



**MÉMOIRE
DE LA
CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC
SUR
LE PROJET DE LOI NO 82 INTITULÉ *LOI SUR LE PATRIMOINE
CULTUREL.***

Présenté le 12 novembre 2010
au cours d'une séance de consultation générale
tenue par la Commission de la culture et de l'éducation

© Chambre des notaires du Québec, 2010
600 – 1801, avenue McGill College
Montréal QC H3A 0A7
Tél. : 514 879-1793 / 1 800 263-1793
Télec. : 514 879-1923
Site internet : www.cdnq.org

Toute reproduction d'une partie quelconque de ce volume par quelque procédé que ce soit est strictement interdite sans l'autorisation écrite de l'éditeur.

Table des matières

Introduction	1
A – Dispositions du P.L. 82 dont le libellé pose problème	3
Article 1, alinéas 1 et 2.....	3
Article 1, alinéa 3.....	4
Article 2.....	4
Article 27	5
Article 28	5
Article 53	6
Article 75	6
B – Mesures de protection préconisées par le P.L. 82 n’offrant pas une opposabilité suffisante à l’égard des tiers.....	6
C – Soutien financier à la préservation de la valeur d’un bien composant le patrimoine culturel.....	7
Conclusion	8

Introduction

Le Projet de loi no 82 (ci-après « **P.L. 82** » ou la « **Loi** ») fait suite à la consultation publique du printemps 2008 sur le *Livre vert* ayant pour titre « Un regard neuf sur le patrimoine culturel ». Lancée par Mme Christine St-Pierre, alors comme maintenant ministre responsable de l'application de la *Loi sur les biens culturels*¹ (ci-après « **LBC** »), la consultation publique visait à susciter une réaction de tous les milieux de la société québécoise sur une proposition de réforme portant rajeunissement et enrichissement de la LBC.

La Chambre des notaires du Québec (ci-après « **CNQ** ») avait à l'époque produit et présenté, le 28 avril 2008, à la ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine un mémoire détaillé sur ledit *Livre vert*. À la lecture du P. L. 82, il appert aujourd'hui que Mme C. St-Pierre (ci-après la ministre) et son équipe ont été sensibles à bon nombre des observations et recommandations formulées par la CNQ² et, à ne pas en douter, par d'autres personnes ou groupes ayant fait diverses représentations. Aussi faut-il leur savoir gré, estime la CNQ, d'avoir non seulement été à l'écoute de ce que les uns et les autres avaient à dire au sujet de la proposition de

¹ L.R.Q.,c. B-4

² Les observations et recommandations de la CNQ qui nous apparaissent avoir été retenues sont les suivantes :

- Que une loi révisée devait indiquer le ou les *buts* qu'elle poursuit;
- Que *l'intérêt public* devait servir de fondement aux mesures diverses envisagées pour atteindre les buts poursuivis par une loi révisée;
- Que le *paysage culturel* devait se distinguer du paysage qui, en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (L.R.Q., c. C-61.01, a. 2), est porteur d'une valeur liée à la biodiversité;
- Que *certaines biens* appelés à composer le patrimoine culturel devaient être protégés par des mesures différentes du classement ou de la reconnaissance;
- Que des «servitudes de protection» inspirées des *conservation easements* ayant cours aux Etats-Unis et dans nos provinces de *common law* ne devaient pas être introduites dans une loi révisée;
- Que l'instrument connu sous le nom de plan de conservation dans la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (L.R.Q., c. 61.01) devait être intégré dans une loi révisée en vue d'assurer un meilleur suivi des biens faisant l'objet de mesures de protection;
- Que le *droit de préemption* du ministre responsable de l'application de la loi devait être maintenu et continuer de s'appliquer aux meubles comme aux immeubles.;
- Qu'une loi révisée devait *d'abord* traiter des biens faisant partie du patrimoine culturel *avant de* s'attarder au fonctionnement de l'organisme de consultation servant à donner des avis au ministre responsable de l'application de la loi.

réforme de la LBC, mais également d'avoir fait la démonstration qu'une consultation publique n'est pas un vain exercice.

