

Conservation Le poids des lois

Marc Denhez

Number 27, Spring 1985

Conservation : l'héritage d'un siècle

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/18385ac>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Continuité

ISSN

0714-9476 (print)

1923-2543 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Denhez, M. (1985). Conservation : le poids des lois. *Continuité*, (27), 14–17.

CONSERVATION

LE POIDS DES LOIS

Du fédéral au municipal, des politiques de sauvegarde urgentes ont été adoptées. C'était le défi des années soixante-dix. Et maintenant?

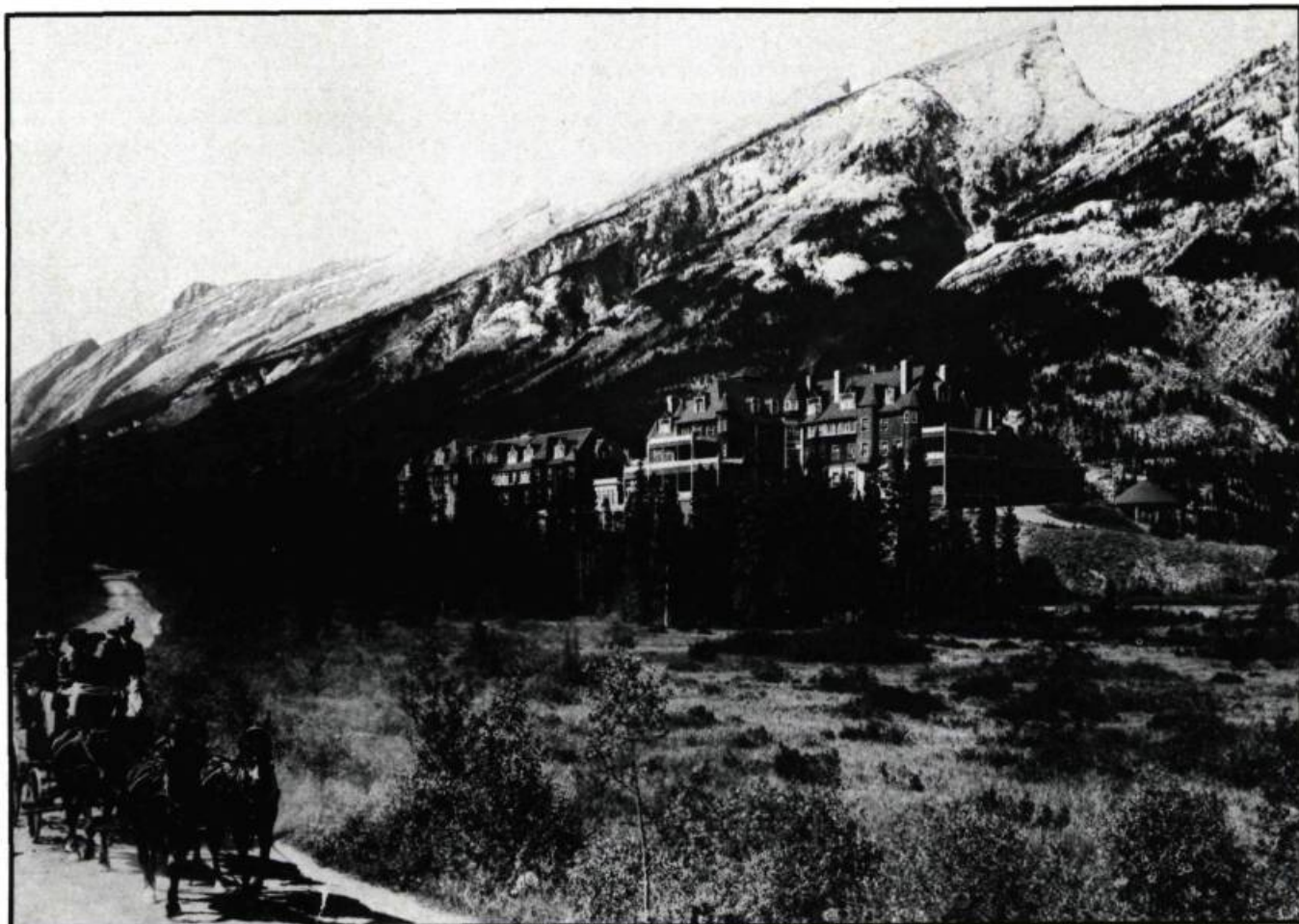
par Marc Denhez

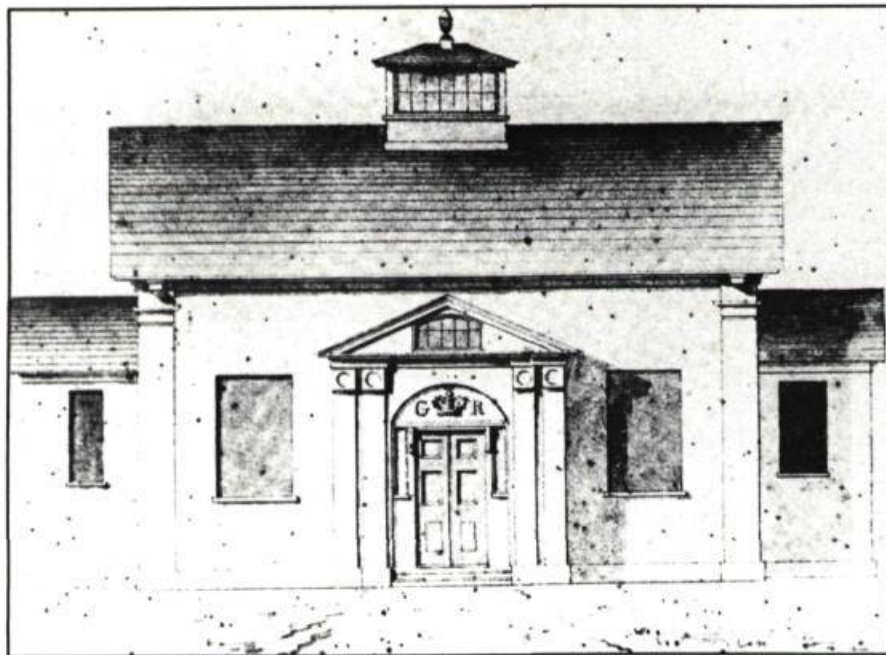
Avez-vous vraiment quelque chose à conserver au Canada? C'est une question que nous posent certains collègues étrangers. Or, de St-John's à Victoria et de Windsor à Pangnirtung dans les Territoires du Nord-Ouest, les Canadiens mettent enfin en place des plans de protection et de mise en valeur du patrimoine.

DES DÉBUTS TARDIFS

Ce n'est qu'en 1885 que naît au Canada une préoccupation pour le patrimoine. La Suède avait déjà commencé à dresser un inventaire de son patrimoine en 1666, et Rome a promulgué sa première Loi sur les monuments historiques dès l'an 457. On n'en demande pas tant aux Canadiens qui devraient toutefois suivre l'exemple de Yellowknife, où l'on vient de sauver l'un des plus anciens monuments de la ville, le *Wildcat Café*, construit en 1934! Ce n'est pas

Le premier Banff Springs Hotel dans les Montagnes rocheuses, site du premier parc national canadien institué en 1887. (photo: Parcs Canada)





le nombre de siècles d'un édifice qui compte, mais ce qu'il représente pour une collectivité.

