**Avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et
l'urbanisme**

Mémoire du

Conseil du
patrimoine
religieux
du Québec

Déposé à :

la Commission de l'aménagement du territoire

dans le cadre de la :

**Consultation générale et des auditions publiques sur l'avant-projet de
loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme**

25 avril 2011

Résumé

Le Conseil du patrimoine religieux du Québec (CPRQ) souhaite rappeler l'importance de l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme pour l'avenir du riche patrimoine religieux du Québec. Appuyé dans son préambule par une vision large du territoire perçu comme un patrimoine collectif, l'avant-projet de loi semble offrir des outils mieux adaptés aux besoins des communautés locales pour la conservation, la mise en valeur et la reconversion des bâtiments religieux d'intérêt patrimonial. Nous proposons que des arrimages avec le projet de loi 82 sur le patrimoine culturel du Québec puissent être effectués, de même qu'une prise en compte de l'importance de la participation citoyenne et du respect des particularités locales dans la gestion du patrimoine religieux.

Introduction

Le Conseil du patrimoine religieux du Québec (CPRQ) est fier de participer à la consultation générale sur l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

Le CPRQ considère que le patrimoine religieux du Québec est un enjeu d'aménagement et d'urbanisme d'une importance exceptionnelle dans le développement du Québec. Fort d'une expérience de quinze ans en matière de patrimoine religieux, le CPRQ entend moins prendre position sur l'ensemble du contenu de l'avant-projet de loi, que de suggérer des orientations et des occasions d'arrimage avec d'autres outils légaux, dans le but d'améliorer la mise en application de cette future loi et surtout, d'en saisir toute l'importance pour les législateurs, autant que les élus, gestionnaires et citoyens engagés dans l'aménagement durable de leur communauté.

Le CPRQ entend par ailleurs affirmer son leadership en matière de patrimoine religieux au Québec et inviter les acteurs de l'aménagement à recourir à son expertise élargie. En cela, le CPRQ est appelé à accompagner les projets de conservation, de mise en valeur et de réutilisation du patrimoine religieux, donc à guider les acteurs dans l'utilisation des mesures et outils pertinents, notamment la future loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

Il va sans dire que le présent exercice de consultation doit permettre de prendre conscience de l'importance de doter le Québec d'outils intégrés d'intervention, basés sur la définition de nouvelles façons de faire, incluant ainsi l'héritage au sein des ressources durables pour l'avenir et non plus comme un fardeau du passé.

1. La mission du Conseil du patrimoine religieux du Québec

Le Conseil du patrimoine religieux du Québec est une organisation à but non lucratif qui œuvre à l'échelle du Québec. Il a pour mission de soutenir et de promouvoir la conservation et la mise en valeur du patrimoine religieux québécois.

Depuis 1995, le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine a accordé au Conseil 240 M\$ en vertu du programme Aide aux immobilisations (restauration du patrimoine religieux). Avec la participation financière des partenaires, quelque 355 M\$ ont été investis jusqu'à maintenant pour préserver les plus importants biens du patrimoine religieux du Québec.

Une expertise élargie

Dans les projets du Conseil, les différentes traditions religieuses travaillent de concert, en partenariat et en collaboration étroite avec les propriétaires, les collectivités locales et l'État québécois. Le CPRQ se compose de douze tables de concertation régionales, réunissant architectes, historiens de l'art, professeurs d'art, experts en art sacré, représentants laïques ou cléricaux officiellement nommés par les traditions propriétaires d'édifices religieux patrimoniaux, ainsi que de représentants du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine. Le CPRQ a également créé des comités spécialisés. Le comité des œuvres d'art est composé d'experts venant d'institutions muséales réputées et il est chargé de sélectionner les dossiers de restauration d'œuvres d'art et de biens mobiliers. Le comité des orgues réunit des experts des grandes écoles de musique du Québec et il recommande les projets de restauration d'orgues. Le comité des archives a pour but d'encourager et de soutenir les représentants des communautés et des traditions religieuses afin d'assurer la pérennité de leurs archives et d'en garantir la valeur de témoignage pour les générations à venir.

Une formule qui a fait ses preuves

Bien que, dans le cadre de l'aide financière à la restauration du patrimoine religieux, le Conseil ait centré son action sur les édifices religieux encore utilisés à des fins religieuses, ses préoccupations englobent l'ensemble du patrimoine religieux, et notamment les éléments de ce patrimoine qui ne sont plus utilisés¹.

Cette formule est originale et probablement unique au monde. Elle se distingue de la formule française, dans laquelle l'État, propriétaire des lieux de culte, en assume l'entretien, et de la formule britannique des trusts, organismes financés par l'Église et l'État, qui prennent possession des lieux de culte patrimoniaux excédentaires. Après quinze ans d'activités, cette formule apparaît bénéfique, tant sur le plan de l'engagement social des communautés et des échanges interconfessionnels que sur le plan économique.

