



MÉMOIRE

SUR LE PROJET DE LOI N°82

LOI SUR LE PATRIMOINE CULTUREL

12 NOVEMBRE 2010

AGENDA 21 DE LA CULTURE

«La réalisation de projets de développement culturel qui sont à la fois porteurs de sens et de prospérité pour une communauté, et représentatifs de sa singularité, repose également sur une composante qui semble difficile à obtenir, mais qui s'avère néanmoins indispensable à la réussite de tels projets, soit un mode de gouvernance basé sur une dynamique d'échange crédible et constructive entre le pouvoir politique et la société civile. C'est pour relever ce défi de citoyenneté que Culture Montréal a été créée en 2002.»¹

¹ Villes, cultures et développement. Un rapport pour souligner le cinquième anniversaire de l'Agenda 21 de la culture. La ville que nous aimons. Breault, Simon. Président de Culture Montréal. 15 octobre 2009. En ligne : <http://agenda21culture.net/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=57&lang=fr>

TABLES DES MATIÈRES

| | |
|--|--------|
| CE QUE NOUS SOMMES..... | - 4 - |
| POURQUOI NOUS INTERVENONS..... | - 4 - |
| Une opportunité..... | - 4 - |
| Règles de bonne gouvernance..... | - 5 - |
| Principes de développement durable..... | - 5 - |
| Principe de précaution..... | - 6 - |
| Commission d’urbanisme et de conservation de Québec..... | - 7 - |
| Fabriquer la cohérence..... | - 7 - |
| CE QUI MANQUE AU PROJET DE LOI N°82..... | - 7 - |
| Des principes..... | - 7 - |
| Des définitions..... | - 8 - |
| Identifié, cité, déclaré, classé..... | - 9 - |
| Percées et perspectives visuelles..... | - 9 - |
| Menace réelle ou appréhendée..... | - 9 - |
| Dégradé de manière non négligeable..... | - 9 - |
| CE QU’IL FAUDRAIT MODIFIER DU PROJET DE LOI N°82..... | - 10 - |
| Droit de blocage et de véto..... | - 10 - |
| Lourdeur administrative..... | - 10 - |
| Subvention plutôt que financement et compensation..... | - 10 - |
| Extraterritorialité de la loi..... | - 11 - |
| Droit d’appel..... | - 11 - |
| Droit de requête et de suggestions du citoyen..... | - 11 - |
| Droit d’opposition au préalable..... | - 12 - |
| Hors du plan d’urbanisme, point de salut..... | - 12 - |
| Plan de conservation de site à exclure des ententes..... | - 13 - |
| CONCLUSION..... | - 13 - |

CE QUE NOUS SOMMES²

Le conseil de quartier Vieux-Québec, Cap Blanc, Colline Parlementaire (ci après CQ-VQCBCP) est un organisme à but non lucratif accrédité par le conseil municipal de la Ville de Québec. Il permet à la population d'exprimer son opinion et ses idées sur des projets qui touchent son environnement et sa qualité de vie. En somme, le conseil de quartier est un lieu de rencontre où la population a le pouvoir d'agir pour créer un milieu de vie à son image.

Le conseil recueille les opinions des gens qui habitent ou travaillent sur son territoire afin que les décisions et actions de l'Arrondissement et de la Ville répondent davantage aux besoins. Les activités du conseil de quartier touchent, notamment, l'aménagement du territoire, la circulation, le zonage, la sécurité publique, le loisir et l'environnement.

Le premier rôle du conseil de quartier est de faciliter la consultation de la population à l'échelle du quartier. Il est de plus habilité, dans le cadre de la mission et des pouvoirs de la Ville de Québec et dans la mesure des ressources qui lui sont allouées par la Ville ou qu'il obtient d'autres sources, à prendre des initiatives pour stimuler un développement intégré et viable du quartier.

Le territoire sur lequel agit le CQ-VQCBCP comprend outre l'arrondissement historique, patrimoine de l'Humanité depuis 1985, les zones urbanisées comprises depuis la rue de Bernières à la limite du Musée des Beaux Arts jusqu'au Bassin Louise au nord et, à l'ouest, depuis les rues Claire-Fontaine et Honoré-Mercier jusqu'aux abords du fleuve St-Laurent à l'est en direction du Cap Blanc et se terminant à l'Anse Brown.

POURQUOI NOUS INTERVENONS

Parc Canada, sur son site internet, décrit³ l'arrondissement historique du Vieux Québec en terminant sur une note qui en dit long sur la capacité des villes à protéger leur patrimoine....

