



Commission sur la culture et l'éducation
Assemblée nationale du Québec.

Projet de loi 82 sur le Patrimoine culturel

«*Pour une loi avec des dents*»

Mémoire du Groupe d'initiatives et de recherches appliquées au milieu.

(GIRAM)

*« Aucune société ne peut se dispenser de se forger une mémoire collective sous peine de disparaître ou de perdre son unité ou sa personnalité. »
(Maurice Halbwachs).*

14 novembre 2010

L'héritage

«Un héritage ne donne pas que des droits; il crée des devoirs. Nous avons la responsabilité non seulement de conserver notre héritage intact, nous avons la responsabilité non seulement de le garder vivant et actif, et de la faire fructifier comme les talents de la parabole, mais nous avons celle de le propager comme l'ont fait nos ancêtres. (Jean Lesage, Premier ministre du Québec, 2 mars 1961).

(Cité dans «Pour l'évolution de la politique culturelle, Jean-Paul L'Allier , ministre des Affaires culturelles, mai 1976, p. 10)

«Pour une loi avec des dents»

Mémoire du Groupe d'initiatives et de recherches appliquées au milieu.

Avant propos.

En guise d'introduction.....	6
1. Identification et connaissance des patrimoines: une responsabilité collective.	9
2. Protection des paysages : des dispositions qui auront peu d'impact en raison de leur utilisation exceptionnelle.	10
3. Gestion gouvernementale : mettre les décisions à l'abri des lobbies et des influences.	11
4. Le rôle d'«accompagnement» des municipalités : insuffisant et peu engageant.	13
Recommandations.	15

Annexe 1 : Recommandations du GIRAM du 18 février 2008.

Annexe 2 : Mandats comparés de la CPTAQ et du Conseil du patrimoine culturel du Québec.

Pour une loi avec des dents

Un plaidoyer en vue de réanimer le parent pauvre de la culture québécoise

RÉGIS TREMBLAY

RTremblay@lesoleil.com

■ La prochaine Loi sur le patrimoine devra avoir des dents, sinon elle risque de rester lettre morte. Voilà l'avertissement le M. Roland Arpin, qui a dirigé le groupe-conseil sur la Politique du patrimoine culturel du Québec, qui vient de remettre un rapport qui fera époque.

Intitulé *Un présent du passé*, le document propose la création de plusieurs organismes gouvernementaux qui feront que le patrimoine ne sera plus le parent pauvre de la politique culturelle québécoise.

« Quand le ministère de la Culture s'est réorganisé, il y a quelques années, il a pensé aux entreprises en créant la SODEC (Société de développement des entreprises culturelles) et aux créateurs en fondant le Conseil des arts et de la culture qui assoupissait le processus de subventions. Mais on a liquidé la Direction du patrimoine, un élément majeur de notre culture et de notre identité. Le temps est venu de classer et d'organiser tout ce secteur », annonce M. Arpin, qui est également directeur général du Musée de la civilisation.

Pour cela, le rapport propose la création d'une Commission du patrimoine, d'une école des métiers du patrimoine, au niveau secondaire, qui débouchera sur un Institut national de formation, au niveau universitaire. Le rapport recommande également la formation d'un comité interministériel sur le patrimoine impliquant une vingtaine de ministères, et d'une fondation du patrimoine, qui recueillera des fonds dans le privé.

« Le patrimoine n'est pas une affaire de dilettantes, mais un truc de collectionneurs, mais un secteur qui implique toute la société, du politique à l'économie, en passant évidemment par le culturel. Pour sauvegarder notre patrimoine et le mettre en valeur, il va falloir que le gouvernement adopte rapidement une loi prévoyant des sanctions pour ceux qui refuseront de collaborer, qu'il s'agisse d'individus, de compagnies ou de municipalités. »

Les choses ne devraient pas tarder à bouger, en effet. La ministre de la Culture, M^{me} Agnès Maltais, a accueilli favorablement le rapport et a promis qu'un projet de loi serait déposé après les Fêtes. M. Arpin commente : « Je ne prévois pas de blocage chez les confrères de M^{me} Maltais, étant donné que nos recommandations n'impliquent pas des déboursés faramineux. Il s'agira essentiellement d'établir des normes et un *label* de qualité, de fixer des pénalités pour les délinquants, d'ajouter une option au cégep et à l'université, d'investir dans la préservation et la restauration. Un comité ad hoc devrait bientôt éclairer la ministre sur les coûts exacts de cette politique. »

Un présent du passé établit l'importance grandissante du patrimoine, à l'heure de la menace mondialiste et du *dumping* culturel américain, déplorant « l'affaiblissement des souverainetés

nationales, l'hégémonie d'un seul modèle socio-culturel et d'une seule langue et le risque de folklorisation de certaines cultures. »

Le rapport propose cependant une définition inclusive du patrimoine, qui tient compte notamment des « groupes ethnoculturels ».

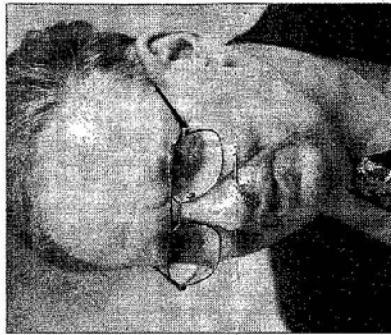
Pour M. Arpin et son groupe-conseil, le patrimoine n'est pas une notion figée, mais une idée en marche. « Il nous faut célébrer le passé, mais aussi nous approprier l'avenir », déclare-t-il en entrevue, dans l'une de ces formules dont il a le secret.

