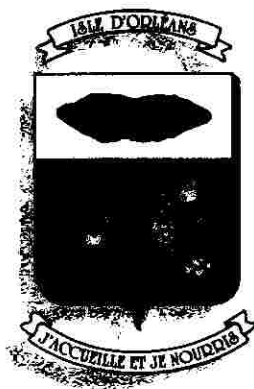


Conseil des maires de la MRC l'Île d'Orléans



MÉMOIRE
SUR LE
PLAN DE CONSERVATION DE L'ÎLE
D'ORLÉANS

PRÉSENTÉ LE 24 FÉVRIER 2015

Conseil du patrimoine culturel du Québec

Sommaire

Présentation et mise en contexte	2
L'Île d'Orléans	3
Encadrement légal	4
Plan de conservation – Contenu	4
Connaissances	
Caractéristiques significatives	
Orientations	
Plan de conservation – Application	9
Gestion des demandes d'autorisation	
Matériaux et couleurs admissibles	
Financement	
Conclusion	13
Recommandations	14
Références	15

Présentation et mise en contexte

Le mémoire que nous déposons aujourd'hui devant le Conseil du Patrimoine Culturel du Québec (CPCQ) répond à l'invitation lancée par madame Hélène David, ministre de la Culture et des Communications (MCC) à transmettre nos observations sur le projet du *Plan de conservation du site patrimonial de l'Île d'Orléans (PCIO)*.

Il rend compte des principaux arguments développés par les maires de l'Île d'Orléans. Il repose sur les différents documents d'orientation des municipalités et de la MRC, les propos émis par les citoyens lors de la séance d'information du 21 janvier 2015 ainsi que les précisions obtenues lors de la rencontre MRC/MCC du 23 janvier 2015.

Les Conseils municipaux l'ont analysé sans perdre de vue l'ensemble de toutes leurs responsabilités. Ils doivent représenter la population, prendre les décisions sur les orientations et les priorités et administrer les affaires. À ce titre, nous exprimons des observations sur deux aspects du Plan de conservation : Le contenu et son application.

Nous sommes conscients que la protection du patrimoine est la responsabilité de tous les intervenants. Nous profitons donc de cette audience publique pour démontrer que la collaboration entre le MCC, les municipalités et les citoyens est essentielle pour atteindre notre objectif commun.

Les recommandations regroupent, selon nous, les conditions nécessaires à l'obtention de l'acceptabilité sociale de cette réforme.

L'Île d'Orléans

LA MISSION :

L'Île d'Orléans, le plus grand "**arrondissement historique**" au Québec, est un vaste territoire de 245 km². Créée en 1980, la MRC de l'Île d'Orléans est constituée de six municipalités: Saint-Pierre, Sainte-Famille, Saint-François, Saint-Jean, Saint-Laurent et Sainte-Pétronille. Chaque municipalité possède un caractère patrimonial et agricole distinctif qui s'articule autour d'un cœur de village présentant une concentration de bâtiments et lieux patrimoniaux remarquables: l'église, le presbytère, la place de l'église, le cimetière, les chapelles, l'école, le couvent, les maisons, les commerces, les hangars, les ateliers, le quai... À l'extérieur du village, les ensembles bâtis agricoles dominant et se conjuguent à des paysages ruraux et naturels, lesquels offrent des vues exceptionnelles sur le fleuve Saint-Laurent. Les paysages culturels de l'Île d'Orléans sont uniques, riches et diversifiés, mais aussi très fragiles. C'est pourquoi ils doivent être protégés et mis en valeur adéquatement; voilà donc la mission de la MRC de l'Île d'Orléans!

LA VISION :

La MRC de l'Île d'Orléans entend porter encore plus haut le flambeau de l'agriculture et du patrimoine dans la région de la Capitale-Nationale. Elle entend renforcer son rôle d'acteur de premier plan en agrotourisme régional, tout en réunissant les conditions gagnantes au renouvellement de sa population et au maintien et à la bonification des conditions économiques, aux équipements et services permettant d'en garantir la croissance, l'enrichissement, l'épanouissement et la vitalité.

