

MÉMOIRE
CONSULTATION PUBLIQUE POUR UNE RÉVISION DE LA
LOI SUR LES BIENS CULTURELS

PRÉSENTÉ PAR PAYSAGES ESTRIENS

Sherbrooke, le 20 février 2008

« *Growth may be inevitable, but ugliness is not.* »
Scenic America

PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

Créé en 2001, Paysages estriens sensibilise les intervenants à la mise en valeur de notre patrimoine paysager, tant en milieu urbain que rural. L'organisme travaille aussi à promouvoir la valeur centrale du paysage dans toutes les interventions d'aménagement du territoire. Une douzaine de partenaires régionaux siègent sur le conseil d'administration de Paysages estriens.

Notre organisme, en collaboration avec plusieurs associations, ordres provinciaux et ministères, est à concevoir un **manuel de bonnes pratiques en matière paysagère, une première au Québec**. Ce manuel sera destiné aux équipes techniques des municipalités, aux membres des CCU ainsi qu'à tous les professionnels qui interviennent en matière d'aménagement du territoire. Nous avons aussi, en collaboration avec la Conférence régionale des élus de l'Estrie et Tourisme Cantons-de-l'Est, procédé le 16 mai dernier à Sherbrooke au dévoilement de la **Charte des paysages estriens**. Après les Laurentides, l'Estrie est la seconde région au Québec à se doter d'un tel outil de sensibilisation. La mise en place de cette charte s'inscrit dans une optique d'aménagement durable. Cette charte vise à sensibiliser les acteurs du milieu à la valeur des paysages lors de toute intervention entreprise par des citoyens et des décideurs publics et privés. Cette charte constitue un engagement des signataires à en respecter les principes et à adopter des pratiques de planification et d'intervention assurant la protection et la mise en valeur du paysage estrien. Elle est disponible sur notre site Internet : www.paysagesestriens.qc.ca

COMMENTAIRES SUR LA RÉVISION DE LA LOI SUR LES BIENS CULTURELS

Les membres de Paysages estriens sont très préoccupés par la trop faible place qu'occupe le paysage à l'intérieur du cadre législatif québécois. En effet, peu de lois québécoises y font référence. Par contre, nous sommes heureux d'apprendre qu'à la suite de l'adoption de la *Loi sur le développement durable* en avril 2006, l'administration publique s'est dotée d'une stratégie qui précisera les actions à entreprendre en cette matière. Nous souscrivons pleinement au fait que l'article 6 de la *Loi sur le développement durable* intègre le principe de « protection du patrimoine culturel » qui s'applique notamment aux paysages. La volonté du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine d'élargir le champ d'application de la *Loi sur les biens culturels*, en y intégrant les paysages constitue un virage majeur, que plusieurs pays ont pris depuis déjà longtemps.

Il est normal de voir nos paysages évoluer et se transformer. Toutefois, la banalisation du territoire, le développement de la villégiature, l'étalement urbain, l'affichage publicitaire, la défiguration de plusieurs artères, boulevards et entrées de municipalités, la mise en place d'infrastructures industrielles d'envergure, la disparition des particularités paysagères locales, l'abandon de notre patrimoine agricole, le déboisement superflu, l'implantation des parcs d'éoliennes et de carrières sont autant de facteurs qui peuvent, le cas échéant, mettre en danger la valeur économique et sociétale de nos paysages. Ces facteurs ont contribué à s'interroger non seulement sur la fragilité de nos paysages, mais aussi à sensibiliser la population autant que les décideurs à la question du paysage.

Nous souhaitons que le paysage devienne un élément incontournable de la nouvelle *Loi sur les biens culturels*. A cet effet, plusieurs orientations du document de consultation sont autant de pas dans la bonne direction. Étant donné que les interventions de Paysages estriens concernent essentiellement les notions paysagères, nous limiterons donc nos commentaires à cet aspect. Nous croyons qu'il serait nécessaire, pour que la nouvelle politique soit plus crédible et convaincante, de prendre en considération les éléments suivants :

1) Définition du patrimoine culturel

Il nous apparaît fort pertinent d'actualiser l'article 1 de la *Loi sur les biens culturels* en élargissant la portée de ce qui peut être considéré à titre de bien culturel. Outre les biens archéologiques et historiques, les monuments historiques, les œuvres d'art, les sites archéologiques et historiques, qui sont considérés à l'article 1 de la loi, à titre de biens culturels, il nous semble essentiel d'élargir le concept en y ajoutant un septième élément, les paysages patrimoniaux et culturellement significatifs. Pour nous, les panoramas, les routes pittoresques, les paysages champêtres, les routes panoramiques sont autant d'éléments qui devraient être intégrés à la notion de paysages patrimoniaux. L'ajout de ce nouvel élément apportera une dimension pratiquement absente de notre cadre législatif québécois et viendra conférer une véritable valeur à nos paysages. La détermination de ce type de paysage devrait être définie en concertation avec les collectivités locales.

