

Projet de Loi 82

Mémoire présenté par
Les amis de la montagne (Mont-Royal) inc.



Le 12 novembre 2010

L'importance exceptionnelle du mont Royal a été reconnue par le Gouvernement en 2005 comme en font foi les motifs invoqués à l'époque (voir annexe 1 : motifs du décret et territoire). Il est le seul site au Québec bénéficiant présentement du double statut d'arrondissement historique et naturel en vertu de la Loi sur les Biens Culturels (LBC) actuelle. Considérant les fortes pressions de développement et le manque de règles pour assurer la préservation à long terme de la montagne, l'attribution de ce statut spécial en 2005 répondait aux besoins de préserver avec plus de fermeté le caractère emblématique national du mont Royal ainsi que la diversité et l'importance des patrimoines qui le composent.

Parmi les enjeux liés à la protection du mont Royal qui ont été reconnus d'importance par le décret et qui constituent toujours une préoccupation se trouvent :

- la densification du territoire;
- la préservation des paysages comprenant les espaces verts, paysagers, les vues vers et depuis la montagne;
- le devenir des grandes institutions qui sont en pleine mutation.

Les amis de la montagne se sont référés à ces éléments pour analyser le projet de loi 82 et formuler nos commentaires et recommandations.

Le projet de Loi 82 (PL82) présente des ajouts et modifications très pertinents par rapport à la LBC actuelle pour le mont Royal, mentionnons particulièrement :

- la réalisation d'inventaires;
- le régime d'ordonnance;
- le pouvoir d'inspection et d'enquête;
- l'approche de valorisation des paysages qui s'appuie sur la concertation; qui exige un plan de conservation comprenant les usages autorisés, les mesures de protection et de mise en valeur; qui commande des rapports de suivi aux 5 ans;
- l'élaboration de plans de conservation;
- l'alignement des statuts entre eux;
- les autorisations limitées dans le temps;
- la protection des intérieurs;
- les clarifications apportées sur les transferts tel : pas de transfert d'autorisation en cas de démolition; obligation de tenir compte du plan de conservation.

Notre mémoire identifie les éléments qui selon nous restent à préciser ou à améliorer. A notre avis, le niveau de protection assuré à un site patrimonial, qu'il soit déclaré par le gouvernement, classé par le ministre, ou cité par la municipalité, demeure encore trop fragile dans la nouvelle loi.

Bien que le statut de paysage culturel constitue une innovation fort intéressante en matière de patrimoine, il nous apparaît que ce statut, qui met davantage l'accent sur la valorisation, est insuffisant pour le mont Royal.

Situé au cœur de la métropole québécoise, le mont Royal occupe à la fois une place privilégiée dans l'histoire du Québec et est constamment sollicité par des projets de développement qui sont portés par les secteurs publics et privés pour des raisons de développement économique, d'innovation, de santé, d'éducation ou autres. Notre préoccupation première est donc de s'assurer que le ministre aura en main tous les outils nécessaires pour encadrer adéquatement le développement et assurer la protection et la mise en valeur du mont Royal, emblème national.

La loi doit énoncer explicitement l'engagement de tout le gouvernement.

Dans la Loi actuelle, un arrondissement historique ou naturel est établi par un décret gouvernemental. Un tel décret est censé lier le gouvernement en entier. Il est donc important qu'un article de la Loi énonce plus explicitement et plus vigoureusement que le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État sont liés par les statuts de sites patrimoniaux déclarés et classés et de biens patrimoniaux classés. Les enjeux de protection des patrimoines doivent être considérés au même niveau que les enjeux en matière d'économie, d'éducation ou de santé dans un site protégé.

A titre d'exemple : le cas récent de l'agrandissement l'Hôpital Général de Montréal sur le mont Royal. L'insistance du ministre d'avoir un centre de traumatologie au centre-ville a eu préséance sur toute autre considération dont la protection de la montagne et sa capacité limitée à recevoir de nouvelles constructions sur ce flanc de la montagne,

La loi doit inclure des valeurs liées au caractère sacré et commémoratif de sites patrimoniaux.