Version améliorée de la LBC, le P.L. 82 peut être encore bonifié avant son adoption définitive par la législature québécoise. La CNQ entend par le présent mémoire contribuer positivement à cet effort de bonification sans pour autant chercher à se prononcer sur toutes et chacune des modifications introduites par le P.L. 82. Prenant appui sur l'expertise reconnue des notaires du Québec en matière de *biens*, de *transferts de droits afférents à des biens* meubles et immeubles et de *techniques de financement*, la CNQ limitera délibérément son appréciation et ses commentaires A) aux dispositions du P.L. 82 dont le libellé pose problème, B) aux mesures de protection des éléments du patrimoine culturel n'offrant pas une protection suffisante à l'égard des tiers et, enfin, C) au soutien financier à la préservation de la valeur d'un bien faisant partie du patrimoine culturel.

A – Dispositions du P.L. 82 dont le libellé pose problème

Article 1, alinéas 1 et 2

Les 2 premiers alinéas de l'article 1 traduisent une confusion entre le but premier de la *Loi* et les moyens de l'atteindre. Ce but est, au fond et en vérité, un accroissement généralisé de la connaissance portant sur le « patrimoine culturel ». Pour y parvenir, les éléments constitutifs de ce patrimoine doivent être protégés et mis en valeur. L'intérêt public sous-tend évidemment la poursuite d'une telle fin. La « perspective de développement durable », teintant la poursuite du but recherché, n'ajoute toutefois rien à l'effet ainsi procuré par la protection et la valorisation même des éléments du patrimoine culturel.

L'un des objets de la Loi ne peut davantage être « de favoriser (...) la transmission du patrimoine culturel» non seulement parce que ce patrimoine ne forme pas une *universalité* de biens susceptible de transmission dans son ensemble, mais aussi parce que certains des éléments le constituant ne peuvent tout simplement pas faire l'objet d'une transmission³. À cela s'ajoute que le « statut » de protection accordé aux biens composant le patrimoine culturel limite leur transmission⁴ plutôt que de la favoriser. En fait, il appert que la « transmission » envisagée par le 1^{er} alinéa de l'article a trait non pas au patrimoine culturel lui-même, mais bien à la valeur que représente ce patrimoine.

Enfin, la « désignation » mentionnée au 2^e alinéa de l'article constitue un nouveau « statut » ou moyen de protection réservé à certains biens composant le patrimoine culturel et dont l'octroi ne peut constituer une fin en soi.

En conclusion, une réécriture des 2 premiers alinéas de l'article 1 de la Loi est manifestement de mise et c'est ce que requiert en l'occurrence la CNQ.

³ Par exemple, les personnages, les événements historiques, les paysages.

⁴ Du fait du droit de préemption du ministre notamment.

Article 1, alinéa 3

Il n'est guère approprié d'inclure dans une seule et même disposition ce qui a trait à la finalité de la Loi et le détail de ce qui est soumis à cette finalité. La définition du « patrimoine culturel » sert de pierre angulaire à la Loi. Elle mérite donc à ce titre de faire l'objet d'un article distinct.

Le texte de l'alinéa énumère simplement les biens composant un patrimoine dit « culturel » sans pour autant indiquer, comme doit le faire une définition digne de ce nom, en quoi consiste un *patrimoine* et comment le prédicat *culturel* vient le circonscrire. Cette faiblesse est aggravée par le désir d'étendre le champ d'application connu de la LBC en introduisant dans la pseudo-définition un patrimoine dit « immatériel » correspondant à la notion reconnue par l'UNESCO en 2003; bref en incluant un patrimoine dans un patrimoine, en incluant une universalité aux contours indéfinis dans un ensemble limité à certains biens.

Pour la bonne intelligence de la Loi portant réforme de la LBC, il est impérieux, selon la CNQ, que l'énumératif cède le pas au synthétique en matière de définition et que les concepts véhiculés par le vocabulaire du *Code civil du Québec*⁵ en matière de biens servent à la formulation adéquate de ce qu'est vraiment le patrimoine culturel. Cette formulation pourrait s'inspirer de la suivante : « le patrimoine culturel est un ensemble de biens, tant corporels qu'incorporels, mobiliers et immobiliers, qui livre un témoignage exceptionnel sur les manières d'être et d'agir de la société québécoise et de l'origine de ses membres ».

