



Mémoire de la Ville de Montréal

Présenté dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques
sur le projet de loi n° 69 :

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

Le 24 novembre 2020

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
Montréal, une ville engagée dans la protection du patrimoine du patrimoine.....	5
La définition de la démolition, au cœur d'une meilleure protection du patrimoine.....	8
Une plus grande cohérence et efficacité de la gestion du patrimoine par l'agglomération de Montréal, la Ville de Montréal et le ministère de la Culture et des Communications.....	12
Conclusion	18
Recommandations	19
Annexes	21

Introduction

La Ville de Montréal accueille avec intérêt et enthousiasme le dépôt du projet de loi n° 69, Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal. Les destructions intempestives de bâtiments patrimoniaux de grande valeur au cours des dernières années doivent cesser et le gouvernement du Québec faire montre de proactivité dans la protection de notre patrimoine commun. Ce projet de loi répond à plusieurs des éléments soulevés par la Vérificatrice générale en mai 2019 et ouvre la voie à une meilleure protection du patrimoine.

La Ville tient à saluer l'engagement du ministère de la Culture et des Communications (ci-après le Ministère) envers la sauvegarde du patrimoine et croit qu'en offrant plus d'occasions de transparence pour les citoyens, ainsi qu'en améliorant et facilitant les démarches administratives, le projet de loi établit des étapes nécessaires à la mise en œuvre de cette sauvegarde. Cependant, plusieurs éléments du projet de loi nous semblent ne pas aller assez loin ou ne pas respecter les principes d'autonomie municipale.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec 2017, la Ville de Montréal exerce certains pouvoirs supplémentaires octroyés par le gouvernement du Québec. La Ville, qui intègre depuis 1992 la mise en valeur du patrimoine dans son plan d'urbanisme, s'est d'ailleurs dotée en 2005 d'une Politique du patrimoine afin de favoriser la protection et la conservation du patrimoine en tant que pilier du développement culturel, social et économique de la Ville de Montréal. En 2017, la Ville a également adopté son Plan d'action en patrimoine 2017-2022 à la suite de consultations extensives visant à mettre en œuvre des mesures pour une meilleure protection et mise en valeur du patrimoine bâti montréalais. La Ville peut compter sur une population mobilisée, ainsi que plusieurs organismes et artisans en patrimoine qui en font un chef de file.

Aussi, nous souhaitons être des partenaires de premier plan du Ministère pour la mise en œuvre de la Loi sur le patrimoine culturel (ci-après la LPC), dans la reconnaissance de nos pouvoirs et dans la confiance de la ministre envers la Ville dans l'exercice de ses pouvoirs. Dans le mémoire qui suit, nous souhaitons démontrer l'engagement de la Ville de Montréal à la protection du patrimoine, sa richesse et sa diversité, et souligner les éléments que nous souhaiterions que la loi approfondisse et les compétences que nous souhaitons mettre de l'avant pour le faire.

1. Montréal, une ville engagée dans la protection du patrimoine

Montréal : un patrimoine riche, diversifié et considérable

Comme le souligne sa Politique du patrimoine, Montréal est l'une des rares villes nord-américaines dont la culture et le patrimoine sont redevables à des origines diversifiées, comprenant les Premières Nations, les sociétés française et britannique ainsi qu'à la contribution de nombreuses communautés culturelles. Montréal compte sur son territoire de nombreux immeubles et sites visés par la LPC, soit :

- 113 immeubles patrimoniaux classés
- 28 aires de protection¹ associées à des immeubles patrimoniaux classés
- 3 sites patrimoniaux déclarés présentant des caractéristiques urbaines, paysagères et naturelles très distinctes, soit le site patrimonial de Montréal (Vieux-Montréal), le site patrimonial du Mont-Royal et le site patrimonial du Bois-de-Saraguay
- 11 sites patrimoniaux classés
- 45 immeubles patrimoniaux cités
- 8 sites patrimoniaux cités

De plus, la métropole comprend :

- plus de 2700 immeubles désignés au Plan d'urbanisme de Montréal ou répertoriés par la Direction de l'urbanisme de la Ville;
- 441 secteurs et propriétés institutionnelles d'intérêt patrimonial désignés au Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal;
- 363 sites archéologiques (recensés ou en réservation).

Considérant que les secteurs désignés au plan comportent chacun un nombre considérable de bâtiments², le nombre d'immeubles d'intérêt se compte par milliers. La Politique du patrimoine de Montréal, adoptée alors que le territoire de Montréal correspondait à l'actuel territoire de l'agglomération de Montréal, mentionne que plus de 30 % du territoire présente un intérêt patrimonial, pourcentage qui doit vraisemblablement être revu à la hausse en raison de l'évolution de la notion de patrimoine et des informations recueillies au cours des 15 dernières années.

Depuis l'ajout du chapitre VI.1 de la LPC en septembre 2018, la Ville de Montréal exerce aussi certains pouvoirs de la ministre liés à la délivrance des autorisations dans :

- les aires de protection;
- les sites patrimoniaux classés;
- les sites patrimoniaux déclarés.

¹ Les aires de protection des 16 façades classées de la rue Jeanne-Mance sont considérées comme une seule aire de protection dans le présent mémoire.