La nouvelle désignation de site patrimonial, qui inclut une diversité de valeurs patrimoniales, constitue une amélioration relativement aux définitions actuelles d'un arrondissement historique et d'un arrondissement naturel. Toutefois, pour refléter adéquatement la diversité des patrimoines, on devrait y ajouter d'autres aspects, tels les caractères «sacré» et «commémoratif» attribuables par exemples aux cimetières et au patrimoine religieux.

A titre d'exemples : le mont Royal compte quatre (4) cimetières qui sont tous situés au cœur même de la montagne et qui occupent près de 50 % de cet espace. Établis depuis plus de 150 ans sur le mont Royal, les deux plus grands cimetières de la

montagne, soit les cimetières Notre-Dame-des-Neiges et Mont-Royal, ont joué un rôle important dans la désignation du mont Royal comme arrondissement historique et naturel. L'Oratoire Saint-Joseph du Mont-Royal qui est reconnu comme le plus important sanctuaire au monde dédié à Saint-Joseph et qui est associé à l'œuvre du Saint frère André ajoute à l'importance du caractère sacré et commémoratif du mont Royal.

Le plan de conservation constitue un ajout important, mais trois (3) aspects fondamentaux doivent encore être revus :

- **Son contenu demeure flou, sans valeur juridique ou effets contraignants perceptibles.** Bien qu'il traite de «préservation», de «réhabilitation» et de «mise en valeur», cela ne se situe qu'au niveau des «orientations» (ex art 61). Il ne comporte pas de règles, de critères, d'actions ni de mesures financières. Cela laisse une très grande marge discrétionnaire au ministre et aux municipalités, n'apporte aucune garantie de protection, et laisse encore les coudées franches aux promoteurs insistants qui cherchent à négocier des accommodements avantageux. Ainsi on peut se questionner sur la valeur juridique d'un plan de conservation et sur ses effets contraignants réels sur le développement.
- **Il n'y a pas d'arrimage obligatoire au plan d'urbanisme.** S'il est obligatoire pour le ministre (art 37 et 61) d'élaborer des plans de conservation, cela est facultatif pour une municipalité (art 143). Ainsi, dans le cas d'une municipalité, nous nous interrogeons sur l'arrimage prévu entre le plan de conservation et le plan d'urbanisme. Un site patrimonial municipal «doit être compris dans une zone identifiée à son plan d'urbanisme comme zone à protéger». Mais pourquoi le plan de conservation municipal n'est-il pas intégré au plan d'urbanisme, par exemple sous forme de PPU (programme particulier d'urbanisme) et traduit les règlements d'urbanisme? Tel que libellé dans le PL82, on ne voit pas de lien de conformité entre le plan de conservation et les documents d'urbanisme. Dans une perspective de transfert de responsabilité sur un site patrimonial à une municipalité (art 165-167), cette question est importante; pourtant ces articles ne font aucune référence au plan d'urbanisme.
- **La participation citoyenne n'y est pas encouragée, elle y est même presque ignorée.** Le plan de conservation est élaboré de façon plutôt autoritaire, les propriétaires n'étant qu'invités à «faire part de [leurs] observations sur le plan» pour un bien classé (38 et 144), tandis que les municipalités sont consultées dans le cas d'un site patrimonial classé (38) ou déclaré (61). Le Conseil du patrimoine (québécois ou local, selon le cas) doit émettre un avis sur le plan de conservation,

mais il ne tient pas de consultation publique sur ce plan. En fait, les citoyens sont à toute fin pratique tenus à l'écart, si ce n'est qu'ils peuvent soumettre des requêtes et suggestions au Conseil du patrimoine national (83 al. 2) ou local (153). Mais il ne s'agit pas ici d'un véritable droit d'initiative.

