

## Mémoire de la Ville de Québec

Présenté à  
la Commission de la culture et de l'éducation

Sur le projet de loi 69  
*Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres  
dispositions législatives*

Le 25 novembre 2020

## **Table des matières**

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>La cohérence de nos actions.....</b>	<b>1</b>
<b>L'entretien des bâtiments .....</b>	<b>3</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>4</b>
<b>Annexe 1.....</b>	<b>6</b>
<b>Annexe 2.....</b>	<b>10</b>

## Introduction

Madame la Présidente,  
Madame la Ministre,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

La Ville de Québec remercie la Commission de la culture et de l'éducation de cette opportunité de présenter ses commentaires sur le projet de loi 69.

Je suis accompagné aujourd'hui par Mme Marie Josée Savard, vice-présidente du comité exécutif de la Ville de Québec et responsable des dossiers de l'aménagement du territoire et du patrimoine ainsi que par Mme Alicia Despins, membre du comité exécutif et responsable des dossiers relatifs à la culture.

D'emblée, soulignons que nous accueillons favorablement ce projet de loi.

Dans ce mémoire, nous suggérons en premier lieu quelques bonifications au projet de loi dans le but d'améliorer la cohérence des interventions entre les paliers municipal et gouvernemental au plan de l'identification et de la protection du patrimoine culturel. Nous proposerons également d'améliorer les moyens nous permettant de veiller à l'entretien des bâtiments. Vous trouverez enfin, en annexe, une série d'amendements que nous recommandons et qui, nous l'espérons, alimenteront de manière constructive les travaux de cette commission.

## La cohérence de nos actions

Il importe d'entrée de jeu de rappeler que pour la Ville de Québec, la préservation et la mise en valeur du patrimoine revêtent une importance capitale. Il est primordial d'assurer la pérennité de son caractère historique exceptionnel. La Ville s'est d'ailleurs dotée d'une *Vision du patrimoine 2027* afin de faire de Québec une capitale où le patrimoine est au cœur du développement urbain, culturel, social et économique.

Québec est la ville de la province qui compte le plus grand nombre de sites patrimoniaux déclarés, dont le site patrimonial du Vieux-Québec, berceau de l'Amérique française et joyau du patrimoine mondial de l'UNESCO. Notre ville compte trois autres sites patrimoniaux déclarés situés à Beauport, Charlesbourg et Sillery. Ces quatre sites totalisent près de 2 700 bâtiments, témoins de quatre siècles d'histoire et d'évolution. Notre ville compte également plus de 1 000 sites archéologiques répertoriés, un patrimoine religieux d'importance comprenant plus de 60 églises et autant d'ensembles conventuels.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dont les 8 églises ciblées par un programme d'aide conjoint (Ville/MCC) de 3M\$/année : la Basilique-cathédrale Notre-Dame de Québec, la Cathédrale Holy Trinity, l'église de Saint-Jean-Baptiste, l'église de

Consciente de l'importance et de la qualité de ce patrimoine, la Ville de Québec s'applique depuis des décennies à le conserver, à l'étudier et à le mettre en valeur. Elle le fait en concertation avec ses citoyens. Soulignons d'ailleurs que depuis sa création, en mai 2012, la Table de concertation du Vieux-Québec s'emploie à établir des consensus sur les orientations, les interventions et les actions à mettre en oeuvre pour un développement équilibré du Vieux-Québec. Cette Table regroupe des acteurs des secteurs public, culturel, institutionnel et associatif.

Au fil des ans, la Ville de Québec a donc développé une vaste expertise en gestion du patrimoine, expertise dont bénéficie également la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec (la CUCQ). Celle-ci exerce un contrôle sur l'implantation et l'architecture des constructions et les travaux qui y sont reliés, dans tous les lieux visés par la *Loi sur le patrimoine culturel* et dans d'autres lieux désignés par le conseil de la Ville de Québec.

Ce patrimoine, il faut le préserver, mais il faut également le garder vivant. Le Vieux-Québec doit demeurer un milieu de vie habité par des résidents permanents. Cet objectif est inscrit dans le plan d'action adopté en 2016 par la Table de concertation du Vieux-Québec et dans notre *Vision du patrimoine*.

