



Notes pour une présentation à
la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur
**le projet de loi 121, Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de
la Ville de Montréal, métropole du Québec**
Hôtel du parlement, Québec, le 28 mars 2017

Table des matières

- 1. Introduction**
 - a. Présentation de l'organisme
 - b. Intérêt pour le projet de loi
 - c. Préparation du mémoire
- 2. Évaluation du projet de loi 121**
- 3. Recommandations**
 - a. Sur la métropole et les objectifs du projet de loi
 - b. Sur le Conseil du patrimoine de Montréal
 - c. Sur la délégation de responsabilités en matière de patri
 - d. Sur la société montréalaise dans le gouvernement de la métropole

Annexes :

- A. Exemples d'instances consultatives en matière de patrimoine auprès de métropoles et de gouvernements
- B. Note sur le projet de loi 122 visant à reconnaître les municipalités comme gouvernement de proximité
- C. Résolution du 2 juin 2004 de l'Assemblée générale d'Héritage Montréal relative aux instruments et aux instances de protection du patrimoine montréalais

I. Introduction

a. Présentation de l'organisme

Promouvoir et encourager la protection de l'héritage historique, architectural, naturel et culturel des collectivités de la province de Québec (Lettres patentes, Héritage Montréal, 15 X 1975)

Fondé en 1975 par des citoyens, Héritage Montréal est un organisme à but non lucratif et indépendant qui réalise sa mission de portée nationale, métropolitaine et locale par l'éducation, la sensibilisation, la recherche et l'intervention au service du patrimoine, de l'aménagement et, ainsi, d'un modèle de développement qui comprend les dimensions culturelles et identitaires illustrées par le patrimoine bâti et paysager.

Héritage Montréal emploie une définition du patrimoine centrée sur le lieu réel, fondée sur sa mission et sur des références nationales et internationales – lois du Québec;

chartes du Conseil international des monuments et sites (ICOMOS); conventions et recommandations de l'UNESCO. Elle regroupe cinq dimensions :

- **le construit** (immeubles, aménagements paysagers, ouvrages d'art);
- **le paysage** (organisation du territoire, caractère des quartiers et ensembles, vues);
- **le mémoriel** (commémoration, usages, toponymie, patrimoine immatériel);
- **l'archéologique** (traces des activités humaines, vestiges);
- **le naturel** (géologie, relief, plans d'eau, bois, habitats, monuments de la nature).

Par ailleurs, Héritage Montréal promeut l'excellence en matière de développement durable urbain ou territorial qui repose sur les cinq principes suivants :

- i. **Recevabilité et pertinence des propositions**
- ii. **Prise en compte du patrimoine et contexte urbain**
- iii. **Exemplarité, cohérence et crédibilité du processus**
- iv. **Innovation et potentiel de solution inspirante**
- v. **Durabilité et legs pérenne auprès de la prochaine génération (+25 ans)**

Héritage Montréal œuvre auprès des acteurs et décideurs de tous ordres, des petits propriétaires jusqu'aux grandes sociétés et responsables publics, pour contribuer à la meilleure reconnaissance et mise en valeur du patrimoine et du paysage comme porteurs d'identité et de mémoire, dans le cadre d'un développement urbain et territorial qui inclut la participation de la population par des processus crédibles éclairés.

b. Intérêt pour le dossier

Héritage Montréal s'intéresse à la présente consultation de par le contenu du projet de loi, notamment les articles 4, 5, 7, 25, 26, 27 et 30.

Par ailleurs, en décembre 1994, nous avons eu l'occasion de répondre aux questions de la Commission de l'Assemblée nationale sur l'aménagement du territoire relativement aux demandes de l'administration de la Ville de Montréal pour modifier ses obligations de consultation publique dans la foulée de l'abrogation du règlement municipal créant le Bureau de consultation de Montréal.

