

A

CCE- 005M
C.P. - PL 69
Patrimoine
culturel

P

ACTION PATRIMOINE

Mémoire présenté par Action patrimoine dans le
cadre des consultations particulières et auditions
publiques sur le projet de loi n° 69, Loi modifiant la
Loi sur le patrimoine culturel et d'autres
dispositions législatives

24 novembre 2020

ACTION PATRIMOINE

RÉSUMÉ

Action patrimoine accueille favorablement la démarche menant au projet de loi n^o 69, Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions législatives. Nous nous réjouissons de la consultation des organismes en patrimoine menée parallèlement à ce projet et espérons que les discussions et les recommandations effectuées par le milieu trouveront la place qui leur revient dans les modifications qui seront apportées à Loi sur le patrimoine culturel (LPC). Au regard des derniers événements et de la gestion au cas par cas du patrimoine bâti, il apparaît cependant pertinent et nécessaire d'aller un peu plus loin que les modifications proposées et d'envisager une refonte globale.

Action patrimoine prône depuis plusieurs années que la gestion, la protection et la valorisation du patrimoine bâti et des paysages culturels québécois doivent être envisagées dans une perspective d'aménagement du territoire. Pour ce faire, nous sommes d'avis que le Québec doit se doter d'une vision claire et cohérente et que cette dernière doit être intégrée dans une politique du patrimoine gouvernementale.

Nous sommes également convaincus que le processus entourant l'abrogation d'une citation patrimoniale doit être encadré par la LPC et ainsi éviter les démolitions irréfléchies. À cet effet, nous saluons la volonté d'octroyer plus de pouvoir aux municipalités régionales de comtés (MRC). Toutefois, pour éviter la situation actuelle vécue par les municipalités, il est primordial que les modifications s'accompagnent de subventions pour assurer que les moyens humains et financiers permettent d'assumer ces responsabilités.

Ensuite, nous croyons que les questions relatives aux inventaires et à l'abolition des plans de conservation auraient eu avantage à être développées avec le milieu du patrimoine, et ce, en amont du projet de loi. Une réflexion sur l'uniformité des inventaires, une vraie considération du patrimoine moderne, mais également la méthode d'analyse selon des grilles d'évaluations doivent impérativement se faire en concertation avec le milieu. Dans cette perspective, le remplacement des plans de conservation par des grilles suscite certaines préoccupations de notre part, notamment quant à leur application et à leur contenu.

Finalement, le projet de loi devrait être l'occasion de réviser les outils de protection des paysages culturels. Rappelons que la démarche introduite à la LPC en 2012 n'a mené à ce jour à aucune désignation officielle de paysage culturel, ce qui traduit la lourdeur du processus pour les municipalités qui souhaitent l'entamer. Pourtant, le Québec regorge de paysages exceptionnels qui doivent d'être protégés.

Action patrimoine exprime sa volonté claire d'agir en partenaire des autorités gouvernementales et de contribuer à la mise en œuvre des moyens et des outils qui permettront de mettre en valeur et de faire connaître le patrimoine bâti et les paysages culturels du

ACTION PATRIMOINE

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction.....	5
1.1 Présentation d'Action patrimoine	5
1.2 Démarche pour le dépôt du mémoire	6
2. Enjeux.....	7
2.1 Vision	7
2.2 Responsabilités des ressources des MRC et des municipalités.....	9
2.2.1 Pouvoir d'abroger une citation pour une municipalité ou une MRC (art. 38, modifiant art. 119 LPC)	9
2.2.2 Mesure pour prévenir les démolitions : le règlement d'entretien (art. 145.41 de la LAU)	10
2.2.3 Pouvoir de désaveu des MRC à l'égard d'une démolition (art. 87, ajoutant art. 148.0.20.1 à la LAU).....	11
2.2.4 Règlement de démolition de la Ville de Québec (art. 93 du projet de loi, modifiant art. 96 de la Charte de la Ville de Québec).....	12
2.2.5 Ressources allouées aux municipalités	12
2.3 Connaissance du patrimoine	13
2.3.1 Uniformisation du modèle d'inventaire.....	13
2.3.2 Contenu des inventaires	14
2.3.3 Inventaires et patrimoine moderne	14
2.4 Interventions sur le patrimoine	15
2.4.1 Abrogation des plans de conservations	15
2.4.2 Incitatifs financiers pour les propriétaires	16
2.5 Paysages culturels	16
3. Recommandations	18
4. Conclusion.....	21

ACTION PATRIMOINE

1. Introduction

Action patrimoine est heureux de pouvoir participer aux auditions publiques sur le projet de loi n° 69, Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel (LPC) et d'autres dispositions législatives. Nous sommes d'autant plus heureux que, depuis plusieurs années, notre organisme souligne certaines limites de la Loi sur le patrimoine culturel actuelle. Par l'entremise de ce mémoire, nous espérons pouvoir faire bénéficier le gouvernement du Québec de notre expertise en tant qu'organisme de regroupement, d'acteur sur le terrain, mais également de notre connaissance du milieu à la fois nationale et locale.

De manière générale, notre organisme applaudit les mesures proposées par le projet de loi, mais demeure avec l'impression qu'il s'agit de modifications remédiant aux problèmes de surface sans s'attaquer aux enjeux de fond, que nous aborderons au chapitre 2 de ce mémoire. Nos recommandations sont par la suite exposées au chapitre 3. Globalement, nous invitons le ministère de la Culture et des Communications (MCC) à profiter de l'opportunité de la réouverture de la LPC pour faire un réel travail de réflexion sur l'approche actuelle de gestion et de protection du patrimoine au Québec, et d'envisager des solutions et des outils innovants.

1.1 Présentation d'Action patrimoine

Action patrimoine est un organisme privé à but non lucratif qui œuvre depuis maintenant 45 ans à protéger, à mettre en valeur et à faire connaître le patrimoine bâti et les paysages culturels du Québec. Depuis 2012, le nom du Conseil des monuments et sites du Québec est remplacé par Action patrimoine.

Nous croyons fermement que le patrimoine bâti et les paysages culturels 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. Notre approche en patrimoine, véhiculée par nos activités de diffusion, de sensibilisation et de formation, s'inscrit véritablement dans l'action.