Le rapport dénonce au passage la banalisation et la dénaturation du patrimoine bâti par des rénovations irréflectibles, par l'absence de politiques fiscales incitatives pour les propriétaires de biens patrimoniaux, par la responsabilité (ou l'irresponsabilité) de certaines autorités locales dans la protection d'édifices ou de paysages patrimoniaux (une idée neuve).

« Des édifices patrimoniaux disparaissent en une nuit... des archives sont détruites », écrivent les signataires du rapport, parmi lesquels on trouve un architecte, un historien, un urbaniste, un muséologue, un politologue, un sociologue et un juriste. Le groupe-conseil a entendu 200 personnes représentant 90 regroupements, ainsi qu'une vingtaine d'experts. Il a également commandé des études à divers spécialistes.

Dans l'esprit du rapport, le rôle des municipalités devra être valorisé en ce domaine (« c'en est pas toujours aux ministres de couper les rubans ! »), mais, en contrepartie, elles devront être soumises aux normes provinciales. Dans la polémique entourant les fusions, la voix de M. Arpin s'élève pour rappeler que « la démocratie commence par le respect des règles ; or, les municipalités sont des créatures du gouvernement provincial. Si l'État peut les créer, il peut aussi les... décréter ! »

Le rapport Arpin dénonce par ailleurs le retard informatique pris par Québec dans le domaine du patrimoine. « En ce qui concerne les bases de données informatisées des collections, il y aurait lieu que le Québec s'assure que le serveur est québécois. Actuellement, c'est le Réseau canadien d'information sur le patrimoine qui héberge les données des musées québécois. Celui qui offre les services a ses exigences et ses filtres. Il est inacceptable que le Québec n'ait pas la maîtrise en ce domaine... », lit-on dans le rapport.



ARCHIVES LE SOLEIL, JOCELYN BERNIER
Roland Arpin : « Le patrimoine n'est pas une affaire de dilettantes... »

« Un présent du passé » propose de créer plusieurs organismes gouvernementaux

Avant-Propos

En février 2008, le GIRAM a participé aux auditions de la tournée ministérielle de consultation sur le livre vert « *Un regard neuf sur le patrimoine culturel* », lequel devait conduire à la révision de la Loi sur les biens culturels et la présentation de l'actuel projet de loi. À cette occasion notre organisme a présenté un mémoire dans lequel on retrouvait une dizaine de mesures (reproduites en annexe1).

Lors de cette consultation, notre organisme rappelait l'état lamentable dans lequel se trouve le patrimoine architectural du Québec, quelque cinquante années après la révolution tranquille. Nous insistions sur la nécessité de distinguer les approches de gestion, selon qu'il s'agit de patrimoines matériels (bâtiments et sites) et paysagers ou que l'on réfère aux patrimoines ethnologiques et immatériels. Référant directement à des immeubles, des espaces territoriaux précis, des enveloppes visuelles, des panoramas, la protection et la mise en valeur des patrimoines matériels commandent des outils différenciés et une approche plus globale et plus horizontale. De plus, elle interpelle plusieurs ministères et de façon encore plus particulière, les pouvoirs municipaux (communautés métropolitaines, MRC, municipalités locales). Cette obligation de protection du patrimoine culturel est, selon nous, incontournable lors de tout exercice d'aménagement du territoire et d'affectation du sol. Cette obligation, faut-il le rappeler, est inscrite dans la Loi québécoise sur le développement durable.

Enfin, nous avons recommandé que le gouvernement du Québec s'inspire du processus retenu pour la Loi sur la protection du territoire agricole (MAPAQ) et pour la Politique de protection des rives, du littoral et de la plaine inondable (MDDEP). Ces deux outils exerçant une influence fondamentale dans la confection des schémas d'aménagement et les plans locaux d'urbanisme.

Les rédacteurs, membres du GIRAM.

Michel Lessard, historien, spécialiste du patrimoine ayant publié une vingtaine d'ouvrages et produit une cinquantaine de documentaires sur la culture matérielle et artistique du Québec.

Gaston Cadrin, géographe spécialisé en environnement et en aménagement du territoire, ex-enseignant au niveau collégial, actif depuis plus de 25 ans au sein du GIRAM dont il fut le président.

Pierre-Paul Sénéchal, maîtrise en science politique, ex-conseiller socio-économique au gouvernement du Québec, ex-conseiller municipal, actif au sein de groupes dédiés à au patrimoine.

En guise d'introduction

Une loi sur les biens culturels aborde les fondements liés à l'histoire et au patrimoine d'une société. Le passé bien compris devient un paramètre majeur de l'identité d'un peuple, une source de fierté et d'énergie lui permettant d'avancer de façon dynamique et originale vers l'avenir. L'intérêt de nos courtes vies humaines tient dans la diversité des individus et des collectivités qui peuvent exprimer leur liberté et leur cheminement à travers leur histoire personnelle et collective. Un bonheur que le tourisme culturel permet d'apprécier chaque fois que l'on sort de ses frontières pour aller découvrir l'autre, à chaque fois qu'un savoure un beau livre album, qu'on visionne un documentaire sur les us et coutumes, l'expression artistique, la vie des peuples et des nations. Le Québec appartient à ces sociétés nationales qui ont apporté et apportent encore une belle contribution à la société planétaire. Pour les Québécois, un pays français de huit millions d'habitants noyé dans trois cents millions d'anglophones et continuellement menacé d'écrasement, l'histoire, la protection et la mise en valeur des patrimoines devient une nécessité vitale, une arme de résistance aux invasions homogénéisantes découlant d'une mondialisation galopante.

