



DROIT, MUNICIPALITÉS ET PATRIMOINE CULTUREL

NOUVEAUX POUVOIRS, NOUVEAUX REGARDS



Observatoire
du développement
de l'Outaouais



COMPTE RENDU D'ÉVÈNEMENT

Colloque « Droit, municipalités et patrimoine culturel : nouveaux pouvoirs, nouveaux regards »

Gatineau, 14 mars 2025

Sous l'organisation du professeur Charles Breton-Demeule (UQO)

FAITS SAILLANTS

Le colloque « Droit, municipalités et patrimoine culturel : nouveaux pouvoirs, nouveaux regards » a permis de traiter pour la **première fois dans un contexte académique** des pouvoirs juridiques municipaux relatifs à la protection du patrimoine culturel immobilier.

Tenu à Gatineau le 14 mars 2025, il a réuni un public d'une centaine de personnes en présentiel ainsi que douze personnes conférencières :

- **Nicolas Fontaine**, directeur des orientations de la gouvernance des affaires municipales (MAMH)
- **Me Julien Légaré-Turcotte**, avocat (Ville de Rimouski)
- **Me Anne-Sophie Doré**, avocate (UMQ)
- **Me Marc Tremblay**, avocat et associé principal (Deveau Dufour Mottet Avocats)
- **Me Annie Gaudreault**, avocate et directrice des Services juridiques (Ville de Gatineau)
- **Mathieu Dormaels**, professeur associé au département d'études urbaines et touristiques (UQAM)
- **Me Guillaume Desjardins**, avocat (Ville de Laval)
- **Me Stéphanie Garon**, avocate (contentieux du Procureur général du Québec)
- **Me Émilie Therrien**, avocate (HocheLab)
- **Me Charles Breton-Demeule**, professeur au Département de droit (UQO)
- **Claudine Déom**, professeure à la Faculté d'aménagement – École d'architecture (Université de Montréal)
- **Me Ghislain Otis**, professeur à la Faculté de droit – Section de droit civil (Université d'Ottawa)

Au terme de la journée, les échanges ont permis de faire ressortir **des constats prometteurs**, dont la nécessité de mettre sur pied des chantiers de recherche pour développer les connaissances sur la protection juridique du patrimoine culturel dans une perspective interdisciplinaire et d'apporter des modifications législatives afin de renforcer l'efficacité du régime de protection municipal.

TABLE DES MATIERES

Faits saillants	2
Mise en contexte	5
Ouverture et allocutions	5
Modération des thèmes	5

Thème 1 : Les règlements sur l'occupation et l'entretien 6

1 – Le processus de rédaction d'un règlement sur l'occupation et l'entretien en vertu de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	6
2 – Les pouvoirs sur l'occupation et l'entretien parallèles à ceux des articles 145.41 et s. de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	7
3 – Les défis d'application du règlement sur l'occupation et l'entretien	8

Thème 2 : Les règlements sur la démolition d'immeuble..... 9

1 – L'adoption d'un règlement sur la démolition d'immeuble.....	9
2 – La révision des décisions du comité de démolition.....	9
3 – Les enjeux pratiques de l'application d'un règlement de démolition	11

Thème 3 : La *Loi sur le patrimoine culturel* et les inventaires..... 12

1 – La contestation judiciaire de la décision d'insérer un immeuble à l'inventaire du patrimoine culturel de l'article 120 de la <i>Loi sur le patrimoine culturel</i>	12
2 – L'affaire 9263-7552 <i>Québec inc. c. Procureur général du Québec</i> : défis, implications et résultats de la judiciarisation d'un dossier en matière de protection du patrimoine culturel.....	13
3 – Les pouvoirs citoyens de protection et de conservation du patrimoine culturel	14

Thème 4 : L'aménagement du territoire et la protection juridique du patrimoine culturel immobilier 15

1 – La protection du patrimoine culturel, pouvoir politique ou fonction administrative?	15
2 – La conservation du patrimoine et l'adaptation aux impacts des changements climatiques.	16

3 – L'aménagement du territoire et l'obligation de consulter relative à la protection du patrimoine culturel autochtone.....	17
Mot de clôture	19
Conclusions et pistes de réflexion	19

MISE EN CONTEXTE

L'objectif du colloque « Droit, municipalités et patrimoine culturel : nouveaux pouvoirs, nouveaux regards » était de réunir des chercheurs et chercheuses, spécialistes, praticiens et praticiennes au sujet de la protection de la protection juridique du patrimoine culturel immobilier.

L'évènement visait à offrir de l'information juridique au grand public, à faire le point sur la mise en œuvre des modifications législatives apportées par la *Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions législatives* (LQ 2021, c. 10) et à avancer des pistes de recherche en droit municipal et de l'aménagement du territoire. Sa tenue a été rendue possible grâce au soutien financier du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) ainsi que du Fonds d'études notariales de la Chambre des notaires du Québec. Le professeur Charles Breton-Demeule remercie Séverine Thibaut-Côté et Antoine Deschamps pour leur aide à la retranscription des échanges de la journée et à la rédaction de ce document.

