

COMMISSION DE LA CULTURE ET DE
L'ÉDUCATION

Déposé le : 10-12-2020

N° : CCE-09A

Secrétaire : MOP

Mémoire

sur le projet de loi n° 69

**Loi modifiant la Loi sur le
patrimoine culturel et d'autres
dispositions législatives**

Présenté à la Commission de la culture et
de l'éducation – 2 décembre 2020



Ordre des
Arpenteurs-Géomètres
du Québec
La protection nécessaire

Table des matières

À propos de l'Ordre des arpenteurs-géomètres	3
Introduction	4
Sommaire des recommandations	5
Les opérations cadastrales contrôlées	6
Une terminologie cadastrale actualisée	6
Le plan de cadastre vertical	7
La régularisation d'une opération réalisée en contravention de la loi	8
La délimitation des aires de protection d'un immeuble patrimonial	9
La publicité foncière des mesures de protection du patrimoine immobilier et des autorisations rendues par la ministre	10
Les pouvoirs réglementaires du gouvernement	11
Conclusion	12

À propos de l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec

L'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec (OAGQ) regroupe l'ensemble des personnes habilitées à exercer de façon exclusive la profession d'arpenteur-géomètre au Québec. Il compte actuellement plus de 1 100 membres.

L'OAGQ, par l'excellence de son encadrement et son apport au développement de la profession, vise à garantir à la population la sécurité juridique du territoire par l'exactitude de sa délimitation et de sa représentation cartographique.

Il s'engage à promouvoir et à valoriser l'excellence de ses professionnels et à favoriser l'évolution de leurs divers champs d'activité.

L'OAGQ protège le public par le contrôle et le développement de la compétence de ses membres. Il assure, entre autres :

- un suivi rigoureux de ses membres quant au respect de la réglementation et du *Code de déontologie* encadrant l'exercice de la profession ;
- une amélioration continue de leurs façons de faire par le biais de la formation continue ;
- une relève de qualité par un accompagnement des candidats à la profession (études universitaires, stage professionnel et examen d'admission).

L'OAGQ assure également la protection du public par son rôle-conseil lors de sa participation aux débats publics et dans le cadre de consultations gouvernementales, notamment sur les projets de loi touchant les domaines d'expertise de ses membres.



Introduction

Dans le cadre de son mandat, l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et des règlements présentés à l'Assemblée nationale pouvant toucher la protection du public en matière de propriété foncière. Nous avons donc étudié le projet de loi n° 69 qui a été présenté le 29 octobre 2020 par la ministre de la Culture et des Communications, madame Nathalie Roy.

En vertu de la *Loi sur les arpenteurs-géomètres*¹, le législateur confère aux arpenteurs-géomètres l'exclusivité de réaliser certaines activités, notamment la préparation et la modification du plan cadastral, la confection de plans et la rédaction de descriptions techniques de territoires ainsi que l'élaboration de certificats de localisation. Par conséquent, dans le cadre de sa pratique quotidienne, l'arpenteur-géomètre doit considérer les diverses dispositions de la *Loi sur le patrimoine culturel* (LPC)² en ce qui concerne les mesures de protection et les opérations spécifiques devant être préalablement autorisées.

L'OAGQ est interpellé par le présent projet de loi 69, intitulé *Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions législatives* (PL 69)³, puisqu'un certain nombre de modifications législatives proposées se rapportent aux opérations cadastrales, à la délimitation des aires de protection et à la publicité des avis de protection et des décisions (autorisations) de la ministre.

Ainsi, nous avons formé un comité d'analyse du projet de loi 69 constitué principalement de membres exerçant dans des régions et des municipalités à fort patrimoine culturel. À la suite des discussions, l'OAGQ entend émettre des commentaires et des recommandations concernant quatre volets du projet de loi, soit :

- Les opérations cadastrales contrôlées ;
- La délimitation des aires de protection d'un immeuble patrimonial ;
- La publicité foncière des mesures de protection et des autorisations ;
- Les pouvoirs réglementaires du gouvernement.

