

CHAPITRE 3

Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier

Audit de performance et observations
du commissaire au développement durable

Ministère de la Culture et des Communications

EN BREF

Le ministère de la Culture et des Communications (MCC) n'assume pas adéquatement ses responsabilités en matière de patrimoine immobilier et n'exerce pas le leadership attendu dans la résolution d'enjeux de sauvegarde qui existent depuis des décennies.

Notamment, il n'y a pas de stratégie d'intervention en matière de patrimoine immobilier, ce qui se répercute sur les activités du MCC. Les différents constats formulés dans ce rapport l'illustrent : ses interventions peuvent être insuffisantes (ex. : manque d'encadrement des municipalités ou d'initiatives pour assurer l'exemplarité de l'État) ou manquer de cohérence (ex. : traitement inégal des propositions de classement et des autorisations de travaux) ou encore être réactives (ex. : attente d'une proposition avant de classer un immeuble). Cette absence de stratégie peut aussi contribuer au manque d'adhésion de certains de ses partenaires.

CONSTATS

1

Il n'y a pas de stratégie d'intervention en matière de patrimoine immobilier, alors qu'une telle stratégie aiderait notamment le MCC à susciter l'adhésion collective et à résoudre des enjeux de sauvegarde qui existent depuis des décennies.

2

Le MCC encadre peu les actions des municipalités, alors qu'elles sont des acteurs incontournables en ce qui concerne la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier.

3

Le MCC ne détient pas l'information qui lui permettrait de bien intervenir sur le patrimoine immobilier québécois.

4

Le classement de biens patrimoniaux ne fait pas l'objet d'un traitement équitable et diligent par le MCC.

5

Le MCC n'offre pas aux propriétaires d'immeubles patrimoniaux les outils et le soutien appropriés pour leur permettre de bien orienter leurs interventions et d'assurer la conservation de ces immeubles.

6

L'État ne fait pas preuve d'exemplarité en matière de sauvegarde et de valorisation du patrimoine immobilier.

ÉQUIPE

Caroline Rivard

Directrice principale d'audit

Sébastien Simard

Directeur d'audit

Diane Couture

Julie Plante-Pilote

Maxime Lessard

Gordana Rimac

Angélique Thevenin

Philippe Turcot

SIGLES

CPCQ Conseil du patrimoine culturel du Québec

MCC Ministère de la Culture et des Communications

MRC Municipalité régionale de comté

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
Il n’y a pas de stratégie d’intervention en matière de patrimoine immobilier, alors qu’une telle stratégie aiderait notamment le MCC à susciter l’adhésion collective et à résoudre des enjeux de sauvegarde qui existent depuis des décennies.	12
Le MCC encadre peu les actions des municipalités, alors qu’elles sont des acteurs incontournables en ce qui concerne la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier.	19
Le MCC ne détient pas l’information qui lui permettrait de bien intervenir sur le patrimoine immobilier québécois.	24
Le classement de biens patrimoniaux ne fait pas l’objet d’un traitement équitable et diligent par le MCC.	28
Le MCC n’offre pas aux propriétaires d’immeubles patrimoniaux les outils et le soutien appropriés pour leur permettre de bien orienter leurs interventions et d’assurer la conservation de ces immeubles.	34
L’État ne fait pas preuve d’exemplarité en matière de sauvegarde et de valorisation du patrimoine immobilier.	40
Recommandations.	45
Observations du commissaire au développement durable	47
Commentaires de l’entité audité.	57
Renseignements additionnels.	61

MISE EN CONTEXTE

1 Constitué de biens inestimables et irremplaçables, le patrimoine immobilier d'une communauté et d'un peuple est partie intégrante de son identité culturelle et constitue un héritage légué aux générations futures. Il est donc important que sa sauvegarde et sa valorisation soient l'une des préoccupations de l'État.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 Le patrimoine immobilier fait face à des menaces continues, multiples et variées : dégradation naturelle, impact de l'activité humaine, pressions de nature économique, etc. Sans une volonté collective et gouvernementale de le sauvegarder, plusieurs biens ayant une valeur patrimoniale sont inévitablement détruits.

3 Le patrimoine immobilier est trop souvent perçu comme un fardeau lié par exemple au coût d'entretien plus important des bâtiments protégés, à la complexité de la modification de leur vocation ou à la limitation de la densité qu'ils engendrent en zone urbaine. Pourtant, dans les faits, ce patrimoine peut constituer un levier de développement économique et touristique, et un instrument de revitalisation de certains milieux. De plus, le patrimoine immobilier devrait faire partie de notre prise de conscience environnementale, comme en témoigne le commissaire au développement durable dans une section de ce rapport.

4 Enfin, deux rapports importants ont adressé des recommandations au ministère de la Culture et des Communications (MCC) concernant notamment la collaboration entre les différents acteurs du patrimoine, les responsabilités de chacun, l'exemplarité de l'État, la qualité des inventaires du MCC et la sensibilisation à la sauvegarde du patrimoine des élus et des citoyens : le rapport Arpin, paru en 2000 (*Notre patrimoine, un présent du passé*), et le rapport Courchesne-Corbo, paru en 2016 (*Le patrimoine culturel québécois : un héritage collectif à inscrire dans la modernité*).

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

5 Notre audit avait pour objectif de déterminer si les interventions du MCC permettent d'atteindre, de façon efficace et efficiente, les quatre objectifs de la *Loi sur le patrimoine culturel*, soit assurer la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission du patrimoine immobilier, aussi appelé « patrimoine bâti ».



6 Nos travaux ont principalement été réalisés auprès du MCC, mais différents acteurs qui participent de près ou de loin à la sauvegarde et à la valorisation du patrimoine ont aussi été rencontrés ou consultés. Nous avons notamment sondé 105 municipalités, dont 60 ont répondu à notre questionnaire. La période de novembre 2012 à mars 2020 a fait l'objet de notre audit. Toutefois, certains de nos travaux ont pu avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

7 L'objectif de l'audit, la portée de nos travaux et un sommaire de notre sondage auprès des municipalités sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Sauvegarde et valorisation

Pour les fins du présent rapport, la sauvegarde réfère aux objectifs de connaissance, de protection et de transmission, alors que la valorisation renvoie à la mise en valeur.

Patrimoine immobilier

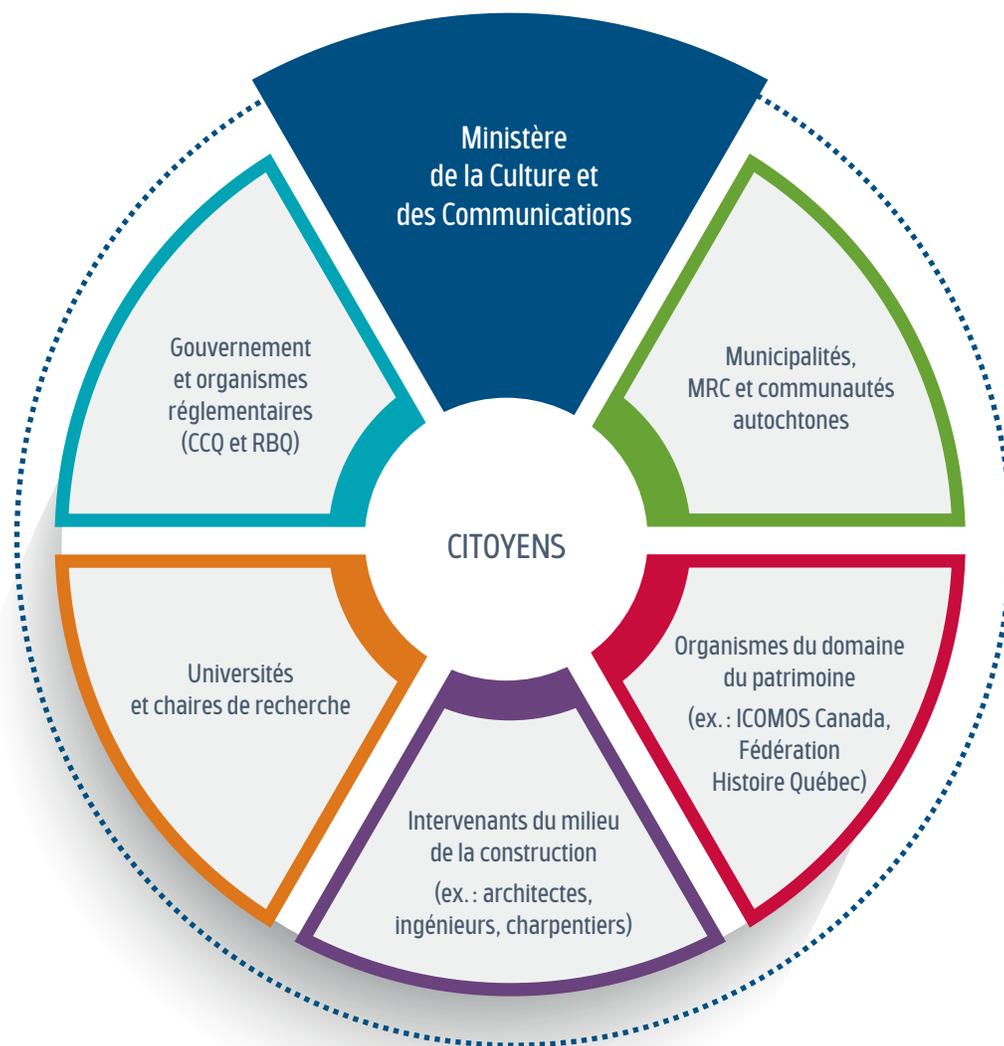
8 Depuis le début des années 1900, la législation québécoise prévoit la protection de certains éléments du patrimoine culturel. Au fil du temps, des modifications importantes ont été apportées à la loi ; les plus récentes l'ont été avec l'adoption de la *Loi sur le patrimoine culturel* en 2011. Cette loi, entrée en vigueur en 2012, précise les éléments dont est constitué le patrimoine culturel. La figure 1 illustre comment le MCC classe ces différents éléments.

FIGURE 1 Éléments constituant le patrimoine culturel selon le MCC



9 La figure 2 montre les divers acteurs participant à la connaissance, à la protection, à la mise en valeur ou à la transmission du patrimoine immobilier. Comme il est illustré, le MCC doit être le chef d'orchestre des interventions.

FIGURE 2 Acteurs œuvrant à la sauvegarde du patrimoine immobilier



- CCQ Commission de la construction du Québec
- ICOMOS Conseil international des monuments et des sites
- MRC Municipalité régionale de comté
- RBQ Régie du bâtiment du Québec

10 Les citoyens sont au cœur des interventions permettant la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission du patrimoine immobilier, puisque ce sont ultimement pour eux et par eux que s'exerce une part considérable de ces interventions.

11 D'une part, les citoyens établissent collectivement ce qui est représentatif de leur patrimoine, notamment par l'attachement qu'ils expriment envers certains immeubles éveillant leur sentiment d'appartenance ou jouant un rôle à l'égard de leur identité culturelle (c'est l'« adhésion collective »). D'autre part, l'attribution d'un statut légal à un bien immobilier impose certaines obligations aux citoyens qui en sont propriétaires, dont la nécessité d'une approbation avant de réaliser certains types de travaux, mais peut également leur permettre de profiter de certaines compensations, dont une aide financière à la restauration.

12 Le MCC est pour sa part le chef d'orchestre des interventions, puisqu'il est responsable de l'application de la *Loi sur le patrimoine culturel*. Ses responsabilités à cet égard et celles de certains de ses principaux partenaires sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Statuts légaux accordés au patrimoine immobilier

13 La *Loi sur le patrimoine culturel* définit des statuts légaux qui peuvent être attribués aux éléments du patrimoine culturel afin de les protéger et de les mettre en valeur. Elle alloue notamment les pouvoirs nécessaires au ministre pour classer un bien immobilier ayant un intérêt patrimonial. Elle offre aussi aux municipalités la possibilité d'accorder un statut légal de citation aux biens immobiliers présentant un intérêt patrimonial qui sont situés sur leur territoire.

14 Les principaux statuts légaux, ainsi que le nombre d'immeubles et de sites patrimoniaux bénéficiant actuellement de ces statuts sont présentés ci-après.

Statut légal	Bien immobilier visé	Responsable de l'attribution du statut	Protection standard applicable	Nombre de statuts accordés ¹
Site patrimonial déclaré	Territoire (ex. : Île d'Orléans)	Gouvernement du Québec	Extérieure	13
Site patrimonial classé	Lieu ou ensemble d'immeubles (ex. : village historique de Val-Jalbert)	MCC	Extérieure	82
Site patrimonial cité	Lieu ou ensemble d'immeubles (ex. : îlot religieux de L'Isle-Verte)	Municipalités et communautés autochtones	Extérieure	248
Immeuble classé ²	Immeuble (ex. : édifice Ernest-Cormier)	MCC	Extérieure et intérieure	585
Immeuble cité	Immeuble (ex. : basilique de Sainte-Anne-de-Beaupré)	Municipalités et communautés autochtones	Extérieure	845

1. Il s'agit du nombre de statuts légaux ayant été accordés en date du 30 novembre 2019.

2. Un immeuble classé peut bénéficier d'une aire de protection délimitée par le ministre, soit une aire autour de l'immeuble qui aide à préserver la valeur patrimoniale de cet immeuble.

15 De plus amples renseignements sur les obligations des propriétaires selon le statut légal de leur bien sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

16 La loi exige que tous les éléments du patrimoine ayant un statut légal soient inscrits dans un registre, actuellement désigné sous le nom de Registre du patrimoine culturel, lequel doit contenir une description suffisante du bien. Le MCC a aussi rendu accessible le Répertoire du patrimoine culturel du Québec en 2012. Il s'agit d'un outil de diffusion, accessible en ligne, qui présente non seulement les biens inscrits dans le registre, mais également des milliers d'éléments patrimoniaux sans statut légal répertoriés à la suite d'inventaires réalisés par le MCC ou ses partenaires.

CONSTAT 1

Il n'y a pas de stratégie d'intervention en matière de patrimoine immobilier, alors qu'une telle stratégie aiderait notamment le MCC à susciter l'adhésion collective et à résoudre des enjeux de sauvegarde qui existent depuis des décennies.

Qu'avons-nous constaté ?

17 Le MCC n'a pas établi de vision du patrimoine immobilier et ne s'est pas positionné quant aux résultats à atteindre en termes de connaissance, de protection, de mise en valeur et de transmission de ce patrimoine aux générations futures.

18 La seule position qu'il a prise consiste à classer seulement les immeubles auxquels il attribue un « intérêt national », en laissant aux villes et aux municipalités la responsabilité du patrimoine immobilier qui, selon lui, présente un intérêt régional ou local. Or, la notion d'intérêt national n'est pas définie, et cette position du MCC n'a pas été communiquée ni expliquée adéquatement, bien qu'il s'agisse d'un choix crucial au regard de la sauvegarde des immeubles patrimoniaux.

19 Le MCC ne réalise pas de veille afin d'actualiser ses connaissances en patrimoine et d'adapter ses interventions, le cas échéant.

20 Il n'a pas non plus entrepris les démarches nécessaires pour promouvoir le patrimoine comme un actif important de notre société ni pour sensibiliser les citoyens et l'ensemble des acteurs du milieu à sa valeur inestimable et irremplaçable.

Pourquoi ce constat est-il important ?

21 La notion de patrimoine varie en fonction de divers facteurs, soit selon les époques, les lieux et les champs d'intérêt antérieurs et actuels. Tout en étant constitué d'éléments du passé ou du présent, le patrimoine immobilier peut par exemple prendre en compte l'architecture d'une époque, l'emplacement d'un bien sur le territoire ou l'histoire rattachée à un lieu. Puisque toutes les définitions peuvent se défendre, l'absence d'une vision bien définie peut donner lieu à des actions incohérentes. De plus, le MCC ne peut parvenir à lui seul à assurer pleinement la sauvegarde du patrimoine ; il doit compter sur la collaboration de plusieurs partenaires, tels les autres ministères et organismes publics, les municipalités et les organismes du domaine du patrimoine. Dans ce contexte, la communication d'une vision claire et de résultats à atteindre, intégrée dans une stratégie d'intervention, s'avère incontournable pour assurer la concertation et la cohérence, tant au sein du MCC qu'avec ses partenaires.

22 Des efforts d'information et de sensibilisation sont également essentiels pour susciter l'adhésion collective à la sauvegarde du patrimoine comme projet de société. Il paraît en outre primordial que le MCC informe clairement les municipalités du fait qu'il s'en remet à elles pour la protection des immeubles qui, selon lui, ne présentent pas d'intérêt national, mais peuvent avoir un intérêt régional ou local.

23 L'absence d'une stratégie d'intervention se répercute aussi sur la gestion du MCC ; les différents constats formulés dans ce rapport en sont une illustration. Cette absence peut contribuer par ailleurs au laisser-faire observé chez des partenaires, qui ne se sentent pas suffisamment interpellés.