«Près de la moitié des édifices de l'arrondissement historique du Vieux-Québec ont été construits avant 1850. Certains datent de l'époque de la Nouvelle-France, et deux d'entre eux remontent presque au temps de la fondation de la ville par Samuel de Champlain en 1608. Bien que la ville soit devenue une métropole d'environ 600 000 habitants, l'arrondissement historique, qui couvre 135 hectares ou près de 5 p. cent de la ville, offre une continuité historique des plus remarquables en Amérique du Nord. Ayant conservé presque toutes ses fortifications, la vieille capitale mérite d'être qualifiée de seule ville fortifiée en Amérique du Nord.

(...)

Dans les années 1820, alors que Québec était le principal port de mer du Canada, l'armée britannique a construit une imposante citadelle sur le Cap Diamant et renforcé les fortifications autour de la haute-ville. Cinquante ans plus tard, lord Dufferin, alors gouverneur général, posait un des premiers gestes de conservation du patrimoine urbain, en convainquant la ville de ne pas détruire les murs, rendus désuets du point de vue stratégique. Il contribua ainsi à définir le caractère historique - et maintenant touristique - du Vieux-Québec. »

(Nos soulignés)

Une opportunité

C'est en raison de ce qui a bien failli se passer en 1870 et de façon plus prosaïque, en raison de ce qui s'est réellement passé au cours des 140 dernières

² Rapport annuel 2009, Conseil de quartier Vieux-Québec, Cap Blanc, Colline Parlementaire, p.7-8. En ligne : http://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/vie_democratique/participation_citoyenne/conseils_quartier/vieuxquebec/docs/rapport_annuel_2009_cq_vqcbcp.pdf. Consulté le 8 novembre 2010.

³ Parc Canada. En ligne : <http://www.pc.gc.ca/fra/progs/spm-whs/itm2/site9.aspx> >. Consulté le 8 novembre 2010.

années en matière d'érosion patrimoniale à Québec, plus particulièrement cette année, avec la démolition de l'église St-Vincent de Paul de Québec, construite en 1895⁴, que le conseil de quartier a jugé bon de déposer un mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale. Ce mémoire propose certaines modifications et invite la ministre, Madame St-Pierre, à saisir l'occasion du débat sur la nouvelle *Loi sur le patrimoine culturel* pour introduire de façon sectorielle certains si non, la totalité des seize principes de développement durable auxquels sont soumis le gouvernement et les organismes publics en vertu de la *Loi sur le développement durable*.⁵ Mais hélas... auxquels ne sont pas encore soumises les municipalités locales, régionales de comté, ni les communautés métropolitaines, malgré le libellé de l'article 4 de cette même loi qui en donne le pouvoir au gouvernement.

Règles de bonne gouvernance

L'identification, la préservation et la mise en valeur de biens et sites patrimoniaux et leur exploitation dans le cadre d'une politique de tourisme durable, doit répondre à des règles strictes de bonne gouvernance. Nous vivons dans le Vieux-Québec au cœur d'un site patrimonial de l'Humanité dont la collectivité⁶ est fiduciaire et à qui il incombe de transmettre ce bien patrimonial aux prochaines générations dans des conditions meilleures que celles dans lesquelles nous avons été amenés à y vivre.

Le projet de loi, en s'appuyant sur des principes porteurs de certaines assurances pour les futures générations devrait pouvoir induire auprès des autorités de la ville de Québec et autres corps constitués, des comportements plus respectueux et circonspects quant à la capacité d'accueil et d'exploitation commerciale et touristiques du site patrimonial du Vieux-Québec comprenant une «aire de protection» et une «zone tampon» le ceinturant.

Principes de développement durable

Dans cette perspective, l'étude de ce projet de loi serait l'occasion pour le gouvernement du Québec d'amener villes et municipalités à intégrer dans leur gestion des biens et sites patrimoniaux, des règles sectorielles de gouvernance, qui, subordonnées aux seize principes de la *Loi québécoise sur le développement durable* notamment ceux de la prévention, de la précaution et de la participation citoyenne, assorties de l'obligation de rendre compte au cinq ans au ministre de tutelle, seraient de nature à fabriquer la cohérence des interventions publiques en la matière.

⁴ Patro St-Vincent de Paul : la fin d'une longue agonie. Pierre-André Normandin. Le Soleil, 20 février 2010. En ligne : <<http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/societe/201002/19/01-953567-patro-st-vincent-de-paul-la-fin-dune-longue-agonie.php>>. Consulté le 8 novembre 2010.

⁵ L.R.Q., c. D-8.1.1.