Au fil des ans, Action patrimoine a produit divers documents, notamment : [Éléments pour une politique du patrimoine bâti au Québec](#) (1999), un [mémoire](#) dans le cadre du projet de loi 82 – Loi sur le patrimoine culturel (2010), un [mémoire](#) dans le cadre du renouvellement de la politique culturelle (2016) ainsi qu'un [mémoire](#) avec la Coalition pour une gestion exemplaire du patrimoine pour le projet de loi 66 (2020).

De plus, à titre d'organisme de regroupement reconnu par le MCC, notre vocation est de proposer une approche concrète du patrimoine, à la fois nationale et locale. En ce sens, Action patrimoine est un membre très actif de la [Table de concertation des organismes nationaux en patrimoine bâti du Québec](#) et de la Coalition pour une gestion exemplaire du patrimoine, Coalition créée en 2020, à la suite du dépôt de la Vérificatrice générale du Québec (VGQ) sur la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier.

ACTION PATRIMOINE

1.2 Démarche pour le dépôt du mémoire

En vue du dépôt de ce présent mémoire et de sa présentation lors des auditions publiques, Action patrimoine a mis sur pied un comité constitué de professionnels issus de divers milieux. En collaboration avec l'équipe permanente, ce comité s'est rencontré à plusieurs reprises pour échanger et élaborer des recommandations qui, nous le croyons, permettraient d'améliorer la gestion, la protection et la mise en valeur du patrimoine bâti et des paysages culturels québécois.

De plus, Action patrimoine a également bénéficié d'échanges et de rencontres avec les membres de la Table de concertation des organismes nationaux en patrimoine bâti du Québec, ainsi qu'avec les membres la Coalition pour une gestion exemplaire du patrimoine.

ACTION PATRIMOINE

2. Enjeux

En novembre 2010, dans le cadre de la consultation sur le projet de loi n^o 82 – Loi sur le patrimoine culturel, notre organisme déposait un mémoire. Déjà, nous avons soulevé d'éventuelles lacunes au projet de loi présenté. Nos réflexions étaient alors fondées sur des cas problématiques de gestion du patrimoine bâti. Huit ans après l'adoption de la LPC, nous constatons que bon nombre des enjeux soulignés dans le mémoire ci-dessus mentionné, sont encore d'actualité.

En effet, si la Loi sur le patrimoine culturel de 2012 a pu apporter des éléments de solution à certaines de ces problématiques, nous constatons que plusieurs d'entre elles persistent :

- Un manque de vision d'ensemble ;
- Une inadéquation entre les responsabilités des municipalités et les ressources qui leur sont allouées pour les assumer ;
- Une sous-utilisation des outils de connaissance du patrimoine (inventaires et études de caractérisation) ;
- Une application inadéquate des outils d'intervention ;
- Une absence de protection réelle des paysages culturels.

Après l'analyse du présent projet de loi, nous souhaitons aborder ces cinq enjeux concernant le patrimoine bâti et sa gestion, ainsi que nos préoccupations quant à l'application concrète des mesures qui y sont proposées.

2.1 Vision

Le premier constat du rapport de la VGQ sur la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier, déposé en juin 2020, faisait état de l'absence de stratégie d'intervention en matière de patrimoine. Dans le même ordre d'idées, Action patrimoine soutenait dans son mémoire déposé dans le cadre de la consultation publique en vue du renouvellement de la politique culturelle du Québec que « la vision est le véritable phare qui oriente toutes les décisions et permet des solutions durables ». Pourtant, l'élaboration du projet de loi n^o 69 ne s'est pas effectuée en parallèle d'une réflexion plus large concernant cette vision d'ensemble, réclamée par la VGQ et de nombreux organismes du milieu du patrimoine.

Certes, le présent projet de loi apparaît comme un premier pas dans la bonne direction pour améliorer la gestion du patrimoine immobilier au Québec. Cependant, cette démarche doit être bonifiée par un exercice de réflexion commune pour identifier les objectifs, les orientations et les priorités en matière de patrimoine. Pour l'instant, ces dernières demeurent vagues et auraient avantage à être explicitées au sein d'une politique gouvernementale. En se dotant ainsi d'une stratégie d'intervention globale, le gouvernement traduirait ses intentions en un réel engagement. Cette approche serait porteuse de nombreux bénéfices pour la gestion du patrimoine au Québec.

ACTION PATRIMOINE

Tout d'abord, l'identification d'une vision claire et commune à tous est un élément incontournable d'une plus grande cohésion interministérielle en patrimoine bâti. Les objectifs ne doivent pas seulement être poursuivis par le ministère de la Culture et des Communications, mais également par l'ensemble des ministères dont l'action se répercute, de près ou de loin, sur la préservation du patrimoine. À l'heure actuelle, beaucoup de travail reste à faire afin que chaque ministère développe une sensibilité au patrimoine à travers ses actions. Se doter d'une vision claire et partagée par tous les acteurs gouvernementaux est le point de départ pour y parvenir. Il serait dès lors possible d'éviter des scénarios incohérents auxquels nous assistons aujourd'hui, tel que l'achat par le ministère de la Santé et des Services sociaux d'une église moderne d'intérêt patrimonial exceptionnel pour la démolir et y ériger une maison des aînés (église Saint-Louis-de-France à Québec, [position](#) d'Action patrimoine). Surtout, nous ne pouvons qu'insister sur la nécessité d'un meilleur arrimage entre les outils de la LPC (classement, citation, déclaration, désignation, etc.) et les outils de planification et de réglementation en aménagement du territoire régis par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) et inscrits à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU).

Ensuite, la vision servirait également à poser les bases d'une définition du patrimoine, qui s'est considérablement élargie au cours des dernières années. Tandis que les anciennes conceptions du patrimoine avaient tendance à isoler le bâtiment de son contexte, les théories actuelles y incluent une plus grande diversité d'éléments et font appel à des expertises variées (architecture, urbanisme, environnement, design urbain, etc.). Action patrimoine et les professionnels en patrimoine soulignent l'importance d'envisager non seulement les bâtiments individuellement, mais également leurs relations avec leur environnement, le tissu urbain dans lequel ils sont implantés ainsi que de leur apport à la qualité paysagère du milieu. Toutes ces dimensions témoignent de l'occupation historique de notre territoire et contribuent à une mémoire collective que nous souhaitons léguer aux futures générations. Pour cette raison, ces dimensions doivent être prises en compte dans notre gestion du patrimoine.

