

Mémoire présenté à la
Commission de la culture et de l'éducation
Assemblée nationale du Québec

Consultations particulières du projet de loi no 69
Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions législatives

Des modifications législatives nécessaires pour mieux protéger le patrimoine bâti

Par Charles Breton-Demeule, avocat
Doctorant en droit
Faculté de droit de l'Université Laval et ENS Paris-Saclay

Québec, le 25 novembre 2020

Table des matières

Présentation de l’auteur	3
Résumé	4
Mise en contexte : le patrimoine, une richesse collective vulnérable.....	5
Exposé général.....	7
Partie 1 : Les solutions proposées par le projet de loi.....	8
Partie 2. Des amendements nécessaires pour mieux protéger le patrimoine	13
Recommandations.....	37
Annexe 1 : Proposition de formulation des amendements.....	40

Présentation de l'auteur

Charles Breton-Demeule est avocat (Barreau du Québec, 2017), titulaire d'une maîtrise en droit (Université Laval, 2020) et doctorant en droit à l'Université Laval en cotutelle avec l'ENS Paris-Saclay. Après avoir travaillé comme avocat en milieu municipal, Charles Breton-Demeule a complété une maîtrise en droit portant sur les pouvoirs des municipalités en matière de vétusté immobilière. Son mémoire a été publié aux Éditions Yvon Blais en 2020 sous la forme d'une monographie intitulée *La vétusté immobilière en droit municipal* et a été primé d'une médaille de l'Assemblée nationale du Québec à titre de finaliste du prix de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant.



Son projet doctoral porte sur le droit du patrimoine culturel dans une perspective comparée entre le Québec et la France. Il vise à analyser la répartition des pouvoirs de l'État central et des municipalités dans la protection du patrimoine culturel immobilier ainsi que l'adéquation du droit québécois avec une approche de protection intégrée qui fait appel au droit de l'urbanisme et au droit de l'aménagement du territoire.

Récipiendaire de la bourse du Fonds Lorne-Giroux (2017) et de la Bourse de leadership et de développement durable de l'Université Laval (2018-2019), ses travaux de recherche au doctorat sont financés par le Conseil de recherche en sciences humaines (CRSH) et le Fonds de recherche du Québec - Société et culture (FRQSC).

Particulièrement intéressé par les débats entourant la protection juridique du patrimoine culturel immobilier, Charles Breton-Demeule est intervenu à plusieurs reprises dans les médias afin d'apporter un éclairage juridique sur ces questions. Son mémoire de maîtrise formulait comme recommandation principale de rendre obligatoire l'adoption d'un règlement sur le contrôle des démolitions par les municipalités locales, proposition au cœur du projet de loi 69.

Résumé

Le projet de loi 69 propose des modifications législatives qui constituent des avancées importantes pour la protection du patrimoine. Dorénavant, les MRC auront l'obligation de tenir un inventaire à jour du patrimoine bâti sur leur territoire. Le Québec disposera donc d'un portrait plus complet de son patrimoine immobilier. De plus, ce patrimoine jouira d'une protection minimale puisque les municipalités auront l'obligation d'adopter un règlement pour assurer le contrôle de sa démolition. Ce règlement devra obligatoirement contenir des dispositions qui permettront aux citoyens de faire valoir leur point de vue relativement à la démolition d'un bâtiment. Enfin, le projet de loi octroie de nouveaux pouvoirs de protection aux MRC. Ces dernières pourront donc jouer un rôle plus actif dans la protection du patrimoine immobilier en procédant notamment à la citation d'un immeuble ou d'un site patrimonial.

Malgré ces avancées importantes, d'autres modifications législatives seraient nécessaires afin d'assurer une meilleure protection du patrimoine. Premièrement, à l'instar d'un règlement sur le contrôle des démolitions, les municipalités locales devraient obligatoirement adopter un règlement sur l'occupation et l'entretien des bâtiments. Un tel règlement permettrait de prévenir la vétusté des bâtiments patrimoniaux et de mettre un terme au processus de démolition par abandon responsable de plusieurs pertes patrimoniales. Deuxièmement, la discrétion du comité de démolition devrait être mieux encadrée et le rôle de ce comité dans la protection du patrimoine devrait être clarifié afin de permettre aux municipalités de mieux connaître leurs responsabilités. De plus, dans le cas où une municipalité autorise la démolition d'un bâtiment patrimonial, un recours en contestation de la décision devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ) devrait être disponible pour toute personne intéressée. Troisièmement, le projet de loi devrait s'appliquer de manière uniforme pour l'ensemble des municipalités au Québec afin d'établir des normes identiques relativement à la confection des inventaires patrimoniaux par les MRC et pour rendre obligatoires les dispositions relatives à la participation citoyenne sur le territoire de la Ville de Québec.

Mise en contexte : le patrimoine, une richesse collective vulnérable

Depuis 1922, l'État québécois légifère pour protéger son patrimoine culturel. Malgré la reconnaissance juridique de l'importance de protéger ce patrimoine dans la *Loi sur le patrimoine culturel* ou dans la *Loi sur le développement durable*, de nombreux biens patrimoniaux ne disposent pas d'un statut juridique qui assure leur protection et leur conservation.

- Le régime de protection de la *Loi sur le patrimoine culturel* est un régime discrétionnaire qui n'accorde pas une protection automatique à tous les biens patrimoniaux inventoriés. Il en résulte **qu'un bien patrimonial peut être reconnu objectivement comme tel sans toutefois jouir d'une protection juridique.**

Dans ce contexte, les biens patrimoniaux qui ne sont pas régis par la *Loi sur le patrimoine culturel* demeurent soumis au régime régulier du droit municipal et de l'urbanisme. Or, les pouvoirs de protection et de mise en valeur qu'offre actuellement ce régime aux municipalités sont des pouvoirs discrétionnaires dont l'utilisation est facultative. Les municipalités n'ont donc pas l'obligation légale de protéger leur patrimoine. De plus, **70% des municipalités interrogées par le Vérificateur général du Québec soutiennent qu'elles ne disposent pas de l'expertise suffisante pour protéger le patrimoine adéquatement¹.**

- De nombreux biens ne sont donc ni protégés par la *Loi sur le patrimoine culturel*, ni par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et se trouvent dans une situation de **vulnérabilité juridique.**

Cette **vulnérabilité** a d'ailleurs été documentée dans un rapport d'audit de performance déposé par le Vérificateur général du Québec en juin 2020². Ce rapport indique que le ministère de la Culture et des Communications encadre peu l'action des municipalités et qu'il n'a pas mis en place de mécanisme de suivi de leurs interventions³. Il en résulte que

¹ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, chapitre 3 « Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier », Québec, juin 2020, p. 22.

² *Id.*

³ *Id.*, p. 19.

dans un grand nombre de municipalités, le patrimoine est trop souvent mal connu, mal protégé et donc **vulnérable face à une pression immobilière de plus en plus présente.**

Cette situation problématique s'illustre également par diverses données statistiques :

- Entre 1970 et 1980, **20% des édifices construits avant 1920 au Canada ont été démolis⁴**;
- Le Répertoire du patrimoine culturel (non exhaustif) contient 40 419 biens immobiliers patrimoniaux dont, notamment 5 822 cités, 1 424 classés, 9 563 dans un site déclaré, 395 jouissant d'une aire de protection, 4 désignés et 3 identifiés. Au total, 17 225 biens immobiliers jouissent d'un statut de protection en vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel*. Cela signifie qu'environ **57% du patrimoine immobilier contenu dans le Répertoire n'est pas protégé en vertu de la Loi sur le patrimoine culturel⁵.**

Et du côté des municipalités :

- La Ville de Laval, troisième en importance au Québec, estime que près **25% du patrimoine immobilier inventorié en 1981 a été démoli entre 1981 et 2014⁶** ;
- La Ville de Lévis a autorisé **la démolition de près de 60 bâtiments patrimoniaux inventoriés depuis 2010⁷**;
- Il n'existe actuellement **aucune étude gouvernementale exhaustive sur le nombre total de biens patrimoniaux au Québec** et sur le nombre de biens dont la démolition et l'entretien sont contrôlés par des règlements municipaux (en vertu de *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* notamment)⁸.

Conclusion : une part importante du patrimoine culturel immobilier du Québec se trouve dans une position de vulnérabilité.

⁴ Gérald GRANDMONT, *Un regard neuf sur le patrimoine culturel. Révision de la Loi sur les biens culturels*, Livre vert, Québec, ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, 2007, p. 12.

⁵ En date du 12 novembre 2020.

⁶ VILLE DE LAVAL, *Inventaire du patrimoine architectural de la Ville de Laval*, Rapport de synthèse, Janvier 2018, p. 7.

⁷ Aude MALARET, « Près de 1200 bâtiments de grande valeur patrimoniale », *Le journal de Lévis*, 14 mars 2019.

⁸ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, chapitre 3 « Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier », Québec, juin 2020, p. 21.

Exposé général

Ce mémoire se concentre sur les dispositions du projet de loi qui concernent la protection du patrimoine immobilier par les municipalités. Il vise à apporter un éclairage juridique sur les deux questions suivantes :

- 1) Pour quelles raisons l'encadrement juridique des pouvoirs municipaux proposé par le projet de loi marque-t-il un avancement important pour la protection du patrimoine culturel immobilier?
- 2) Quels amendements seraient nécessaires afin de rendre le projet de loi encore plus pertinent quant à une meilleure protection du patrimoine culturel immobilier?

Partie 1 : Les solutions proposées par le projet de loi

Parmi les dispositions du projet de loi proposées pour remédier à la vulnérabilité du patrimoine québécois, trois éléments constituent des avancées importantes pour la protection du patrimoine bâti :

1. L'adoption obligatoire d'un inventaire du patrimoine culturel immobilier par les MRC;
2. L'adoption obligatoire d'un règlement sur le contrôle des démolitions par les municipalités;
3. De nouveaux pouvoirs de protection pour les MRC.

1. L'adoption obligatoire d'un inventaire du patrimoine culturel immobilier par les MRC

Le projet de loi propose, à son article 38, de rendre obligatoire pour les MRC la tenue d'un inventaire des immeubles patrimoniaux sur son territoire :

38. « 120. Une municipalité régionale de comté doit adopter et mettre à jour périodiquement un inventaire des immeubles construits avant 1940 qui sont situés sur son territoire et qui présentent une valeur patrimoniale. Elle peut également y inclure des immeubles dont la construction est plus récente.