² La Ville ne connaît pas le nombre exact puisqu'elle n'a pas inventorié tous les immeubles d'intérêt situés dans les secteurs d'intérêt.

Conformément à la LPC, la Ville a déposé le 27 août dernier auprès du Ministère son premier rapport sur l'exercice des pouvoirs de la ministre pour la période 2018-2019 qui contient plusieurs recommandations.

Des modifications à la LPC qui permettent un meilleur encadrement et une plus grande transparence

Parce que la Ville de Montréal est engagée depuis de nombreuses années à la protection et la valorisation de son patrimoine, elle salue la volonté de la ministre de favoriser la transparence et la prévisibilité de son action par les modifications proposées à la LPC.

En effet, certaines dispositions proposées dans ce projet de loi permettront aux citoyens et aux municipalités de mieux comprendre sur quelle base le Ministère évalue les demandes d'autorisation de travaux reçues, ce qui corrigera une lacune importante de la loi actuelle. **La Ville est notamment favorable à l'ajout des articles 53.4, 53.5 et 67.2, en particulier l'élargissement des critères d'analyse des interventions dans les aires de protection** par rapport à la pratique actuelle officieuse de ne considérer que l'impact de l'acte sur l'immeuble classé et non sur son contexte. Cette bonification de la loi reflète l'approche prônée par la Ville depuis 2018 suite à l'adoption d'un règlement³ qui établit les conditions à respecter dans les sites patrimoniaux déclarés ou classés et les aires de protection pour la délivrance des autorisations relevant de la Ville.

La Ville reçoit favorablement les modifications proposées à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (ci-après la LAU) qui rendent obligatoire, pour les municipalités locales, l'adoption d'un règlement encadrant la démolition d'immeubles, ainsi que la constitution d'un comité devant statuer sur les demandes de démolition. La Ville est également favorable à l'intégration des immeubles patrimoniaux dans la réglementation sur la démolition d'immeubles.

Les modifications apportées précisent les étapes administratives à retenir dans la réglementation sur la démolition. Certaines de ces étapes obligatoires favorisent la préservation des immeubles patrimoniaux, dont le droit pour une personne de pouvoir manifester son intention d'acquérir un immeuble afin de conserver le caractère patrimonial. Il en est de même avec l'obligation du comité de démolition de consulter le conseil local du patrimoine avant de rendre sa décision, et avec la tenue obligatoire d'une audition publique lorsque la demande est relative à un immeuble patrimonial.

La Ville accueille aussi favorablement le retrait de l'obligation d'obtenir une autorisation pour la modification de cadastres verticaux compte tenu qu'une telle modification a rarement un impact sur les valeurs et caractéristiques d'un immeuble. Il en va de même pour l'obligation pour le demandeur d'une autorisation de fournir les renseignements et documents déterminés par règlement du ministre, faute de quoi sa demande ne sera pas recevable. Cet ajustement aura un impact positif pour la Ville puisque celle-ci reçoit fréquemment des dossiers incomplets, ce qui alourdit

³ Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs liés à la délivrance d'autorisations en vertu de la Loi sur le patrimoine culturel (RCE 18-008).

le travail des analystes et les suivis faits auprès du demandeur, allonge les délais de traitement et fait en sorte que certains dossiers restent en attente indéfiniment.

Par ailleurs, la Ville de Montréal salue les ajustements apportés à l'article 88 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec (chapitre C-11.4). Ceux-ci répondent à une demande antérieure de la Ville de Montréal qui pourra intégrer de nouvelles dispositions au document complémentaire de son plan d'urbanisme, dont celles pouvant concerner le chapitre V.0.1. sur la démolition d'immeuble.

Au-delà de ces premiers constats, la Ville souhaite toutefois émettre certains commentaires et recommandations plus particulières dans le but d'assurer une meilleure gestion et mise en valeur du patrimoine.

Remplacement des plans de conservation par des règlements

Le projet de loi prévoit l'élimination des plans de conservation. Pour les sites classés, le ministre et la Ville devront tenir compte, lors de l'analyse d'une demande d'autorisation, de l'évaluation de l'intérêt patrimonial du site, de sa catégorie et des autres critères prévus au nouvel article 67.2 qui s'avèrent relativement généraux par rapport au contenu d'un plan de conservation établi spécifiquement pour chaque site. Pour les sites patrimoniaux déclarés, les plans de conservation seront remplacés par des règlements établis par le gouvernement. Le projet de loi ne donne toutefois aucune précision sur le contenu de ces règlements, ni sur l'approche qui sera retenue ou le niveau de détails des critères ou des normes qu'ils renferment. Il est également prévu d'introduire la possibilité d'identifier dans ces règlements des actes pour lesquels l'obtention d'une autorisation ne serait plus requise. Ces questions en suspens sont d'autant plus importantes pour la Ville de Montréal qui doit exercer certains pouvoirs du ministre et sera liée aux règlements et catégories établis par le gouvernement et le ministre.

Par ailleurs, le nouvel article 80.1 prévoit que les règlements seront soumis pour consultation aux municipalités concernées. La Ville souhaite toutefois que son implication dans l'élaboration des règlements visant une partie de son territoire soit davantage en amont du processus et que l'élaboration de ceux-ci soit le fruit d'une étroite collaboration entre la Ville et le gouvernement. Elle invite d'ici là le Ministère à prendre connaissance du Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs liés à la délivrance d'autorisations en vertu de la Loi sur le patrimoine culturel (RCE 18-008) qui encadre l'analyse des demandes d'autorisation relevant de la Ville dans les aires de protection et les sites patrimoniaux.