OUVERTURE ET ALLOCUTIONS

Murielle Laberge, rectrice de l'UQO

Suzanne Tremblay, députée de Hull (présente au nom du ministre de la Culture et des Communications, Mathieu Lacombe)

Maude Marquis-Bissonnette, mairesse de Gatineau

Julie Bourgault, directrice du Département de droit de l'UQO

MODÉRATION DES THÈMES

Thème 1 : Me Annie Gaudreault, avocate et directrice des Services juridiques (Ville de Gatineau)

Thème 2 : Me Amélie Binette, professeure au Département de droit (UQO)

Thème 3 : Lucie K. Morisset, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en patrimoine urbain et professeure au Département d'études urbaines et touristiques (UQAM)

Thème 4 : Guy Chiasson, professeur au Département des sciences sociales (UQO)

THÈME 1 : LES RÈGLEMENTS SUR L'OCCUPATION ET L'ENTRETIEN

1 – Le processus de rédaction d'un règlement sur l'occupation et l'entretien en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

Nicolas Fontaine, directeur des orientations et de la gouvernance municipales au sein du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, a fait la revue des modifications apportées au régime de l'occupation et de l'entretien des bâtiments par la *Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions législatives* (LQ 20221, c. 10). Il a détaillé les changements apportés par cette loi quant à l'adoption obligatoire d'un inventaire du patrimoine culturel immobilier par les MRC ainsi que l'adoption obligatoire d'un règlement sur l'occupation et l'entretien des bâtiments et d'un règlement sur le contrôle des démolitions par les municipalités locales. Il a également abordé le nouveau pouvoir de citation des MRC ainsi que le pouvoir des municipalités quant à la fixation du coût d'un loyer d'un immeuble classé, cité ou situé dans

un site patrimonial cité et de propriété municipale.

Nicolas Fontaine a résumé ces modifications en expliquant que la LAU a conféré un pouvoir réglementaire aux municipalités en matière patrimoniale. Il a fait remarquer que la définition d'immeuble patrimonial dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* produit des effets juridiques, notamment en créant une protection minimale pour les immeubles contenus dans l'inventaire des MRC.

En vertu des pouvoirs relatifs à l'occupation et à l'entretien, une municipalité peut exiger la réparation et la réfection des bâtiments patrimoniaux par un avis écrit. Si le propriétaire ne se conforme pas, la municipalité peut s'adresser aux tribunaux pour obtenir l'autorisation d'effectuer des réparations ou publier un avis de détérioration au registre foncier. Si l'immeuble est visé par un avis de détérioration et que le propriétaire n'effectue pas les travaux, la municipalité peut, sous réserve de certaines conditions, acquérir l'immeuble de gré à gré ou par expropriation. La loi prévoit maintenant spécifiquement qu'un immeuble patrimonial peut faire l'objet d'une telle acquisition.

Nicolas Fontaine est également revenu sur les dispositions pénales associées à ce régime, qui prévoient notamment des facteurs aggravants qui s'appuient sur le caractère patrimonial d'un immeuble. Il a terminé son

allocution en traitant des choix politiques des conseils municipaux quant au contenu du règlement. Les municipalités disposent en effet d'une certaine discrétion dans le degré de précision du règlement, notamment quant aux éléments physiques ou esthétiques soumis à l'obligation d'entretien, de même que dans la détermination des normes et des sanctions selon les types d'immeubles sur le territoire. Ces choix découlent d'un processus politique à l'échelle locale qui s'adosse aux priorités des collectivités locales.

2 – Les pouvoirs sur l'occupation et l'entretien parallèles à ceux des articles 145.41 et s. de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

Julien Légaré-Turcotte, avocat à la Ville de Rimouski, a abordé les différents recours à la disposition des municipalités pour assurer l'occupation et l'entretien des immeubles patrimoniaux sur leur territoire.

Il a d'abord fait état du pouvoir de l'article 231 de la LAU, qui offre aux municipalités la possibilité de s'adresser à la Cour supérieure pour assurer la réfection d'une construction qui a perdu plus de la moitié de sa valeur ou dont l'état peut mettre en danger des personnes. Lorsqu'il n'existe pas d'autres remèdes utiles, la Cour

supérieure peut ordonner la démolition d'une telle construction. Cette option a été privilégiée par les tribunaux dans certains dossiers, malgré le caractère patrimonial du bâtiment visé.

Me Légaré-Turcotte a également abordé la *Loi sur les compétences municipales* (art. 55-61). En vertu de cette loi, une municipalité peut adopter des règlements en matière de salubrité et de sécurité. Le règlement peut prévoir des peines, dans la mesure où elles sont raisonnables compte tenu de la gravité de l'infraction. En cas de non-respect, la municipalité peut donner des constats d'infraction. Si le propriétaire ne se conforme pas au règlement, la municipalité peut demander l'autorisation à la Cour supérieure d'effectuer les travaux aux frais du propriétaire. Dans le cas où le propriétaire ne paie pas, la municipalité peut saisir le bâtiment et le vendre en justice. Me Légaré-Turcotte a cependant souligné le risque qu'une municipalité soit financièrement perdante dans un tel processus, dans le cas où le coût des travaux serait plus élevé que la valeur foncière de l'immeuble.