Nous déplorons qu'au cours des dernières années, plusieurs projets résidentiels dans le Vieux-Québec ont essuyé un refus du ministère, pour des motifs que nous ne partageons pas ou que nous ne comprenons pas. Parfois, les délais de traitement du projet ont été trop longs, dans d'autres cas, les modifications demandées lui faisaient perdre toute rentabilité. Ces projets avaient pourtant fait l'objet de consultations publiques, ils avaient été rigoureusement analysés, discutés, bonifiés à la demande de la Ville de Québec et finalement approuvés par la CUCQ. Plusieurs de ces projets avaient été travaillés en collaboration avec la Table de concertation du Vieux-Québec.

Au cours des 5 dernières années, 9 projets ainsi avalisés par la CUCQ auraient permis d'ajouter 430 logements de qualité dans le Vieux-Québec, ce qui nous aurait permis d'atteindre notre objectif d'ajouter 500 nouveaux résidents permanents nécessaires à la vitalité du Vieux-Québec. De ce nombre, seulement 189 logements verront le jour, à l'issue du processus décisionnel du ministère. À lui seul, le projet sur le site de Saint-Louis-de-Gonzague, que nous jugeons acceptable, aurait permis d'ajouter 205 logements pour des clientèles diversifiées.

Par conséquent, la Ville de Québec accueille favorablement les dispositions du projet de loi qui encadrent la discrétion ministérielle par des critères prévisibles, et qui imposent un délai de 90 jours au ministre pour rendre une décision. Nous sommes aussi très favorables à la nouvelle procédure permettant de demander la

---

Saint-Charles-Borromée, l'église de La Nativité de Notre-Dame, l'église de Saint-Roch, l'église de Saint-Charles-de-Limoilou, l'église de Saint-Sauveur.

révision de cette décision et de la possibilité pour la personne lésée de pouvoir la contester devant le Tribunal administratif du Québec (le TAQ).

À ce sujet, nous réclamons que le projet de loi soit modifié pour permettre à la Ville de Québec d'intenter une demande de révision et un appel devant le TAQ lorsqu'un projet qui a reçu son approbation se voit refusé par le ministère. Cela nous fournirait l'occasion de présenter notre vision de l'aménagement du site patrimonial et notre analyse de la façon dont le projet s'y intègre. Cela éviterait au demandeur de se débattre seul entre nos autorités décisionnelles parfois contradictoires.

Par ailleurs, il est important de maintenir une cohérence dans nos orientations respectives relativement à l'identification du patrimoine culturel. Nous nous réjouissons de l'adoption d'une politique de consultation par la ministre et de la création d'une table des partenaires. Nous y entrevoyons la possibilité d'échanger sur les orientations relatives au classement de sites et d'immeubles patrimoniaux et à leur catégorisation.

Le projet de loi prévoit aussi que le conseil d'agglomération devra adopter et tenir à jour un inventaire des immeubles construits avant 1940 et présentant une valeur patrimoniale. Le mode de réalisation de cet inventaire sera déterminé par règlement de la ministre.

Pour nous, il est très important que le mode de réalisation qui sera imposé tienne compte de la méthode adoptée à la Ville de Québec, qui a été révisée en 2014 et qui est appliquée depuis 2015. L'inventaire déjà réalisé est considérable et nous souhaitons qu'il soit reconnu.<sup>2</sup>

L'accélération de ce travail d'inventaire nécessitera l'injection à court terme de ressources humaines et financières additionnelles. Nous demandons au gouvernement d'assumer les coûts de cette nouvelle responsabilité qu'il impose au monde municipal. Considérant le coût moyen actuel d'évaluation patrimoniale d'un bâtiment, nous estimons qu'il en coûtera aux environs de 5 millions de dollars additionnels pour compléter l'inventaire.