Les pouvoirs du ministre et des municipalités en matière d'autorisation doivent traiter les questions « d'usage d'un immeuble » et de « recevabilité d'un projet ».

- **Le contrôle du ministre sur les changements «de destination ou d'usage d'un immeuble» n'existerait plus** (LBC art 48 / PL 82 art 64) **et nous sommes d'avis qu'il doit être maintenu.** Même si l'on peut penser qu'un tel contrôle va continuer via les changements matériels apportés aux sites, cela envoie néanmoins le message que les changements d'usages ne sont pas importants. Selon les dispositions de la loi qui est proposée, aucun débat ne peut même avoir cours quant au changement d'usage. Que le ministre garde le contrôle ne signifie pas que l'usage doit nécessairement rester le même mais démontre l'importance du sujet pour l'avenir d'un site patrimonial.

Dans le cas du mont Royal, les changements d'usages institutionnels à usages résidentiels soulèvent des enjeux considérables, dont le maintien du caractère public versus une privatisation des lieux sur la montagne. Les changements d'usage constituent par exemple un enjeu majeur relativement à la préservation des immeubles religieux qui ont pendant longtemps contribué à la préservation de grands domaines sur la montagne et à sa mise en valeur comme patrimoine «sacré». Récemment, la vente du couvent des Saints-Noms de Jésus et Marie sur le flanc nord du mont Royal à un promoteur pour des fins de développement résidentiel a soulevé la controverse auprès de résidents riverains. Le déménagement des hôpitaux Royal Victoria, Shriners et Hôtel-Dieu, tous situés sur le flanc sud de la montagne, aura des impacts majeurs sur le mont Royal

- **Le droit ou non de refuser un projet n'est pas clair.** Dans son libellé, l'article 138 permet aux municipalités d'ajouter des conditions à tout projet dans un site patrimonial en vue de la préservation du caractère patrimonial, comme c'est le cas aujourd'hui. Mais les municipalités peuvent-elles refuser un projet dans un site patrimonial ou ne peuvent-elles qu'ajouter des conditions ? Les auteurs juridiques ont tendance à croire qu'une municipalité ne peut refuser un projet. Il serait souhaitable de donner des moyens plus fermes aux municipalités et de leur permettre de refuser tout projet qui compromettrait les caractéristiques et valeurs qui ont motivé l'attribution d'un statut patrimonial. A titre d'exemple, mentionnons, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (art. 145.34).

Établir la recevabilité d'un projet proposé, en amont de toute autre démarche, devrait être un passage obligatoire. Le projet de transformation de l'ancien Séminaire de philosophie des Sulpiciens sur le flanc sud du mont Royal en résidences privées en est un exemple éloquent. Les citoyens ont été appelés à se prononcer sur le détail d'un projet sans avoir l'opportunité préalablement de s'exprimer sur la recevabilité même de ce projet. Le processus semble donc piégé d'avance pour les citoyens qui s'engagent de bonne foi dans un processus démocratique de consultation. Une démarche d'analyse préliminaire permet à tous les intervenants de faire connaître leurs points de vue avant qu'il ne soit déjà trop tard, et permet également d'éviter aux promoteurs d'engager des dépenses souvent considérables avant même de savoir si le projet est recevable en principe.

Le PL 82 est totalement muet sur l'exercice de planification globale et concertée nécessaire pour encadrer adéquatement les grands projets.

La complexité du mont Royal se traduit notamment dans l'ampleur des projets envisagés par les intervenants. L'agrandissement du stade Percival Molson, l'agrandissement de l'Hôpital Général de Montréal, le développement du site de l'ancien séminaire de philosophie des Sulpiciens, pour ne citer que quelques exemples, ont des répercussions majeures sur la topographie, le gabarit des constructions, l'occupation du sol, et par voie de conséquence, sur la circulation et sur la végétation, ainsi que sur la tranquillité des habitants et de la faune. Un plan général de protection et de mise en valeur ou un plan de conservation n'est pas suffisant. Il faut baliser et encadrer chacun des grands projets. Le PL 82 est totalement muet sur cette question. Il ne prévoit aucune planification progressive, aucune concertation, aucune consultation publique sur les grands projets. Il retire même du Conseil du patrimoine le rôle d'aviseur que pouvait posséder la Commission sur les biens culturels. Et il ne mentionne pas les organes de consultation de la Ville de Montréal qui sont des instruments précieux (OCPM et Conseil du patrimoine de Montréal).

