chaque citoyen possède un pouvoir juridique individuel et puissant : le droit de propriété ! Toute personne peut exercer ses droits et protéger une parcelle du patrimoine naturel, notamment par l'acquisition.

En appliquant les principes du droit de la propriété aux objectifs de la conservation de notre patrimoine naturel, un mouvement citoyen s'est peu à peu implanté au Québec : l'*intendance privée*. Regroupés au sein d'organismes dits « de conservation », des citoyens participent directement à la conservation de ces milieux en devenant de véritables « entrepreneurs » verts. Dérivée de l'expression américaine « *private stewardship* », l'intendance privée résulte de l'engagement volontaire des acteurs de la société civile à participer directement et concrètement à des projets de conservation. Par

¹ LOUIS-GILLES FRANCOEUR, « Pour un moratoire et une politique des boisés urbains », *Le Devoir*, 30 avril 2004, p. B7.

² *Ibid.*

celle-ci, chaque propriétaire foncier et chaque citoyen possède le pouvoir de poser des gestes concrets en faveur de la conservation des milieux naturels qu'il fréquente ou de caractéristiques patrimoniales qu'il valorise. Ainsi, chacun peut s'engager à protéger la qualité de son milieu de vie et, dans cette optique, l'intendance privée se présente réellement comme un complément à la protection des milieux naturels par les acteurs étatiques.

COMMENT L'INTENDANCE PRIVÉE PEUT DEVENIR LE PIVOT DU MOUVEMENT DE CONSERVATION EN MILIEU URBAIN

Actuellement en plein essor, ce mouvement déjà relativement bien implanté dans les régions périurbaines, peut amorcer une percée significative dans nos régions métropolitaines. Pour arriver à faire du mouvement d'intendance privée une des solutions, tangible et efficace, à la problématique de la protection des milieux naturels, il ne manque que quelques initiatives.

Comme M. Francoeur le soulignait, la Ville de Montréal fait face à un problème de taille : si elle tente seule d'atteindre ses objectifs et protéger les milieux naturels significatifs sur son territoire, elle doit investir des sommes colossales puisque la seule option qui lui est offerte est l'acquisition, soit par expropriation ou de gré à gré. Or, dans l'état actuel des finances publiques, cette solution ne peut être une panacée. Ce problème est également vécu dans toutes les municipalités qui tentent de protéger les derniers milieux naturels existant sur leur territoire.

En plus de l'acquisition, les organismes de conservation ont, pour leur part, accès à une gamme diversifiée d'outils juridiques pour atteindre leurs objectifs de conservation. Servitude, bail, réserve naturelle, voilà autant de moyens de protéger des caractéristiques patrimoniales. Surtout, les organismes de conservation, et les municipalités, peuvent solliciter des dons auprès des propriétaires fonciers qui, en principe, auront alors droit à des avantages fiscaux en vertu du *Programme des dons écologiques*.

En milieu urbain, cependant, la *bataille* de la conservation s'engage avec les promoteurs immobiliers qui, pour beaucoup, détiennent les derniers milieux naturels d'intérêt. Or, les lois fiscales sont actuellement ainsi faites que le promoteur immobilier qui accepte de faire don de tout ou partie de sa propriété où se trouve un milieu naturel n'a pas droit à un traitement fiscal aussi avantageux que celui qui n'est pas promoteur. Cette *inégalité* dans le traitement fiscal des dons de biens *écosensibles* nous semble être un frein sérieux à l'accroissement de la superficie des aires protégées dans les milieux urbains.

Il nous apparaît donc urgent, compte tenu des enjeux de la conservation en milieu urbain, que les municipalités concernées, les organismes de conservation et tous les intéressés, dont M. Francoeur, unissent leur voix et leurs forces dans le but d'obtenir rapidement les modifications législatives nécessaires afin que le don de tout bien écosensible, soit-il un immeuble détenu en *inventaire* par un promoteur ou non, fasse l'objet d'un traitement fiscal qui soit un réel incitatif à la donation de biens écosensibles destinés à la conservation des milieux naturels.

Nous croyons en effet qu'une telle mesure, simple d'application, permettrait à court et moyen terme de marquer de réels gains dans la conservation des milieux naturels et autres caractéristiques patrimoniales qui se trouvent dans nos villes et agglomérations urbaines.

Biologiste et avocat spécialisé en droit de l'environnement et en droit municipal, Jean-François Girard est également président du conseil d'administration du Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE).



Faisant partie de l'équipe de droit municipal, il offre une expertise particulière aux municipalités qui désirent relever les défis du développement durable et qui veulent améliorer la qualité du milieu de vie de leurs citoyens.

En plus de publier des articles dans des revues spécialisées, il présente régulièrement des conférences et des séminaires de formation aux élus et aux groupes de citoyens dans les domaines du droit et de l'environnement.