### **L'entretien des bâtiments**

L'un des plus grands défis dans la protection du patrimoine est de veiller en temps utile à l'entretien des bâtiments. Lorsqu'un bâtiment présente un intérêt patrimonial suffisant pour être protégé par la *Loi sur le patrimoine culturel*, le propriétaire peut généralement bénéficier d'une aide financière pour son entretien. Incidemment, les programmes d'aide gouvernementaux à cette fin sont déjà insuffisants pour

---

<sup>2</sup> Sur les quelque 15 000 immeubles construits avant 1940, 1 525 bâtiments ont jusqu'à maintenant fait l'objet d'une évaluation patrimoniale selon cette méthode. Selon la méthode antérieurement appliquée, plus de 8 000 bâtiments ont été évalués.

répondre à la demande à Québec<sup>3</sup>. Ils doivent être bonifiés et pérennisés. Nous appuyons cette revendication de l'Union des municipalités du Québec.

Par ailleurs, pour les immeubles présentant un certain intérêt, sans toutefois bénéficier du statut de protection, il importe tout de même de veiller à ce qu'ils demeurent dans un bon état d'entretien.

Les municipalités disposent bien sûr de pouvoirs réglementaires et de recours judiciaires pour y parvenir. Toutefois, il est souvent plus avantageux pour un propriétaire de négliger d'entretenir un immeuble jusqu'à ce que sa démolition soit inéluctable. Les délais associés aux contestations judiciaires peuvent être fatals à la survie du bâtiment. L'arrêt de chauffage ou une infiltration d'eau peuvent entraîner de graves dommages en peu de temps.

D'ailleurs, les critères de décision pour juger d'une demande de démolition prévus dans le projet de loi 69 tiennent compte de l'état de l'immeuble, de la détérioration de son apparence et du coût de sa restauration. Les municipalités doivent donc pouvoir agir rapidement et efficacement pour forcer leur entretien avant que cette détérioration ne conduise inévitablement à devoir en autoriser la démolition.

Dans la série d'amendements que nous détaillons en annexe, nous demandons donc des moyens additionnels à cette fin, dont :

- La possibilité d'augmenter les amendes de façon à dissuader les propriétaires qui négligent d'entretenir leur immeuble;
- Des mesures facilitant l'expropriation de tels immeubles et à un juste prix;
- Le pouvoir de forcer le transfert d'un immeuble négligé à un propriétaire intéressé à l'entretenir.

## **Conclusion**

La Ville de Québec réitère son accueil favorable au projet de loi 69. Il contient des moyens qui, selon nous, permettront d'assurer plus efficacement les objectifs de cohérence, de transparence, de prévisibilité auxquels nous souscrivons. Les mesures qu'il prévoit imposent toutefois un fardeau considérable au monde municipal et il est impératif qu'il soit accompagné d'un financement conséquent, tant pour la réalisation de l'inventaire des immeubles patrimoniaux que pour l'élargissement du régime de contrôle des démolitions et pour la bonification des programmes de subvention à l'entretien bâtiments.

---

<sup>3</sup> En 2020, la Ville de Québec a injecté 1,8 M\$ et le ministère de la Culture et des Communications 1,3 M\$ pour l'octroi de subventions aux bâtiments. Pour répondre aux besoins croissants et à la liste d'attente, demandons au ministère d'investir 3,7 M\$, soit le double du montant actuel. La Ville pourrait mettre le montant équivalent.

Nous avons le défi, en tant que ville du patrimoine mondial, de préserver et de garder vivant le Vieux-Québec, ce remarquable legs du passé, pour nos générations futures. Il faut y attirer un nombre significatif de nouveaux résidents permanents. C'est un défi plus compliqué que s'il suffisait d'y apposer une cloche de verre. Nous souhaitons le relever en partenariat avec la ministre de la Culture et des Communications et le Gouvernement du Québec.

Enfin, il faut que notre ville dispose de moyens plus rapides et plus efficaces pour assurer l'entretien des bâtiments, sans que l'ensemble des contribuables ne soient tenus de payer pour la négligence volontaire de certains propriétaires mus par l'appât du gain. Nous proposons des moyens novateurs en ce sens et nous espérons qu'ils trouveront écho chez le législateur.

Nous vous remercions de votre attention et demeurons disponibles pour répondre à vos questions.

