

**MÉMOIRE
DE
L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC**

PRÉSENTÉ AU

**GROUPE-CONSEIL SUR LA POLITIQUE
DU PATRIMOINE CULTUREL**

MARS 2000

LE PLAN DU DOCUMENT

I LE PRÉAMBULE

- a) La protection du public**
- b) Le cadre législatif**
- c) Le territoire, le paysage, l'aménagement, la culture**

II LE FIL CONDUCTEUR : LE PAYSAGE

III LES FONDEMENTS DE L'URBANISME

IV L'AMÉNAGEMENT HARMONIEUX DU TERRITOIRE

V LES GRANDS EXCLUS : LES PLUS PUISSANTS

VI VERS UNE CONVERGENCE NOUVELLE

VII TERRITOIRE ET CULTURE : POUR UNE POLITIQUE NATIONALE DU PATRIMOINE

VIII NOTE COMPLÉMENTAIRE

IX LES RECOMMANDATIONS

I. LE PRÉAMBULE

a) La protection du public :

Dans la gamme des institutions québécoises, les ordres professionnels ont reçu du législateur *la mission de protéger l'intérêt du public dans leur champ de compétence*. C'est à ce titre principalement que nous nous croyons autorisés, voire obligés d'intervenir, puisque le patrimoine culturel et naturel du Québec constitue l'héritage des Québécois. Sa disparition, par indifférence ou par ignorance, appauvrirait irrémédiablement le Québec, sa culture et sa population. Nous verrons pourquoi et comment les plans d'urbanisme et les schémas d'aménagement constituent des outils indispensables dans la gestion du territoire comme patrimoine collectif.

b) Le cadre législatif :

L'Ordre des urbanistes du Québec se préoccupe depuis sa fondation des changements que le développement économique et urbain provoque sur les paysages naturels et culturels du Québec. L'Ordre des urbanistes du Québec a applaudi l'adoption par l'Assemblée nationale du Québec des lois sur la protection des biens culturels (1972), de l'environnement québécois (1972), des terres agricoles (1978) et finalement en 1979, la première loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Depuis, il réclame un arrimage effectif de ces diverses législations. En organisant au Québec en 1995 les États généraux du paysage québécois, l'Ordre a donné le ton pour l'adoption d'un langage commun aux professions impliquées et favorise l'harmonisation des actions de leurs membres s'appliquant au territoire québécois. Pour les urbanistes, *le territoire québécois est le bien sacré de la nation*. Le paysage est le visage du Québec, témoin de nos savoir-faire ou de nos négligences. Ce mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec témoigne de ses convictions profondes et marque sa lassitude devant la lenteur du processus de prise en charge de notre cadre de vie.

c) Le territoire, le paysage, l'aménagement, la culture :

Le territoire du Québec est à la fois le résultat de notre passé et le creuset de notre avenir. Il illustre notre façon de le traiter et de l'aménager. Ainsi, l'Ordre des urbanistes du Québec ne peut se contenter d'une politique de protection des paysages naturels et culturels qui ne s'appliquerait que dans des réserves ou des arrondissements spécifiques. Au contraire, *tout le territoire québécois* mérite un aménagement ordonné. Qu'il s'agisse du grand Nord ou de la métropole, de la capitale, des villes et villages, des terres agricoles et des écosystèmes naturels du Québec, le territoire est le témoignage de notre culture.

II. LE FIL CONDUCTEUR : LE PAYSAGE

Le territoire du Québec méridional, la vallée du Saint-Laurent et l'ensemble du moyen Nord occupé par la forêt boréale ont tous été soumis aux interventions de l'homme. Les établissements humains, les réseaux de transport et de communication, les exploitations agricoles et l'exploitation forestière ont profondément transformé le paysage. Ainsi, il faut bien admettre que presque tout le territoire québécois est désormais un paysage humanisé, culturel au sens le plus large du mot puisque les traces de l'activité humaine y sont omniprésentes.

L'Ordre des urbanistes du Québec n'abordera pas ici une analyse critique des failles ou de l'inaction parfois coupable des organes de l'état ou des municipalités à l'endroit du patrimoine culturel. L'Ordre ne s'attardera pas plus à dresser un bilan des biens culturels détruits ou abandonnés, par ignorance ou par négligence ou encore aux ratés de l'arrimage souhaité entre le patrimoine et les plans d'urbanisme municipaux. Trop souvent, car il y a des exceptions voire quelques rares succès, l'urbanisme tel que pratiqué au Québec a été encadré par une réglementation assortie de normes et d'un processus administratif qui incitent à un urbanisme de marchandage. Son contenu historique et culturel est gravement indigent, peu enclin à respecter les valeurs intrinsèques de nos communautés. L'Ordre des urbanistes du Québec estime qu'il est temps de réagir face à cette situation néfaste qui perdure.