Cet élargissement du concept de biens culturels s'inscrit dans la 23^e recommandation du Groupe-conseil sur la politique du patrimoine culturel du Québec (Rapport Arpin) qui dès 2000, préconisait une révision de la *Loi sur les biens culturels*.

L'ajout de la notion paysagère à titre de bien culturel nous incite à réfléchir sur une thématique rarement abordée en matière paysagère, les paysages ordinaires. Ceux-ci, qui forment pourtant la majorité de notre territoire, sont très largement *terra incognita*. Parce qu'il ne porte que sur des enjeux ordinaires, le paysage ordinaire a bien peu de chance d'attirer l'attention des instances publiques et des médias. La révision de la *Loi sur les biens culturels* est le moment de réfléchir sur leur importance afin qu'ils ne soient pas négligés. Rappelons que ces paysages qui font la beauté, la qualité de notre environnement et de notre cadre de vie, sont pratiquement exclus de toute législation.

Les interventions en matière de protection paysagère s'effectuent sur des sites exceptionnels ou renommés, tels nos parcs nationaux, les biens culturels classés, reconnus, cités, etc. Ces sites bénéficient d'un fort retentissement dans les publications spécialisées, les guides de voyages et les médias. Ils font tous l'objet de politiques de protection plus ou moins étendues et contraignantes, sont protégés par des régimes juridiques spéciaux, bref ces paysages exceptionnels justifient des moyens tout aussi exceptionnels. Au nom de la protection, les gestionnaires, les propriétaires et les usagers sont soumis à des règles spéciales, à des interdictions (de démolir, de construire, etc.) inacceptables sur un territoire ordinaire.

Il est clair que les méthodes d'intervention pour les paysages ordinaires ne seront pas les mêmes que celles associées aux paysages exceptionnels. Contrairement à ces derniers, la protection est inopérante pour les paysages ordinaires. On ne protège pas le normal, le quotidien. La logique de protection est sans doute adéquate pour les paysages exceptionnels, objets de vénération collective, où se concentrent de multiples valeurs politiques, économiques, esthétiques, sociales, etc. et qui justifient des investissements importants. Mais par définition, tout ne peut être sacré. Il n'est pas possible d'étendre cette logique de protection au cas général des paysages ordinaires qui, contrairement aux démarches d'exceptions, demandent simplement à être intégrés et pris en compte dans les actions ordinaires, courantes, banales de l'aménagement local.

Pour les paysages ordinaires, la question prioritaire n'est pas comment les protéger, mais comment les construire, les instituer, amener une collectivité à les reconnaître et à se les approprier comme tel. Une fois qu'une population s'est approprié son paysage, les actions en découlent naturellement.

2) Reconnaissance et protection

Nous sommes en accord avec le principe de symétrie qui permettra aux municipalités de protéger les mêmes types de biens que le gouvernement, y compris les paysages. Plusieurs paysages patrimoniaux et culturellement significatifs, considérés à titre de paysages ordinaires, excluant ceux déjà protégés comme nos parcs nationaux, sont trop souvent laissés à eux-mêmes puisqu'ils subissent d'intenses pressions qui à la longue contribuent à les banaliser, faisant ainsi disparaître leur authenticité et leur identité. Pensons aux paysages de plusieurs sections du littoral du fleuve Saint-Laurent, de la rive sud du Lac Saint-Jean, de nos lacs et rivières, de plusieurs tronçons de nos autoroutes d'une esthétique remarquable, etc. Le fait que la

future loi permettra au gouvernement de considérer à titre de biens protégés, les biens cités par les municipalités, sera certes un élément incitatif pour celles-ci à mettre davantage en valeur leur patrimoine paysager.

3) Rôle des intervenants interpellés en matière paysagère

3.1 La cohésion ministérielle

Nous sommes convaincus que le paysage est un facteur essentiel de la qualité de vie individuelle et sociale et que sa protection, sa gestion et son aménagement comportent des droits et des devoirs pour chacun, bref que c'est l'affaire de tous, y compris de l'administration publique, des municipalités, des MRC et des citoyens. Votre document de réflexion fait état des nombreux intervenants et des diverses lois qui régissent de près ou de loin la gestion des biens culturels. Le Rapport Arpin rappelait en 2000 l'importance, dans le cadre de la refonte de la loi, de développer une approche interministérielle.