LE RAYONNEMENT :

Au cours des 20 dernières années, le dynamisme du milieu et la fierté des citoyens ont rayonné bien au-delà du Québec. À titre de villages membres de l'Association des Plus Beaux Villages du Québec ou comme participants aux Fleurons du Québec ou à Collectivités en fleurs, nous avons tous amélioré l'affluence touristique sur notre territoire.

L'encadrement légal

La Loi sur le Patrimoine Culturel (LPC) a pour objet de favoriser la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission du patrimoine culturel. Depuis son entrée en vigueur, le 19 octobre 2012, les *Arrondissements historiques* sont devenus des *Sites patrimoniaux*. De nouveaux pouvoirs ont été conférés par la loi qui permet des interventions sur tous les aspects de l'urbanisme moderne à l'exception des usages autorisés et du potentiel archéologique.

Pour le citoyen, ce sont des obligations cumulatives doublement contraignantes. Pour les municipalités, c'est un palier supplémentaire d'interventions sur le territoire de la MRC. Les municipalités de l'Île d'Orléans se voient donc confinées à un rôle secondaire rendant encore plus difficile l'expression de leur identité "orléanaise". Cette double structure entraîne quelquefois des décisions contradictoires et des délais de traitement.

La tenue de cette consultation publique est la responsabilité de la CPCQ, organisme consultatif avec pouvoir de recommandation au MCC. Le dépôt de ce mémoire au CPCQ ne limite pas la portée des démarches entreprises par les municipalités locales auprès du MCC.

Plan de conservation : Le contenu

Le Plan de conservation présente les orientations du ministère en vue de **préserver**, **réhabiliter** et **mettre en valeur** les éléments patrimoniaux. *"Il sert à réconcilier la préservation des valeurs patrimoniales et les usages contemporains"*. Pour le Conseil des maires, la **réhabilitation** et la **mise en valeur** ne doivent pas être traitées au même niveau.

Le Plan de conservation repose sur une démarche théorique en trois temps :

A - Connaissance du site

La description traite du territoire et de son histoire. On y décrit sommairement les inventaires, études historiques et cartographies qui justifient les interventions gouvernementales.

LE TERRITOIRE :

Le site patrimonial de l'Île d'Orléans couvre, sans distinction, le territoire des six municipalités autonomes. Contrairement aux autres sites, une proportion significative des unités de paysage et des bâtiments ne portent pas de valeurs patrimoniales. On peut donc difficilement être considéré comme les autres sites patrimoniaux dont le territoire se limite à un îlot, souvent un noyau villageois, présentant des caractéristiques homogènes. À preuve, les termes utilisés pour décrire les éléments du cadre bâti diffèrent d'un Plan de conservation à l'autre :

Le PC de Charlesbourg utilise des termes précis pour décrire les bâtiments :

“Maisons rurales et villageoises, bungalows, immeubles d'appartements, ...”

Le PCIO décrit tous les bâtiments d'importance avec le même terme :

“Bâtiments contribuant aux valeurs du site patrimonial...”

Le traitement uniforme de tous les sites patrimoniaux au Québec rend donc toute la population de l'Île d'Orléans captive d'une situation qui entraîne des obligations pour tous.

L'AGRICULTURE :

L'agriculture dynamique et diversifiée constitue l'activité dominante du territoire. Les activités complémentaires reliées à l'agro-tourisme et la transformation agroalimentaire ont un effet direct sur la valeur ajoutée aux produits locaux.

L'adaptation aux nouvelles technologies est indispensable au maintien de la position concurrentiel des exploitations agricoles et au développement de l'agriculture sur l'Île d'Orléans. L'ajout de contraintes supplémentaires à l'exploitation des fermes n'est pas souhaité.

Les producteurs sont donc inquiets des nouveaux pouvoirs conférés par la Loi à propos de l'excavation du sol. Une gestion limitée aux sites à potentiel archéologique reconnu limiterait une foule d'interventions inutiles.

B - Caractéristiques significatives

Les valeurs patrimoniales constituent un ensemble de qualités positives présentes dans le site patrimonial. On y retrouve les valeurs historique, paysagère, architecturale et emblématique influencées par l'insularité et la ruralité. Le cadre naturel réunit les éléments et les phénomènes physiques qui composent le territoire. Le cadre bâti se compose de maisons individuelles, de bâtiments secondaires et d'édifices institutionnels. Les unités de paysage sont répertoriées selon le secteur agricole, le secteur villageois, le secteur de villégiature et les banlieues.

