

DE : Madame Nathalie Roy
Ministre de la Culture et des Communications

Le 21 septembre 2020

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

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le présent mémoire vise la présentation au Conseil des ministres d'un projet de loi modifiant principalement la Loi sur le patrimoine culturel, entrée en vigueur en 2012.

Le 3 juin 2020, le Vérificateur général du Québec (VGQ) rendait public son rapport intitulé *Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier* au ministère de la Culture et des Communications (MCC) duquel émanaient six grands constats :

- Le MCC n'a pas de stratégie d'intervention en matière de patrimoine immobilier ;
- il encadre peu les actions des municipalités ;
- il ne détient pas l'information requise pour lui permettre de bien intervenir sur le patrimoine immobilier ;
- il n'offre pas aux propriétaires d'immeubles patrimoniaux les outils et le soutien appropriés ;
- il ne réalise pas un traitement équitable et diligent des dossiers de classement ;
- l'État ne fait pas preuve d'exemplarité en matière de sauvegarde et de valorisation du patrimoine immobilier.

Le MCC produira un plan d'action en réponse au rapport du VGQ, qui nécessite certaines modifications à la Loi sur le patrimoine culturel.

2- Raison d'être de l'intervention

Le projet de Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions législatives vise à améliorer certains aspects problématiques soulevés par le VGQ ou documentés au fil des ans par le MCC. Par exemple, le rapport du VGQ soulignait le manque de cohérence et le traitement inégal des propositions de classement et des autorisations de travaux, ou encore le fait que le MCC ne soit pas assez proactif dans la protection des immeubles patrimoniaux. Cette absence de stratégie peut aussi contribuer au manque d'adhésion de certains de ses partenaires, notamment les municipalités.

Les classements

Le classement d'un bien patrimonial est le principal moyen prévu par la Loi sur le patrimoine culturel pour reconnaître officiellement son intérêt patrimonial et voir à sa protection. La pratique du classement du MCC soulève depuis quelques années des interrogations de la part des médias, d'intervenants du milieu du patrimoine et de citoyens. Ces questionnements se sont intensifiés depuis la démolition, le 22 novembre 2018, de la

maison René-Boileau, à Chambly, un immeuble dont le classement avait précédemment été refusé. De tels cas de démolition soulèvent des questions au sujet des méthodes d'évaluation utilisées par le ministère de la Culture et des Communications. La méthodologie proposée devrait permettre que les critères de classement soient mieux définis et compris par les citoyens, les propriétaires et les diverses parties prenantes.

Les pouvoirs des municipalités

Les pouvoirs donnés aux municipalités dans la Loi sur le patrimoine culturel et l'autonomie dont elles jouissent dans leurs décisions quant à son application ont maintes fois été critiqués par les organismes en patrimoine. Ces pouvoirs sont le miroir des pouvoirs du ministre : pouvoir de citation, autorisations, ordonnance, etc.

Au cours des dernières années, les municipalités ont autorisé la démolition de plusieurs bâtiments possédant un intérêt patrimonial, sans que le MCC soit avisé ou préalablement consulté. Cette situation est entre autres attribuable au fait que l'adoption d'un règlement de démolition est facultative pour les municipalités dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et qu'elles n'ont pas nécessairement à prendre en compte la valeur patrimoniale des immeubles lors de l'évaluation de la demande de démolition. Par ailleurs, le pouvoir de citation d'un bien patrimonial en vertu de la Loi sur le patrimoine culturel appartient seulement aux municipalités locales. Pourtant, ce sont les MRC qui doivent déterminer au schéma d'aménagement et de développement toute partie du territoire présentant un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique. Cet outil de planification de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme devrait être davantage en adéquation avec le pouvoir de citer un bien patrimonial.

Les plans de conservations

L'une des principales difficultés identifiées par le VGQ concerne les plans de conservation pour les sites patrimoniaux déclarés. Les sites patrimoniaux déclarés sont des territoires qui présentent un intérêt patrimonial, par exemple le Vieux-Québec, l'île d'Orléans ou le Mont-Royal.

Conçus pour présenter les orientations du ministre en vue de la préservation, de la réhabilitation et de la mise en valeur des biens patrimoniaux, notamment les sites patrimoniaux déclarés, les plans de conservation devaient aider les propriétaires à préparer leur demande d'autorisation de travaux, faciliter la prise de décision du ministre et favoriser une plus grande transparence. Or, ces plans de conservation se sont avérés mal adaptés aux besoins des propriétaires en raison de leur caractère imprécis et non directif. L'introduction d'un pouvoir réglementaire devrait accroître la prévisibilité pour les demandeurs.