Le ministre peut prescrire, par règlement, le mode de réalisation, de consignation et de diffusion d'un inventaire.

Une municipalité locale peut contribuer à la connaissance du patrimoine culturel en réalisant des inventaires de ce patrimoine situé sur son territoire ou qui y est relié. Le cas échéant, elle informe la municipalité régionale de comté des immeubles qu'elle a inventoriés.

Est assimilée à une municipalité régionale de comté aux fins de l'application du présent article toute municipalité locale dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une municipalité régionale de comté, à l'exclusion d'une communauté autochtone visée au deuxième alinéa de l'article 118 ou d'un village nordique, cri ou naskapi. ».

Cette obligation législative constitue une **avancée importante pour la protection du patrimoine**. À terme, le Québec pourra disposer pour la première fois d'un portrait complet du patrimoine immobilier d'avant 1940 sur l'ensemble de son territoire.

À l'heure actuelle, la réalisation des inventaires n'est pas obligatoire pour les MRC et les municipalités locales. Il en résulte que plusieurs d'entre elles ne connaissent pas le patrimoine bâti de leur territoire, ce qui contribue à sa vulnérabilité. De plus, lorsqu'ils sont réalisés, les inventaires ne sont pas toujours accessibles, exhaustifs et mis à jour. Le Vérificateur général du Québec, dans son rapport d'audit de performance déposé en juin 2020, avait d'ailleurs noté de nombreuses lacunes quant au caractère incomplet des inventaires⁹.

Toutes les données recueillies grâce à cette nouvelle obligation permettront de **mieux connaître le patrimoine immobilier**. Elles reprennent en quelque sorte l'un des objectifs du Marco-inventaire du patrimoine initié par le ministère des Affaires culturelles dans les années 1970, soit de connaître l'ensemble du patrimoine sur le territoire québécois.

2. L'adoption obligatoire d'un règlement sur le contrôle des démolitions

L'adoption obligatoire pour les municipalités locales d'un règlement sur le contrôle des démolitions constitue **une solution susceptible de mieux protéger le patrimoine**. L'adoption obligatoire de ce règlement permet d'encadrer la démolition de biens patrimoniaux qui autrement n'étaient pas protégés en vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel*. Dorénavant, tous les bâtiments inscrits à l'inventaire patrimonial seront soumis au règlement sur le contrôle des démolitions de la municipalité locale. En termes concrets, cela signifie que la demande de démolition d'un immeuble patrimonial est maintenant **soumise aux garanties suivantes** :

- Avis public faisant état de la demande (art. 148.0.5 L.a.u.);
- Audition publique à laquelle les citoyens peuvent participer et faire valoir leur point de vue (art. 82 PL69);
- Demande de révision possible devant le conseil municipal (art. 86 PL69);
- Possibilité pour une MRC de désavouer la décision d'une municipalité locale qui autorise la démolition d'un bâtiment patrimonial (art. 87 PL69);

⁹ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, chapitre 3 « Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier », Québec, juin 2020, p. 24-27.

- Une copie de l’avis public faisant état de la demande de démolition doit être envoyée au ministère (art. 81 PL69);
- Si la demande est autorisée, le ministère doit en être informé au moins 90 jours avant la délivrance du permis (art. 109 PL69).

Dans sa version actuelle, la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme* ne rend pas obligatoire l’adoption d’un règlement sur le contrôle des démolitions. Lorsqu’une municipalité ne dispose pas d’un tel règlement, ce sont les articles 113 et 119 de la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme* qui trouvent application¹⁰. Dans un tel cas, l’émission d’un permis de démolition fait uniquement l’objet d’un contrôle par un fonctionnaire désigné par le conseil et toutes les dispositions relatives à la consultation des citoyens et des personnes intéressées ne sont pas applicables¹¹.

Cet état actuel des choses conduit à **deux principales conséquences** :

- Les citoyens n’ont pas toujours l’occasion de prendre connaissance du dépôt d’une demande de démolition et de faire valoir leur point de vue face à celle-ci;
- Des municipalités se voient obligées de délivrer un permis à la suite d’une demande, puisqu’elles ne disposent pas de la discrétion pour le refuser.

Les derniers mois ont montré **les limites de la discrétion municipale quant au contrôle de la démolition**. À Sainte-Marie, en Beauce, la démolition du Château Beauce a pu être autorisée par le conseil municipal puisque la municipalité ne disposait pas d’un comité de démolition¹². Le Château Beauce a finalement été classé le 16 octobre 2020. À Québec, la Ville a décidé de ne pas adopter un règlement sur le contrôle des démolitions. La démolition de la maison Pasquier, immeuble tricentenaire datant du Régime français, a été autorisée sans avis public et sans consultation des citoyens¹³.

¹⁰ Le jeu des articles 113 (13) et 119 (2) L.a.u. permet à une municipalité d’interdire la démolition d’une construction sur son territoire sans l’obtention d’un certificat d’autorisation. Lorsque la demande est conforme, la municipalité doit émettre le permis et n’a pas la discrétion de le refuser (art. 120 L.a.u.).

¹¹ Art. 119 (7) et 120 L.a.u.

¹² Jean-François NADEAU, « La municipalité de Sainte-Marie autorise la démolition du Château Beauce », *Le Devoir*, 21 septembre 2018.

¹³ Jean-François NADEAU, « Une maison de la Nouvelle-France bientôt démolie à Québec », *Le Devoir*, 18 septembre 2019.

En rendant obligatoire l'adoption d'un règlement sur le contrôle des démolitions, le projet de loi a pour effet de conférer une **discrétion** au comité de démolition. Celui-ci pourra donc prendre le temps d'évaluer une demande de démolition et se donner la possibilité de la refuser. Les citoyens pourront également faire entendre leur point de vue lors d'une audition publique qui devra obligatoirement être tenue. De telles garanties permettront de favoriser un débat public sur la démolition de certains biens patrimoniaux, ce qui n'était pas toujours possible actuellement.

3. De nouveaux pouvoirs de protection pour les MRC

Le projet de loi 69 a pour effet d'offrir de nouveaux pouvoirs de protection aux MRC. Depuis le début du millénaire, plusieurs intervenants ont réclamé une participation plus importante des MRC dans la protection du patrimoine. Le rapport Arpin, et le rapport Courchesne-Corbo indiquaient tous deux qu'une plus grande participation des MRC dans le processus de protection du patrimoine serait opportune¹⁴.

Dans sa version actuelle, la *Loi sur le patrimoine culturel* ne confère pas aux MRC des pouvoirs de protection pour le patrimoine immobilier. À l'exception du ministre, seules les municipalités locales disposent de tels pouvoirs.

Pour permettre à plus d'acteurs de protéger le patrimoine québécois, le projet prévoit que les MRC pourront jouir de nouveaux pouvoirs. En vertu de l'article 37 du projet de loi, les MRC pourront dorénavant, notamment :

- Citer un bien patrimonial (art. 127 al. 1 L.p.c.);
- Citer un site patrimonial (art. 127 al. 2 L.p.c.);
- Émettre une ordonnance de 30 jours pour faire cesser la menace de dégradation d'un bien susceptible de présenter une valeur patrimoniale (art. 148 L.p.c.).

De même, l'article 87 du projet de loi prévoit que les MRC pourront disposer du pouvoir de désavouer la décision d'un conseil municipal qui autorise la démolition d'un bâtiment

¹⁴ GROUPE CONSEIL SUR LA POLITIQUE DU PATRIMOINE CULTUREL, *Notre patrimoine, un présent du passé*, Québec, novembre 2000, p. 161-164 ; Michelle COURCHESNE et Claude CORBO, *Le patrimoine culturel québécois : un héritage à inscrire dans la modernité*, (non-édité), 21 octobre 2016, p. 180-184.

patrimonial. Il s'agit en quelque sorte d'un contre-pouvoir politique qui permet d'assurer une meilleure protection du patrimoine. D'ailleurs, ce pouvoir s'applique uniquement lorsque le conseil autorise la démolition d'un bâtiment. Ainsi, un conseil municipal qui souhaite protéger le patrimoine en refusant la démolition ne pourra pas voir sa décision être désavouée par la MRC.

Même si ce n'est pas toujours le cas actuellement, certaines MRC disposent parfois d'une meilleure connaissance du patrimoine de leur territoire. Dans Lanaudière par exemple, la Ville de Berthierville avait autorisé la démolition de l'Ancien monastère des Moniales-Dominicaines-de-Berthierville, alors que la MRC D'Autray jugeait que le bâtiment avait une valeur patrimoniale exceptionnelle et qu'il ne devait pas être démoli¹⁵. La MRC ne disposait cependant d'aucun pouvoir afin d'empêcher sa démolition et de procéder à sa citation.

¹⁵ Jean-François NADEAU, « Un monastère jugé exceptionnel bientôt démoli à Berthierville », *Le Devoir*, 4 avril 2019

Partie 2. Des amendements nécessaires pour mieux protéger le patrimoine

Malgré les avancées proposées par le projet de loi, des modifications seraient également nécessaires afin de rendre le projet encore plus pertinent quant à la protection du patrimoine immobilier. Les modifications proposées dans ce mémoire concernent principalement la protection du patrimoine par les municipalités. Elles sont relatives aux trois axes suivants :

- 1) Des dispositions pour prévenir la démolition par abandon des bâtiments patrimoniaux
- 2) Un meilleur encadrement de la discrétion municipale relative au contrôle de la démolition
- 3) Une application uniforme de la loi pour l'ensemble des municipalités du Québec

1) Des dispositions pour prévenir la vétusté des bâtiments patrimoniaux

L'entretien des bâtiments patrimoniaux inventoriés mais non cités ou classés demeure un élément essentiel pour assurer la cohérence du régime proposé par le projet de loi. Dans sa version actuelle, le **projet de loi ne propose pas l'adoption obligatoire par les municipalités d'un règlement pour assurer l'entretien des bâtiments.**

Généralement, la vétusté constitue l'un des arguments invoqués afin de justifier la démolition d'un bâtiment patrimonial. Le procédé est simple : un propriétaire qui souhaite démolir un bâtiment patrimonial néglige de l'entretenir et le laisse se dégrader. Après quelques années, les travaux étant devenus trop importants, la démolition du bâtiment devient la seule solution possible puisque l'immeuble est trop détérioré¹⁶. Ce procédé, qualifié de « **démolition par abandon** », fait d'ailleurs partie des éléments soulevés par le Vérificateur général du Québec pour énoncer l'absence de suivi du ministère quant à l'entretien du patrimoine bâti au Québec¹⁷.