La Ville recommande au gouvernement de travailler conjointement en amont à l'élaboration des règlements visant les sites patrimoniaux déclarés sur son territoire, plutôt que de simplement la consulter une fois ceux-ci rédigés.

La Ville fait également part de sa préoccupation à l'effet de s'assurer que les nouveaux critères et documents établis aux fins de l'analyse des demandes d'autorisation pour les sites classés soient précis et adaptés à chaque site afin de remplacer avantageusement les plans de conservation. Elle réitère son intérêt à collaborer avec le Ministère pour l'élaboration de ces documents.

2. La définition de la démolition, au cœur d'une meilleure protection du patrimoine

Absence d'une définition des termes « démolition » et « démolir »

La mise en place de l'exercice par la Ville de pouvoirs du ministre et l'application de ces pouvoirs depuis leur entrée en vigueur le 21 septembre 2018 ont mis en lumière la nécessité de définir ce que constitue une démolition. **Sans une définition claire, il est actuellement difficile de déterminer quels travaux sont visés par l'obligation d'obtenir une autorisation pour démolir en tout ou en partie un immeuble.**

En l'absence d'une définition claire dans la LPC, certains principes d'interprétation militent pour que le mot « démolir » soit interprété largement, le tout à la lumière de l'objet de la LPC. Cependant, une telle interprétation pourrait impliquer qu'un changement de fenêtre, de porte ou le remplacement d'une partie du revêtement de la chaussée dans les aires de protection soient considérés comme des démolitions. Bien que pour le Ministère, ces interventions soient considérées comme des modifications, des réparations ou des restaurations, il serait difficile pour la Ville de limiter la portée du mot démolir sans qu'un règlement du ministre ne l'y autorise.

Ainsi, tant que la loi actuelle n'est pas modifiée, la Ville se retrouve à analyser et autoriser des interventions que le Ministère ne regardait pas. Cela signifie une augmentation considérable du nombre de projets à autoriser et des divergences entre les types d'actes que le Ministère autorisaient et ceux que la Ville se doit d'autoriser, faute de précision dans la loi.

Notez que cet enjeu a déjà été soulevé au Ministère en 2018 lors de la mise en place de l'exercice par la Ville de pouvoirs du ministre

Dans ce contexte, nous estimons essentiel que la LPC soit modifiée afin d'ajouter à l'article 179.3.1 le pouvoir du ministre de prendre un règlement pour définir ce qu'on entend par un ou plusieurs des mots utilisés dans la LPC, soit « démolir », « démolition », « démolition totale », « démolition partielle ». Cela aurait par ailleurs pour effet de clarifier la limite entre les pouvoirs exercés par le ministre et ceux qui relèvent de la Ville.

Démolition en tout ou partie d'un immeuble cité ou situé dans un site cité

Les modifications proposées par le projet de loi feraient en sorte que l'article 141 se lirait comme suit :

141. Nul ne peut, sans l'autorisation du conseil de la municipalité qui a adopté le règlement de citation :

1° détruire tout ou partie d'un document ou d'un objet patrimonial cité ou déplacer tout ou partie d'un immeuble patrimonial cité ou l'utiliser comme adossement à une construction;

2° diviser, subdiviser ou morceler un immeuble situé dans un site patrimonial cité.

(...)

Ce nouveau libellé élimine complètement la question de la démolition en tout ou partie d'un immeuble patrimonial cité ou d'un immeuble situé dans un site patrimonial cité. Cela fait en sorte qu'une autorisation du conseil ne serait plus requise pour démolir tout ou en partie d'un tel immeuble et que le demandeur serait simplement assujéti à l'article 137 ou à l'article 138 qui mentionne seulement qu'il doit se conformer aux conditions auxquelles le conseil peut l'assujettir. Ceci constitue selon nous un affaiblissement important de la loi qui va à l'encontre de la volonté de mieux encadrer les démolitions d'immeubles d'intérêt.

Nous sommes donc d'avis que la décision de démolir tout ou partie d'un immeuble cité ou situé dans un site cité devrait encore relever du conseil de la municipalité, comme c'est le cas pour l'abrogation d'un règlement de citation (qui peut par ailleurs découler d'une telle démolition).

La Ville demande de maintenir à l'article 141 l'obligation d'obtenir une autorisation du conseil pour démolir tout ou partie d'un immeuble patrimonial cité ou d'un immeuble situé dans un site patrimonial cité.

Elle réitère également l'importance d'encadrer convenablement les démolitions, particulièrement celles visant les immeubles et sites cités, et de mieux définir ce que l'on entend par les termes démolition et démolir en vertu de la LPC.