L'arpenteur-géomètre a un rôle majeur à jouer pour garantir la sécurité juridique du territoire. Outre ses obligations d'exactitude des délimitations des immeubles et de la représentation fidèle du morcellement foncier, il doit s'assurer d'avoir pris connaissance de toutes les législations et réglementations gouvernementales et municipales applicables à un immeuble. Les recommandations visent à assurer une diffusion et un repérage optimaux des informations nécessaires à la protection du public en matière de patrimoine foncier.

¹ *Loi sur les arpenteurs-géomètres*, RLRQ, c. A-23, art. 34.

² *Loi sur le patrimoine culturel*, RLRQ, c. P-9.002.

³ *Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions législatives*, 42^e législature, 1^{re} session, présenté le 29 octobre 2020.



Sommaire des recommandations

1. L'OAGQ recommande d'employer la terminologie des lois et règlements en vigueur en matière cadastrale. Ainsi, il est proposé que les articles 49, 64 et 141 se lisent comme suit :

« Nul ne peut [...] diviser une partie de territoire non cadastré, modifier la numérotation des lots sur le plan cadastral ou morceler un immeuble par réquisition d'inscription d'un acte au registre foncier [...] ».

Les articles 70 et 74 du PL69 devraient aussi tenir compte de cette terminologie cadastrale dans la modification prévue aux articles de la LPC 196 et 204 qui ont trait aux recours et aux sanctions pouvant être exercés par tout intéressé, y compris le ministre et la municipalité concernée.

2. L'OAGQ demande que des précisions soient apportées relativement à la proposition du PL69 de soustraire, de l'application de la LPC, tous les cas figurant sur un plan de cadastre vertical.
3. L'OAGQ est d'avis que les critères décisionnels devant être appliqués par la ministre dans le cadre de la procédure d'autorisation normale, introduits par les nouveaux articles 53.5 et 67.2 de la LPC, devraient aussi être applicables à la décision visant la régularisation d'une opération non autorisée prévue aux nouveaux articles 53.6 et 67.3 de la LPC.
4. L'OAGQ recommande que la délimitation d'une aire de protection adoptée par la ministre, en vertu de l'article 42 de la LPC, soit établie à partir d'une description technique et d'un plan rédigé et confectionné par un arpenteur-géomètre, conformément aux attributions et aux habilitations législatives prévues à la *Loi sur les arpenteurs-géomètres*.
5. L'OAGQ recommande que le PL69 rende obligatoire l'inscription, au registre foncier, d'un avis à l'égard des immeubles compris dans un site patrimonial déclaré par le gouvernement ainsi que des immeubles cités par les municipalités.
6. L'OAGQ demande que tout plan et toute description technique d'une aire de protection soient publiés au registre foncier avec l'inscription d'un avis sur la fiche immobilière de chaque lot qui en fait partie.
7. L'OAGQ recommande que soient publiées, au registre foncier, les autorisations déjà rendues par la ministre, ainsi que les éventuels actes de régularisation *post facto* des actes réalisés en contravention de la loi.



Les opérations cadastrales contrôlées

Les opérations cadastrales font partie des actes contrôlés par la LPC lorsque celles-ci visent l'un ou l'autre des cas suivants :

- Aire de protection d'un immeuble patrimonial classé par la ministre : art. 18 du PL69 visant à modifier l'art. 49 de la LPC ;
- Site patrimonial déclaré par le gouvernement ou classé par la ministre : art. 24 du PL69 visant à modifier l'art. 64 de la LPC ;
- Immeuble situé dans un site patrimonial cité par une municipalité locale : art. 48 du PL69 visant à modifier le deuxième paragraphe l'art. 141 de la LPC.