¹⁶ Michelle COURCHESNE et Claude CORBO, *Le patrimoine culturel québécois : un héritage à inscrire dans la modernité*, (non-édité), 21 octobre 2016, p. 182.

¹⁷ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, chapitre 3 « Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier », Québec, juin 2020, p. 18.

Pourtant, des dispositions législatives permettent déjà aux municipalités de forcer l'entretien des bâtiments vétustes. Les articles 145.41 à 145.41.5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoient un régime complet sur l'occupation et l'entretien des bâtiments. Toutefois, comme c'est le cas pour le règlement sur le contrôle des démolitions actuellement, **la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne rend pas obligatoire l'adoption de ce règlement.**

- Selon une étude réalisée par le MAMH et l'UQÀM en 2019, **65% des municipalités au Québec ne disposent pas d'un règlement sur l'occupation et l'entretien des bâtiments**¹⁸.

En l'absence de règlement sur l'entretien des bâtiments, il demeure possible pour un propriétaire de négliger l'entretien d'un bâtiment patrimonial non cité ou classé en toute légalité. De plus, dans un tel cas, une municipalité pourrait autoriser la démolition d'un immeuble devenu vétuste, sans pour autant avoir adopté un règlement qui aurait pu permettre de prévenir cet état de vétusté.

En effet, en négligeant d'entretenir son bâtiment, **un propriétaire pourrait rendre inévitable une démolition qui serait autrement interdite par règlement.** Une telle situation aurait pour effet d'annihiler l'impact positif des mesures proposées par le projet de loi quant à la protection du patrimoine.

Recommandation 1

Modifier l'article 145.41 de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> pour rendre obligatoire l'adoption d'un règlement sur l'occupation l'entretien des bâtiments pour l'ensemble des municipalités au Québec.
--

Juridiquement, l'adoption d'un tel règlement se justifie à plusieurs égards :

- Les immeubles identifiés dans un inventaire patrimonial jouissent d'une **valeur patrimoniale collective** qui justifie que les municipalités prennent des mesures pour assurer leur protection dans l'intérêt public;

¹⁸ UQÀM et MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, Enquête sur l'utilisation des règlements prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, 2019, p. 62.

- L'entretien minimal d'un immeuble fait partie des charges de tout propriétaire. Une municipalité peut donc assurer l'application d'un règlement sur l'entretien des bâtiments **sans que cela ne constitue une atteinte illégale au droit de propriété**, qui n'est pas protégé par la Charte canadienne des droits et libertés et qui jouit d'une protection limitée en vertu de la Charte des droits et libertés de la personne¹⁹;
- Un tel règlement favorise la conservation et la réutilisation des bâtiments patrimoniaux dans une perspective de protection du patrimoine et de développement durable²⁰.

Il est également essentiel de **mieux outiller les municipalités pour assurer le respect d'un règlement sur l'entretien des bâtiments** devant la Cour supérieure. À l'heure actuelle, les recours en matière pénale peuvent donner l'impression d'être longs et complexes, ce qui peut inciter les municipalités à se tourner vers les tribunaux civils, en l'occurrence la Cour supérieure. Or, l'article 145.41 al. 3 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet uniquement aux municipalités de demander l'autorisation d'effectuer elles-mêmes les travaux correctifs nécessaires pour assurer le respect du règlement sur l'entretien. Dans bien des cas, malgré l'existence d'une hypothèque légale pour garantir le coût des travaux, les municipalités peuvent être réticentes à investir des fonds publics pour assurer l'entretien d'un bâtiment dont la responsabilité relève d'abord d'un propriétaire privé.

Comme c'est le cas pour l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, l'article 145.41 devrait permettre aux municipalités de demander que la Cour supérieure ordonne

¹⁹ Pour une analyse plus exhaustive du caractère limité de la protection accordée au droit de propriété, voir Charles BRETON-DEMEULE, *La vétusté immobilière en droit municipal*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2020, p. 50-75.

²⁰ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, « Observations du commissaire au développement durable », Québec, juin 2020, p. 1-10.

au propriétaire d'effectuer lui-même les travaux nécessaires pour se conformer au règlement.

Recommandation 2

Modifier l'article 145.41 al. 3 de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> afin de permettre à la Cour supérieure, sur demande d'une municipalité, d'ordonner qu'un propriétaire qui contrevient au règlement sur l'occupation et l'entretien des bâtiments effectue les travaux correctifs à ses frais.
--

Notons que depuis 2017, les municipalités disposent du pouvoir d'inscrire un avis de détérioration sur un immeuble vétuste au registre foncier du Québec. Or, pour qu'un tel avis puisse être inscrit, une municipalité doit disposer d'un règlement sur l'entretien et l'occupation des bâtiments²¹. L'adoption obligatoire d'un règlement sur l'entretien permettrait donc de rendre ces ressources disponibles pour les municipalités.

De plus, **une brèche jurisprudentielle importante est susceptible de porter atteinte à l'intégrité du processus de contrôle des démolitions prévu dans le projet de loi**. En effet, l'article 231 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit que toute personne peut s'adresser à la Cour supérieure pour ordonner la démolition d'un bâtiment dangereux ou ayant perdu la moitié de sa valeur par vétusté. Ce recours est en principe ouvert aux municipalités et aux personnes qui habitent à proximité de l'immeuble. Or, depuis 2014, les tribunaux reconnaissent que le propriétaire d'un immeuble patrimonial peut s'adresser lui-même à la Cour supérieure afin de demander la démolition de son immeuble²². **Cette brèche a pour effet de permettre au propriétaire d'outrepasser le processus démocratique (avis public, consultation citoyenne) et de s'adresser directement aux tribunaux, plutôt qu'au comité de démolition, pour obtenir le droit de démolir son bâtiment**. Dans une telle situation, malgré le refus du comité d'autoriser la démolition, un

²¹ Art. 145.41.1 L.a.u.

²² Voir 9289-5929 *Québec inc. c. Montréal (Ville de)*, 2014 QCCS 5596 et *Projets Knightsbridge inc. c. Montréal (Ville de) (arrondissement Plateau Mont-Royal)*, 2018 QCCS 3734.

propriétaire pourrait quand même s'adresser à la Cour pour obtenir la démolition de l'immeuble²³.

Recommandation 3

Modifier l'article 231 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour préciser que l'expression « toute personne intéressée » ne comprend pas le propriétaire d'un immeuble patrimonial au sens de l'article 148.0.1. par. 1 de cette loi.

2. Un meilleur encadrement des pouvoirs du comité de démolition

En rendant obligatoire l'adoption d'un règlement sur le contrôle des démolitions, le projet de loi a pour effet de confier à des organes politiques, le comité de démolition et le conseil municipal, le soin de déterminer si des bâtiments patrimoniaux doivent être démolis ou conservés. De plus, en vertu des articles 48 et 77, le comité est maintenant responsable de statuer sur la démolition des bâtiments cités ou situés dans un site patrimonial cité. Ces décisions sont susceptibles d'avoir des conséquences importantes, puisqu'une fois la démolition effectuée, celle-ci est irrémédiable et entraîne la perte d'un patrimoine irremplaçable. Par conséquent, les pouvoirs de ces organes politiques doivent être encadrés minutieusement. Or, **le projet de loi prévoit un encadrement trop minimal des pouvoirs du comité de démolition ou du conseil**. Cet encadrement devrait être resserré à deux points de vue : pour offrir de meilleures garanties de protection du patrimoine et pour assurer la présence d'un contre-pouvoir apolitique.

De meilleures garanties pour la protection du patrimoine

Les notes explicatives du projet de loi indiquent que celui-ci modifie et élargit la portée des pouvoirs réglementaires sur la démolition « principalement à des fins de protection du patrimoine immobilier ». Cependant, les dispositions du projet de loi n'indiquent pas que ces pouvoirs réglementaires relatifs à la démolition doivent être adoptés afin de favoriser la protection du patrimoine. Plus précisément, **aucune disposition du projet de loi ne**

²³ C'est ce qui se dégage de l'interprétation très large donnée à cet article dans *Projets Knightsbridge inc. c. Montréal (Ville de) (arrondissement Plateau Mont-Royal)*, 2018 QCCS 3734.

prévoit explicitement que le rôle du comité de démolition est de protéger les immeubles qui seront soumis à son contrôle. En effet, le projet de loi prévoit que le comité doit statuer sur une demande, mais il ne prévoit pas de garanties visant à s'assurer que la conservation des bâtiments soit priorisée dans sa décision.

Afin de concrétiser la volonté législative exprimée dans les notes explicatives, **le projet de loi devrait donc indiquer explicitement que le rôle du comité de démolition est de favoriser la protection du patrimoine.**

Recommandation 4

Modifier l'article 148.0.10 de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> afin de préciser que, dans le cas où la demande concerne un immeuble patrimonial, le comité de démolition doit favoriser la conservation du bâtiment et autoriser sa démolition uniquement s'il est convaincu de sa pertinence à l'égard de la protection du patrimoine de la municipalité.
--

Une telle clarification aurait également pour effet de mieux définir le rôle des municipalités à l'égard de la protection du patrimoine. En effet, en confiant un pouvoir décisionnel important au comité de démolition sans toutefois préciser qu'il a pour objectif de favoriser la conservation du patrimoine, le projet de loi rendra difficile d'établir clairement le partage des responsabilités entre l'État central et les municipalités.

La question d'une clarification des responsabilités des acteurs de protection du patrimoine a d'ailleurs été soulevée à la fois dans le Rapport Arpin²⁴, le livre vert *Un regard neuf sur le patrimoine culturel*²⁵ et le rapport du Vérificateur général du Québec²⁶. Dans ce dernier

²⁴ GROUPE CONSEIL SUR LA POLITIQUE DU PATRIMOINE CULTUREL, *Notre patrimoine, un présent du passé*, Québec, novembre 2000, p. 136-141.

²⁵ GÉRALD GRANDMONT, *Un regard neuf sur le patrimoine culturel. Révision de la Loi sur les biens culturels*, Livre vert, Québec, ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, 2007, p. 61-64.