C'est sans doute cette prise de conscience qui explique qu'à une certaine époque, notre collectivité a mis au monde plus de 240 sociétés d'histoire réunies en fédération, que les salles de généalogie de nos dépôts d'archives bourdonnent d'activités, que la conservation patrimoniale a préoccupé un grand nombre de citoyens éveillés au véritable sens du bien culturel historique. Il faut reconnaître qu'à partir des années 1970, le gouvernement du Québec a emboîté le pas dans cet élan, le patrimoine religieux, le plus riche de notre histoire, ayant profité d'une ouverture certaine jusqu'à aujourd'hui. Toute une équipe de fonctionnaires-chercheurs avait également donné sa pleine mesure dans une foule d'actions, d'interventions et de publications modèles qui, à l'époque, ont stimulé une ré-appropriation de notre riche héritage. Des musées dont le Musée de la civilisation, le Musée national des Beaux-arts du Québec et tout le réseau des musées régionaux distribués à travers le territoire ont joué un rôle primordial dans la conservation patrimoniale. De riches foyers qui sont tout à l'honneur de l'État. Le Québec s'est doté de réserves muséales modernes, il entretient un centre de chronothérapie modèle et depuis quelques années, accélère le développement de ses collections en culture matérielle et artistique. Il faut souligner le travail exceptionnel mené par les professionnels du Musée national des Beaux-arts du Québec depuis une vingtaine d'années dans la mise en valeur de notre histoire de l'art. Mais ces programmes d'élite auront-ils été suffisants ?

En quarante ans à peine, la majorité de nos villes et de nos villages ont perdu leur âme! Les données alarmantes sur le tourisme culturel illustrent amplement ce phénomène. Le Québec a perdu en attractivité. On dirait que nous avons la laideur en partage à un point tel que certaines âmes sensibles voyagent de nuit pour ne plus voir. Le patrimoine religieux subit les foudres de l'athéisme collectif : églises, chapelles, couvents et collèges, monastères, cimetières subissent les contrecoups d'un grand changement de valeur. Les littoraux du Saint-Laurent et de nos grands plans d'eau ont été gangrénés par une « chalettisation » et une convoitise résidentielle hors contrôle. Les plus beaux

paysages se sont souvent pimentés de nuisances visuelles dégradantes ou sont menacés par des promoteurs sans scrupules et motivés par le seul culte de la piastre.

A l'été 2000, constatant que le patrimoine, notamment le paysage bâti, avait été le parent pauvre de la culture québécoise, le regretté Roland Arpin, alors directeur du Musée de la civilisation, déclarait qu'il attendait une nouvelle Loi des biens culturels. «Une loi avec des dents» clamait-il. Il appelait de ses vœux une véritable politique du patrimoine pouvant endiguer la dégénérescence sous tous azimuts qu'il avait constatée lors d'une vaste enquête menée l'année précédente par une commission qu'il présidait, composée de spécialistes venus de différents horizons.

Ce groupe-conseil étoffé d'un architecte, d'un urbaniste, d'un muséologue, d'un sociologue, d'un historien et d'un politologue avait entendu plus de 200 personnes, représentant 90 organismes, écouté une vingtaine d'experts et commandé différentes études à une batterie de spécialistes. Des milliers de pages de mémoires bien documentés et fort articulés, rendaient compte d'une somme inouïe de travail et de réflexion venue de partout à l'échelle du territoire national. Son rapport «Un présent du passé» proposait la création d'une Commission du patrimoine, d'une école des métiers traditionnels, du secondaire à l'université, d'une fondation du patrimoine pour recueillir des fonds privés et d'un comité interministériel impliquant une vingtaine de ministères (le patrimoine immobilier, les paysages ne sont-ils pas liés à l'aménagement du territoire et au développement économique?).

À l'époque, cet appel à une véritable politique de mise en valeur du patrimoine architectural avait été reçu par la ministre de la culture du temps, madame Agnès Maltais qui souhaitait déposer un projet de loi après les fêtes...

Dix ans plus tard, notre gouvernement accouche du Projet de loi 82. Il s'en dégage une odeur de réchauffé de l'ancienne Loi sur les biens culturels, avec ajout de quelques préoccupations, louables certes, pour le paysage et le patrimoine immatériel. On a re-brassé le vocabulaire juridique et administratif au profit d'un nouveau jargon. Il faudrait être bien complaisant pour parler ici d'une politique novatrice du patrimoine, comme la concevaient un Roland Arpin et son équipe. Pire encore, l'ancienne Commission des biens culturels qui jouissait d'une certaine autonomie d'étude, d'enquête et de recommandation auprès du gouvernement deviendrait, dans la nouvelle loi un simple Conseil soumis au desiderata du ministre. On s'attendait à une déclaration de principes, à l'élaboration d'une politique basée sur des fondements solides et accompagnés de programmes d'aide technique et financière, de partenariats structurels avec les municipalités et autres organismes. On aurait souhaité aussi des programmes de formation et d'éducation, des programmes d'inventaire et de diffusion, le tout coiffé par une loi claire et généreuse. Le projet de Loi 82 demeure bien loin de ces objectifs fort attendus depuis vingt ans.