Déjà défendue par nombre de nos collègues, nous réitérons que la qualité culturelle et historique de notre cadre de vie ne doit pas seulement être préservée mais qu'elle doit être mieux gérée et améliorée. Faut-il rappeler que le quartier, le tissu urbain, le secteur ne sont pas de simples décors; ils sont issus de l'évolution lente de l'histoire urbaine. Il en est de même de l'intégration des patrimoines. Qu'ils soient de nature agricole, horticole, forestière, maritime ou industrielle, ils doivent permettre l'épanouissement de l'homme, de ses aspirations, de son appartenance à son milieu, de son éthique; comme le patrimoine culturel, ils assurent la survivance de sa mémoire collective et affirment sur son territoire, son identité.

III. LES FONDEMENTS DE L'URBANISME

L'urbanisme est à la fois une science, un art et un cadre de gestion. Cette discipline appuie sa démarche sur l'analyse qualitative et quantitative des paysages, pose des diagnostics dans les cas de dysfonctionnement, projette des tendances et annonce des situations appréhendées, compare des environnements divers, édicte et propage des règles de l'art à respecter, propose des visions d'aménagement destinées à être étudiées avec les populations concernées et les décideurs.

C'est donc dire que l'accent est mis sur le milieu ambiant ou si l'on veut sur l'environnement. Lord Latham, en introduction au plan directeur d'urbanisme de Londres, n'écrivait-il pas : "Pour l'homme, l'influence du milieu où il vit est incalculable, c'est une partie de son éducation".

Les pouvoirs publics ont trop souvent favorisé la mise à l'écart des secteurs anciens et ils ont en conséquence conduit à un détournement des efforts du cœur des villes vers la banlieue. Nous en voyons aujourd'hui le résultat; la tenue à l'écart des noyaux urbains historiques, leur marginalisation, la coupure entretenue entre eux et le reste du tissu urbain avec souvent pour conséquence leur dépérissement. La sauvegarde du patrimoine, architectural, urbanistique, urbain ou rural ne peut être réalisée qu'à partir d'une opération globale visant l'amélioration de l'habitat. Elle ne peut se faire qu'au niveau de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Elle doit reposer sur une vision culturelle du territoire. Rappelons-nous la déclaration de Bruges, en 1975, qui proposait entre autres que " les droits des plus démunis à vivre dans la ville ancienne doivent être respectés ainsi que la sauvegarde des secteurs historiques qui ne peut être assurée que dans le cadre de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ". Il y a 25 ans déjà, nous assistions à l'échelle mondiale, à un renversement audacieux de l'ordre des priorités dans le discours. Le Québec n'y a pas porté attention malgré des mises en garde et des rappels à l'ordre des professionnels de l'urbanisme.

Un des choix multiples pour réaliser l'aménagement culturel réussi du territoire doit porter sur la *participation des résidents* et des usagers à la définition des objectifs et des programmes d'urbanisme et d'habitat. D'où la nécessité d'organiser la confrontation du pouvoir et de l'opinion publique sur des bases institutionnelles. Cette organisation passe obligatoirement par une décentralisation des décisions, celles-ci devant appartenir aux autorités locales, seules habilitées pour discuter efficacement avec les habitants et les

associations représentatives des diverses catégories d'usagers des équipements publics. Mais il a été reconnu que l'État, face aux pouvoirs locaux qui ont parfois tendance à privilégier les résultats rapides, doit rester le garant des vues à long terme et l'ultime gardien du patrimoine national.

Il semble, pour beaucoup, que l'urbanisme soit une découverte des temps modernes, que le souci d'aménagement de la ville, de la région, soit un effet de notre époque. Un bref retour dans le passé est là pour nous convier à manifester une grande modestie, une infinie humilité. L'urbanisme, par les illustrations anciennes que nous en avons, a toujours épousé étroitement les formes d'une civilisation. Il en était l'émanation, la manifestation évidente de son génie.

Platon et Aristote soutenaient déjà que "La ville, c'est d'abord une idée de l'homme et une idée de la cité". L'urbanisme et l'aménagement du territoire sont indissociables d'un contenu à très forte teneur culturelle. Vus dans cette perspective, l'aménagement du territoire, la protection du patrimoine et la créativité d'un urbanisme novateur rejoignent les racines essentielles de la culture et de la psychologie humaine.