⁶ États généraux du Vieux-Québec, 27-29 octobre 2010. Déclaration et recommandations. Comité des Citoyens du Vieux-Québec et Institut du Nouveau Monde. En ligne : <<http://www.ccvq.org/documents/etats-generaux/20101027-declaration.pdf>> et <<http://www.ccvq.org/documents/etats-generaux/20101027-recommandations.pdf>>

Principe de précaution

Dans son Mémoire⁷ de février 2008 sur le Livre vert⁸ sur le patrimoine culturel, le Comité des Citoyens du Vieux-Québec évoquait l'importance pour la ministre de se commettre à l'égard de ce principe, position qu'endosse le Conseil de quartier:

«...la Ministre se demandait « comment développer une approche plus préventive, plus planifiée, moins réactive? » en vue de la protection du patrimoine culturel. Elle esquissait alors une réponse en prenant possiblement appui sur le principe de précaution « si cher aux écologistes » (sic).

Dissipons tout de suite ce qui semble une formulation malheureuse. Le recours au principe de précaution n'est pas un « simple hochet pour écologistes en mal de copie », c'est dorénavant une préoccupation constante des États en recherche de bonne gouvernance et le Québec comme d'autres États responsables dans le monde, n'y échappe pas avec ses lois sur le développement durable, celle sur la conservation du patrimoine naturel, celle sur la qualité de l'environnement et enfin, celle à venir sur la protection du patrimoine culturel.»

Le principe de précaution, définition pratique⁹

Lorsque des activités humaines risquent d'aboutir à un danger moralement inacceptable, qui est scientifiquement plausible mais incertain, des mesures doivent être prises pour éviter ou diminuer ce danger.

Le danger moralement inacceptable est un danger pour les humains ou pour l'environnement qui est :

- _ menaçant pour la vie ou la santé humaine, ou bien*
- _ grave et réellement irréversible, ou bien*
- _ inévitable pour les générations présentes ou futures, ou bien*
- _ imposé sans qu'aient été pris dûment en compte les droits humains de ceux qui le subissent.*

Le jugement de plausibilité doit se fonder sur une analyse scientifique. Celle-ci doit être permanente pour que les mesures choisies soient soumises à réexamen.

L'incertitude peut porter, mais sans nécessairement s'y limiter, sur la causalité ou sur les limites du danger possible.

Les actions sont des interventions entreprises avant que le danger ne survienne et visant à éviter ou à diminuer celui-ci. Les actions choisies doivent être proportionnelles à la gravité du danger potentiel, prendre en considération leurs conséquences positives et négatives et comporter une évaluation des implications morales tant de l'action que de l'inaction. Le choix de l'action doit être le résultat d'un processus participatif. (Nos soulignés)

⁷ Mémoire présenté à la Ministre de la Culture et des Communications et de la Condition féminine, Mme Christine St-Pierre, dans le cadre des consultations publiques sur le Livre vert : Un regard neuf sur le patrimoine culturel. Québec, p. 7. En ligne : <<http://www.mcccf.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/consultation-publique/memoires/CCVQ.pdf>>. Consulté le 10 novembre 2010.

⁸ Un regard neuf sur le patrimoine culturel. Cahier de consultation. 2007. p. 14 « (...) *Le principe de précaution, si cher aux écologistes, pourrait également servir d'assise en cas d'incertitude et inviter à l'action préventive; mieux vaut prévenir que se désoler... Mais comment appliquer concrètement le principe de précaution? (...)* »

⁹ Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques et des technologies (COMEST) de l'UNESCO. Mars 2005, p. 14. En ligne : <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139578f.pdf>>. Consulté le 10 novembre 2010.

Commission d'urbanisme et de conservation de Québec

Dans le cas particulier de la ville de Québec, il faudra non seulement revoir le règlement de fonctionnement et les critères décisionnels de la Commission d'urbanisme et de Conservation de Québec (CUCQ), appelée dorénavant à exercer les fonctions du Conseil local du patrimoine au sens de l'article 164 du projet de loi, si l'on souhaite qu'elle s'acquitte adéquatement dorénavant de son triple mandat en matière d'urbanisme et en matière de protection et de préservation du patrimoine culturel et en matière de réception des représentations de toute personne eu égard au règlement municipal d'identification et de citation d'un bien ou site patrimonial au sens de l'article 122.

Mais plutôt que d'ajouter au mandat du CUCQ qui peine déjà à répondre aux exigences de ceux qu'il a, ne vaudrait-il pas mieux que cette responsabilité incombe aux arrondissements plus près des biens, immeubles et sites concernés. Rappelons, que chaque arrondissement possède déjà un comité consultatif d'urbanisme qui peut jouer ce rôle.

