

Mémoire sur le projet de loi n° 69 Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions législatives

Gérard Beaudet, urbaniste émérite
Professeur titulaire, École d'urbanisme et d'architecture de paysage
Université de Montréal
gerard.beaudet@umontreal.ca

Auteur de l'ouvrage *Comment le vieux Terrebonne est devenu le Vieux-
Terrebonne : l'urbanisme face au défi patrimonial*, paru en 2017 aux éditions GID.

Le rapport de la Vérificatrice générale et la multiplication, au cours des dernières années, des destructions de bâtiments présentant un intérêt patrimonial imposaient une réaction du ministère de la culture et des Communications. Présenté comme une réponse à quelques-uns des enjeux les plus cruciaux, le projet de loi n° 69 propose quelques avancées attendues. Il contient toutefois des initiatives dont on peut douter qu'elles puissent réellement contribuer à corriger certaines dérives et reste globalement en deçà de ce qui me paraît indispensable pour relever les défis que pose aujourd'hui la protection et la valorisation du patrimoine architectural, urbain et paysager.

L'élaboration et la mise en œuvre d'une **politique de consultation**, d'une **méthode d'évaluation** de l'intérêt patrimonial des immeubles et des sites, ainsi que d'une **grille de catégorisation** des immeubles et des sites patrimoniaux classés (art. 5) s'imposaient d'autant plus que les enjeux et les défis auxquels nous sommes confrontés se sont considérablement transformés au cours des dernières décennies. Il n'est pas inutile de rappeler que jusqu'à la fin des années 1960, l'intervention gouvernementale en matière de conservation reposait sur une conception strictement architecturale du patrimoine – le monument historique – héritée du XIX^e siècle. Même le concept d'arrondissement historique, introduit dans la loi au début des années 1960 s'inscrivait dans cette mouvance, l'arrondissement étant défini comme un territoire dans lequel se trouvait une concentration de monuments historiques et non pas comme un ensemble urbain

ou territorial ne pouvant être réduit à une concentration/juxtaposition de bâtiments.

Au Québec comme partout en Occident, les années 1970 devaient se caractériser par le passage du monument historique au patrimoine, et en particulier au patrimoine urbain. Cette évolution était attribuable aux transformations qui affectaient les quartiers de l'ère industrielle soumis aux opérations de rénovation urbaine et aux grands projets immobiliers modernistes.

L'attribution du statut de monument historique classé et reconnu, de site historique classé et d'arrondissement historique restait, malgré cette évolution, ancrée dans une approche dominée par un savoir expert porté par les historiens, les historiens de l'art et de l'architecture. L'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme laissait toutefois entrevoir, au début des années 1980, un changement de cap ou, à tout le moins, une adaptation à la redéfinition en cours du champ patrimonial. Il s'agira toutefois d'un rendez-vous manqué entre patrimoine et urbanisme. J'y reviendrai.

L'élaboration des trois mécanismes précités devrait permettre une réflexion sur cette évolution et un examen critique de ce qui est resté jusqu'à aujourd'hui une véritable boîte noire, tant en ce qui concerne l'attribution de statuts qu'en ce qui a trait au rejet des demandes d'attribution. Sans compter que plusieurs interventions ministérielles récentes, dont le classement de la Maison Alcan en 2017 et celui du monastère de Berthierville au début de 2020, tiennent toujours plus d'un sauvetage *in extremis* comme on le pratiquait abondamment dans les années 1970 que d'une initiative relevant d'une démarche rigoureuse d'évaluation de bâtiments et de sites susceptibles de constituer des témoignages précieux de la production architecturale et urbanistique. Comme si ces années turbulentes ne nous avaient rien appris à ce sujet.

C'est incidemment pour cette raison qu'il me semble souhaitable que ces initiatives se déploient en regard d'une politique nationale du patrimoine ou d'une politique nationale du territoire¹ comportant un volet patrimonial et dont le propos liminaire rappellerait que le patrimoine, au même titre que la langue française, définit ce que nous sommes comme collectivité.

¹ Projet porté par l'Alliance Ariane. <http://www.ariane.quebec/>

La création d'une **table de concertation** (art. 33) est une autre avancée attendue depuis longtemps. Force est de reconnaître que l'État québécois, dans l'ensemble de ses constituantes, n'a pas fait preuve de toute la rigueur et de toute la sensibilité attendues en ce qui concerne la gestion du patrimoine immobilier public. De la construction de l'École de tourisme et de l'hôtellerie (ITHQ) – le bâtiment s'est mérité le premier prix citron de la Société d'architecture de Montréal en 1974 – à la destruction imminente de la chapelle conventuelle des Sœurs hospitalières de Victoriaville, l'État et ses mandataires ont régulièrement fait preuve d'insouciance, voire de cynisme à l'égard de ce qui est trop souvent considéré comme un simple actif immobilier.