IV. L'AMÉNAGEMENT HARMONIEUX DU TERRITOIRE :

Chaque quartier a sa spécificité propre. À titre d'exemple, un quartier ancien doit échapper aux règles générales s'appliquant aux autres quartiers. Le cas du Vieux-Montréal en est flagrant. On ne peut sans lui causer de torts irrémédiables lui appliquer les règles communes d'administration et de gestion destinées aux autres quartiers. Il est nécessaire de veiller à son développement distinct à partir d'une vision respectueuse de la satisfaction de ses besoins propres, particuliers à ceux d'une zone historique. Cette planification doit être intégrée à un cadre plus large afin de maîtriser le développement des secteurs environnants. Le grand danger que courent ces secteurs historiques est de ne pas être traités en éléments complémentaires, mais plutôt distincts d'un plus vaste secteur urbain. Cette situation est celle des arrondissements historiques, et, le Vieux-Montréal comme le Vieux-Québec, en sont les illustrations flagrantes. La conclusion majeure à laquelle il semble difficile de déroger, est la nécessité de préparer un plan de sauvegarde et de mise en valeur et de le faire déborder hors des limites de l'arrondissement historique en créant une zone tampon et en harmonisant l'ensemble de ces dispositions au plan général d'aménagement.

Envisager la conservation du patrimoine naturel, la mise en valeur des sites et des monuments historiques comme des paysages urbains et ruraux en dehors d'un contexte de planification urbaine et régionale globale demeure un leurre.

L'urbanisme et l'aménagement du territoire respectueux de la culture d'une société et des valeurs profondes d'une nation sont la condition *sine qua non* de l'enracinement d'un peuple dans ce qu'il a de plus sacré : sa mémoire collective, son identité, l'affirmation de sa culture, sa spécificité et la reconnaissance méritée de son génie par les peuples voisins.

V. LES GRANDS EXCLUS : LES PLUS PUISSANTS

Tout d'abord le commentaire sur l'évolution du paysage québécois doit échapper au seul cercle restreint de quelques universitaires ou quelques organismes sans but lucratif. Le peuple doit s'investir dans ces débats.

D'autre part, il est urgent de convier les bras puissants de l'État comme la Société Hydro-Québec, le ministère des Transports du Québec, la Société immobilière du Québec, la Société générale de financement et la Caisse de dépôt et placement, à une action concertée avec les professionnels, les citoyens et leurs élus qui ont la responsabilité d'imaginer le Québec de demain, afin que toutes leurs actions contribuent à mettre en œuvre la politique d'aménagement et de développement du Québec. Cette concertation horizontale des grands acteurs de l'État québécois reste à mettre en place, tout en conviant le secteur privé à une vision concertée du paysage québécois et de son édification.

VI. VERS UNE CONVERGENCE NOUVELLE

TERRITOIRE ET LÉGISLATION

La “*conservation intégrée*” qui introduit dès les premières phases d’un projet la gestion du patrimoine au processus de décision en matière d’aménagement du territoire urbain ou rural n’a pas encore été mise en vigueur au Québec, malgré de nombreux rappels de la Commission des biens culturels du Québec. Cette conservation intégrée, voie suivie en Europe dès 1975, avec des résultats estimables est encore ignorée chez-nous. Cela peut être imputable au caractère sectoriel des diverses législations de nos gouvernements successifs en matière d’urbanisme, d’environnement et de patrimoine. En fait, à un projet inachevé en matière d’aménagement du territoire.

De 1972 à 1979, c’est la loi sur les biens culturels qui a été trop souvent utilisée comme une loi sur l’urbanisme. Ce qui fera dire au président de la Commission des biens culturels, monsieur Georges-Émile Lapalme “ C’est aux administrations municipales qu’il appartient d’adopter et de mettre en vigueur les règlements de zonage et d’urbanisme. Là où telle protection n’existe pas, les recommandations de la Commission et les décisions finales du ministère en matière de classement ont des incidences qui, fatalement, engendrent des conséquences d’ordre urbanistique.” Ce sont elles qui gèrent au jour le jour les permis de lotissement et de construction.

Avant que ne soit sanctionnée la loi sur l’aménagement et l’urbanisme en 1979, l’État modifiait la loi sur les biens culturels en suscitant la collaboration des municipalités avec le ministère de la Culture et des Communications par le moyen des ententes MCC-Municipalités. En 1986, la loi sera amendée pour permettre aux municipalités de “citer” des monuments et des sites. Toutefois l’arrimage entre le patrimoine et l’urbanisme est toujours lettre morte. L’État par sa politique du patrimoine culturel doit pourtant reconnaître que l’aménagement du territoire est l’expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle, écologique et géographique.