Se fixer des objectifs clairs et partagés permettrait enfin de favoriser la proactivité de l'État, dans une perspective de développement durable. L'actualité en patrimoine nous amène à constater que les actions de protection sont souvent prises en réaction à la possibilité d'une démolition imminente. À titre d'exemple, le classement est trop souvent utilisé comme un outil de dernier recours pour empêcher la perte d'un bâtiment, nous pensons ici au monastère de Berthierville ([communiqué](#) d'Action patrimoine). Pourtant, le classement devrait agir comme une protection en amont et non pas comme l'ultime rempart à la démolition. Une politique du patrimoine permettrait au MCC, ainsi qu'à tous les autres acteurs du patrimoine, de travailler à des objectifs communs clairement établis, et non au gré des annonces de démolitions de bâtiments patrimoniaux qui font hélas fréquemment la manchette.

Fort heureusement, le contexte politique actuel est tout indiqué pour se prêter à cet exercice. D'une part, le gouvernement poursuit actuellement ses démarches en vue d'adopter sa Stratégie québécoise de l'architecture et, d'autre part, dans les prochaines semaines débiteront les discussions menées par le MAMH en vue de se doter d'une politique nationale de l'aménagement du territoire. Naturellement, la préservation du patrimoine bâti et la prise de décision en urbanisme sont en étroite relation et ne peuvent s'effectuer en gestion compartimentée. C'est pourquoi il est essentiel que la vision, les orientations et les objectifs du gouvernement en matière de patrimoine soient inscrits dans une politique du patrimoine qui

ACTION PATRIMOINE

s'arrimera avec la future politique nationale d'aménagement du territoire ainsi qu'avec la Stratégie québécoise de l'architecture.

Ainsi, nous considérons qu'il est primordial que le gouvernement se dote d'une vision claire, à laquelle s'ajouteraient les grandes orientations et objectifs de l'État en matière de patrimoine, le tout composant une politique du patrimoine à l'échelle gouvernementale. Ces trois éléments formeraient une stratégie d'intervention globale et agiraient à titre de principes directeurs pour encadrer toutes les actions gouvernementales dont la portée se répercute sur la préservation et la mise en valeur de notre patrimoine bâti. Nous sommes convaincus que cela contribuerait à ce que l'État fasse preuve d'exemplarité.

2.2 Responsabilités des ressources des MRC et des municipalités

La principale modification apportée par le projet de loi n° 69 concerne le partage des responsabilités entre les MRC et les municipalités, notamment dans l'attribution des statuts de protection et l'autorisation des demandes de démolition. Nous nous réjouissons que les MRC soient désormais appelées à jouer un plus grand rôle dans la protection du patrimoine bâti.

Cependant, dans sa formulation actuelle, le projet de loi ne permet pas de résoudre certaines problématiques fondamentales dans l'exercice des pouvoirs de la LPC par les acteurs municipaux. Plus précisément, il ne propose pas de mécanisme pour encadrer l'abrogation d'une citation, ne crée pas de rempart assez solide pour prévenir les démolitions patrimoniales irréfléchies, et n'assure pas au milieu municipal un accès aux ressources financières nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités. Dans le contexte où les municipalités et les MRC agissent en première ligne dans la gestion du patrimoine, nous souhaitons adresser ici ces trois enjeux. Ultimement, nous croyons qu'une instance indépendante décisionnelle permettrait d'analyser les dossiers problématiques qui demandent un arbitrage, telle que la démarche pour abroger une citation et les potentiels conflits entre municipalités et MRC.

2.2.1 Pouvoir d'abroger une citation pour une municipalité ou une MRC (art. 38, modifiant art. 119 LPC)

La possibilité pour une MRC de citer elle-même un bâtiment qu'elle juge d'intérêt patrimonial considérable est selon nous une avancée très positive. À travers le Québec, plusieurs MRC ont, à l'heure actuelle, réalisé leur propre inventaire et acquis des connaissances accrues sur le patrimoine bâti de leur région. Toutefois, force est de constater que ce ne sont pas toutes les municipalités qui s'approprient ou intègrent ces informations à leurs outils de gestion des services d'urbanisme. C'est, entre autres, ce manque de diffusion de l'information qui a mené, par exemple, à l'autorisation de la démolition du monastère de Berthierville par la municipalité, et ce, malgré le fait que ce bâtiment se trouvait dans l'inventaire de la MRC qui recommandait sa préservation ([position](#) d'Action patrimoine).

ACTION PATRIMOINE

Toutefois, donner aux MRC la possibilité d'octroyer ses propres citations ne règle pas la principale lacune de cet outil. Dans la présente Loi, si le bien patrimonial est cité par règlement par une municipalité, la citation peut être abrogée à tout moment par la même procédure. En l'absence d'un processus de décitation plus encadré, la pérennité de ce statut de protection dépend donc entièrement de la volonté politique du conseil municipal. Avec le projet de loi n° 69, cette situation reste la même. Les MRC auront le pouvoir de citer, mais également celui de déciter. Si ces dernières n'ont a priori peu d'intérêt à abroger un statut de protection, rappelons que les MRC sont composées d'un conseil regroupant les maires des municipalités locales. Une municipalité désireuse d'abroger une citation pourrait donc facilement aller chercher l'appui des autres municipalités environnantes et aller de l'avant avec son projet. Ainsi, le projet de loi laisse toujours la porte entrouverte à des scénarios tels que celui de l'église Notre-Dame-de-Fatima, à Saguenay, décitée par le conseil municipal sans aucune analyse supplémentaire, ce qui a inévitablement mené à sa démolition.