3- Objectifs poursuivis

Les modifications législatives proposées visent entre autres à apporter certains éléments de réponse aux constats et recommandations du rapport du VGQ et aux constats accumulés par l'usage. Elles portent essentiellement sur le patrimoine immobilier bâti. Elles ont pour principaux objectifs :

- d'accroître la transparence et l'équité dans les décisions et la prévisibilité pour les citoyens ;
- de rendre l'action du MCC plus efficiente pour l'attribution de statuts et la gestion des autorisations ;
- de donner certaines obligations aux municipalités en matière de patrimoine culturel et de doter les MRC de certains pouvoirs ;
- d'établir un mécanisme de concertation de l'État pour la protection de ses immeubles patrimoniaux.

4- Proposition

Les changements proposés à la Loi sur le patrimoine culturel visent :

Plus de transparence, par l'établissement :

- d'une méthode d'évaluation de l'intérêt patrimonial d'un immeuble ou d'un site : cette méthode établira la valeur patrimoniale aux fins de guider la décision sur le classement et dans un deuxième temps, la catégorisation du bien. Elle prendra en compte un plus grand nombre de valeurs patrimoniales associées à un bien, notamment les valeurs urbanistiques et sociales ;
- d'une catégorisation des immeubles et des sites patrimoniaux classés permettant de qualifier leur valeur patrimoniale selon des catégories prédéterminées. Cette approche s'inspire du modèle anglais. La catégorisation permettra de moduler les objectifs de conservation du MCC selon l'intérêt patrimonial des biens et elle sera utilisée dans l'analyse d'une demande d'autorisation. Par exemple, les immeubles ayant la plus grande valeur en eux-mêmes devront être restaurés, alors que plus de souplesse pourra être permise, selon les cas, pour ceux dont la valeur est moindre ;
- d'une politique de consultation qui favorisera la participation des personnes ou organismes concernés par les orientations à privilégier en matière de connaissance, de protection, de mise en valeur et de transmission du patrimoine culturel. Elle pourra s'incarner dans la mise en place d'une table des partenaires pour accroître la concertation avec les organismes en patrimoine et les regroupements municipaux ;
- d'une liste des dossiers à l'étude pour l'attribution d'un statut, que le ministre rend publique.

Plus de prévisibilité dans la gestion des demandes d'autorisation

- À l'instar d'autres lois, une approche combinant discrétion et réglementation est proposée afin d'encadrer la prise de décision ministérielle et d'accroître la prévisibilité et l'équité pour les citoyens. Actuellement, les autorisations reposent entièrement sur un pouvoir discrétionnaire sans aucune balise réglementaire ;
- En plus de pouvoir entendre les requêtes des individus, le Conseil du patrimoine culturel devra obligatoirement donner un avis au ministre sur les demandes d'autorisation concernant certains actes.

Pour les sites patrimoniaux déclarés :

- Des règlements viendront remplacer les plans de conservation. Un règlement sera adopté par le gouvernement pour chacun des 13 sites patrimoniaux déclarés afin d'établir des normes pour certaines interventions. Ces règlements pourront établir

des exceptions et des conditions applicables à la réalisation de certains actes pour lesquels une autorisation est nécessaire. Cela pourra également comprendre l'exclusion de certains actes ou de secteurs du site.

- En fonction de la nature des interventions, certaines autorisations seront toujours traitées, totalement ou partiellement, de manière discrétionnaire. La discrétion conservée par la ministre sera alors encadrée par des directives ministérielles.
- Une liste d'éléments à considérer lors de l'analyse d'une demande d'autorisation est également ajoutée dans la Loi, pour les immeubles situés dans les sites patrimoniaux déclarés, dans les mêmes objectifs d'encadrement de la discrétion exercée par la ministre, de transparence et de prévisibilité.

Pour les immeubles et les sites patrimoniaux classés et les immeubles situés dans les aires de protection :

- Les autorisations pour les immeubles et les sites patrimoniaux classés et les immeubles situés dans les aires de protection demeureront discrétionnaires. Une liste d'éléments à considérer lors de l'analyse d'une demande d'autorisation est ajoutée dans la Loi, pour les immeubles et les sites patrimoniaux classés et les aires de protection afin d'encadrer la discrétion exercée par la ministre, d'accroître la transparence et la prévisibilité.
- De plus, des directives administratives pourront encadrer et rendre plus transparent ce pouvoir discrétionnaire.
- Il n'y aura plus de plan de conservation pour les immeubles et les sites patrimoniaux classés. La catégorie attribuée lors du classement servira à l'analyse des demandes d'autorisation et à déterminer les interventions acceptables sur le bien, en fonction des objectifs de conservation établis.