## Annexe 1

### Autres amendements proposés au projet de loi 69

#### L'inventaire des immeubles patrimoniaux

L'article 120 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)* prévoira l'obligation d'adopter et de mettre à jour périodiquement un inventaire des immeubles construits avant 1940 et qui présentent une valeur patrimoniale. L'article 109 du projet de loi prévoit que, d'ici à ce que l'inventaire de l'agglomération soit complété et adopté, donc d'ici 5 ans, les municipalités devront transmettre au ministère un préavis de 90 jours avant d'autoriser la démolition d'un bâtiment construit avant 1940.

Or, l'identification de la date précise de construction des bâtiments n'est pas chose aisée. L'obligation d'obtenir un permis de construction ne s'est pas imposée partout avant cette date dans l'agglomération de Québec. Il serait onéreux d'exiger des examens de titres immobiliers avant de délivrer un permis de démolition.

Bien que la date qui y figure soit parfois erronée, nous suggérons que le projet de loi introduise une présomption, réfragable, à l'effet que la date de construction est celle identifiée au rôle d'évaluation.

Par ailleurs, ce ne sont pas tous les bâtiments construits avant 1940 qui présentent une valeur patrimoniale. La mesure transitoire prévue à l'article 109 du projet de loi ajoutera un délai de 90 jours à la réalisation de tout projet nécessitant la démolition d'un immeuble antérieur à 1940. Nous demandons par conséquent que le projet de loi soit modifié pour permettre l'adoption progressive de cet inventaire. Ainsi, lorsqu'il serait identifié qu'un secteur ne comporte pas d'immeuble présentant un intérêt patrimonial, le conseil d'agglomération devrait pouvoir prendre la décision de le soustraire à cette mesure. Il pourrait également lui être donné le droit d'établir, avant l'octroi du permis, que l'immeuble concerné ne fera pas partie de cet inventaire.

#### Les rôles du conseil d'agglomération, de la CUCQ et des conseils d'arrondissement

Les MRC auront de nouveaux rôles et pouvoirs à la suite de l'entrée en vigueur de ce projet de loi. Certains de ces rôles seront dévolus au conseil d'agglomération de Québec, mais pas tous.

Ainsi, le conseil d'agglomération sera responsable d'adopter un inventaire des immeubles présentant une valeur patrimoniale. Il n'aura toutefois pas le pouvoir, contrairement à l'ensemble des MRC, de citer par règlement un bien patrimonial. Le conseil d'agglomération aura néanmoins le pouvoir de désavouer la décision

d'un conseil d'arrondissement qui autoriserait la démolition d'un immeuble patrimonial.

Pour la Ville de Montréal, il est prévu que ce pouvoir de désaveu sera exercé par le conseil de la Ville lorsque l'immeuble visé sera situé sur son territoire. Nous demandons que cette logique s'applique également sur le territoire de la Ville de Québec.

Pour ce qui est du pouvoir de citation d'un bien patrimonial, s'il est accordé aux MRC, il serait cohérent de l'accorder aussi au conseil d'agglomération de Québec.

Par ailleurs, le conseil de la Ville de Québec pourra choisir de conférer par règlement à la CUCQ le contrôle de la démolition d'immeubles sur le territoire soumis à sa juridiction. Le troisième alinéa de l'article 96 de la *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec (CVQ)*, prévoira qu'un règlement prévu à l'article 148.0.2 de la *LAU* « n'a pas à être adopté » à l'égard d'une partie du territoire de la ville que le conseil assujettit à la compétence de la CUCQ. Pour éviter une double juridiction, nous demandons qu'il soit plutôt prévu qu'un règlement du conseil d'arrondissement sur la démolition d'immeubles ne s'applique pas sur le territoire soumis à la juridiction de la CUCQ.

### **Des mesures permettant d'assurer plus efficacement l'entretien des bâtiments**

La Ville de Québec dispose de nombreux recours, pénaux et civils, pour forcer un propriétaire à entretenir son bâtiment. Ces recours sont toutefois tributaires de décisions judiciaires et les contestations et appels entraînent des délais qui peuvent être fatals à la survie du bâtiment.