Ainsi, afin d'éviter des prises de décisions précipitées causant des pertes patrimoniales irréversibles, il est important de mettre en place des mécanismes qui encadreront la décision d'abroger la citation. Pour que les statuts de protection patrimoniale à l'échelle municipale soient aussi stables que le sont le classement et la déclaration, le projet de loi doit instaurer une démarche de décitation bien balisée, qui recourt à des expertises externes. Action patrimoine propose donc des mesures supplémentaires telles que la tenue d'une consultation publique préliminaire à la décitation, le dépôt d'un rapport public par la municipalité expliquant les raisons menant à cette décision ainsi que l'obtention d'une autorisation finale par l'instance décisionnelle indépendante mentionnée ci-dessus. Cette dernière devrait également être mandatée pour la réalisation des lignes directrices pour encadrer la pratique de l'abrogation d'une citation. Il faut éviter que les municipalités et les MRC puissent abroger une citation simplement parce qu'un promoteur souhaite acquérir le terrain pour y construire un projet immobilier plus rentable.

2.2.2 Mesure pour prévenir les démolitions : le règlement d'entretien (art. 145.41 de la LAU)

L'obligation d'adopter un règlement de démolition et de se doter d'un comité chargé de l'étude des demandes soulève une autre question relative à la gestion du patrimoine par les municipalités et les MRC. Bien sûr, nous applaudissons cette nouvelle mesure qui permettra certainement d'éviter des démolitions de bâtiments patrimoniaux ne bénéficiant pas d'un statut de protection. Cependant, le projet de loi devrait aussi s'attaquer aux causes des démolitions pour agir en prévention.

Trop souvent, la réalité sur le terrain est la suivante : un propriétaire laisse dépérir volontairement son bâtiment jusqu'à ce que la municipalité n'ait d'autre choix que de lui octroyer un permis de démolition pour des raisons de sécurité publique. Or, il existe des outils permettant aux municipalités d'intervenir afin d'empêcher la dégradation menant inévitablement à la démolition d'un édifice.

L'article 145.41 de la LAU mentionne que « le conseil d'une municipalité peut, par règlement, établir des normes et prescrire des mesures relatives à l'occupation et à l'entretien des bâtiments. » Avec un tel

ACTION PATRIMOINE

règlement, les municipalités peuvent exiger des propriétaires d'effectuer des travaux d'entretien ou leur imposer des amendes. L'entretien inadéquat d'un bâtiment, qu'il soit patrimonial ou non, peut être interprété comme une nuisance ou un risque pour la sécurité. En ce sens, les municipalités qui se dotent d'un règlement d'entretien des bâtiments acquièrent un levier réglementaire supplémentaire permettant d'assurer le maintien et l'entretien des bâtiments patrimoniaux dans les cas de négligence, et ce, aux frais du propriétaire.

En obligeant les propriétaires à entretenir leur bâtiment, cet outil permettrait de prévenir et d'éviter les dégradations volontaires. Par conséquent, il y aurait une diminution des demandes de permis de démolition justifiées par l'état de dégradation avancé d'un édifice. Plus largement, la requalification d'un bâtiment bien entretenu sera d'autant plus facilitée.

Ainsi, considérant la responsabilité et le devoir des municipalités d'assurer la préservation de leur patrimoine bâti, Action patrimoine croit que le règlement d'entretien devrait également être une obligation, au même titre que le règlement de démolition.

2.2.3 Pouvoir de désaveu des MRC à l'égard d'une démolition (art. 87, ajoutant art. 148.0.20.1 à la LAU)

Nous souhaitons ici aborder plus en détail le pouvoir des MRC de désavouer une autorisation de démolition. Ce pouvoir de désaveu comporte l'avantage d'obliger les MRC à réviser les autorisations de démolition émises par une municipalité et amènera certainement une plus grande vigilance. Toutefois, en raison de la dynamique politique existante dans les MRC et municipalités, cela nous apparaît uniquement comme une solution partielle au problème des démolitions patrimoniales.

Il faut, en effet, envisager le fait que les élus qui siègent au conseil de la MRC sont les mêmes élus que dans les municipalités locales. De plus, en raison de leur taille, certaines municipalités locales y ont parfois une place prépondérante et peuvent influencer à elles seules la prise de décision. Ces villes centrales pourraient donc avoir en quelque sorte avoir le contrôle de l'exercice du pouvoir de désaveu à l'échelle régionale. De même, est-ce que les représentants des autres municipalités de la MRC oseront voter à l'encontre d'un conseil municipal élu par la population locale, et risquer d'envenimer les relations avec cette municipalité ?

Nous sommes convaincus que ce rempart à deux niveaux (municipalité et MRC) est nécessaire et permettra certainement d'éviter de nombreuses démolitions. Cependant, ce pouvoir de désaveu risque de poser un casse-tête politique qui pourrait compliquer son utilisation et générer des frictions entre les acteurs municipaux et régionaux.

Ainsi, il serait pertinent que l'instance décisionnelle indépendante mentionnée précédemment puisse également agir à titre d'accompagnateur, de conseiller et de médiateur auprès des municipalités et des MRC dans leurs démarches entourant les demandes de démolition lorsque nécessaire.

ACTION PATRIMOINE

2.2.4 Règlement de démolition de la Ville de Québec (art. 93 du projet de loi, modifiant art. 96 de la Charte de la Ville de Québec)

Le projet de loi oblige les municipalités à se doter d'un règlement de démolition. Or, nous constatons que, pour la Charte de la Ville de Québec, les modifications proposées mentionnent que « le conseil de la ville peut, à l'égard de toute partie du territoire de la ville où la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec a compétence, adopter un règlement pour régir ou restreindre la démolition de constructions ou interdire toute démolition sans l'obtention d'un permis de démolition » (article 93 du projet de loi, modifiant l'article 96 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Québec).

Cet article crée une exception pour la Ville de Québec. À l'heure actuelle, lorsqu'un projet de démolition est analysé par la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec (CUCQ), cette dernière n'est pas tenue d'émettre un avis de démolition ni de procéder à une consultation publique. Ces dispositions rendent le processus de démolition très opaque et n'offre aucun moyen de s'y opposer. Or, le territoire sous la juridiction de la CUCQ, tout comme l'ensemble de la Ville, devrait être soumis aux dispositions relatives à la publication d'un avis de démolition et à la tenue d'une audition publique lorsqu'une demande de démolition est émise.