Fabriquer la cohérence

L'enjeu est de taille : fabriquer la nécessaire cohérence des interventions municipales et privées en la matière sans se laisser distraire par le chant des sirènes des entrepreneurs et promoteurs immobiliers, des propriétaires privés, ni même des élus de circonstance, ayant davantage à cœur le rendement aux actionnaires, la marge bénéficiaire ou la fiscalité foncière que l'identification, la préservation et la mise en valeur des patrimoines matériels et immatériels susceptibles de donner un sens à la ville où une personne « *a choisi de l'habiter plutôt que de simplement y résider*¹⁰ ».

Il faudrait donc amener les municipalités locales, régionales de comté et les communautés métropolitaines à se plier, en matière de patrimoine culturel, aux dispositions de la *Loi sur le développement durable*.

CE QUI MANQUE AU PROJET DE LOI N°82

Des principes

Ce projet de loi ne fait référence, ni dans un préambule, ni à quelque endroit dans le corps du texte, aux dispositions de la *Loi sur le développement durable* et aux principes de bonne gouvernance qu'un tel enjeu suggère. En incorporant à la Loi sur patrimoine culturel, une référence à la Loi sur le développement durable, sans qu'il n'y ait besoin de l'adoption d'un décret du gouvernement, cela obligerait les corps constitués et baliseraient leurs actions d'identification, de citation, de déclaration, de protection, de mise en valeur et d'exploitation commerciale et touristique à l'égard d'un bien, immeuble, site ou paysage patrimonial.

¹⁰ Paquot. Thierry. *Habiter la ville plutôt qu'y résider. L'architecte, l'urbaniste et le citoyen*. Le Monde diplomatique, novembre 1999. En ligne : <<http://www.monde-diplomatique.fr/1999/11/PAQUOT/12640>>. Consulté le 9 novembre 2010.

Des définitions

Le projet de loi parle «d'aire de protection» mais pas de «zone tampon». Est-ce un oubli ou est-ce intentionnel? En effet, l'aire de protection pouvant aller jusqu'à de 152 mètres de l'article 40 ne s'applique qu'à l'immeuble classé et non à celui identifié ou cité par la municipalité, ni à celui déclaré par le ministre, ni non plus à celui faisant l'objet d'un régime d'ordonnance au sens des articles 75 et suivants et qui serait appelé à tomber dans l'une ou l'autre de ces catégories. On a complètement évacué le concept de «zone tampon» comme moyen supplémentaire de protection d'un site patrimonial tel que le recommandait l'Unesco au sortir de sa réunion¹¹ de Québec en juillet 2008 et ce, en fonction de la catégorie à laquelle est appelée à appartenir un bien ou un site patrimonial.

Résumé des principaux points qui se dégagent de la réunion

1. *La réunion a identifié la nécessité d'une plus grande clarté concernant les rapports entre les biens du patrimoine mondial et leurs zones tampon. Elle a estimé d'un commun accord qu'un bien du patrimoine mondial est la zone qui recèle une valeur universelle exceptionnelle et que les zones tampon sont une protection supplémentaire pour la valeur universelle exceptionnelle et l'intégrité du bien, mais qu'elles n'ont pas en soi une valeur universelle exceptionnelle.*
2. *De plus, même si les zones tampon ne doivent pas être considérées comme faisant partie du bien inscrit au patrimoine mondial, leurs limites sont officiellement enregistrées au moment de l'inscription (ou au moment où leurs modifications sont notées par le Comité du patrimoine mondial) comme étant intégralement incluses dans l'engagement que l'État partie prend de protéger et de gérer le bien.*
3. *La réunion a considéré également que, si chaque bien du patrimoine mondial a besoin de dispositions assurant sa protection et sa gestion, tous les biens n'ont pas nécessairement une zone tampon, les zones tampon n'étant qu'un moyen parmi d'autres d'assurer leur protection et leur gestion. Comme il est souligné dans les Orientations, il y a également des moyens juridiques, réglementaires et d'autres méthodes possibles. Les zones tampon doivent être intégrées à ces autres méthodes.*
4. *Les limites des zones tampon, ainsi que les activités menées à l'intérieur de ces zones, peuvent être examinées dans le cadre des processus d'évaluation, de suivi de l'état de conservation et de production de rapports.*
5. *La réunion a estimé que les caractéristiques de base des zones tampon sont communes aux biens naturels, culturels et mixtes. La façon dont les zones tampon peuvent être mises en œuvre pour un bien particulier peut varier. Il conviendrait de renforcer le développement des capacités et les directives pour aider les États parties à établir et mettre en œuvre des zones tampon. Ce faisant, il faudrait donner la priorité aux biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial en péril.*
6. *La réunion a reconnu que les zones tampon sont un mécanisme important pour partager les avantages de l'inscription au patrimoine mondial avec les communautés et les parties prenantes locales et pour renforcer l'utilisation durable, aspect sur lequel il faudrait insister davantage.*