²⁶ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, chapitre 3 « Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier », Québec, juin 2020, p. 19-23.

rapport, les municipalités indiquent, à **43% qu'elles estiment ne pas connaître leurs responsabilités en matière de protection du patrimoine**²⁷.

Une clarification juridique de la responsabilité du comité de démolition dans la protection du patrimoine serait donc essentielle afin de répondre à cette lacune soulevée par le Vérificateur général du Québec.

De plus, **les critères que doit prendre en compte le comité dans sa décision demeurent trop peu encadrés par le projet de loi**. En effet, l'article 78 du projet de loi (art. 148.0.2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*) prévoit uniquement que le règlement doit «déterminer les critères selon lesquels est faite l'évaluation de la demande incluant **l'état de l'immeuble visé par la demande, sa valeur patrimoniale, la détérioration de l'apparence architecturale**, du caractère esthétique ou de la qualité de vie du voisinage, le coût de sa restauration, l'utilisation projetée du sol dégagé et, lorsque l'immeuble comprend un ou plusieurs logements, le préjudice causé aux locataires et les effets sur les besoins en matière de logement dans les environs ».

Les notions « d'état de l'immeuble », de « valeur patrimoniale » et de « détérioration de l'apparence architecturale » **ne sont pas assez détaillées pour permettre qu'une étude complète de la demande soit effectuée et que la décision du comité soit suffisamment appuyée et documentée**.

Ces critères ne permettent pas non plus d'outiller adéquatement les municipalités afin de les aider à prendre des décisions éclairées quant à la protection du patrimoine.

- Rappelons que **70%** des municipalités soutiennent qu'elles ne disposent pas de l'expertise suffisante pour protéger le patrimoine adéquatement²⁸.

²⁷VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, chapitre 3 « Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier », Québec, juin 2020, p. 69.

²⁸ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, chapitre 3 « Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier », Québec, juin 2020, p. 22.

Sans une obligation juridique claire visant la prise en compte de critères plus précis dans leur réglementation, les municipalités ne pourront effectuer une étude approfondie de la valeur patrimoniale d'un bâtiment avant d'autoriser ou de refuser sa démolition.

Afin de pallier ce manque d'encadrement, **l'article 78 du projet de loi (art. 148.0.2 par. 3 L.a.u.) devrait donc être modifié pour préciser les critères qui doivent être obligatoirement pris en compte par les municipalités dans l'analyse d'une demande de démolition.** À la lumière de règlements déjà adoptés par certaines municipalités, ces critères devraient comprendre, notamment :

- L'impact de la démolition sur la trame urbaine et patrimoniale du secteur dans lequel se trouve l'immeuble²⁹;
- L'histoire de l'immeuble, y compris son courant architectural, ses concepteurs et ses occupants³⁰;
- La valeur de l'immeuble comme témoignage de l'histoire de la municipalité et du secteur dans lequel il est situé³¹.

Recommandation 5

Modifier l'article 78 du projet de loi (art. 148.0.2 par. 3 L.a.u.) afin de préciser que le comité doit obligatoirement prendre en compte, dans son analyse de la demande de démolition relative à un immeuble patrimonial, les critères suivants :

- **L'impact de la démolition sur la trame urbaine et patrimoniale du secteur dans lequel se trouve l'immeuble;**
- **L'histoire de l'immeuble, y compris son courant architectural, ses concepteurs et ses occupants;**
- **La valeur de l'immeuble comme témoignage de l'histoire de la municipalité et du secteur dans lequel il est situé;**

²⁹ Voir notamment *Règlement concernant la démolition de bâtiments*, Conseil de la Ville de Carignan, règlement no 518 (20190, art. 41 (2)).

³⁰ Voir notamment *Règlement concernant la démolition*, Conseil de la Ville d'Hudson, règlement no R652-2015, art. 6.8.

³¹ Voir notamment *Règlement sur la démolition des bâtiments*, Conseil de la Municipalité de L'Islet, règlement no 222-2019, art. 14.2 ; *Règlement sur la démolition d'immeubles*, Conseil de la Ville de Chambly, règlement no 2017-1361, art. 23 (7).

De plus, l'article 78 du projet de loi (art. 148.0.21 L.a.u.) prévoit certains éléments que les municipalités peuvent exiger de manière facultative avant l'étude d'une demande. Plusieurs des éléments prévus dans cette liste devraient être obligatoires afin de s'assurer que le comité dispose d'une documentation complète avant de procéder à l'analyse de la demande. **L'article 78 du projet de loi (art. 148.0.2.1 L.a.u.) devrait être modifié pour indiquer que toute demande de démolition devrait obligatoirement s'accompagner des éléments suivants :**

- La preuve des moyens pris par le propriétaire pour assurer l'entretien adéquat du bâtiment (ex : factures de chauffage, factures de réparations, preuve d'installation de serrures sur les portes, etc.)³²;
- Une étude effectuée par un expert en patrimoine indépendant qui démontre l'impossibilité technique de restaurer le bâtiment³³;
- Une preuve de la demande déposée par le propriétaire pour obtenir un soutien financier pour la restauration ou la reconversion du bien auprès de la municipalité, de la MRC et du ministère et les raisons qui expliquent le choix de la démolition plutôt que la restauration ou la reconversion³⁴.

Un meilleur encadrement des critères d'évaluation de la démolition aurait trois impacts positifs :

- **Pour le propriétaire qui effectue la demande** : une explication claire, détaillée et appuyée des motifs de la municipalité pour refuser ou autoriser la démolition;
- **Pour les citoyens intéressés par la protection du patrimoine** : l'assurance que toutes les données relatives à la valeur patrimoniale du bâtiment ont été prises en

³² À titre d'exemple, voir notamment *Règlement sur la démolition d'immeubles*, Conseil de la Ville de Lévis, règlement no RV-2017-16-56, art. 10 ; *Règlement régissant la démolition d'immeubles sur le territoire de la ville de Saguenay*, Conseil de la Ville de Saguenay, règlement no VS-R-2020-71, art. 12 (3).

³³ Voir notamment *Règlement relatif à la démolition d'immeubles sur le territoire de la Ville de Sainte-Julie*, Conseil de la Ville de Sainte-Julie, règlement no 1165, art. 7(d) ; *Règlement sur la démolition d'immeubles sur le territoire de la Municipalité du Village de North Hatley*, Conseil de la Municipalité du Village de North Hatley, règlement no 2018-608, art. 15 (K). Voir aussi *Règlement sur la démolition d'immeubles*, Conseil de la Ville de Lévis, règlement no RV-2017-16-56, art. 11 ; *Règlement concernant la démolition d'immeubles*, Conseil de la Ville de Sorel-Tracy, règlement no 2470, art. 12 (7).

³⁴ Une telle exigence serait cohérente avec l'intention annoncée de rendre des sommes disponibles pour la restauration des bâtiments dans le cadre du *Programme de soutien au milieu municipal en patrimoine immobilier*. Voir aussi *Règlement sur la démolition d'immeubles*, Conseil de la Ville de Lévis, règlement no RV-2017-16-56, art. 10 (a).

compte et que la possibilité de restaurer le bâtiment ou de le reconvertir a été analysée de manière approfondie;

- **Pour les municipalités :** l'assurance d'avoir en main tous les documents et de bénéficier de données complètes avant de prendre une décision susceptible d'être contestée du point de vue politique et juridique.

Recommandation 6

Modifier l'article 78 du projet de loi (art. 148.0.2.1 L.a.u.) pour indiquer que toute demande de démolition doit obligatoirement s'accompagner des éléments suivants :

- **La preuve des moyens pris par le propriétaire pour assurer l'entretien adéquat du bâtiment (ex : factures de chauffage, factures de réparations, preuve d'installation de serrures sur les portes, etc.);**
- **Une étude effectuée par un expert en patrimoine indépendant qui démontre l'impossibilité technique de restaurer le bâtiment;**
- **Une preuve de la demande déposée par le propriétaire pour obtenir un soutien financier pour la restauration ou la reconversion du bien auprès de la municipalité, de la MRC et du ministère et les raisons qui expliquent le choix de la démolition plutôt que la restauration ou la reconversion.**

Même si le comité de démolition jouit d'une discrétion importante dans l'analyse de la demande de démolition, les tribunaux ont également reconnu qu'une décision du comité qui n'est pas suffisamment motivée peut être annulée par la Cour supérieure pour ce motif³⁵. Ainsi, la possibilité pour les municipalités d'obtenir tous les éléments nécessaires pour appuyer suffisamment leur point de vue contribuerait à la sécurité juridique des

³⁵ *Mignault Perrault (Succession de) c. Hudson (Ville de)*, 2008 QCCS 5184, par. 10, 77 et 78 ; Charles BRETON-DEMEULE, *La vétusté immobilière en droit municipal*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2020, p. 97-98.

décisions qui refusent une démolition et éviterait que celles-ci fassent l'objet d'un recours en révision devant la Cour supérieure.

Un contre-pouvoir apolitique

Le projet de loi confie au comité de démolition ou au conseil municipal, lorsqu'il s'attribue les fonctions du comité, la tâche de se prononcer sur l'opportunité d'autoriser la démolition. Tout comme le conseil municipal³⁶, le comité de démolition est exclusivement composé de personnes élues³⁷.

Afin de refuser une démolition autorisée par le conseil, le projet de loi prévoit la possibilité pour une MRC de désavouer la décision du conseil qui autorise la démolition d'un bâtiment patrimonial. Or, le conseil de la MRC est également composé de personnes élues, y compris le maire ou la mairesse de la municipalité qui aurait autorisé la démolition³⁸.

En somme, même si le ministère peut intervenir dans certains cas pour classer un bâtiment et que le conseil peut (sans y être obligé) consulter le comité local du patrimoine de son territoire (sans être lié par son avis), il n'en demeure pas moins que **le projet de loi prévoit que le contrôle de la démolition est un processus exclusivement politique.**

Or, la **question de savoir si un bâtiment patrimonial doit être conservé ou démoli devrait avant tout être basée sur des considérations techniques** comme celles relatives au courant architectural du bâtiment, à son histoire, à sa valeur patrimoniale ou à son analyse structurale. Du point de vue politique les municipalités peuvent être les mieux placées pour déterminer la vocation d'un bâtiment (commerciale, résidentielle, communautaire, etc.), mais elles ne sont pas toujours les mieux outillées pour se prononcer sur sa valeur patrimoniale. **Les municipalités reconnaissent elles-mêmes à 70% qu'elles ne disposent pas de l'expertise technique nécessaire pour intervenir adéquatement à l'égard du patrimoine bâti**³⁹.