Les ministères concernés par la mise en valeur des paysages ne devraient plus intervenir en vase clos. La mise en valeur des paysages interpelle plusieurs ministères. Outre le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, des Ressources naturelles et de la Faune, des Affaires municipales et des Régions, d'autres agissent notamment ceux du Transport et du Tourisme.

Le visiteur découvre les différentes régions du Québec d'abord et avant tout par notre réseau routier qui constitue le principal accès aux paysages en favorisant la mobilité des résidents et des visiteurs. Outre la présence de chemins anciens (Craig, Chambly, Chemin du Roy, du Portage, etc.) rappelons que depuis 1999, 11 routes touristiques ont été reconnues au Québec. Accréditées par le ministère du Tourisme, ces routes favorisent la fréquentation de tous les attraits touristiques d'un territoire en les regroupant dans une même promotion. L'image du Québec dans le monde va bien au-delà des éléments classés, reconnus ou intégrés à un arrondissement historique ou naturel, le réseau routier et particulièrement les 11 routes touristiques font aussi partie intégrante de l'infrastructure utilisée quotidiennement par les visiteurs. Est-ce que ces routes touristiques, dont les paysages de plusieurs d'entre elles sont menacés, en raison d'une absence de protection adéquate, ne pourraient-elles pas être intégrées à titre de biens culturels à protéger? Les municipalités concernées et les ministères ont un rôle prépondérant à jouer pour la sauvegarde de ces routes.

Dans un même ordre d'idées, est-ce que la nouvelle *Loi sur les biens culturels* ne pourrait pas prendre en charge les trois tronçons d'autoroutes protégés par décret gouvernemental? En effet, dans le cadre de la *Loi sur la publicité le long des routes*, un décret a été adopté en 1991 par le gouvernement du Québec qui protège, pour des raisons d'esthétisme, trois tronçons sur les autoroutes 15, 20 et 10. Par exemple sur le tronçon de l'autoroute 10, dans les deux directions, entre les kilomètres 85, dans la municipalité de Shefford, et 121, dans la Ville de Magog, aucune affiche publicitaire n'est permise. Malgré ce décret, on peut constater que des panneaux-affiches sont apparus sur ce tronçon, censé être à l'abri. Ils ont pour effet immédiat de dégrader, en provenance de Montréal, l'une des premières percées visuelles du mont Orford, un repère prédominant en Estrie.

Ces exemples illustrent l'importance pour les ministères concernés et les municipalités, d'avoir une cohésion dans l'application de leurs lois et de leurs programmes respectifs, sans quoi les efforts de mise en valeur de ces routes risquent d'être vains. Ceci est d'autant plus important quand on sait que les paysages sont en tête de liste des raisons qui motivent le choix d'une destination de voyage.

Rappelons enfin que le ministère devrait s'inspirer des expériences étrangères, notamment de la Convention européenne du paysage en vigueur depuis l'an 2000, qui encadre l'engagement des pouvoirs publics à mettre en œuvre des politiques et des mesures destinées à protéger les paysages. La *Loi sur le paysage* que la France a instaurée en 1993, pourrait être une source d'inspiration puisqu'elle comporte plusieurs ramifications impliquant plusieurs ministères. Plusieurs pays et régions se sont dotés, au cours des dernières années, de lois encadrant la protection, la gestion et l'aménagement du paysage.

À notre avis le succès de la future *Loi sur les biens culturels* qui prendrait en compte les aspects paysagers, devrait comporter la **mise en place d'une table impliquant les ministères interpellés par cette question**. La faiblesse des mesures législatives et des outils associés au paysage, le manque d'arrimage entre les lois, particulièrement pour ce qui est de l'affichage et l'absence d'une politique paysagère intégrée sont autant de facteurs qui militent, à notre avis, en faveur de la mise en place d'une telle table.

Nous aimerions vous faire part de deux expériences intéressantes en matière de protection paysagère, impliquant des instances gouvernementales, qui ont cours, en France, depuis 1995 et dans l'État du Vermont depuis 1968. Dans le cas de la France, les autoroutes sont soumises à la *Politique du 1% paysages et développement*. L'objectif de cette politique est de valoriser le paysage et le développement économique des territoires proches des axes autoroutiers, mais aussi d'optimiser les retombées économiques pour les collectivités sises à proximité. Les deux principes recherchés par cette politique sont l'amélioration des paysages perçus depuis l'autoroute et la maîtrise de certains effets négatifs de celle-ci. Ainsi, l'état français et le concessionnaire autoroutier affectent 1% du coût total de la réalisation du chantier à des actions de valorisation. Ne pourrait-on pas s'inspirer de ce modèle pour le développement paysager de nos routes touristiques?