Ce qui appuie notre constat

Absence de vision et de résultats à atteindre

24 Le MCC n'a pas défini sa vision en matière de patrimoine immobilier, à savoir ce que le Québec d'aujourd'hui souhaite connaître et, le cas échéant, transmettre comme reflet de son identité aux générations futures, et comment y parvenir. En effet, aucun énoncé de cette nature ne figure dans les documents diffusés par le MCC, que ce soit dans ses récents plans stratégiques ou dans la dernière politique culturelle du Québec publiée en 2018.

25 Le rapport Courchesne-Corbo¹, soumis au ministre de la Culture et des Communications en octobre 2016, recommandait la formulation explicite d'une vision du patrimoine immobilier et l'inclusion de cette vision dans la politique culturelle du Québec. Seize ans plus tôt, le rapport Arpin soulevait déjà une lacune liée à la vision du MCC.

1. Le rapport Courchesne-Corbo a été réalisé à la demande de la ministre de la Culture et des Communications dans le cadre de l'élaboration de la politique culturelle du Québec qui a été publiée en 2018.

26 Les réponses que nous avons obtenues des municipalités sondées démontrent qu'effectivement aucune vision précise ne leur a été communiquée concernant le patrimoine immobilier (voir la section Renseignements additionnels pour plus de détails). Le son de cloche est le même du côté de différents professionnels du MCC, et ce, autant à la direction générale du patrimoine que dans les directions régionales.

27 Le MCC n'a pas non plus déterminé les priorités d'action gouvernementales pour résoudre les divers enjeux qui perdurent. En effet, des lacunes observées lors de notre audit ont été portées à l'attention du MCC par le passé. La politique culturelle du Québec de 1992 en soulevait déjà certaines, qui sont toujours d'actualité 25 ans plus tard.

Exemples d'enjeux actuels déjà soulevés dans la politique culturelle du Québec publiée en 1992

- [...] le réflexe de protéger le patrimoine a longtemps été lié à l'approche d'une menace.
- Il semble que dans ce domaine, l'histoire se répète ; il a fallu perdre certains des plus beaux exemples de l'architecture du XIX^e siècle, ici comme ailleurs, pour que la conscience de leur importance se développe [...].
- Le gouvernement entend soutenir davantage le rôle des municipalités et des organismes œuvrant dans le domaine du patrimoine et il privilégie un patrimoine intégré à la vie des collectivités.
- L'utilisation d'un bien représente la meilleure façon de le garder, d'en sauvegarder le sens, et de le transmettre de nouveau, en bon état.
- Le classement par l'État n'est plus le seul moyen de conserver une œuvre ou un bien. Sa restauration, son utilisation, sa mise en valeur et sa diffusion constituent, dans bien des cas, une avenue plus prometteuse à cet égard.

28 Le Plan d'action gouvernemental en culture 2018-2023 accompagnant la dernière politique culturelle du Québec, publiée en 2018, propose des actions porteuses relatives à certains enjeux de patrimoine immobilier. Néanmoins, les démarches prévues par le MCC s'avèrent en général insuffisantes pour engendrer des changements structurants.

29 Une belle illustration de cela concerne l'enjeu du maintien de l'expertise des métiers traditionnels et de l'accès des artisans aux chantiers de construction qui est restreint par la réglementation. Cette problématique, qui fragilise les interventions de protection et de restauration d'immeubles patrimoniaux, est documentée et dénoncée depuis de nombreuses années. Aujourd'hui, certains métiers traditionnels dans le domaine du bâtiment sont menacés de disparaître au Québec faute de relève et de formation.

Exemple de démarche ministérielle insuffisante pour engendrer des changements structurants

Actions prévues dans le Plan d'action gouvernemental en culture 2018-2023

Obtention d'une reconnaissance des métiers traditionnels dans le domaine du bâtiment par l'industrie de la construction et élaboration d'un programme de formation pour assurer la transmission des savoir-faire liés au patrimoine bâti.

Démarche ministérielle

Ajout d'un volet patrimonial à l'étude sectorielle du domaine des métiers d'art réalisée dans le cadre d'une autre action prévue dans le plan d'action.

Nos conclusions

- Deux études ayant dressé un portrait de la situation des métiers traditionnels dans le domaine du bâtiment ont déjà été financées par le MCC en 1994 et en 2011. Ces efforts n'ont toutefois mené à aucune initiative structurante, et la situation ne s'est manifestement pas améliorée.
- Le MCC n'a attribué aucune ressource financière et n'a prévu aucune autre démarche dans le cadre de cette action pour les deux prochaines années.
- En date de février 2020, le MCC n'a toujours pas identifié les métiers et les savoir-faire qu'il désire transmettre dans le cadre du programme de formation.
- Certains organismes du milieu, notamment le Conseil des métiers d'art du Québec, ont amorcé des démarches afin de corriger les enjeux réglementaires. Ces initiatives ne bénéficiaient toutefois pas de l'appui du MCC au moment de réaliser nos travaux.

30 En ce qui a trait au Plan stratégique 2019-2023 du MCC, publié en décembre 2019, deux des objectifs sont spécifiques au patrimoine immobilier : l'un concerne le soutien financier relatif à la requalification des immeubles à caractère religieux, l'autre porte sur l'appui au milieu municipal pour la préservation du patrimoine. Ces objectifs veulent résoudre des problèmes importants, mais leurs cibles demeurent modestes. Il est d'ailleurs trop tôt pour être en mesure de juger des résultats atteints.

Intérêt national : notion non définie et position mal communiquée

31 De 1922 à 1963, la loi prévoyait la possibilité de classer les éléments présentant un « intérêt national ». Cette notion d'intérêt national a toutefois été retirée de la loi en 1963. Depuis 1972, la loi réfère à un bien patrimonial qui présente un **intérêt public**, sans catégorisation particulière de cet intérêt. L'évolution de la notion d'intérêt dans les diverses lois visant la protection du patrimoine depuis 1922 est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Extrait de la Loi sur le patrimoine culturel

Le ministre peut, après avoir pris l'avis du Conseil [du patrimoine culturel du Québec], classer en tout ou en partie tout bien patrimonial dont la connaissance, la protection, la mise en valeur ou la transmission présente un **intérêt public**.

32 En pratique cependant, l'évolution de la notion d'intérêt national vers celle d'intérêt public ne s'est pas traduite par un véritable changement dans le mode d'intervention du MCC. Le fait que le MCC se réfère à la notion d'intérêt national d'un immeuble pour circonscrire sa responsabilité et laisser aux municipalités la responsabilité du patrimoine qui, selon lui, présente un intérêt régional ou local, tout en ne définissant pas en quoi cela consiste, laisse beaucoup de place à l'interprétation. Ce manquement a d'ailleurs déjà été signalé en 2000 dans le rapport Arpin. L'existence de critères précis ou d'une méthodologie rigoureuse pour établir l'intérêt national d'un immeuble limiterait le risque de décisions de classement arbitraires. Cela guiderait aussi les différents partenaires du MCC, y compris les municipalités, vers une meilleure compréhension et une meilleure prise de décision concernant la sauvegarde du patrimoine.

Interventions du Conseil du patrimoine culturel du Québec

Le Conseil du patrimoine culturel du Québec (CPCQ) est un organisme consultatif qui notamment conseille le ministre en matière de sauvegarde du patrimoine. Il lui fournit par exemple son avis sur les propositions de classement de bien patrimonial après la publication de l'avis d'intention de classement. Le CPCQ s'est doté en février 2017 d'un cadre d'analyse de l'intérêt national d'un bien immobilier. Le MCC, qui est au courant de l'existence de ce cadre d'analyse, ne l'a toutefois jamais évalué en vue de s'en inspirer pour son propre processus d'analyse.

33 Le MCC n'a pas non plus informé convenablement les municipalités de sa décision d'axer ses efforts de protection du patrimoine sur les biens immobiliers qui, selon lui, présentent un intérêt national. Par exemple, il n'en est nullement fait mention dans :

- la politique culturelle du Québec de 2018 ;
- les plans stratégiques du MCC pour les périodes 2018-2021 et 2019-2023 ;
- le site Web du MCC ;
- les différentes publications et guides du MCC destinés aux municipalités.

34 En fait, depuis l'adoption de la *Loi sur le patrimoine culturel*, en 2011, une seule lettre a été transmise à l'ensemble des municipalités en 2016, pour les informer brièvement de la position du MCC, et ce, sans motifs à l'appui. Au fil des ans, un rappel a été fait auprès de quelques municipalités seulement, lors d'interventions sporadiques. Ce n'est que tout récemment que la position du ministère a été diffusée publiquement. En conséquence, cette position ainsi que les répercussions de celle-ci s'avèrent méconnues.

35 Le sondage que nous avons réalisé auprès des municipalités confirme d'ailleurs cette méconnaissance de la position du MCC de s'occuper uniquement du classement des immeubles présentant un intérêt national. En effet, lorsqu'il est question de protection et de mise en valeur du patrimoine immobilier, plus de 65% des municipalités précisent ne faire aucune distinction en fonction de l'intérêt local, régional ou national de ce patrimoine.

36 Par ailleurs, lorsque le MCC refuse le classement parce qu'il juge que l'immeuble présente un intérêt régional ou local plutôt que national, l'information appuyant ses conclusions n'est pas transmise à la municipalité où se situe le bâtiment. Cette simple démarche serait pourtant bénéfique pour :

- sensibiliser les municipalités et enrichir leurs connaissances à l'égard du patrimoine ;
- assister les municipalités dans l'identification des biens patrimoniaux et dans leur planification urbanistique.

Peu de développement des connaissances et de promotion

37 Le MCC n'a pas de processus de veille structuré. Il n'alloue pas de ressources spécifiques à la surveillance et au traitement de l'information sur la sauvegarde et la valorisation du patrimoine, afin d'être au fait des nouvelles connaissances et pratiques développées ailleurs (ex. : autres méthodologies d'évaluation du patrimoine, nouvelles possibilités de documenter l'étude des caractéristiques d'un bien, réussites exemplaires) et de les intégrer dans sa réflexion et ses pratiques. À travers les années, il n'a réalisé que quelques recherches ponctuelles.

38 Cette absence de veille structurée le prive également d'une information utile qui lui permettrait de présenter le patrimoine comme un actif de la société québécoise. D'ailleurs, le MCC n'a pas de stratégie de communication pour faire la promotion du patrimoine immobilier comme outil de revitalisation urbaine ou facteur de développement économique, touristique et durable. La diffusion de ce genre d'information auprès de la population et des différents acteurs du patrimoine est d'autant plus importante qu'il est établi que le patrimoine bâti est souvent perçu comme une contrainte ou un fardeau (coûts plus importants des travaux, délais d'autorisation, mesures coercitives, etc.).

39 Le MCC est, de plus, rarement à l'origine d'initiatives d'échanges et de partenariats entre les citoyens et les acteurs du milieu, alors que de telles initiatives permettraient une compréhension commune des enjeux et un partage des expériences réussies.

40 Par ailleurs, le MCC fait peu de sensibilisation sur la valeur inestimable et irremplaçable du patrimoine auprès des différents acteurs du milieu. Par exemple, aucune démarche particulière n'est prévue afin de sensibiliser les propriétaires d'immeubles classés ou situés sur un site patrimonial à l'importance des entretiens préventifs.

41 Ce n'est que dans le cadre de son processus d'inspection que le MCC a introduit l'objectif d'établir de bonnes relations avec les propriétaires de biens immobiliers classés afin de les sensibiliser à la loi. Or, l'inspection est avant tout une activité de nature coercitive selon la *Loi sur le patrimoine culturel* : il est donc paradoxal d'en faire la seule avenue pour tenter de sensibiliser les propriétaires. Nos travaux montrent d'ailleurs qu'au final, les actions entreprises divergent considérablement selon les inspecteurs, notamment lorsque l'inspection révèle un entretien déficient : certains inspecteurs disent privilégier les discussions avec les propriétaires, d'autres remettent des avis d'infraction et d'autres encore disent n'entreprendre aucune action particulière.

42 Sans information sur la valeur du patrimoine et sans sensibilisation à l'importance de sa protection, l'adhésion collective fait défaut et plusieurs immeubles d'intérêt seront inévitablement perdus. L'entretien déficient de certains immeubles patrimoniaux ainsi que les multiples démolitions survenues, notamment le phénomène de « démolition par abandon », l'illustrent bien.

Démolition par abandon

La détérioration importante de l'état d'un immeuble patrimonial due à un mauvais entretien peut mener à sa démolition. Prenons comme exemple le moulin du Gouffre situé à Baie-Saint-Paul, reconstruit vers 1828 après un incendie et classé en 1965, qui a vu la majeure partie de sa structure s'effondrer à la fin des années 2000.



Photo : Pierre Rochette, 2018.

CONSTAT 2

Le MCC encadre peu les actions des municipalités, alors qu'elles sont des acteurs incontournables en ce qui concerne la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier.

Qu'avons-nous constaté ?

43 Le MCC n'a pas convenu avec les municipalités de ce qui devait être mis en place pour l'appuyer dans ses responsabilités légales de sauvegarde du patrimoine bâti. Il n'a pas non plus pris d'initiatives pour les accompagner : il intervient principalement sur demande de ces dernières.

44 De plus, malgré la nécessaire collaboration qu'il doit obtenir des municipalités en matière de protection du patrimoine, le MCC n'a mis en place aucun mécanisme de suivi de leurs interventions.

Pourquoi ce constat est-il important ?

45 La *Loi sur le patrimoine culturel* alloue des pouvoirs importants aux municipalités en termes de protection du patrimoine immobilier. Cependant, elle ne leur alloue aucune obligation légale en la matière.

46 Par ailleurs, le principal revenu des municipalités provient de l'impôt foncier². Ces dernières peuvent donc être enclines à autoriser la démolition d'un immeuble pour le remplacer par un bâtiment avec un potentiel de taxation supérieur, malgré son intérêt patrimonial et sans évaluer les bénéfices de le sauvegarder.

2. Selon les dernières données publiées par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, l'impôt foncier constituait environ 60 % du revenu des municipalités en 2017. Pour fin de calcul de l'impôt foncier, nous avons inclus les taxes foncières ainsi que les compensations tenant lieu de taxes.

47 Un partenariat structuré, un accompagnement soutenu et un certain suivi sont nécessaires afin de rallier les municipalités et de les guider dans l'atteinte d'un objectif commun. Cela est d'autant plus important que :

- le MCC a établi qu'il laissait la protection d'une part importante du patrimoine immobilier aux municipalités, en classant uniquement des immeubles ayant un intérêt national (voir le constat 1) ;
- plusieurs municipalités considèrent qu'elles n'ont pas l'expertise suffisante pour intervenir dans le domaine du patrimoine immobilier (voir les résultats de notre sondage auprès des municipalités dans les Renseignements additionnels).

Ce qui appuie notre constat

48 Le MCC n'a pas fait les démarches suffisantes auprès des municipalités pour entraîner des changements structurants. Ainsi, il :

- n'a pas instauré de processus de concertation ni défini la manière dont les municipalités doivent l'appuyer dans ses responsabilités ;
- fournit peu de soutien aux municipalités dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont accordés par la *Loi sur le patrimoine culturel*.

49 Au cours des dernières années, le MCC a principalement :

- publié quelques guides, notamment le *Guide de l'aménagement du territoire*, en 2008, et le guide *Territoire hérité, habité, légué – L'aménagement culturel du territoire*, en 2017 ;
- inscrit dans son plan stratégique 2018-2021 l'objectif de jouer un rôle-conseil pour l'aménagement culturel du territoire en accompagnant 100 % des MRC et des communautés métropolitaines d'ici le 31 mars 2021.

50 La principale action envisagée pour atteindre cet objectif était d'offrir une présentation aux MRC. L'énergie déployée par les directions régionales pour offrir cette présentation a été inégale. Après plus d'un an d'application du plan stratégique 2018-2021 :

- aucune présentation n'avait encore été offerte dans 8 des 17 régions du Québec ;
- aucun bilan n'est actuellement prévu afin d'évaluer l'efficacité de cette action.

51 De plus, la portée de cet objectif a été limitée aux MRC, alors que les municipalités peuvent jouer un rôle important. Enfin, le MCC n'a pas reconduit cet objectif dans son nouveau plan stratégique 2019-2023.

52 Tout récemment, en décembre 2019, le MCC a mis en œuvre un programme visant l'embauche et le maintien en fonction dans les municipalités et les MRC d'agents de développement en patrimoine immobilier. Ce programme aux visées louables est toutefois temporaire et se limite à une période de trois ans, ce qui obligera celles-ci à chercher de nouvelles sources de financement pour le maintien en poste de ces professionnels par la suite. Le réalisme et l'efficacité du programme dans sa forme actuelle sont par ailleurs plus qu'incertains. En effet, le MCC l'a adopté sans analyser préalablement sa faisabilité. Par exemple, il n'a pas défini les compétences requises compte tenu de la spécificité de l'expertise demandée ni évalué la disponibilité réelle de ressources pouvant pourvoir ce type de postes.

53 Mis à part cet objectif qu'il s'est fixé en 2018, le MCC n'a soumis aucune orientation précise à ses directions régionales sur la sensibilisation et l'accompagnement à déployer auprès des municipalités. Également, il n'obtient aucune reddition de comptes sur les activités des directions régionales qui lui permettrait de déceler les déficiences d'intervention existant sur le territoire et d'apporter les améliorations souhaitables.