(Nos soulignés)

¹¹ Présentation des résultats de la Réunion internationale WHC-07/32.COM/7.1, p. 2 et 3 d'experts sur le patrimoine mondial et les zones tampon, Québec, 4-10 juillet 2008. En ligne : < <http://whc.unesco.org/document/9932>>. Consulté le 10 novembre 2010.

Identifié, cité, déclaré, classé

Il serait sans doute utile pour faciliter la compréhension de la loi, d'inclure dans les définitions de l'article 3, celles se rapportant au statut des biens, immeubles, sites et paysages en précisant ceux qui les octroient lorsqu'il est fait mention de biens identifiés, cités, déclarés ou classés.

Percées et perspectives visuelles

Le paysage culturel patrimonial est défini comme celui reconnu par une collectivité pour ses caractéristiques paysagères remarquables. Ce concept diffère de celui de percées ou perspectives visuelles qu'il convient de protéger au même titre. Cette distinction s'impose notamment s'il s'agit de protéger une percée ou une perspective visuelle en milieu urbain donnant soit sur un bien, un immeuble, ou site patrimonial, soit même sur un paysage remarquable qu'il ait été ou non classé paysage culturel patrimonial. La vue sur le fleuve St-Laurent depuis le quartier historique de Québec, incluant le Cap Blanc ou, depuis les contreforts de Sillery ou encore depuis le fleuve vers les quartiers historique serait-elle protégée? Nous en doutons en l'état actuel de rédaction du projet de loi!

Menace réelle ou appréhendée

Le projet de loi ne définit pas ce qu'est une «menace réelle ou appréhendée» au sens des articles 76, 148, 180 1°) notamment, quels sont les éléments de preuve qui devraient être soumis pour conclure à «menace réelle ou appréhendée¹²» avant que le ministre n'ait recours au régime d'ordonnance. Il faudrait resserrer la définition et l'assortir d'éléments concrets de preuve à soumettre afin d'éviter d'avoir recours trop aisément au régime d'ordonnances. Mais ce faisant, il ne faudrait pas non plus vider ce régime d'ordonnance de son sens premier, soit celui de donner au ministre le pouvoir d'intervenir et de contraindre. Un tel pouvoir eut-il été utilisé dans le cas de l'église St-Vincent de Paul, qu'il y aurait encore aujourd'hui une façade préservée, dont les coûts d'entretien seraient à la charge du promoteur, plutôt pressé de la voir disparaître.

Dégradé de manière non négligeable

De la même façon, il faudrait préciser aux mêmes articles 76, 148, 180 1°) qu'elle est la signification et la portée de l'expression «que soit dégradé de manière non négligeable» de la phrase «une menace réelle ou appréhendée que soit dégradé de manière non négligeable un bien susceptible de présenter une valeur patrimoniale». Comment un bien peut-il être dégradé «de manière non négligeable»? Ou un bien est dégradé, ou sur le point de l'être parce que les dommages constatés ou en cours, risquent de compromettre son intégrité (esthétique, plastique, structurelle, fonctionnelle,

¹² On se souviendra il y a 40 ans, le gouvernement canadien avait mis en œuvre la *Loi sur les mesures de guerre* lui permettant de gouverner par décret sur la foi d'une «menace réelle ou appréhendée». L'histoire a démontré depuis, qu'il n'y avait aucune «menace réelle ou appréhendée» ni même avérée, sinon une menace fabriquée par les autorités elles-mêmes pour justifier une intervention militaire répondant à des motifs autres que ceux de sécurité nationale. Les mesures de guerre : trois questions. Éditorial de Claude Ryan, Le Devoir, 17 octobre 1970. En ligne : < <http://www.ledevoir.com/politique/canada/46976/les-mesures-de-guerre-trois-questions-octobre-1970>>. Consulté le 10 novembre 2010.

mécanique, etc.) ou parce que les dommages sont irréversibles ou irréparables. Dans un cas comme dans l'autre, ils sont assurément le fait de la négligence par action ou omission de son propriétaire ou de son fiduciaire! Non seulement il ne saurait y avoir «dégradation de manière non négligeable», critère éminemment subjectif, mais nous ne voyons pas comment un juge pourrait interpréter la chose, s'il devait y avoir poursuite en responsabilité civile ou criminelle!