Le conférencier a terminé en explorant les possibilités offertes par le pouvoir de taxation des municipalités, conféré par la *Loi sur les cités et villes* (art. 500.1). Celle-ci permet aux municipalités d'imposer des taxes directes par règlement. Le taux ou le montant de la taxe à payer peut être différent selon les parties du territoire et les immeubles. Me Légaré-Turcotte a

donné l'exemple de la Ville de Rimouski, qui a imposé une taxe supplémentaire pour les bâtiments inoccupés. Ce pouvoir - et son interprétation libérale par les tribunaux (*Lauzon-Foresterie (Fiducie) c. Municipalité de L'Ange-Gardien*, 2024 QCCA 506) - peut constituer une solution pour prévenir la dégradation d'immeubles patrimoniaux vacants.

3 – Les défis d'application du règlement sur l'occupation et l'entretien

Anne-Sophie Doré, avocate pour l'Union des municipalités du Québec (UMQ), a traité des questions relatives à la mise en œuvre lors de l'adoption d'un règlement municipal sur l'occupation et la conservation. Elle a d'abord mentionné que l'UMQ avait développé un guide pour orienter la réflexion des municipalités quant à la portée et l'application des règlements.

Elle a enchaîné en traitant de la nécessité de distinguer adéquatement les enjeux d'occupation et de conservation des enjeux de salubrité. La LAU confère un pouvoir réglementaire aux municipalités en matière d'occupation et d'entretien. Ce pouvoir et les modifications qui lui ont été apportées par le projet de loi 69 en 2021 visent d'abord l'entretien et la conservation des immeubles patrimoniaux.

Les pouvoirs relatifs à la salubrité ont quant à eux été ajoutés à la

Loi sur les compétences municipales en 2005. Ils visent plutôt l'intérieur des bâtiments et les questions d'hygiène. Me Doré a suggéré de séparer ces questions dans différents règlements. Cela permettrait de faciliter le travail des inspecteurs et des tribunaux, avec des outils précis. Cette distinction plus nette permet de définir des objectifs clairs et de mettre en place des sanctions adaptées.

La conférencière a aussi fait valoir la nécessité de tenir compte du contexte plus général des questions urbaines pour assurer la mise en œuvre du règlement. Au moment d'adopter un règlement, les municipalités doivent bien cibler les normes et les bâtiments sur lesquels elles veulent intervenir, dans le but d'avoir les moyens suffisants pour les mettre en œuvre par la suite. Me Doré a précisé l'importance d'articuler la mise en œuvre du règlement autour d'une politique de protection du patrimoine ainsi qu'à une stratégie immobilière et économique qui vise à donner une destination à ces immeubles.

Enfin, Me Doré est revenue sur la question de l'occupation transitoire. Selon elle, l'une des façons d'entretenir un bâtiment est d'abord de l'occuper. Cela permet de repérer les problèmes plus tôt et ainsi d'éviter une intervention plus complexe et tardive. Cette occupation transitoire doit être prise en compte dans la stratégie globale de mise en œuvre des règlements sur l'occupation et l'entretien. Cependant,

plusieurs normes prévues dans les codes relatifs aux bâtiments et à la construction peuvent entraver le processus. La conférencière a donné l'exemple de l'exigence relative au nombre d'issues extérieures, qui est parfois difficile à respecter dans le cas d'immeubles patrimoniaux.

THÈME 2 : LES RÈGLEMENTS SUR LA DÉMOLITION D'IMMEUBLES

1 – L'adoption d'un règlement sur la démolition d'immeuble

Marc Tremblay, avocat et associé principal chez Deveau Dufour Mottet Avocats, a débuté son allocution en s'interrogeant sur la possibilité que l'article 231 de la LAU constitue le talon d'Achille du régime de protection des bâtiments patrimoniaux mis en place par le législateur suivant l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions législatives*.

Me Tremblay a souligné que cette question est surtout susceptible de se poser lorsque la personne intéressée qui fait la demande est propriétaire du bâtiment. Il précise que le comportement du propriétaire n'est généralement pas pris en compte pour évaluer l'état de

vétusté de l'immeuble, ce qui peut parfois constituer un enjeu dans le cas où cet état de vétusté découle de la négligence volontaire d'un propriétaire.

Me Tremblay s'est interrogé sur la mise en œuvre du régime de l'occupation et de l'entretien au regard de cette interprétation jurisprudentielle. Selon lui, la Cour devrait tenir compte du caractère patrimonial d'un immeuble dans son analyse. Il s'est également interrogé sur la possibilité que les pouvoirs de la Cour soient limités à une ordonnance de réfection du bâtiment dans le cas d'un immeuble patrimonial, compte tenu des pouvoirs conférés par la LAU au comité de démolition et au conseil municipal. Me Tremblay a terminé sa conférence par une réflexion sur les possibles ajustements à la LAU en ce sens.

2 – La révision des décisions du comité de démolition

Annie Gaudreault, avocate et directrice des services juridiques de la Ville de Gatineau, a traité des décisions prises par le comité de démolition, en faisant valoir la « dimension fondamentalement sociale » de ce processus décisionnel.

