

Mémoire sur le projet de loi n° 69

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

Présenté à la Commission de la culture et de l'éducation
Novembre 2020



© Chambre des notaires du Québec, 2020
101-2045 rue Stanley
Montréal QC H3A 2V4
Tél. : 514-879-1793 / 1-800-263-1793
Télec. : 514-879-1923
www.cnq.org

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

Rédaction et coordination : Catherine Boily, notaire, Secrétariat, services juridiques, relations institutionnelles et gouvernance.

Dépôt légal : 4^e trimestre 2020
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 978-2-924887-48-6 (PDF)

Table des matières

Mémoire sur le projet de loi n° 69	1
Table des matières	3
Préambule	4
Introduction	5
Sommaire des recommandations	7
Commentaires généraux	9
Aires de protection des immeubles patrimoniaux classés et sites patrimoniaux déclarés	9
Inscription au registre foncier des autorisations accordées	12
Grille de catégorisation des immeubles et des sites patrimoniaux classés.....	13
Diffusion d'une liste préliminaire des éléments du patrimoine culturel.....	14
Inventaires par les municipalités régionales de comté.....	16
Conclusion	18

Préambule

La Chambre des notaires du Québec est un ordre professionnel regroupant plus de 3 900 notaires et conseillers juridiques. Elle a pour mission principale d'assurer la protection du public, notamment en promouvant l'exercice du droit préventif et en soutenant une pratique notariale innovante et visant l'excellence, tout en favorisant l'accès à la justice pour tous. Au-delà de cette mission première, la Chambre, grâce à ses interventions auprès du législateur, protège et diffuse les valeurs sur lesquelles est fondé le système juridique québécois, à savoir l'égalité, l'équité et les responsabilités individuelles et collectives.

Introduction

À l'occasion des consultations particulières et des auditions publiques, la Chambre des notaires du Québec (« **Chambre** ») répond avec plaisir à l'invitation lancée par la Commission de la culture et de l'éducation et soumet le présent mémoire portant sur le projet de loi n^o 69, intitulé *Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions législatives* (« **PL 69** »)¹.

La *Loi sur le patrimoine culturel* (« **LPC** »)², adoptée par le législateur en 2011, vient réformer l'ancienne *Loi sur les biens culturels*³. Dans le cadre des travaux entourant son adoption, la Chambre était intervenue, notamment pour féliciter l'introduction à la LPC d'une disposition ayant pour objet l'énumération des objectifs poursuivis par cette loi, soit assurer la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission de patrimoine culturel. La LPC a introduit également la notion d'intérêt public comme fondement aux mesures envisagées pour atteindre ces objectifs. Cette bonification de la loi faisait d'ailleurs écho aux recommandations de la Chambre qui avaient déjà été transmises, en 2008, à la ministre responsable de l'application de la *Loi sur les biens culturels* dans le cadre des consultations publiques sur le Livre vert⁴ en lien avec la réforme de cette loi.

Dans le but d'atteindre les objectifs souhaités, le PL 69 vient bonifier la LPC par l'introduction de dispositions qui, notamment, améliorent l'échange d'informations entre le ministre et les municipalités. À cet égard, la Chambre accueille favorablement la nouvelle mesure qui prévoit que si le ministre décide de ne pas classer un immeuble ou un site, oblige ce dernier à aviser la municipalité où se trouve cet immeuble ou ce site. La Chambre est aussi favorable à l'obligation pour les municipalités régionales de comté d'adopter des inventaires d'immeubles qui présentent une valeur patrimoniale. Il s'agit d'un pas important pour la mise en valeur du patrimoine régional et local en améliorant la connaissance et la diffusion du patrimoine bâti ayant une valeur culturelle.

¹ 29 octobre 2020, 42^e législature, 1^{re} session (ci-après « **PL 69** »).