En fait, la prise de conscience canadienne est très récente: si l'on met de côté quelques mesures isolées (comme la première loi québécoise sur le patrimoine en 1922), elle ne remonte qu'aux deux dernières décennies. «Nouveaux arrivés» dans le domaine, nous avons encore «du pain sur la planche».

Comment situer l'action canadienne dans un contexte international? Le bilan est quelque peu paradoxal. La contribution du Canada est très importante sur le plan technologique, mais les lacunes sont grandes à d'autres niveaux. Le Canada, par exemple, n'a jamais signé la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, premier traité international sur le patrimoine, adopté en 1954.

En revanche, le Canada a adhéré en 1976 à la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, qui identifie les éléments essentiels d'une stratégie d'ensemble et constitue donc un bon point de départ. Selon cette Convention, le gouvernement doit «assigner une fonction au patrimoine» et «prendre les mesures juridiques (...) administratives et financières adéquates». La Convention souligne aussi que «la planification, l'intégration et les finances» sont aussi importantes que «la sauvegarde».

Le premier palais de justice de l'île-du-Prince-Édouard construit en 1811 et démoli en 1972. Les lois ne font pas toujours le poids... (photo tirée de: Nathalie Clerk, *Le style palladien dans l'architecture au Canada*, Parcs Canada, 1984)

Quels sont les effets de la Convention signée par le gouvernement fédéral? La position d'Ottawa n'est pas facile, car les questions de «propriété et de droits civils» sont du ressort exclusif des provinces. Bien que le gouvernement fédéral désigne parfois des «lieux historiques nationaux» en vertu de la Loi sur les lieux et monuments historiques (1952), ces classements n'ont aucun effet juridique.