Pour toutes les autorisations de travaux :

- Le ministre pourrait déterminer par règlement les renseignements et les documents devant être fournis au soutien d'une demande d'autorisation.
- Un délai maximal de 90 jours est introduit pour le traitement des demandes d'autorisation, sauf lorsque la demande est soumise au Conseil du patrimoine culturel, auquel cas ce délai est de 120 jours.
- La possibilité de délivrer une autorisation pour des travaux débutés ou achevés dans certains cas (par ex. travaux urgents en cas de sinistre et travaux dont l'impact sur la valeur patrimoniale est considéré acceptable) est introduite.
- Un mécanisme de révision des décisions du ministre concernant les autorisations de travaux est ajouté, offrant ainsi aux citoyens la possibilité d'un réexamen des décisions relatives aux autorisations par le MCC, puis d'un recours devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ), le cas échéant.

Ajout de la notion d'exemplarité de l'État

- Une table de concertation interministérielle en matière de patrimoine immobilier gouvernemental est proposée dans le but de développer la cohésion gouvernementale.

Modifications des pouvoirs des municipalités et des MRC en patrimoine culturel

- Un pouvoir de citation serait accordé aux MRC. Ce pouvoir était jusqu'à maintenant réservé aux municipalités locales ; les MRC auraient aussi le pouvoir d'émettre une ordonnance pour éviter que soit dégradé de manière non négligeable un bien susceptible de présenter une valeur patrimoniale.
- Les MRC devraient réaliser des inventaires patrimoniaux sur leur territoire d'ici 5 ans. Ces inventaires permettraient notamment d'appuyer les décisions des MRC et municipalités locales en matière de planification de l'aménagement et de réglementation d'urbanisme.
- Les municipalités locales auraient l'obligation de se doter d'un règlement de démolition d'ici 2 ans. Ce règlement devra minimalement viser les immeubles construits avant 1940 qui sont inscrits dans un inventaire patrimonial de la MRC et ceux qui sont cités ou compris dans un site patrimonial cité.
- Divers ajustements sont proposés à la Loi sur l'aménagement et d'urbanisme, principalement afin de moderniser et d'harmoniser les régimes d'autorisation des démolitions, notamment à des fins de protection du patrimoine bâti.
- Les municipalités et les MRC auraient davantage d'obligations de transmettre des informations au MCC préalablement avant la délivrance d'un certificat d'autorisation de démolition.
- Des mesures particulières seraient prévues à la Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec, et à la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec, pour tenir compte des particularités de leur régime d'autorisation des démolitions.

Autres améliorations

- Ajout de deux valeurs pouvant être associées à certaines catégories de biens : valeur sociale et valeur urbanistique ;
- Ajout de la notion d'ensemble patrimonial pour permettre le classement d'ensemble d'objets et de documents patrimoniaux et d'assurer leur conservation en tant qu'ensemble (ex. : collection, fonds d'archives) ;
- Régularisation de certaines opérations cadastrales effectuées sans autorisation préalable, essentiellement des morcellements effectués sans inscription au cadastre, donc par description technique. La disposition a pour but de corriger plusieurs irrégularités de titres de propriété, notamment dans le site patrimonial déclaré de l'île d'Orléans résultant d'une problématique d'interprétation des termes de la loi.
- Retrait de la division, de la subdivision et du morcellement sur le plan de cadastre vertical d'un immeuble comme acte devant être approuvé par le ministre et régularisation de ces opérations cadastrales verticales effectuées avant la sanction de la loi.

Ces changements à la Loi sur le patrimoine culturel apporteront des réponses à plusieurs difficultés rencontrées dans l'application de cette loi depuis 2012 (mentionnées au point 2 — Raisons d'être de l'intervention) ainsi qu'aux recommandations du VGQ.

5- Autres options

La possibilité de ne pas modifier la Loi sur le patrimoine culturel et de répondre uniquement par des mesures administratives a été évaluée. Considérant la portée importante des constats du VGQ et la nécessité de rendre la loi plus opérationnelle en corrigeant les irritants majeurs (notamment les plans de conservation et leurs effets sur le régime d'autorisation), la modification législative a été privilégiée.

La possibilité de modifier plus largement la Loi sur le patrimoine culturel a aussi été envisagée, mais n'a pas été retenue. Il est apparu plus opportun de concentrer les efforts sur les modifications à apporter aux dispositions qui concernent le patrimoine immobilier, afin d'apporter une réponse cohérente, diligente et responsable aux constats du VGQ. Toutefois, quelques autres modifications sont proposées afin d'améliorer la transparence générale des actions et des processus du MCC.

