

An aerial photograph of a river valley. A large suspension bridge spans the river in the upper portion. A road with multiple lanes curves along the right bank of the river. In the lower portion, a large building with a prominent steeple is visible, surrounded by other buildings and greenery. The entire image has a green tint.

# A

CAT – 057M  
C.P. – P.L. 122  
Gouvernements  
de proximité

# P

# ACTION PATRIMOINE

Mémoire présenté par Action patrimoine dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques 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.

23 février 2017

## ACTION PATRIMOINE

Action patrimoine est un organisme privé à but non lucratif qui oeuvre depuis 1975 à protéger, à mettre en valeur et à faire connaître le patrimoine bâti et les paysages culturels du Québec.

Nous croyons fermement qu'ils contribuent à l'identité collective et participent à la qualité de vie des citoyens.

Pour remplir pleinement notre mission, nous menons des actions d'éducation, d'édition et d'intervention auprès des citoyens, des institutions et des gouvernements.

Action patrimoine considère que la Loi sur le patrimoine culturel et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme sont les deux principaux outils législatifs qui encadrent la protection du patrimoine bâti et des paysages culturels du Québec.

# ACTION PATRIMOINE

## RÉSUMÉ

Action patrimoine souligne l'importance de reconnaître les municipalités à titre de gouvernements de proximité. L'octroi de pouvoirs supplémentaires en matière d'urbanisme leur offrira, conformément à certaines propositions de ce projet de loi, un levier plus important pour intervenir adéquatement sur leurs territoires et par le fait même, mieux protéger et mettre en valeur le patrimoine bâti. Nous estimons que cette augmentation des pouvoirs vient toutefois avec des responsabilités augmentées.

La proposition du projet de loi visant une obligation formelle pour le gouvernement de consulter le milieu municipal lors de l'élaboration de ses orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire nous semble des plus naturelles. Nous accueillons aussi favorablement les nouvelles obligations en matière de transparence. Cette exigence est nécessaire puisqu'elle est liée à la participation citoyenne qui assure une saine démocratie et, par le fait même, la représentativité des choix collectifs en termes d'aménagement du territoire. Malgré cette intention de favoriser l'accès à l'information et la participation citoyenne, l'actuel projet de loi prive les citoyens d'un recours important avec sa proposition de supprimer l'obligation pour les municipalités de soumettre à l'approbation référendaire ses règlements d'urbanisme sans prévoir un mécanisme alternatif.

L'insertion des articles associés au pouvoir général de taxation nous semble une façon, pour les municipalités, de diversifier leurs revenus, allégeant ainsi leur dépendance aux revenus fonciers. Nous constatons régulièrement que la démolition de bâtiments d'intérêt se fait aux dépens d'une densification qui augmente ainsi les revenus de ces dernières. À priori, cette ouverture nous semble bénéfique à la qualité du cadre bâti.

Il faut souligner aussi que les municipalités se trouvent, d'une certaine façon, dans une situation de conflit d'intérêts. D'un côté, elles ont une plus grande responsabilité quant à l'aménagement de leur territoire tout en restant tributaires des revenus associés à sa densification. Ainsi, le projet de loi 122 doit considérer le juste équilibre entre l'autonomie et les normes d'encadrement, et ce, au bénéfice de la qualité de vie des citoyens et citoyennes du Québec.

Finalement, nous croyons que ces réflexions devraient servir à établir les prémisses d'une politique nationale d'aménagement du territoire. Le projet actuel aborde des questions qui y sont intimement liées. Toutefois, il n'est, à aucun endroit, directement question du patrimoine ou de la nécessité de la connaissance du territoire au préalable.

Les enjeux et les propositions associées au domaine d'expertise d'Action patrimoine sont soulevés ci-dessous.