A ce titre, Héritage Montréal s'intéresse aussi à la façon dont le projet de loi affecte la capacité du Conseil du patrimoine de Montréal de contribuer aux décisions de Montréal, métropole du Québec, comme nous l'avons manifesté précédemment auprès de la Commission au sujet du projet de loi 122 et de son effet sur la capacité réelle de l'Office de consultation publique de Montréal.

c. Préparation du mémoire

Ce mémoire a été préparé par l'équipe interne et le Comité patrimoine et aménagement (COPA) d'Héritage Montréal. Son contenu repose sur les principes, actions, propositions et réflexions de l'organisme qui, depuis plus de 40 ans, relativement aux outils et aux stratégies pertinentes pour la protection, la mise en valeur et l'enrichissement du patrimoine de la métropole.

2. Évaluation du projet de loi 121

«Protection du patrimoine culturel»: le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent;

Loi sur le développement durable du Québec, 2006 – article 6. k)

Héritage Montréal a examiné le projet de loi 121 à la lumière de ses principes et considérations statutaires mais aussi de considérations découlant de lois d'application plus large comme la *Loi sur le patrimoine culturel* (2012) la *Loi sur le développement durable* (2006) qui vise explicitement à «instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable», loi dont l'article 6 établit la protection du patrimoine culturel comme principe de développement durable, une position d'avant-garde qui distingue le Québec parmi les états à l'échelle internationale.

- **Article 1** : Présent depuis le XIXe siècle et répondant aux demandes que la communauté montréalaise avait adressées par pétition à la législature, le titre de «Charte» possède en soi une valeur civique et historique qui correspond à des textes équivalents pour d'autres métropoles nord-américaines, dont on ne comprend pas tellement qu'il soit ainsi changé.
- **Articles 4, 5 et 30** : Bien que cela n'apparaisse pas de manière transparente et explicite, ces articles visent l'abolition du Conseil du patrimoine de Montréal ce qui préoccupe vivement Héritage Montréal. Fruit d'une proposition amenée avec celle de l'Office de consultation publique dans le cadre de la réforme municipale de 2000, Héritage Montréal croit qu'une telle instance doit non seulement être préservée et nommée dans la loi constitutive de la Ville de Montréal, mais aussi qu'elle doit y être renforcée en y énonçant sa mission d'accompagnement de la Ville de Montréal, voire de l'agglomération, dans la mise en œuvre des lois relatives au patrimoine culturel et naturel sur son territoire. Cependant, nous croyons que la future charte de la Ville de Montréal doit se concentrer sur la pérennité et l'utilité d'une telle instance dans un cadre d'un contrat de confiance entre le Québec et sa métropole, non pas se substituer aux élus de la métropole pour en déterminer les modalités plus techniques. Si l'on en juge par les exemples d'autres métropoles, voire du gouvernement du Québec lui-même, la présence de telles instances expertes et consultatives fait partie de l'ADN des gouvernements métropolitains modernes, de même que leur intégration dans le processus décisionnel, voire leur dotation en secrétariat et en ressources qui leur permet de jouer pleinement leur rôle de conseil.
- **Articles 25, 26 et 27** : La délégation de responsabilités de mise en œuvre des lois du Québec relatives au patrimoine n'est pas une nouvelle affaire. En fait, elle existait dans la *Loi sur les biens culturels* et se retrouve aussi dans l'actuelle *Loi sur le patrimoine culturel*. En ce sens, Héritage Montréal s'explique mal que le projet de loi 121 propose de telles mesures. Nous notons cependant l'exigence du respect, dans

la proposition, des plans de conservation adoptés par le Ministre en vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel*, une mesure pertinente mais dont l'interprétation pourrait être difficile compte tenu des conflits d'intérêt que la Ville de Montréal vit tant par sa fiscalité que par sa nature de propriétaire de nombreux édifices ou sites patrimoniaux touchés par ces mêmes plans. Par ailleurs, la proposition d'un article 179.7 avec pour seule exigence de faire rapport quinquennal au ministre de l'application de la délégation de responsabilités en matière de patrimoine, nous semble nettement insuffisante tant par la durée du cycle de suivi que par l'exclusion de la société montréalaise de ce qui devrait être un processus régulier et collaboratif pour améliorer l'état du patrimoine de la métropole.