TERRITOIRE ET URBANISME

L'occupation du sol et son aménagement est un geste culturel hautement significatif. En bâtissant l'église, le presbytère, en ordonnant l'emplacement du couvent et de l'école, du magasin général, des fermes et des habitations, les Québécois ont à la suite des premiers arrivants accomplis des gestes à forte portée culturelle en façonnant le paysage pour permettre l'épanouissement de leur société par l'affirmation de leur éthique et de leur esthétique. Cela s'ajoutait aux modes d'occupation des autochtones.

“ Dans tout le territoire, la politique urbaine n'envisage les choses, c'est-à-dire la sécurité culturelle, qu'à court terme, jamais à long terme”.¹ Cela est malheureusement encore vrai aujourd'hui. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur est l'outil indispensable et le guide qui prévoit la marche à suivre. Il épargne des incursions sans lien entre elles, qui conduisent à des décisions fragmentaires vers les objectifs fixés se révélant par la suite regrettables. C'est ce que réclamait, à son tour, l'urbaniste émérite Jean-Claude Lahaye lorsqu'il fit la remarque suivante dans le septième rapport annuel de la Commission des biens culturels “il serait urgent d'examiner à nouveau la notion de Plan de sauvegarde, et de pousser la réflexion pour englober non seulement les arrondissements historiques, les espaces naturels remarquables et les aires de protection, mais aussi l'environnement au sens le plus large. Cela implique, entre autres, la préoccupation primordiale pour la sauvegarde des centres anciens de villes ou de villages, puis celle de quartiers complets, sans oublier les grands ensembles architecturaux ”. Il préconisait que cette démarche s'effectue moins en architecte mais qu'elle soit plutôt une démarche d'urbaniste, compte tenu de l'échelle qui caractérise les ensembles. C'est ce que persiste à croire l'Ordre des urbanistes du Québec en vous transmettant ses opinions. “Une politique du patrimoine devra mettre de l'avant une prise de conscience réelle et donnera les outils pour que la liaison s'effectue dans la perspective d'une “conservation intégrée”.

¹ Quatrième rapport de la Commission des biens culturels

TERRITOIRE ET AMÉNAGEMENT

Au moment d'établir les grandes lignes de ce rapport, l'Ordre apprend que le ministre de l'environnement s'engage dans une révision de la loi sur la qualité de l'environnement. Bien plus, tout le processus du ministère des Affaires municipales et Métropole visant à mieux encadrer le processus de révision des schémas pourrait réaliser enfin cette intégration des diverses lois et des orientations gouvernementales aux outils formels de contrôle et de gestion de l'aménagement du territoire. Nous croyons que l'arrimage sinon la coordination des dispositions de la loi sur les biens culturels avec la loi sur la qualité de l'environnement serait de mise. Il serait utile que les promoteurs du patrimoine culturel s'allient aux environnementalistes en précisant que le patrimoine bâti est, faut-il le redire, une ressource non-renouvelable. Comme il est de plus en plus question d'écologie de l'habitat, il y aurait intérêt à réunir ceux qui ont la charge de la planification du territoire avec ceux qui ont la charge du patrimoine bâti et naturel, pour renforcer les lignes de la protection préventive, par une gestion globale d'utilisation des sols. De plus, la qualité de l'environnement aux abords immédiats ou en périphérie du patrimoine protégé doit être améliorée, alors que les effets de la pollution atmosphérique, un des principaux dangers affectant les structures architecturales et les zones naturelles, doivent être enrayés par des actions préventives et curatives. Seule la collaboration entre les ministères responsables assurerait le succès de cette mission dans une vision globale.

VII. TERRITOIRE ET CULTURE : POUR UNE POLITIQUE NATIONALE DU PATRIMOINE

En conséquence de ce qui précède, on conviendra que ce tour d'horizon appelle une prise en charge des patrimoines par l'ensemble des ministères et des organismes du gouvernement. Cette mission est nationale et sa gestion implique une responsabilité transversale des ministères et des organismes concernés. Nous croyons qu'un comité interministériel chapeauté par la ministre de la Culture et des Communications devrait en être le maître d'œuvre. Les autres ministères associés à ce comité seraient à leur tour responsables d'assumer la présidence intérimaire suivant le sujet évoqué.