- o Présentement, l'Office de consultation publique de Montréal joue un rôle d'une très grande importance à cet égard. Mais son implication est le fruit d'une entente informelle entre la Ville de Montréal et les grands propriétaires, membres de la Table de concertation du Mont Royal. Il serait souhaitable que ce rôle soit formalisé.
- o Les avis du Conseil du patrimoine de Montréal sur les grands projets ont produit des pistes d'encadrement très éclairantes et essentielles au processus de décision.

- o La planification des grands projets sur le mont Royal à l'heure actuelle manque de balises. Le *Plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal* est muet sur plusieurs des grandes propriétés institutionnelles. Si des négociations importantes ont mené à des ententes sur la préservation de certains sites (exemples des bois St-Jean-Baptiste, bois Brébeuf, bois Université de Montréal), d'autres demeurent l'objet de nombreuses convoitises. L'avenir des bâtiments hospitaliers, dans la perspective des regroupements du CHUM et du CUSM constitue un enjeu majeur. Les grands projets sur la montagne ont besoin d'un encadrement plus serré et d'une concertation plus soutenue entre les municipalités et arrondissements, propriétaires, institutions, citoyens et associations.

La Loi devrait inclure une disposition pour obliger l'évaluation foncière municipale à respecter le caractère patrimonial des terrains.

L'expérience récente sur le mont Royal a fait prendre conscience que la pression immobilière, faisant monter les prix des terrains, rend difficile le maintien du caractère institutionnel des terrains. L'évaluation foncière des municipalités accentue ce phénomène si elle est basée sur un potentiel de développement sans contrainte et sans égard au maintien du caractère patrimonial des lieux. Il serait souhaitable qu'une disposition du PL 82 oblige les évaluateurs municipaux à tenir compte des statuts patrimoniaux.

A titre d'exemple : l'évaluation foncière du site de l'ancien Séminaire de philosophie des Sulpiciens est passée de 32,7 M \$ à 45 M \$ entre 2004 et 2007, soit une augmentation de 40 %, avant sa vente à un promoteur privé qui a déposé un projet de développement domiciliaire de grande envergure.

La servitude devrait être identifiée comme outil permettant la protection de biens patrimoniaux.

La notion de servitude de protection représente à notre avis une option intéressante à développer pour une meilleure protection de nos biens patrimoniaux. Tel que mentionné précédemment, dans le cas du mont Royal, nous sommes confrontés, depuis de nombreuses années, à la problématique importante de la vente et de la transformation de propriétés religieuses et hospitalières. Ces propriétés institutionnelles en voie de changer de vocation au même moment où les institutions d'enseignement sont en pleine croissance devraient représenter de belles opportunités de réutilisation. Malheureusement, les exigences de mise aux normes étant élevées pour le parc immobilier institutionnel de la montagne et les limites de la densification n'ayant

pas été resserrées suffisamment, nous assistons à une série de développements immobiliers qui favorisent le développement résidentiel privé des propriétés religieuses, ou la disparition de leurs espaces verts en faveur de la construction de nouveaux bâtiments d'enseignement. Il nous apparaît clair que dans de tels cas de servitudes de protection du patrimoine, immobilier, paysager, voire naturel seraient un élément de solution pour contrer ces dynamiques dommageables à la protection et pour aider au maintien de la fonction institutionnelle sur la montagne.