Il n'est pas rare qu'un propriétaire néglige volontairement d'entretenir son immeuble dans le but d'obtenir le droit de le démolir. Les critères pour autoriser la démolition que prévoira l'article 148.0.2 seront favorables à sa cause puisqu'il faudra tenir compte de l'état de l'immeuble visé par la demande, de la détérioration de l'apparence architecturale, du caractère esthétique et du coût de sa restauration, notamment.

Au plan des amendes que peut prescrire la Ville de Québec 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, l'article 84.4 de l'Annexe C CVQ lui permet d'imposer une amende minimale d'au plus 2 000 \$ et une amende maximale d'au plus 10 000 \$. En cas de récidive, la Ville peut prescrire une amende minimale d'au plus 4 000 \$ et une amende maximale d'au plus 20 000 \$. Nous suggérons de permettre à la Ville de hausser par règlement le montant minimal de cette amende jusqu'au maximum permis puisque le montant de 2 000 \$ ne s'avère pas suffisamment dissuasif dans tous les cas.

L'article 122.1 de l'Annexe C de la *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, prévoit également que quiconque procède ou fait procéder à la démolition d'un immeuble en contravention à un règlement de la ville ou à une autorisation délivrée en vertu d'un tel règlement est passible d'une amende d'au moins 10 000 \$ et d'au plus 250 000 \$.

La Ville de Québec demande que cette amende soit aussi imposée lorsqu'un propriétaire néglige d'entretenir un immeuble dans l'intention d'obtenir le droit de le démolir. La preuve d'intention étant difficile à établir, une présomption d'infraction pourrait être créée lorsque les conditions suivantes seraient réunies : le propriétaire d'un bâtiment ne se conforme pas dans un délai de six mois à l'avis qui lui est transmis en vertu du deuxième alinéa de l'article 145.41 *LAU* (lui indiquant les travaux à effectuer pour rendre le bâtiment conforme aux normes et mesures prévues par un règlement relatif à l'entretien des bâtiments) et il est devenu nécessaire de démolir l'immeuble parce qu'il est dans un état tel qu'il peut mettre en danger des personnes ou qu'il a perdu la moitié de sa valeur par vétusté.

Ces critères de dangerosité et de vétusté sont d'ailleurs ceux appliqués par la Cour supérieure lorsqu'il lui est demandé d'ordonner la démolition d'un immeuble en vertu de l'article 231 *LAU*. Ce recours est celui qu'emploient les municipalités pour que soit démolit un immeuble rencontrant ces critères de vétusté et de dangerosité et lorsqu'il n'existe pas d'autre remède utile. Depuis l'affaire *Projets Knightsbridge inc. c. Montréal (Ville de)* (2013 QCCS 7078), la Cour supérieure accepte, sur la base de cette disposition, d'ordonner la démolition d'un immeuble à la demande de son propriétaire en raison de la dangerosité qu'il a lui-même provoquée. Notons que dans cette affaire, la Ville de Montréal avait refusé d'autoriser la démolition de l'immeuble considérant qu'il présentait un intérêt patrimonial. Ce stratagème requiert selon nous une réponse législative pour que ce recours ne puisse plus être intenté par le propriétaire de l'immeuble visé.

En matière d'expropriation, la Ville de Québec a obtenu le pouvoir d'acquérir de gré à gré ou par expropriation un immeuble visé par un avis de détérioration si l'immeuble est vacant depuis au moins un an ou si son état de vétusté ou de délabrement présente un risque pour la santé ou la sécurité des personnes (art. 105.6 de l'Annexe C *CVQ*). À ces conditions, nous demandons que soit ajoutée celle où l'immeuble présente, de l'avis du conseil de la Ville, un intérêt patrimonial.

Par ailleurs, s'il se présente un tiers intéressé à acquérir l'immeuble et à l'entretenir, la Ville souhaiterait pouvoir lui céder le droit d'acquérir l'immeuble avant que la propriété ne lui en soit transférée dans le cadre de l'expropriation. Elle céderait en quelque sorte au tiers son droit dans la procédure d'expropriation. De cette façon, la Ville n'aurait pas à engager de fonds publics pour acquérir l'immeuble, ni à intervenir dans la chaîne de titre et à assumer les garanties légales du vendeur. Ce pouvoir aurait au surplus un effet dissuasif sur les propriétaires délinquants.