Le gouvernement espère que les municipalités vont assumer ses propres responsabilités en matière de conservation et de mise en valeur des différents patrimoines. À l'évidence ces dernières n'ont ni les compétences professionnelles et techniques, ni les moyens financiers et très souvent, ni l'intérêt, pour dresser des

inventaires, développer un registre et un programme de citations et de classement de biens culturels. Les élus municipaux se définissent comme étant d'abord au service du «développement» donc au service des promoteurs immobiliers. Nous ne sommes pas les premiers à déplorer cette méconnaissance et ce manque de sensibilité. Cette indifférence généralisée pour le patrimoine et l'environnement témoigne d'une méconnaissance des facteurs qui font à long terme la richesse économique de leur propre collectivité. Il suffit de se promener à travers le territoire pour s'en convaincre. L'état général des paysages bâtis des villes et des villages est presque partout pitoyable. Partout les paysages sont déjà envahis ou menacés d'envahissement par un développement incontrôlé.

Même s'il faut saluer la sensibilité de certains propriétaires, on conviendra que les politiques municipales en ce domaine témoignent d'une grande pauvreté culturelle. Nous sommes tous collectivement responsables de cet état de choses. Est-ce que la nouvelle loi empêchera les conseils de fabrique de rendre amnésiques les jardins des morts ? Ces espaces qui, de tous temps, ont regroupé les défunts qui ont construit une ville, un village, installés jusqu'au jugement dernier dans des rangées de stèles, de colonnes tronquées, d'obélisques à la hauteur de leur contribution. Est-ce que la Loi 82 éviterait le saccage par un projet de port méthanier de cet ensemble culturel et paysager majeur que constitue l'île d'Orléans? Est-ce que le Conseil du patrimoine permettrait le sauvetage d'un monastère modèle comme celui des Visitandines à Lévis qui vient d'être cédé à une œuvre qui entend mettre le bâtiment à sa main...tout cela dans l'indifférence de la municipalité et du ministère concerné ? Est-ce que la nouvelle loi va empêcher l'invasion des noyaux institutionnels des villes et des villages par des projets bien gris de condos ou de foyers du troisième âge, tuant ainsi la monumentalité essentielle des édifices institutionnels traditionnels et les places publiques qui font le charme et la force du cœur de nos paroisses? Est-ce que la nouvelle loi va stimuler la conservation et la mise en valeur de maisons à valeur historique et stylistique et de différents types de bâtiments à l'échelle du territoire national? Qui va croire qu'une petite ville va pouvoir passer à l'inventaire de son patrimoine immatériel et de ses paysages quand elle est incapable de citer ou de classer une église, une rue, une maison de sens dans l'histoire locale, régionale, nationale?

S'il peut faire preuve d'une certaine efficacité dans certains pans de la conservation patrimoniale (patrimoine religieux, collections de spécimens de culture matérielle), le gouvernement du Québec éprouve, par contre, de grandes difficultés à mettre en valeur le passé et les richesses historiques ou patrimoniales identitaires, source essentielle de toute fierté collective. L'histoire proprement dite, les biens immobiliers et les paysages souffrent de cette négligence. Au niveau secondaire, l'enseignement de l'histoire nationale se résume à une unique année d'apprentissage. Comme le Québec ne possède ni radio ni télévision nationales, le cheminement des générations et la fierté identitaire qui se reflète à travers les héros et les réussites, sont ignorés des moyens de communication de masse électronique. Radio-Canada qui a jadis joué un rôle majeur en la matière est maintenant davantage affairé à vendre le Canada qu'à promouvoir la fierté et l'image du Québec. Nos grands magazines, nos grands médias de masse ont depuis longtemps expurgé patrimoine et histoire du Québec de leurs feuilles. Lors du 400ième de Québec en 2008, les couleurs du pays et celles de la cité de Champlain ont

été littéralement tassées au profit d'une composition graphique de petits rubans de couleurs comme on trouve sur les boîtes cadeaux de la Société des alcools du Québec. Quel autre peuple aurait ainsi caché son drapeau et ses couleurs à l'occasion de son demi-millénaire? Quels grands lieux de mémoires sacrifiés! Il ne faut pas se surprendre des maladresses et du tâtonnement du gouvernement actuel dans la conservation et la mise en valeur des patrimoines identitaires que sont notamment le bâti et les paysages. La loi est si incomplète qu'elle demeure inapplicable, donc inutile.

S'il existe des patrimoines locaux et régionaux, il existe également un patrimoine d'intérêt national, un patrimoine qui définit notre identité collective; il relève en totalité de l'État : oeuvres architecturales, paysages, spécimens de culture matérielle, éléments du patrimoine immatériel. Une aide financière et une équipe technique hautement professionnelle devraient être consacrées à cette tâche de conservation et de mise en valeur nationale.

La dégénérescence des tissus urbains, des paysages naturels et culturels vient de l'insensibilité et de l'ignorance. L'aménagement de nos villes et de nos campagnes en est le reflet. Nous n'en sommes plus à l'heure de la médecine douce, mais à l'heure de la médecine de cheval.