Il faut donc espérer que la création d'une table des partenaires, à laquelle devraient être invités des représentants de certains organismes, permettra de transformer la culture du projet public et de partager les pratiques exemplaires d'ici et d'ailleurs. Cette table des partenaires devrait, de ce point de vue, avoir les moyens de documenter de telles pratiques, notamment en faisant appel aux nombreuses ressources disponibles dans les universités québécoises.

L'identification des **éléments à considérer** (art. 20/53.4 et 53.5; art 26/67.2) lors de l'analyse des demandes d'autorisation en vertu des articles 48, 49, 64 et 65 permet pour sa part de clarifier les attentes minimales à l'égard des interventions projetées sur un bâtiment, dans une aire de protection ou dans un site patrimonial déclaré ou classé. Un parallèle peut être fait avec les règlements sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) que les municipalités peuvent adopter en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Aussi me semblerait-il pertinent de modifier l'article 31/81.2 de telle sorte qu'il y ait concordance, via un règlement sur les PIIA, entre le règlement que devrait (plutôt que pourrait) adopter le gouvernement et le cadre réglementaire municipal. Cela favoriserait une plus grande lisibilité des attentes en matière de conservation et de mise en valeur et une implication plus formelle des municipalités concernées. On compenserait ainsi partiellement l'abolition des **plans de conservation** (art. 23, 49 et 57).

L'abrogation de ces plans n'étonne guère mais suscite quelques inquiétudes. Le plan de conservation s'apparente aux plans de sauvegarde et de mise en valeur (P.S.M.V.) qui devaient être adoptés en France dans le sillage de la désignation des secteurs sauvegardés. Ces documents devaient aborder les enjeux urbains,

sociaux, économiques, fonctionnels et patrimoniaux. De ce point de vue, les plans de sauvegarde constituaient un instrument de connaissance de l'environnement bâti, un exercice de planification urbaine et un guide pour la restauration et la mise en valeur du patrimoine. La lourdeur de l'exercice de préparation de tels documents a rapidement plombé la mécanique des secteurs sauvegardés. On comprend donc, considérant les difficultés rencontrées en France et au vu de la diminution importante des ressources professionnelles au ministère québécois de la culture et des Communications, que la préparation des plans de conservation s'est révélée un défi presque impossible à relever de manière sérieuse. Cela étant dit, on doit s'inquiéter de ce qui risque de s'apparenter à une navigation à vue. D'autant que la mesure compensatoire est un règlement (art. 31/80.1) que le gouvernement n'est pas tenu d'adopter et que sa préparation, dans le cas où on souhaiterait en adopter un, pourrait se buter aux mêmes embûches que celle du plan de conservation. La transposition des attentes du ministère dans les documents d'urbanisme municipaux évoquée ci-dessus apparaît par conséquent plus que souhaitable.

Déjà, il est prévu qu'un site patrimonial doit être compris dans une zone identifiée au plan d'urbanisme comme une zone à protéger ou au schéma d'aménagement et de développement comme un territoire présentant un intérêt (Art. 41). Il faudrait toutefois s'assurer que les prescriptions réglementaires municipales sont conséquentes – ce qui n'est souvent pas le cas, comme on le verra plus loin – particulièrement en l'absence d'un règlement adopté par le gouvernement. La simple allusion à l'adéquation de la réglementation de la municipalité avec les objectifs de la loi (art. 56) me semble de ce point de vue trop vague.

Le resserrement des règles régissant la **démolition** s'impose (art. 75 et suivants). Obliger les municipalités à se doter d'un règlement sur la démolition devrait aller de soi. Les modalités d'encadrement des permis de démolition ne régleront toutefois pas tout. La négligence et la « détérioration planifiée » sont en effet des pratiques qui échapperont toujours au contrôle des municipalités et qui rendront certaines démolitions inéluctables. D'autant qu'il est extrêmement difficile pour les municipalités de contrer de telles pratiques et qu'en revanche, il est relativement facile de trouver des experts qui confirmeront qu'un bâtiment est irrécupérable, impossible à sauver à un coût raisonnable ou qu'il présente un danger pour la sécurité publique.