6- Évaluation intégrée des incidences

La proposition vise à améliorer la connaissance, la protection, la transmission et la mise en valeur du patrimoine culturel, au bénéfice de l'ensemble de la société québécoise et dans une perspective de développement durable. En effet, le patrimoine est une question d'intérêt public et sa conservation participe à la vitalité économique et à la qualité des milieux de vie sur plusieurs plans : revitalisation de quartiers, contribution à l'attractivité touristique, création et maintien d'emplois spécialisés, utilisation de matériaux spécialisés, etc.

Sur le plan de la gouvernance, la proposition accroît la transparence et la prévisibilité pour les citoyens, l'équité dans le traitement des demandes, l'acceptabilité sociale des projets, la participation des parties prenantes grâce à la mise en place d'une table des partenaires. Un mécanisme d'appel est de plus ajouté dans la loi.

L'insertion d'habilitations réglementaires pour la gestion des demandes d'autorisation assurera plus d'équité et de prévisibilité pour les citoyens propriétaires d'un immeuble situé dans un site patrimonial déclaré.

Certains rôles des municipalités sont précisés, par des modifications à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et à la Loi sur le patrimoine culturel. Les changements proposés auront des incidences pour la Ville de Québec et la Ville de Montréal. Mentionnons à cet égard le remplacement des plans de conservation par des règlements du gouvernement, l'obligation d'inventaire et la prise d'un règlement de démolition. Ces villes possèdent sur leur territoire plusieurs immeubles patrimoniaux classés, aires de protection et sites patrimoniaux déclarés ou classés et elles exercent certains pouvoirs d'autorisation au nom du ministre depuis l'adoption de la Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs (2016) et la Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec (2017).

Quant aux nouvelles responsabilités administratives pour les ministères et organismes, elles se résument à la mise sur pied d'une table de concertation en matière de patrimoine immobilier gouvernemental dans le but de développer une cohésion à l'échelle gouvernementale et de favoriser l'exemplarité de l'État au regard du traitement réservé au

patrimoine culturel immobilier. Cette mesure répond spécifiquement à une recommandation du VGQ, qui suggérait que soient mises en place des mesures structurantes pour que la sauvegarde et la valorisation des immeubles possédant un intérêt patrimonial appartenant à l'État fassent partie intégrante des décisions gouvernementales.

Les modifications législatives proposées n'ont pas d'incidences particulières pour les Premières Nations et les Inuits.

Une analyse d'impact réglementaire accompagne le présent mémoire. Il est à noter que les mesures de contrôle découlant de la Loi sur le patrimoine culturel prévoient que quiconque doit obtenir une autorisation du ministre de la Culture et des Communications avant de poser certains gestes sur un bien classé, dans une aire de protection ou dans un site patrimonial déclaré. En conséquence, la Loi ne fait pas de distinction entre les individus et les entreprises (personnes physiques et personnes morales). De plus, aucuns frais ne sont imposés pour la délivrance d'une autorisation. Aucun changement n'est prévu à ces orientations dans la présente modification législative.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Des travaux ont été réalisés en étroite collaboration avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation depuis le printemps 2020, dans le contexte de leur projet de modification à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, afin de convenir des nouvelles mesures à mettre en place concernant la protection du patrimoine culturel par les municipalités et les MRC.

Des discussions ont eu lieu avec la Société québécoise des infrastructures (SQI), gestionnaire du parc immobilier de l'État, dont certains immeubles patrimoniaux, depuis la publication de la politique culturelle *Partout la culture* en 2018. En effet, la politique culturelle a introduit la notion d'exemplarité de l'État en patrimoine et des travaux ont été amorcés pour opérationnaliser de nouvelles approches de gestion des immeubles patrimoniaux de l'État. La SQI a été consultée en août 2020 et est en accord avec la proposition de mise en place d'une table de concertation gouvernementale.

Des échanges ont eu lieu avec le ministère de la Justice et le Tribunal administratif du Québec quant au nouveau rôle à jouer par ce dernier.

Le Secrétariat aux Affaires autochtones (SAA) a été consulté sur les grandes orientations du projet de loi, afin de vérifier ses incidences sur les communautés autochtones et si une démarche de consultation formelle était requise. La SAA souligne qu'il serait opportun de donner aux représentants des Premières Nations et des Inuits l'occasion de s'exprimer sur le projet de loi si des consultations en commission parlementaire étaient prévues.

La Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec, la Ville de Québec et la Ville de Montréal ont été rencontrées et ont accueilli favorablement la proposition.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Des dispositions transitoires sont prévues dans le projet de loi pour donner le temps requis au MCC d'élaborer les documents prévus (méthode d'évaluation, catégorisation), pour catégoriser les biens classés préalablement à l'entrée en vigueur de la disposition, et pour l'élaboration des règlements. L'ensemble des dispositions devraient être en vigueur 2 ans après l'adoption de la loi. Une stratégie de gestion du changement sera préparée pour accompagner tous les intervenants concernés par ce projet de loi.

9- Implications financières

La mise en œuvre des modifications proposées à la Loi sur le patrimoine culturel nécessitera l'ajout de ressources humaines et financières, principalement en raison des nouveaux documents à élaborer, de la catégorisation requise pour les immeubles et les sites patrimoniaux classés, des règlements à adopter pour les sites patrimoniaux déclarés et de la révision des processus administratifs.

Ainsi, pour les deux premières années, le besoin est évalué à 20 personnes, sur des durées variables, pour un total de 45 657,5 heures rémunérées et un coût en masse salariale de près de 2,0 M\$. Par la suite, la proposition requerra un ajout d'effectifs récurrents qui sera présenté dans une demande ultérieure.

Par ailleurs, d'autres demandes seront également déposées auprès du Secrétariat du Conseil du trésor dans le cadre du plan d'action élaboré par le Ministère suite aux recommandations du VGQ. En effet, la mise en œuvre de ce plan d'action nécessitera un rehaussement des heures rémunérées et de la masse salariale équivalente ainsi qu'une bonification des budgets alloués au fonctionnement et aux programmes d'aide financière du Ministère.

10- Analyse comparative

La protection du patrimoine repose dans plusieurs États occidentaux sur une tradition juridique vieille de plusieurs décennies, voire plus que centenaire dans certains cas. Dans ces pays, un texte législatif donne généralement la possibilité à un membre du pouvoir exécutif d'attribuer des statuts juridiques à des éléments patrimoniaux qui possèdent un intérêt pour la collectivité, pour l'histoire ou l'art, ou encore de les inscrire sur une liste ou dans un registre. La conservation, la mise en valeur et la transmission des biens patrimoniaux ainsi identifiés sont par la suite soumises à des cadres juridiques divers.

Au Canada, les provinces possèdent toutes des lois permettant à leurs gouvernements ou à leurs municipalités, selon les cas, d'attribuer des statuts juridiques en vue de protéger ou de valoriser des biens patrimoniaux, surtout ceux de nature immobilière. À cet égard, le Québec a été la première province à s'être doté d'une législation visant la protection du patrimoine.

Dans certains pays, l'évaluation effectuée pour déterminer l'intérêt patrimonial d'un bien sert non seulement à l'attribution d'un statut juridique, mais aussi à la planification des interventions qui permettront d'assurer la conservation, la mise en valeur et la transmission du bien patrimonial. À cet égard, le modèle anglais nous apparaît être d'un grand intérêt et il a servi d'inspiration à la présente proposition.

De plus, les tendances internationales tendent à considérer de plus en plus les immeubles patrimoniaux dans leur contexte d'insertion plutôt que de manière individuelle. L'approche de conservation est également en transformation depuis quelques décennies, alors que l'on parle de plus en plus de réutilisation (*adaptive reuse*), qui permet certaines transformations des biens patrimoniaux afin d'assurer leur transmission au fil du temps.

La Déclaration de Davos 2018, adoptée à l'invitation de la Suisse par les ministres européens de la Culture lors d'une conférence tenue dans le cadre du *Forum économique mondial 2018* souligne d'ailleurs que « le patrimoine culturel est un élément central de la culture du bâti de qualité. L'usage contemporain du patrimoine bâti, son entretien et sa protection sont indispensables pour un développement de qualité de l'environnement bâti. » Cette notion de culture du bâti a été intégrée au « Message Culture » pour 2021-2024 du gouvernement suisse, qui privilégie pour la mettre en œuvre la recherche et la médiation culturelle, l'expertise-conseil mise au service des cantons, l'inventaire des sites construits d'importance nationale (et non des monuments individuels), l'aide financière destinée en priorité aux organisations et aux projets d'intérêt national, la participation aux organisations internationales pour faire progresser le concept de culture du bâti. Une « Stratégie Culture du bâti » a été publiée en 2020.

Par cette proposition de modification à la Loi sur le patrimoine culturel, le Québec s'inscrit donc dans les tendances les plus actuelles sur la scène internationale.

La ministre de la Culture
et des Communications,

NATHALIE ROY