1. Identification et connaissance des patrimoines: une responsabilité collective

Malgré l'ajout de dispositions nouvelles dans ce projet de loi, on ne perçoit pas une volonté ferme d'assurer au patrimoine bâti et paysager de nos villes, de nos villages et de nos campagnes, une protection supérieure à celle qui a eu cours jusqu'à présent. Dans notre mémoire du 18 février 2008, nous avons souligné comment le transfert des responsabilités de protection patrimoniale vers les municipalités n'avait pas donné les résultats escomptés. Nous nous attendions à ce que le nouveau texte de loi, propose un processus plus consistant, afin que les milieux locaux prennent davantage à cœur cette mission fondamentale. Nous retrouvons peu de choses de ce qui avait été recommandé comme mesures concrètes pour dynamiser et mieux encadrer la protection des éléments de plus grande valeur de nos paysages culturel, naturel ou panoramique.

Aucune des recommandations du GIRAM (énoncées en 2008) n'a été prise en considération à part celle qui concerne la confection *de facto* d'un « plan de conservation (recommandation #7, articles 37-38-39; 61-62-63) à l'égard d'un immeuble patrimonial classé, d'un site patrimonial ou d'un paysage culturel patrimonial désigné par le Ministre. Toutefois, dans le texte qui nous est proposé, ces plans de conservation deviennent facultatifs lorsque la désignation d'un immeuble ou d'un site patrimonial émane d'une municipalité (« Le conseil peut établir, pour un bien patrimonial cité, un plan de conservation qui renferme ses orientations en vue de sa préservation, de la réhabilitation... » Art.143).

Le tout a pour effet de constituer un recyclage de dispositions contenues dans l'ancienne Loi sur les biens culturels. Quand on connaît le peu d'utilisation que les municipalités ont fait dans le passé de ces pouvoirs de gestion du patrimoine (exemple Lévis a cité trois bâtiments au total, malgré la richesse de son patrimoine historique), il est difficile de croire que ces nouvelles dispositions entraîneront plus de désignations d'immeubles ou de sites patrimoniaux.

2. Protection des paysages : des dispositions qui auront peu d'impact en raison de leur utilisation exceptionnelle.

Certes, il faut saluer que le gouvernement ait introduit la notion de protection des paysages dans son projet de loi. Il nous semble toutefois illusoire de penser que les quelques dispositions relatives à cet aspect pourront entraîner un réel mouvement en faveur d'une préservation de nos paysages exceptionnels. L'application de cette possibilité de reconnaissance sera, selon nous, plutôt exceptionnelle. En effet, ce pouvoir de conférer un statut de «paysage culturel patrimonial» ne sera exercé par le gouvernement qu'à la demande des municipalités locales, des municipalités régionales de comté et des communautés métropolitaines concernées (article 18). De plus, il faut lire que toute désignation ne sera effectuée que pour des paysages que le Ministre ou le gouvernement auront eux-mêmes jugés de «valeur nationale». Il serait surprenant que les paysages remarquables de valeur régionale ou locale puissent passer à travers le tamis des exigences du Ministère (démonstration à faire quant aux aspects remarquables, et quant à la reconnaissance par la collectivité, puis adoption d'une charte d'engagements de protection et de mise en valeur du dit paysage).

Oui, à notre avis, le gouvernement peut reconnaître ainsi les paysages d'intérêt national, mais il doit aussi donner aux pouvoirs municipaux la responsabilité d'identifier, de désigner et de protéger (plan de conservation et de mise en valeur) des paysages naturels, panoramiques et culturels à l'échelle régionale ou locale. Depuis 40 ans, le développement effréné des villes et campagnes a prélevé de nos champs visuels nombre de paysages significatifs. Voulons-nous que cette tendance se continue et finisse par anéantir ce qui reste d'esthétique en bordure de nos routes ou de nos rues?

Par rapport aux pays européens, le Québec est en retard de plusieurs décennies. Il existe là bas des législations consistantes pour assurer la protection des paysages. Elles sont applicables par tous les paliers décisionnels détenteurs de responsabilités en matière d'aménagement du territoire. En 2000, on a adopté à Florence une convention spécifique à la protection des paysages. La Convention européenne du Paysage *«promeut la protection, la gestion et l'aménagement de tous les paysages européens afin de conserver ou d'améliorer leur qualité. Elle prône une gestion différenciée des paysages, articulant des interventions allant de la plus stricte conservation à la véritable création en passant par la protection, la gestion et l'aménagement »* (Conseil de l'Europe, 2000a ; 2000b).

En Belgique, il n'y a pas qu'un ministère qui s'applique à cette mission de protection;

plusieurs administrations conjuguent les compétences pour en assurer une gestion structurée et efficace.¹ Dans cet État, ce sont les Directions générales opérationnelles de l'Aménagement du Territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Énergie, ainsi que celles de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement qui agissent.

À défaut de pouvoir recourir à une loi spécifique, il nous faudrait, pour assurer la protection des paysages patrimoniaux et la valeur économique qu'ils recèlent, pouvoir insérer de nouvelles dispositions dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme afin d'obliger les municipalités, les MRC et les communautés métropolitaines à appliquer les mesures qui s'imposent. Rappelons qu'à l'article 5 de la section II de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (contenu du schéma d'aménagement), on exige simplement de : « déterminer toute partie du territoire présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique ». Une telle prescription, par son caractère très général, s'avère nettement insuffisante, car il n'y a aucune obligation de prendre des mesures destinées à conserver, protéger ou mettre en valeur ces paysages.

3. Gestion gouvernementale : mettre les décisions à l'abri des lobbies et des influences.

«Après des mois de négociations, la ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, Christine St-Pierre, vient finalement d'autoriser la démolition de la façade de l'ancien patro Saint-Vincent-de-Paul, au haut de la côte d'Abraham». (Le Soleil 22 janvier 2009).