D'emblée, nous reconnaissons les caractéristiques qui donnent toutes ses significations au site patrimonial. Ils contribuent même au développement de l'agro-tourisme en attirant des visiteurs qui recherchent *"l'Authentique"*.

Toutefois, nous déplorons l'absence d'analyse du tissu social qui constitue, selon nous, la valeur la plus significative de l'occupation du territoire depuis plus de 350 ans. Ces familles qui ont façonné le patrimoine ainsi que les agriculteurs qui occupent le territoire se voient maintenant menacés d'obligations imposées par la Loi.

Le Plan de conservation de l'Île d'Orléans doit considérer le territoire comme un milieu vivant regroupant des familles de toutes classes. La protection du patrimoine ne doit pas constituer un frein au développement économique et communautaire, seule assurance de sa pérennité.

C - Orientations

Les orientations constituent un guide qui ne s'impose pas systématiquement dans tous les cas. L'application discrétionnaire de ces orientations à notre territoire n'est pas suffisamment explicite et laisse place à des iniquités arbitraires.

Orientation : ***“Donner une direction déterminée”***

Cette méthode analytique décrite depuis des décennies se base sur l'échelle de valeurs propres à chacun. L'application discrétionnaire n'offre aucune garantie de cohérence dans le temps. Les termes Préserver, conserver, privilégier, favoriser, ... laissent trop de place aux nuances subtiles n'offrant aucune garantie au respect de l'orientation.

Norme : ***“Ensemble de règles d'usages, de prescriptions techniques édictées dans le but de standardiser et de garantir un mode de fonctionnement équitable”***

L'émission des permis municipaux basée sur des normes approuvées par règlement a fait ses preuves. Le service d'urbanisme de la MRC de l'Île d'Orléans a les compétences et la connaissance du territoire nécessaires à une application règlementaire rigoureuse.

Questions et commentaires

Les termes suivants, absents du GLOSSAIRE, sont trop vagues et demandent à être mieux définis :

“... les bâtiments contribuant aux valeurs du site patrimonial”

Inventaire de 650 bâtiments - Août 2014 ?

“... milieu d'insertion”

“... traitement minimal °

“... unités de paysage” Ne doivent-elles pas inclure aussi les activités contemporaines : serres, tunnels, plasticulture, cordes de bois, fosses à fumier, meules de foin emballées, etc..?

“... généralement acceptable,,,” est une expression utilisée régulièrement dans le PCC et complètement inutilisée dans le PCIO.

Autres considérations :

Cadre bâti : *“Lorsqu’il y a démonstration de la validité et de la pertinence de l’intervention, recourir de manière exceptionnelle à la démolition, en tout ou en partie, d’un bâtiment contribuant aux valeurs du site patrimonial”*

Que faites-vous des propriétaires qui négligent volontairement d’entretenir leurs résidences ?

“L’insertion d’un bâtiment moderne n’est pas prescrite. Elle permet souvent de mettre en valeur les bâtiments traditionnels.” “Évoluer avec le milieu”

Est-ce que les combles ou les galeries sont encore favorisés ?

Arbres, bois et milieux humides : *“Maintenir le caractère paysagerdont les arbres matures isolés ...” “... respecter les caractéristiques du cadre naturel lors des travaux de dégagement de la végétation à proximité des lignes électriques...”*

Quelles sont les pratiques d’élitage des mandataires d’Hydro-Québec ?

“...ne pas favoriser la plantation de haies de cèdre...”

Que nous proposez-vous pour cacher ou masquer des structures indésirables ?

Plan de conservation : L'application

Le contenu du Plan de conservation respecte un cadre théorique. Personne ne peut s'opposer à la préservation et la mise en valeur de valeurs patrimoniales. Par contre, l'application dans sa forme actuelle obtiendra difficilement l'appui et la collaboration des intervenants. L'émission de certificats d'autorisation reposant sur des analyses discrétionnaires encadrées par des orientations vagues manque de rigueur. Il ne faut pas encourager une augmentation de la délinquance.