³⁶ Art. 25 (9) et (10) C.m.Q. et 6 (4) L.c.v.

³⁷ Art. 148.0.3 al.2 L.a.u.

³⁸ Art. 210. 24 L.o.t.m.

³⁹ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, chapitre 3 « Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier », Québec, juin 2020, p. 22.

Les nombreux cas de bâtiments patrimoniaux menacés des derniers mois ont également montré **que les municipalités ne disposent pas de cette expertise technique**. Le ministère a d'ailleurs dû intervenir à plusieurs reprises pour annuler les décisions de municipalités qui avaient autorisé la démolition de bâtiments patrimoniaux de haute valeur patrimoniale et qui méritaient donc d'être préservés :

- À **Berthierville**, la Ville avait autorisé la démolition du monastère des Moniales en 2019. Le bâtiment a finalement été classé par le MCC en 2020⁴⁰;
- À **Sainte-Marie**, la municipalité a autorisé la démolition du Château Beauce en 2018. Le bâtiment a finalement été classé par le MCC en 2020⁴¹;
- À **Québec**, la Commission d'urbanisme et de conservation a autorisé la démolition de la maison Jobin-Bédard en 2019. Le ministère a dû intervenir en urgence pour émettre un avis d'intention de classement afin de sauver le bâtiment de la démolition⁴².

Tous ces bâtiments présentent **une valeur patrimoniale jugée d'intérêt national** par le ministère. Or, **leur démolition avait quand même été autorisée par ces municipalités**.

Néanmoins plusieurs autres biens patrimoniaux ont pu disparaître avec l'autorisation des municipalités et **sans l'intervention du ministère** :

- À Québec, la démolition de la **maison Déry** a été autorisée par la Ville. Appelé à se prononcer sur la démolition du bâtiment, le ministère a déterminé que sa valeur n'était pas nationale, mais locale, et a donc refusé de le protéger. Le bâtiment a été démoli en juillet 2017⁴³;

⁴⁰ « Le monastère de Berthierville définitivement sauvé de la démolition », *Le Journal de Montréal*, 9 janvier 2020.

⁴¹ Jean-François NADEAU, « Patrimoine : le Château Beauce sera finalement protégé par Québec », *Le Devoir*, 16 octobre 2020.

⁴² Baptiste RICARD-CHÂTELAIN, « Maison Jobin-Bédard : la ministre de la Culture met le holà à la démolition », *Le Soleil*, 5 décembre 2019.

⁴³ Taïeb MOALLA, « Démolition de la maison Déry : la société d'histoire de Charlesbourg déçue », *Le Journal de Québec*, 21 octobre 2016.

- À Saint-Malachie, la municipalité a autorisé la démolition de la **maison Bissonnette**. Le MCC a refusé d'intervenir pour assurer sa protection. La maison a finalement été démontée pour faire place à un stationnement en 2019⁴⁴.
- À Québec, la démolition de la **maison Pasquier**, immeuble du régime français, a été autorisée par la Ville en juillet 2019. Le MCC a refusé d'intervenir pour empêcher sa démolition⁴⁵. L'immeuble tricentenaire a été démoli;
- À Québec, la démolition de l'**église Saint-Cœur-de-Marie** a été autorisée par la Ville en juin 2019. Le MCC a refusé d'intervenir pour sauver le bâtiment de la démolition⁴⁶. L'église a donc pu être détruite;
- À Saint-Ambroise-de-Kildare, la municipalité a autorisé la démolition de la **maison Laporte**. Malgré une demande de citoyens de la municipalité, le MCC a refusé d'utiliser ses pouvoirs de classement pour protéger le bien⁴⁷. La maison Laporte a été détruite le 30 octobre 2020⁴⁸.

Dans un tel cas de figure, ces biens patrimoniaux se trouvent face à **un vide juridique**: les municipalités indiquent qu'il revient au ministère de les protéger et le ministère indique qu'il revient aux municipalités de les citer. Il demeure important de préciser que **ces biens n'ont pas été démolis en raison de leur absence de valeur patrimoniale, mais parce que la loi ne prévoyait aucune solution juridique pour permettre de départager clairement les responsabilités de protection de chacun.**

Toutefois, le **projet de loi ne prévoit aucun pouvoir permettant au ministère de forcer les municipalités à utiliser leurs pouvoirs de citation**. En cas de refus du ministère de classer un bien, l'article 14 du projet de loi prévoit uniquement que le ministère doit informer la municipalité de l'opportunité d'utiliser ses pouvoirs de citation. Dans sa

⁴⁴ Éric GOURDE, « Saint-Malachie : la résidence patrimoniale sera démontée et récupérée », *La Voix du Sud*, 3 avril 2019.

⁴⁵ Jean-François NADEAU, « Destruction de l'une des plus vieilles maisons au Canada : la ministre de la Culture n'y fera rien », *Le Devoir*, 18 septembre 2019.

⁴⁶ Alain ROCHEFORT, « Début imminent de la démolition de l'église Saint-Cœur-de-Marie », *Radio-Canada*, 26 juin 2019.

⁴⁷ Élise BROUILLETTE, « "Aucune solution viable n'a été trouvée" – selon le promoteur », *L'Action*, 14 octobre 2020.

⁴⁸ Mario GIRARD, « Patrimoine à donner », *La Presse*, 1^{er} novembre 2020.

réponse au rapport du Vérificateur général du Québec déposé en juin 2020, le ministère se disait pourtant ouvert à de telles modifications :

« la Loi octroie certains pouvoirs aux municipalités, mais celles-ci ont le choix, et non l'obligation, d'y recourir. Selon le Ministère, les changements nécessaires pour parvenir à ses objectifs pourraient être possibles par des modifications législatives »⁴⁹.

De plus, le risque que le pouvoir de désaveu des MRC ne soit pas utilisé n'est pas négligeable. En effet, le fait que le maire ou la mairesse du conseil municipal siège et ait un pouvoir décisionnel au sein de l'organe chargé de statuer sur le désaveu constitue une situation susceptible de placer les élus du conseil de la MRC **en position d'apparence de conflits d'intérêts politiques**. Cette situation constitue **un motif suffisant pour inciter les membres du conseil à ne pas utiliser leur pouvoir**. De plus, le pouvoir de désaveu ne peut être exercé à la suite d'un droit d'appel de la décision du conseil municipal, mais uniquement si le conseil de la MRC décide de saisir du dossier. Dans un tel contexte, les chances d'utilisation de ce pouvoir sont encore plus réduites.

Ainsi, si une municipalité autorise la démolition d'un bâtiment patrimonial, que la MRC refuse d'exercer son pouvoir de désaveu et que le ministère n'utilise pas son pouvoir de classement, **l'immeuble patrimonial dont la démolition a été autorisée se trouve face à un vide juridique qui conduira inévitablement à sa démolition**.

Face à ces constats, un **cran d'arrêt supplémentaire devrait être prévu dans le projet de loi afin de s'assurer que la décision de démolir soit analysée par un organe décisionnel neutre et apolitique**. Par conséquent, lorsqu'une municipalité autorise la démolition d'un immeuble patrimonial, que la MRC n'exerce pas son pouvoir de désaveu et que le MCC juge que le bien ne mérite pas d'être classé, un **recours en contestation devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ) devrait être disponible pour toute personne intéressée**.

⁴⁹ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, chapitre 3 « Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier », Québec, juin 2020, p. 58.

Cette contestation devant le TAQ pourrait :

- **Dépolitiser** un dossier et permettre à toutes les parties intéressées de faire valoir leur point de vue devant un organe neutre;
- S'appliquer uniquement lorsque la démolition est autorisée et **donc éviter de pénaliser** une municipalité ou une MRC qui refuse la démolition;
- Permettre de **protéger des biens** et éviter leur démolition en indiquant clairement à qui revient la responsabilité de leur conférer un statut de protection.

De plus, de tels recours permettant aux citoyens ou aux personnes intéressées de s'adresser aux tribunaux afin d'obtenir la révision d'une décision ou l'émission d'une ordonnance sont déjà prévus dans d'autres domaines comme la protection de la qualité de l'environnement, la protection du territoire et des activités agricoles ou l'urbanisme. Ce recours au TAQ pourrait donc s'inspirer de ce qui existe déjà en droit québécois :

- La *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que « toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent » (art. 19.1) et qu'« un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte » à ce droit (art. 19.2). Cette injonction peut être demandée par « **toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la présente loi ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu** ». (art. 19.3);
- La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* prévoit qu'« une **personne intéressée** peut contester une décision ou une ordonnance de la [Commission de la protection du territoire et des activités agricoles] devant le Tribunal administratif du Québec dans les 30 jours de sa notification. (art. 21.1);
- La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit que si **cinq personnes habiles à voter** en font la demande, la Commission municipale du Québec doit se prononcer sur la conformité du règlement d'urbanisme adopté par une municipalité à l'égard de son plan d'urbanisme. (art. 137.11 et 137.12);
- La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit également que la Cour supérieure peut, **sur demande de toute personne intéressée**, ordonner, aux frais du

propriétaire, l'exécution des travaux nécessaires pour rendre une construction conforme au règlement de zonage, de lotissement ou de construction d'une municipalité. (art. 227).

Recommandation 7

Modifier l'article 87 du projet de loi (art. 148.0.20.1 L.a.u.) afin de prévoir un recours en contestation devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ) lorsque la décision du conseil qui autorise la démolition d'un immeuble patrimonial ne fait pas l'objet d'un désaveu de la part de la MRC et que le ministre de la Culture et des Communications a signifié son intention de ne pas procéder au classement de l'immeuble.

Le projet de loi prévoit à son article 27 que les propriétaires de biens patrimoniaux classés ou situés dans un site patrimonial déclaré disposeront dorénavant du pouvoir de contester devant le TAQ une décision rendue en révision par le MCC. Ainsi, si le projet de loi est adopté, le TAQ disposera déjà des ressources nécessaires pour se prononcer sur des dossiers en matière de protection du patrimoine. Le TAQ serait donc à même d'entendre d'autres dossiers en matière de patrimoine culturel immobilier.