² RLRQ, c. P-9.002

³ RLRQ, c. B-4

⁴ <https://www.mcc.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/consultation-publique/livrevert.pdf>

D'autres dispositions viennent, quant à elles, favoriser la transparence et la prévisibilité du processus de désignation et de protection du patrimoine culturel. La Chambre salue aussi ces mesures qui permettent, notamment, un traitement équitable des demandes d'autorisation. À ce sujet, mentionnons que le PL 69 vient limiter à 90 jours, sauf exception, le délai dont dispose le ministre pour traiter une demande d'autorisation à l'égard des biens patrimoniaux classés et des aires de protection.

Ainsi, la Chambre entend, par le présent mémoire, contribuer positivement à cet effort de bonification de la LPC en accordant une place encore plus importante aux objectifs de connaissance et de protection du patrimoine culturel par une meilleure diffusion et transparence de celui-ci.

Sommaire des recommandations

Aux termes du présent mémoire, la Chambre recommande ce qui suit :

- 1** *Ajouter une disposition au PL 69 obligeant le ministre à inscrire un avis au registre foncier pour chaque immeuble inclus dans une aire de protection. Le PL 69 devrait aussi prévoir l'inscription d'un avis au registre foncier lors de la suppression d'une aire de protection.*
- 2** *Ajouter une disposition au PL 69 obligeant le ministre à inscrire un avis au registre foncier pour chaque immeuble inclus dans un site patrimonial déclaré.*
- 3** *Ajouter une disposition au PL 69 obligeant le ministre à inscrire au registre foncier les autorisations ministérielles accordées en vertu des articles 48, 49 et 64 LPC.*
- 4** *Ajouter une disposition au PL 69 afin d'introduire une habilitation réglementaire pour prévoir les conditions et modalités entourant l'élaboration, le maintien, la modification et la diffusion de la grille de catégorisation ainsi que les objectifs de conservations associés à chaque catégorie d'immeubles et sites patrimoniaux classés.*
- 5** *Ajouter au nouvel article 11.5 LPC introduit à l'article 5 PL 69, la portée juridique de la diffusion de la liste des éléments du patrimoine culturel qui sont à l'étude en vue d'une désignation, d'un classement, d'une déclaration ou d'une délimitation conformément aux dispositions du chapitre III.*
- 6** *Ajouter, à l'article 11.5 LPC introduit à l'article 5 PL 69, que le ministre peut prescrire par règlement le mode de réalisation et de diffusion de la liste des éléments du patrimoine culturel qui sont à l'étude en vue d'une désignation, d'un classement, d'une déclaration ou d'une délimitation par le ministre.*

- 7** *Remplacer à l'article 120 alinéa 1 LPC introduit à l'article 38 PL 69, les expressions « immeubles construits » par « immeubles avec constructions ou ouvrages érigés » et « immeubles dont la construction est plus récente » par « immeubles avec des constructions ou ouvrages érigés qui sont plus récents ».*
- 8** *Les inventaires adoptés par les municipalités régionales de comté devraient inclure tous les immeubles et sites patrimoniaux cités, classés, déclarés ainsi que les aires de protection.*

Les copies des arrêtés ministériels devraient être transmises aux municipalités locales ET régionales de comté sur le territoire desquelles sont situés l'immeuble, le site ou l'aire de protection.

Commentaires généraux

Aires de protection des immeubles patrimoniaux classés et sites patrimoniaux déclarés

En 2019, le Québec comptait 82 sites patrimoniaux classés et 585 immeubles classés.⁵ Pour chacun d'eux, le ministre a délivré un avis de classement, lequel doit être inscrit au registre foncier. Cette obligation d'inscription au registre foncier s'explique facilement étant donné les restrictions importantes au droit de propriété dont sont sujets ces immeubles. Ainsi, un acquéreur potentiel ou un créancier, par exemple, pourra facilement être informé du « statut » particulier de l'immeuble concerné et prendre les décisions en fonction de cette information, d'autant plus que les effets du classement suivent le bien patrimonial.