La juridiction du gouvernement fédéral ne s'étend qu'aux biens culturels qui lui appartiennent en propre ou qui appartiennent à des organismes qu'il régit (les chemins de fer, par exemple). Les États-Unis, pour leur part, ont édicté le *National Historic Preservation Act* et le *National Environmental Policy Act*. L'Australie a agi dans le même sens. Ces lois prévoient que toute entreprise à participation fédérale doit prendre les mesures nécessaires pour éviter la destruction du patrimoine, sauf en cas de force majeure. Le Canada quant à lui n'a adopté aucune loi de ce genre.

UN VIDE LÉGISLATIF

La démolition de biens qui sont gérés par le gouvernement fédéral,

mais dont il n'est pas propriétaire, pose un problème connexe. Le meilleur exemple est celui des gares de chemin de fer à valeur patrimoniale. Quoique la Commission canadienne des transports ait affirmé prendre des mesures pour la «protection de l'environnement», cette agence a jusqu'à présent refusé d'agir pour la protection de l'environnement bâti, et aucune loi fédérale n'est venue combler cette lacune.

L'activité «juridique» fédérale s'est limitée à la proclamation d'une politique administrative, intitulée *Politique sur les bâtiments fédéraux à valeur patrimoniale*. Le gouvernement fédéral s'y engage à: «gérer sa propriété immobilière de façon à encourager la conservation et l'utilisation à long terme»; «assurer à ses édifices la protection qu'ils méritent»; «assurer la continuité de l'usage»; «tenir compte des politiques et des priorités tant locales, régionales que provinciales»; «tenter de continuer à protéger ces édifices même lorsqu'ils auront été cédés»; «encourager les autres échelons de gouvernement et le secteur privé.»

La mise en oeuvre de cette politique a été confiée au Bureau d'examen des édifices fédéraux à valeur patrimoniale. Or, ce «bureau» est sans bureau et n'a aucun cadre permanent.

L'action du gouvernement fédéral, en vertu de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, a rencontré des obstacles non seulement quant à la sauvegarde du patrimoine, mais aussi dans la planification, l'intégration et les finances. À l'étranger, la planification et l'intégration du patrimoine font partie d'une politique d'ensemble. Aux États-Unis, par exemple, le *Public Buildings Cooperative Uses Act* prévoit que le gouvernement doit louer en priorité des édifices patrimoniaux pour ses bureaux. L'effet positif de cette mesure sur la rentabilité des édifices patrimoniaux est évident. Aucune loi similaire n'a été adoptée au Canada.

Le domaine du financement est probablement le plus important de tous, puisque la grande majorité des sites patrimoniaux appartiennent au secteur privé. L'instrument de finan-

cement le plus important est la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada, qui peut avoir plus de répercussions que toutes les subventions fédérales et provinciales additionnées ensemble.

Aux États-Unis, des motifs économiques ont justifié l'allocation de crédits fiscaux allant de 15% à 25% pour la rénovation d'édifices, grâce à l'*Economic Recovery Tax Act*. On a en effet conclu, après étude, que chaque dollar dépensé par l'État sous forme d'encouragement fiscal à la défense du patrimoine, produisait 20 dollars d'investissement. D'autres études indiquent qu'un investissement dans la rénovation crée au moins 66% plus d'emplois dans la rénovation que dans la construction. C'est donc aussi un levier prometteur dans une stratégie de renouveau économique. Pourtant, le gouvernement canadien n'y a donné aucun signe d'intérêt.