En se fondant sur les enseignements de l'affaire *Mignault Perreault (Succession de) c. Hudson (Ville de)*, 2008 QCCS 5184, Me Gaudreault a rappelé que le comité de démolition doit respecter les règles

d'équité procédurale, qui comprennent le droit des parties de faire valoir leur point de vue, l'impartialité du comité et son obligation de motiver sa décision.

La conférencière a également expliqué le processus de révision de la décision du comité de démolition par le conseil municipal. Elle a rappelé que le terme « révision » avait été substitué au terme « appel » par le projet de loi 69. Le conseil municipal peut, d'office, adopter une résolution indiquant son intention de réviser une décision favorable du comité. Le conseil peut confirmer la décision, ou en rendre une autre, que le comité aurait pu prendre. Les critères de la loi ainsi que les règles d'équité procédurale doivent guider le conseil lors de sa révision.

Me Gaudreault s'est attardée plus longuement au contrôle judiciaire devant la Cour supérieure. Elle a d'abord rappelé que, suivant les principes de l'arrêt *Vavilov* (2019 CSC 65), le conseil municipal et le comité de démolition exercent des fonctions administratives et que la norme de contrôle de la décision raisonnable s'applique.

Me Gaudreault s'est ensuite penchée sur la décision *De Castris c. Ville de Baie-d'Urfé* (2023 QCCS 3887). Dans cette décision, les propriétaires ont acquis une maison détériorée, non patrimoniale, dans le but de la démolir. Les propriétaires ont institué un pourvoi en contrôle judiciaire devant la Cour supérieure pour contester la légalité de la

décision en révision du conseil refusant leur demande de démolition.

La Cour a conclu qu'il n'y avait pas eu violation de l'équité procédurale, puisque les demandeurs avaient eu l'occasion de présenter toutes leurs observations dans un document écrit, même s'ils n'avaient pas eu l'occasion de s'exprimer oralement.

Sur le fond, le jugement a cependant déterminé que les décisions du comité et du conseil étaient mal fondées. En effet, elles étaient appuyées sur un seul critère : la nécessité de démontrer que l'état de vétusté du bâtiment nécessitait sa démolition. Or, la LAU ne prévoit pas un tel critère, mais plusieurs autres, qui n'ont pas été pris en compte par le comité et le conseil dans le processus. La Cour a donc conclu au caractère déraisonnable de la décision puisque le comité a omis de considérer les critères prévus par la loi.

Suivant cet exemple, Me Gaudreault a terminé en rappelant l'importance de respecter les dispositions applicables de la LAU et l'obligation d'agir équitablement. Elle a évoqué l'importance d'adopter un langage clair et de faire preuve de transparence dans le processus décisionnel relatif à la démolition.

3 – Les enjeux pratiques de l'application d'un règlement de démolition

Mathieu Dormaels, professeur associé au département d'études urbaines et touristiques de l'UQAM ainsi que conseiller professionnel en patrimoine pour la Ville de Laval, a détaillé les actions réalisées par la Ville de Laval en matière de patrimoine. Celles-ci comprennent notamment l'adoption d'un règlement sur l'occupation et l'entretien, l'adoption d'un règlement sur le contrôle des démolitions et la réalisation d'un inventaire de 2 700 immeubles. Ces démarches s'ajoutent à l'adoption de règlements relatifs aux plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) qui concernent spécifiquement le patrimoine.

D'emblée, il a souligné que les règlements relatifs à la démolition et à l'occupation et l'entretien ne protègent pas nécessairement le patrimoine bâti. Selon lui, leur objectif est plutôt d'encadrer la gestion des immeubles patrimoniaux sur le territoire.

Concernant le règlement relatif à la démolition d'immeubles, il a indiqué que la Ville s'est dotée d'une procédure de démolition en 17 étapes. Toutes les informations ont été consignées dans un site web afin d'en faciliter l'accessibilité.

Relativement au règlement concernant l'occupation et l'entretien,

Mathieu Dormaels a indiqué que plusieurs concepts, tels que « vétusté » ou « délabrement », ne sont pas définis dans la loi. La Ville de Laval s'est assurée de les définir, par souci de clarté et pour que ces règlements évoluent en harmonie avec le reste du cadre réglementaire municipal.

Mathieu Dormaels a poursuivi sa conférence en abordant la question de la mise en œuvre des règlements. Il a mentionné que les règlements en matière d'occupation et d'entretien et de démolition ne visaient pas à imposer des contraintes supplémentaires aux propriétaires. Tant que ces derniers entretiennent bien leur bâtiment et qu'ils ne poursuivent pas l'objectif de le démolir, la loi ne leur impose pas de nouvelles charges ou contraintes.

Il a résumé les enjeux de l'application d'un règlement, qui renvoient à la complexité des procédures, à la compréhension du but de la réglementation par la population, à l'état très variable des différents bâtiments ainsi qu'au respect des conditions de délivrance de permis. Il a également traité des lacunes dans la formation des inspecteurs municipaux, qui ne possèdent pas forcément les outils pour évaluer la vétusté d'un bâtiment patrimonial.