Modifications à la LAU et nouveaux pouvoirs des municipalités régionales de comté relativement aux démolitions

Le projet de loi vient modifier considérablement le chapitre V.0.1 sur la démolition d'immeubles de la LAU. On propose notamment d'y ajouter la notion d'immeuble patrimonial qui serait définie ainsi :

« immeuble patrimonial » : un immeuble cité conformément à la Loi sur le patrimoine culturel (chapitre P-9.002), situé dans un site patrimonial cité

conformément à cette loi ou inscrit dans un inventaire visé au premier alinéa de l'article 120 de cette loi;

Bien que la Ville comprend que l'intention derrière la définition d'immeuble patrimonial est d'encadrer davantage les démolitions d'immeubles protégés par les municipalités ou inventoriés par les municipalités régionales de comté (MRC), elle considère que le fait de ne pas assujettir les immeubles protégés par le gouvernement et le ministre aux mêmes règles donne l'impression de deux poids deux mesures. D'autant plus que des dispositions de la LPC permettent dans certains cas aux municipalités de gérer les immeubles et sites sans l'intervention du Ministère.

L'introduction de la notion d'immeuble patrimonial amène des modifications significatives aux règlements de démolition des municipalités locales qui devront prévoir de nouvelles exigences ainsi que de nouvelles étapes administratives. Parmi ces étapes, on relève la consultation obligatoire du conseil local du patrimoine, pour les municipalités qui en sont dotées.

À Montréal, les arrondissements disposent de comités consultatifs d'urbanisme (CCU) qui assument le rôle de conseil local du patrimoine dans la plupart des cas visés aux articles 138 et 141 de la LPC. Cependant, l'article 169 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal (chapitre C-11.4) stipule que c'est le CCU qui exerce les fonctions dévouées au comité sur la démolition d'immeubles. Le CCU ne peut, à notre avis, remplir à la fois le rôle de conseil local du patrimoine pour les demandes de démolition et de comité de démolition. Notons que la Ville de Montréal est dotée du Conseil du patrimoine de Montréal (CPM) qui pourrait remplir le rôle de conseil local du patrimoine auprès des arrondissements pour les demandes de démolition. Par contre, cette option ferait en sorte d'engorger considérablement le CPM qui est avant tout le comité adviseur pour le conseil municipal de la Ville de Montréal et ne dispose pas des ressources nécessaires pour étudier un tel volume de demandes de démolition. Il apparaît donc nécessaire de discuter avec le Ministère pour trouver une solution nous permettant de répondre à l'exigence de consulter le conseil local du patrimoine pour une démolition d'un immeuble patrimonial.

Parmi les nouvelles exigences, on note que les modalités de transmission entre les instances reposent sur la poste recommandée. Dans le contexte de la COVID-19 et de l'évolution des modalités du travail, une correspondance officielle par voie électronique serait souhaitable.

Le projet de loi prévoit aussi que les règlements de démolition peuvent exiger que le propriétaire soumette au comité une expertise, notamment une étude patrimoniale. La Ville est d'avis que ce libellé gagnerait à être bonifié afin d'exiger un rapport sur l'état du bâtiment en plus de l'étude patrimoniale et que ces documents soient réalisés par des experts impartiaux et indépendants afin d'assurer la rigueur des documents produits.

Considérant les étapes administratives et les délais à prévoir afin d'obtenir un avis de la part du conseil local du patrimoine sur les demandes de démolition accordées, la Ville de Montréal souligne au Ministère que le délai maximum de 90 jours prévu dans le projet de loi afin que le conseil d'agglomération rende une décision et la

signifie aux parties concernées ne pourra être rencontré avec les ressources actuellement disponibles.

Il en est de même pour la Ville de Montréal. En effet, nous comprenons que l'ajout apporté à l'article 264.0.3 (chapitre A-19.1) fait en sorte que, pour les demandes de démolition effectuées à l'intérieur du territoire de la Ville de Montréal, ce sera au conseil municipal de la Ville de Montréal d'exercer ce pouvoir de désaveu envers les décisions rendues localement par les arrondissements et les comités de démolition locaux. La Ville de Montréal pourra alors solliciter le CPM afin de le conseiller sur ces demandes. **Rappelons cependant que le CPM n'a actuellement pas les ressources nécessaires pour voir un plus grand nombre de dossiers.** À titre informatif, le délai d'inscription d'un dossier au CPM et de préparation de son avis est de plusieurs semaines. Le délai de 90 jours pour désavouer une démolition serait donc difficile à respecter dans les conditions de ressources actuelles.

La Ville recommande de modifier la définition d'immeuble patrimonial proposé à l'article 148.0.1 afin d'inclure tous les immeubles visés par la LPC plutôt que seulement les biens cités et inventoriés par la MRC.

La Ville souhaite discuter avec le Ministère de l'agencement des rôles des comités décisionnels et aviseurs en matière de démolition dans le contexte particulier montréalais.

La Ville recommande de revoir les modifications proposées aux articles 148.0.18 et 148.0.20 afin de prévoir un mode de transmission de la documentation par voie électronique certifiée.

La Ville recommande d'ajuster le premier paragraphe de l'article 148.0.2.1 pour inclure un rapport sur l'état du bâtiment et de préciser que ce rapport et l'étude patrimoniale doivent être réalisés par des experts impartiaux et indépendants.

En lien avec les ressources dont elle dispose, la Ville souhaite discuter avec le Ministère de la possibilité d'obtenir une aide pour lui permettre de rencontrer les obligations et les délais ajoutés dans le projet de loi, notamment le délai de 90 jours accordé au conseil d'agglomération et au conseil de la Ville pour compléter les étapes administratives et rencontrer les délais à prévoir afin d'obtenir un avis de la part du conseil local du patrimoine en lien avec les demandes de démolition.