CE QU'IL FAUDRAIT MODIFIER DU PROJET DE LOI N°82

Droit de blocage et de véto

Dans la section III du Chapitre III sur la désignation de paysages culturels patrimoniaux, l'article 18 prévoit qu'une demande à cet effet doit être faite par l'ensemble des municipalités locales, municipalités régionales de comté et des communautés métropolitaines. Cette exigence de la règle de l'unanimité consent à tout membre de ces trois ensembles, indépendamment de son poids relatif au sein de ceux-ci, un droit de blocage et de véto pour quelque motif que ce soit (du plus noble au moins noble allant de l'incapacité de la municipalité d'assumer les coûts, au possible conflit d'intérêts des élus de circonstance). S'agissant d'un droit de véto, posons-nous la question de savoir si la chose est appropriée en matière de «paysage culturel patrimonial»? La réponse est non, puisque à notre avis, le patrimoine ne saurait être un simple hochet aux mains des intérêts politiques du moment.

Lourdeur administrative

Parmi ces motifs, il y a assurément les coûts de transactions et les délais liés aux exigences administratives requises pour la présentation d'une telle demande de désignation de paysages culturels patrimoniaux. Il s'agit là d'éléments sans doute dissuasifs par leur lourdeur et leur complexité qu'il conviendrait d'étaler dans le temps afin de ne pas retarder indûment l'octroi du statut. Quitte à procéder au retrait du statut de paysage culturel patrimonial comme le prévoit déjà l'article 25 du projet de loi, s'il y avait défaut de satisfaire à ces exigences à l'intérieur d'un certain délai de rigueur.

1° de la délimitation du territoire visé ;

2° d'un diagnostic paysager constitué :

a) d'analyses quantitatives et qualitatives établissant, de façon détaillée, les caractéristiques paysagères du territoire visé sous l'angle physique et socioculturel ;

b) d'un exposé des caractéristiques de ce paysage qui, selon les demanderesse, sont remarquables et résultent de l'interrelation de facteurs naturels et humains ;

c) d'une démonstration de la reconnaissance par la collectivité concernée de ces caractéristiques paysagères remarquables ;

3° d'une charte du paysage culturel patrimonial, adoptée par les demanderesse, qui présente les principes et les engagements pris par le milieu pour sa protection et sa mise en valeur.

Subvention plutôt que financement et compensation

Dans les pouvoirs généraux du ministre de l'article 78, il est prévu à l'alinéa 5°) le pouvoir d'accorder des subventions (par projet) dans le but de favoriser la connaissance, la protection, la transmission ou la mise en valeur des paysages culturels patrimoniaux, des biens patrimoniaux ou des biens situés dans un site patrimonial classé, déclaré ou cité et de favoriser la connaissance des éléments du patrimoine immatériel.

Cependant, il n'y a aucun pouvoir consenti au ministre pour le financement récurrent des mesures à l'identification, la désignation, la protection, l'entretien d'un bien, immeuble ou site patrimonial sur le territoire de la municipalité. Tout comme il n'est rien prévu pour compenser financièrement les municipalités locales, régionales de comté ou les communautés métropolitaines pour les aider à assumer les coûts de transactions de la présentation d'une demande de paysages culturels patrimoniaux.

Extraterritorialité de la loi

À l'alinéa 6° de ce même article, il est prévu que le ministre peut conclure, conformément à la loi, des ententes avec tout gouvernement relativement au patrimoine culturel. C'est-à-dire que le ministre peut conclure des ententes internationales au besoin, mais le projet de loi n'envisage aucune application extraterritoriale de certaines dispositions de la loi notamment pour favoriser l'identification, la désignation, la mise en valeur ou commémoration de biens, immeubles, sites et lieux de mémoire qui font partie du patrimoine culturel québécois situé à l'extérieur du territoire du Québec. Prenons comme exemple la commémoration possible de certains des lieux de mémoire en France recensés par la Commission franco-québécoise des lieux de mémoire communs ou encore, d'actes fondateurs comme l'Acte de Québec de 1763, au Parlement de Londres ou encore, les différents sites commémorant la présence québécoise au Canada ou aux États-Unis.