3. Une application uniforme du projet de loi pour l'ensemble des municipalités au Québec

Les municipalités ont été créées par la loi et les pouvoirs dont elles disposent découlent de celle-ci. Du point de vue du partage des compétences, l'article 92 (8) de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit la compétence exclusive compétence du Parlement du Québec sur les institutions municipales. Juridiquement, le législateur québécois peut donc imposer des obligations aux municipalités, leur conférer des pouvoirs, modifier ces pouvoirs ou les supprimer.

La protection du patrimoine immobilier constitue une question qui touche à l'ensemble du territoire québécois. Dans cette perspective, il revient au législateur élu par l'ensemble des

citoyens et citoyennes du Québec de choisir les normes juridiques minimales qui s'appliquent pour assurer la protection du patrimoine immobilier au Québec. L'Assemblée nationale du Québec est donc la première institution compétente pour déterminer le contenu des lois relatives à la protection du patrimoine au Québec.

L'adoption du projet de loi 69 offre l'occasion de s'assurer que des normes minimales encadreront les municipalités dans la protection du patrimoine de manière équivalente sur l'ensemble du territoire québécois.

Cependant, le projet de loi n'encadre pas suffisamment les municipalités dans certains aspects relatifs à la réalisation des inventaires et prévoit une exception relativement au caractère public du contrôle de la démolition sur le territoire de la Ville de Québec.

Un meilleur encadrement dans la réalisation des inventaires

L'article 38 du projet de loi rend obligatoire la confection des inventaires par les MRC. Cependant, **les garanties relatives à la bonne réalisation de ces inventaires par les MRC demeurent trop peu encadrées par le projet de loi.**

En effet, l'article 38 du projet de loi (art. 120 L.p.c.) prévoit que le ministère peut prescrire, par règlement, le mode de réalisation, de consignation et de diffusion des inventaires. Il s'agit uniquement d'une faculté dont dispose le ministre et non d'une obligation. Or, **il aurait été préférable que le projet de loi rende cette prescription obligatoire pour le ministre.** En effet, le Vérificateur général du Québec notait dans son rapport des lacunes importantes par rapport à la gestion des inventaires par le ministère :

« Le MCC n'a pas établi de mode de réalisation des inventaires, comme le stipule pourtant la loi. Il ne planifie ni ne coordonne la réalisation de ceux-ci. Il n'a pas non plus dressé de bilan des inventaires réalisés afin de déterminer les besoins à combler. Ainsi, depuis de nombreuses années, la réalisation des inventaires prend source dans des initiatives ponctuelles des partenaires municipaux et régionaux, sans être arrimée à des orientations communes établies préalablement »⁵⁰.

⁵⁰ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, chapitre 3 « Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier », Québec, juin 2020, p. 25.

Dans ce contexte, il semble essentiel de s'assurer que le ministère soit le premier responsable du mode de réalisation, de consignation et de diffusion des inventaires **afin que les méthodes relatives à la réalisation, la consignation et la diffusion de ces inventaires soient identiques pour l'ensemble du Québec.**

La réalisation de ces inventaires devrait permettre la prise en compte de l'ensemble du patrimoine bâti construit avant 1940. Les inventaires devraient être **exhaustifs** et inclure les **bâtiments agricoles et les dépendances**. De même, le **patrimoine moderne** devrait être inclus de manière obligatoire. Actuellement, le projet de loi prévoit que les immeubles patrimoniaux construits après 1940 peuvent être inclus dans les inventaires, sans obligation pour les municipalités à cet égard. Or, cela pourrait conduire à la situation où le patrimoine moderne serait inventorié dans certaines MRC, mais qu'il ne le serait pas dans d'autres. Il importe donc que le patrimoine moderne soit inventorié de manière obligatoire par les MRC. Le règlement adopté par le ministre pourrait d'ailleurs définir le patrimoine moderne aux fins de sa prise en compte dans les inventaires.

Enfin, les inventaires devraient inclure tous les bâtiments patrimoniaux, même ceux dont la valeur patrimoniale peut, à première vue, être jugée plus faible. En effet, ces bâtiments souvent humbles méritent d'être protégés puisque ceux-ci contribuent au maintien de l'identité paysagère distincte du Québec. Comme le soulignait le rapport Arpin :

« Par comparaison avec les patrimoines de plusieurs empires coloniaux européens et avec ceux de pays monarchiques et impériaux, le patrimoine du Québec se compose de choses plus modestes et de lieux plus proches du terroir et de la vie quotidienne de la majorité. Qu'il s'agisse d'architecture, d'objets usuels, de coutumes et de traditions, **notre patrimoine est, en bonne partie, fait des objets, des savoir-faire et des manières du peuple, ces gens nombreux et souvent anonymes**, dont ce patrimoine forme le cadre mental de références et le cadre de vie, à la campagne et à la ville. **Les petites écoles de rang, les églises paroissiales et les maisons à l'architecture vernaculaire, urbaine ou rurale sont plus fréquentes que les châteaux, les palais, les manoirs ou les abbayes.** [...] Le patrimoine du Québec est un patrimoine

inclusif, représentatif non seulement d'une élite, mais aussi des modes de vie et des talents de la majorité »⁵¹.

Il demeure important de rappeler que le patrimoine se définit non seulement à l'égard de certains biens, mais surtout à l'égard des ensembles que ces biens peuvent former avec d'autres biens⁵². En ce sens, le patrimoine plus humble doit être inclus de manière obligatoire dans les inventaires non seulement pour sa valeur individuelle, mais surtout **pour sa contribution à la définition des paysages patrimoniaux et au maintien de la trame territoriale distincte du Québec.**

Parfois, des biens dont l'apparence extérieure a pu être modifiée possèdent une bonne valeur patrimoniale, comme c'était le cas pour la maison Pasquier, maison tricentenaire, possédant un « excellent potentiel de mise en valeur »⁵³ mais dont la démolition a été autorisée parce qu'elle était recouverte d'un matériau contemporain⁵⁴. À l'heure actuelle certaines municipalités utilisent des critères pour classifier les bâtiments en fonction de leur valeur patrimoniale des bâtiments (faible, supérieure, exceptionnelle, etc.). Or, ces critères négligent généralement la dimension urbanistique et paysagère du patrimoine. Il importe que ces critères ne servent pas à la confection des inventaires, qui doivent demeurer exhaustifs et non qualitatifs.

⁵¹ GROUPE CONSEIL SUR LA POLITIQUE DU PATRIMOINE CULTUREL, *Notre patrimoine, un présent du passé*, Québec, novembre 2000, p. 9.

⁵² *Recommandation concernant le paysage urbain historique*, Rec UNESCO, (10 novembre 2011).

⁵³ VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Maison des Pasquier », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=20741>.

⁵⁴ Perine GRUSON, « Les travaux extérieurs de la Maison Pasquier responsables de son absence de protection », *L'Actuel*, 20 septembre 2019.

Recommandation 8

Modifier l'article 38 du projet de loi afin de :

- **Rendre obligatoire pour le ministère la prescription du mode de réalisation, de consignation et de diffusion des inventaires;**
- **Préciser que les inventaires doivent être exhaustifs, afin de comprendre notamment les bâtiments agricoles, les dépendances d'avant 1940, le patrimoine moderne construit après 1940 et tous les immeubles patrimoniaux construits avant 1940, même ceux dont la valeur peut être jugée plus faible.**

Des garanties relatives à la participation citoyenne pour la Ville de Québec

Le projet de loi prévoit que toutes les municipalités devront se doter d'un règlement sur le contrôle des démolitions (art. 69). Or, une exception est prévue à l'article 93 du projet de loi. Cet article précise que la Ville de Québec peut confier, par règlement, les fonctions du comité de démolition à la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec sur les parties du territoire de la Ville où la commission a compétence⁵⁵. De plus, ce règlement doit uniquement être conforme aux paragraphes 2 et 3 de l'article 148.0.2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, ce qui signifie qu'il n'a pas à intégrer les articles 148.0.5, 148.0.7 et 148.0.18 relatifs aux avis publics, à la tenue d'une audition publique et l'envoi de la décision à toute partie en cause, incluant les citoyens.

En termes concrets, cela signifie que les demandes relatives à la démolition d'immeubles patrimoniaux soumis à la compétence de la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec ne seraient pas encadrées par les mêmes dispositions auxquelles sont soumises les autres municipalités du Québec quant à l'affichage d'un avis public et la tenue d'une audition publique. Les citoyens ne pourraient donc pas prendre connaissance d'un **avis public relatif à une demande de démolition d'un bâtiment patrimonial et ils ne**

⁵⁵ Le conseil de la Ville de Québec peut déterminer par règlement le territoire sur lequel la commission a compétence (*Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, annexe C, art. 125 par. 2).

pourraient pas participer à une audition publique pour faire valoir leur point de vue relativement à la démolition de ce bâtiment. Cette exception, unique à la Ville de Québec, devrait être mieux encadrée pour deux principales raisons.

Premièrement, cette exception soulève des questionnements importants du point de vue de la **participation citoyenne**. En effet, les dispositions relatives à l’affichage d’un avis public et à la tenue d’une audition publique ont pour objet de permettre aux citoyens et aux citoyennes de faire valoir leur point de vue relativement à la démolition d’un bâtiment patrimonial. Elles offrent l’occasion à la population de se prononcer sur la qualité de son milieu de vie et de son environnement bâti.

En vertu de la réglementation de la Ville de Québec, les audiences de la commission se tiennent à huis clos et les informations échangées lors des rencontres sont confidentielles⁵⁶. À l’heure actuelle, les décisions de cet organisme ne sont pas rendues publiques. La Commission d’urbanisme pourrait ainsi autoriser la démolition d’un bâtiment patrimonial sans que les citoyens aient pu être mis au courant. Ce n’est que lorsque la démolition sera autorisée et imminente que les citoyens pourront en prendre connaissance. C’est ce qui s’est produit dans le dossier de la **maison Jobin-Bédard**⁵⁷.