Selon lui, une étape essentielle de la mise en œuvre des règlements consiste à identifier les bâtiments problématiques afin d'assurer un contrôle plus serré. Suivant ce constat, la Ville de Laval a

procédé à un inventaire du patrimoine vulnérable et a mis en place des outils d'évaluation pour assurer pour prévenir la dégradation des immeubles que contient cet inventaire.

THÈME 3 : LA LOI SUR LE PATRIMOINE CULTUREL ET LES INVENTAIRES

1 – La contestation judiciaire de la décision d'insérer un immeuble à l'inventaire du patrimoine culturel de l'article 120 de la *Loi sur le patrimoine culturel*

Me Guillaume Desjardins, avocat pour la Ville de Laval, a présenté une décision récente, *Lachapelle c. Ville de Laval* (2024 QCCS 3653), portant sur la contestation par une citoyenne de l'inclusion de son immeuble à l'inventaire patrimonial de la Ville de Laval. La demanderesse, insatisfaite de cette décision, avait intenté un pourvoi en contrôle judiciaire devant la Cour supérieure afin de faire retirer son immeuble de l'inventaire. Elle soutenait que l'ajout de sa propriété à l'inventaire était déraisonnable.

Me Desjardins a expliqué que cette contestation s'inscrivait dans le contexte des changements apportés par le projet de loi 69. En vertu de ce

nouveau cadre législatif, la Ville de Laval avait adopté un inventaire révisé de son patrimoine, dans lequel figurait l'immeuble de la demanderesse.

Selon la demanderesse, l'immeuble ne possédait aucune valeur patrimoniale, notamment en raison de modifications matérielles importantes qui auraient altéré son aspect architectural au fil des années. Elle alléguait que l'analyse de la Ville n'était pas conforme au [Guide pour la réalisation, la consignation et la diffusion d'un inventaire du patrimoine immobilier](#) publié par le ministère de la Culture et des Communications en 2022.

La Cour supérieure a conclu que la décision de la Ville était raisonnable. En se référant aux conclusions du jugement, Me Desjardins a rappelé que le tribunal qui analyse la raisonnable d'une décision municipale ne doit pas se demander si la Ville a pris la bonne décision, mais plutôt se questionner à savoir si la décision de la Ville était raisonnable, et ce, eu égard à la méthodologie de la Ville et à la documentation dont elle disposait lors de la prise de décision. Le tribunal conclut que la démarche de la Ville s'est appuyée sur un processus rigoureux et qu'elle a respecté les critères qu'elle s'est elle-même donnés.

La position de la Ville quant à l'inclusion de l'immeuble en litige à l'inventaire reposait sur des critères plus larges que la seule notion de valeur

architecturale. Elle a en effet pris en compte le contexte, l'âge et l'histoire, l'usage et l'authenticité de l'immeuble. Me Desjardins a précisé que le Guide pour la réalisation, la consignation et la diffusion d'un inventaire du patrimoine immobilier n'a pas de force juridique contraignante et qu'il sert plutôt de référence indicative dans l'exercice du pouvoir municipal relatif à l'inventaire.

Le conférencier a conclu en rappelant que les tribunaux accordent une grande déférence aux décisions prises par les conseils municipaux. L'affaire *Lachapelle c. Ville de Laval* en constitue une illustration.

2 – L'affaire 9263-7552 *Québec inc. c. Procureur général du Québec* : défis, implications et résultats de la judiciarisation d'un dossier en matière de protection du patrimoine culturel

Me Stéphanie Garon, avocate au contentieux du Procureur général du Québec depuis 2008, a présenté le dossier lié à l'ancien Monastère-des-Moniales-Dominicaines-de-Berthierville. Elle a mis en lumière les défis que pose la judiciarisation d'un processus de classement patrimonial, notamment lorsque la protection de l'immeuble se heurte à un projet de démolition déjà amorcé.

La question centrale dans cette affaire portait sur le caractère raisonnable du classement. En parallèle, le propriétaire réclamait également une compensation pour expropriation déguisée.

La Cour supérieure a jugé la décision de classement raisonnable. Me Garon a souligné que les règles d'équité procédurale avaient été respectées dans le processus décisionnel. De même, la décision de classer l'immeuble était raisonnable. Conformément à la *Loi sur le patrimoine culturel*, c'est d'abord l'intérêt public d'assurer la protection du patrimoine culturel qui fonde le pouvoir de classement. Ce statut n'est pas une récompense d'excellence relative à la valeur intrinsèque d'un immeuble, mais un mécanisme de protection fondé sur une appréciation ministérielle de l'intérêt public.

Quant au volet de l'expropriation déguisée, la Cour d'appel a confirmé le jugement de première instance, en précisant que la perte de valeur économique ne suffit pas à démontrer une expropriation déguisée s'il subsiste des usages raisonnables, ce qui a été démontré. Aux fins d'établir qu'une utilisation raisonnable de l'immeuble était possible malgré le classement, Me Garon a fourni une liste de projets de reconversion réussis de bâtiments religieux, démontrant que des options de développement restaient envisageables malgré le classement.