“La LPC vise notamment à moderniser les pouvoirs de contrôle du ministre sur un certain nombre d'interventions projetées en tenant compte de l'évolution de la notion de patrimoine culturel”

Une publication de la *CBCQ* - UN CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA GESTION DES ARRONDISSEMENTS HISTORIQUES – SEPTEMBRE 2002 distingue les niveaux d'intervention :

“Les composantes des arrondissements historiques étant de différentes natures, il importe de distinguer différents niveaux d'intervention et, pour chacun, différents critères d'intervention. Les critères et niveaux d'intervention doivent être mis en relation avec les exigences fonctionnelles (techniques, économiques, sécuritaires) particulières à chaque cas. Les critères doivent être objectifs, explicites et, dans la mesure du possible, mesurables.”

C'est ici que la notion de “Gestion par les valeurs” prend tout son sens. Les valeurs accordées au patrimoine sont multiples et souvent contradictoires. L'objectif n'est pas nécessairement de conserver la matérialité des sites mais plutôt de conserver leurs significations qui sont incarnées dans des aspects tangibles. La **préservation (maintien)** des valeurs patrimoniales et leur **réversibilité** constituent, selon nous, une sérieuse option vers **l'acceptabilité sociale**.

Question : Pouvez-vous intervenir s'il y a absence ou manque d'entretien volontaire sur les bâtiments contribuant aux valeurs du site patrimonial mais qui n'ont plus d'utilité ?

La gestion des demandes d'autorisations et permis

Actuellement, les analyses des demandes de permis et d'autorisation se font en parallèle. La demande de permis est analysée par un inspecteur de la MRC alors que la demande du certificat d'autorisation est traitée par l'architecte responsable du site patrimonial qui agit d'intermédiaire avec le MCC.

Jusqu'à ce jour, un permis conforme à la réglementation municipale était retenu durant le délai d'obtention de l'autorisation du MCC. Cette procédure prolonge les délais d'attente du citoyen même dans les meilleurs cas où le dossier est totalement conforme. La gestion sous une seule enseigne serait plus cohérente et les délais grandement réduits. Les demandes seraient toutes déposées à la MRC pour un suivi rigoureux du processus.

Le Conseil des maires considère que la révision règlementaire en cours (SA et PU) dotera les municipalités d'outils règlementaires satisfaisants pour assurer la préservation des sites patrimoniaux. Il souhaite un transfert graduel de responsabilités sur certaines catégories d'actes ou de travaux tel que le permet la LPC.

Toute forme d'harmonisation des deux solitudes présenterait plusieurs avantages :

- Proximité des inspecteurs connaissant le territoire ;
- Cohérence des décisions ;
- Délais réduits ;
- Imputabilité.

Les matériaux et les couleurs admissibles

Les bâtiments que nous tentons de préserver ont été construits en fonction des besoins alors que le choix des matériaux était très limité. Chaque construction avait toujours une signification pratique : Le nombre, la dispersion, l'orientation et l'emplacement des ouvertures protégeaient contre les envahisseurs, le feu et les éléments naturels. Qu'auraient fait nos ancêtres s'il avait eu accès au béton, aux matériaux isolants, aux revêtements garantis 50 ans ?

À la section 1.3 - page 10 du PCIO, on utilise le terme '*apparence extérieure*' pour décrire les modifications sur les bâtiments qui nécessitent une autorisation du MCC.

LES MATÉRIAUX :

Cette notion inclut tous les matériaux modifiant l'apparence extérieure d'un bâtiment (fondations, murs extérieurs, toitures et ouvertures). Selon le mode de gestion par les valeurs, le **maintien** des valeurs patrimoniales et leur **réversibilité** doivent guider nos décisions. Par exemple, un bâtiment répertorié dont la toiture est déjà en bardeau d'asphalte conservera sa valeur patrimoniale actuelle si on la recouvre du même matériau. L'intervention est réversible : Il sera toujours possible de la recouvrir d'un matériau plus noble.

LES COULEURS :

Le choix des couleurs pour les parements des bâtiments répertoriés doivent respecter celles traditionnellement présentes. Les couleurs claires peuvent ne pas convenir à certaines municipalités.