3. Une plus grande cohérence et efficacité de la gestion du patrimoine par l'agglomération de Montréal, la Ville de Montréal et le Ministère

Délivrance d'autorisations pour certains travaux déjà réalisés

Le projet de loi prévoit la possibilité pour la ministre (et la Ville en vertu du chapitre VI.1) d'autoriser une modification cadastrale faite sans autorisation préalable dans une aire de protection si cette modification n'a pas d'incidence sur la valeur patrimoniale de l'immeuble classé. La même proposition est faite pour une modification cadastrale dans un site déclaré ou classé ainsi que pour la réalisation d'un acte dans un site déclaré pour lequel des conditions ont été déterminées par un règlement pris par le gouvernement.

La Ville de Montréal voit d'un bon œil cet assouplissement de la loi pour les modifications cadastrales compte tenu de la relative facilité d'annuler une modification cadastrale qui nuirait au site ou à l'immeuble classé. Cependant, elle émet des réserves concernant la possibilité d'autoriser des travaux déjà réalisés dans un site déclaré.

Bien que cette suggestion peut s'avérer intéressante pour les propriétaires et les arrondissements aux prises avec des dossiers qui ne pouvaient pas être régularisés en vertu de la LPC, la Ville craint que cet assouplissement fasse en sorte que des propriétaires soient tentés de faire leurs travaux sans passer par les processus légaux applicables pour éviter des délais dans la réalisation de leur projet. Elle craint ainsi les dérapages, d'autant plus qu'une intervention physique sur un bâtiment ou un terrain est, contrairement à une modification cadastrale, plus difficilement réversible, voire souvent irréversible.

En ce sens, **la Ville considère que les actes prévus à l'article 64 qui sont difficilement réversibles (comme les excavations qui peuvent entraîner la destruction de ressources archéologiques) ou qui ont un impact important sur le site, ne devraient pas être visés par cette mesure.** De plus, elle est d'avis que les règlements pris par le gouvernement pour les sites déclarés devraient être clairs, précis et directifs pour bien encadrer l'analyse des demandes d'autorisation pour les travaux déjà réalisés.

La Ville recommande que la possibilité d'autoriser certains actes réalisés sans autorisation dans un site déclaré soit retirée, soit :

- la modification à l'implantation d'un immeuble;
- la démolition de tout ou partie d'un immeuble, à l'exclusion de l'abattage d'un arbre;
- l'érection d'une nouvelle construction;
- l'excavation du sol même à l'intérieur d'un bâtiment.

La Ville réitère sa recommandation au gouvernement à l'effet de travailler en amont ensemble à l'élaboration des règlements visant les sites patrimoniaux déclarés sur son territoire, afin d'en assurer la cohérence et une meilleure mise en œuvre.

Processus de révision d'une décision prise par la Ville en vertu du chapitre VI.1 de la LPC

Le projet de loi prévoit la possibilité de demander la révision d'une décision rendue pour une autorisation visant un immeuble classé ou situé dans une aire de protection, un site classé ou un site déclaré (article 75.1 et suivants). Cette révision est faite par une personne désignée par la ministre au sein du Ministère. Ce processus de révision concernerait seulement les décisions de la ministre et non celles de la Ville. Cependant, afin de respecter le **principe d'équité procédurale**, cette procédure devrait vraisemblablement être appliquée par la Ville également dans l'exercice des pouvoirs d'autorisation de la ministre.

La Ville convient qu'un tel processus peut être bénéfique pour les citoyens et contribuer à assurer une plus grande rigueur dans l'analyse des demandes et les prises de décision. Bien qu'elle soit en accord avec le principe de révision, la Ville émet toutefois des réserves sur cette disposition. En effet, l'article 75.3 mentionne que le demandeur d'une révision doit avoir l'occasion de présenter ses observations et de produire des documents s'il y a lieu. Or **la Ville est d'avis que toute demande de révision doit obligatoirement être accompagnée d'un argumentaire justifiant cette demande et de documents appuyant ces arguments sans quoi elle n'est pas recevable**, ceci afin d'éviter les demandes injustifiées.

La Ville recommande d'ajuster le nouvel article 75.3 afin que toute demande de révision soit obligatoirement accompagnée d'un argumentaire justifiant cette demande et de documents appuyant ces arguments.

Rappel des constats et recommandations présentés dans son Rapport 2018-2019 sur l'exercice des pouvoirs d'autorisation de la ministre par la Ville de Montréal

Au terme de plus d'un an d'exercice de certains pouvoirs de la ministre de la Culture et des Communications, la Ville de Montréal a déposé en août dernier son rapport 2018-2019 sur l'application des pouvoirs d'autorisation au Ministère (joint en annexe du présent mémoire). Compte tenu que le projet de loi n° 69 ne prend pas en compte les points soulevés dans ce rapport, il apparaît important de rappeler deux d'entre eux qui devraient, selon la Ville, être intégrés dans la LPC. Ils sont formulés dans une perspective d'amélioration des pratiques et de bonification du service aux citoyens.