La Ville demande également que, dans le cadre d'une telle acquisition d'immeuble, l'indemnité d'expropriation soit fixée en fonction de la valeur marchande de l'immeuble, sans tenir compte du concept de la valeur au propriétaire. La Ville de Québec avait demandé plus largement une réforme du droit de l'expropriation afin que l'indemnité soit fixée d'après la valeur du bien exproprié, sans égard à la valeur particulière que présente l'immeuble pour le propriétaire-utilisateur. Nous demandons que cette modification soit minimalement apportée dans le contexte de l'exercice du pouvoir prévu à l'article 105.6 de l'Annexe C CVQ, dont nous demandons ici la bonification.

La procédure d'expropriation d'un immeuble qui présente un intérêt patrimonial et qui est en cours de détérioration devrait enfin être accélérée et allégée pour assurer un transfert rapide de l'immeuble. À l'exemple de ce que prévoit le projet de loi 66 pour l'accélération de certains projets d'infrastructures, il pourrait être prévu que le droit l'expropriant à l'expropriation ne peut être contesté et que l'indemnité provisionnelle est fixée par la municipalité, notamment.

## Annexe 2

### Liste des recommandations

1. Conférer à la Ville de Québec l'intérêt juridique d'intenter la demande de révision et l'appel devant le TAQ lorsqu'un projet qui a reçu son approbation se voit refusé par le ministère;
2. Veiller à ce que le mode de réalisation de l'inventaire des immeubles patrimoniaux tienne compte de la méthode adoptée et appliquée depuis 2015 à la Ville de Québec;
3. Que les coûts de réalisation de l'inventaire soient assumés par le Gouvernement du Québec;
4. Aux fins d'identifier les bâtiments construits avant 1940, introduire une présomption à l'effet que la date de construction est celle figurant au rôle d'évaluation foncière;
5. Permettre l'adoption progressive de l'inventaire des immeubles patrimoniaux de façon à pouvoir en soustraire des secteurs ou des immeubles qui ne présentent pas d'intérêt patrimonial, permettant ainsi d'éviter, pour les projets impliquant leur démolition, qu'ils soient sujets à des délais additionnels;
6. Prévoir pour la Ville de Québec, comme pour la Ville de Montréal, que le pouvoir de désavouer la décision d'un conseil d'arrondissement ou d'un comité de démolition autorisant la démolition d'un immeuble soit exercé par le conseil de la Ville, plutôt que par le conseil d'agglomération, lorsque l'immeuble visé sera situé sur son territoire;
7. Attribuer au conseil d'agglomération tous les pouvoirs qui seront octroyés aux MRC dans la *Loi sur le patrimoine culturel*;
8. Préciser qu'un règlement prévu à l'article 148.0.2 de la *LAU* ne s'applique pas à l'égard d'une partie du territoire de la ville que le conseil assujettit à la compétence de la CUCQ;
9. Permettre à la Ville de Québec d'augmenter l'amende minimale pouvant être imposée aux infractions concernant la détérioration de bâtiments due au défaut d'entretien, à un usage abusif ou à des manœuvres de dégradation;

10. Que l'amende afférente à une démolition sans autorisation soit rendue applicable lorsqu'un propriétaire néglige d'entretenir un immeuble dans l'intention d'obtenir le droit de le démolir;
11. Que l'article 231 *LAU* soit modifié afin que le recours pour ordonner la démolition de l'immeuble ne puisse être intenté par son propriétaire;
12. Que la Ville ait le pouvoir d'exproprier un immeuble à valeur patrimoniale visé par un avis de détérioration sans avoir à prouver qu'il est vacant depuis au moins un an ou que son état de vétusté ou de délabrement présente un risque pour la santé ou la sécurité des personnes;
13. Permettre à la ville de céder le droit d'acquérir un immeuble à un tiers intéressé à l'entretenir avant que la propriété ne lui en soit transférée dans le cadre de l'expropriation.