Obnubilés par l'objectif de croissance à tout prix, trop peu de Québécois sont conscients que leur patrimoine bâti est le reflet de leur propre histoire, de leur culture, de leur existence comme peuple. D'où la difficulté de faire les arbitrages nécessaires quand la protection de ce patrimoine se retrouve coincée, au centre d'enjeux économiques et politiques. Dans presque tous les cas, c'est le patrimoine qui en fera les frais. C'est précisément pour cette raison que monsieur Jean-Paul L'Allier, ex-ministre de la Culture, en était arrivé à la conclusion qu'il fallait absolument revoir le rôle et le mandat du ministère à ce chapitre. Dans son document de consultation intitulé «Pour l'évolution de la politique culturelle» (mai 1976), il remet en question le «pouvoir consultatif» de la Commission des biens culturels. Il propose l'abolition de cette dernière et son remplacement pur et simple par une «Régie du patrimoine». Cette «nouvelle régie, estime-t-il, en plus d'assumer les responsabilités actuelles de la Commission des biens culturels, sera un organisme décisionnel, autonome et quasi-judiciaire» (p199). L'ex-ministre avait sans doute compris que, tout comme le patrimoine

¹ http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/compendium/FPBelgique_fr.pdf

des terres agricoles (mis sous régime protégé deux ans plus tard), ce patrimoine architectural nourrit la nation, assure sa pérennité, son avenir. Relevant du bien commun, il doit, à l'instar du patrimoine agricole, être protégé et géré « *en bon chef de famille* » si on veut qu'il puisse être légué aux générations futures. Chacun de ces patrimoines exerce à sa façon une influence déterminante sur notre avenir collectif, chacun a le même besoin d'être répertorié d'abord, puis objet de protection, de gestion et de restauration le cas échéant.

La nature des mandats confiés au Conseil du patrimoine culturel (articles 82 à 103 du projet de loi) traduit ce peu de considération accordé au patrimoine architectural du Québec. Alors que pour assurer la protection des terres agricoles (lesquelles représentent moins de 2% de l'ensemble du territoire du Québec), on a résolument opté pour une Commission indépendante et dotée de pouvoirs décisionnels, on réserve à l'instance chargée de la protection du patrimoine culturel un simple mandat de conseiller du ministre (voir en annexe 2, les mandats comparés). Est-ce en raison du fait que le Québec serait excédentaire en gisements de patrimoine architectural et qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter? La situation, nous avons cessé de le répéter, est catastrophique. Depuis les quatre dernières décennies, c'est l'érosion totale. Sur plus de 1000 villages, pas plus d'une quinzaine (1.4%) ne peuvent répondre aux critères de classement de l'Association des beaux villages du Québec. Et encore, ces critères sont relativement généreux et tolérants.

Il existe une différence fondamentale entre les mandats et les pouvoirs d'une commission ou d'une régie et ceux d'un conseil. Une véritable commission (ou une régie comme celle que se proposait d'instituer monsieur L'Allier) est investie d'un statut juridique lui assurant une responsabilité décisionnelle. En raison de sa composition, elle est réputée à l'abri des influences politiques et des lobbies des spéculateurs. Notre appareil gouvernemental en compte un grand nombre : Régie des services publics, Régie des alcools, Commission de protection des terres agricoles, Commission municipale, Commission des affaires juridiques, Commission de la capitale nationale, Commission des normes du travail, Commission des régimes de retraites, etc. Un conseil est, quant à lui, détenteur d'un pouvoir d'action considérablement réduit. Il avise le ministre. À cet égard, il convient de rappeler le caractère abusif ou trompeur du terme « commission » utilisé pour identifier l'actuelle *Commission des biens culturels*. Il s'agit d'une erreur de sémantique ayant été source d'une certaine confusion quant aux responsabilités réelles qu'elle a été appelée à exercer.

Une gestion énergique et sans compromis de notre patrimoine national va demeurer difficile à réaliser, le passé étant éloquent à cet égard, essentiellement parce que les intérêts financiers, aussi particuliers que peuvent l'être ceux des spéculateurs immobiliers, se retrouvent constamment, pour ne pas dire automatiquement, au centre de tout enjeu de conservation. Rien ne permet de croire qu'ils ne continueront pas à exercer une telle influence indésirable. D'où risque accrue et réel d'une politisation des décisions. C'est toujours le bien commun qui sort perdant d'une telle situation. Que serait devenu le patrimoine des terres agricoles si ces dernières avaient été sous gestion d'un simple comité aviseur au ministre?

4. Le rôle d'«accompagnement» des municipalités : insuffisant et peu engageant.

Le chapitre IV du projet de loi a trait au mandat d'identification et de protection du patrimoine culturel par les municipalités. Toutes les dispositions de cette section visent essentiellement à décrire le rôle d'«accompagnateur», comme on se plaît à dire dans le jargon bureaucratique, des instances municipales dans leur mission de protection et de mise en valeur des patrimoines locaux. Mis tous ensemble, ces patrimoines locaux constituent en réalité notre patrimoine national du Québec. Le moulin de Beaumont ou celui de Saint-Roch-des-Aulnais ne sont pas la propriété des seuls contribuables de ces municipalités locales, mais appartiennent à l'ensemble des Québécoises et des Québécois. Même chose pour les patrimoines naturels et paysagers d'exception : le panorama donnant sur le Rocher percé ne doit pas relever des seuls contribuables de Percé, il concerne tous les Québécois.