Article 2

La façon dont les différents termes sont définis à l'article 2 laisse craindre d'éventuelles difficultés d'interprétation de la Loi et des dérives en matière de rédaction d'actes en raison de sa terminologie à la fois déficiente et éloignée de celle du Livre 4 du C.c.Q. sur les biens.

⁵ L.Q. 1991, c.64 (ci-après « **C.c.Q.** »)

L'épithète « patrimonial » devient partout et à tort synonyme de « culturel » et sert au jeu inutile des redondances.

Le « culturel » censé qualifier les éléments de son patrimoine finit par prendre les atours de tout ce qui présente un intérêt pour sa valeur archéologique, architecturale, artistique, coutumière, emblématique, ethnologique, historique, identitaire, paysagère, scientifique, technologique et urbanistique; ce qui laisse la désagréable impression que le « culturel » n'a été cerné dans ce qu'il a de plus essentiel, de plus fondamental.

La définition de certains termes est parfois, mais pas toujours, suivie d'exemples⁶ et l'intérêt public coiffant la finalité de la Loi devient, dans un cas, un critère de qualification et de sélection⁷.

Bien que définir constitue un exercice extrêmement difficile et délicat, la CNQ demande que cet exercice soit entièrement repris à l'article 2 du P.L.82.

Article 27

L'article escamote, intentionnellement ou non, certains actes opérant transfert de propriété⁸. Le texte de l'article devrait plutôt se lire comme suit : « Toute personne qui *acquiert la propriété* de (...) doit en donner avis au ministre au plus tard 90 jours après son acquisition ou sa mise en possession. »

Article 28

Il s'agit, dans le cadre de l'article, de restrictions à *l'exercice* du droit de disposer de la *propriété* d'un bien et non d'un démembrement de la propriété portant sur un bien. L'article doit être reformulé en conséquence.

⁶ C'est le cas pour l'immeuble patrimonial et l'objet patrimonial.

⁷ Dans le cas du patrimoine immatériel.

⁸ Comme l'échange et la cession de droits, titres et intérêts par exemple.

Article 53

C'est la *propriété* des biens classés faisant partie du domaine de l'État qui ne peut, à titre onéreux ou gratuit, être *aliénée ou cédée* en emphytéose. Une retouche dans la formulation est donc nécessaire. Il y a par ailleurs lieu de savoir avec certitude si une cession en *usufruit ou une location pour 100 ans* requiert ou non l'autorisation du ministre.

Article 75

Comme tous les droits sont aliénables sauf exception, il serait préférable de lire «Toute aliénation *en propriété* des terres du domaine de l'État (...).»

B – Mesures de protection préconisées par le P.L. 82 n'offrant pas une opposabilité suffisante à l'égard des tiers.

Les *plans de conservation* établis par le ministre pour un immeuble et un site patrimonial classé (art. 37) ainsi que pour un site patrimonial *déclaré* (art. 61) entraînent des restrictions assez importantes pour le propriétaire ou l'utilisateur de tels biens. Ces plans *devraient faire l'objet d'une inscription au registre foncier* en vue d'informer et de protéger les personnes qui auront à transiger avec eux. *La même règle devrait s'appliquer* non seulement pour le plan de conservation établi par un conseil municipal pour un immeuble *cité* (art.143), mais également pour l'avis de motion du règlement de citation (art. 128) et le règlement de citation lui-même (art.131) qui, contrairement à l'avis d'intention de classer, à l'avis de prorogation de l'avis d'intention de classer et à l'avis de classement du ministre (art. 30-33), ne doivent pas, selon le P.L. 82, être inscrits au registre foncier.

Les *autorisations ministérielles* à l'égard des immeubles classés (art. 48-49) et des sites patrimoniaux déclarés et classés ainsi que les *autorisations du conseil municipal* à l'égard des immeubles cités (art. 141), devraient être portées à la connaissance des

tiers par voie d'inscription au registre foncier parce qu'elles témoignent de la régularité des activités entreprises sur ces biens. Il devrait en être de même pour le *permis de recherche archéologique* (art. 68).

C – Soutien financier à la préservation de la valeur d'un bien composant le patrimoine culturel.