Des restrictions au droit de propriété s'appliquent également pour les immeubles qui sont situés dans une **aire de protection** d'un immeuble patrimonial classé. En effet, ces immeubles sont situés à proximité d'un immeuble patrimonial classé et peuvent être inclus dans une aire de protection délimitée par le ministre afin de protéger la valeur patrimoniale de l'immeuble ou du site visés par le classement. Ces immeubles qui y sont situés sont soumis, comme pour les immeubles et sites patrimoniaux classés, à plusieurs restrictions importantes au droit de propriété. À titre d'exemple, la LPC prévoit que ces immeubles ne peuvent être subdivisés ou morcelés, ni être construits ou démolis, ni faire l'objet de réparations ou modifications sans l'autorisation du ministre.⁶ Les conséquences à la non-autorisation sont nombreuses pour le propriétaire : annulation de l'opération cadastrale effectuée, ordonnance d'exécution de travaux de préservation ou de remise en état à la charge du propriétaire, etc.⁷

Lorsque le ministre décide de créer une aire de protection, un avis d'intention accompagné d'un plan de l'aire envisagée sont transmis aux propriétaires indiqués au

⁵ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, Juin 2020, Chapitre 3 – Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier.

⁶ Articles 48 et 49 LPC.

⁷ Articles 195 et 196 LPC.

registre foncier. Par la suite, le ministre peut, par arrêté, délimiter l'aire de protection. L'article 42 LPC prévoit spécifiquement que l'arrêté doit contenir la désignation des immeubles inclus dans cette aire de protection. L'arrêté est alors publié à la *Gazette officielle du Québec* et au moins une fois dans un journal du lieu ou de la région concernée. Une copie de l'arrêté et du plan est ensuite transmise aux propriétaires visés. Quant au Registre du patrimoine culturel, une mention de l'existence d'une aire de protection y sera inscrite mais seulement pour l'immeuble patrimonial classé concerné.

Contrairement à l'obligation du ministre d'inscrire un avis au registre foncier pour les immeubles et sites patrimoniaux classés, la Chambre est étonnée que la LPC ne prévoit pas la même obligation pour chaque immeuble inclus dans une aire de protection. À partir du moment où les immeubles situés dans les aires de protection sont sujets à d'importantes limitations au droit de propriété et que le vendeur est tenu de garantir à l'acheteur que le bien est libre de tous droits, à l'exception de ceux qu'il a déclarés lors de la vente⁸, **la même obligation d'inscription par le ministre devrait s'appliquer.**

L'article 2970 du *Code civil du Québec* prévoit d'ailleurs que la publicité des droits qui concernent un immeuble se fait au registre foncier. Actuellement, à moins d'une divulgation par le propriétaire, il est pratiquement impossible, pour tout intéressé, d'être informé des limitations au droit de propriété qui suivent la signature de l'arrêté par le ministre. Ce manquement dans la diffusion de l'avis du ministre a d'ailleurs déjà obligé le recours à des lois privées pour régulariser une opération effectuée sans autorisation.⁹

À cet effet, le nouvel article 53.6 de la LPC prévoient que le ministre pourra désormais délivrer une autorisation postérieurement à une opération visant un immeuble situé dans une aire de protection qui aurait été effectuée sans avoir obtenu une telle autorisation.¹⁰ Cette nouvelle disposition permettra d'éviter, sous réserve de conditions déterminées par règlement, le recours à des lois privées pour régulariser une opération effectuée sans autorisation. Toutefois, cette disposition pourra uniquement être utilisée lorsque les

⁸ Article 1723 al. 1 *Code civil du Québec*

⁹ À titre d'exemple récent, voir le projet de loi privé no 210 *Loi concernant la subdivision d'un lot situé dans l'aire de protection de la maison Roussil à Terrebonne et en partie dans l'aire de protection de la maison Bélisle à Terrebonne* adopté le 12 novembre 2020.