2. Avis sur l'avant-projet de loi

Préambule

D'entrée de jeu, le CPRQ apprécie le préambule de l'avant-projet de loi qui énonce, dès la première ligne, le caractère patrimonial de l'ensemble du territoire québécois. Cela exprime une définition large et intégrée du patrimoine. Le Conseil adhère tout à fait à cette vision du territoire, en tant que fondement identitaire du Québec, au même titre que la langue.

Le CPRQ reconnaît que le patrimoine religieux fait partie de l'ensemble plus vaste que constitue le patrimoine québécois et qu'il ne peut en être dissocié, pas plus que du paysage naturel, du village ou du site urbain dont il fait partie ni de la société dont il est issu et qu'il marque de son empreinte. Aux yeux du CPRQ, le patrimoine religieux québécois apparaît comme un patrimoine fondateur, si nous considérons que la préoccupation religieuse et les établissements religieux ont été présents dès l'origine de la société québécoise. Dans l'ensemble de notre patrimoine culturel, il est le plus universel, le plus diversifié et le plus riche. Il est également le plus visible et le plus répandu sur le territoire.

Le CPRQ estime que l'importance de ce patrimoine repose non seulement sur l'intérêt architectural, artistique, historique et identitaire, mais aussi paysager. Le territoire du Québec est jalonné de 350 ans d'histoire religieuse, sociale et culturelle. En fonction des enjeux d'aménagement, les églises sont une composante majeure des paysages ruraux et urbains québécois. C'est autour d'elles que se sont développés les villages et les quartiers urbains. Encore aujourd'hui, leurs clochers, qui marquèrent le temps et les moments des grandes célébrations autant que les catastrophes lorsqu'elles annonçaient un incendie, jouent un rôle de repère géographique.

Le patrimoine religieux : un grand chantier d'aménagement au cœur des communautés

L'importance des églises est renforcée par son paysage bâti environnant, structuré par un ensemble de bâtiments que l'on appelle généralement les noyaux paroissiaux. Formés minimalement de l'église, du presbytère, de l'école, du collège et de la salle paroissiale, ces ensembles sont toujours au cœur de nos quartiers, villes et villages. Le changement d'usage annoncé pour une grande partie d'entre eux constitue un vaste chantier d'aménagement. La réinvention des bâtiments religieux ne peut être planifiée et réalisée sans tenir compte de leur importance dans l'espace public. Il nous apparaît donc incontournable que la future loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme puisse guider le développement urbain et villageois autour des ensembles religieux, ce qui en facilitera la réappropriation.

Pour ce faire, il convient de rappeler que la paroisse, en tant qu'entité territoriale civile et religieuse, était la base de l'organisation communautaire et sociale du Québec. Le démantèlement rapide des paroisses qui a laissé place à l'État et aux municipalités a déséquilibré grandement l'esprit même de nos quartiers et milieux de vie. Dans le

contexte actuel où l'on cherche à retisser le lien social de proximité et à assurer le « mieux vivre ensemble » à l'échelle du quartier ou du village, il nous apparaît évident que non seulement le cadre paroissial d'appartenance et de services serait à rebâtir, mais qu'il devrait se faire aussi à partir d'un objectif de réutilisation des anciens ensembles institutionnels, de moins en moins utilisés à des fins religieuses. Plus encore dans les communautés dévitalisées, les noyaux paroissiaux ne pourraient-ils pas être le point de départ des initiatives de développement local?

À cette fin, il faut que l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme soit un outil susceptible de servir les communautés locales dans cette voie.

Arrimage avec le projet de loi 82 sur le patrimoine culturel du Québec

Aménagement du territoire et conservation du patrimoine ne peuvent plus être régis par des systèmes, des organisations, des mesures et des outils distincts. Progressivement au Québec, la participation grandissante des municipalités a permis de rapprocher ces deux champs. Aujourd'hui, il semble évident que le contexte est favorable à un arrimage plus structuré, amorcé par l'autorité de l'État, entre le système patrimonial et l'aménagement et l'urbanisme. La récente Loi sur le développement durable est apparue comme une occasion favorisant cet arrimage. Puis, deux lois fondamentales ont été appelées à être révisées en profondeur : la Loi sur les biens culturels et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Le projet de loi 82 a été déposé à l'Assemblée nationale en février 2010 et, en décembre de la même année, ce fut au tour de l'actuel avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme d'y être soumis.

Nombreux sont ceux qui souhaitent que ces deux exercices se fassent conjointement pour assurer une plus grande cohérence, une meilleure efficacité et surtout, une vision plus intégrée de la gestion du patrimoine culturel du Québec. Sans faire état des commentaires déjà émis par le CPRQ dans le cadre des consultations sur ce projet de loi 82, il convient de rappeler que l'enjeu du patrimoine religieux déborde largement le cadre d'intervention de la future loi sur le patrimoine culturel. Celle-ci demeurera, dans son esprit, une forme de reconnaissance singulière, qui conçoit la protection du patrimoine comme un processus légal distinct attribuant un statut d'exception. En dehors des arrondissements historiques, des sites historiques et des monuments classés par l'État ou cités par les municipalités, une majorité de sites, d'édifices et de biens culturels est encadré par des règlements relevant de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Il faut cependant admettre que l'application de la Loi sur les biens culturels dans le milieu municipal souffrait d'un manque d'outils opérationnels et, donc, de cohérence avec les règlements d'urbanisme. Nous souhaitons depuis longtemps pouvoir établir une obligation plus explicite, pour les municipalités qui désignent un site du patrimoine ou citent un monument historique, d'adopter un plan d'intervention global pour chacun. Le projet de loi 82 a introduit un nouvel outil, les plans de conservation, qui sont susceptibles d'accroître cette complémentarité entre les deux lois. Nous nous permettons de suggérer certains ajustements à l'actuel projet de loi pour assurer cet arrimage.