- Gestion des aires de protection

L'application des nouveaux pouvoirs d'autorisation prévus à l'article 179.1 de la LPC par la Ville de Montréal a mis en lumière certains enjeux dans les aires de protection de son territoire, particulièrement dans celles situées en milieux urbains de grande densité, dont le centre-ville. Selon l'article 179.1 de la LPC, la Ville de Montréal exerce les pouvoirs de la ministre prévus à l'article 49, à l'exception de ceux relatifs à l'édification ou l'érection d'un bâtiment principal et à la démolition totale d'un bâtiment. Conséquemment, **tous les projets de construction de bâtiments principaux impliquant des démolitions partielles nécessitent des autorisations à la fois de la Ville**

de Montréal et du Ministère, ce qui complexifie grandement leur gestion. Considérant que la presque totalité des aires de protection situées sur le territoire montréalais est localisée dans des secteurs déjà fortement urbanisés, la très grande majorité des projets de construction de bâtiments principaux dans ces aires implique des démolitions partielles. **L'implication conjointe du Ministère et de la Ville de Montréal dans le traitement de ces demandes engendre de nombreux enjeux, notamment de plus longs délais de traitement et une plus grande lourdeur administrative pour le demandeur.**

- Compétence de la cour municipale en matière de recours et sanctions

Dans le cadre de la mise en place de l'exercice des pouvoirs de la Ville en matière de recours et sanctions en vertu du chapitre VI.1 et de l'article 261.2 de la LPC, la Direction des poursuites pénales et criminelles de la Ville a soulevé un important enjeu relatif à l'identification de la cour compétente dans le cadre d'une poursuite déposée par la Ville. En effet, **selon notre compréhension du libellé actuel de la loi, celle-ci identifie la Ville de Montréal comme responsable de l'application de certains pouvoirs de recours et sanctions de la ministre mais ne semble pas donner à la cour municipale la compétence pour juger ces causes.** Si cela s'avère exact, cette situation est particulièrement problématique et rend très complexe, voire impossible, les démarches entreprises par la Ville pour sanctionner les personnes ne respectant pas les dispositions de la LPC.

La Ville recommande de modifier l'article 179.1 de la LPC afin de lui permettre d'exercer les pouvoirs de la ministre prévus à l'article 49, incluant ceux qui sont relatifs à l'édification ou l'érection d'un bâtiment principal et à la démolition totale d'un bâtiment.

La Ville souhaite que le Ministère clarifie dans les meilleurs délais l'enjeu de la compétence de la cour municipale en matière de recours et sanctions en vertu du chapitre VI.1 de la LPC et recommande d'ajuster au besoin le projet de loi pour corriger la situation.

Adoption et mise à jour d'un inventaire par la municipalité régionale de comté

Selon la nouvelle mouture de l'article 120 de la LPC proposée dans le projet de loi, les municipalités régionales de comté doivent adopter et mettre à jour périodiquement un inventaire des immeubles construits avant 1940 qui sont situés sur leur territoire et qui présentent une valeur patrimoniale. Elles peuvent également y inclure des immeubles dont la construction est plus récente. La ministre peut prescrire, par règlement, le mode de réalisation, de consignation et de diffusion d'un tel inventaire.

L'article 107 du projet de loi mentionne par ailleurs que la municipalité régionale de comté doit adopter cet inventaire dans les cinq ans suivant l'adoption du projet de loi.

La Ville de Montréal reconnaît que cette nouvelle compétence contribuera à favoriser la protection des immeubles patrimoniaux. Cependant, celle-ci soulève quelques enjeux pour l'agglomération de Montréal. Comme mentionné au début du présent mémoire, l'agglomération de Montréal compte plusieurs milliers d'immeubles avant 1940 qui présentent une valeur patrimoniale. À ceux-ci s'ajoutent de nombreux immeubles patrimoniaux modernes. Le Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal ne recense pas exhaustivement ces immeubles mais identifie plutôt des secteurs et des grandes propriétés d'intérêt comptant chacun un grand nombre d'immeubles. Le nombre de secteurs et de grandes propriétés identifiées au schéma se chiffrent actuellement à 441.

Compte tenu de la densité, de la richesse patrimoniale et de l'ampleur du territoire visé par un tel inventaire, il est évident qu'une telle exigence est lourde de conséquence pour la Ville de Montréal et l'agglomération, et que la réalisation d'un tel inventaire dans un délai de cinq ans est difficilement envisageable, voire impossible. D'autant plus que le projet de loi prévoit que la ministre peut prescrire, par règlement, le mode de réalisation, de consignation et de diffusion d'un inventaire, sans donner plus de précision. Il est donc impossible pour la Ville et l'agglomération d'évaluer le temps et les efforts nécessaires pour réaliser un inventaire de cette ampleur sur la base d'une méthodologie qu'elles se feront possiblement imposer.

De plus, nous sommes d'avis que **la notion d'ensemble ou de secteur, qui est absente de l'article 120 proposé, est importante puisqu'un immeuble peut présenter un intérêt patrimonial relatif lorsqu'il est pris individuellement mais contribuer de façon significative à la valeur patrimoniale et à la qualité du secteur dans lequel il s'insère.** Pensons par exemple aux nombreux quartiers résidentiels montréalais construits dans la première moitié du XX^e siècle.