Deuxièmement, cette exception devrait être mieux encadrée dans le contexte **où plusieurs bâtiments patrimoniaux ont été démolis récemment à Québec**, suscitant l’attention des médias et de la population. Dans les onze dernières années (2009-2020), une dizaine de lieux de culte patrimoniaux ont été détruits à Québec :

- Église Notre-Dame de Grâce (Démolie en juin 2009)⁵⁸;
- Chapelle des Franciscaines (Démolie en août 2009)⁵⁹;

⁵⁶ *Règlement sur la procédure, la régie interne et les décisions de la Commission d’urbanisme et de conservation de Québec*, Conseil de la Ville de Québec, R.V.Q. 2831, art. 20-21.

⁵⁷ Alexis RIOPEL, « Québec protège la maison Jobin-Bédard », *Le Devoir*, 6 décembre 2019.

⁵⁸ Pierre-André NORMANDIN, « L’église Notre-Dame-de-Grâce démolie d’ici Noël », *Le Soleil*, 15 octobre 2008 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d’un bâtiment patrimonial : Église de Notre-Dame-de-Grâce », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=256>

⁵⁹ Isabelle PARÉ, « Patrimoine – La Ville de Québec donne sa bénédiction à la démolition de la chapelle de Franciscaines », *Le Devoir*, 14 septembre 2007; Nadia ROSS, « Un dernier adieu à la chapelle de Franciscaines », *Le Soleil*, 6 août 2009 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d’un bâtiment patrimonial : Chapelle des Franciscaines missionnaires de Marie », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=5917>

- Église Saint-Vincent de-Paul (Façade démolie en février 2010)⁶⁰;
- Église Notre-Dame-de-Pitié (Démolie en mai 2011)⁶¹;
- Église Saint-Pie-X (Démolie en octobre 2011)⁶²;
- Église Saint-Joseph (Démolie en novembre 2012)⁶³;
- Église Sainte-Marie-Médiatrice (Démolie en mars 2013)⁶⁴;
- Église Sainte-Maria-Goretti (Démolie en mars 2016)⁶⁵;
- Église Saint-Cœur de Marie (Démolie en juin 2019)⁶⁶;
- Église Saint-François d'Assise (Démolie en décembre 2019)⁶⁷;

D'autres immeubles patrimoniaux ont aussi disparu à Québec pendant la même période :

- Maison Lirette (Démolie en septembre 2011)⁶⁸;
- Maison Lauréat-Couture (Démolie 2012)⁶⁹;

⁶⁰ François BOURQUE, « La façade de l'église Saint-Vincent-de-Paul sera démolie », *Le Soleil*, 23 décembre 2009 ; « Démolition en cours », *Radio-Canada*, 20 février 2010 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Église de Saint-Vincent-de-Paul », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=290>

⁶¹ Nicolas SAILLANT, « Une autre église sous le pic des démolisseurs », *Le Journal de Québec*, 24 mai 2011 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Église de Notre-Dame-de-Pitié », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=259>

⁶² Jean CAZES, « Église Saint-Pie X : démolition (1) », *Mon Limoilou*, 5 octobre 2011, en ligne : <http://monlimoilou.com/2011/eglise-saint-pie-x-demolition-1/> ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Église de Saint-Pie-X », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=278>

⁶³ « L'église Saint-Joseph en démolition », *Le Soleil*, 10 novembre 2012 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Église de Saint-Joseph », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=274>

⁶⁴ « L'église Sainte-Marie-Médiatrice démolie à Loretteville », *Radio-Canada*, 19 mars 2013 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Église de Sainte-Marie-Médiatrice », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=250>

⁶⁵ « L'église Sainte-Maria-Goretti démolie », *Radio-Canada*, 17 mars 2016 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Église de Sainte-Maria-Goretti », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=227>

⁶⁶ Louis GAGNÉ, « Feu vert à la démolition de l'église Saint-Cœur-de-Marie », *Radio-Canada (Ici Québec)*, 5 juin 2019 ; Jean-François NÉRON, « La démolition de l'Église Saint-Cœur-de-Marie débute mercredi », *Le Soleil*, 25 juin 2019 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Église Saint-Cœur-de-Marie », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=267>

⁶⁷ Baptiste RICARD-CHÂTELAIN, « Le démolition de l'église Saint-François d'Assise commencée », *Le Soleil*, 17 décembre 2019 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Église Saint-François-d'Assise », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=271>

⁶⁸ VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : 9905 Boulevard de l'Ormière », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=5081>

⁶⁹ VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : 10005 Boulevard de l'Ormière », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=5049>

- Maison Berthiaume (Démolie en 2012)⁷⁰;
- Presbytère de l'église de Saint-Émile (Démoli en 2013)⁷¹;
- Maison Chalifour-Rainville (Maison de 1780 démolie sans autorisation en janvier 2016)⁷²;
- Maison Ismaël-Lafond (Démolie en 2017)⁷³;
- Maison Déry (Démolie en juillet 2017)⁷⁴;
- Maison Pasquier (Démolie en septembre 2019)⁷⁵;
- Villa Livernois (Incendiée en décembre 2019 après son abandon)⁷⁶;
- Maison Albert-Racine (Démolie en décembre 2019)⁷⁷;
- Résidence Paul-H.-Bilodeau (Démolie sans autorisation en 2020)⁷⁸;
- École Stadacona (Démolie en juin 2020)⁷⁹.
- Maison Alexis-Daigle (Démolie en octobre 2020)⁸⁰;

⁷⁰ VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Maison Berthiaume », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=20649>

⁷¹ VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Presbytère de l'église de Saint-Émile », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=5216>.

⁷² VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Maison Chalifour-Rainville », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=4528> ; Denyse LÉGARÉ, « La Maison Chalifour-Rainville, 454, rue de l'Avrillet. Historique et évaluation patrimoniale », Québec, 2012.

⁷³ VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Maison Ismaël-Lafond », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=5232>.

⁷⁴ « La maison Déry démolie à Charlesbourg », Radio-Canada (Ici Québec), 18 juillet 2017 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Maison Déry », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=200863>.

⁷⁵ Jean-François NADEAU, « Une maison de la Nouvelle-France détruite à Québec », *Le Devoir*, 27 septembre 2019 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Maison des Pasquier », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=20741>.

⁷⁶ Judith DESMEULES, « Incendie majeur à la Villa Livernois : la Ville taxée de négligence », *Le Soleil*, 15 septembre 2019 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Villa Livernois », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=20677>.

⁷⁷ « Une maison à intérêt patrimonial démolie à Loretteville », *Radio-Canada*, 12 décembre 2019 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Maison Albert-Racine », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=5063>.

⁷⁸ Isabelle PORTER, « L'ancienne maison du maire Labeaume détruite sans permis », *Le Devoir*, 13 février 2020 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Résidence Paul-H.-Bilodeau », <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=2123>.

⁷⁹ Léa HARVEY, « La démolition de l'école Stadacona commencée », *Le Soleil*, 14 juin 2020 ; VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : École Stadacona », <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=7040>.

⁸⁰ VILLE DE QUÉBEC, « Fiche d'un bâtiment patrimonial : Maison Alexis-Daigle », en ligne : <https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/patrimoine/bati/fiche.aspx?fiche=1763>.

Pour ces raisons, les règles relatives à la participation citoyenne en matière de contrôle de la démolition devraient également s'appliquer à Québec.

Recommandation 9

Modifier l'article 93 du projet de loi afin de rendre obligatoire l'adoption d'un règlement sur le contrôle des démolitions avec avis publics et auditions publiques pour les immeubles patrimoniaux sur le territoire de la Ville de Québec, conformément aux articles 148.0.5, 148.0.7 et 148.0.18 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.
--

Recommandations

Des dispositions supplémentaires pour prévenir la démolition par abandon des bâtiments patrimoniaux

- 1) Modifier l'article 145.41 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour rendre obligatoire l'adoption d'un règlement sur l'occupation et l'entretien des bâtiments pour l'ensemble des municipalités au Québec
- 2) Modifier l'article 145.41 al. 3 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de permettre à la Cour supérieure, sur demande d'une municipalité, d'ordonner qu'un propriétaire qui contrevient au règlement sur l'occupation et l'entretien des bâtiments effectue les travaux correctifs à ses frais.
- 3) Modifier l'article 231 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour préciser que l'expression « toute personne intéressée » ne comprend pas le propriétaire d'un immeuble patrimonial au sens de l'article 148.0.1. par. 1 de cette loi.

Un meilleur encadrement de la discrétion municipale relative au contrôle de la démolition

- 4) Modifier l'article 148.0.10 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de préciser que, dans le cas où la demande concerne un immeuble patrimonial, le comité de démolition doit favoriser la conservation du bâtiment et autoriser sa démolition uniquement s'il est convaincu de sa pertinence à l'égard de la protection du patrimoine de la municipalité.
- 5) Modifier l'article 78 du projet de loi (art. 148.0.2 par. 3 L.a.u.) afin de préciser que le comité doit obligatoirement prendre en compte, dans son analyse de la demande de démolition relative à un immeuble patrimonial, les critères suivants :
 - L'impact de la démolition sur la trame urbaine et patrimoniale du secteur dans lequel se trouve l'immeuble;
 - L'histoire de l'immeuble, y compris son courant architectural, ses concepteurs et ses occupants;
 - La valeur de l'immeuble comme témoignage de l'histoire de la municipalité et du secteur dans lequel il est situé.

- 6) Modifier l'article 78 du projet de loi (art. 148.0.2.1 L.a.u.) pour indiquer que toute demande de démolition doit obligatoirement s'accompagner des éléments suivants :
- La preuve des moyens pris par le propriétaire pour assurer l'entretien adéquat du bâtiment (ex : factures de chauffage, factures de réparations, preuve d'installation de serrures sur les portes, etc.);
 - Une étude effectuée par un expert en patrimoine indépendant qui démontre l'impossibilité technique de restaurer le bâtiment;
 - Une preuve de la demande déposée par le propriétaire pour obtenir un soutien financier pour la restauration ou la reconversion du bien auprès de la municipalité, de la MRC et du ministère et les raisons qui expliquent le choix de la démolition plutôt que la restauration ou la reconversion.
- 7) Modifier l'article 87 du projet de loi (art. 148.0.20.1 L.a.u.) afin de prévoir un recours en contestation devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ) lorsque la décision du conseil qui autorise la démolition d'un immeuble patrimonial ne fait pas l'objet d'un désaveu de la part de la MRC et que le ministre de la Culture et des Communications a signifié son intention de ne pas procéder au classement de l'immeuble.