En conclusion, la conférencière a insisté sur les limites du processus judiciaire en matière de patrimoine. Malgré le jugement favorable, le monastère demeure dans le même état de dégradation qu'à la fin des travaux d'urgence. Elle a rappelé que le classement n'est pas une fin en soi : il implique une obligation de collaboration entre l'État et les propriétaires. Travailler ensemble, plutôt que recourir systématiquement aux tribunaux, demeure la voie la plus efficace pour préserver le patrimoine culturel au Québec.

3 – Les pouvoirs citoyens de protection et de conservation du patrimoine culturel

Me Émilie Therrien, avocate en droit immobilier et en droit de l'économie sociale, a présenté une conférence portant sur les formes citoyennes de mobilisation pour la protection et la conservation du patrimoine bâti, particulièrement en milieu urbain. Elle est actuellement co-directrice générale de HocheLab, un organisme à but non lucratif né d'une mobilisation citoyenne à Hochelaga-Maisonneuve visant à requalifier une église patrimoniale et qui se consacre aujourd'hui à l'acquisition de plex dans le but de les soustraire du marché spéculatif.

La conférence s'inscrivait dans une perspective citoyenne et sociale de la conservation du patrimoine. Me

Therrien a rappelé que certains bâtiments patrimoniaux, bien que non soumis à un statut de protection juridique, sont porteurs d'histoire locale et de mémoire collective. Elle a présenté un survol des structures juridiques permettant la mobilisation citoyenne, ainsi qu'une introduction à la fiducie d'utilité sociale comme structure juridique émergente de conservation.

Elle a illustré différents niveaux d'organisation citoyenne : les mobilisations non organisées, qui manquent souvent de structure; les mobilisations semi-organisées, en collaboration avec des municipalités ou des OBNL, qui facilitent l'accès aux ressources mais dépendent du contexte politique; et les mobilisations organisées, sous forme d'OBNL ou de coopératives, qui bénéficient d'un cadre structuré mais reposent sur le bénévolat et font face à la compétition du marché immobilier. Le temps, l'argent et la compétence technique demeurent les plus grands défis des personnes mobilisées.

Elle a ensuite présenté les outils juridiques de conservation, notamment les OBNL, les coopératives, et surtout la fiducie d'utilité sociale, prévue à l'article 1270 du *Code civil du Québec*. Elle en a souligné les avantages (flexibilité, pérennité, protection contre les changements de vocation) mais aussi les désavantages : faible reconnaissance institutionnelle, taxation foncière et difficulté d'accès au financement.

Me Therrien a insisté sur le soin à accorder à la rédaction de l'acte constitutif d'une fiducie perpétuelle, qui pourrait faire l'objet d'une interprétation judiciaire des décennies plus tard. Elle a mentionné que toute modification d'un tel acte nécessite un recours devant le tribunal. Elle a cité des exemples concrets de fiducies d'utilité sociale : Protec-Terre en agriculture, Écoquartier Louvain en habitation, et le Monastère des Augustines en matière de patrimoine religieux. Elle a aussi évoqué la possibilité d'obtenir le statut d'organisme de bienfaisance pour recevoir des dons.

En conclusion, Me Therrien a plaidé pour une reconnaissance législative plus claire de la fiducie d'utilité sociale et une meilleure intégration de cet outil dans les écosystèmes de financement et de subvention. Selon elle, malgré sa complexité, la fiducie demeure un outil durable pour préserver le patrimoine bâti dans une logique de gouvernance collective et de justice sociale.

THÈME 4 :

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA PROTECTION JURIDIQUE DU PATRIMOINE CULTUREL IMMOBILIER

1 – La protection du patrimoine culturel, pouvoir politique ou fonction administrative?

Me Charles Breton-Demeule, professeur au Département de droit de l'UQO, a abordé la question de la protection municipale du patrimoine culturel immobilier sous l'angle du droit administratif. Sa présentation portait plus particulièrement sur la qualification des actes municipaux et posait cette question centrale : la loi fait-elle de la protection du patrimoine culturel une obligation ou un choix politique? À travers cette réflexion, il a exploré la tension entre la mission administrative et la fonction politique des municipalités.

Les municipalités ont un double statut : elles sont à la fois des entités administratives décentralisées créées par la loi et des entités politiques administrées par des personnes élues. Lorsqu'ils agissent, les conseils municipaux sont donc redevables, selon

le contexte, à la fois envers l'État central et envers la population.

Me Breton-Demeule a souligné que cette tension se retrouve au cœur de l'analyse de la raisonnable d'une décision dans le contexte d'un pourvoi en contrôle judiciaire. Comme le souligne l'arrêt *Vavilov*, la raisonnable d'une décision s'évalue notamment au regard des contraintes juridiques et factuelles, qui incluent notamment le régime législatif applicable et les autres règles législatives ou de common law.

En matière de patrimoine culturel, comment ces contraintes sont-elles susceptibles d'influencer le contrôle judiciaire des décisions municipales? Me Breton-Demeule a traité de cette question en prenant l'exemple du régime relatif à la démolition d'immeubles. Depuis les modifications apportées en 2021, la LAU rend obligatoire l'adoption d'un règlement sur le contrôle des démolitions et le respect de garanties d'équité procédurale dans le processus décisionnel municipal. Tout en laissant une part de discrétion aux élus, le processus décisionnel est de plus en plus encadré, ce qui le rapproche sur certains aspects de l'exercice d'un pouvoir lié.