54 La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* offre des outils de planification et de réglementation intéressants pour la prise en charge du patrimoine. Le MCC ne possède cependant pas de portrait de l'utilisation, par les municipalités, de ces différents outils urbanistiques, et en fait très peu la promotion comme moyens de protection du patrimoine. Il n'intervient pas non plus auprès des municipalités pour les inciter à adopter les meilleures pratiques. Par exemple, certains règlements que les municipalités ont la possibilité d'adopter peuvent les aider à limiter la détérioration et l'abandon des bâtiments patrimoniaux, en prescrivant des normes précises pour assurer l'entretien de leurs composantes physiques et esthétiques ou en soumettant leur démolition à un contrôle particulier. Une description sommaire des avantages pour le patrimoine de l'utilisation des outils proposés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Profil des agents de développement en patrimoine immobilier

Selon le programme, les agents seront spécialisés en patrimoine immobilier. Ils auront notamment comme responsabilités de sensibiliser et d'informer les élus, le personnel municipal et la population sur l'importance du patrimoine. Ils contribueront aussi à la réalisation des inventaires de biens immobiliers pour le Répertoire du patrimoine culturel du Québec et à l'élaboration d'outils réglementaires.

55 Comme le confirment les résultats du sondage que nous avons mené auprès des municipalités, ces dernières perçoivent peu d'efforts d'accompagnement de la part du MCC (figure 3). Pourtant, plus de 70 % d'entre elles considèrent qu'elles n'ont pas l'expertise suffisante en matière de patrimoine pour intervenir adéquatement (figure 4).

FIGURE 3 Évaluation des municipalités sur l'accompagnement et la formation qu'elles ont reçus du MCC depuis cinq ans

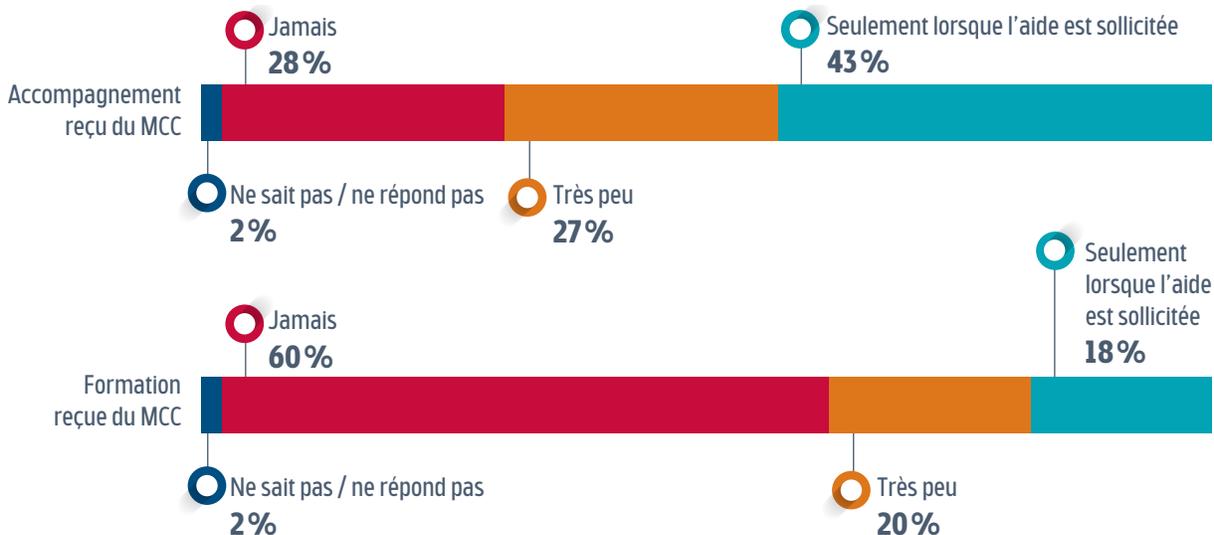
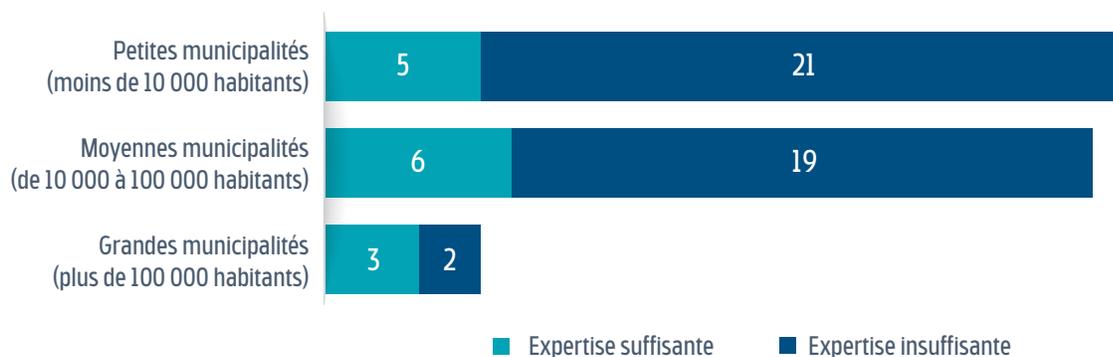


FIGURE 4 Auto-évaluation des municipalités quant à leur expertise en patrimoine immobilier¹



1. Les réponses de 4 des 60 municipalités qui ont répondu au sondage ont été exclues parce qu'elles ont répondu oui et non à cette question.

56 Enfin, le MCC n'a pas signifié clairement aux municipalités quelle information il souhaite recevoir sur leurs décisions liées à l'application de la *Loi sur le patrimoine culturel* (ex. : autorisation de démolition d'un immeuble) et sur leurs interventions relatives à la sauvegarde du patrimoine immobilier.

Mécanisme de suivi du patrimoine mondial

La Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adopté en 1972, prévoit que la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel situé sur un territoire incombent au premier chef à chacun des États. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la soumission de rapports périodiques est un des mécanismes de suivi essentiel à la conservation des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial. Tous les six ans, depuis environ 20 ans, les États signataires sont invités à soumettre un rapport de la mise en œuvre de la convention sur leur territoire. Ces rapports permettent notamment à l'UNESCO :

- d'obtenir des informations à jour sur l'état de conservation des biens inscrits et d'estimer le maintien de leur valeur universelle exceptionnelle ;
- de fournir un mécanisme de coopération régionale et d'échange d'informations et d'expériences entre les parties.

Les données recueillies sont ensuite transformées en stratégies et objectifs concrets, desquels découlent des plans d'action régionaux.

CONSTAT 3

Le MCC ne détient pas l'information qui lui permettrait de bien intervenir sur le patrimoine immobilier québécois.

Qu'avons-nous constaté ?

57 Le MCC ne dispose pas :

- d'un portrait fiable et complet, établi en cohérence avec ce qu'il considère comme important de léguer aux générations futures parmi les biens susceptibles d'avoir un intérêt patrimonial ;
- de l'information nécessaire pour déceler les risques qui menacent les biens classés, afin de prendre des décisions éclairées pour y faire face et ainsi assurer la protection et la transmission de ces biens.

Pourquoi ce constat est-il important ?

58 La connaissance du patrimoine est un des quatre objectifs de la loi, laquelle prévoit notamment la réalisation d'inventaires pour y contribuer.

59 Il s'avère difficile d'intervenir efficacement sur le patrimoine sans l'avoir initialement identifié et sans avoir estimé l'intérêt qu'il présente. La connaissance du patrimoine bâti et de son état constitue donc l'assise à partir de laquelle il est possible d'en assurer la protection, la mise en valeur et la transmission. Cette connaissance permet également :

- de fournir une information de qualité aux différents acteurs et de favoriser une action concertée plus efficace, notamment par la mise à jour du Répertoire du patrimoine culturel du Québec ;
- de comparer et de mettre en perspective les biens présentant un intérêt patrimonial afin de faire des choix éclairés et d'intervenir en temps opportun selon les risques identifiés.

Ce qui appuie notre constat

Inventaires : portrait incomplet et qualité variable

60 Le MCC n'a pas établi de mode de réalisation des inventaires, comme le stipule pourtant la loi. Il ne planifie ni ne coordonne la réalisation de ceux-ci. Il n'a pas non plus dressé de bilan des inventaires réalisés afin de déterminer les besoins à combler. Ainsi, depuis de nombreuses années, la réalisation des inventaires prend source dans des initiatives ponctuelles des partenaires municipaux et régionaux, sans être arrimée à des orientations communes établies préalablement.

61 Le MCC ne s'assure pas non plus que les inventaires disponibles sont intégrés dans son système d'information afin de pouvoir utiliser les renseignements qu'ils contiennent et les rendre accessibles à tous, et ce, même lorsqu'il les finance en partie. Actuellement, le portrait du patrimoine accessible dans le système d'information du MCC ne couvre donc qu'une partie du territoire québécois.

62 Lorsque le MCC alloue de l'aide financière pour la réalisation d'inventaires, il ne requiert pas non plus que ses partenaires incluent dans leurs appels d'offres certaines exigences concernant la méthodologie à utiliser et les compétences nécessaires pour la réalisation des inventaires. Il en résulte donc un risque quant à la qualité des informations recueillies et, par le fait même, à la comparabilité des données entre elles.

63 Enfin, l'utilisation des inventaires financés par le MCC n'est pas optimisée. Notamment, le MCC ne les utilise pas pour être proactif dans l'identification des immeubles qui devraient bénéficier du statut de classement. Par exemple, même si la valeur patrimoniale de certains immeubles est qualifiée d'exceptionnelle selon les résultats d'un inventaire, le MCC n'a pas identifié ceux qui pourraient faire l'objet d'une évaluation patrimoniale plus approfondie et n'a pas entrepris d'actions particulières à leur égard sur la base des renseignements contenus dans les inventaires.

Absence de gestion des risques

64 Le MCC n'a pas d'information sur l'état de plusieurs immeubles patrimoniaux classés ou situés sur un site patrimonial classé. Ainsi, il n'est pas en mesure de gérer ses risques parce qu'il ne peut, par exemple, identifier les bâtiments patrimoniaux en péril pour des causes spécifiques (ex. : déficit d'entretien important, immeuble inoccupé ou situé dans un secteur inondable).

65 En 2014, le MCC s'est fixé comme objectif d'inspecter tous les quatre ans chaque bien immobilier classé, dans le cadre de tournées régionales. Il veut ainsi acquérir une meilleure connaissance de l'état des biens immobiliers patrimoniaux. Cependant, le MCC n'assure pas la coordination et le suivi des inspections. De plus, les inspections réalisées ne sont pas entièrement consignées dans son système d'information. Il ne connaît donc pas le taux de réalisation global de cette démarche d'inspection par les directions régionales. Nos travaux ont permis d'établir que son objectif n'a pas été atteint, car :

- l'inspection de près de 40 % des immeubles ou sites classés n'avait toujours pas été amorcée au moment de la réalisation de nos travaux, soit plus de 5 ans après l'établissement de l'objectif ;
- aucune inspection n'avait été réalisée dans 2 des 17 régions administratives visées par cette démarche.

66 Il est à noter que les biens situés sur les sites patrimoniaux déclarés sont exclus de cette démarche d'inspection. Il n'y a donc aucune inspection prévue pour connaître l'état de ces biens, et ce, malgré le fait que la déclaration d'un site représente une mesure exceptionnelle de protection légale.

67 Ajoutons que le MCC n'offre pas de formation permettant aux professionnels de réaliser des inspections de qualité et utiles pour l'obtention de connaissances manquantes sur les bâtiments, et les encourager à recenser et à signaler les risques en vue de l'adoption de mesures correctives. Certains professionnels nous ont d'ailleurs affirmé ne pas détenir l'expertise suffisante pour réaliser adéquatement leur tâche.

68 En mai 2019, le MCC a répertorié 41 biens immobiliers patrimoniaux nécessitant d'importants travaux d'entretien, et donc à risque³. Cette liste, constituée de 35 immeubles classés, de 4 sites patrimoniaux classés et de 2 immeubles pour lesquels un avis d'intention de classement a été publié, comprend parfois un bref historique du bien ainsi que certaines actions à entreprendre. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction, mais qui comporte les lacunes suivantes :

- la liste a été élaborée sans aucune procédure structurée, ce qui compromet sa valeur : sur les 41 immeubles et sites patrimoniaux nécessitant d'importants travaux d'entretien, 20 n'ont pas été inspectés dans le cadre d'une tournée régionale, alors que 15 ont été inspectés il y a plus de trois ans ;
- plutôt que d'être un exercice ponctuel, l'identification et le suivi des biens patrimoniaux à risque devraient être une préoccupation intégrée aux activités courantes du MCC, dans le cadre d'une démarche structurée conduisant à des actions concertées à l'intérieur d'échéanciers précis.

3. La liste totalise 42 biens, dont un site patrimonial archéologique, lequel est exclu de la portée de nos travaux.

69 Par ailleurs, même lorsque les inspections réalisées par le passé montraient des besoins apparents d'entretien ou de restauration, peu de mesures correctives ont été prévues, ce qui constitue des occasions manquées d'agir au moment opportun.

Pratiques d'identification de biens à risque et de diffusion de l'information à ce sujet

L'UNESCO diffuse une liste du patrimoine mondial en péril. L'inscription d'un site sur cette liste exige l'élaboration et l'adoption d'un programme de mesures correctives et le suivi de l'évolution de l'état du site. Des démarches doivent être réalisées pour restaurer la valeur universelle exceptionnelle du site et permettre son retrait de la liste du patrimoine mondial en péril dès que possible.

Héritage Montréal a mis en place une plateforme interactive permettant de visualiser un portrait évolutif des sites vulnérables d'intérêt patrimonial de Montréal et de sa région métropolitaine. Les citoyens peuvent collaborer à l'évolution de ce portrait en signalant des sites à risque, comme les immeubles abandonnés ou menacés de démolition, et contribuer à l'identification de pistes de solution.

70 L'absence de certains renseignements pour déceler les risques qui menacent les biens classés découle en partie du fait que le MCC n'a pas les outils informatiques requis pour colliger toutes les informations et générer des connaissances utiles sur le patrimoine. Ses outils actuels sont désuets et les renseignements acquis dans le cadre de ses interventions sont éparpillés ou manquants.

Le classement de biens patrimoniaux ne fait pas l'objet d'un traitement équitable et diligent par le MCC.

Qu'avons-nous constaté ?

71 Le cadre d'évaluation de l'intérêt patrimonial d'un bien utilisé au MCC est incomplet, ce qui laisse beaucoup de place à l'interprétation. Il en résulte des analyses de qualité variable, peu documentées et pouvant être influencées par des facteurs sans lien avec l'exercice d'évaluation.

72 Le MCC ne fait pas preuve de proactivité en matière d'identification des immeubles pouvant présenter un intérêt patrimonial qui devraient bénéficier d'un statut légal particulier.

73 Le MCC n'utilise pas les renseignements dont il dispose, tels que le nombre de propositions reçues, traitées, refusées ou en suspens, pour gérer efficacement son processus de traitement des propositions de classement. Les délais de traitement que nous avons compilés sont considérablement longs dans plusieurs dossiers, ce qui nuit parfois à l'intégrité des biens en cause. De plus, le MCC ne peut justifier pourquoi certaines propositions sont toujours en traitement depuis près de 10 ans.

Pourquoi ce constat est-il important ?

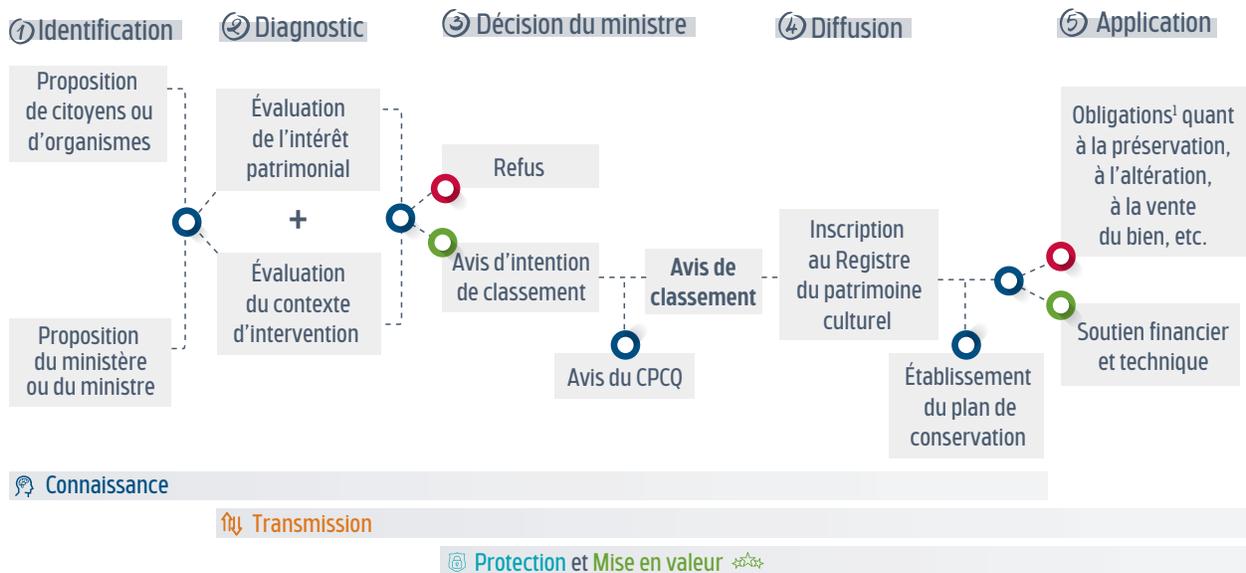
74 Le classement d'un bien patrimonial est le principal moyen prévu par la *Loi sur le patrimoine culturel* pour reconnaître officiellement son intérêt patrimonial et voir à sa protection. De plus, le statut de bien immobilier classé fait en sorte que les propriétaires de ces biens ont des obligations importantes concernant notamment la préservation, l'altération et la vente de ces biens.