La Ville convient que l'inventaire proposé, et l'aide financière annoncée qui l'accompagne, s'avérera utile pour la plupart des MRC du Québec, notamment celles qui ne comptent pas dans leur équipe des experts en patrimoine. La Ville et l'agglomération de Montréal vivent toutefois une réalité différente qui, selon nous, justifie des mesures distinctes par rapport à celles des autres municipalités, en particulier en matière de connaissance de son patrimoine.

La Ville de Montréal demande que le nouvel article 120 de la LPC soit ajusté pour prendre en compte la situation particulière de l'agglomération de Montréal et permettre à cette agglomération de déterminer elle-même la méthode d'évaluation et le niveau de précision de l'inventaire afin de tenir compte de sa réalité complexe et de la notion de secteurs d'intérêt déjà prévue dans son schéma d'aménagement et de développement.

Méthode d'évaluation de l'intérêt patrimonial et caractérisation développée par la ministre

Le projet de loi propose l'élaboration d'une méthode d'évaluation de l'intérêt patrimonial par la ministre pour les immeubles et les sites faisant l'objet d'un processus de classement. Il est également proposé que cette évaluation soit accompagnée d'une caractérisation des immeubles et des sites classés. Les catégories déterminées par la ministre seront assorties d'objectifs de conservation. Le Ministère utilisera cette catégorisation dans l'analyse des demandes d'autorisation visant des biens ou des sites classés. La Ville de Montréal devra également tenir compte de cette caractérisation dans l'exercice des pouvoirs de la ministre visant les sites classés en vertu de l'article 179.1.

Parmi les sites qui devront faire l'objet d'une évaluation et d'une caractérisation, on retrouve notamment des sites archéologiques classés. Le Règlement sur la recherche archéologique établi par la ministre prévoit que pour chaque site archéologique visé par une intervention, une appréciation de ses valeurs et de son importance archéologique doit être faite. Or cette appréciation est parfois omise par les archéologues ou très sommaire et n'est encadrée par aucune balise. Il sera donc intéressant de mieux encadrer l'évaluation de ces lieux par une méthodologie claire.

Aucun détail n'a été communiqué par la ministre concernant cette méthode d'évaluation de l'intérêt patrimonial ni sur la façon dont seront catégorisés les immeubles et les sites classés. Afin d'évaluer l'intérêt patrimonial d'un lieu tel un site, un immeuble ou un secteur, la Ville a développé un processus qui est officiellement utilisé depuis 2012 pour près de 230 lieux à Montréal⁴. Les évaluations résultent en énoncés qui sont publiés sur le site Internet de la Ville, permettant ainsi au public, aux propriétaires, aux promoteurs et aux décideurs d'être informés et sensibilisés face à l'intérêt d'un lieu. De plus, en complément à la réalisation d'énoncés, la Ville a élaboré dans plus de 130 cas des orientations visant le maintien des valeurs patrimoniales présentées dans un document qui comprend également des objectifs de conservation et de mise en valeur.

La Ville invite le Ministère à travailler en collaboration avec elle à l'élaboration d'une méthode d'évaluation et de caractérisation qui pourrait s'inspirer du processus d'évaluation de l'intérêt d'un lieu développé pour Montréal, incluant l'évaluation et la caractérisation des sites archéologiques connus ou présumés.

Par ailleurs, nous comprenons que la catégorisation décrite au nouvel article 11.4 ne vise que les immeubles et les sites classés. **Le projet de loi n'apporte donc aucune clarification quant au niveau d'intérêt (national, régional ou local) associé aux différents statuts de protection.** Cette clarification nous apparaît pourtant souhaitable pour pouvoir identifier plus facilement le statut le plus approprié pour un bien ou un site. Comme l'a souligné la Ville en 2010 dans son mémoire

⁴ Ce processus d'évaluation est décrit dans le guide joint en annexe du présent mémoire.

présenté en vue de l'adoption de la Loi sur le patrimoine culturel, cet aspect est d'autant plus important dans un contexte où les citoyens et les différents intervenants, qui ont affaire à deux pouvoirs publics (et possiblement trois en comptant les municipalités régionales de comté) disposant de pouvoirs similaires, doivent savoir à qui s'adresser dans une situation donnée.

La Ville réitère donc sa recommandation formulée en 2010 à l'effet que les critères permettant de baliser l'intérêt national, régional ou local des biens et des sites, donc d'identifier l'instance responsable de l'attribution d'un statut, soient mieux définis dans la loi.

Conclusion

Les commentaires et recommandations que la Ville de Montréal livre sur le projet de loi n° 69 visent à favoriser une meilleure collaboration avec le ministère de la Culture et des Communications (MCC) pour assurer une plus grande protection du patrimoine sur son territoire.

L'application de l'exercice des pouvoirs de la ministre par la Ville de Montréal depuis 2018 démontre le bien-fondé de cette collaboration et les espaces d'améliorations tels que relevés dans le bilan 2018-2019 dont le rapport a été remis au MCC le 27 août 2020.

Aussi, nous faisons ci-dessous un récapitulatif des recommandations de ce mémoire et nous savons que nous pouvons compter sur un dialogue continu entre nos administrations pour contribuer à la bonification de la Loi sur le patrimoine culturel.