3. Recommandations

a. Sur la métropole et les objectifs du projet de loi

Héritage Montréal demande qu'un préambule ou article 1 soit ajouté au projet de loi qui s'inspire des articles 1 de la afin d'exprimer les objectifs du projet de loi 121 et donner une orientation quant à ce que le législateur entend par «métropole» considérant que cette expression peut référer au moins à la Ville comme à l'agglomération dans l'esprit de la société.

b. Sur le Conseil du patrimoine de Montréal

Héritage Montréal demande que le projet de loi 121 soit modifié par le retrait de son article 4 et son remplacement par un article précisant nommément le maintien du Conseil du patrimoine de Montréal et des autres conseils consultatifs ciblés – Conseil des Montréalaises, Conseil jeunesse de Montréal, Conseil interculturel de Montréal (dont l'administration de la Ville de Montréal a exprimé, par un communiqué publié le 20 février, la volonté de les pérenniser sans manifester de volonté équivalente à l'égard du Conseil du patrimoine), et établissant le pouvoir de la Ville de Montréal de se doter d'autres conseils consultatifs. Héritage Montréal demande également que le projet de loi incorpore une référence à la mission du Conseil du patrimoine comme conseiller de l'administration en matière d'application et le suivi des lois, des politiques, des plans et des stratégies eu égard au patrimoine ainsi que le besoin, à ce titre de la doter d'un soutien administratif et professionnel adéquat.

c. Sur la délégation de responsabilités en matière de patrimoine

Héritage Montréal demande que la mesure soit retirée au profit d'ententes administratives portant sur des sujets ou des territoires spécifiques et que la mécanisme de suivi soit modifié pour passer d'un cycle quinquennal à un cycle biennal et pour inclure la possibilité que la population de la métropole puisse s'exprimer sur le projet de rapport de mise en oeuvre; par exemple, à l'occasion d'audiences du Conseil du patrimoine de Montréal.

d. Sur la société montréalaise dans le gouvernement de la métropole

Héritage Montréal demande que le projet de loi reconnaisse la société montréalaise comme partenaire du développement de la métropole, notamment par la voie des processus de consultations menés par l'Office de consultation publique de Montréal ainsi que les diverses formes de collaboration et de concertation actives sur le territoire, notamment les Tables de concertation du Vieux Montréal et du Mont-Royal constituées par la Ville de Montréal en collaboration avec la société civile dans le contexte de la mise en œuvre de statuts patrimoniaux nationaux établis par le gouvernement en vertu des lois sur le patrimoine. Il serait également pertinent que de tels exercices de concertation et de prospective puissent être reconnus sur des sujets thématiques comme la réaffectation du domaine institutionnel patrimonial de la métropole, les stratégies d'usages transitoires ou la fiscalité incitative compte tenu du besoin d'innovation que requièrent urgemment ces sujets.

Annexe A

Exemples d'instances consultatives en patrimoine auprès de métropoles et de gouvernements