# ACTION PATRIMOINE

## ENJEUX & RECOMMANDATIONS

### **Accès à l'information et processus consultatifs**

Le projet de loi prévoit de nouvelles obligations en matière de transparence. Pour ce faire, il est proposé que le gouvernement pourra, par règlement, déterminer les renseignements que toute municipalité a l'obligation de diffuser, en format ouvert, sur un support informatique permettant leur réutilisation. De plus, une municipalité souhaitant délimiter dans son plan d'urbanisme une zone de requalification sera dans l'obligation d'adopter une politique d'information et de consultation. Action patrimoine est heureux de constater que des mesures sont prises afin de mettre de l'avant la transparence par les municipalités. Nous considérons que la participation citoyenne doit s'inscrire, au même titre que l'accès à l'information et la consultation, dans ces nouvelles obligations. Pour ce faire, une réflexion globale devrait être effectuée afin de statuer sur les éléments qui constitueront une saine démocratie participative, et du même fait, à un meilleur aménagement de notre territoire.

De plus, conformément à l'article 83 de la Loi sur le patrimoine culturel, le rôle du Conseil du patrimoine culturel du Québec comporte celui de tenir des consultations publiques sur les projets de déclaration de sites patrimoniaux par le gouvernement et, à la demande du ministre, sur toute question que celui-ci lui réfère. Étant donné que ces consultations touchent des éléments du territoire qui sont également visés par l'actuel projet de loi, les dispositions proposées concernant les processus consultatifs et participatifs devraient être communicants avec les démarches similaires du Conseil.

### **Suppression de l'approbation référendaire**

La proposition de supprimer l'obligation de soumettre à l'approbation référendaire les règlements d'urbanisme soulève différentes questions. Action patrimoine reconnaît que dans certaines situations, dans l'optique d'un projet à échelle nationale, certains groupes locaux sont en mesure de bloquer des projets. À cet effet, plusieurs connaissent ce qu'on surnomme le phénomène « pas dans ma cour ». Toutefois, cette abolition complète, telle que présentée dans le projet de loi, aurait pour effet de priver le public d'une voix sur son milieu de vie. Action patrimoine considère qu'il faudrait réaliser une étude analysant l'impact des référendums sur le milieu avant de statuer sur la question.

Tout récemment, Action patrimoine s'est impliqué dans un dossier de sauvegarde dans lequel un référendum a eu lieu. Les citoyens de Saint-Jean-sur-Richelieu ont voté contre un changement de zonage qui autoriserait un projet de développement immobilier qui impliquait la démolition d'une église moderne d'intérêt patrimonial. Suite au référendum, le promoteur a sondé la population : il retravaille actuellement ses plans afin de bonifier le projet et conserver l'édifice patrimonial plutôt que d'en faire une tabula rasa.

## ACTION PATRIMOINE

Action patrimoine est d'avis qu'une des pistes de réflexion réside dans le mécanisme de consultation, qui est à revoir. Il faut songer aux différents aspects qui entrent en jeu, soit l'importance du référendum dans la décision finale, la nature des questions posées, les mises en contexte, la concertation en amont, l'ampleur et l'importance relative du projet, la taille relative des groupes d'opposition, les zones de consultations, les mécanismes de médiation, la récupération politique des débats, etc. Une participation citoyenne éclairée contribue inéluctablement à l'évolution positive de la forme urbaine.

Pour ce faire, il ne faut pas sous-estimer l'importance d'un processus communicationnel rigoureux. Pour que cette participation soit éclairée, il faut une information adéquate et diffusée à temps, qui table sur une vision partagée par la Ville et les citoyens. On ne perd toutefois pas de vue le fait que la ville et ses professionnels peuvent avoir une opinion d'experts qui n'est pas toujours partagée par la population. Ainsi, Action patrimoine considère qu'aucune entité ne devrait avoir des pouvoirs unilatéraux. Nous croyons qu'il faudrait envisager une modulation de la proposition en fonction de divers critères à établir. Pour ce faire, des précédents et des mécanismes utilisés ailleurs devraient être étudiés afin d'arriver à respecter le processus de collaboration ville/citoyens dans le choix final des projets. Un accompagnement devrait également être offert aux municipalités pour favoriser les bonnes pratiques lorsque vient le moment de préparer des consultations liées à l'aménagement du territoire.