75 Les longs délais de traitement peuvent avoir pour conséquence la détérioration ou l'altération des matériaux, des structures ou de la cohérence architecturale ou urbanistique des biens. Certains en viennent même à perdre leur intérêt patrimonial en raison de l'absence d'intervention à l'intérieur de délais raisonnables.

Ce qui appuie notre constat

76 La figure 5 présente les étapes permettant d'arriver au classement d'un bien patrimonial ainsi que celles qui découlent de ce classement.

FIGURE 5 Cheminement prévu pour le classement des biens patrimoniaux

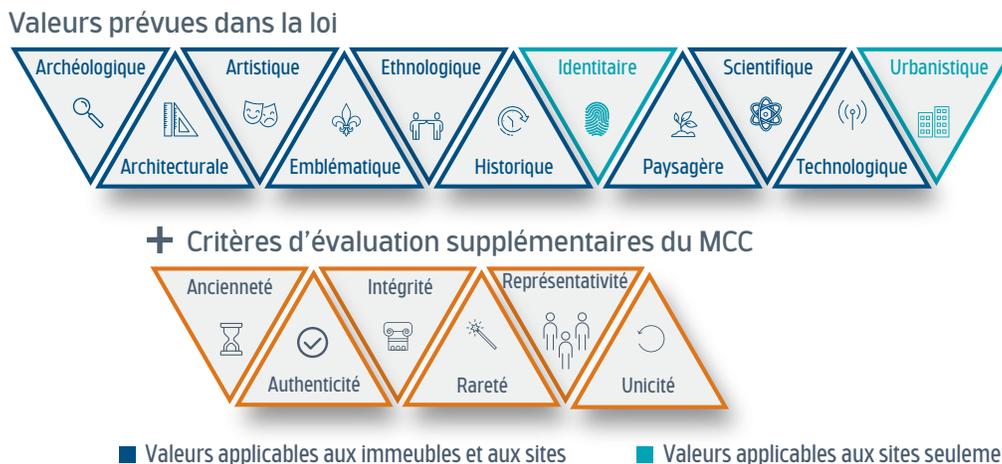


1. Les obligations s'appliquent dès que l'avis d'intention de classement est transmis.

Cadre d'évaluation incomplet

77 Le MCC détermine l'intérêt patrimonial d'un bien à partir d'une évaluation des « valeurs » prévues dans la *Loi sur le patrimoine culturel* et de six critères qu'il a établis (figure 6).

FIGURE 6 Valeurs prévues dans la loi et critères d'évaluation du MCC



78 Le MCC n'a toutefois défini aucune méthode d'analyse. Il ne décrit que brièvement en quoi consistent les valeurs prévues dans la loi et il ne donne aucune précision quant à l'interprétation de ses six critères d'évaluation.

79 Le MCC ne prévoit pas la documentation des dimensions matérielles du bien ni celle de son évolution historique. Il ne prévoit pas non plus la mise en perspective du bien à partir d'un corpus comparable et représentatif. L'évaluation du MCC ne vise que le bien lui-même sans prendre en considération les facteurs sociaux et urbanistiques qui le relie à son milieu environnant. Pourtant, ces aspects, en plus de développer la connaissance sur le patrimoine, sont déterminants pour assurer une décision éclairée quant au choix des biens à protéger et ultérieurement pour soutenir leur mise en valeur. Ils sont aussi utiles pour justifier les décisions relatives à l'autorisation de travaux sur les immeubles.

80 De plus, la partie de l'analyse concernant l'évaluation du contexte d'intervention n'est pas soutenue par des critères d'évaluation. Pourtant, la détermination des opportunités, des menaces, des stratégies à privilégier et des échéanciers est essentielle afin notamment d'accompagner les partenaires dans l'établissement d'un projet qui puisse assurer la transmission du bien.

81 Enfin, le cadre d'évaluation du MCC n'a fait l'objet d'aucune approbation par les autorités ministérielles, bien qu'il soit à la base de la reconnaissance officielle par le ministre de l'intérêt patrimonial d'un bien. Il n'est pas non plus rendu public, tout comme la liste des biens à l'étude, ce qui limite la transparence du processus et la compréhension des citoyens et des municipalités quant aux choix du MCC, et possiblement leur adhésion à la sauvegarde du patrimoine.

Analyses partielles

82 L'analyse n'aborde qu'une ou deux des valeurs prévues par la loi dans 75 % des 84 évaluations que nous avons examinées pour la période de janvier 2014 à juin 2019. Dans la presque totalité des dossiers, le bien n'est évalué que pour ses valeurs historiques et architecturales.

83 De plus, dans près de 45 % des évaluations, il n'y a aucune mesure de l'intérêt patrimonial des valeurs évaluées selon l'échelle établie, soit : intérêt faible, moyen, élevé ou exceptionnel. Dans les autres cas, la documentation présente une analyse partielle : parfois l'échelle a été utilisée pour une valeur, mais pas pour une autre, ou encore les termes employés diffèrent.

84 Il ne semble pas non plus que tous les critères supplémentaires établis par le MCC ont bien été évalués. Dans plus de 80 % des cas, il n'y a aucune mention de ces critères, ou alors un seul est mentionné. D'ailleurs, la façon de consigner les analyses ne permet pas d'apprécier la qualité des évaluations.

85 Rares sont les biens qui se distingueront sous toutes les valeurs prévues dans la loi. Toutefois, le MCC devrait pouvoir démontrer qu'il a analysé les différentes perspectives à l'aide de l'ensemble des critères pour s'assurer d'établir le portrait complet des éléments caractéristiques du bien et enrichir sa mémoire organisationnelle. Dans le cas contraire, il y a un risque que des éléments particuliers qui traduisent l'intérêt patrimonial d'un bien n'aient pas été évalués, ou encore que des éléments pris isolément aient pu conduire à une conclusion qui aurait été différente si ces éléments avaient été considérés dans leur ensemble. Une analyse partielle prive également le ministre d'une information complète pour fonder sa conclusion finale quant au classement du bien.

86 D'autres facteurs que les valeurs et les critères d'évaluation prévus viennent parfois influencer la recommandation de classement du MCC. Or, la considération de ces facteurs peut provoquer des iniquités. Par exemple, dans certains dossiers, le désaccord du propriétaire ou encore l'absence de menaces imminentes à l'égard d'un immeuble ont incité le MCC à suspendre le processus d'analyse ou à ne pas recommander le classement, alors que dans d'autres dossiers ces facteurs n'ont pas eu de telles incidences.

87 Dans plus de 80 % des évaluations examinées, le MCC n'identifie pas les enjeux de protection et de mise en valeur du bien, comme le prévoit sa procédure. Lorsqu'ils sont abordés, ces enjeux ne le sont que partiellement. Le MCC ne traite pas notamment de la question des usages à privilégier ni de ceux à éviter ou de la capacité du milieu à intégrer harmonieusement le bien protégé. Pourtant, une analyse de ces enjeux pourrait optimiser l'intervention du MCC (le « comment ? ») et la mise en valeur du bien grâce à l'appropriation du projet patrimonial par la collectivité. Un exemple illustrant cette lacune est le centre commercial du Domaine-de-l'Estérel : ce bien classé en 2014 est demeuré vacant ensuite et s'est fortement dégradé.

88 Par ailleurs, depuis quelques années, la position retenue par le MCC est de ne pas être proactif en ce qui a trait à l'identification des biens susceptibles de se voir attribuer un statut légal. Il préfère attendre de recevoir des propositions de classement provenant de l'extérieur. Par exemple, notre analyse des 20 propositions de classement ayant été acceptées entre le 1^{er} janvier 2014 et le 30 novembre 2019 indique que 16 des propositions furent initiées par des citoyens ou des organismes et que 4 provenaient d'une demande ministérielle.

89 Enfin, dans deux des dossiers examinés, un avis d'intention de classement a été publié malgré une conclusion défavorable du MCC ou du CPCQ. Or, dans ces situations, le MCC n'a pas documenté les motifs appuyant les décisions qui diffèrent des recommandations. Il ne peut donc utiliser l'information en vue d'améliorer son processus d'analyse et de recommandation, et d'assurer une prise de décision équitable à l'égard de l'ensemble des biens proposés.

Pratiques observées à l'étranger

L'approche de la France, développée depuis plus de 150 ans, consiste à conjuguer trois aspects dans sa stratégie de sauvegarde :

- **la documentation (le quoi ?) ;**
- **la mise en valeur (le pourquoi ?) ;**
- **le projet (le comment ?).**

Les expériences des organismes britanniques English Heritage et Historic Environment Scotland, et celles de l'organisme états-unien National Register of Historic Places suivent une approche similaire, en menant des démarches parallèles de documentation matérielle, de valorisation sociale et d'établissement d'un cadre technique et financier, ce qui favorise le déploiement et le maintien des projets de sauvegarde.

Information de gestion absente et longs délais de traitement

90 Le MCC n'exploite pas les renseignements à sa disposition sur les propositions de classement qu'il reçoit, dont les délais de traitement, le nombre de propositions en attente d'une décision, l'évolution du traitement des propositions ou le nombre de propositions par catégorie et par région. Ce faisant, il se prive d'une information de gestion importante pour assurer la bonne conduite de ses activités en la matière.

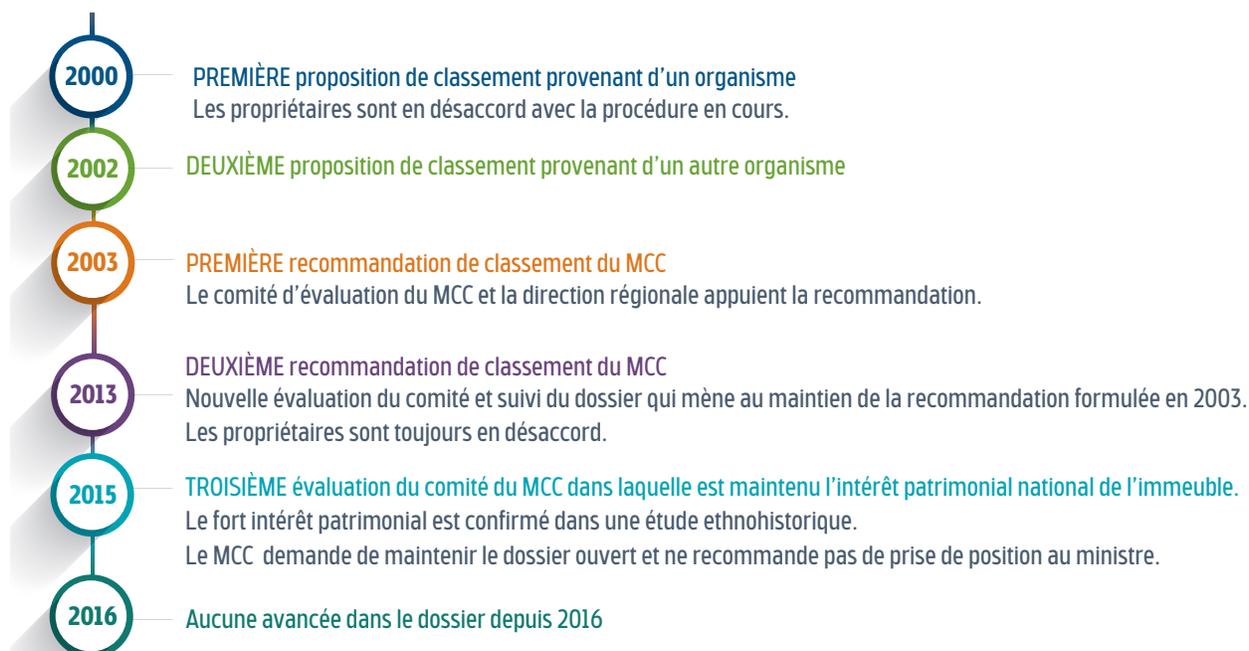
91 Le délai de traitement des propositions de classement peut s'échelonner sur de nombreuses années. En effet, notre analyse de 20 biens immobiliers classés entre le 1^{er} janvier 2014 et le 30 novembre 2019 révèle que, dans 40 % des cas, il s'est écoulé plus de 5 ans entre la proposition de classement et la transmission de l'avis d'intention de classement par le ministre. Nous avons aussi constaté qu'il est possible de faire plus vite puisque, dans deux dossiers, les décisions ont été rendues dans un délai de moins de 6 mois. La figure 7 illustre les délais de traitement de ces 20 biens immobiliers classés.

FIGURE 7 Délais de traitement des biens classés entre le 1^{er} janvier 2014 et le 30 novembre 2019



92 Les délais de traitement sont démesurés dans certains cas. Deux biens immobiliers proposés il y a 20 ans ou plus sont toujours en attente d'une décision de classement même s'il est inscrit à leur dossier qu'ils présentent un intérêt patrimonial national. La figure 8 présente la chronologie des événements survenus dans l'un de ces dossiers.

FIGURE 8 Chronologie des événements dans un dossier en traitement depuis 20 ans



93 Malgré l'importance de ses délais, le MCC n'a pas prévu de mécanismes pour :

- informer le demandeur du cheminement de sa proposition de classement ;
- inspecter le bien ou faire le suivi de son état pendant le traitement de la proposition afin de s'assurer du maintien de son intérêt patrimonial potentiel.

94 Il en résulte des risques importants de dégradation des biens pendant le traitement des propositions de classement. Nous avons d'ailleurs observé quelques cas, dont deux où le MCC a d'abord conclu que le bien proposé était d'intérêt national, puis a modifié son opinion étant donné la détérioration importante de l'état du bien.

Pratique observée à l'UNESCO

La procédure d'inscription d'un bien sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO prévoit que la décision du Comité du patrimoine mondial est rendue un an et demi après la présentation d'un dossier complet. De plus, la publication par le Centre du patrimoine mondial de l'inventaire des biens susceptibles d'être proposés par chaque État partie de la Convention concernant la protection du patrimoine garantit la transparence. Elle améliore aussi l'accès à une information utile pour la planification et les futures inscriptions, tout en facilitant l'harmonisation des actions au niveau régional et sur le plan thématique.

CONSTAT 5

Le MCC n'offre pas aux propriétaires d'immeubles patrimoniaux les outils et le soutien appropriés pour leur permettre de bien orienter leurs interventions et d'assurer la conservation de ces immeubles.

Qu'avons-nous constaté ?

95 Plusieurs biens ne bénéficient d'aucun plan de conservation. Les plans de conservation existants sont incomplets et complexes. De plus, ils contiennent des orientations dont la formulation laisse place à l'interprétation. Cet outil est donc mal adapté pour guider les interventions des propriétaires de biens patrimoniaux.

96 Le MCC n'a pas établi de méthode d'analyse pour encadrer le traitement des demandes d'autorisation de travaux qu'il reçoit des propriétaires, alors que ce traitement requiert beaucoup de jugement professionnel.

97 Le MCC ne dispose pas d'une information de gestion utile relativement au traitement des demandes d'autorisation de travaux. Il n'a pas non plus de portrait des sommes qu'il verse pour le patrimoine immobilier. Ainsi, il ne peut pas s'assurer que ses programmes d'aide financière permettent de soutenir adéquatement les propriétaires dans leurs interventions.

Pourquoi ce constat est-il important ?

98 Un des moyens prévus par la loi pour atteindre l'objectif de protection des biens patrimoniaux est l'autorisation par le ministre de certaines interventions à réaliser sur un immeuble classé ou situé dans une aire de protection ou un site patrimonial déclaré ou classé. Par exemple, le propriétaire d'un immeuble classé doit notamment obtenir une autorisation préalable pour restaurer, réparer, modifier de quelque façon ou démolir son immeuble. Ce contrôle des transformations vise à éviter les gestes qui pourraient altérer les éléments caractéristiques du bien ou du site patrimonial.