Autorité	Instance conseil	Créée par	Création (précurseur)
Montréal	Conseil du patrimoine de Montréal	Charte de la Ville de Montréal	2002 (1962)
Québec	Commission d'urbanisme et de conservation	Charte de la Ville de Québec	2009 (1947 ?)
Toronto	Heritage Toronto	OSBL de la Ville de Toronto	2000 (1949)
Calgary	Calgary Heritage Authority	Loi spéciale de la législature de l'Alberta	2000 (1985)
Vancouver	Vancouver Heritage Commission	Section «Heritage Commission» dans la Charte de la Ville	?
Ottawa		Municipal Act City of Ottawa Act	1999
New York	NY Landmarks Preservation Commission	City Charter	1965
Chicago	Commission on Chicago Landmark	?	1968
Philadelphie	Historical Commission	Home Rule (1949)	1990
Détroit	Historic District Commission	City Ordinance 161-H	1976
Boston	Boston Landmarks Commission	Act of the Commonwealth of Massachusetts	1975
Paris	Commission du Vieux Paris	Conseil municipal	2003 (1897)
Gouvernement du Canada	Commission des lieux et monuments historiques	Loi sur les lieux et monuments historiques	1953 (1919)
Gouvernement du Québec	Conseil du patrimoine culturel du Québec	Loi sur le patrimoine culturel	2012 (1922)
Gouvernement des États-Unis	Advisory Council on Historic Preservation	Historic Preservation Act	1966
Gouvernement de la France	Commission nationale de l'architecture et du patrimoine	Loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine	2016 (1790)

Annexe B

Note sur le projet de loi 122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*

Montréal, le 22 février 2017

Monsieur Pierre Michel Auger
Député de Champlain et président de la Commission de l'aménagement du territoire
Assemblée nationale du Québec
Par courriel cat@assnat.qc.ca

Objet : Projet de loi 122

Monsieur le Président,

Héritage Montréal est un organisme indépendant, fondé en 1975 sous les lois du Québec pour encourager et promouvoir la protection et la revitalisation du patrimoine historique, architectural, naturel et culturel des communautés du Québec. Notre action porte sur le patrimoine mais aussi sur l'aménagement et l'urbanisme ainsi que sur les processus consultatifs et participatifs qui peuvent contribuer à sensibiliser les acteurs aux enjeux et opportunités de cette protection et revitalisation.

Nous avons contribué aux réflexions de la société montréalaise qui ont inspiré la création de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) et le Conseil du patrimoine de Montréal, deux instances aujourd'hui établies dans la Charte de la Ville de Montréal. Héritage Montréal a aussi contribué aux travaux pour la modernisation bien attendue de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et appuie la demande d'une politique nationale d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Notre Comité Patrimoine et Aménagement a examiné le projet de loi 122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, actuellement à l'étude par la Commission de l'aménagement du territoire. Cet examen s'est fondé sur les cinq principes d'excellence en développement adoptés par notre Assemblée générale – 1. Recevabilité; 2. Prise en compte du patrimoine et du contexte; 3. Exemplarité du processus; 4. Innovation; 5. Pérennité et enrichissement durable du patrimoine.

Suite à cet examen, notre Conseil d'administration, réuni ce 22 février à Montréal, a souhaité vous transmettre les commentaires et recommandations suivantes :

Sur le **patrimoine**, Héritage Montréal

- Suggère que les principes de la *Loi sur le développement durable*, qui comprennent la protection du patrimoine culturel, soient explicitement inclus ou mentionnés dans les attendus du projet de loi;
- Note avec intérêt la proposition contenue à l'article 10 du projet de loi d'établir l'outil d'une inscription au registre foncier d'un avis de détérioration identifiant des travaux à effectuer et permettant d'initier une démarche d'expropriation;

- Note avec intérêt la proposition contenue à l'article 13 du projet de loi de rehausser substantiellement les amendes relatives aux démolitions non autorisées, notamment dans le cas d'immeubles d'intérêt patrimonial potentiel ou reconnu;
- Suggère que l'article 10 soit bonifié en incluant, sous l'ajout d'un article 145.41.1 à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, de « 1° – la désignation de l'immeuble concerné et, le cas échéant, son intérêt patrimonial, ainsi que les nom et adresse de son propriétaire.»;
- Suggère que la définition de «zone de requalification» formulée à l'article 3 du projet de loi soit bonifiée en incorporant la notion de revitalisation et mise en valeur du patrimoine; par exemple, avec la formulation suivante «*Une telle zone vise un territoire que le conseil estime devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation, de revitalisation et mise en valeur du patrimoine ou de densification, dans une perspective de développement durable et d'aménagement de qualité du territoire.*».