Par ailleurs, les municipalités sont potentiellement dans une situation conflictuelle dans la mesure où les démolitions sont souvent le résultat de la mise en œuvre de règles d'urbanisme qui engendrent des pressions immobilières qui vont à l'encontre de la préservation et de la mise en valeur du patrimoine. Les territoires d'intérêt sont en effet souvent soumis à des règles contradictoires (usages incompatibles avec les cadres bâtis existants, trop grande densité, sur-hauteurs, coefficient d'emprise au sol et coefficient d'occupation du sol excessifs) qui peuvent compromettre ce que les typomorphologues nomment la limite de transformabilité, c'est-à-dire le niveau de transformations au-delà duquel les milieux bâtis perdent l'essentiel des attributs qui les caractérisent.

On citera l'exemple des sur-hauteurs du plan d'urbanisme de Montréal qui favorisent un accroissement de la valeur des terrains, au détriment de celle des bâtiments existants, ce qui se traduit régulièrement par des démolitions totales ou partielles (façadisme)².

Encouragée par la fiscalité municipale, de telles pratiques risquent fort de se perpétuer et de placer les municipalités dans une situation pour le moins inconfortable de devoir être juge et parti.

Le pouvoir de **désaveu** accordé aux MRC (art. 87) peut-il véritablement compenser ce risque ? Rien n'interdit de le penser, du moins en théorie. La compréhension du mode de fonctionnement du conseil d'une MRC suggère toutefois qu'il est plus qu'improbable qu'une MRC ose s'aventurer sur ce terrain. Les élus qui siègent à la MRC sont uniquement redevables aux citoyens qui les ont élus localement. En vertu de cette règle et d'un principe de précaution qui veut qu'on ne s'ingère pas dans les affaires d'une autre municipalité pour ne pas être confronté en retour à une telle ingérence, il serait plus qu'étonnant qu'une MRC se prévale de ce pouvoir.

Il en est de même, *mutatis mutandis*, pour le **pouvoir d'attribuer un statut** (art 47 et suivants). À moins qu'une municipalité locale de petite taille y trouve un avantage et en fasse explicitement la demande. Même si certaines MRC jouent déjà un rôle assimilable à une coopérative de services, y compris en ce qui concerne le patrimoine, il me paraît peu probable que les MRC s'aventurent avec enthousiasme sur ce terrain.

² <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/2020-02-15/patrimoine-urbain-troquer-la-substance-pour-l-apparence>

L'obligation de réaliser et de mettre à jour des **inventaires** (art. 38/120) ne pose pas le même genre de problèmes. S'il est aisé de reconnaître qu'il s'agit là d'un outil indispensable, il faut aussi reconnaître les limites d'un tel document. D'une part, parce que plusieurs inventaires ont une portée limitée dans la mesure où on ne s'intéresse qu'aux bâtiments considérés isolément. On laisse de la sorte dans l'angle mort les ensembles architecturaux, les parcs et les espaces verts, les milieux urbains et les paysages. D'autre part, parce que l'expérience montre que rares sont les inventaires qui proposent une analyse thématique ou transversale du corpus et que plus rares encore sont ceux qui proposent un diagnostic. Or, on voit mal comment un inventaire peut fonder une approche rigoureuse de la sauvegarde et de la mise en valeur du patrimoine quand on connaît mal, voire qu'on méconnaît presque complètement les dynamiques endogènes des milieux d'intérêt et les dynamiques qui découlent des relations qu'ils entretiennent avec les milieux environnants.

Les inventaires doivent par ailleurs englober l'ensemble des immeubles construits avant 1940, sans exclure d'office ceux qui ont été construits depuis. Il sera évidemment tentant, notamment au regard des coûts de réalisation de ces inventaires, d'en limiter la portée temporelle. Une attention accordée à ce qui se passe sur le terrain révèle toutefois que la patrimonialisation en cours ne concorde pas avec un tel découpage temporel. Cela est vrai pour les œuvres majeures auxquelles le mouvement du patrimoine moderne s'intéresse en priorité. Mais cela l'est également pour ce qu'on pourrait qualifier de patrimoine mineur. À titre d'exemple, les inventaires produits en 2003-2004 dans le cadre des travaux préparatoires au plan d'urbanisme de ce qui est aujourd'hui l'agglomération de Montréal identifient plusieurs ensembles résidentiels des Trente Glorieuses disséminés dans l'ensemble des arrondissements et des villes liées de l'île de Montréal. D'autres municipalités de la région de Montréal et certaines sociétés d'histoire s'intéressent également depuis peu à ce patrimoine. Les pressions de redéveloppement de quartiers construits à cette époque ont par ailleurs conduit des citoyens à demander que des règles d'urbanisme soient adoptées pour contrer des opérations immobilières comportant souvent des démolitions. La Cité-jardin du Tricentenaire dans Rosemont, la Cité coopérative de Saint-Léonard-de-Port-Maurice, le quartier Norvick dans l'arrondissement Saint-Laurent sont du nombre. On trouve aussi des manifestations de cette sensibilité émergente à Ville de Mont-royal, ainsi qu'à Pointe-Claire et Longueuil.