Or dans ce chapitre IV, aucun article fixant des obligations ou des attentes à nos élus locaux. Tout au plus est-on prêt à jouer le rôle «d'accompagnateur». Tous les articles relatifs aux responsabilités commencent par « *Une municipalité peut...* » Ce rôle est de toute évidence insuffisant. Comme nous l'avons souligné en introduction, démonstration a largement été faite quant au désintérêt et l'inaptitude de nos pouvoirs locaux à gérer convenablement et de façon responsable notre patrimoine national, qu'il soit architectural ou paysager.

Les rédacteurs du texte de loi n'ont manifestement pas fréquenté de façon assidue les séances de nos conseils municipaux. Autant dans le cadre des demandes de dézonages d'espaces verts en vue d'une conversion en zones «blanches» que dans celui des requêtes en zonage «d'accommodement», les pressions des spéculateurs et des promoteurs immobiliers sont très rarement mis en échec par les élus locaux. La proximité entre ces derniers et promoteurs «du coin» fait qu'il en est ainsi. Rien ne permet d'anticiper que cela va changer à court et moyen termes. Une zone a-t-elle été citée patrimoniale par une municipalité, le tout est vite oublié lorsqu'un promoteur se présente avec un projet d'investissement tant soit peu alléchant sur le plan fiscal. Un espace fait-il partie d'une zone protégée par un PIA, le «système D» pour «dérogation mineure» sera vite utilisé pour dépanner le promoteur.

Par ailleurs, une fois cité patrimonial, un site n'est objet d'aucun suivi serré par le ministère de la Culture, même si cette citation a été faite en vertu de la Loi sur les biens culturels. Il s'en suit qu'un conseil municipal peut agir à sa guise et défaire *de facto* ce qu'un précédent a pu réaliser dix ou quinze ans auparavant. Une fois les inventaires réalisés et les plans locaux de conservation adoptés par une municipalité il faudrait s'assurer qu'ils soient mis en «fiducie» et objet d'un suivi serré par une Commission véritable ou une Régie des biens culturels.

Pour que nos élus locaux soient amenés à jouer un rôle de premier plan dans la protection et la mise en valeur de notre patrimoine collectif, comme cela se fait dans la plupart des pays, il faut, *primo*, que des attentes leurs soient signifiées à cet effet et que de telles attentes puissent par la suite se traduire dans des orientations précises dans des schémas d'aménagement et des plans de zonage. Il faut que chaque municipalité, chaque MRC soit tenue de dresser un inventaire de ses patrimoines avec l'aide technique et financière de l'État, il faut que chacune, soutenue par un personnel compétent, construise un registre des œuvres, cite et classe les plus significatives, définisse des zones patrimoniales, puisse, le cas échéant, accorder des avantages fiscaux aux propriétaires qui engagent des travaux de conservation, participe à des programmes définis de diffusion. Voilà des orientations claires qu'on aurait pu traduire dans une politique, dans des programmes et dans une loi.

On oublie au Québec une réalité fondamentale inhérente à notre régime politique. Contrairement à la croyance populaire, en effet, les municipalités (de Montréal à Val d'Espoir en Gaspésie) ne constituent pas un troisième ordre de gouvernement après le fédéral et Québec. En vertu du régime constitutionnel canadien (le Code municipal traduit très bien cette réalité) les municipalités sont des «administrations déléguées» de l'État du Québec. Elles ont à appliquer ses lois, particulièrement en matière d'environnement, de santé publique, de transport, d'aménagement, de protection des terres agricoles. Pour toutes ces matières, des attentes et des règles de conduite sont signifiées aux municipalités. Pourquoi une telle exception pour la protection de notre patrimoine national?

En matière de contrôle des terres agricoles, nos conseils municipaux ne peuvent statuer d'eux-mêmes sur les requêtes en dé-zonage en provenance de citoyens ou de promoteurs immobiliers. Les requêtes doivent d'abord être référées à la MRC qui, elle-même, se permettra souvent de rejeter celles qui sont jugées d'emblée déraisonnables; les autres prendront la direction de la CPTAQ. Cette façon de faire est la seule qui nous semble, dans le contexte actuel, apte à mettre réellement nos élus des municipalités locales à l'abri des spéculateurs et des promoteurs immobiliers, grands responsables de l'affaiblissement ou de la dégradation de notre patrimoine et de nos paysages humanisés. C'est ce modèle de gestion que le GIRAM propose au gouvernement d'adopter. Dans ce modèle, la MRC est appelée à jouer un rôle beaucoup plus consistant que celui que lui dévolue le projet de loi soumis pour consultation. Il est le lien régional avec la Commission ou Régie du patrimoine.

Il conviendrait par ailleurs, pour terminer cette section, de se demander s'il n'y aurait pas lieu également de signifier des attentes à nos conseils de fabrique de qui relève entièrement notre patrimoine religieux local et régional (églises, presbytères et cimetières).

Recommandations.