¹⁰ Une disposition similaire (nouvel article 67.3 LPC) est introduite pour délivrer une autorisation postérieurement à une opération effectuée pour un immeuble situé dans un site patrimonial déclaré.

incidences de l'opération faite en contravention de la loi sont acceptables sur la valeur patrimoniale de l'immeuble classé. Le problème de procéder à des opérations non autorisées demeure donc entier : il sera toujours possible de procéder à des opérations non autorisées. Seule une inscription au registre foncier permettrait d'informer adéquatement les intéressés des limitations de droit public applicables aux immeubles situés dans les aires de protection et ainsi permettre la conservation des immeubles à valeur patrimoniale.

Concernant les **sites patrimoniaux déclarés**, la procédure de déclaration par décret prévoit la publication à la *Gazette officielle du Québec* ainsi que l'envoi d'une copie à la municipalité. Ici, comme pour les aires de protection, il n'existe aucune obligation du ministre d'inscrire un avis au registre foncier lorsqu'un immeuble est situé dans un site patrimonial déclaré. Seul un avis au Registre du patrimoine culturel est publié. Étant donné que la LPC prévoit les mêmes restrictions au droit de propriété et les mêmes autorisations requises pour les immeubles situés dans un site patrimonial déclaré que pour les immeubles situés dans une aire de protection d'un immeuble patrimonial classé, la Chambre estime qu'une obligation d'inscrire un avis au registre foncier devrait être incluse dans le PL 69 également pour les sites patrimoniaux déclarés.

Recommandation

- 1** *Ajouter une disposition au PL 69 obligeant le ministre à inscrire un avis au registre foncier pour chaque immeuble inclus dans une **aire de protection**. Le PL 69 devrait aussi prévoir l'inscription d'un avis au registre foncier lors de la suppression d'une aire de protection.*

Recommandation

- 2** *Ajouter une disposition au PL 69 obligeant le ministre à inscrire un avis au registre foncier pour chaque immeuble inclus dans un **site patrimonial déclaré**.*

Inscription au registre foncier des autorisations accordées

Le registre foncier est l'outil de diffusion utilisé pour rendre publics les droits qui concernent un immeuble. Il devrait ainsi permettre au public de connaître avec précision l'état des droits qui grèvent un immeuble, incluant les renseignements immobiliers d'importance qui peuvent non seulement limiter le droit de propriété mais également permettre de confirmer la validité d'un acte ou d'une autre opération immobilière effectuée.

Or, présentement, les autorisations accordées en vertu des articles 48, 49 ou 64 LPC en ce qui concerne un immeuble ne sont pas inscrites au registre foncier. La conséquence est importante : les autorisations ne sont pas rendues publiques. Il est alors impossible de confirmer avec certitude que les actes ou opérations effectuées à la suite des autorisations reçues l'ont été en respect des autorisations et selon ses modalités.

La Chambre recommande que les autorisations ministérielles à l'égard des immeubles classés ou situés dans une aire de protection et des sites patrimoniaux déclarés et classés soient portées à la connaissance des tiers par voie d'inscription au registre foncier. Le ministre contribuerait ainsi à une meilleure protection des droits fonciers des citoyens et de l'État.

Recommandation

- 3** *Ajouter une disposition au PL 69 obligeant le ministre à inscrire au registre foncier les autorisations ministérielles accordées en vertu des articles 48, 49 et 64 LPC.*

Grille de catégorisation des immeubles et des sites patrimoniaux classés

Le PL 69 introduit une nouvelle obligation qui oblige le ministre à rendre publique une grille de catégorisation des immeubles et des sites patrimoniaux classés. Cette grille sera utilisée dans l'analyse de certaines demandes relatives à la délivrance d'une autorisation. Elle permettra également de qualifier l'intérêt patrimonial des immeubles et sites patrimoniaux classés et précisera les objectifs de conservation associés à chaque catégorie d'immeubles ou de sites.¹¹

La Chambre constate que cette nouvelle disposition servira certainement à l'intérêt public en favorisant la transparence et la prévisibilité dans le processus d'analyse de classement et de demande d'autorisation. Toutefois, le PL 69 laisse à la discrétion du ministre l'élaboration de cette grille. Il n'existe d'ailleurs aucune disposition qui encadre sa modification dans le temps. Étant donné l'importance de cette grille dans le traitement des propositions de classement et des demandes d'autorisations exigées, la Chambre recommande d'introduire une habilitation réglementaire pour y prévoir les conditions et modalités entourant son élaboration, son maintien, sa modification, sa diffusion et son accessibilité pour le public, ainsi que pour y énoncer les objectifs de conservations associés à chaque catégorie d'immeubles et sites patrimoniaux classés.