En vertu de l'article 26 du P.L. 82, le propriétaire d'un bien patrimonial classé, c'est-à-dire dont le bien bénéficie de ce statut de protection élevé, « doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la préservation de la valeur patrimoniale de ce bien ». Le seul soutien financier offert à ce propriétaire se trouve dans les dispositions transitoires et finales du P.L. 82, soit plus précisément à l'article 241 qui, à l'instar de l'article 33 de la LBC, lui accorde une exemption de taxe foncière jusqu'à concurrence de la moitié de la valeur inscrite au rôle d'évaluation de la municipalité locale sur le territoire de laquelle le bien est situé. Encore faut-il que l'immeuble ne soit pas exploité à des fins commerciales cependant.

La CNQ considère qu'il serait opportun de réviser cette règle ayant sans doute pour fondement que l'exploitation commerciale de l'immeuble classé donne normalement ouverture à des avantages fiscaux pour son propriétaire en vertu des lois de l'impôt sur le revenu. Bien que cela soit en grande partie vrai, il n'en demeure pas moins que l'argent dans le commerce est plus facilement disponible à des fins de restauration et de conservation que chez le simple particulier. De plus, le principe sous-jacent à la réduction partielle de taxe devrait être appliqué en fonction d'un encouragement au maintien en l'état d'un immeuble faisant partie du patrimoine culturel plutôt qu'en vue d'assurer un équilibre entre propriétaires commerçant et non commerçant au plan de l'équité.

L'exemption partielle de la taxe foncière est accordée, et c'est une nouveauté, uniquement pour l'année 2011. Sa disparition programmée est on ne peut plus

déplorable. L'économie qu'une pareille décision permet à l'État de réaliser nuira considérablement à la pérennité d'une des pièces maîtresses du patrimoine culturel. Elle finira par être contre-productive à moyen et long terme. La CNQ souhaite que la ministre fasse marche arrière sur ce point.

Conclusion

La modernisation de tout cadre législatif est et demeure une entreprise d'envergure. Le cas de la LBC ne fait pas exception à la règle. Tout en reconnaissant que le P.L. 82 arrive, de façon globale et générale, à traduire d'une manière assez juste l'évolution des mœurs et des connaissances afférentes aux « biens culturels » au cours des quatre dernières décennies, la CNQ mesure toute la distance restant à parcourir pour qu'il y ait prochainement adéquation entre, d'une part, les divers moyens avancés pour atteindre le ou les buts de la réforme et, d'autre part, la formulation de règles de droit conformes aux exigences du droit en la matière. À cet égard, il y a quelques faiblesses et la CNQ a tenu à indiquer que le tir devait çà et là être corrigé. Son mémoire humblement soumis ne poursuit d'autre but.



**ADDENDA
AU
MÉMOIRE
DE LA
CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC
SUR
LE PROJET DE LOI NO 82 INTITULÉ *LOI SUR LE PATRIMOINE
CULTUREL.***

Présenté le 20 décembre 2010
au cours d'une séance de consultation générale
tenue par la Commission de la culture et de l'éducation

© Chambre des notaires du Québec, 2010
600 – 1801, avenue McGill College
Montréal QC H3A 0A7
Tél. : 514 879-1793 / 1 800 263-1793
Télec. : 514 879-1923
Site internet : www.cdnq.org

Toute reproduction d'une partie quelconque de ce volume par quelque procédé que ce soit est
strictement interdite sans l'autorisation écrite de l'éditeur.

La Chambre des notaires du Québec (ci-après « **CNQ** ») désire, par les présentes et avec la bienveillante autorisation de Mme Christine St-Pierre, ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, compléter son mémoire du 12 novembre 2010 sur le Projet de loi no 82 (ci-après « **P.L. 82** »), en ajoutant un commentaire au sujet du droit de préemption du ministre chargé de l'application (ci-après « le ministre ») de la future *Loi sur le patrimoine culturel*.