Citons ici l'exemple de la maison Jobin-Bédard, construite entre 1770 et 1826, dont la valeur patrimoniale est supérieure selon la fiche du bâtiment de la Ville de Québec. Malgré cela, la demande de démolition déposée a été acceptée par la CUCQ. Dans ce dossier, aucun avis de démolition, ni aucune consultation publique n'étaient obligatoires. Seul recours pour sauver la maison, l'intervention de la ministre qui a utilisé le régime d'ordonnance.

Ainsi, Action patrimoine considère que le projet de loi actuel permettant à la Ville de Québec de se soustraire à ces dispositions devrait plutôt imposer que la CUCQ fasse preuve d'une plus grande transparence dans son fonctionnement. Le projet doit être modifié pour que la Ville soit dans l'obligation de se conformer à l'article 148.0.5 et 148.0.7 de la LAU (avis de démolition et audition publique) et également respecter l'article 148.0.18 obligeant d'envoyer, sans délai, la décision motivée à tous les partis concernés.

2.2.5 Ressources allouées aux municipalités

Mentionnons enfin que les municipalités ont encore aujourd'hui pour principale source de revenus la taxe foncière. Cette situation génère une pression pour un développement immobilier rapide, qui s'effectue souvent au détriment de la préservation du patrimoine et des bonnes pratiques d'urbanisme. Les avantages de démolir un bâtiment patrimonial pour le remplacer par une construction plus rentable apparaissent alors plus nombreux que ceux de le restaurer.

Dans ce contexte où le patrimoine est souvent perçu comme un obstacle au développement économique, il faut absolument se doter de moyens pour amener les municipalités à envisager la préservation du

ACTION PATRIMOINE

patrimoine plus largement qu'à travers la seule analyse coût-bénéfice. Ces dernières ont besoin de ressources financières provenant de sources plus variées, de formations et de programmes de subventions pour exercer leurs responsabilités. En l'absence de ces moyens, les municipalités ne prendront pas pleinement possession des outils que la LPC met à leur disposition.

Le Programme de soutien au milieu municipal en patrimoine immobilier est un pas dans la bonne direction, mais il faut que ce financement se maintienne à long terme pour que des effets positifs puissent perdurer. Autrement, la situation actuelle connaîtra peu de changements, et ce, malgré les présentes modifications proposées à la LPC.

2.3 Connaissance du patrimoine

Le troisième enjeu qu'Action patrimoine souhaite souligner par le présent mémoire concerne les outils de connaissance du patrimoine. Le rapport de la VGQ soulignait à cet égard « le portrait incomplet et la qualité variable » des inventaires au Québec. En réaction à ce constat, le projet de loi n^o 69 instaure, pour les MRC, l'obligation de réaliser et de mettre à jour périodiquement un inventaire des immeubles construits avant 1940 qui sont situés sur son territoire et qui présentent une valeur patrimoniale (article 38, modifiant l'article 120 de la LPC).

Cette nouvelle mesure comporte des éléments positifs : elle incitera les MRC qui n'ont toujours pas d'inventaire à documenter le patrimoine sur leur territoire afin de mieux le protéger. Elle mènera, ultimement, à une meilleure connaissance des bâtiments patrimoniaux, ce qui est le point de départ vers des interventions plus judicieuses. Toutefois, au-delà de ce point, le projet de loi ne propose pas de mesure pour optimiser la réalisation de ces inventaires à travers le Québec et n'amène pas de solutions aux actuelles limites de ces derniers.

2.3.1 Uniformisation du modèle d'inventaire

Les inventaires sont de précieux outils de connaissance du patrimoine. Ils permettent aux élus, au personnel municipal ainsi qu'aux citoyens de prendre conscience de la valeur patrimoniale et de la richesse de leur milieu de vie. Ils reconnaissent à la fois les bâtiments classés et cités, mais également ceux qui ne disposent d'aucune protection juridique. Malheureusement, notre connaissance du terrain nous a permis de constater qu'il n'existe pas de modèle uniforme de réalisation et de diffusion des inventaires, ce qui rend leur appropriation et leur mise à profit difficiles.

En effet, s'il existe plusieurs inventaires déjà réalisés, leur qualité et l'optimisation de leur utilisation varient énormément d'une municipalité ou d'une MRC à l'autre. Les inventaires sont soit partiels ou très détaillés, bien ou peu documentés. La fréquence des mises à jour et la facilité d'accès pour le public sont

ACTION PATRIMOINE

également très variables. En résumé, il n'y a aucune constance exigée ni dans la réalisation des inventaires ni dans l'accessibilité de l'information.

Pour favoriser une plus grande régularité dans la qualité des inventaires, le projet de loi doit instaurer un standard en termes de données d'inventaires, ce qui permettrait d'assurer un langage commun à tous les acteurs de la province. La mise en place d'un tel standard serait l'occasion de s'entendre sur une base commune d'informations à inclure dans les inventaires ainsi que les formats dans lesquels doivent être enregistrées ces données. Les bénéfices seraient multiples : guider les municipalités et les MRC dans l'élaboration de leur projet, les aider à récolter les informations nécessaires et faciliter la mise en commun des données afin d'avoir un portrait provincial.

Ainsi, il est donc essentiel que le ministre prescrive, par règlement, un mode de réalisation, de consignation et de diffusion de l'inventaire, incluant la dimension numérique de ce dernier et son inscription aux plateformes de données ouvertes.

2.3.2 Contenu des inventaires

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la définition du patrimoine s'est élargie considérablement au fil du temps. Or, les inventaires reflètent toujours une conception étroite et dépassée du patrimoine, et se limitent à cataloguer un éventail d'objets isolés. Cette vision se répercute dans nos manières d'aménager nos villes et villages. En effet, il n'est que trop peu pris en compte comment un bâtiment patrimonial influence son milieu, et à l'inverse, comment l'ensemble du milieu influence le bâtiment patrimonial. Cela peut nous amener, notamment, à sous-estimer les impacts globaux d'une nouvelle construction, d'un agrandissement, d'une démolition, etc.