Une terminologie cadastrale actualisée

Dans ces trois situations, la LPC énonce actuellement que la division, la subdivision, la redivision ou le morcellement d'un terrain sont des opérations prohibées, à moins qu'elles ne soient autorisées par la ministre (dans le cas d'un classement ou d'une déclaration) ou par le conseil de la municipalité locale (dans le cas d'une citation). Les opérations de division, de subdivision ou de redivision concernent l'immatriculation des immeubles sur le plan cadastral par l'attribution d'un numéro de lot distinct. Le morcellement d'un terrain, quant à lui, vise les cas où le fractionnement de l'immeuble découle de l'acquisition d'un droit de propriété à la suite d'une convention entre deux ou plusieurs personnes (par exemple, un acte de vente) ou autrement (par exemple, un jugement du tribunal ou une loi).

L'OAGQ accueille favorablement la proposition de remplacement du mot « terrain » par celui d'« immeuble », ce qui permet d'uniformiser la rédaction de la LPC avec les termes employés par le *Code civil du Québec*.

Par ailleurs, l'OAGQ constate que la mise à jour de la terminologie proposée par le PL69 à l'égard des opérations cadastrales visées par la LPC n'est pas complète⁴. Si l'opération de « redivision » n'est plus employée depuis le début des années 1980⁵, celle de « subdivision » ne sera plus en usage dès la fin de la rénovation cadastrale en 2021 (déjà complétée à 98,2 % en date du 30 septembre 2020⁶). Afin d'éviter toute ambiguïté sur les opérations cadastrales contrôlées, l'OAGQ propose d'employer la terminologie aujourd'hui utilisée dans les lois et règlements en matière cadastrale. Ainsi, il est recommandé que les articles 49, 64 et 141 se lisent comme suit :

⁴ Les termes « subdivision » et « redivision » réfèrent au mode de désignation des immeubles et aux opérations parcellaires associés au cadastre dit « originaire » créé par l'adoption d'un acte législatif en 1860. Ce cadastre fait l'objet, depuis 1994, d'une importante opération de rénovation cadastrale (encadrée par la *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois*), qui sera complétée en 2021. À ce moment, tous les immeubles du Québec faisant partie du domaine privé seront représentés et immatriculés sur le plan dit « du cadastre du Québec ». De plus, toutes les dispositions du *Code civil du Québec* relatives à la réforme de la publicité foncière auront alors pris effet.

⁵ F. Roy et Y. Ferland (2016), « Chapitre 2 : Cadastre, immatriculation des lots et publicité des droits », in : M. Gervais, F. Roy et N. Massé, *Le droit foncier et l'arpenteur-géomètre*, Cowansville : Éditions Yvon Blais, p. 228.

⁶ Voir le *Bilan des travaux de rénovation cadastrale* sur le site du MERN :

<https://foncier.mern.gouv.qc.ca/Portail/arpenteurs-geometres/cadastre/renovation-cadastrale/bilan-des-travaux-de-renovation/>, consulté le 30 novembre 2020.



« Nul ne peut [...] diviser une partie de territoire non cadastré, modifier la numérotation des lots sur le plan cadastral ou morceler un immeuble par réquisition d'inscription d'un acte au registre foncier [...] ».

Pour la même raison, l'OAGQ recommande que les articles 70 et 74 du PL69 tiennent compte de cette même terminologie cadastrale dans la modification prévue aux articles 196 et 204 de la LPC qui ont trait aux recours et aux sanctions pouvant être exercés par tout intéressé, y compris la ministre et la municipalité concernée.

Le plan de cadastre vertical

L'OAGQ s'interroge sur la portée réelle de l'ajout d'un nouvel alinéa au PL69 à la fin des articles 49, 64 et 141, concernant le retrait des contrôles prévus par la LPC aux opérations cadastrales relatives à un plan de cadastre vertical. Cet alinéa se lit comme suit : « *Le présent article ne s'applique pas à la division, à la subdivision ou au morcellement d'un immeuble sur le plan de cadastre vertical* ».