Le *Livre vert* intitulé « Un regard neuf sur le patrimoine culturel », lequel a fait l'objet d'une consultation publique au printemps 2008, envisageait la possibilité de restreindre le domaine d'application du droit de préemption du ministre visé par les articles 20 à 23 et 34 de la *Loi sur les biens culturels*¹ aux biens meubles reconnus et classés. Des raisons d'ordre pratique étaient à l'origine de cette idée, à savoir notamment que le ministre ne s'était pas prévalu de son droit de préemption en matière immobilière depuis des décennies, que le processus conduisant à l'aliénation de l'immeuble reconnu ou classé était lourd et coûteux pour le propriétaire comme pour l'administration visée et, enfin, que des erreurs ou omissions dans la mise en œuvre du processus d'aliénation de l'immeuble par le propriétaire entraînaient la nullité absolue des transactions s'y rapportant et obligeaient par conséquent d'avoir recours à des lois privées pour corriger le vice affectant le titre de propriété.

Prévention et précaution obligent, la CNQ préférerait le *statu quo* en la matière et s'était donc objectée dans son mémoire en date du 28 avril 2008 à la disparition du droit de préemption du ministre en matière immobilière.

Le P.L. 82, en ses articles 55 à 57, a maintenu le droit de préemption du ministre en matière aussi bien mobilière qu'immobilière; l'ouverture de ce droit étant

¹ L.R.Q., c. B-4.

apparemment restreinte aux cas de *vente* seulement alors que l'article 194 dudit Projet de loi prescrit la nullité absolue comme sanction applicable à toute *aliénation* d'un bien patrimonial classé faite en violation de la loi².

La CNQ considère toujours opportun que le ministre bénéficie d'un droit de préemption en matière immobilière. Elle ne croit toutefois pas nécessaire ou utile que le ministre ait la faculté de pouvoir exercer tel droit à l'égard d'un immeuble classé qui est aujourd'hui assujéti au régime de la copropriété divise en vertu des articles 1038 à 1109 du Code civil du Québec. La raison en est que le ministre a, préalablement à la publication de la déclaration de copropriété permettant à cette modalité de propriété de voir le jour³, assez souvent donné son autorisation à la subdivision cadastrale⁴ pour la mise en place d'un régime de la propriété qui rend plus ou moins impraticable l'exercice de son droit de préemption. En effet, l'aliénation de tout l'immeuble classé tenu en copropriété divise (i.e la ou les parties communes et toutes les parties privatives) correspond presque à une hypothèse d'école, tandis que l'acquisition par le ministre d'une seule unité sur un nombre possible de 5, 10, 50, 100 ou 200 est plus ou moins dépourvue de sens suivant l'esprit de la Loi.

Partant, la **CNQ** propose donc que les immeubles classés qui sont présentement tenus en copropriété divise au Québec et dont les fractions appartiennent à des propriétaires différents ne tombent pas sous le coup d'application des articles 55 à 57 et 194 du **P.L. 82**. Le registre du patrimoine culturel où sont inscrits tous tels immeubles classés devrait au demeurant attribuer à ces immeubles un signe ou un code distinctif facilitant, au regard de la loi applicable, leur suivi et traitement au plan administratif.

² Un amendement de concordance apparaît de mise pour le choix de la *vente* ou de l'*aliénation* comme facteur déclencheur du processus conduisant à l'exercice du droit de préemption.

³ Art. 3030 C.c.Q.

⁴ Art. 48 de la *Loi sur les biens culturels* (L.R.Q., c. B-4) et art. 64 du **P.L. 82**.

Quant aux autres immeubles classés devant demeurer assujettis au droit de préemption du ministre, la **CNQ** recommande, d'une part, que les règles afférentes à la publicité des droits soient modifiées de manière à rendre impossible l'inscription au registre foncier d'une aliénation faite en contravention des articles 55 à 57 du **P.L. 82** et, d'autre part, que l'acte emportant aliénation irrégulière d'un tel l'immeuble soit lui-même frappé de nullité relative seulement. Le risque d'une erreur ou omission dans le processus d'aliénation serait de la sorte considérablement réduit et sa survenance éventuelle n'obligerait pas l'adoption d'une loi privée pour rectifier la situation.

Ce que la **CNQ** souhaite et propose en définitive, c'est une adaptation au contexte de l'heure d'un droit régalien que l'État n'est plus, hormis l'exception, vraiment en mesure d'exercer en matière immobilière.