Au contraire, il importe de considérer chaque bâtiment patrimonial plus largement comme une partie intégrante d'un ensemble contribuant à la trame urbaine. Cet élément doit impérativement être pris en compte lors de la réalisation de l'inventaire. Pour sortir de ces paradigmes, le projet de loi devrait être l'occasion de repenser le contenu des inventaires afin d'y inclure non seulement les bâtiments, mais aussi les ensembles patrimoniaux ainsi que les paysages culturels. Il serait alors possible d'inscrire ces éléments aux Schémas d'aménagement et de développement des MRC afin de mieux les intégrer à la planification territoriale. Des outils tels que la caractérisation patrimoniale des milieux bâtis et les macro-inventaires pourraient servir de point de départ pour orienter la réflexion à ce sujet.

2.3.3 Inventaires et patrimoine moderne

Une autre limite des inventaires à laquelle le projet de loi n'apporte pas de solution est l'inclusion du patrimoine moderne au sein de ces derniers. Bien souvent victime d'un déficit de popularité, ce dernier n'en est pas moins d'une richesse considérable et mérite d'être inscrit au sein de nos inventaires.

ACTION PATRIMOINE

Pourtant, le projet de loi n° 69 propose que la MRC réalise l'inventaire des bâtiments construits avant 1940 qui sont situés sur son territoire et qui présentent une valeur patrimoniale (article 38, modifiant l'article 120 modifiant la LPC). Pour inclure le patrimoine moderne, le choix de cette date devrait plutôt être fixé à 1975 et révisé tous les 10 ans pour permettre de s'adapter à la dimension évolutive de la notion de patrimoine.

2.4 Interventions sur le patrimoine

Le projet de loi n° 69 prend le pari d'améliorer et de mieux encadrer les interventions sur les bâtiments classés et sites patrimoniaux déclarés en abolissant les plans de conservation. Ceux-ci seront remplacés par des grilles adoptées par décret. Nous craignons que cette mesure ne réponde pas adéquatement au besoin d'établir des balises d'intervention patrimoniale qui soient à la fois claires, flexibles et adaptées à chaque milieu.

2.4.1 Abrogation des plans de conservations

À ce jour, en l'absence des grilles et des critères d'analyse, il est difficile de se prononcer sur leur contenu. Toutefois, nous désirons soulever certaines problématiques qui nous semblent évidentes. Le projet de loi prévoit que le ministre introduise une « grille de catégorisation des immeubles et des sites patrimoniaux classés permet de qualifier leur intérêt patrimonial selon des catégories prédéterminées. Elle précise les objectifs de conservation associés à chaque catégorie d'immeubles ou de sites » (article 5 du projet de loi modifiant l'article 11 de la LPC). Ces grilles seront ensuite appliquées aux bâtiments classés, ainsi qu'aux sites patrimoniaux déclarés. Par la suite, les objectifs de préservation seront déterminés par des règlements élaborés en fonction de la catégorie attribuée à chaque bâtiment ou site.

Tout d'abord, soulignons la volonté du ministre de consulter les organismes en ce qui a trait au document qu'il doit élaborer et la formation d'une table de partenaires. Nous espérons que ces échanges menés en amont à l'élaboration des documents permettront réellement de contribuer à la prise de décision.

La plus grande problématique réside principalement dans le fait de catégoriser le patrimoine en fonction de grilles établies et de cases à cocher. Nous craignons effectivement que cette approche par grille aggrave l'enjeu de la gestion du patrimoine par « hiérarchisation », comme nous l'observons déjà avec certains inventaires qui classent les bâtiments et sites selon leur intérêt patrimonial sur une échelle allant par exemple de « faible » à « exceptionnel ». Malheureusement, certains s'appuient sur ces échelles de gradation des bâtiments et sites patrimoniaux pour justifier un entretien de moins grande qualité ou une démolition d'un bâtiment dont la « cote » n'est pas assez élevée. La prise de décision se limite à cette analyse limitée, alors qu'il y a bel et bien une valeur patrimoniale à prendre en considération. Nous espérons donc que ce procédé par grilles ne répliquera pas la problématique des échelles des inventaires et ne servira, en aucun cas, à hiérarchiser des bâtiments dont la valeur est déjà reconnue par le MCC. Il sera primordial de prendre cet argument en considération lors de l'élaboration de ladite grille.

ACTION PATRIMOINE

La réalisation des plans de conservation représentait également un vaste travail de recherche et de documentation du patrimoine réalisé par le MCC. Nous souhaitons donc que l'élaboration des futures grilles repose elle aussi sur un travail de recherche approfondie, et qu'elles soient basées sur des études de caractérisation des milieux bâtis. Nous ne pouvons qu'insister sur la pertinence de ces études afin d'assurer des interventions judicieuses, qui prennent en considération l'interrelation de chaque élément formant la qualité du tissu urbain.

Ainsi, si nous comprenons la nécessité de simplifier la procédure pour les citoyens qui souhaitent intervenir sur leur propriété classée ou située dans un site patrimonial, nous sommes d'avis que l'outil de gestion choisi par le MCC se doit d'être basé sur une fine connaissance du milieu, et appliquée avec un regard intelligent sur le territoire dans son ensemble.

2.4.2 Incitatifs financiers pour les propriétaires

L'objectif d'assurer des interventions réussies sur le patrimoine bâti ne peut être atteint uniquement avec des contraintes inscrites dans des plans de conservation ou des grilles de catégorisation. Pourtant, c'est ce que suggère la LPC en misant surtout sur les outils de coercition pour amener les propriétaires à bien entretenir et restaurer leurs bâtiments classés. Le projet de loi n° 69 n'offre pas non plus de solution à cet enjeu.

Sans surprise, la préservation du patrimoine dans les règles de l'art est souvent dispendieuse, et les propriétaires de maisons classées n'ont pas tous les moyens d'intervenir en fonction des critères établis par le plan de conservation ou la grille. De plus, les coûts de l'assurance d'une maison patrimoniale sont de plus en plus élevés. Ces coûts élevés peuvent être une source de découragement aux yeux de plusieurs personnes, et ce fardeau financier trop lourd à assumer est l'une des causes les plus fréquemment invoquées pour expliquer l'abandon de bâtiments patrimoniaux au fil du temps. Pour renverser cette tendance, simplifier la procédure pour intervenir est une bonne étape. Mais encore faut-il minimiser la charge financière qui accompagne ce lot de contraintes pour les propriétaires.