S'il nous apparaît que la politique nationale du patrimoine doit servir la modernité québécoise, elle doit aussi être respectueuse de son passé, de son histoire, et favoriser l'émergence d'une mobilisation des citoyens. Dans les deux cas, la créativité est une exigence qui incitera les concepteurs à affirmer le caractère identitaire du Québec tout en favorisant la recherche passionnée des meilleures contributions possibles de notre diversité culturelle. Vers un nouvel équilibre!

Nous recommandons à la ministre de la Culture et des Communications de concert avec les ministères intéressés, d'inclure le phénomène urbain dans sa politique culturelle.

Ces dispositions rappellent à tous, que le respect de l'architecture ancienne n'a jamais signifié le refus du changement. La ville est une manifestation de l'esprit inventif des hommes et puise à ses propres racines. À ce titre, elle est un bien culturel essentiel. La création architecturale y participe, et doit, se révéler le fondement du nouvel essor culturel du Québec. La ministre serait bien avisée d'inclure la qualité de l'architecture comme un élément déterminant de l'amélioration du cadre de vie.

VIII. NOTE COMPLÉMENTAIRE

L'Ordre n'a pas cru devoir aborder le domaine du patrimoine mobilier, du patrimoine intangible, et il n'a pas jugé justifié, d'émettre d'opinions sur la formation des professionnels en urbanisme et en patrimoine, pas plus, que sur la sensibilisation ou l'éducation des intervenants locaux en ces matières.

L'appareil folklorique, ethnologique et artistique des musées du Québec n'a pas été évoqué pas plus que l'incidence du tourisme sur les biens culturels. Ces omissions volontaires ne veulent pas dire que l'Ordre ne les considère pas importantes. Au contraire, les urbanistes veulent laisser le champ libre aux spécialistes de ces questions.

IX. LES RECOMMANDATIONS

En préambule, l'Ordre des urbanistes du Québec soumet à la ministre, que la politique nationale du patrimoine culturel doit être comprise dans une approche ouverte, multidisciplinaire, empreinte de pragmatisme et de vision pour aborder ce chantier du XXI^e siècle.

L'Ordre des urbanistes du Québec recommande :

1. Que la politique nationale du patrimoine culturel soit inscrite à *l'ordre des priorités du gouvernement* considérant que le territoire du Québec est le bien commun de la nation, que la commémoration du passé et la construction du patrimoine de demain se forgeront dans une coalition des forces vives du Québec dont la jeunesse sera la clé de voûte.
2. Que la politique nationale du patrimoine culturel introduise *la notion de la conservation intégrée* afin que la gestion du patrimoine architectural, agricole, horticole, forestier, maritime, industriel et résidentiel soit introduite dès les premières phases du processus de décision en matière d'aménagement du territoire.
3. Que la politique nationale du patrimoine culturel préconise la notion de *Plan de sauvegarde et de mise en valeur* des arrondissements historiques et naturels dans les dispositions de la loi sur les biens culturels et que cette disposition soit arrimée à la loi sur l'aménagement et l'urbanisme en l'étendant aux cœurs historiques des villages, aux quartiers anciens des villes, aux grands ensembles architecturaux ainsi qu'aux aires de protection des biens classés.
4. Que l'État considère *la conservation du patrimoine comme un objectif essentiel* de l'aménagement du territoire et que les municipalités prennent en compte la protection du patrimoine local pour sa conservation et son utilisation à des fins culturelles et communautaires.
5. Que la politique nationale du patrimoine culturel *introduise la notion d'environnement* du patrimoine naturel au culturel qui affecte la perception statique ou dynamique des ensembles à préserver! Elle considérera aussi les facteurs sociaux, économiques ou culturels qui la concernent.

6. Que l'État *reconnaisse les villes et les villages du Québec comme bien culturel*, et que des programmes particuliers favorisent leur conservation, leur mise en valeur et leur réhabilitation, le cas échéant.
7. Que la politique nationale du patrimoine culturel propose des dispositions permettant *l'émergence d'une architecture nouvelle de haute qualité*, élément dynamique favorisant l'éclosion d'un cadre de vie respectueux des citoyens et que par son urbanité elle soit une valeur ajoutée au paysage rural ou urbain.
8. Que la politique nationale du patrimoine culturel *encourage la formation et l'implication des citoyens* afin de favoriser l'éclosion du caractère exceptionnel et identitaire du cadre de vie de chacun des quartiers.

En foi de quoi :

Que la politique nationale du patrimoine culturel soit mise en œuvre par un comité interministériel chapeauté par la ministre de la Culture et des Communications et que les ministères associés soient responsabilisés en assumant la présidence intérimaire suivant les sujets traités relevant de leur compétence.

Serge Filion

Par : Marcel Junius
Georges Robert