99 Les travaux réalisés sur un immeuble revêtent souvent une importance particulière pour les propriétaires, que ce soit en raison de leurs coûts élevés ou parce qu'ils s'inscrivent dans un projet plus vaste, par exemple la retraite. Cette étape additionnelle d'autorisation des travaux peut donc être perçue par les propriétaires comme une limite à leur droit de propriété ou une lourdeur administrative. Pour ces raisons, le MCC doit s'assurer de soutenir les propriétaires en leur offrant des outils leur permettant de prévoir les interventions acceptables pour préserver les caractéristiques patrimoniales de leur bien ou du site sur lequel il se situe avant de planifier leurs travaux. Il doit également s'engager à traiter les demandes avec diligence et transparence.

Ce qui appuie notre constat

Plans de conservation infructueux pour guider le citoyen

100 La *Loi sur le patrimoine culturel* prévoit qu'un plan de conservation soit établi « avec toute la diligence possible » pour tous les sites patrimoniaux déclarés ainsi que pour tous les immeubles et sites patrimoniaux classés à compter du 19 octobre 2012. Un tel plan doit renfermer les orientations du ministre en vue de la préservation, de la réhabilitation et de la mise en valeur du bien en fonction de sa valeur patrimoniale et de ses éléments caractéristiques.

101 Selon le MCC, un plan de conservation peut notamment :

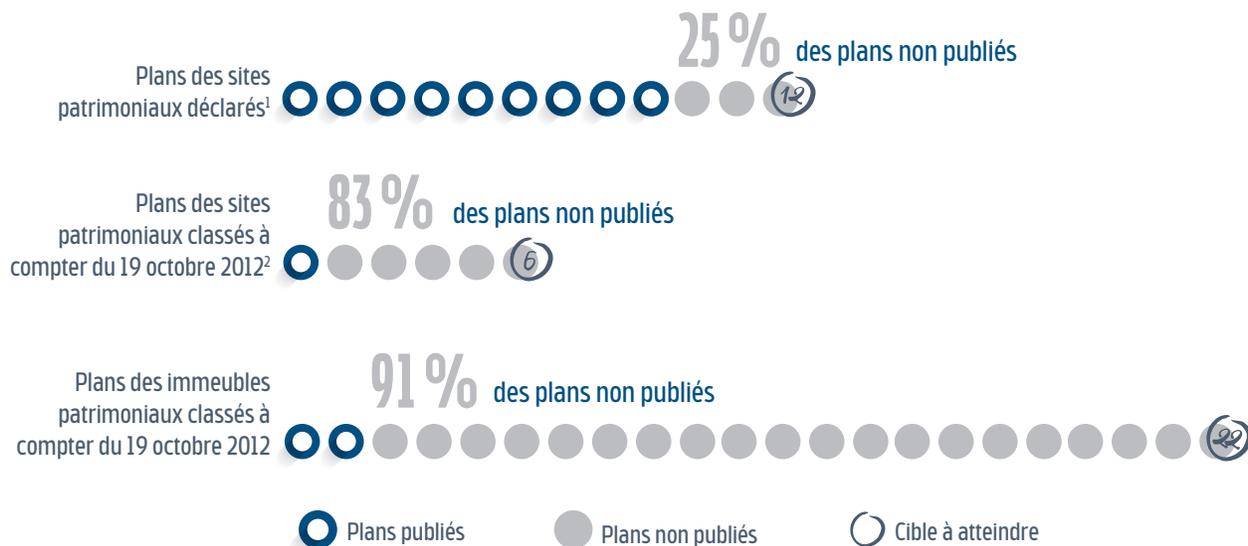
- faciliter la prise de décision lors d'une demande d'autorisation de travaux pour une intervention sur un bien patrimonial ;
- aider les propriétaires à préparer des interventions respectueuses de la valeur patrimoniale de leur bien et de ses éléments caractéristiques.

102 Or, 70 % des plans de conservation exigés en vertu de la loi n'ont toujours pas été publiés (figure 9). Sans ces plans, il devient difficile de coordonner les interventions du MCC et celles des propriétaires.

Plan de conservation pour les biens classés avant le 19 octobre 2012

Sans l'exiger, la loi prévoit aussi qu'un plan de conservation peut être établi pour les immeubles ou sites patrimoniaux classés avant le 19 octobre 2012, ce qui totalise plus de 600 biens immobiliers. Au 30 novembre 2019, un seul de ces biens possédait un plan de conservation.

FIGURE 9 Portrait des plans de conservation publiés au 30 novembre 2019



1. Il existe 13 sites patrimoniaux déclarés, mais le MCC ne prévoit pas élaborer de plan de conservation pour le site de l'Archipel-de-Mingan. De l'avis du MCC, la *Loi sur le patrimoine culturel* ne peut s'appliquer à ce site étant donné qu'il est de juridiction fédérale.
2. Dans les faits, 11 sites patrimoniaux ont été classés depuis le 19 octobre 2012. Cependant, 5 sites archéologiques n'ont pas été inclus dans ce portrait puisqu'ils ont été exclus de la portée de nos travaux.

103 Par ailleurs, la forme actuelle des plans de conservation est mal adaptée aux besoins des propriétaires, particulièrement pour les sites déclarés. D'une part, leur présentation est peu conviviale et le nombre élevé d'orientations formulées dans certains plans complexifie leur compréhension. Par exemple, le plan de conservation du site patrimonial de Sillery contient 409 orientations, dont 222 s'appliquent au cadre bâti seulement.

104 D'autre part, plusieurs orientations sont imprécises. Notre analyse plus détaillée de quatre plans de conservation de sites patrimoniaux a révélé que près de 50 % des orientations relatives au cadre bâti sont vagues ou ambiguës. Lorsque les orientations ne sont pas claires, il peut s'avérer ardu pour un propriétaire de savoir comment intervenir au moment de la planification de ses travaux.

Extraits de plans de conservation témoignant du caractère ambiguë des orientations présentées

- **Privilégier** un volume et une hauteur qui ne dépassent pas la **moyenne** de ceux du milieu d'insertion.
- Lorsque le parement d'une seule élévation est changé, il **pourrait être favorisé** d'**harmoniser la couleur** du nouveau parement avec celle du parement existant.
- **Ne pas favoriser** l'ajout d'éléments ne correspondant pas aux **caractéristiques du type et de l'âge** du bâtiment.

105 Cette lacune a été mentionnée à plusieurs reprises depuis 2013 dans les avis confidentiels du CPCQ à la suite de consultations publiques. Néanmoins, peu de changements ont été apportés pour clarifier les orientations et améliorer leur utilité pour les propriétaires. D'ailleurs, malgré les problématiques portées à son attention, le MCC n'a pas évalué l'efficacité des plans de conservation depuis leur mise en place.

106 En fait, les plans de conservation contiennent beaucoup de faits historiques intéressants, mais ils ne renseignent pas sur les enjeux de sauvegarde et de gestion propres au site ou à l'immeuble auquel ils sont destinés. Ils ne contiennent pas de critères ni d'objectifs spécifiques qui permettraient aux propriétaires d'orienter leurs interventions.

Autorisation des travaux : manque d'encadrement et déficience du traitement

107 La procédure de traitement des demandes d'autorisation de travaux prévoit que les analyses des professionnels sont réalisées à partir du plan de conservation ou, en l'absence d'un plan, à partir des valeurs patrimoniales du bien, de ses éléments caractéristiques, de photos, etc. Le MCC ne s'est toutefois pas doté d'outils pour encadrer et structurer le jugement professionnel nécessaire vu la nature générale des informations disponibles. Ainsi, aucune balise n'est établie afin, par exemple, de préciser les situations où la simple préservation est acceptable ou encore celles où il faut s'assurer que des enjeux contextuels, comme l'usage de l'immeuble ou des facteurs sociaux ou environnementaux (ex. : zone inondable), sont considérés dans l'analyse. Il en résulte que le traitement des demandes est parfois inégal.

108 Par ailleurs, le MCC n'offre aux citoyens aucun mécanisme de réexamen objectif de ses conclusions lorsqu'il compte refuser des travaux ou les autoriser avec conditions. De plus, les justifications données par le MCC dans ses lettres de refus ou d'autorisation avec conditions sont imprécises. Ces situations alimentent l'incompréhension des propriétaires et entraînent à l'occasion des confrontations. Nous avons d'ailleurs observé que ces lacunes, jumelées à de longs délais de traitement, ont eu dans quelques dossiers des conséquences financières et psychologiques importantes pour les propriétaires.

Enjeux soulevés dans le cadre de consultations publiques

Le CPCQ souligne, dans certains documents faisant suite aux consultations publiques, que les décisions du MCC relatives aux demandes d'autorisation de travaux sont souvent perçues par les citoyens comme inéquitables, imprévisibles, voire incohérentes avec l'objectif de protection du patrimoine.

109 Une autre déficience est liée à la demande de relevés photographiques des travaux démontrant le respect des exigences du MCC, lorsque les travaux sont autorisés. Cette mesure de contrôle n'est pas systématiquement appliquée et les démarches varient considérablement selon le responsable du dossier au MCC. Nous avons quand même été en mesure d'observer dans quelques dossiers que des travaux effectués ne respectaient pas les conditions formulées par le MCC dans les lettres d'autorisation.

110 Le MCC n'a pas non plus signifié d'attente aux professionnels ni même pris d'engagement quant au délai de traitement des demandes d'autorisation de travaux, si ce n'est l'engagement énoncé dans sa déclaration de services aux citoyens, soit de transmettre la décision dans un délai de 10 jours ouvrables après qu'elle a été prise par le ministre. Ce délai administratif omet le délai nécessaire à l'analyse des demandes qui précède la décision du ministre. Il n'assure en rien un service de qualité aux propriétaires.

111 D'ailleurs, bien qu'il s'agisse de l'une de ses activités principales, le MCC ne dispose d'aucune information de gestion relative à l'autorisation des travaux, dont le nombre de dossiers reçus ou en attente, ou encore les délais de traitement. Il se prive ainsi d'une information utile pour identifier les problématiques et améliorer ses façons de faire. Par exemple, il devrait s'intéresser à l'analyse du temps consacré aux demandes d'autorisation pour des travaux sans modification apparente du bien et à leur nombre, afin d'adapter sa procédure au faible risque d'altération de l'intérêt patrimonial encouru par de tels travaux.

112 Il nous a été impossible de calculer le délai de traitement moyen des demandes d'autorisation de travaux à partir d'une extraction du système informatique du MCC. En effet, nous avons relevé plusieurs inexactitudes dans les dates indiquées ou encore l'absence de dates, ce qui ne nous a pas permis de présenter un résultat fiable.

Aide financière : données manquantes et objectif de soutien non atteint

113 Le MCC n'a pas de portrait financier des sommes allouées au patrimoine immobilier. Il n'est pas en mesure de déterminer, par exemple, quelles sommes sont investies annuellement pour la réalisation d'inventaires, la mise en valeur, la restauration, etc. Les données financières qu'il possède ne permettent pas de dissocier et d'établir, au prix d'un effort raisonnable, les dépenses spécifiques au patrimoine bâti, et encore moins d'obtenir les dépenses selon les types de statut légal.

114 Le manque d'information financière ne permet pas au MCC d'évaluer l'efficacité des programmes d'aide financière qu'il a offerts au cours des dernières années pour notamment soutenir les propriétaires d'immeubles patrimoniaux.

115 L'information que nous avons recueillie indique toutefois que l'objectif de certains programmes n'a pas été atteint. D'abord, le MCC a restreint l'accès à l'aide aux immobilisations visant à soutenir les propriétaires de biens protégés par les municipalités : il en avisait les propriétaires voulant bénéficier de ce programme avant même qu'ils soumettent une demande d'aide financière.

Programmes d'aide financière du MCC pour la restauration d'immeubles patrimoniaux (au 31 mars 2019)

- **Aide aux immobilisations** versée par le MCC aux propriétaires pour des immeubles :
 - classés ou situés sur un site classé ou déclaré,
 - protégés par les municipalités (cités, ayant une valeur patrimoniale significative dans un inventaire, etc.);
- **Aide aux initiatives de partenariat** offerte par l'entremise d'ententes en restauration du patrimoine, versée par une municipalité ou une MRC et assumée conjointement avec le MCC.

116 Ensuite, seulement 13 ententes en restauration du patrimoine couvrant 8 municipalités et 2 MRC étaient en vigueur au 31 mars 2019 pour tout le territoire québécois. De plus, aucune somme n'avait encore été versée par le MCC pour 10 de ces ententes, alors que 4 d'entre elles étaient actives depuis plus de 5 ans. Questionné à ce sujet, le MCC nous a mentionné que le programme, qui a pris fin récemment, n'avait pas suscité de demandes en raison de la rigidité de ses conditions d'application.

117 Le MCC a annoncé un nouveau programme en décembre 2019, qui est également basé sur des ententes avec les municipalités ou les MRC pour la restauration du patrimoine immobilier. Les pourcentages maximaux d'aide financière ont été rehaussés et sont maintenant uniformes pour tous les immeubles de propriété privée admissibles, et ce, afin de mieux soutenir les propriétaires. En dépit de ces changements, les ententes conclues entre le MCC et les municipalités ou les MRC peuvent, comme avec le programme précédent, être modulées et des conditions différentes peuvent être établies. Par exemple, une municipalité ou une MRC peut fixer des plafonds de remboursement sous les seuils prévus par le programme.

Des exemples inspirants



En Belgique, les provinces flamandes proposent un programme de soutien financier reposant sur un partenariat public-privé entre le gouvernement et l'organisme Monumentenwacht (« Surveillance des monuments »). Le programme finance en partie le coût d'affiliation des propriétaires qui désirent bénéficier des avantages d'un programme d'inspection régulière. Les propriétaires membres peuvent alors obtenir un rapport détaillé des travaux d'entretien préventif et les références de professionnels pouvant réaliser les travaux. Certains de ces travaux d'entretien préventif peuvent également être admissibles à une aide financière du gouvernement.



Les gouvernements américains encouragent aussi les investissements du secteur privé dans la réhabilitation et la réutilisation de bâtiments historiques certifiés. Ils le font par le biais du programme de crédit d'impôt historique du gouvernement fédéral et d'un programme complémentaire qui existe dans 37 États américains. Ces programmes permettent de maximiser la réutilisation de bâtiments historiques certifiés, et par le fait même la revitalisation de certains milieux.

CONSTAT 6

L'État ne fait pas preuve d'exemplarité en matière de sauvegarde et de valorisation du patrimoine immobilier.

Qu'avons-nous constaté ?

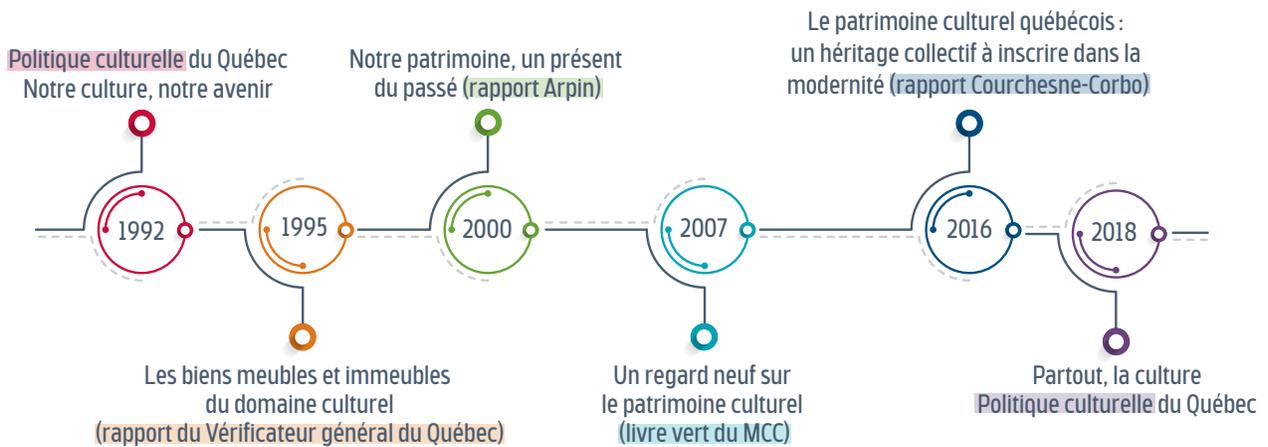
118 Le MCC n'a pas pris d'initiatives pour assurer la mise en place de mesures structurantes qui feraient en sorte que la sauvegarde et la valorisation du patrimoine deviennent un volet incontournable des projets du gouvernement.

119 Certaines pratiques de l'État au regard des biens immobiliers patrimoniaux dont il est propriétaire sont inadéquates : des immeubles sont laissés vacants depuis de nombreuses années ou des entités du gouvernement ne respectent pas la loi. Par exemple :

- des travaux ont été réalisés sur des immeubles classés ou situés sur un site patrimonial sans autorisation préalable du MCC ;
- des biens classés ne sont pas maintenus en bon état.

Pourquoi ce constat est-il important ?

120 À titre de propriétaire d'immeubles ayant une valeur patrimoniale, l'État se doit de montrer l'exemple dans un domaine où l'adhésion collective s'avère cruciale. La préoccupation d'avoir un gouvernement qui donne l'exemple a d'ailleurs été soulevée dans plusieurs documents d'importance depuis l'inscription de la sauvegarde du patrimoine dans la politique culturelle du Québec en 1992 (figure 10). Par exemple, l'exemplarité de l'État était au centre du mandat ministériel confié en 2016 aux auteurs du rapport Courchesne-Corbo, avec l'importance de la cohérence de l'action gouvernementale.