Rappel des recommandations

1. Qu'une disposition explicite soit ajoutée pour signifier que le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État sont tous liés par les statuts de sites patrimoniaux déclarés et classés et de biens patrimoniaux classés.
2. Que la loi inclut des valeurs liées au caractère sacré et commémoratif de sites patrimoniaux.
3. Que le plan de conservation :
 - a) soit plus détaillé et assorti de mesures concrètes ; règles, critères, interventions et mesures financières;
 - b) en particulier dans le cas du mont Royal, puisse établir clairement des limites quant aux démolitions, déplacements, constructions, morcellements de propriétés, modifications de la topographie ou des aménagements paysagers; prévoir les mesures d'entretien, de réhabilitation, de restauration requises ou souhaitables;
 - c) soit élaboré en concertation avec les propriétaires, les citoyens et les associations intéressés, ainsi qu'avec les municipalités concernées;
 - d) soit obligatoire pour les municipalités comme pour le ministre;
 - e) lorsqu'il est de niveau municipal, soit davantage rattaché au plan et aux règlements et autres instruments d'urbanisme locaux.
4. Que le Conseil du patrimoine tienne des consultations publiques sur les plans de conservation dans le cas des sites patrimoniaux nationaux. Que ces consultations soient tenues par les conseils de patrimoine locaux (ou leur équivalent) dans le cas des sites patrimoniaux municipaux.
5. Que les citoyens et les associations intéressées par le patrimoine puissent disposer d'un droit de demander des consultations publiques auprès des instances concernées (Conseil du patrimoine Québécois ou conseils du patrimoine locaux ou équivalents).

6. Que le contrôle des changements d'usages dans les sites patrimoniaux soit maintenu.
7. Que l'article 138 soit reformulé pour permettre aux municipalités de refuser tout projet qui compromettrait le caractère patrimonial d'un site patrimonial.
8. Qu'il soit prévu formellement un processus particulier pour la planification des grands projets dans le site patrimonial du mont Royal, incluant des étapes en amont pour établir des balises plus nettes; pour débattre de la recevabilité des projets et la capacité d'accueil d'un site pour de nouveaux projets; pour reconnaître l'importance de la concertation; pour systématiser l'obligation de consultations publiques sur les grands projets et formaliser le rôle de l'OCPM à cet égard.
9. Que soit incluse une disposition obligeant l'évaluation foncière municipale à respecter le caractère patrimonial des terrains.
10. Que les servitudes soient identifiées comme outils permettant la protection de biens patrimoniaux.

Annexe 1

Le décret d'arrondissement historique et naturel du Mont-Royal adapté par le gouvernement du Québec au mois de mars 2005 est fondé sur les motifs suivants ¹:

- Le mont Royal constitue un point de repère visuel majeur et un lieu identitaire et emblématique du Québec;
- Le mont Royal représente historiquement un territoire qui permet un contact avec la nature, par la présence d'une grande variété d'espèces végétales et animales, et qui offre des espaces de détente et de loisirs;
- Le parc du mont-Royal est une des réalisations importantes de l'architecte de paysage Frederick Law Olmsted;
- Le mont Royal, en tant qu'habitat et en tant que lieu d'inhumation amérindiens et euro québécois, possède une valeur archéologique;
- Le mont Royal comprend des institutions et des espaces sacrés, dont les cimetières, qui témoignent de l'histoire du Québec;
- Le mont Royal renferme des monuments et des sites historiques ayant une importance patrimoniale nationale;
- Le mont Royal renferme une concentration d'immeubles de grandes institutions dans les domaines du savoir et de la santé, qui présentent un intérêt historique par leur utilisation et par leur architecture;
- Le mont Royal est étroitement lié à l'histoire de la ville de Montréal et à l'histoire du Québec.

1. Extrait du document de l'arrondissement historique et naturel du Mont-Royal : Les valeurs et les patrimoines du mont Royal - Objectifs de conservation et de mise en valeur et principes d'intervention. Ministère de la culture et des communications, direction du patrimoine. Mars 2005, page 2