Pour les autres bâtiments, le choix des couleurs admissibles pourrait être harmonisé avec les teintes de matériaux modernes offrant une apparence extérieure comparable à moins de frais. Le Plan de Conservation de Charlesbourg n'interdit pas le fibrociment pour les "autres bâtiments" du secteur résidentiel ; Il est "généralement acceptable".

Le débat des matériaux admissibles sur les bâtiments répertoriés de l'Île d'Orléans est toujours d'actualité. La réflexion des élus s'oriente vers le maintien, pas nécessairement l'amélioration, des valeurs patrimoniales. Le débat n'aurait pas lieu si la différence de coûts entre les matériaux contemporains et traditionnels était complètement couverte par un soutien financier.

Le financement

Pour le soutien financier aux propriétaires, la LPC conserve au ministère son pouvoir de conclure des ententes avec les municipalités et la MRC et aussi d'accorder des subventions pour la connaissance, la protection, la restauration et la mise en valeur des sites patrimoniaux. Cependant, le Plan de conservation ne mentionne pas le niveau d'engagement financier du MCC pour soutenir ses interventions.

Plan de Conservation Ile d'Orléans – page 10 :

’Le statut de site patrimonial entraîne des obligations pour toute personne intervenant sur le territoire.’

Une publication de la CBQ - LES MODES DE FINANCEMENT DE LA CONSERVATION DU PATRIMOINE BÂTI – Mars 2003 faisait les constats suivants :

« Le patrimoine est une richesse collective et une responsabilité partagée ... Enfin, le rapport conclut à la nécessité d'adopter des mesures incitatives qui placent les citoyens et l'État dans une position de partenariat dynamique. »

Le MCC et la MRC ont signé un Programme d'aide à la restauration patrimoniale qui expire en 2015. La proportion assumée par la MRC de l'Ile d'Orléans est passée de 25% à 50% entre 2013 et 2015. On constate un retrait graduel du soutien gouvernemental pour la protection du patrimoine culturel. Les exigences du Plan de Conservation devraient tenir compte de cette réalité.

L'autonomie des municipalités prônée par le gouvernement provincial les confronte à des choix budgétaires difficiles. Doit-on privilégier les services aux citoyens ou la sauvegarde du patrimoine ?

Conclusion

Extrait d'un article publié en avril 2012 dans un CAHIER SPÉCIAL du *Journal Autour de l'Île* par Roger Chouinard, alors architecte à la MRC Ile d'Orléans et responsable de l'arrondissement historique (site patrimonial) :

“Bien que les objectifs de la nouvelle loi soient louables, les moyens concrets de protection du patrimoine et des paysages culturels sont insuffisants, voire inexistant. Pour assurer une véritable protection du patrimoine bâti et le développement harmonieux des paysages culturels de l'Île d'Orléans, il faudra compter davantage sur l'élaboration d'outils appropriés d'urbanisme par la MRC, dont le nouveau schéma d'aménagement et la nouvelle réglementation intégrée d'urbanisme des Municipalités de l'Île. En outre, il faudra la collaboration du ministère pour confectionner un Plan de conservation vraiment adapté au contexte de l'Île, un soutien financier régulier et plus substantiel de l'État québécois, sans oublier l'indéfectible et courageuse contribution des citoyens de l'Île pour la protection et la mise en valeur de leur site patrimonial.”

Le texte de Roger Chouinard rejoint bien notre compréhension de la situation. La sauvegarde du patrimoine de l'Île d'Orléans repose sur l'essentielle concertation entre le MCC, la MRC de l'Île d'Orléans et tous ses citoyens. Une réforme raisonnée et claire avec une application rigoureuse permettraient d'obtenir l'appui de la population et de diminuer la délinquance.

Afin d'assurer la continuité à travers le changement, l'invitation est donc lancée au MCC afin qu'il intervienne, dès 2015, à la révision du Schéma d'Aménagement (SA) de l'Île d'Orléans. L'exercice de concordance en cours tient déjà compte de l'intégration de normes architecturales et d'une charte de couleurs. Avec ces nouveaux outils, nous sommes donc en mesure de récupérer graduellement des responsabilités touchant la sauvegarde du patrimoine.