Mentionnons enfin que des expériences visant à arrêter ou diminuer la prolifération de l'affichage publicitaire sont en cours depuis longtemps. Le Vermont, qui est aux portes de l'Estrie, est non seulement le premier État à avoir introduit la notion de paysage dans un cadre législatif, mais aussi l'un des quatre États américains à interdire complètement depuis 1968 l'affichage publicitaire le long des routes. L'esthétisme était la principale préoccupation justifiant la mise en place d'une telle mesure. Deux ans plus tard, une loi sur le contrôle de l'utilisation du sol, le *Vermont Land Use Regulatory Act*, était adoptée pour les grands projets et l'impact de ceux-ci sur l'environnement et le paysage. La mise en place de ce cadre législatif, contrairement aux craintes du départ, n'a pas ralenti le développement de l'industrie touristique dans cet État, au contraire. En 1997, le Vermont a fait évaluer, par une commission indépendante, l'impact de la réglementation de 1968. L'intérêt et l'efficacité de ces mesures ont été confirmés.

3.2 Le rôle du milieu municipal

L'élargissement du concept de biens culturels qui engloberait les paysages, aura un impact sur les interventions et les façons de faire du monde municipal, un joueur incontournable en matière d'aménagement du territoire.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) pourrait être consolidée pour faire en sorte que certains outils d'aménagement, tel le schéma d'aménagement, le plan d'urbanisme et sa réglementation **aillent au-delà de la simple identification des paysages à préserver, en proposant plutôt de véritables mesures de protection, trop souvent absentes et surtout des mesures de contrôle**. Les municipalités se doivent, dans la mesure du possible, d'être proactives et non réactives, particulièrement lorsque vient le temps de protéger un bien culturel ou un paysage emblématique.

Ce message, la nouvelle *Loi sur les biens culturels* devra s'assurer de le transmettre aux équipes techniques (aménagistes, urbanistes, directions générales, etc.) des municipalités, aux élus, aux membres des Comités consultatifs d'urbanisme (CCU), aux architectes et à tous ceux et celles qui interviennent en matière d'aménagement du territoire. En ce qui concerne les élus, des formations de sensibilisation devraient être dispensées, notamment par le biais des rencontres annuelles de leur diverses instances que sont la FQM et l'UMQ. **Pour les aider, les municipalités doivent donc pouvoir compter, non seulement sur des ressources humaines compétentes et financières suffisantes, mais aussi sur des outils simples de sensibilisation en matière de protection paysagère, outils qui sont pratiquement inexistants à l'heure actuelle au Québec.**

Votre document de consultation soulève le fait que l'article 147 de la LAU n'exige aucune compétence spécifique pour siéger au sein d'un Comité consultatif d'urbanisme (CCU). Étant donné les demandes de plus en plus complexes requérant une compétence certaine en matière d'aménagement du territoire, la possibilité de conflit d'intérêts et de pressions politiques auxquels peuvent être confrontés les membres des CCU, particulièrement dans les petites collectivités, les nombreuses demandes de dézonage et le degré de

complexité concernant les nombreuses lois touchant les biens culturels, nous nous interrogeons sur les critères de nomination de ces membres. **N'y aurait-il pas lieu de revoir les critères de sélection de ceux-ci afin qu'ils aient une expertise minimale tout en faisant en sorte que les nominations soient apolitiques?**

L'article 114 de la LAU permet aux municipalités de régir l'affichage. Depuis les 15 dernières années, la problématique des panneaux publicitaires connaît une surenchère et une abondance excessive, avec comme conséquences la perturbation et la détérioration de l'environnement visuel, souvent à proximité de biens classés, reconnus ou cités. A quoi sert de protéger des biens culturels ou des paysages uniques si les zones limitrophes à ceux-ci sont constamment assaillies, notamment par des panneaux-affiches? Il faut se promener dans plusieurs villes et villages du Québec, particulièrement dans les entrées, ou sur divers tronçons d'autoroutes pour s'apercevoir à quel point la situation, dans son ensemble, se dégrade et que les agressions visuelles sont omniprésentes. La route 138 entre Baie-Saint-Paul et Sainte-Catherine est un cas, parmi d'autres, assez flagrants d'une surabondance de panneaux qui viennent diluer le paysage emblématique du Saint-Laurent. Le contraste est d'autant plus frappant quand on entre au Québec par l'autoroute 40 en provenance de l'Ontario ou encore des routes du Vermont. **L'affichage publicitaire actuel est-il en train de faire disparaître la personnalité et l'authenticité de nos milieux et de nos paysages tout en diluant la valeur de plusieurs de nos biens culturels?** L'affichage publicitaire représente-t-il en ville et dans nos campagnes une forme d'accaparement par l'entreprise privée d'un espace public?