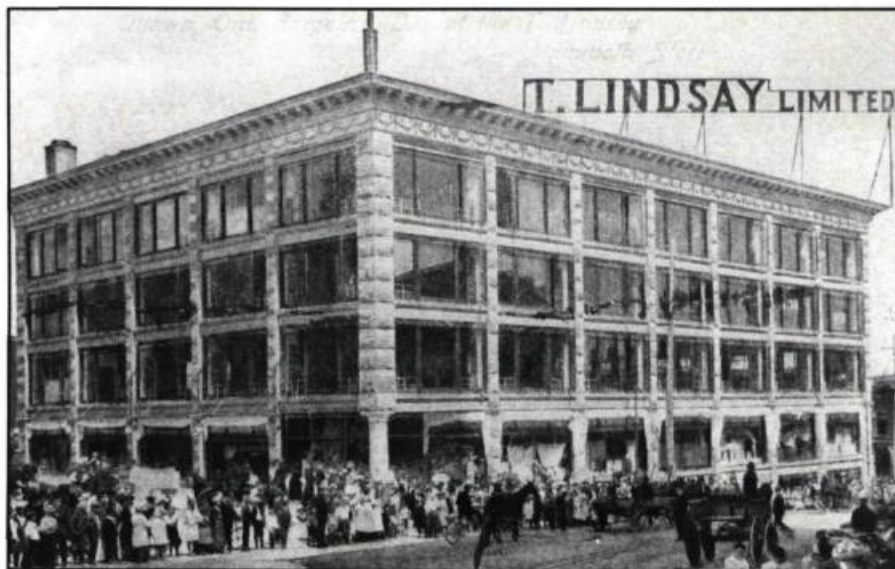
UNE PLÉTHORE DE STRATÉGIES

En fait, au palier fédéral on semble avoir des difficultés à respecter les divers engagements pris dans la Convention. La plupart des Canadiens tiennent donc pour acquis que l'activité juridique principale dans ce domaine se fait aux niveaux provincial et municipal.

En effet, depuis vingt ans toutes les provinces ont promulgué de nouvelles lois pour la sauvegarde du patrimoine. À l'exception de l'Ontario, tous ces gouvernements se sont dotés de pouvoirs pour protéger les lieux patrimoniaux. Il faut donc s'attendre à une pléthore de stratégies différentes!

Par exemple, l'Ontario et l'Alberta s'astreignent à tenir compte des biens culturels dans leur planification urbaine. Leur procédure d'intégration est cependant floue: l'Ontario a soustrait aux dispositions de sa législation la plupart des démolitions d'immeubles et l'Alberta s'est préoccupée surtout des ressources archéologiques plutôt que des lieux historiques. De plus, aucune province n'a édicté de loi comparable aux *National Historic Preservation Act* ou au *Public Buildings Cooperative Uses Act* des États-Unis.

Par ailleurs, en voulant rénover un bâtiment plusieurs se heurtent au



problème bien connu du respect rigoureux des codes du bâtiment et des incendies. En Alberta et en Saskatchewan cependant, les ministères responsables du patrimoine peuvent déroger aux dispositions du code du bâtiment de leur province. De plus, le *Code national du bâtiment*, modèle des codes du genre au Canada, permet aux inspecteurs des bâtiments d'approuver des immeubles qui, s'ils ne sont pas rigoureusement conformes aux dispositions, sont par ailleurs aussi sûrs que les bâtiments qui répondent aux exigences du Code: les défenseurs du patrimoine n'ont pas le goût de se faire rôti! Déjà, la Californie a mis au point un code complémentaire applicable aux bâtiments patrimoniaux et il y a bon espoir que les provinces canadiennes suivent cet exemple.

Quant aux modes de financement, toutes les provinces ont le droit d'introduire leurs propres mesures d'encouragement fiscal, même si ces dernières ne figurent pas dans la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada. Jusqu'à présent, aucune province ne s'est prévalu de ce droit dans le domaine du patrimoine, mais le sujet est actuellement à l'étude, surtout dans les provinces de l'Ouest.

LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS

Les municipalités ont aussi le pouvoir de protéger le patrimoine. À l'exemple du *Civic Amenities Act* du Royaume-Uni, les municipalités du Nouveau-Brunswick et la ville de Winnipeg ont inclus la conservation du patrimoine comme une compo-

L'édifice Daly à Ottawa est un monument «reconnu» et menacé par le gouvernement fédéral. Pourtant, le fédéral n'a-t-il pas adopté une politique de réutilisation de ses édifices anciens?

sante obligatoire dans l'élaboration des plans d'urbanisme.

La plupart des provinces permettent aux municipalités d'accorder aux lieux culturels une protection soit permanente (cinq provinces), soit temporaire (trois provinces), ou encore uniquement dans les grands centres (deux provinces).

Quand la protection accordée est temporaire, c'est souvent en attendant l'intervention de la province. L'Ontario fait encore exception. Le gouvernement de l'Ontario ne protège que les ruines archéologiques (ce qui a amené une revue à observer que, pour protéger un bâtiment, il faudrait le faire sauter et l'enterrer). Tout autre lieu historique ne peut être protégé que par la municipalité. Or, la protection municipale ontarienne est temporaire et s'étend sur 270 jours. Paradoxalement, le processus ontarien de classement des arrondissements historiques est le plus compliqué au Canada: il requiert douze étapes distinctes avec approbation provinciale à trois reprises. Ces exigences ont induit bon nombre d'urbanistes ontariens à croire que la protection du patrimoine est un phénomène distinct du processus urbanistique en général.