- 1- Revoir en profondeur le chapitre III du projet de loi, particulièrement sa section X relative au rôle et au mandat du Conseil du patrimoine culturel du Québec, afin de faire de cet organisme une véritable instance dotée de pouvoirs décisionnels en matière de protection des patrimoines et des paysages, mettant ainsi ces derniers à l'abri des lobbies économiques et politiques. (retour aux propositions L'Allier et Arpin.)
- 2- Revoir le chapitre IV (identification et protection du patrimoine culturel par les municipalités) afin que soient confiés aux municipalités et des droits et des devoirs pour que des actions en résultent *de facto* dans les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme.
- 3- Signifier aux pouvoirs municipaux des attentes spécifiques en matière d'identification, de désignation et de protection des paysages naturels, panoramiques et culturels à l'échelle régionale ou locale (plan de conservation et de mise en valeur).
- 4- Établissement par le Ministère et les municipalités d'un vaste inventaire national des patrimoines culturels et paysagers du territoire québécois (bâtiments, sites, paysages exceptionnels).
- 5- Création d'un fonds national consacré au patrimoine et aux paysages, lequel viserait, le cas échéant, l'acquisition de certains sites exceptionnels et l'octroi d'une aide financière de l'État aux municipalités et organismes locaux afin que ces derniers réalisent les inventaires nécessaires, caractérisent les lieux à protéger et contribuent à l'application de réglementations et autres mesures de protection. Ce fonds permettrait également de donner accès à des ressources pour développer l'expertise nécessaire à la réalisation de ces nouveaux mandats (services conseils, formation des membres des conseils municipaux, des CCU, etc.)

ANNEXE 1

RECOMMANDATIONS DU GIRAM DU 18 FÉVRIER 2008

Principales étapes en vue d'une réelle protection des patrimoines culturels et paysagers:

1- L'adoption d'une loi reconnaissant le paysage québécois comme composante essentielle du cadre de vie de la population, expression de la diversité de notre patrimoine culturel et naturel et fondement de notre identité collective.

2- Cet encadrement juridique est appuyé par l'élaboration d'une véritable politique du paysage qui établira les principes généraux, les stratégies et les orientations permettant l'adoption de mesures particulières à tous les niveaux décisionnels en vue de la protection, la gestion et l'aménagement des paysages naturels et patrimoniaux.

3- La création d'une Commission de protection du patrimoine et des paysages du Québec est assurée par le gouvernement ou le ministère de la Culture et des paysages. Cet organisme du type de la Commission de protection des terres agricoles du Québec (CPTAQ) est indépendant et veille à l'application de la loi, tant dans les institutions gouvernementales que dans les municipalités. Il est chargé de tenir des audiences en cas de litiges entre les parties lors des conflits liés à l'aménagement du territoire impliquant des éléments patrimoniaux ou paysagers.

4- Le ministère de la Culture et des paysages établit une liste nationale (à plus forte valeur identitaire) des patrimoines culturels et paysagers territoriaux (bâtiments, sites, arrondissements, paysages exceptionnels).

5- À l'aide des inventaires existants du ministère de la Culture et des inventaires municipaux (s'il y a lieu), le Ministère dresse un inventaire préliminaire des patrimoines culturels et paysagers (incluant les vues panoramiques) à l'échelle de la MRC ou de la municipalité.

6- Lorsque réalisé, l'inventaire préliminaire est soumis à la consultation de la population et des organismes de ces milieux afin de le compléter et de le bonifier.

7- Chaque municipalité et ville doivent établir selon un échéancier précis un plan de conservation et des mesures de protection (citations, PIIA, aires de protection, contrôle de l'esthétique) des éléments ou ensembles patrimoniaux ainsi que des espaces paysagers ou naturels listés dans l'inventaire de leur territoire et doit en soumettre la conformité et l'à propos à la Commission de protection du patrimoine et des paysages du Québec.

8- Un fonds national consacré au patrimoine et aux paysages est créé en vue d'acquérir certains sites exceptionnels et d'apporter une aide financière de l'État aux municipalités et organismes afin de compléter les inventaires, caractériser les milieux à protéger et contribuer à l'application de normes, réglementations et autres mesures de protection.

9- Des mesures fiscales sont établies pour soutenir ou encourager les efforts de conservation et de mise en valeur par leur propriétaires, des sites qui revêtent une grande signification pour la communauté locale, régionale ou nationale.

10- Sur le plan territorial, une attention spéciale est accordée à la **vallée du Saint-Laurent** en la consacrant **Patrimoine national**. Cette désignation permettrait de considérer dans l'aménagement et le développement de cet espace une harmonisation des préoccupations de protection écologique, culturelle et paysagère. Le Saint-Laurent et son enveloppe paysagère deviendrait un territoire laboratoire de l'application de la nouvelle loi.

Annexe 2

Mandats comparés de la CPTAQ et du Conseil du patrimoine culturel du Québec.

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

La commission a pour fonction d'assurer la protection du territoire agricole. À cette fin elle est chargée:

- a) **de décider des demandes d'autorisation** qui lui sont soumises en vertu de la loi relativement à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot, de même que des demandes visant à l'inclusion d'un lot dans une zone agricole ou à l'exclusion d'un lot d'une zone agricole;
- b) **de délivrer les permis** d'exploitation requis pour l'enlèvement du sol arable conformément à la section V;
- c) **de délimiter**, en collaboration avec la municipalité locale, la zone agricole du territoire de celle-ci;
- d) d'émettre un avis sur toute autre affaire qui doit lui être référée en vertu de la loi;
- e) **de surveiller l'application de la présente loi.**

CONSEIL DU PATRIMOINE CULTUREL DU QUÉBEC (Projet de loi 82)

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

culturel ainsi que sur toute question relative aux archives visées à la Loi sur les archives (L.R.Q., chapitre A-21.1). Il peut recevoir et entendre les requêtes et suggestions des individus et des groupes sur toute question visée par la présente loi.

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