D'une part, l'OAGQ formule les mêmes commentaires que précédemment concernant la terminologie utilisée et le besoin de l'ajuster à celle employée par les lois et règlements en vigueur. D'autre part, l'OAGQ est d'avis que certaines opérations figurant sur un plan de cadastre vertical peuvent avoir un impact sur la valeur patrimoniale d'un immeuble. Ces plans ne visent pas uniquement l'immatriculation cadastrale d'unités de logement (condominiums) situées à l'intérieur d'une construction détenue en copropriété divise, mais aussi le morcellement cadastral du terrain formant l'assise d'une telle construction. Dans un tel cas, le morcellement du terrain représenté sur le plan de cadastre vertical pourrait affecter l'extension de l'aire de protection de l'immeuble faisant l'objet d'une protection patrimoniale.

À titre d'exemples, plusieurs cas de figure peuvent être couverts par la confection d'un plan de cadastre vertical, à savoir :

- La construction d'un nouvel immeuble détenu en copropriété divise (immatriculation cadastrale des parties communes et privatives) ;
- La transformation d'un immeuble existant en copropriété divise (immatriculation cadastrale des parties communes et privatives) ;
- La copropriété par phases, pour laquelle le projet de construction d'unités privatives est évolutif selon les besoins du marché) ;
- La propriété superficière, où deux immeubles distincts se superposent dans l'espace, par exemple, le tunnel d'un métro construit en sous-sol d'un terrain appartenant à une autre propriété (immatriculation de l'immeuble du tréfoncier et de celui du superficière).

L'OAGQ demande que des précisions soient apportées relativement à la proposition du PL69 de soustraire, de l'application de la LPC, tous les cas figurant sur un plan de cadastre vertical.



La régularisation d'une opération réalisée en contravention de la loi

Le PL69 propose d'accorder à la ministre le pouvoir de régulariser, en les autorisant *post facto*, des opérations (notamment cadastrales) touchant un immeuble protégé et qui auraient été réalisées sans avoir reçu les autorisations requises par la LPC. Ce nouveau pouvoir de la ministre est bien accueilli par l'OAGQ, car il évitera de recourir à l'adoption de lois privées pour régulariser une opération faite en contravention de la LPC à condition que celle-ci ait peu d'incidence sur la valeur patrimoniale de l'immeuble concerné. Dans un tel cas, le PL69 propose une solution administrative en remplacement du remède législatif actuellement appliqué aux opérations dérogatoires.

Néanmoins, l'OAGQ est d'avis que les critères décisionnels devant être appliqués par la ministre dans le cadre de la procédure d'autorisation normale, introduits par les nouveaux articles 53.5 et 67.2 de la LPC, devraient aussi être applicables à la décision visant la régularisation d'une opération non autorisée prévue aux tout aussi nouveaux articles 53.6 et 67.3 de la LPC. À défaut, l'OAGQ appréhende le fait qu'il pourrait être plus simple de réaliser une opération cadastrale sciemment sans obtenir *a priori* l'autorisation requise, puis d'obtenir après coup une régularisation par décision de la ministre, à laquelle les critères décisionnels normalement employés ne seraient pas applicables.



La délimitation de l'aire de protection d'un immeuble patrimonial

À la lumière des consultations menées auprès de certains de ses membres, de la jurisprudence et de lois privées adoptées au cours des dernières années, l'OAGQ affirme que la difficulté pratique majeure vécue par l'arpenteur-géomètre lors de l'application du régime de protection des immeubles patrimoniaux concerne le repérage des immeubles faisant partie d'une aire de protection d'un immeuble patrimonial classé par la ministre.

En vertu de l'article 40 de la LPC, la ministre peut délimiter l'aire de protection d'un immeuble classé. Le plus souvent, il s'agit d'un territoire délimité sommairement par un rayon d'un maximum de 152 mètres (500 pieds) mesuré à partir de l'immeuble classé. Cette délimitation a des conséquences importantes pour les immeubles qui y sont inclus, car ils sont assujettis aux mêmes interdictions que l'immeuble patrimonial faisant l'objet du classement.