Sur la **consultation publique**, Héritage Montréal

- Rappelle que l'abolition de l'approbation référendaire proposée à l'article 27 du projet de loi 122 affecte notamment le patrimoine puisque celui-ci constitue l'un des motifs pour l'application de ce mécanisme d'approbation ou d'autres mécanismes consultatifs prévus à la Charte de la Ville de Montréal, notamment l'article 89 de cette charte;
- Rappelle que, malgré les perceptions autres, le recours à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) demeure largement facultatif à Montréal, que les rapports et recommandations de ses consultations ne sont pas l'objet d'une obligation de réception formelle et motivée par le Comité exécutif de la Ville de Montréal assortie d'un mécanisme transparent de suivi, et que l'adhésion des arrondissements montréalais à la politique montréalaise de consultation et de participation reste, elle aussi, facultative;
- Demande que l'application de l'article 27 du projet de loi soit différée ou conditionnelle à l'établissement dans la Charte de la Ville de Montréal, d'une obligation pour la Ville et pour les arrondissements de recourir à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), sur certains objets dont la transformation de sites ou ensembles patrimoniaux, et d'un mécanisme crédible et efficace de suivi des consultations publiques;
- Suggère que le mécanisme d'approbation référendaire soit maintenu comme mécanisme en amont pour établir la recevabilité du principe d'un projet plutôt que, comme c'est actuellement le cas, mécanisme d'approbation en fin de parcours, et que la géométrie des zones soit flexible et modulable en fonction des enjeux soulevés par le projet, notamment l'intérêt collectif ou patrimonial du site.

Nous remercions les membres de la Commission de l'aménagement du territoire de leur attention pour ces commentaires et recommandations et demeurons à votre disposition pour toute information complémentaire utile aux travaux de la Commission sur ce projet de loi.

Le directeur des politiques, Dinu Bumbaru C.M.

Annexe C

Résolution du 2 juin 2004 de l'Assemblée générale d'Héritage Montréal relative aux instruments et aux instances de protection du patrimoine montréalais

Considérant la richesse, la qualité et la diversité du patrimoine montréalais et les menaces dont il est constamment l'objet, et

Considérant les progrès notoires réalisés grâce à la collaboration des différents acteurs publics, privés et associatifs dans l'établissement d'un cadre cohérent de gestion du patrimoine sur le territoire de la Ville de Montréal,

L'Assemblée générale d'Héritage Montréal demande

Que le Plan d'urbanisme, la future politique du patrimoine, le Conseil du patrimoine de Montréal et l'Office de consultation publique de Montréal soient protégés dans le cadre de la réorganisation anticipée des structures municipales suite à la loi 9, et

Que ces instruments demeurent effectifs sur l'ensemble du territoire de l'actuelle Ville de Montréal afin de maintenir une exigence de qualité et d'assurer la cohérence des interventions en matière de protection du patrimoine bâti, historique / commémoratif, paysager, archéologique et écologique.

Notes :

- La loi 9 dont il est fait mention ici est la *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*, adoptée en 2003. L'objectif recherché par cette résolution d'Héritage Montréal était d'assurer la cohérence – et non pas l'uniformité – des actions en matière de patrimoine à l'échelle de l'île de Montréal, territoire actuel de l'agglomération de Montréal tel que défini par la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* adoptée en 2004.
- En 2017, force est de constater que des instances comme le Conseil du patrimoine de Montréal et l'Office de consultation publique de Montréal pourrait être utile en mettant leur expertise à la disposition de l'ensemble de l'agglomération, non seulement de la Ville de Montréal, compte tenu des enjeux de patrimoine et d'aménagement qui vont au-delà du seul territoire de la Ville de Montréal; par exemple, l'avenir des propriétés de communautés religieuses d'intérêt patrimonial, du mont Royal, des noyaux villageois anciens ou des paysages riverains.