Recommandations du Conseil des maires de la MRC l'Île d'Orléans à la ministre de la Culture et des Communications (MCC) :

1. **Définir** "Modèle de gestion par les valeurs". **Proposer une application** visant la **préservation** des sites patrimoniaux et tenir compte de leur **réversibilité**. **Prioriser les interventions** selon le niveau d'intérêt patrimonial des bâtiments décrit dans l'inventaire du patrimoine bâti de l'Île d'Orléans, Août 2014;
2. **Considérer** l'agriculture comme l'élément essentiel au développement du territoire et seule assurance de la pérennité des valeurs patrimoniales ;
3. **Revoir** la portée des notions telles l'excavation de sol, bâtiments contribuant aux valeurs du site patrimonial, matériaux admissibles et unités de paysage ;
4. **Autoriser**, en vertu de l'Article 165 de la LPC, le transfert graduel de responsabilités aux Municipalités sur certaines catégories d'interventions ;
5. **Revoir** le soutien financier aux propriétaires et aux municipalités en fonction de leurs responsabilités respectives.

Le conseil des maires de la MRC l'Île d'Orléans, le _____ février 2015



JEAN-PIERRE TURCOTTE

Maire de Sainte-Famille

Picjet



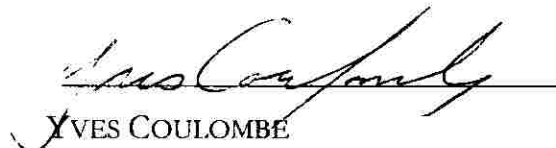
LINA LABBÉ

Mairesse de Saint-François



JEAN-CLAUDE POULIOT

Maire de Saint-Jean



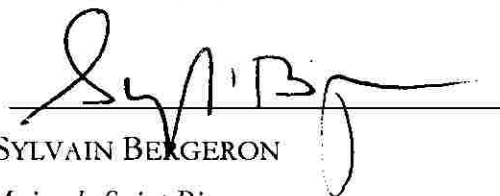
YVES COULOMBÉ

Maire de Saint-Laurent



HAROLD NOËL

Maire de Sainte-Pétronille



SYLVAIN BERGERON

Maire de Saint-Pierre

Références

Commission des biens culturels du Québec. Patrimoine et paysage agricoles de l'arrondissement historique de l'Île d'Orléans, 2006

Commission des biens culturels du Québec. Un cadre de référence pour la gestion des arrondissements historiques, 2002

Commission des biens culturels du Québec. Les modes de financement de la conservation du patrimoine bâti, 2003

Commission des biens culturels du Québec. La gestion par les valeurs : Exploration d'un modèle, 2004

Desjardins marketing Stratégique. Vision de l'Île d'Orléans – Horizon 2020, 2009

Ministère de la Culture et des Communications. Plan de conservation – Site patrimonial de l'Île d'Orléans, 2014

Municipalité Régionale de Comté de l'Île d'Orléans / Municipalité Régionale de Comté de l'Île d'Orléans. L'ABC de l'arrondissement historique de l'Île d'Orléans, 2003

Municipalité Régionale de Comté de l'Île d'Orléans. Schéma d'aménagement révisé, 2005

Municipalité Régionale de Comté de l'Île d'Orléans. Schéma d'aménagement e révision, 2015

Municipalité Régionale de Comté de l'Île d'Orléans. Politique culturelle et patrimoniale de l'Île d'Orléans, 2006

Municipalité Régionale de Comté de l'Île d'Orléans. Programme d'aide à la Restauration patrimoniale 2013-2015

Municipalité Régionale de Comté de l'Île d'Orléans. Énoncé de vision stratégique, 2011

Municipalité Régionale de Comté de l'Île d'Orléans. Plan de Développement de la Zone Agricole, 2015

Communications :

Madame Joances **Beudet**, Faculté d'aménagement et d'architecture, Un. Laval

Monsieur Roger **Chouinard**, Service d'urbanisme, Ville de Québec

Madame Chantale **Cormier**, MRC Ile d'Orléans

Monsieur Conrad **Gagnon**, Membre du CPCQ

Madame Marie-Andrée **Thiffault**, MRC Ile d'Orléans