4) Autres commentaires

Nous sommes en accord avec la régionalisation du Fonds renouvelable pour la protection du patrimoine culturel, notamment pour les municipalités et les organismes sans but lucratif qui ont à cœur la mise en valeur des paysages. Dans le cas de l'Estrie, les fonds attribués ne devraient-ils pas l'être en faveur des municipalités qui ont adhéré à la charte des paysages estriens? Absente de la place publique québécoise il y a quinze ans, la question du paysage s'inscrit aujourd'hui à titre d'enjeu majeur pour la préservation de nos biens culturels, le développement des municipalités et l'aménagement du territoire. Nos richesses paysagères constituent un patrimoine environnemental, culturel, social et historique ayant une incidence sur la qualité de vie des citoyens et se transforment souvent en source de développement économique, notamment pour les activités touristiques, agricoles et forestières, d'où l'importance d'accorder, par le biais de ce nouveau fonds, un financement minimum aux interventions visant à mieux faire connaître et diffuser les actions entreprises en matière de mise en valeur paysagère. Un éventuel suivi des États généraux du paysage québécois tenus en 1995 seraient sans doute une activité pertinente qui pourrait être financée par ce fonds.

CONCLUSION

Les membres de Paysages estriens sont convaincus que la mise en valeur des paysages doit être inscrite à l'article 1 de la nouvelle *Loi sur les biens culturels*. La préoccupation paysagère ne signifie pas pour autant d'arrêter tout développement économique, bien au contraire. En effet, le paysage est associé à des enjeux économiques, culturels et environnementaux qui ont été décrits dans le document de consultation.

Le paysage peut et se doit de jouer un rôle important dans la mise en place d'une *Loi sur les biens culturels* modelée sur une approche plus contemporaine de la réalité culturelle de notre territoire. Comme mentionné plus haut, notre environnement est de plus en plus sollicité, ce qui a pour conséquence une perte de sens de nos paysages, qui rappelons-le constituent un précieux capital économique. **La mise à jour de la *Loi sur les biens culturels*, dans sa relation au paysage, exige donc une action réfléchie, responsable et surtout transparente, à l'abri de toute intervention de la part du politique ou de promoteurs.** Le respect de cette exigence déterminera la véritable portée que le ministère veut donner à cette nouvelle loi.

La mise en place en 1972 de la *Loi sur les biens culturels* n'a pas empêché, malgré ses bienfaits, la détérioration graduelle d'une partie de notre patrimoine. **Encore aujourd'hui ce patrimoine, qu'il jouisse d'une protection ou non, est constamment confronté à des enjeux politiques où s'entremêlent des projets de développement de toutes sortes. C'est ici que l'urbanisme et l'aménagement du territoire doivent prendre la place qui leur revient. La nouvelle loi devra être proactive et non réactive, comme elle l'a trop souvent été dans le passé.** Les débats actuels entourant différents projets majeurs de

développement et le manque de transparence dans certains cas, nous laissent songeurs quant à la véritable portée de la future loi. **La préservation de notre patrimoine doit aller au-delà des simples considérations économiques et politiques à courte vue. Une vision d'ensemble s'impose. Est-ce que l'interprétation de cette loi se modulera en fonction des intérêts du moment? Est-ce qu'une erreur du passé en justifie une autre aujourd'hui? Les réponses, nous l'espérons, se retrouveront dans la nouvelle loi et surtout dans son interprétation la plus objective possible. L'apport de tous les partenaires concernés est essentiel.**

Les dernières années ont été l'occasion de réaliser à quel point le développement est de plus en plus guidé par d'autres valeurs qui vont bien au-delà des retombées économiques et fiscales immédiates. Le maintien du cadre de vie, le développement durable associé à une pratique urbanistique visionnaire et la protection paysagère sont autant de facteurs qui sont de plus en plus pris en compte dans l'analyse de projets. Ces changements de valeurs auront des implications majeures pour tout promoteur qui devra dorénavant démontrer comment son projet s'intégrera harmonieusement à l'aménagement du territoire. D'où l'importance de la mise en place d'une *Loi sur les biens culturels* qui permettra la sauvegarde de notre patrimoine que nous voulons léguer aux générations qui suivront. Cette nouvelle donne prend toute son importance dans un Québec qui veut être à l'avant-garde en matière de patrimoine culturel.