Puisque cette inclusion à l'intérieur d'une aire de protection affecte de manière importante l'exercice des droits de propriété foncière, il est primordial que sa délimitation soit précise, uniforme et conforme à la loi. L'OAGQ recommande que la délimitation d'une aire de protection adoptée par la ministre, en vertu de l'article 42 de la LPC, soit établie à partir d'une description technique et d'un plan rédigé et confectionné par un arpenteur-géomètre, conformément aux attributions et aux habilitations législatives prévues à la *Loi sur les arpenteurs-géomètres*⁷.

L'OAGQ tient aussi à rappeler que la valorisation et la diffusion de l'information géospatiale sont au cœur des préoccupations actuelles du gouvernement du Québec. La sanction récente du projet de loi 35 en témoigne⁸. Cet objectif d'information et de protection du citoyen ne peut qu'exiger l'application d'une méthodologie uniforme et de normes techniques reconnues lors de la délimitation et de la représentation des aires de protection des immeubles patrimoniaux classés. Il en est de même pour la production des documents cartographiques et des jeux de données géospatiales qui en découlent.

⁷ *Loi sur les arpenteurs-géomètres*, RLRQ, c. A-23, art. 34.

⁸ *Loi visant à moderniser certaines règles relatives à la publicité foncière et à favoriser la diffusion de l'information géospatiale*, L.Q. 2020, c. 17 (projet de loi 35 de 2020).



La publicité foncière des mesures de protection du patrimoine immobilier et des autorisations rendues par la ministre

Selon les dispositions actuelles de la LPC, seuls les avis touchant le classement d'un immeuble ou d'un site patrimonial doivent être publiés au registre foncier par l'inscription d'un avis sur la fiche immobilière des lots visés. Il s'agit des quatre avis suivants :

- Avis d'intention de classement du ministre (art. 30 LPC) ;
- Avis de prorogation de l'avis d'intention de classement du ministre (art. 31 LPC) ;
- Avis de classement du ministre (art. 33 LPC) ;
- Avis de déclassement du ministre (art. 36 LPC).

C'est donc dire que la déclaration d'un site patrimonial par le gouvernement et la citation d'un immeuble patrimonial par une municipalité échappent actuellement aux mécanismes de la publicité foncière. Bien que ces actes de protection soient publiés au Registre du patrimoine culturel, cette façon de faire multiplie les sources d'information qui doivent être consultées par l'arpenteur-géomètre dans le cadre de ses activités professionnelles et par le citoyen qui cherche à se renseigner sur son immeuble ou sur un immeuble qu'il désirerait acquérir. Les restrictions à l'exercice du droit de propriété découlant d'un avis de déclaration et de citation sont de même nature et aussi contraignantes que celles imposées par un avis de classement.

Conséquemment, l'OAGQ recommande que le PL69 rende obligatoire l'inscription, au registre foncier, d'un avis à l'égard des immeubles compris dans un site patrimonial déclaré par le gouvernement ainsi que des immeubles cités par les municipalités. Ce faisant, on regrouperait en un seul endroit la publicité relative à l'ensemble des mesures de protection patrimoniale, tout en uniformisant l'information à l'égard de la propriété foncière devant être rendue publique.

En raison des difficultés certaines que pose actuellement le repérage de l'aire de protection d'un immeuble patrimonial classé, l'OAGQ demande que tout plan et toute description technique d'une aire de protection soient publiés au registre foncier avec l'inscription d'un avis sur la fiche immobilière de chaque lot qui en fait partie. Ceci apparaît comme le meilleur moyen d'assurer le repérage et le positionnement sur le terrain de telles aires de protection. Ce faisant, l'arpenteur-géomètre est en mesure d'identifier les immeubles assujettis aux contraintes juridiques qui y sont associées et dont l'ignorance peut être coûteuse autant pour le professionnel que pour le propriétaire foncier.