En fait, l'intervention municipale vise non seulement la sauvegarde, mais aussi les modifications et les transformations. Toutes les municipalités canadiennes ont le pouvoir de

réglementer la dimension des immeubles, leur architecture (sauf en Saskatchewan), leur utilisation et leur entretien, les enseignes, ainsi que la protection des arbres.

Une municipalité a l'autorité non seulement d'adopter des règlements, mais aussi de prévoir des mesures d'encouragement. Elle peut, par exemple, adopter un plan d'aménagement qui prévoit la mise en valeur de ses propres immeubles et créer un réseau de citoyens qui apportent leur aide dans les projets menés conjointement avec le secteur privé. Si, en même temps, elle prend des mesures pour faciliter le stationnement, la circulation et l'obtention des permis de construction, le climat sera d'autant plus propice à l'investissement.

Il est également possible d'envisager des encouragements d'ordre fiscal. Même si aucune province n'a encore introduit de mesures d'encouragement dans le domaine des impôts fonciers, plusieurs municipalités se sont inspirées d'exemples américains. Le Québec possède déjà un système de subventions assez coûteux; le service d'urbanisme de la ville de Winnipeg s'inspire du système de l'Orégon et la ville d'Edmonton l'a même appliqué à un énorme projet, la rénovation de l'Hôtel MacDonald. Il s'agit dans ce cas-ci d'un moratoire sur les augmentations des impôts fonciers qui suivent normalement une rénovation: les gouvernements ne dépensent rien, ne diminuent pas l'impôt foncier, mais promettent de ne pas appliquer un impôt supplé-

mentaire sur les améliorations pour une période de cinq à dix ans.

LE DÉFI DES ANNÉES 1980

On voit donc que les divers paliers gouvernementaux du Canada ont introduit certains outils pour protéger le patrimoine, mais que ces outils sont trop peu en nombre et de portée limitée. La «force» du mouvement de protection du patrimoine repose peut-être sur les groupes de citoyens, mais ce n'est pas là une excuse pour priver ces groupes de toutes les mesures d'appui gouvernemental qu'on trouve à l'étranger.

Définissons le rôle de ces groupes. Les sociétés historiques des années cinquante (qui s'intéressaient surtout à des monuments isolés) sont devenues, dans les années soixante-dix, des défenseurs de l'environnement bâti dans son ensemble. On n'a qu'à penser aux associations comme Sauveons Montréal ou même à la Fondation canadienne pour la protection du patrimoine. Quand cette dernière fut fondée en 1973, les gouvernements prévoyaient qu'elle se porterait acquéreur de divers monuments au Canada. Or la Fondation s'est plutôt consacrée à la tâche de réformer le

The New Bonaventure station of the Grand trunk railway sur la rue St-James à Montréal, vers 1870-1880. Démolie dans les années cinquante, cette gare appartenait au Canadien national et devait donc être protégée par la législation fédérale. (photo: Coll. initiale, ANQ)



processus décisionnel, afin d'établir un climat propice à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine.

Cette évolution représente un changement tant de fond que de forme. Pour le fond, il s'agit évidemment d'élargir le champ d'action. Quant à la forme, on reconnaît que les mesures ponctuelles de sauvegarde ne suffisent plus, mais qu'il faut aussi se doter d'une stratégie à long terme.

Le défi des années soixante et soixante-dix était d'adopter les politiques de sauvegarde urgentes. À part quelques exceptions, les Canadiens ont réussi à relever ce défi; la mise en oeuvre de ces mesures demeure toutefois précaire pour des raisons politiques, car les mesures annexes pour rentabiliser le patrimoine ne tiennent pas encore suffisamment compte des exigences du secteur privé.

C'est donc là le défi des années quatre-vingts. Cependant, tant que le secteur public hésitera à donner l'exemple par une législation appropriée pour sauvegarder et mettre en valeur ses propres bâtiments, il demeurera difficile de convaincre le secteur privé du sérieux de l'entreprise. Si les Canadiens sont en mesure de relever ce dernier défi, la protection du patrimoine cessera d'être sporadique et jouera pleinement son rôle, tant économique que physique, dans le renouveau de l'environnement urbain.

En 1985, le Canada fait face à une prise de conscience, qui devrait permettre une stratégie à volets multiples. Heureusement, nous savons que les outils sont soit à notre disposition, soit accessibles par l'exemple de d'autres défenseurs du patrimoine dans le monde. À nous d'agir maintenant! ■



Avocat d'Ottawa et auteur de nombreux livres concernant le patrimoine, Marc Denhez a été le représentant du Canada pour le «Projet conjoint sur la protection et l'animation culturelle des monuments, sites et villes historiques», parrainé par l'UNESCO.