Même si les décisions du comité de démolition ne sont pas considérées comme quasi judiciaires, elles s'inscrivent aussi dans un contexte procédural plus exigeant pour les municipalités. L'analyse de la demande

de démolition relative à un immeuble patrimonial entraîne en effet la tenue d'une audition publique (art. 148.0.7 LAU), ce qui confère une garantie accrue d'équité procédurale pour les propriétaires et les tiers.

Me Breton-Demeule a conclu en abordant les effets prospectifs du nouveau cadre juridique en référant plus largement aux OGAT et au contenu obligatoire des outils de planification territoriale. Il estime que la protection du patrimoine ne constitue plus seulement un choix politique et qu'elle se dessine de plus en plus comme une responsabilité administrative de l'État décentralisé. Tout en conservant une composante politique, les actes municipaux relatifs à la protection juridique du patrimoine culturel apparaissent soumis au respect d'obligations législatives associées, par la LAU, à l'atteinte d'un objectif d'aménagement durable du territoire. Ce nouveau contexte est susceptible d'orienter l'exercice des pouvoirs discrétionnaires municipaux en faveur de la protection du patrimoine culturel et de modifier l'analyse de la raisonnable de cet exercice devant les tribunaux.

2 – La conservation du patrimoine et l'adaptation aux impacts des changements climatiques

Claudine Déom, professeure à la Faculté d'aménagement – École

d'architecture de l'Université de Montréal a présenté les résultats d'une recherche menée en 2024 pour Ouranos ([Synthèse des principaux enjeux, risques et pistes de solution pour adapter la conservation du patrimoine culturel bâti québécois aux impacts des changements climatiques](#)). Cette étude explore les enjeux de conservation et de gestion du patrimoine culturel bâti dans le contexte des changements climatiques.

La professeure Déom a rappelé que les changements climatiques font désormais partie intégrante de la réalité contemporaine du territoire québécois. Des événements tels que les feux de forêt, les inondations, les précipitations extrêmes, l'érosion des berges ou les cycles de gel-dégel ont déjà des effets concrets sur le patrimoine culturel.

Malgré l'importance de ce bouleversement, Claudine Déom a constaté que très peu de bâtiments patrimoniaux du Québec font l'objet de mesures d'adaptation aux changements climatiques. En l'absence de guides, de conseils techniques ou de lignes directrices adaptées au patrimoine bâti, les propriétaires ne disposent pas des outils nécessaires pour entretenir adéquatement ces bâtiments face aux changements climatiques. La recherche révèle également un manque de reconnaissance du patrimoine bâti dans les programmes d'aide et de subvention relatifs à l'adaptation aux changements climatiques.

La professeure Déom a aussi noté qu'il n'existe aucun mécanisme d'arbitrage clair pour déterminer quels bâtiments doivent être protégés, déplacés ou abandonnés, ce qui laisse présager des décisions difficiles à venir. Dans cette perspective, la professeure Déom a aussi abordé la nécessité de développer de nouvelles approches, notamment en anticipant la perte inévitable de certains bâtiments.

En conclusion, la conférencière a souligné la nécessité de considérer la conservation du patrimoine bâti comme une mesure d'atténuation des effets des changements climatiques. Elle a notamment rappelé l'importance d'adapter, d'entretenir et de préserver ce patrimoine plutôt que de simplement le remplacer.

3 – L'aménagement du territoire et l'obligation de consulter relative à la protection du patrimoine culturel autochtone

La conférence de **Me Ghislain Otis**, professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, portait sur un sujet encore peu exploré : la place du patrimoine culturel autochtone dans les pratiques municipales d'aménagement du territoire, ainsi que l'obligation de consultation qui peut en découler.

Le patrimoine culturel autochtone comprend les biens matériels

(objets, bâtiments, sites) et immatériels (chants, légendes, rites). Ce patrimoine est protégé par un cadre juridique complexe, notamment en raison du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Toutefois, l'arrêt *Kitkatla* (2002 CSC 31) a confirmé que les provinces peuvent adopter des lois visant la protection du patrimoine culturel autochtone.

Il existe également une protection constitutionnelle du patrimoine autochtone, enchâssée dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, lequel reconnaît notamment les droits ancestraux autochtones. Ces droits incluent l'accès à des lieux culturels importants, notamment des sites utilisés pour des rites, cérémonies ou sépultures.

La Cour suprême, notamment dans l'arrêt *Clyde River* (2017 CSC 40), a établi que lorsque le législateur confie des pouvoirs de consultation à un organisme de réglementation, la Couronne peut s'en remettre à cet organisme pour satisfaire l'obligation de consulter.

Partant de cet arrêt, le professeur Otis estime que les municipalités sont soumises à une obligation de consulter lorsqu'elles prennent des décisions susceptibles d'avoir un impact sur un droit ancestral établi ou apparent. Plus le projet envisagé est susceptible d'être préjudiciable, plus la consultation devra

être approfondie selon le principe de gradation obligationnelle.