Cette dimension de la patrimonialisation qu'il est difficile d'ignorer incite à s'interroger sur la dimension urbanistique de la définition du patrimoine et des modalités de sa prise en charge.

La dimension urbanistique du patrimoine

Préoccupé par ce qu'il observait à Québec, Gérard Morisset soutenait au début des années 1950 qu'il fallait donner une perspective urbanistique à l'intervention patrimoniale. Georges-Émile Lapalme partagera cette préoccupation à la fin de la décennie. Il faudra toutefois attendre le tournant des années 1970 aux années 1980 pour que le patrimoine soit formellement inscrit à l'ordre du jour de l'urbanisme québécois. S'il ne faut pas en conclure que rien n'a été fait entretemps, il faut avouer que le patrimoine n'avait guère été une priorité des administrations municipales, loin s'en faut. Les nombreuses interventions *in extremis* du ministère des Affaires culturelles au cours des années 1970 en aura témoigné.

En inscrivant dans la loi l'obligation pour les MRC et les municipalités locales d'identifier les territoires d'intérêt patrimonial dans les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme, on conviait formellement l'urbanisme à relever le défi de leur valorisation. L'absence d'une obligation d'être conséquent et cohérent a toutefois limité la portée de l'intervention urbanistique. Encore aujourd'hui, il n'est pas exceptionnel de découvrir que dans certains schémas et plans d'urbanisme aucune suite n'est donnée à cet exercice de délimitation ou que des sections de schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme comportent des énoncés qui contredisent de diverses manières ce qui a été dit sur les secteurs d'intérêt et en compromettent même parfois l'intégrité, voire l'existence.

De ce point de vue, la Loi sur le patrimoine culturel et les modifications proposées ne comportent guère d'avancées. On s'attaque à certains problèmes pressants, dont celui des démolitions, mais on ne se donne guère les moyens de relever les défis émergents. L'impasse faite sur les dynamiques endogènes et exogènes qui affectent de manières diverses les ensembles et les milieux patrimoniaux, y compris ceux qui sont classés, s'avère un problème de taille auquel ni la loi ni les modifications proposées n'apportent une réponse satisfaisante. Les rares références croisées aux enjeux et défis patrimoniaux dans la Loi sur le patrimoine

culturel et dans le Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne constituent au mieux qu'une timide ébauche de solution.

Il n'est pas souhaitable que la solution repose sur une modification en profondeur de la Loi sur le patrimoine culturel. L'ajout d'un chapitre traitant spécifiquement du patrimoine bâti, urbain, territorial et paysager à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme m'apparaît plus pertinent, d'autant que la création d'isolats relevant de la Loi sur le patrimoine culturel a montré depuis longtemps ses limites et ses insuffisances. L'attribution de statuts nationaux et régionaux-locaux ne serait pas pour autant abandonné. La prise en charge de ces territoires relèverait toutefois de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, le ministère de la Culture et des communications s'assurant, dans le cas des sites classés, que les objectifs de sauvegarde et de mise en valeur et que les critères de mesure de l'atteinte de ces derniers soient formellement inscrits dans les documents d'urbanisme et d'aménagement.

Il est finalement indispensable que le ministère de la Culture et des communications renoue avec une mission dont il s'est progressivement éloigné au cours des dernières décennies en se cantonnant dans la sphère du patrimoine dit d'intérêt national. Tout patrimoine, qu'il soit d'intérêt national, régional ou local, est un héritage collectif et, partant, une affaire d'État³. Il est par conséquent de la responsabilité du ministère de valoriser et de coordonner l'action publique en la matière, qu'elle soit le fait de municipalités locales ou régionales, de communautés métropolitaines, de ministères, d'agences gouvernementales ou d'organismes publics. On l'a trop souvent oublié au cours des dernières décennies.

³ <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/2020-06-07/opinion/le-patrimoine-une-affaire-d-etat>