Une application uniforme de la loi pour l'ensemble des municipalités du Québec

- 8) Modifier l'article 38 du projet de loi afin de :
- Rendre obligatoire pour le ministère la prescription du mode de réalisation, de consignation et de diffusion des inventaires;
 - Préciser que les inventaires doivent être exhaustifs, afin de comprendre notamment les bâtiments agricoles, les dépendances d'avant 1940, le patrimoine moderne construit après 1940 et tous les immeubles patrimoniaux construits avant 1940, même ceux dont la valeur peut être jugée plus faible.

- 9) Modifier l'article 93 du projet de loi afin de rendre obligatoire l'adoption d'un règlement sur le contrôle des démolitions avec avis publics et auditions publiques pour les immeubles patrimoniaux sur le territoire de la Ville de Québec, conformément aux articles 148.0.5, 148.0.7 et 148.0.18 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Annexe 1 : Proposition de formulation des amendements

Recommandations 1 et 2

L'article 145.41 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est remplacé par le suivant :

145.41. Le conseil d'une municipalité **doit**, par règlement, établir des normes et prescrire des mesures relatives à l'occupation et à l'entretien **d'un immeuble patrimonial identifié au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 148.0.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Le conseil peut également adopter un tel règlement à l'égard des immeubles ou des catégories d'immeubles qu'il détermine.**

La municipalité dont le règlement prévu au premier alinéa est en vigueur peut exiger, en cas de vétusté ou de délabrement d'un bâtiment, des travaux de réfection, de réparation ou d'entretien de celui-ci. Elle doit transmettre au propriétaire du bâtiment un avis écrit lui indiquant les travaux à effectuer pour rendre le bâtiment conforme aux normes et mesures prévues par le règlement ainsi que le délai pour les effectuer. Elle peut accorder tout délai additionnel.

Dans le cas où le propriétaire omet d'effectuer les travaux, la Cour supérieure peut, sur demande de la municipalité, ordonner, **aux frais du propriétaire, l'exécution des travaux requis pour rendre le bâtiment conforme au règlement visé au premier alinéa. Elle peut aussi** autoriser celle-ci à les effectuer et à en réclamer le coût du propriétaire. La demande est instruite et jugée d'urgence.

Le coût de ces travaux constitue une créance prioritaire sur l'immeuble sur lequel ceux-ci ont été effectués, au même titre et selon le même rang que les créances visées au paragraphe 5° de l'article 2651 du Code civil. Ce coût est garanti par une hypothèque légale sur cet immeuble.

Recommandation 3

L'article 231 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est remplacé par le suivant :

231. Lorsqu'une construction est dans un état tel qu'elle peut mettre en danger des personnes ou lorsqu'elle a perdu la moitié de sa valeur par vétusté, par incendie ou par explosion, la Cour supérieure peut, sur demande de l'organisme compétent, de la municipalité ou de tout intéressé, ordonner l'exécution des travaux requis pour assurer la sécurité des personnes ou, s'il n'existe pas d'autre remède utile, la démolition de la construction. Le tribunal peut, selon le cas, ordonner au propriétaire de la construction ou à la personne qui en a la garde de maintenir une surveillance adéquate de la construction jusqu'à ce que la mesure corrective imposée soit apportée. Il peut autoriser l'organisme compétent ou la municipalité à assurer cette surveillance aux frais du propriétaire si celui-ci ou la personne qui a la garde de la construction omet de se conformer au jugement.

En cas d'urgence exceptionnelle, le tribunal peut autoriser l'organisme compétent ou la municipalité à exécuter ces travaux ou à procéder à cette démolition sur le champ et l'organisme compétent ou la municipalité peut en réclamer le coût du propriétaire du

bâtiment. Le tribunal peut aussi, dans tous les cas, enjoindre aux personnes qui habitent le bâtiment de l'évacuer dans le délai qu'il indique.

Un immeuble patrimonial identifié au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 148.0.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne peut faire l'objet d'une demande présentée par son propriétaire en vertu du premier alinéa.

Recommandation 4

L'article 148.0.10 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est remplacé par le suivant :

148.0.10. Le comité doit favoriser la conservation d'un immeuble patrimonial. Il autorise la démolition d'un tel immeuble uniquement s'il est convaincu de sa pertinence à l'égard de la protection du patrimoine de la municipalité.

Lorsque le comité est saisi d'une demande qui est relative à un immeuble patrimonial et que la municipalité est dotée d'un conseil local du patrimoine au sens de l'article 117 de la Loi sur le patrimoine culturel (chapitre P-9.002), le comité doit consulter ce conseil avant de rendre sa décision.

Il peut consulter le conseil local du patrimoine ou le comité consultatif d'urbanisme dans tout autre cas où il l'estime opportun.

Recommandation 5

L'article 148.0.2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est remplacé par le suivant :

148.0.2. Toute municipalité est tenue de maintenir en vigueur un règlement relatif à la démolition d'immeubles, lequel doit :

1° interdire la démolition d'un immeuble, sauf lorsque le propriétaire a été autorisé à procéder à sa démolition par un comité visé à l'article 148.0.3;

2° prescrire la procédure de demande d'autorisation;

3° déterminer les critères suivant lesquels est faite l'évaluation d'une demande d'autorisation, incluant l'état de l'immeuble visé par la demande, **l'impact de la démolition sur la trame urbaine et patrimoniale du secteur dans lequel se trouve l'immeuble, l'histoire de l'immeuble, y compris son courant architectural, ses concepteurs et ses occupants, la valeur de l'immeuble comme témoignage de l'histoire de la municipalité et du secteur dans lequel il est situé**, l'utilisation projetée du sol dégagé et, lorsque l'immeuble comprend un ou plusieurs logements, le préjudice causé aux locataires et les effets sur les besoins en matière de logement dans les environs.

Recommandation 6

L'article 148.0.2.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est remplacé par le suivant :

148.0.2.1. Le règlement prévu à l'article 148.0.2 doit :

1° exiger du propriétaire la preuve écrite des moyens pris pour assurer l'entretien adéquat du bâtiment, son chauffage et sa protection contre le vandalisme;

2° exiger du propriétaire une étude effectuée par un expert en patrimoine indépendant qui démontre l'impossibilité technique de restaurer le bâtiment;

3° exiger du propriétaire une preuve de la demande déposée pour obtenir un soutien financier pour la restauration ou la reconversion du bien auprès de la municipalité, de la MRC et du ministère et une explication écrite des raisons qui expliquent le choix de la démolition plutôt que la restauration ou la reconversion.

Il peut :

1° exiger que, préalablement à l'étude de sa demande d'autorisation, le propriétaire soumette au comité une expertise, notamment une étude patrimoniale, ou un programme préliminaire de réutilisation du sol dégagé;

2° exiger la production d'un document visé au paragraphe 1° après que le comité a rendu une décision positive relativement à la demande d'autorisation de démolition, plutôt qu'avant l'étude de cette demande, auquel cas l'autorisation de démolition est conditionnelle à la confirmation, par le comité, de sa décision à la suite de l'analyse du document;

3° exiger que le propriétaire fournisse à la municipalité, préalablement à la délivrance d'un certificat d'autorisation, une garantie financière pour assurer le respect de toute condition fixée par le comité;

4° prévoir, dans le cas d'une demande d'autorisation qui n'est pas relative à un immeuble patrimonial, que l'avis public prévu à l'article 148.0.5 n'est pas requis;

5° déterminer tout immeuble, autre qu'un immeuble patrimonial, qui n'est pas assujéti au règlement;

6° définir des catégories d'immeubles et prévoir des règles différentes selon les catégories, les parties de territoire ou les combinaisons formées d'une catégorie et d'une telle partie.

Recommandation 7

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est modifiée par l'insertion, après l'article 148.0.21, du suivant :

148.0.22 Toute personne intéressée peut contester devant le Tribunal administratif du Québec la décision du conseil qui autorise la démolition d'un

immeuble patrimonial identifié au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 148.0.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Cette contestation est possible dans les 30 jours qui suivent la plus hâtive des dates prévues aux paragraphes 1 et 2 du deuxième alinéa de l'article 148.0.20.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Une telle contestation devient caduque lorsque le ministre de la Culture et des Communications notifie au propriétaire de l'immeuble son intention de procéder au classement de celui-ci en vertu de l'article 30 de la Loi sur le patrimoine culturel.

Recommandation 8

L'article 120 de la *Loi sur le patrimoine culturel* est remplacé par le suivant :

120. Une municipalité régionale de comté doit adopter et mettre à jour périodiquement un inventaire **exhaustif** des immeubles construits avant 1940 qui sont situés sur son territoire et qui présentent une valeur patrimoniale. Elle **doit également y inclure des immeubles associés au patrimoine moderne construits après 1940.**

Le ministre **doit** prescrire, par règlement, le mode de réalisation, de consignation et de diffusion d'un inventaire. **Il peut également définir le type d'immeubles associés au patrimoine moderne.**

Une municipalité locale peut contribuer à la connaissance du patrimoine culturel en réalisant des inventaires de ce patrimoine situé sur son territoire ou qui y est relié. Le cas échéant, elle informe la municipalité régionale de comté des immeubles qu'elle a inventoriés.

Est assimilée à une municipalité régionale de comté aux fins de l'application du présent article toute municipalité locale dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une municipalité régionale de comté, à l'exclusion d'une communauté autochtone visée au deuxième alinéa de l'article 118 ou d'un village nordique, cri ou naskapi.

Recommandation 9

L'article 96 de l'annexe C de la *Charte de Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, est remplacé par le suivant :

96. 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. Le règlement doit contenir, à l'égard de l'autorisation de la commission prévue au premier alinéa de l'article 124, les éléments prévus aux paragraphes 2° et 3° de l'article 148.0.2 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1) **ainsi qu'aux articles 148.0.5, 148.0.7 et 148.0.18 de cette loi. Il peut aussi contenir ceux qui sont prévus à l'article 148.0.2.1, avec les adaptations nécessaires.**

Malgré le deuxième alinéa de l'article 124, le conseil ne peut retirer à la commission sa compétence à l'égard de la démolition d'un immeuble patrimonial au sens du paragraphe 1° de l'article 148.0.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Un règlement prévu à l'article 148.0.2 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme n'a pas à être adopté à l'égard d'une partie du territoire de la ville qui est visée par un règlement conforme au premier alinéa.