Recommandation

- 4** *Ajouter une disposition au PL 69 afin d'introduire une habilitation réglementaire pour prévoir les conditions et modalités entourant l'élaboration, le maintien, la modification et la diffusion de la grille de catégorisation ainsi que les objectifs de conservations associés à chaque catégorie d'immeubles et sites patrimoniaux classés.*

¹¹ Article 5 du PL 69 qui introduit l'article 11.4 LPC.

Diffusion d'une liste préliminaire des éléments du patrimoine culturel

L'article 5 du PL 69 introduit l'article 11.5 LPC qui oblige le ministre à rendre publique une liste des éléments du patrimoine culturel qui sont à l'étude en vue d'une désignation, d'un classement, d'une déclaration ou d'une délimitation par le ministre. Cette liste précéderait donc la transmission des avis d'intention prévus au chapitre III de la LPC.

La Chambre se questionne quant à l'objectif de cet article et plus particulièrement sur la portée et des conséquences de cette diffusion. Par exemple, est-ce que le fait de rendre publique cette liste pourrait être considéré comme une période de « gel » où aucun acte ne peut être accompli sur les immeubles y étant mentionnés ? Est-ce que la diffusion de cette liste rendra opposable aux tiers l'intention possible du ministre de protéger ces éléments ? Est-ce que la vente d'un immeuble mentionné à cette liste sans l'autorisation du ministre expose son propriétaire à une amende tel que le prévoit la LPC ?

À la lecture de cet article, la Chambre est d'avis que cette liste « préliminaire » n'emporte pas de conséquences légales. Toutefois, l'absence de précision à cet égard dans la loi jumelée à une mauvaise interprétation de l'objectif visée par la diffusion de cette liste pourraient être source de litiges, notamment dans le cadre d'une transaction immobilière. Une précision à cet égard à l'article 11.5 LPC est donc souhaitable afin de circonscrire la portée juridique de cette liste.

De plus, le PL 69 est muet quant à l'endroit et la procédure de diffusion de cette liste. Est-ce que l'information sera centralisée au Registre du patrimoine culturel ? À un autre endroit ? Est-ce que l'information sera mise à jour de manière continue ? Une habilitation réglementaire permettant au ministre de prescrire le mode de réalisation et de diffusion de cette liste serait souhaitable.

Recommandation

- 5** *Ajouter au nouvel article 11.5 LPC, introduit à l'article 5 PL 69, la portée juridique de la diffusion de la liste des éléments du patrimoine culturel qui sont à l'étude en vue d'une désignation, d'un classement, d'une déclaration ou d'une délimitation conformément aux dispositions du chapitre III.*

Recommandation

- 6** *Ajouter au nouvel article 11.5 LPC, introduit à l'article 5 PL 69, que le ministre peut prescrire par règlement le mode de réalisation et de diffusion de la liste des éléments du patrimoine culturel qui sont à l'étude en vue d'une désignation, d'un classement, d'une déclaration ou d'une délimitation par le ministre.*

Inventaires par les municipalités régionales de comté

L'article 38 du PL 69 introduit le nouvel article 120 LPC. Le premier alinéa de ce nouvel article se lit comme suit :

« 120. Une municipalité régionale de comté doit adopter et mettre à jour périodiquement un inventaire des immeubles construits avant 1940 qui sont situés sur son territoire et qui présentent une valeur patrimoniale. Elle peut également y inclure des immeubles dont la construction est plus récente.