FIGURE 10 Les différents documents ayant soulevé la nécessité d'un État exemplaire

121 Le gouvernement s'est engagé, dans le plan d'action en culture 2018-2023, à miser sur le plein potentiel du patrimoine et à agir de manière exemplaire pour transmettre ce patrimoine aux générations futures. Pour y arriver, il compte :

- avoir recours aux meilleures pratiques pour assurer la transmission des éléments de la mémoire collective et de l'identité québécoise aux générations futures ;
- établir une directive gouvernementale concernant la préservation, la restauration et la réhabilitation des immeubles de l'État, en fonction de leur valeur patrimoniale.

Ce qui appuie notre constat

122 Le MCC ne possède pas de portrait complet des immeubles patrimoniaux appartenant au gouvernement du Québec ni de leur état et de leur déficit de maintien d'actifs, le cas échéant. Au moment d'amorcer notre audit, le MCC ne détenait même pas l'information complète sur la valeur patrimoniale du parc immobilier appartenant aux organismes relevant du ministre de la Culture et des Communications. À ce sujet, il a récemment entrepris l'évaluation de huit de ces bâtiments. Sans ces informations, il devient difficile pour le MCC d'inciter ses partenaires à considérer la sauvegarde du patrimoine et de les assister dans la planification de l'évolution du parc immobilier du gouvernement.

Organismes relevant du MCC dont certains bâtiments ont été évalués

- Musée national des beaux-arts du Québec
- Société de la Place des Arts de Montréal
- Bibliothèque et Archives nationales du Québec
- Société du Grand Théâtre de Québec
- Société de télédiffusion du Québec

123 Le MCC n'a pas su mettre en place des mesures structurantes qui permettraient que le patrimoine devienne un volet incontournable des projets du gouvernement. Par exemple, il n'a jamais transmis de proposition au gouvernement visant :

- l'adoption d'un dispositif d'évaluation ou d'un énoncé patrimonial avant toute restauration, modification, disposition ou démolition d'un bâtiment public ;
- l'introduction dans la *Loi sur les infrastructures publiques* de mesures abordant particulièrement la place du patrimoine immobilier dans l'évolution du parc immobilier ;
- l'ajout d'une mention dans la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructures visant à privilégier la réhabilitation et, s'il y a lieu, la transformation de bâtiments publics ayant un intérêt patrimonial plutôt que de nouvelles constructions, ou la prise en compte de l'analyse du coût complet du cycle de vie d'un immeuble dans certains cas ;
- l'inclusion de mécanismes de reddition de comptes spécifiques aux immeubles patrimoniaux.

Pratique observée au gouvernement fédéral

Au gouvernement fédéral, les ministères qui ont la garde d'édifices fédéraux de 40 ans d'âge ou plus doivent, en vertu de la Politique du Conseil du Trésor du Canada sur la gestion des biens immobiliers de 2006, les faire évaluer par le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine afin que soient déterminés leur valeur patrimoniale ainsi que leur niveau de désignation. De plus, les pratiques de gestion des ministères et leur planification des interventions sur ces édifices doivent faire en sorte de préserver leur valeur patrimoniale. Les ministères ont aussi la responsabilité de consulter le bureau avant de les démolir ou de les vendre, ou encore de leur trouver une autre vocation lorsqu'ils sont sous-utilisés ou excédentaires.

124 Le MCC n'offre aucun outil d'accompagnement à ses partenaires gouvernementaux pour les inciter à favoriser la sauvegarde du patrimoine immobilier. Il privilégie son rôle d'influence à travers ses relations interministérielles, en siégeant à des comités comme le comité consultatif sur le troisième lien, en prenant part à des dossiers spécifiques, comme celui du Lab-école sur le terrain des sœurs grises de l'Université Concordia, etc. Le défi à relever est toutefois imposant compte tenu des préoccupations des partenaires qui diffèrent et qui sont multiples (ex. : temps et budget limité).

125 En janvier 2020, soit plus d'un an après le début de la réalisation du plan d'action gouvernemental en culture, le MCC avait mis en œuvre peu de mesures pour assurer l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière d'exemplarité. Il n'avait toujours pas dressé un état de situation complet de l'action gouvernementale actuelle en patrimoine immobilier afin de définir les besoins, les obstacles, les enjeux et les opportunités. Ses deux indicateurs se résument à la rédaction d'un guide de réalisation de l'évaluation de l'intérêt patrimonial destiné aux ministères et organismes et d'un manuel présentant les orientations pour la gestion du parc immobilier public québécois.

126 Le MCC intervient à l'occasion auprès de ministères et d'organismes publics propriétaires d'immeubles patrimoniaux quand il est mis au fait que leur protection laisse à désirer. Ses interventions n'ont cependant pas suffi dans certains cas pour rectifier en temps opportun les situations observées. À titre d'illustration, prenons l'ancienne centrale hydroélectrique des Cèdres, un bâtiment classé, vacant et sans vocation depuis plus de 20 ans. Depuis 2008, le MCC a mené quelques interventions auprès du ministère responsable de ce bien patrimonial afin de l'inciter à faire des travaux d'entretien et de restauration pour éviter la détérioration de l'immeuble. Pourtant, ce n'est qu'après 10 ans, soit en 2019, que ce ministère a lancé un appel d'offres afin d'entreprendre des travaux de restauration. D'autres exemples de pratiques inadéquates du gouvernement sont présentés ci-après.

Immeuble classé qui n'est pas maintenu en bon état

Construite en 1899, l'ancienne centrale hydroélectrique des Cèdres est inspirée des châteaux européens. La centrale a servi à électrifier le canal de Soulanges, construit en remplacement du canal de Beauharnois afin de permettre aux navires de plus en plus imposants d'éviter les écueils des rapides de la région de Montréal. Elle a été en fonction jusqu'à l'inauguration de la voie maritime du Saint-Laurent en 1959. L'édifice a ensuite servi d'atelier, mais aussi de résidence à des artistes, avant d'être classé immeuble patrimonial en 1984. Son statut souligne sa valeur architecturale et historique.



Photo prise en 2004, tirée du Répertoire du patrimoine culturel du Québec en 2019.



Photo prise en 2019 par M. Jacques Nadeau.

Immeubles patrimoniaux laissés vacants

Les Nouvelles-Casernes

Immeuble classé

Bâtiment situé dans le site patrimonial du Vieux-Québec, vacant depuis plus de 50 ans

Des travaux de restauration sont en cours (enveloppe budgétaire de 20 millions de dollars); la nouvelle vocation du bâtiment n'est pas déterminée.



Photo prise en 2007, tirée du Répertoire du patrimoine culturel du Québec en 2019.

Ancienne école des Beaux-arts de Montréal

Immeuble situé dans une aire de protection

Bâtiment situé dans le centre-ville de Montréal, vacant depuis 10 ans

La nouvelle vocation de l'immeuble n'est pas déterminée.



Photo prise en 2008 par M. Alexis Hamel.

RECOMMANDATIONS

127 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de la Culture et des Communications. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** Élaborer et diffuser une stratégie d'intervention en matière de sauvegarde et de valorisation du patrimoine immobilier qui devra contenir minimalement une vision claire, les résultats à atteindre ainsi que les acteurs responsables.
- 2** Mettre en place des activités de veille lui permettant d'actualiser ses connaissances en patrimoine et d'adapter ses interventions, le cas échéant.
- 3** Promouvoir le patrimoine dans le but de sensibiliser les citoyens et l'ensemble des acteurs du milieu à sa valeur inestimable et irremplaçable.
- 4** Signifier aux municipalités ses attentes en termes d'intervention de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine bâti, leur fournir du soutien et réaliser un suivi de leurs interventions pour ajuster ses actions, le cas échéant.
- 5** Se doter d'une information sur le patrimoine immobilier fiable, complète et en cohérence avec ce qu'il considère comme important de léguer aux générations futures, laquelle lui permettra notamment de déceler les risques qui menacent les biens et de prendre les décisions pour y faire face en temps opportun.
- 6** Analyser de manière rigoureuse, équitable et diligente les propositions de classement des biens immobiliers et les demandes d'autorisation de travaux.
- 7** Bonifier les outils offerts aux citoyens afin qu'ils puissent prévoir les interventions acceptables pour préserver les caractéristiques patrimoniales de leur bien ou du site sur lequel il se situe.
- 8** Réviser les mesures financières offertes afin d'assurer leur efficacité pour inciter les propriétaires à contribuer pleinement à la protection et à la valorisation du patrimoine dans leurs interventions.
- 9** Assurer la mise en place de mesures structurantes pour que la sauvegarde et la valorisation du parc patrimonial appartenant à l'État fassent partie intégrante des décisions gouvernementales.

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

MISE EN CONTEXTE

128 Dans son rapport sur la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier du Québec, le Vérificateur général met en lumière plusieurs déficiences qui démontrent que notre patrimoine ne reçoit pas toute l'attention nécessaire. Pourtant, de nombreuses raisons d'ordre social, économique ou environnemental militent en faveur de cette nécessaire sauvegarde. C'est un thème important que je voudrai faire ressortir dans mes observations. De plus, dans une perspective de développement durable, il convient de s'interroger sur les risques pouvant affecter le patrimoine immobilier dans l'avenir. Selon plusieurs intervenants, les changements climatiques pourraient rendre la protection du patrimoine immobilier encore plus difficile, d'où l'importance de s'en préoccuper. Il s'agit d'un autre sujet sur lequel portera ma réflexion.

129 Au terme de mes observations, il me paraît que certaines questions doivent retenir l'attention des décideurs, notamment :

- **Compte tenu de tous les avantages que cela comporte, déploie-t-on suffisamment d'efforts et de ressources pour protéger le patrimoine immobilier du Québec ?**
- **Les changements climatiques sont-ils adéquatement pris en compte dans les décisions entourant la gestion de ce patrimoine ?**

ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

130 Les liens existant entre plusieurs principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* et la conservation du patrimoine immobilier motivent d'abord mon intervention dans ce chapitre. Bien sûr, le premier principe qui s'applique est celui de la « protection du patrimoine culturel ». Rappelons que le patrimoine immobilier (ou patrimoine bâti) fait partie du patrimoine matériel qui, avec le patrimoine immatériel et le patrimoine naturel, constitue le patrimoine culturel d'une société. Un patrimoine immobilier en bon état participe également à un environnement esthétique agréable, ce qui contribue à « la santé et la qualité de vie ».

131 Par ailleurs, la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier peuvent améliorer la cohésion sociale, ce qui favorise « la participation et l'engagement ». De même, cette sauvegarde permet « l'accès au savoir », puisqu'elle constitue un véhicule privilégié pour la transmission de l'expertise, des compétences et des connaissances.

132 La « protection de l'environnement » est aussi en cause puisque l'entretien et la rénovation d'édifices existants peuvent, dans certains cas, avoir moins d'impacts environnementaux que leur démolition et la construction d'édifices neufs. Enfin, les principes de « prévention » et de « précaution » sont pertinents, car plusieurs risques connus ou potentiels menacent le patrimoine immobilier.

133 Par ailleurs, selon la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, chaque ministère et organisme doit mettre en œuvre au moins une action en lien avec l'Agenda 21 de la culture du Québec publié en novembre 2012. Pour plusieurs ministères ou organismes, comme la Société québécoise des infrastructures, la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier peuvent s'avérer une façon naturelle de se conformer à cette exigence de la stratégie gouvernementale.

L'Agenda 21 de la culture du Québec

L'Agenda 21 stipule, entre autres, que la culture est un élément structurant de l'aménagement et du développement des territoires.

POURQUOI PROTÉGER NOTRE PATRIMOINE IMMOBILIER ?

134 Comme le développement durable s'appuie sur une vision qui tient compte des générations à venir, la sauvegarde du patrimoine culturel est un enjeu de développement durable à sa face même. Nous nous intéressons au patrimoine parce que nous voulons comprendre nos origines, mais aussi parce que nous souhaitons perdurer. De cela découle l'importance que tous attachent à l'héritage qu'ils transmettent aux générations futures. Par ailleurs, les efforts et les ressources à consacrer au patrimoine immobilier de même que leur gestion rigoureuse seront d'autant plus importants que le nombre de biens à protéger croît sans cesse avec les années.

135 Le développement durable prend également en compte le caractère indissociable des dimensions sociale, économique et environnementale des activités de développement. Chacune de ces dimensions plaide en faveur d'une sauvegarde et d'une valorisation du patrimoine immobilier meilleures.

Des raisons sociales

136 Participant à l'élaboration d'un sentiment d'appartenance individuel et collectif, le patrimoine immobilier peut enrichir le capital social et contribuer à soutenir la cohésion sociale et territoriale. Cela est encore plus vrai dans un monde qui se complexifie. Ainsi, les jeunes, pour se connaître, pour se comprendre et pour se situer dans un monde de complexité croissante, où s'exercent des influences culturelles venues de partout, ont besoin de repères pour construire leur identité propre. Le patrimoine immobilier offre de tels repères. Il aide les membres d'une société à se connaître en leur rappelant d'où ils viennent.

137 Le patrimoine bâti revêt aussi une grande signification pour faire comprendre aux autres qui nous sommes. À cet égard, un patrimoine immobilier de qualité peut engendrer un plus grand sentiment de fierté chez les citoyens.

Des coins de pays significatifs

« C'est toujours le paysage bâti que nous offrons d'abord aux regards des autres. Pour ceux qui viennent visiter le Québec, c'est ce qui nous distingue d'abord. Ce n'est pas pour rien qu'on leur présente des coins de pays significatifs. » – Yves Lacourcière, ethnologue

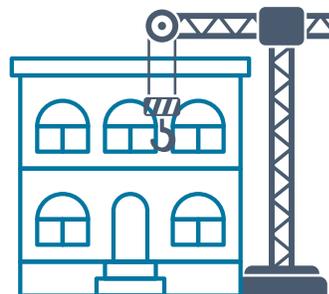
138 Enfin, un nouveau courant de recherche tend à montrer que la sauvegarde du patrimoine immobilier offre à la population un environnement esthétique agréable qui contribue à sa qualité de vie. Ainsi, des études montrent que le bien-être des individus augmente avec le nombre de visites faites dans des sites patrimoniaux.

Des raisons économiques

139 Dans un premier temps, soulignons que la réhabilitation d'un bâtiment existant peut s'avérer plus économique que la construction d'un nouvel édifice.

Un exemple au Manitoba

Le gouvernement manitobain a fait ressortir que la réhabilitation d'un bâtiment datant de 1908 situé dans la municipalité de Neepawa a engendré des économies de **22 %** par rapport à la construction d'un nouvel édifice équivalent. Dans un livre récent, *The Power of Existing Buildings*, les auteurs présentent plusieurs études de cas qui vont dans le même sens.



140 Comme la restauration d'immeubles implique en général un travail très méticuleux, elle participe au maintien ou à la création d'emplois. Une étude du gouvernement de l'Ontario a montré que la réhabilitation de bâtiments nécessitait, en moyenne, 66 % plus de main-d'œuvre qu'une nouvelle construction. Cet argument est d'autant plus important que certains métiers spécialisés et certains savoir-faire sont ainsi mis en valeur et protégés.

141 Par ailleurs, le tourisme lié aux attraits patrimoniaux est souvent organisé autour des édifices historiques. La valorisation du patrimoine immobilier peut donc contribuer à l'industrie touristique qui, elle aussi, crée beaucoup d'emplois et de retombées économiques.

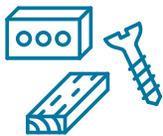
142 Enfin, comme nombre d'édifices patrimoniaux sont situés dans les centres-villes, leur réhabilitation contribue à la revitalisation de certains secteurs. À son tour, cette revitalisation peut accroître la valeur foncière de l'ensemble des propriétés et gonfler l'assiette fiscale des municipalités. Un tel constat repose, entre autres, sur des études qui ont montré que la sauvegarde d'édifices patrimoniaux contribue à maintenir ou à accroître la valeur des immeubles avoisinants.

Des raisons environnementales

143 En lien avec certaines raisons d'ordre économique énoncées précédemment, des gains environnementaux peuvent être réalisés par la protection du patrimoine bâti.



Des études indiquent que construire un nouvel édifice peut requérir, selon les circonstances, à peu près autant d'**énergie** que de le faire fonctionner pendant 40 à 80 ans.



De même, un volume appréciable de **déchets de construction** est associé à la destruction d'édifices existants et ceux-ci occupent une place non négligeable des sites d'enfouissement des grandes villes, avec les coûts et les risques environnementaux que cela implique.



D'autres analystes font valoir que, par le biais d'améliorations en termes d'efficacité énergétique, le secteur immobilier est celui qui présente le plus d'opportunités de **réduire les émissions de gaz à effet de serre à un coût raisonnable**.