Ignorer cette responsabilité représente un risque juridique pour les municipalités. Elles doivent donc travailler en collaboration avec les autorités gouvernementales pour respecter cette exigence de consultation.

En somme, le professeur Otis a indiqué que la protection du patrimoine culturel autochtone n'est pas uniquement associée à une compétence fédérale abstraite. Elle relève également des municipalités et exige d'elles une vigilance accrue en matière de droit constitutionnel.

MOT DE CLÔTURE

Luc Noppen, professeur au département d'études touristiques et urbaines de l'UQAM, a souligné que la protection du patrimoine culturel est susceptible d'être confrontée à plusieurs obstacles, comme l'illustrent les affaires *9263-7552 Québec inc. c. Procureur général du Québec* et *Lachapelle c. Ville de Laval* étudiées lors de la journée. Des solutions pour assurer sa protection sont néanmoins à portée de main, comme celle de reconnaître plus formellement un droit au patrimoine culturel.

La protection du patrimoine est désormais intégrée à l'administration municipale, alors qu'elle relevait jusque-là uniquement du ministère de la Culture et des Communications. Des changements à cette échelle devraient être apportés afin d'assurer sa protection de manière plus optimale. Entre autres, des mécanismes de régulation foncière sont souhaités pour diminuer la pression à la démolition et au redéveloppement qui est susceptible de viser les sites d'immeubles patrimoniaux. Il est aussi suggéré de soumettre les zones inondables à des règlements sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) afin de mieux gérer le patrimoine dans ces secteurs à risque

Le professeur Noppen a conclu en soulignant que le processus d'inventaire et de reconnaissance juridique de la dimension patrimoniale de plusieurs milliers d'immeubles sur le territoire québécois amène plusieurs défis. Pour les relever, il faut compter sur l'initiative, la formation, l'éducation et la diffusion des connaissances.

CONCLUSIONS ET PISTES DE RÉFLEXION

La tenue du colloque « Droit, patrimoine culturel et municipalités : nouveaux pouvoirs, nouveaux regards » a permis pour la première fois dans un contexte académique un échange pratique et théorique sur une question émergente, soit celle de la protection juridique municipale du patrimoine culturel immobilier. Les réflexions suscitées par la journée ouvrent la porte à une meilleure compréhension du droit et à des chantiers de recherche prometteurs.

À l'intersection du droit administratif, du droit municipal et du droit des biens, la protection juridique du patrimoine culturel évolue dans un contexte normatif vaste, dont le colloque a permis de faire ressortir le relief. Qualification juridique des biens patrimoniaux, limitations à l'exercice du droit de propriété, respect des règles de l'équité procédurale et contrôle judiciaire de l'action municipale : autant de facettes qui témoignent du caractère transversal du patrimoine culturel lorsqu'il est saisi par le droit.

Au-delà du cadre juridique, le patrimoine évolue également dans un contexte interdisciplinaire, dont la journée du 14 mars a permis de révéler, en partie, la cartographie. De plus en plus défini comme une dimension culturelle du territoire, le patrimoine ramène en somme à l'utilisation des milieux de vie et à leur devenir collectif. Les questions liées à l'adaptation aux changements climatiques et celles relatives à la reconnaissance et au respect des droits des premiers peuples y sont donc nécessairement liées.

Dans ce contexte, le droit apparaît comme un outil de régulation, qui permet à la fois de contrer les menaces qui pèsent sur le patrimoine, de protéger certaines parties du territoire au nom d'un intérêt culturel public, mais également d'opérer des arbitrages, au nom de différents bénéficiaires, lorsque des utilisations opposées ou concurrentes de ce même territoire sont susceptibles de mettre sa conservation en péril. L'idée d'un droit au patrimoine culturel se révèle alors comme une piste pour orienter la mise en œuvre du droit dans cet exercice de régulation, de protection, de conservation et d'arbitrage.

La journée du 14 mars a fait ressortir la nécessité de traiter la protection juridique du patrimoine culturel immobilier dans une perspective interdisciplinaire, qui convoque d'autres savoirs que le droit. Profondément sociale, la question du patrimoine ne peut en effet faire l'économie d'une compréhension plus large de son objet. Aux fins d'assurer le développement de ce champ de recherche, différentes propositions ont été soulevées par les participants et participantes. Elles résument les constats qui se dégagent de cette journée :

- Travailler à l'identification des menaces qui pèsent sur le patrimoine culturel immobilier et développer des connaissances sur les outils juridiques qui permettent de maîtriser ces menaces (règlements sur le contrôle de la démolition, l'occupation et l'entretien, les PIIA et la citation) et de conserver des immeubles patrimoniaux à long terme (fiducie d'utilité sociale);
- Développer un accès public élargi à l'information juridique relative au patrimoine culturel aux fins de mieux outiller les ministères, les municipalités, les propriétaires et la population dans sa protection et sa conservation;
- Apporter des modifications législatives à l'article 231 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, de manière à encadrer les pouvoirs d'ordonnance relatifs à la démolition d'un immeuble patrimonial.