La nouvelle obligation pour les municipalités souhaitant modifier ou réviser leur règlement de zonage ou de lotissement d'une manière qui change significativement les normes applicables sur un territoire compris dans une zone de requalification devra rendre publique une analyse des effets probables de ces nouvelles normes. Action patrimoine pense que les facteurs énoncés devraient être plus précis. On y mentionne les effets potentiels sur les plans social, économique et environnemental. On devrait spécifier, par exemple, l'analyse des facteurs urbains, de transport et de l'évolution historique du territoire. Nous croyons aussi que la notion de « modification significative » est une notion subjective qui fait place à l'interprétation. À ce titre, nous sommes d'avis qu'un accompagnement par le gouvernement, combiné à des lignes directrices claires, devrait être offert aux municipalités. Par le fait même, il devrait identifier le rôle que devrait jouer le palier de gouvernement intermédiaire qu'est la MRC dans ce soutien et cet encadrement.

### **Mesures pour contrer la négligence et les démolitions illégales**

La négligence est une des principales menaces à la sauvegarde et à la mise en valeur du patrimoine bâti. Action patrimoine est témoin de multiples cas où des propriétaires négligent ou laissent totalement à l'abandon leurs propriétés qui, après plusieurs mois et années sans entretien adéquat doivent être démolies. Dans bien des cas, ce n'est pas faute de moyens financiers, mais bien par l'absence de volonté. Ainsi, nous accueillons favorablement l'augmentation et la diversification des pouvoirs concernant les propriétaires dont la négligence peut mener à la détérioration ou même à la démolition d'un

## ACTION PATRIMOINE

édifice patrimonial. Bien que l'éducation et la sensibilisation soient au cœur de la préservation du patrimoine, nous voyons les mesures punitives comme des outils complémentaires importants. Le projet de loi prévoit notamment l'inscription sur le registre foncier d'un avis de détérioration. Il prévoit aussi la possibilité pour une municipalité d'acquiescer, de gré à gré ou par expropriation, tout immeuble à l'égard duquel un avis de détérioration a été inscrit sur le registre foncier depuis au moins 60 jours et sur lequel les travaux exigés dans cet avis n'ont pas été effectués.

Contrairement au projet de loi 109, le projet de loi 122 ne propose pas la possibilité de prescription d'une amende pour une récidive dans le cas de règlements concernant la détérioration de bâtiments due au défaut d'entretien, à un usage abusif ou à des manœuvres de dégradation ou la modification de bâtiments résidentiels. Ces montants s'additionnent aux coûts des travaux jugés nécessaires qui sont à la charge du dudit propriétaire. Une mesure semblable devrait être applicable par l'ensemble des municipalités du Québec.

Action patrimoine considère que la démolition d'un édifice patrimonial est intimement liée à son projet de remplacement. Nous trouvons inquiétante la modification de l'article 148.0.4 de la LAU qui permettrait d'exiger la production d'un programme préliminaire de réutilisation du sol dégagé après que le comité a rendu une décision positive relativement à la demande d'autorisation de démolition plutôt qu'avant. En effet, nous jugeons que cette information est essentielle pour que le comité de démolition puisse prendre une décision éclairée à savoir si l'édifice visé peut être démoli ou non, elle devrait donc être obligatoire.

Considérant ces aspects, il ne serait pas plus pertinent d'abroger l'article 148.0.11 de la LAU tel que proposé dans le projet de loi à l'article 12 :

148.0.11 Le comité doit, en outre, refuser la demande d'autorisation si le programme préliminaire de réutilisation du sol dégagé n'a pas été approuvé ou si les frais exigibles n'ont pas été payés.

Action patrimoine voit positivement l'intention d'augmenter les sanctions associées à la démolition d'un immeuble sans autorisation du comité ou à l'encontre des conditions d'autorisation. En effet, le passage des amendes entre 5000 \$ à 10000 \$ à entre 25000 \$ et 250000 \$ donne un levier aux municipalités. Ceci dit, tel que proposé dans le cadre du projet de loi 109, Action patrimoine propose de considérer une amende relative à la valeur de la propriété, incluant la valeur du terrain qui pourrait osciller entre 100 et 200 % de cette valeur. Considérant que, par exemple, 250000 \$ est peu cher payé si le propriétaire envisage un projet de remplacement à plus haute densité, ce dernier pourrait considérer l'amende comme un coût associé à son projet plutôt qu'une mesure dissuasive.