Ainsi, pour amener ces derniers à restaurer leur résidence pour en préserver l'authenticité, le MCC doit mettre au point des incitatifs financiers conséquents. Sans quoi, peu de gens seront enclins à acquérir de telles propriétés et à en assurer un entretien minutieux. Un programme d'exemption de taxes municipales pour les propriétaires de maisons classés ou se trouvant dans un site patrimonial déclaré, ainsi que des compensations offertes à la municipalité seraient ici toutes indiquées.

2.5 Paysages culturels

En terminant, il importe de mentionner quelques-unes de nos préoccupations concernant la protection des paysages culturels. Action patrimoine aurait souhaité que la réforme de la LPC s'intéresse à l'outil

ACTION PATRIMOINE

qu'est la désignation, introduit en 2012 et très peu mis à profit depuis. Nous constatons que jusqu'à présent, aucune désignation de paysage culturel patrimonial n'a été octroyée, alors que les pressions naturelles et anthropiques sur ces derniers (changements climatiques, inondations, grands projets d'infrastructures, pression immobilière, etc.) sont bel et bien présentes.

La Loi sur le patrimoine culturel doit comporter un outil efficace pour protéger le patrimoine paysager. Or, la démarche de désignation, par sa trop grande complexité, ne répond pas à ce besoin et le projet de loi n° 69 n'allège pas cette procédure. De plus, il n'y a actuellement pas de réels avantages à obtenir ce statut, qui s'apparente essentiellement à un sceau de qualité des paysages. Il faut donc simplifier cette démarche, et l'accompagner de ressources financières incitatives.

Notons également que l'obtention de la désignation requiert une collaboration des instances locales et régionales parfois difficile à mettre en branle. Le paysage culturel ne peut pas être abordé de la même façon que les bâtiments patrimoniaux. Il comporte une dimension territoriale et collective impliquant la participation d'un grand nombre de parties prenantes, ainsi qu'une approche de gestion ancrée dans tous les aspects de l'aménagement du territoire.

Afin de surmonter ce défi, Action patrimoine suggère que le MCC fasse preuve d'une plus grande initiative dans l'attribution des statuts de protection des paysages culturels, et qu'il soit désormais possible pour le ministre d'apposer lui-même une désignation. À l'image du classement de bâtiment patrimonial, la désignation d'un paysage culturel par le ministre contribuerait à favoriser l'exemplarité de l'État, d'inspirer les municipalités à emboîter le pas en procédant à d'autres désignations, mais surtout de s'assurer que la responsabilité de l'attribution des statuts de protection juridique pour les paysages ne repose pas seulement sur les épaules, déjà bien chargées, des municipalités.

ACTION PATRIMOINE

3. Recommandations

Compte tenu des enjeux mentionnés ci-dessus, Action patrimoine formule les recommandations suivantes en vue de modifier le projet de loi n° 69, Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions :

Recommandation 1 : Que le gouvernement du Québec se dote d'une vision claire et cohérente en matière de patrimoine bâti et de paysages culturels et que cette vision soit au cœur des décisions et des actions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

- Mettre au point une vision englobante et transversale sur le plan interministériel ;
- Intégrer cette vision à une politique du patrimoine gouvernementale qui s'arrimera avec la politique nationale d'aménagement du territoire et avec la Stratégie québécoise de l'architecture à venir.

Recommandation 2 : Que la LPC instaure un mécanisme pour encadrer la démarche menant à l'abrogation d'une citation patrimoniale.

- Amender l'article 38 du projet de loi (modifiant l'article 119 de la LPC) pour ajouter des mesures supplémentaires telles que la tenue d'une consultation publique préliminaire, le dépôt d'un rapport public pour expliquer la décision d'abroger la citation, ainsi que l'obtention d'une autorisation finale de l'instance décisionnelle indépendante ;
- Mandater cette instance afin qu'elle formule des lignes directrices quant à la pratique de la décitation.

Recommandation 3 : Que les mécanismes prévus à la LAU pour favoriser l'entretien des bâtiments et prévenir les démolitions soient renforcés.

- Amender l'article 145.41 de la LAU afin de rendre le règlement d'entretien obligatoire pour toutes les municipalités.

Recommandation 4 : Que la Charte de la Ville de Québec indique l'obligation de se conformer aux dispositions relatives à l'avis de démolition et à la tenue d'une audition publique.

- Amender l'article 93 du projet de loi (modifiant l'article 96 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Québec) pour que la Ville soit dans l'obligation de se conformer aux articles 148.0.5 et 148.0.7 de la LAU (avis de démolition et audition publique) et également respecter l'article 148.0.18 obligeant d'envoyer, sans délai, la décision motivée à tous les partis concernés.

ACTION PATRIMOINE

Recommandation 5 : Que des programmes de subvention soient offerts aux municipalités et aux MRC pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités à long terme.

- Assurer la pérennité de ces programmes afin de permettre, notamment, la mise à jour des inventaires et d'assurer une permanence qualifiée en patrimoine ;
- Donner aux municipalités et aux MRC l'accès à la formation continue en patrimoine ainsi qu'à des ressources professionnelles chargées de les accompagner dans leurs démarches en lien avec le patrimoine.

Recommandation 6 : Qu'un mode de réalisation et de diffusion des inventaires uniforme à toutes les MRC soit déterminé par le ministre du MCC.

- Amender l'article 38 du projet de loi (modifiant l'article 120 de la LPC) en y spécifiant que le ministre doit prescrire, par règlement, le mode de réalisation, de consignation et de diffusion de l'inventaire ;
- Réaliser une consultation en amont à la réalisation du modèle uniforme d'inventaire incluant des organismes en patrimoine, ainsi que des professionnels du milieu.

Recommandation 7 : Que la LPC reconnaisse l'importance du patrimoine moderne.

- Amender l'article 38 du projet de loi (modifiant l'article 120 de la LPC) en exigeant que les inventaires prennent en compte les bâtiments d'intérêt patrimonial construits avant 1975 et non pas avant 1940 ;
- Prendre en compte la dimension d'évolution de la notion de patrimoine en proposant une révision de cette date chaque 10 ans.