Droit d'appel

Il est prévu un droit d'appel devant la Cour Supérieure pour la personne qui fait l'objet d'un recours par le ministre ou par le Conseil municipal au régime d'ordonnance des articles 76 et 148 lorsqu'il y a «*menace réelle ou appréhendée que soit dégradé de manière non négligeable un bien susceptible de présenter une valeur patrimoniale*». Il y a encore un droit d'appel ouvert au donateur pour faire réviser la valeur marchande estimée par le Conseil du patrimoine à l'égard d'un bien donné à un musée constitué. Mais, il n'y a aucun droit d'appel consenti au citoyen qui se sentirait lésé par les décisions de la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec (CUCQ) agissant en sa qualité de Conseil local du patrimoine au sens de l'article 164 du projet de loi ou par les décisions ou les atermoiements du Conseil municipal refusant ou reportant l'identification, la citation ou la protection d'un bien, immeuble ou site patrimonial.

Droit de requête et de suggestions du citoyen

Malgré les pouvoirs consentis par l'article 83 au Conseil du patrimoine culturel pour entendre et recevoir les requêtes et suggestions des individus et des groupes et pour tenir des consultations publiques dans les cas de projet de déclarations, celui-ci ne peut agir en appel d'une décision du Conseil local du patrimoine ou du Conseil municipal. À défaut d'avoir de tels pouvoirs, le Conseil du patrimoine s'abstiendra très certainement d'intervenir dans les dossiers relevant de la compétence des municipalités locales, régionales de comté ou de la communauté métropolitaine, soit pour revoir une de leurs décisions, soit pour les obliger à se prononcer, même s'il a un pouvoir de recevoir requêtes et suggestions de la part des individus et groupes. Les pouvoirs de

révision administrative et de contrainte du Conseil du patrimoine devraient être précisés et assortis de moyen de les faire respecter.

83. Le Conseil doit donner son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui réfère. Il peut aussi faire au ministre des recommandations sur toute question relative à la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission du patrimoine culturel (...)

Il peut recevoir et entendre les requêtes et suggestions des individus et des groupes sur toute question visée par la présente loi.

Il tient des consultations publiques sur les projets de déclaration de sites patrimoniaux par le gouvernement et, à la demande du ministre, sur toute question que celui-ci lui réfère.

Droit d'opposition au préalable

À l'heure actuelle, ne peuvent intervenir devant la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec (CUCQ) en révision¹³ d'une de ses décisions, que le propriétaire ou le promoteur immobilier à qui on a refusé l'octroi d'un permis de réalisation du projet. Un individu ou groupe de personnes ne peut intervenir au préalable pour s'opposer, ni ne peut interjeter appel d'une décision d'octroi de permis de réalisation de projet dont elles subiraient préjudice même si celui-ci s'avérait conforme au règlement de zonage de la municipalité. La chose sera encore vraie en matière d'identification et de citation de biens, immeubles et sites patrimoniaux si le projet de Loi sur le patrimoine culturel ne prévoit pas spécifiquement pour les citoyens le droit d'agir au préalable devant la CUCQ qui sera alors constitué en Conseil local du patrimoine en vertu de l'article 164.

Hors du plan d'urbanisme, point de salut

À l'article 162 de la section VII du Chapitre IV portant sur l'identification et protection du patrimoine culturel par les municipalités, il y a un dispositif qui permet de soustraire pendant la durée d'application d'un plan d'urbanisme tout bien, immeuble, site patrimonial ou aire de protection qui n'aurait pas, dans les 90 jours de l'adoption du Plan d'urbanisme, fait l'objet d'un règlement d'inclusion dans la zone à protéger et mentionné comme tel au Plan d'urbanisme. C'est donc dire que hors du Plan d'urbanisme, point de salut possible, sauf possiblement le recours aux mécanismes de contrôle intérimaire des articles 61 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁴ (LAU).

Ne conviendrait-il pas en effet de préciser dans cet article, qu'à défaut d'avoir pu inclure dans le Plan d'urbanisme un bien à protéger dans les délais prescrits, les villes peuvent malgré tout, se prévaloir du mécanisme de contrôle intérimaire de la LAU pour empêcher toute intervention sur et autour du bien, immeuble ou site à identifier, citer, déclarer ou classer.

¹³ «La Commission siège à huis clos et les informations portées à sa connaissance relativement aux demandes de permis ou d'opinion sont confidentielles; aucune instance de la Ville n'a le pouvoir de renverser ses décisions, et seule la personne dont la demande de permis a été refusée peut solliciter une audience afin de demander une révision de son dossier». Conserver et mettre en valeur le Vieux-Québec. Guide d'intervention. Ministère de la Culture et des Communications et Ville de Québec, 1998, p.104 (nos soulignés)

¹⁴ L.R.Q., c. A-19.1

Plan de conservation de site à exclure des ententes

Les articles 61, 62 et 63 du projet de loi prévoient l'établissement par le ministre d'un plan de conservation pour chaque site patrimonial déclaré, nouvelle appellation se substituant à celle d'arrondissement historique de la précédente loi. Ce plan existait déjà sous la Loi sur les biens culturels et portait le nom de plan de sauvegarde et de mise en valeur. Hors sauf erreur, jamais le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine ne s'est commis à cet égard.