L'OAGQ recommande que soient aussi publiées au registre foncier les autorisations déjà rendues par la ministre, ainsi que les éventuels actes de régularisation *post facto* des actes réalisés en contravention de la loi. L'accès, ainsi simplifié, à de telles autorisations et décisions est d'une grande importance pour le travail quotidien de l'arpenteur-géomètre et pour sa bonne compréhension de la situation d'un immeuble quant aux lois et règlements applicables. Lorsqu'il confectionne un certificat de localisation, l'arpenteur-géomètre devrait être en mesure d'exposer, le cas échéant, son opinion professionnelle sur la conformité ou non d'une opération cadastrale par rapport à la LPC. Qu'une telle opération cadastrale ait fait l'objet d'une autorisation ou d'une décision de régularisation devient un élément essentiel à son travail, mais également une



information recherchée par les autres professionnels de l'immobilier, comme le notaire et le propriétaire foncier lui-même.



Les pouvoirs règlementaires du gouvernement

L'OAGQ considère positivement les nouveaux pouvoirs règlementaires conférés au gouvernement par l'éventuel nouvel article 80.1. Le deuxième paragraphe permettrait au gouvernement de prévoir, par règlement, les opérations cadastrales pouvant être soustraites à l'obtention d'une autorisation. Ainsi, certains cas de figure, n'ayant aucune incidence sur la valeur patrimoniale des immeubles protégés par la LPC, pourraient être autorisés avec ou sans condition. L'OAGQ est disposé à participer à des consultations à ce sujet et tient à assurer la ministre de la Culture et des Communications de son entière collaboration, le cas échéant.

D'entrée de jeu, l'OAGQ pense :

- aux opérations de rénovation cadastrale, même si cette vaste réforme est presque arrivée à terme⁹ ;
- aux opérations de correction du cadastre réalisées par le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles qui pourraient nécessiter une renumérotation de lots (CcQ, art. 3043, al. 3) ;
- aux opérations cadastrales nécessaires pour modifier la représentation du morcellement et l'immatriculation des lots à la suite d'un jugement en prescription acquisitive ayant pour effet de modifier la délimitation des immeubles visés, et ce, afin de permettre la publication de celui-ci au registre foncier.

À première vue, nous croyons que chacun de ces cas ne pose pas d'enjeux particuliers ni ne met en péril la protection du patrimoine immobilier.

⁹ *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois*, RLRQ, c. R-3.1, art. 9.



Conclusion

L'OAGQ est directement interpellé par le PL69 en ce qui concerne, d'une part, la définition des opérations cadastrales contrôlées par la loi et, d'autre part, la délimitation des aires de protection rattachées à un immeuble patrimonial classé.

Ces deux éléments de la LPC touchent de près la pratique quotidienne de l'arpenteur-géomètre et son champ d'exercice exclusif relatif au cadastre, à la description technique de territoire et à la confection de plans représentant le morcellement du territoire. Le tout concerne directement la propriété foncière et demande à l'OAGQ d'être particulièrement vigilant à l'égard de sa mission de protection du public.

L'arpenteur-géomètre est aussi grandement tributaire des renseignements publiés au registre foncier. Il passe une grande partie de sa vie professionnelle à rechercher l'information pertinente, fiable et officielle au sujet des immeubles sur lesquels il travaille. C'est donc sans surprise que l'OAGQ favorise les mesures permettant de centraliser, d'uniformiser et de faciliter cette recherche d'information, notamment afin de pouvoir retrouver, au registre foncier, tous les actes, décisions, autorisations et documents divers concernant les différents instruments de protection du patrimoine immobilier et la délimitation de leur extension spatiale.

Enfin, l'OAGQ tient à souligner l'importance des échanges avec la ministre de la Culture et des Communications (et son ministère) afin d'adopter des pratiques et des modes opératoires favorisant la protection effective du patrimoine immobilier. À cet égard, l'OAGQ réitère ici sa volonté de collaborer avec les instances gouvernementales, ainsi que sa disponibilité à participer aux travaux faisant suite aux présentes consultations sur le PL69, le cas échéant.