Recommandations

1. La Ville recommande au gouvernement de travailler en amont avec elle à l'élaboration des règlements visant les sites patrimoniaux déclarés sur son territoire, plutôt que de simplement la consulter une fois ceux-ci rédigés.
2. La Ville fait également part de sa préoccupation à l'effet de s'assurer que les nouveaux critères et documents établis aux fins de l'analyse des demandes d'autorisation pour les sites classés soient précis et adaptés à chaque site afin de remplacer avantageusement les plans de conservation. Elle réitère son intérêt à collaborer avec le Ministère pour l'élaboration de ces documents.
3. Ajouter à l'article 179.3.1 le pouvoir de la ministre de prendre un règlement pour définir ce qu'on entend par un ou plusieurs des mots utilisés dans la LPC, soit « démolir », « démolition », « démolition totale », « démolition partielle ». Cela aurait par ailleurs pour effet de clarifier la limite entre les pouvoirs exercés par la ministre et ceux qui relèvent de la Ville.
4. La Ville demande de maintenir à l'article 141 l'obligation d'obtenir une autorisation du conseil pour démolir tout ou partie d'un immeuble patrimonial cité ou d'un immeuble situé dans un site patrimonial cité. Elle réitère également l'importance d'encadrer convenablement les démolitions, particulièrement celles visant les immeubles et sites cités, et de mieux définir ce que l'on entend par les termes démolition et démolir en vertu de la LPC.
5. La Ville recommande que la possibilité d'autoriser certains actes réalisés sans autorisation dans un site déclaré soit retirée, soit :
 - la modification à l'implantation d'un immeuble;
 - la démolition de tout ou partie d'un immeuble, à l'exclusion de l'abattage d'un arbre;
 - l'érection d'une nouvelle construction;
 - l'excavation du sol même à l'intérieur d'un bâtiment.
6. La Ville recommande d'ajuster le nouvel article 75.3 afin que toute demande de révision soit obligatoirement accompagnée d'un argumentaire justifiant cette demande et de documents appuyant ces arguments.
7. La Ville recommande de modifier l'article 179.1 de la LPC afin de lui permettre d'exercer les pouvoirs de la ministre prévus à l'article 49, incluant ceux qui sont relatifs à l'édification ou l'érection d'un bâtiment principal et à la démolition totale d'un bâtiment.
8. La Ville souhaite que le Ministère clarifie dans les meilleurs délais l'enjeu de la compétence de la cour municipale en matière de recours et sanctions en vertu du chapitre VI.1 de la LPC et recommande d'ajuster au besoin le projet de loi pour corriger la situation.

9. La Ville souhaite que l'agencement des rôles des comités décisionnels et aviseurs en matière de démolition reflète la particularité du contexte montréalais et ses ressources disponibles.
10. La Ville recommande de revoir les modifications proposées aux articles 148.0.18 et 148.0.20 afin de prévoir un mode de transmission de la documentation par voie électronique certifiée.
11. La Ville recommande de modifier la définition d'immeuble patrimonial proposé à l'article 148.0.1 afin d'inclure tous les immeubles visés par la LPC plutôt que seulement les biens cités et inventoriés par la MRC.
12. La Ville recommande d'ajuster le premier paragraphe de l'article 148.0.2.1 pour inclure un rapport sur l'état du bâtiment et de préciser que ce rapport et l'étude patrimoniale doivent être réalisés par des experts impartiaux et indépendants.
13. En lien avec les ressources dont elle dispose, la Ville souhaite discuter avec le Ministère de la possibilité d'obtenir une aide pour lui permettre de rencontrer les obligations et les délais ajoutés dans le projet de loi.
14. La Ville de Montréal demande que le nouvel article 120 de la LPC soit ajusté pour prendre en compte la situation particulière de l'agglomération de Montréal et permettre à cette agglomération de déterminer elle-même la méthode d'évaluation et le niveau de précision de l'inventaire afin de tenir compte de sa réalité complexe et de la notion de secteurs d'intérêt déjà prévue dans son schéma d'aménagement et de développement.
15. La Ville invite le Ministère à travailler en collaboration avec elle à l'élaboration d'une méthode d'évaluation et de caractérisation qui pourrait s'inspirer du processus d'évaluation de l'intérêt d'un lieu développé pour Montréal, incluant l'évaluation et la caractérisation des sites archéologiques connus ou présumés.
16. La Ville réitère sa recommandation formulée en 2010 à l'effet que les critères permettant de baliser l'intérêt national, régional ou local des biens et des sites, donc d'identifier l'instance responsable de l'attribution d'un statut, soient mieux définis dans la loi.

Annexes

Ville de Montréal, *Rapport 2018-2019 sur l'exercice des pouvoirs d'autorisation de la ministre de la Culture et des Communications par la Ville de Montréal en vertu de la Loi sur le patrimoine culturel*, déposé le 27 août 2020.

Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs liés à la délivrance d'autorisations en vertu de la Loi sur le patrimoine culturel (RCE 18-008)

Ville de Montréal, Direction de l'urbanisme, Division du patrimoine, *L'évaluation de l'intérêt patrimonial d'un lieu, guide pour la formulation d'un énoncé de l'intérêt patrimonial*, janvier 2019.