144 Pour bien mesurer les conséquences environnementales d'un produit ou d'une activité, il est reconnu que l'analyse de son cycle de vie constitue un outil privilégié. C'est à partir d'une telle analyse que les auteurs d'une étude systématique sur les impacts environnementaux de la réutilisation par rapport à ceux de la construction d'édifices ont conclu que, dans plusieurs cas, pour des bâtiments de même taille destinés au même usage, la réutilisation d'édifices a moins d'impacts sur l'environnement que la construction d'édifices neufs.

L'analyse du cycle de vie

Il s'agit d'une analyse normalisée permettant de réaliser le bilan environnemental d'un produit, d'un service ou d'un procédé pour l'ensemble de son cycle de vie, de l'extraction des matières premières jusqu'à sa fin de vie (ex. : enfouissement, recyclage), y compris les phases de fabrication, d'usage, d'entretien et de transport.

The Greenest Building: Quantifying the Environmental Value of Building Reuse: une étude marquante

Les auteurs de cette étude ont analysé le cycle de vie de six types d'édifices, dont une maison unifamiliale, un édifice commercial et une école primaire, sur un horizon de 75 ans, dans quatre villes américaines au climat différent, soit Portland, Chicago, Phoenix et Atlanta.

Ils ont mis de l'avant quatre types d'impact environnemental :

- les changements climatiques ;
- la santé humaine ;
- la qualité des écosystèmes ;
- l'épuisement des ressources.

Cette étude nous apprend par exemple que :

- rénover une école primaire afin que sa performance énergétique soit équivalente à celle d'une école neuve peut engendrer une réduction à long terme des émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 7 à 10 % par rapport à la démolition de l'école et à la construction d'une école neuve ;
- rénover une maison unifamiliale peut occasionner des gains d'environ 10 à 11 % en termes d'utilisation des ressources par rapport à sa démolition et à la construction d'une maison neuve ;
- les gains environnementaux sont moins présents lorsqu'on change la vocation d'un édifice, par exemple lorsqu'un entrepôt est transformé en logements.

145 En somme, les raisons pour bien protéger notre patrimoine immobilier sont nombreuses et importantes, ce qui rend les constats du rapport d'audit encore plus préoccupants.

POURQUOI PRENDRE EN COMPTE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ?

146 Dans une perspective de développement durable, il est utile de se pencher sur les risques pouvant affecter le patrimoine immobilier dans l'avenir et sur les façons d'y faire face. Depuis près d'une quinzaine d'années, des experts mettent en évidence les impacts possibles des changements climatiques sur le patrimoine culturel.

147 Plusieurs phénomènes associés aux changements climatiques pourraient rendre plus difficile la sauvegarde du patrimoine immobilier. De façon générale, la hausse des températures ainsi que les changements en termes de quantités de précipitations ou d'humidité peuvent exacerber la dégradation des matériaux utilisés lors de la construction d'édifices patrimoniaux.

Cinq grandes menaces identifiées en Angleterre

Selon une étude, les changements climatiques font peser cinq grandes menaces sur le patrimoine immobilier dans certaines régions de l'Angleterre :

- la hausse des températures ;
- la réduction du niveau d'humidité dans le sol (associée à des périodes de sécheresse) ;
- les pluies diluviennes et les grands vents ;
- les inondations liées aux rivières ;
- les inondations côtières liées à la hausse du niveau de la mer.

148 Qu'en est-il chez nous ? Le consortium sur la climatologie régionale et l'adaptation aux changements climatiques, Ouranos, prévoit l'accroissement des précipitations en hiver et au printemps sur la quasi-intégralité du Québec et une augmentation des événements extrêmes de précipitations.

Des événements hydrologiques extrêmes au Québec

Selon Ouranos, le Québec a un historique d'événements hydrologiques extrêmes (Saguenay en 1996, Châteauguay en 1998, Rivière-au-Renard en 2007, Richelieu en 2011, province de Québec au printemps 2017 et au printemps 2019) qui illustrent les vulnérabilités du territoire et de la société.

149 Les inondations du printemps 2019 en Beauce ont montré concrètement comment les changements climatiques peuvent affecter le patrimoine bâti au Québec. Le Groupe d'initiatives et de recherches appliquées au milieu, le GIRAM, concluait à l'automne 2019 que ces inondations avaient entraîné la destruction de plusieurs édifices patrimoniaux sans qu'une réflexion adéquate ait été menée sur les façons de les protéger.

150 Si l'entretien et la surveillance des édifices patrimoniaux doivent être renforcés en raison des changements climatiques, il faut également une meilleure préparation pour y faire face ainsi qu'une plus grande diffusion des connaissances sur notre patrimoine immobilier, comme l'ont aussi exprimé d'autres experts. Dans la même veine, le Conseil international des monuments et des sites, ICOMOS, recommande d'améliorer :

- la recherche ;
- le niveau de connaissance et d'engagement ;
- l'éducation ;
- la qualité des plans de gestion (pour y inclure l'évaluation des risques) ;
- la surveillance (pour accroître la résilience des sites patrimoniaux).

151 Éventuellement, des mesures d'adaptation aux changements climatiques, comme des digues pour protéger les sites côtiers ou la plantation d'arbres pour atténuer les problèmes d'érosion, pourraient être déployées.

152 Par ailleurs, la connaissance des façons de faire utilisées pour bâtir les édifices patrimoniaux qui ont transcendé les années peut être une source d'inspiration pour rendre nos constructions contemporaines plus résilientes.

153 En bref, les changements climatiques créeront vraisemblablement des difficultés additionnelles pour la sauvegarde du patrimoine immobilier, et les décideurs publics devront y prêter attention. À cet égard, notons, par exemple, que la Société québécoise des infrastructures dit se soucier de l'impact des changements climatiques non seulement sur ses bâtiments ayant une valeur patrimoniale, mais aussi sur l'ensemble de son parc immobilier. Dans son Plan d'action de développement durable 2016-2020, elle annonce qu'elle établira une liste de ses immeubles les plus à risque en vue de les adapter aux risques climatiques extrêmes auxquels ils pourraient être soumis. Son rapport annuel de gestion 2018-2019 indique toutefois que la méthode d'évaluation du risque que représentent les changements climatiques est en cours d'élaboration pour son parc immobilier et sera complétée à l'automne 2020. À ce jour, on observe peu d'interventions de ce genre au Québec, il faudra pourtant que cela figure dans les priorités d'action.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle adhère aux recommandations.

Commentaires du ministère de la Culture et des Communications

« Le ministère de la Culture et des Communications accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général du Québec. Il y voit une occasion d'améliorer sa gestion du patrimoine immobilier et de mieux définir le cadre dans lequel il intervient. Il s'agit d'un grand défi qu'il entend relever en tirant profit des balises présentées dans ce rapport. D'ailleurs, le Ministère avait lui-même dressé ses propres constats et introduit des changements importants au cours de la dernière année.

« Les facteurs qui influencent la question patrimoniale sont multiples et complexes. Les efforts de sauvegarde du patrimoine immobilier se butent à des obstacles : pression du développement immobilier, conciliation de la portée collective du patrimoine avec les intérêts privés, recherche de croissance des revenus fonciers, capacité financière limitée des propriétaires, complexité des travaux exigés dans les règles de l'art, etc.

« Le Ministère aimerait apporter quelques commentaires sur des éléments qui viendront influencer le plan d'action qu'il développera. Il tient en effet à préciser :

- les effets de la délégation de certains pouvoirs en matière de patrimoine immobilier ;
- le cadre dans lequel son action s'exerce ;
- la portée gouvernementale de l'exemplarité de l'État ;
- les gestes récents qu'il a entrepris et qui témoignent d'une intention d'améliorer son intervention dans la gestion du patrimoine immobilier.

Des pouvoirs délégués et un rôle partagé

« La délégation de pouvoirs en matière de patrimoine immobilier est une pratique qui a imprégné l'intervention du Ministère au cours des dernières décennies. En effet, la délégation des pouvoirs aux municipalités, réitérée dans la *Loi sur le patrimoine culturel* de 2012, découle de la politique culturelle de 1992. Le principe de subsidiarité, sur lequel cette pratique s'appuie, encourage le soutien aux initiatives de tiers, au premier chef les municipalités, notamment par l'intermédiaire des ententes de développement culturel. Par l'adoption des projets de loi 109 et 121, le législateur a accru les pouvoirs dévolus aux villes de Québec et de Montréal en matière de patrimoine. En outre, des initiatives en patrimoine sont menées en collaboration avec le Ministère et divers organismes pour, entre autres, produire des inventaires, transmettre des connaissances et assurer la sensibilisation de la population au patrimoine. En effet, le Ministère considère que la participation des milieux locaux est essentielle pour valoriser le patrimoine. Il reconnaît qu'une telle approche nécessite un leadership renforcé pour les accompagner et assurer la cohérence des différentes actions.

« En plus de la *Loi sur le patrimoine culturel*, d'autres lois du gouvernement ont une incidence sur le patrimoine immobilier, dont la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Reconnaisant les rôles et responsabilités dévolus à chacun des ministères, ainsi que leur expertise et champ de compétences propres, le Ministère entend notamment poursuivre la collaboration avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, laquelle s'est d'ailleurs intensifiée au cours de la dernière année. Cette collaboration pourrait notamment permettre de faire la promotion des outils d'urbanisme pour protéger le patrimoine auprès des municipalités et de sensibiliser ces dernières aux meilleures pratiques réglementaires.

Le cadre d'intervention du Ministère

« Le Ministère prend acte des commentaires du Vérificateur général du Québec en regard des outils de gestion. Il juge pertinent de préciser des éléments de son cadre d'intervention qui sont déterminants pour les actions qu'il mettra en œuvre.

« D'abord, la portée légale de l'intervention du Ministère doit être mise en lumière. Par exemple, la *Loi sur le patrimoine culturel* définit des procédures et des mécanismes d'autorisation de portée générale afin de préserver le pouvoir discrétionnaire. De plus, la Loi octroie certains pouvoirs aux municipalités, mais celles-ci ont le choix, et non l'obligation, d'y recourir. Selon le Ministère, les changements nécessaires pour parvenir à ses objectifs pourraient être possibles par des modifications législatives.

« Ensuite, la disponibilité limitée des effectifs, déjà relatée dans le rapport sur la gouvernance du patrimoine immobilier (Courchesne et Corbo, 2016), a orienté les choix qui ont été faits par le Ministère. Les priorités ont été accordées aux services directs aux citoyens. Ainsi, les autorisations de travaux occupent à elles seules la majorité du temps des équipes travaillant en patrimoine. Ce contexte n'a pas permis au Ministère de développer pleinement sa vision stratégique en patrimoine ni de faire preuve de la proactivité souhaitée pour réaliser, par exemple, les activités suivantes :

- un plan et une tournée d'inspection des bâtiments patrimoniaux ;
- des grilles d'analyse de l'état des connaissances des bâtiments patrimoniaux ;
- la promotion du patrimoine immobilier et de la sensibilisation à ce sujet.

« Enfin, les outils dont dispose le Ministère ne permettent pas un suivi adéquat des indicateurs de gestion (contrôle des délais de traitement, gestion des risques selon le type d'intervention, aide financière versée).

La portée gouvernementale de l'exemplarité de l'État en patrimoine immobilier

« Le Ministère est d'accord avec la vision d'exemplarité de l'État en patrimoine immobilier énoncé dans le rapport d'audit.

« La protection et la valorisation du patrimoine immobilier appartenant à l'État constituent une responsabilité gouvernementale. De par son expertise et le mandat dont il est porteur, le Ministère y joue un rôle essentiel. Les enjeux relatifs à la protection et à la valorisation des immeubles patrimoniaux de l'État débordent largement la portée du rôle du Ministère. Ainsi, ils touchent notamment les règles en matière d'adaptabilité des principes d'octroi des contrats publics et les limites des ressources financières. Une adhésion gouvernementale forte est essentielle afin de permettre de concilier avec succès ces différents enjeux.

« La première année de mise en œuvre du plan d'action gouvernemental en culture a été l'occasion, pour le Ministère, de lancer le chantier de l'exemplarité de l'État en patrimoine immobilier. Un état de situation complet de l'action gouvernementale visant à définir une stratégie en matière d'exemplarité de l'État sera mise en œuvre.

Des actions récentes et une perspective nouvelle

« Plusieurs actions récentes du Ministère témoignent d'une volonté d'améliorer le service aux citoyens, tant en termes d'information, de délais de traitement et d'accompagnement. Elles témoignent également d'une volonté d'appliquer plus rigoureusement la Loi et de sensibiliser efficacement au patrimoine immobilier les acteurs gouvernementaux et municipaux.

« Au cours des derniers mois, des actions en matière de suivi et de contrôle en patrimoine ont été réalisées. De même, un dialogue constructif a été instauré avec les élus locaux et les citoyens de certains sites patrimoniaux pour améliorer les processus d'autorisation de travaux, notamment pour le site patrimonial de l'Île d'Orléans. L'automne dernier, un nouveau programme d'aide financière destiné aux municipalités a été lancé. Par ailleurs, comme il n'y a pas de mécanisme de réexamen des refus de travaux, le Ministère a sollicité davantage le Conseil du patrimoine culturel du Québec pour agir à titre de tiers dans l'analyse de divers dossiers, lorsque la position ministérielle présentait des enjeux importants pour les citoyens.

« Dans le contexte de rareté des effectifs, le Ministère a dû orienter plusieurs efforts sur des dossiers spécifiques, lesquels ont permis des gains importants. Par exemple, le Ministère a assuré un accompagnement déterminant auprès de la Société québécoise des infrastructures dans le cadre du projet de requalification, en maison des aînés, de l'ancien couvent des Sœurs de la Providence à Sainte-Élisabeth. De plus, il a pris l'initiative de siéger à tous les comités des grands chantiers gouvernementaux pour lesquels la dimension patrimoniale est présente.

« Le Ministère considère que les recommandations du Vérificateur général du Québec s'inscrivent dans une perspective qui tend à répondre à l'évolution des attentes de la société québécoise et à une application plus effective des principes de développement durable. En cela, le Ministère ne peut qu'adhérer aux perspectives évoquées qui, à certains égards, sont les fondements des changements qu'il a amorcés récemment. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités

Principales obligations des propriétaires
selon le statut légal de leur bien

Évolution de la notion d'intérêt dans la loi

Sommaire des résultats du sondage
auprès des municipalités

Outils proposés par la
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de juin 2020 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Les observations du commissaire au développement durable jointes au présent rapport ne sont pas le fruit de travaux d'audit.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Déterminer si les interventions du MCC sont suffisantes et permettent d'assurer, de façon efficace et efficiente, la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission du patrimoine immobilier.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le MCC a élaboré une vision claire et des orientations précises en matière de patrimoine et en fait la promotion afin d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale et de susciter l'adhésion collective. ■ Il a mis en place une stratégie, en collaboration avec les autres organismes gouvernementaux concernés, afin d'assurer le maintien, l'actualisation et la valorisation des compétences spécifiques en matière de patrimoine. ■ Il dispose d'outils qui permettent une gestion efficace des risques relatifs au patrimoine immobilier et qui favorisent un accompagnement de qualité des divers partenaires. ■ Il effectue en temps opportun une analyse rigoureuse des dossiers, notamment ceux relatifs à l'attribution d'un statut légal et à l'autorisation de travaux. ■ Il propose des mesures de soutien et des incitatifs pertinents et suffisants afin de promouvoir et d'assurer la protection, la transmission et la mise en valeur du patrimoine. ■ Il tient à jour un portrait fiable et complet du patrimoine immobilier, qui inclut notamment l'état du bien et une description de son caractère patrimonial. ■ Il réalise un suivi de la performance en matière de connaissance, de protection, de mise en valeur et de transmission du patrimoine immobilier, et en rend compte au moyen d'une information significative et fiable.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 8 mai 2020.

Il porte sur les interventions du MCC visant la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission du patrimoine immobilier. Nos travaux excluent les ententes conclues avec les communautés autochtones en matière de patrimoine culturel, les tâches déléguées au Conseil du patrimoine religieux du Québec et les tâches déléguées à la Ville de Québec et à la Ville de Montréal relativement à la partie de l'autorisation de travaux qu'elles exercent pour certains immeubles.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MCC, dont ceux de cinq directions régionales. Nous avons également rencontré des représentants du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, du Conseil du patrimoine culturel du Québec, de la Régie du bâtiment, de la Société québécoise des infrastructures, de la Société de développement des entreprises culturelles, du Centre de conservation du Québec, du Conseil des métiers d'art du Québec, du Conseil du patrimoine religieux du Québec, de municipalités ainsi que d'autres parties impliquées dans la protection du patrimoine (citoyens, organismes œuvrant en conservation du patrimoine, chercheurs, etc.).

Nous avons analysé divers documents, le contenu du Répertoire du patrimoine culturel du Québec et des données provenant de systèmes d'information du MCC concernant notamment le classement, les inventaires, les autorisations de travaux, les infractions, les inspections et les subventions. Pour certaines de ces activités, nous avons sélectionné et analysé des dossiers spécifiques afin de cerner leur cheminement, d'examiner la conception et l'application des procédures et d'évaluer leur efficacité et leur efficience. La sélection des dossiers a été basée sur certains risques propres à ces activités ou effectuée de façon aléatoire.