Nous croyons que les plans de conservation pourront permettre d'élaborer un ensemble de mesures, touchant non seulement la protection, mais aussi la mise en valeur du patrimoine, en proposant une combinaison de règlements de zonage, de lotissements et de plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), par exemple. L'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme pourrait donc se référer aux plans de conservation afin que certaines dispositions puissent être planifiées en fonction d'objectifs de conservation et de développement adaptés à un secteur patrimonial, tel un noyau paroissial. En ce sens, le CPRQ salue l'élargissement de l'application des programmes d'acquisition d'immeubles et de revitalisation à tout territoire visé par un projet particulier d'urbanisme (PPU). Cet outil sera d'autant plus efficace qu'il pourrait être une occasion d'arrimage et de cohérence avec les plans de conservation qui seront élaborés.

D'autre part, tous les outils discrétionnaires incluant les pouvoirs en matière d'entretien de bâtiments et de démolition d'immeubles se situent à des niveaux différents et ont des fonctions spécifiques, mais ils peuvent tous modifier de façon importante le tissu urbain ancien. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a introduit, au cours des dernières années, des outils qui peuvent être utilisés dans des contextes patrimoniaux et s'avérer plus faciles à opérationnaliser que la Loi sur les biens culturels. Cela est d'autant plus vrai pour les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) et les plans d'aménagement d'ensembles (PAE) qui sont utilisés pour des projets majeurs pouvant avoir lieu dans un milieu patrimonial. Ces pouvoirs sont importants et échappent parfois à une démarche d'intervention intégrée. Ils échappent aussi, souvent, aux avis des comités consultatifs d'urbanisme (CCU) qui, devant de tels projets, ne peuvent que recommander des ajustements, et non des refus ou des modifications importantes au projet initial, car celui-ci fait déjà partie d'un processus d'acceptation. C'est pourquoi le CPRQ est d'avis que l'acceptabilité de tels projets doit être évaluée à partir des outils de planification en place, notamment par une plus grande prise en compte des plans d'urbanisme, et non au sein des CCU.

Participation citoyenne et mobilisation

Le CPRQ apprécie par ailleurs les modifications apportées en faveur d'une plus grande participation des citoyens aux décisions importantes en matière d'urbanisme. L'obligation d'adopter des politiques d'information et de consultation devrait cependant inclure des mesures spécifiques pour les enjeux patrimoniaux. En matière de patrimoine religieux, force est d'admettre que c'est par la mobilisation la plus large possible que les communautés seront susceptibles de lui assurer un avenir. C'est à travers le processus d'élaboration des plans d'urbanisme que nous croyons que la notion de patrimoine religieux doit être débattue et comprise par le plus grand nombre.

Respect des particularités locales dans la gestion du patrimoine religieux

Par ailleurs, il est important que la souplesse des outils proposés puisse répondre adéquatement aux besoins, approches et façons de faire singulières des régions, villes et villages. Chacune de ces communautés ayant une histoire et un développement

spécifiques, elles disposent donc d'un patrimoine dont la richesse repose sur des particularismes qui risquent de ne pas être pris en compte dans un cadre formel et uniforme à la grandeur du Québec. Nous soulignerons, à titre d'exemple, la Politique conjointe de soutien à la sauvegarde des églises de Portneuf, qui propose une démarche propre à cette région.

ⁱ Le Conseil du patrimoine religieux du Québec partage la définition du patrimoine religieux énoncée par la Commission des biens culturels du Québec (CBCQ, *Assurer la pérennité du patrimoine religieux du Québec*, 2000). « Sont considérés comme faisant partie du patrimoine religieux les biens immobiliers, mobiliers ou archivistiques qui correspondent à l'ensemble des paramètres suivants : ils appartiennent ou ont appartenu à une Église ou Tradition, ou ils lui sont reliés ou l'ont été dans le passé, l'Église ou la Tradition en cause étant représentée par l'une ou l'autre de ses composantes : fabrique paroissiale, communauté religieuse, diocèse, consistoire, etc.; ils ont été, selon le cas, construits, fabriqués ou acquis en vue de l'une ou l'autre des fonctions inhérentes ou corollaires à la mission religieuse, institutionnelle ou sociale de leur propriété (culte, résidence, enseignement, soins aux personnes, subsistance, villégiature), ou à des fins de témoignage; ils ont une valeur patrimoniale. »