[...] »

Afin d'assurer une interprétation juste de cette disposition légale et une cohérence avec la terminologie utilisée dans le *Code civil du Québec*, la Chambre recommande de remplacer « immeubles construits » par « immeubles avec constructions ou ouvrages érigés » et « immeubles dont la construction est plus récente » par « immeubles avec des constructions ou ouvrages érigés qui sont plus récents ». En effet, l'article 900 du *Code civil du Québec* définit les immeubles comme les fonds de terre, les constructions et ouvrages à caractère permanent qui s'y trouvent et tout ce qui en fait partie intégrante.¹²

Toujours en ce qui concerne cette nouvelle disposition, l'alinéa 2 prévoit une habilitation réglementaire du ministre pour déterminer le mode de réalisation, de consignation et de diffusion d'un inventaire. À ce propos, la Chambre recommande que le règlement prévoit une cohérence dans l'accessibilité à l'information afin de permettre au public d'être informé des immeubles avec constructions ou ouvrages érigés à valeur patrimoniale de manière uniforme pour l'ensemble des municipalités régionales de comté et des municipalités locales. Ainsi, ces inventaires devraient inclure les immeubles et sites patrimoniaux cités, mais aussi les immeubles et sites patrimoniaux classés ou déclarés par le ministre ainsi que les aires de protection. Nous recommandons aussi d'ajouter à la LPC une obligation du ministre de transmettre une copie des arrêtés pris en application

¹² Il y aurait lieu de faire les mêmes ajustements à l'article 109 du PL 69 qui utilise l'expression « immeuble construit ».

de la LPC non pas uniquement à la municipalité locale, mais également à la municipalité régionale de comté sur le territoire de laquelle l'immeuble, le site ou l'aire de protection est situé.

Recommandation

- 7** *Remplacer à l'article 120 alinéa 1 LPC introduit à l'article 38 du PL 69 les expressions « immeubles construits » par « immeubles avec constructions ou ouvrages érigés » et « immeubles dont la construction est plus récente » par « immeubles avec des constructions ou ouvrages érigés qui sont plus récents ».*

Recommandation

- 8** *Les inventaires adoptés par les municipalités régionales de comté devraient inclure tous les immeubles et sites patrimoniaux cités, classés, déclarés ainsi que les aires de protection.*

Les copies des arrêtés ministériels devraient être transmises aux municipalités locales ET régionales de comté sur le territoire desquelles sont situés l'immeuble, le site ou l'aire de protection.

Conclusion

La Chambre des notaires accueille favorablement le PL 69 et son contenu qui vise à ce que la *Loi sur le patrimoine culturel* protège encore davantage le patrimoine immobilier québécois à valeur patrimoniale inestimable. Sa conservation concerne l'ensemble des Québécoises et des Québécois qui doivent être informés de son existence et des limitations qui s'appliquent quant à son usage.

À cet effet, le registre foncier demeure l'outil à privilégier pour rendre publics tous les droits concernant les immeubles. Le PL 69 constitue donc une opportunité afin d'amorcer la centralisation, au registre foncier, des renseignements immobiliers d'importance qui peuvent parfois limiter le droit de propriété. On parle ici, non pas uniquement d'informations concernant le patrimoine culturel mais également des renseignements relatifs aux zones inondables, aux droits miniers, au zonage agricole, à la contamination des sols, etc. À l'heure actuelle, ces renseignements se trouvent dans plusieurs registres distincts ce qui complexifie leur traçabilité et, en bout de piste, leur connaissance par le public. En bref, il est plus que souhaitable que le registre foncier devienne, à terme, un guichet unique en matière immobilière pour le citoyen et le professionnel de l'immobilier, le tout afin d'assurer une meilleure protection du public.

En terminant, la Chambre réaffirme son entière disponibilité et offre sa collaboration aux différentes parties prenantes pour la suite des travaux entourant le PL 69. Elle invite également les membres de la Commission, ou toute autre personne intéressée, à communiquer avec elle pour toute précision supplémentaire.