Nous avons aussi comparé les méthodologies appliquées et les processus du MCC avec les bonnes pratiques reconnues en matière de patrimoine par des organismes de référence mondiale et effectué des comparaisons avec d'autres administrations publiques.

Nous avons également sondé 105 municipalités, dont 60 ont répondu à notre questionnaire, soit 7 municipalités de plus de 100 000 habitants, 27 municipalités de 10 000 à 100 000 habitants et 26 municipalités de moins de 10 000 habitants. La sélection initiale visait entre autres que chacune des 17 régions administratives du Québec soit représentée.

Nos travaux se sont déroulés principalement de mai 2019 à mars 2020. La période visée s'étend essentiellement sur les activités des années 2012-2013 à 2019-2020. Toutefois, des analyses ainsi que des lacunes peuvent avoir trait à des situations antérieures à cette période, notamment lorsqu'elles permettaient d'identifier les causes de situations observées.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Ministère de la Culture et des Communications

En vertu de la *Loi sur le ministère de la Culture et des Communications*, le ministre veille notamment à l'harmonisation des activités du gouvernement, des ministères et des organismes publics en matière de culture.

En vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel*, le ministère a la responsabilité de tenir un registre des éléments du patrimoine détenant un statut légal, lequel contient une description suffisante de ces éléments.

Quant au ministre, la loi prévoit notamment qu'il :

- est chargé de l'application de la *Loi sur le patrimoine culturel*;
- contribue à la connaissance du patrimoine culturel, notamment par la réalisation d'inventaires ;
- peut classer ou déclasser, en tout ou en partie, tout bien patrimonial dont la connaissance, la protection, la mise en valeur ou la transmission présente un intérêt public ;
- établit, pour certains biens patrimoniaux précisés dans la loi, un plan de conservation qui renferme ses orientations en vue de la préservation, de la réhabilitation et, le cas échéant, de la mise en valeur de l'immeuble ou du site en fonction de sa valeur patrimoniale et de ses éléments caractéristiques ;
- autorise l'altération, la restauration, la réparation, la modification, la démolition, le déplacement d'un immeuble patrimonial classé ou son utilisation comme adossement à une construction ;
- peut ordonner temporairement la fermeture d'un lieu, la cessation de travaux ou toute autre mesure qu'il estime nécessaire, s'il est d'avis qu'il existe une menace réelle ou appréhendée que soit dégradé de manière non négligeable un bien susceptible de présenter une valeur patrimoniale ;
- peut accorder des subventions dans le but de favoriser la connaissance, la protection, la transmission ou la mise en valeur des biens patrimoniaux ou des biens situés dans un site patrimonial classé, déclaré ou cité ;
- peut conclure des ententes avec toute personne, toute municipalité locale, toute municipalité régionale de comté, toute communauté métropolitaine ou toute communauté autochtone représentée par son conseil de bande pour développer la connaissance du patrimoine, le protéger, le transmettre ou le mettre en valeur ;
- peut autoriser une personne à agir comme inspecteur et à effectuer des travaux d'expertise à l'égard d'un immeuble classé, situé sur un site classé ou déclaré ou encore en vue d'établir s'il existe une menace de dégradation non négligeable du bien susceptible de présenter une valeur patrimoniale.

Gouvernement

En vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel*, le gouvernement a le pouvoir, sur la recommandation du ministre qui prend l'avis du Conseil du patrimoine culturel du Québec, de déclarer site patrimonial un territoire dont la connaissance, la protection, la mise en valeur ou la transmission présente un intérêt public.

Conseil du patrimoine culturel du Québec

En vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel*, le Conseil :

- doit donner son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui transmet ;
- peut faire des recommandations au ministre sur toute question relative à la connaissance, à la protection, à la mise en valeur et à la transmission du patrimoine culturel ;
- peut recevoir et entendre les requêtes et suggestions des individus et des groupes sur toute question relative à la *Loi sur le patrimoine culturel* ;
- 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 transmet ;
- produit au ministre un état de situation quinquennal quant à l'application des obligations légales à l'égard d'un site patrimonial classé ou déclaré ou d'une aire de protection à la suite d'un transfert de responsabilité à une municipalité.

Municipalités

En vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel*, les municipalités peuvent notamment :

- réaliser des inventaires, attribuer un statut légal de citation à un immeuble et à un site patrimonial, imposer par règlement municipal des conditions relatives à la conservation des valeurs patrimoniales d'un bien cité, établir un plan de conservation pour un bien cité ;
- ordonner certaines mesures temporaires lorsqu'elles sont d'avis qu'il existe une menace réelle ou appréhendée que soit dégradé de manière non négligeable un bien susceptible de présenter une valeur patrimoniale.

Pour leur part, la Ville de Québec et la Ville de Montréal détiennent un statut particulier dans la *Loi sur le patrimoine culturel*, qui leur accorde des pouvoirs et des responsabilités accrues en matière de patrimoine.

PRINCIPALES OBLIGATIONS DES PROPRIÉTAIRES SELON LE STATUT LÉGAL DE LEUR BIEN

Ce tableau présente les principales obligations des propriétaires d'immeubles patrimoniaux, qu'il s'agisse d'immeubles classés ou cités, ou encore d'immeubles situés dans une aire de protection ou sur un site patrimonial déclaré, classé ou cité.

	Site patrimonial déclaré	Site patrimonial classé	Aire de protection	Immeuble classé	Site patrimonial cité	Immeuble cité
Intervention sur l'immeuble * À moins d'indications contraires	Extérieure	Extérieure		Extérieure et intérieure*	Extérieure	Extérieure*
Prendre les mesures nécessaires pour assurer la préservation de la valeur patrimoniale		Responsabilité légale		Responsabilité légale	Responsabilité légale	Responsabilité légale
Types d'intervention						
Diviser, subdiviser, rediviser ou morceler un terrain	A	A	A		A	
Modifier l'aménagement ou l'implantation d'un immeuble	A	A			PC	
Réparer ou modifier un immeuble	A	A		A	PC	PC
Altérer ou restaurer un immeuble				A		PC
Démolir en tout ou en partie un immeuble	A	A	A	A	A	A
Ériger une nouvelle construction	A	A	A		PC	
Utiliser un immeuble comme adossement à une construction				A		A
Excaver le sol	A	A	A		PC	
Déplacer un immeuble			A	A		A
Vendre un immeuble		P		P		

A Autorisation nécessaire P Préavis nécessaire

PC Préavis nécessaire et se conformer, s'il y a lieu, aux conditions établies par le conseil de la municipalité et qui s'ajoutent à la réglementation.

ÉVOLUTION DE LA NOTION D'INTÉRÊT DANS LA LOI

La section du rapport consacrée au constat 1 réfère à l'évolution de la notion d'intérêt dans la législation. Voici plus d'information à ce sujet.

Année d'adoption	Nom de la loi	Extrait traitant de la notion d'intérêt
1922	<i>Loi relative à la conservation des monuments et des objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique</i>	[...] procède au classement des monuments et des objets d'art dont la conservation présente un intérêt national au point de vue de l'histoire ou de l'art.
1951	<i>Loi relative aux monuments, sites et objets historiques ou artistiques</i>	[...] pour classer, [...], les monuments, constructions, sites et objets historiques ou artistiques présentant un caractère d' intérêt national .
1963	<i>Loi des monuments historiques</i>	[...] peut, du consentement du propriétaire, classer des biens présentant un intérêt historique ou artistique ou nécessaires pour isoler, dégager, assainir ou autrement mettre en valeur un bien classé.
1972 (et 1985)	<i>Loi sur les biens culturels</i>	[...] peut, sur avis de la Commission [des biens culturels du Québec] classer tout bien culturel dont la conservation présente un intérêt public .
2011	<i>Loi sur le patrimoine culturel</i>	[...] peut, après avoir pris l'avis du Conseil [du patrimoine culturel du Québec], classer en tout ou en partie tout bien patrimonial dont la connaissance, la protection, la mise en valeur ou la transmission présente un intérêt public .

SOMMAIRE DES RÉSULTATS DU SONDAGE AUPRÈS DES MUNICIPALITÉS

Le sondage a été effectué en novembre 2019 auprès de 105 municipalités, dont 60 ont répondu à notre questionnaire, soit 7 grandes municipalités, 27 moyennes et 26 petites.

Rôles et responsabilités

43 % des municipalités considèrent qu'il **n'existe pas de définition claire** quant au partage des rôles et des responsabilités entre les municipalités et le gouvernement provincial en matière de patrimoine immobilier.

72 % des municipalités **estiment que le MCC fait partie des partenaires les plus à même de les accompagner** pour l'intégration du patrimoine immobilier dans leurs activités.



Orientations du MCC

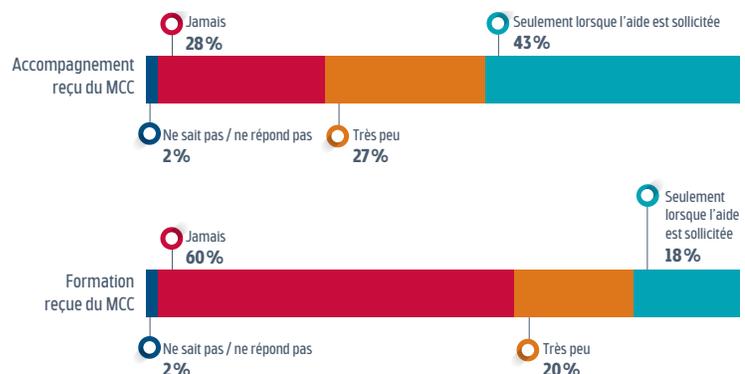


Plus de 65 % des municipalités **précisent ne faire aucune distinction en fonction de l'intérêt local, régional ou national** lorsqu'il est question de protection et de mise en valeur du patrimoine immobilier.

Apport du patrimoine

77 % des municipalités utilisent la mise en valeur du patrimoine comme un levier de développement touristique et économique ou de revitalisation de certains milieux.

Évaluation des municipalités sur l'accompagnement et la formation qu'elles ont reçus du MCC depuis cinq ans pour les aider à intégrer le patrimoine immobilier dans leur gestion municipale



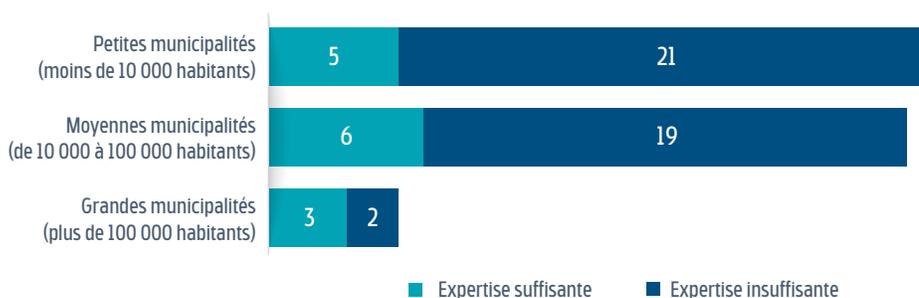
Trois principales embûches rencontrées par les municipalités concernant la protection du patrimoine immobilier :

- 1 Manque d'expertise
- 2 Intervention directe des citoyens auprès des instances municipales
- 3 Manque de soutien financier

87% des municipalités considèrent que **les programmes de subventions du MCC ne sont pas efficaces** pour permettre de bien protéger et mettre en valeur leur patrimoine immobilier.



Auto-évaluation des municipalités quant à leur expertise en patrimoine immobilier¹



1. Les réponses de 4 des 60 municipalités qui ont répondu au sondage ont été exclues parce qu'elles ont répondu oui et non à cette question.

Certains outils utilisés par les municipalités

Le **plan d'implantation et d'intégration architecturale** est l'outil

le plus utilisé par environ une municipalité sur deux pour assurer la protection et la transmission du patrimoine dans leurs activités.

35% des municipalités considèrent le processus de citation comme complexe.

27% des municipalités ne considèrent pas la citation comme un outil efficace pour protéger le patrimoine.



Autres commentaires

« La perception du patrimoine immobilier **peut être vue comme une embûche en soi**, tant par des citoyens, des conseillers, des promoteurs, ou autres. Notamment, dans les contraintes aux propriétaires (coûts, obligations, etc.) et la reconversion ou démolition de bâtiments patrimoniaux à des fins commerciales ou autres. »

« Lorsque les travaux de restauration sont trop coûteux ou trop laborieux, les élus retirent la citation ou **les propriétaires laissent les bâtiments se détériorer** au point qu'ils ne sont quasiment pas récupérables. »

OUTILS PROPOSÉS PAR LA *LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* offre des outils intéressants pour la prise en charge du patrimoine. Voici certains de ces outils de planification et de réglementation qui peuvent être adoptés par les municipalités et également modulés pour favoriser la protection et la transmission du patrimoine immobilier.

Pour la MRC et la communauté métropolitaine

Schéma d'aménagement et de développement (SAD) et Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD)

Outils de connaissance du territoire, de concertation régionale et d'encadrement permettant d'élaborer un ensemble de lignes directrices (et ainsi d'établir une vision concertée) en matière d'aménagement du territoire que devront respecter les municipalités locales en adoptant des plans et des règlements d'urbanisme qui y sont conformes.

Il permet :

- de déterminer (identifier) toute partie du territoire présentant un intérêt d'ordre historique et culturel pour favoriser son maintien ou le développement de ses caractéristiques et renforcer le sentiment d'appartenance à un milieu de vie donné ;
- de coordonner, à partir de l'énoncé d'orientation, les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités concernées ;
- de préciser, dans un document complémentaire, les moyens pour favoriser l'atteinte des objectifs et la réalisation des intentions du schéma, par l'introduction de règles et obligations, notamment d'une obligation d'adopter un règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale prévoyant l'application de critères spécifiques permettant de protéger, de réhabiliter et de mettre en valeur le cadre patrimonial bâti.

Pour la municipalité

Plan d'urbanisme (PU) et Programme particulier d'urbanisme (PPU)

Outils de planification qui doivent être conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement de la MRC.

Le PU établit les lignes directrices de l'organisation spatiale et physique d'une municipalité et cherche à traduire une vision d'ensemble du développement. Il permet d'identifier les zones à rénover, à restaurer ou à protéger, et d'enclencher une réflexion sur la protection et la mise en valeur de son patrimoine afin de définir des orientations et des moyens d'intervention adaptés à sa situation particulière.

Le PPU s'applique à une partie du territoire d'une municipalité, comme le centre-ville historique. Il permet de planifier en détail les espaces publics des secteurs stratégiques, comme les centres historiques et les quartiers patrimoniaux à préserver et à requalifier, pour renforcer leurs caractéristiques patrimoniales et encadrer leur évolution.

Pour la municipalité (suite)

Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale

Règlement indiquant les zones ou catégories de constructions, de terrains ou de travaux, ainsi que les objectifs applicables à leur implantation et architecture. Il prescrit le contenu minimal des plans et exige, notamment, qu'ils contiennent un ou plusieurs éléments dont l'architecture des constructions qui doivent faire l'objet de travaux de construction, de transformation, d'agrandissement ou d'addition, ainsi que la relation de ces constructions avec celles adjacentes.

Il permet :

- de compléter les pouvoirs de protection accordés en vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel* et de fixer des conditions pour la délivrance d'un permis relatif à un bâtiment historique ou situé dans une zone d'intérêt ;
- d'identifier et d'utiliser les caractéristiques patrimoniales du milieu pour régir l'implantation et l'architecture des constructions existantes et projetées.

Règlement de zonage

Règlement divisant le territoire municipal en zones ou secteurs de zone, en vue de contrôler l'usage des terrains et des bâtiments, ainsi que l'implantation, la forme et l'apparence des constructions.

Il permet :

- de classer les usages autorisés et de régir l'architecture, la symétrie, les volumes et l'apparence extérieure des constructions, le mode de groupement d'un ensemble de constructions sur un terrain et les matériaux de revêtement des constructions ;
- de maintenir le caractère patrimonial du territoire en s'assurant que les usages et les constructions sont compatibles avec le bâti déjà existant, par exemple la hauteur des bâtiments.

Règlement sur l'occupation et l'entretien des bâtiments

Règlement permettant aux municipalités de s'assurer du contrôle de l'occupation et de l'entretien des bâtiments.

Il permet :

- de contrôler les situations de vétusté ou de délabrement des bâtiments situés sur leur territoire et de forcer les propriétaires de bâtiments à entretenir leur propriété ;
- de procéder, après l'inscription d'un avis de détérioration, à l'acquisition par expropriation ou de gré à gré d'un immeuble vétuste devenu vacant ou dont l'état de vétusté présente un risque pour la santé ou la sécurité des personnes.

Règlement sur la démolition d'immeubles

Règlement permettant à une municipalité de s'assurer du contrôle de la démolition de tout immeuble.

Il permet :

- de créer un comité de démolition disposant du pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser un permis de démolition ;
 - de favoriser la participation citoyenne par la publication d'avis de démolition et la tenue d'une séance publique.
-