Recommandation 8 : Que les grilles de catégorisation des immeubles et des sites patrimoniaux permettant d'encadrer les interventions sur les bâtiments proposent des lignes directrices adaptées à chaque milieu et fondées sur une connaissance fine du territoire.

- Éviter de créer une hiérarchisation du patrimoine en catégorisant les bâtiments et sites en fonction de leur intérêt patrimonial basé sur une échelle allant de « faible » à « exceptionnel » ;
- Favoriser la réalisation d'études de caractérisation des milieux bâtis, réalisées par des professionnels de l'urbanisme et de l'architecture.

Recommandation 9 : Que le MCC assure un réel soutien financier aux propriétaires de bâtiments protégés afin de favoriser les interventions judicieuses sur ces derniers.

- Mettre en place un programme d'avantages fiscaux pour les propriétaires de bâtiments protégés par la LPC (classés et cités) ;
- Soutenir les propriétaires de bâtiments protégés par la LPC en leur fournissant l'expertise et l'accompagnement professionnel nécessaire à la réalisation des interventions.

ACTION PATRIMOINE

Recommandation 10 : Que la procédure de désignation d'un paysage culturel patrimonial soit allégée pour en favoriser l'accès à un plus grand nombre de territoires.

- Revoir le processus menant à la désignation qui, à l'heure actuelle, n'a pas fait ses preuves puisqu'aucun paysage n'est désigné ;
- Amender l'article 18 de la LPC de façon à ce que la désignation d'un paysage culturel patrimonial puisse être demandée, non seulement par l'ensemble des municipalités locales, des MRC et des communautés métropolitaines, mais également par le ministre lui-même.

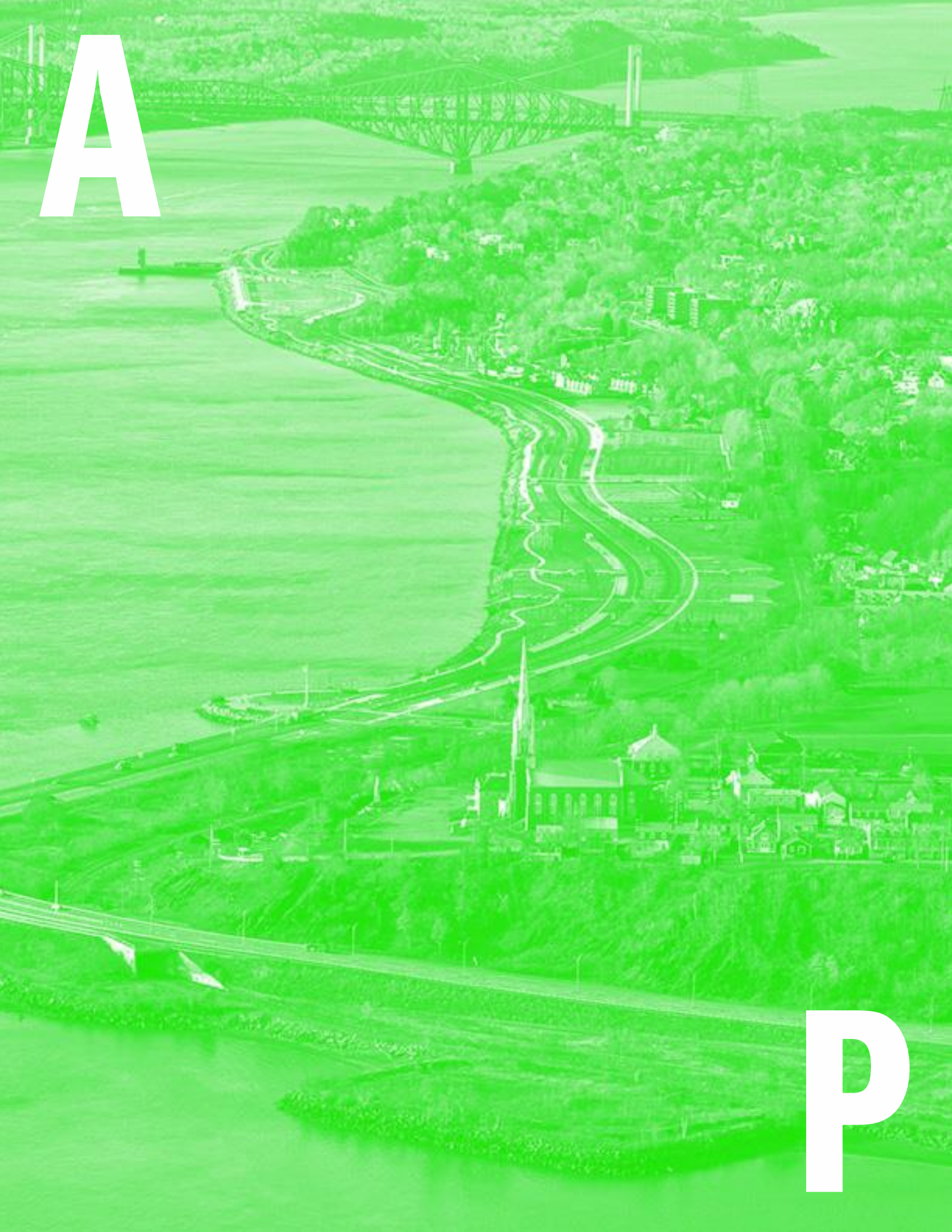
ACTION PATRIMOINE

4. Conclusion

Action patrimoine salue le gouvernement du Québec pour sa volonté d'améliorer la gestion du patrimoine bâti et des paysages culturels en modifiant la Loi actuelle. Nous désirons également remercier la Commission de la culture et de l'éducation de nous avoir convoqués aux auditions publiques. Nous espérons que nos recommandations formulées précédemment contribueront de manière constructive et efficace à l'amélioration du projet de loi actuel.

Nous réitérons notre volonté d'agir en partenaire des autorités gouvernementales et de contribuer à la mise en œuvre des moyens et outils qui permettront de mettre en valeur et de faire connaître le patrimoine bâti et les paysages culturels du Québec.

A



P