Ce ministère s'est plutôt délesté de ses responsabilités par le biais d'une entente avec la Ville de Québec, avec les conséquences plus ou moins fâcheuses que l'on connaît. Peut-être devrait-on expressément soustraire ce plan de conservation des objets susceptibles d'ententes avec les municipalités au sens de l'alinéa 7° de l'article 78, afin de s'assurer justement que les orientations ministérielles et gouvernementales aient préséance sur les municipalités locales, régionales de comté et la communauté métropolitaine.

CONCLUSION

Ce projet de loi mérite d'être salué pour avoir effectué le passage de la notion assez restrictive de bien culturel à celle plus large, de bien, immeuble, site patrimonial matériel et immatériel, mettant ainsi le Québec au diapason des grandes réflexions et actions internationale en la matière.

S'il ne devait y avoir qu'une seule chose que les membres de la Commission de la Culture et de l'Éducation seraient inviter à prioriser du mémoire présenté par le Conseil de quartier du Vieux-Québec, Cap Blanc, Colline Parlementaire c'est à notre avis, de :

- saisir l'opportunité offerte d'amener sectoriellement les municipalités locales, régionales de comté et la communauté métropolitaine à s'approprier résolument les mécanismes de la *Loi sur le développement durable* et ses principes sous-jacents, notamment ceux de la prévention, de la précaution et surtout celui de la participation et de l'engagement citoyen à la définition d'une vision concertée du développement visant à assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique; De là découle tout le reste!

Certes, il y a des choses auxquelles nous tenons aussi, mais en second lieu, comme:

- reformuler certaines définitions ou expressions comme «menace réelle ou appréhendée» ou «dégradé de manière non négligeable» apparaissant au projet de loi et d'y inclure les concepts de «zone tampon» et de «percées visuelles». Ces précisions et ajouts devraient compléter les dispositifs de protections des biens patrimoniaux et faciliter de surcroît, l'interprétation devant les tribunaux en cas d'exercice des droits d'appel prévus sous le régime d'ordonnance municipal en matière d'identification, de citation, de protection, de mise en valeur d'un bien, immeuble ou site patrimonial matériel ou immatériel;

- consentir si non un droit d'appel au citoyen du moins, un droit de révision administrative et de requête effectif auprès du Conseil du patrimoine culturel, face aux décisions rendues par le Conseil local du patrimoine, (en l'occurrence la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec en ce qui concerne Québec, sauf, si on faisait droit à notre recommandation de confier cette tâche aux comités d'urbanisme des arrondissements) et le Conseil municipal en matière d'identification, de citation, de protection et de mise en valeur d'un bien patrimonial.
- l'importance pour le ministre de faire jouer d'abord la prévention, la précaution et la dissuasion auprès de certains propriétaires ou fiduciaires d'immeubles à caractère historique peu enclins par nature, au respect et la protection d'un bien patrimonial, avant de recourir aux dispositions du régime d'ordonnance pour les contraindre. En l'état actuel des imprécisions juridiques du projet de loi, les perspectives d'une condamnation pour outrage au tribunal, en cas de défaut d'un contrevenant, nous semblent plutôt théoriques.

Notre intervention écrite s'est faite sur la conviction que non seulement ceux qui habitent le Vieux-Québec, mais la collectivité québécoise dans son ensemble sont les gardiens et les fiduciaires de ce site patrimonial de l'Humanité qu'est le Vieux-Québec et qu'ensembles, il nous incombe de transmettre ce patrimoine aux générations futures dans des conditions meilleures que celles qui nous ont amenées à y habiter, résider ou à le fréquenter. Nous avons besoin de mécanismes législatifs pour y arriver et ce projet de loi, sous réserve des quelques modifications proposées, va dans le sens souhaité.

Québec, le 12 novembre 2010

Me Denis L'Anglais, président

Conseil de quartier Vieux-Québec, Cap Blanc, Colline Parlementaire constitué de :

- Sophie Aubry
- Benoît Bossé, vice-président
- Clarisse Dehont
- Michelle Doré
- Denis L'Anglais, président
- Margo Ménard
- Louis-Jean Rousseau
- Françoise Sorieul, secrétaire
- Anne Guérette (Membres du conseil municipal sans droit de vote)