# ACTION PATRIMOINE

## **Modification de la loi sur les cités et les villes**

Le projet de loi propose la modification du système de pondération et d'évaluation des offres dans le cas de l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels. Il offre maintenant la possibilité aux villes de moduler le système de pointage qualitatif pour évaluer les appels d'offres professionnels. Nous accueillons favorablement ce système qui permet une plus grande place aux considérations qualitatives en regard du prix. Cette proposition pourrait être davantage balisée puisque la modulation possible est vaste (entre 0 et 50). Plus le facteur est bas, plus la différence entre une mauvaise et une bonne note qualitative serait marquée. Ainsi, Action patrimoine croit qu'un facteur de majoration plus bas serait bénéfique en regard de la qualité des études qui agiront à titre de référence pour les interventions sur le territoire. Cependant, le projet de loi permet également de soustraire au processus d'analyse qualitative les services professionnels pour lesquels la municipalité demande une soumission, seul le prix serait alors pris en compte.

Action patrimoine considère ce scénario inquiétant puisqu'il pourrait mener, par exemple, à des études de caractérisation patrimoniale, des études d'impacts ou des plans de développement de mauvaise qualité. En effet, un système trop compétitif basé uniquement sur le coût peut favoriser des études où le temps de travail alloué est diminué au maximum. Les approches proposées deviennent alors standardisées et plutôt conservatrices, et les études, vite caduques. De surcroît, le coût réel d'un travail de qualité sensible au territoire n'est pas assumé par le donneur d'ouvrage. Le système d'évaluation des offres de services influence les approches proposées (qui deviennent standardisées) et fait en sorte que le donneur d'ouvrage ne paie pas le prix d'un travail de qualité sensible au territoire. Dans le cas particulier du patrimoine bâti, le plus bas prix ne devrait jamais être un critère. C'est ce qui a amené tant d'interventions désastreuses, effectuées par des intervenants peu compétents pour ce bâti ancestral qui possède des caractéristiques propres.

# ACTION PATRIMOINE

## **Modification de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles**

Action patrimoine est préoccupé par la protection des paysages agricoles et urbains. Les terres ancestrales, souvent situées en zone urbanisée ou à proximité, subissent une pression indue pour l'étalement urbain. Une pratique que les municipalités de toutes tailles depuis des décennies ne semblent pouvoir limiter malgré une volonté de développement durable et de densification. La Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ) est en quelque sorte un gardien nécessaire pour analyser, en toute impartialité, les demandes de modifications du territoire agricole. Nous croyons que cet organisme possède une vision à long terme du territoire agricole québécois qui confirme sa pertinence.

Plusieurs articles du projet de loi 122 ont une incidence directe sur la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et la Commission de protection du territoire et des activités agricoles (CPTAQ). L'article 185 du projet de loi, qui stipule que « le gouvernement peut en outre prévoir, par règlement, les cas où l'utilisation de lots à une fin autre que l'agriculture est permise sans autorisation de la Commission », remet en question le rôle de la CPTAQ, laquelle ne serait plus nécessaire pour l'introduction de certains usages non agricoles en zone verte. Ainsi, nous croyons que le rôle de la CPTAQ ne devrait pas être remis en question dans cette perspective.

## **Définition des rôles et cohérence interministérielle**

Action patrimoine considère que le projet de loi actuel est une occasion de clarifier non seulement le rôle entre le gouvernement et les municipalités, mais également celui des MRC, plus spécifiquement en matière d'aménagement du territoire et de gestion du patrimoine.

De plus, tel que mentionné dans son mémoire présenté dans le cadre du renouvellement de la politique culturelle, Action patrimoine insiste sur l'importance d'une cohérence interministérielle et considère que le projet de loi pourrait indiquer un engagement à cet égard. Nous témoignons régulièrement de situations où les enjeux reliés à la sauvegarde et à la mise en valeur du patrimoine bâti touchent à la fois le ministère des Affaires municipales, des Transports, de la Culture et de l'Agriculture.

# ACTION PATRIMOINE

Ont contribué à ce mémoire :

## **Les membres du conseil d'administration**

Alexandre Laprise, administrateur

Architecte

Isabelle Laterreur, vice-présidente

Urbaniste

Louise Mercier, présidente

Gestionnaire culturelle

Johanne Tremblay, administratrice

Muséologue

Émilie Vézina-Doré

Directrice générale