

MÉMOIRE

Un plan de conservation pour le Site patrimonial de Sillery

**DÉPOSÉ AU
CONSEIL DU PATRIMOINE CULTUREL DU QUÉBEC
LE 14 MARS 2013**

PAR

**Me Jean-François Bertrand
et signé par plus de 450 citoyens**

**EN VUE D'UNE PRÉSENTATION LORS DES AUDIENCES
PUBLIQUES SUR LE
PLAN DE CONSERVATION DU SITE PATRIMONIAL DE SILLERY
MONTMARTRE CANADIEN
27 MARS 2013**

1. REPRÉSENTATION

Nous sommes un groupe de citoyens préoccupés par l'avenir du Site patrimonial de Sillery. Si plusieurs d'entre nous habitons au cœur même du Site patrimonial de Sillery, d'autres, de divers quartiers de la région ou de diverses régions du Québec, ont choisi de joindre leur voix à la nôtre afin de faire valoir leur position sur l'avenir d'un site qui est maintenant répertorié **comme l'un des dix sites patrimoniaux les plus menacés au Canada par Héritage Canada.**

2. LE SITE PATRIMONIAL DE SILLERY: RÉTROSPECTIVE:

Qu'on l'appelle Vieux-Sillery, Arrondissement historique de Sillery ou Site Patrimonial de Sillery, le territoire dont nous discutons aujourd'hui fait l'objet d'une protection depuis 1964 conformément à un décret gouvernemental adopté à cette fin.

La volumineuse bibliographie citée à la fin du Plan de conservation actuellement sous étude **témoigne de l'importance de conserver le site et de l'immense intérêt qu'il suscite.** Notons, au cours de la dernière décennie:

- **2004:** Étude de caractérisation de l'arrondissement historique de Sillery publiée par la Commission des biens culturels du Québec;

- **2007** : Conserver et mettre en valeur le Vieux-Sillery, document publié conjointement par la Ville de Québec et le ministère de la Culture et des Communications;
- **2010**: Cadre de gestion pour les grandes propriétés de *l'arrondissement historique de Sillery*, publié par le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (Cadre de gestion);

Ces trois publications, relativement récentes, émanent des autorités qui auront le dernier mot sur la nature et l'envergure du développement immobilier qui pourra éventuellement voir le jour dans le Site patrimonial de Sillery. Nous pourrions donc raisonnablement nous attendre à retrouver, dans le Plan de conservation, une continuité de ce qui fut énoncé dans les dernières années par les mêmes auteurs.

Il nous apparaît important d'en citer ici quelques extraits. Voici donc ce qu'écrivait la Commission des biens culturels du Québec, maintenant connue comme le Conseil du patrimoine culturel du Québec, organisme aujourd'hui mandaté pour tenir les présentes audiences:

**EXTRAITS DE L'ÉTUDE DE CARACTÉRISATION
DE L'ARRONDISSEMENT HISTORIQUE DE
SILLERY PUBLIÉE EN 2004 PAR LA
COMMISSION DES BIENS CULTURELS DU
QUÉBEC:**

« De façon implicite, nous constatons que c'est l'arrondissement historique, au sud du chemin Saint-Louis, qui confère son caractère particulier à Sillery tout entière, la distinguant du modèle de banlieue répandu dans les autres secteurs de la Capitale nationale. » (p.33)

*« Il va sans dire que la multiplication de tels projets (immobiliers dans l'arrondissement historique de Sillery) **évacuerait complètement le caractère paysager hérité des grands domaines du XIXe siècle**, où les résidences et dépendances s'intégraient à leur environnement sans le*

dominer, où l'on découvrait l'architecture dans une nature idéalisée, où les points de vues variaient constamment le long de parcours sinueux ouvrant des perspectives limitées. » (p.37)

*« Si les grandes propriétés de l'arrondissement devaient subir d'autres morcellements pour de l'habitation de faible et moyenne densités ou si on devait y construire des immeubles d'habitation à haute densité, **l'environnement paysager serait irrémédiablement affecté.** La seule conservation d'un élément architectural (villas Kilmarnock, Spencer Grange, Spencer Cottage ou Clermont) ne suffit pas à témoigner de l'intérêt patrimonial des grands domaines. Cela vaut aussi pour Cataraqui même si le domaine bénéficie d'une protection additionnelle en vertu de son statut de monument historique reconnu. » (p.37)*

Les publications qui suivirent l'Étude de caractérisation publiée par la Commission des biens culturels du Québec font à nouveau ressortir l'importance de préserver la grande couverture végétale du Site patrimonial de Sillery et d'y limiter le développement au minimum. Elles introduisent notamment la nécessité de contraindre la densité et d'exiger des marges de recul significatives, tant à partir de l'escarpement et du chemin Saint-Louis qu'entre les propriétés.

La dernière publication, le Cadre de gestion, introduit également la nécessité de maintenir des zones de transition entre des fonctions distinctes ainsi que la nécessité de conserver intégralement tout boisé mitoyen, dont l'existence joue un rôle essentiel de transition.

Ce Cadre de gestion, fort bien fait par ailleurs, était le premier document visant à faire connaître un peu plus clairement les critères avec lesquels les demandes de développement seraient analysées par le ministre dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. **La publication de tels critères nous apparaît essentielle tant pour les promoteurs qui désirent élaborer un projet que pour les citoyens qui ont des objectifs de conservation**

que pour les autorités municipales qui doivent harmoniser leur réglementation.

À plusieurs reprises depuis la publication du Cadre de gestion, des politiciens ont rappelé publiquement qu'aucun projet immobilier contrevenant aux orientations du Cadre de gestion ne pourrait voir le jour dans le Site patrimonial de Sillery. On réfère ici notamment aux ministres de la Culture, aux ministres responsables de la région, au Maire de Québec ainsi qu'aux hauts-fonctionnaires concernés.

Nous sommes donc extrêmement surpris de lire, en introduction du Plan de conservation, que ce document remplace le Cadre de gestion et devient l'outil de référence du ministre dans l'exercice de ses pouvoirs. Pourtant, le Plan de conservation était annoncé dans la conclusion même du Cadre de gestion comme un document devant s'inscrire dans sa continuité.

3. LES ORIGINES DU PLAN DE CONSERVATION:

D'une part, le Plan de conservation était annoncé dans les conclusions même du Cadre de gestion, comme un document devant énoncer les principes et critères d'intervention devant être retenus pour assurer la protection des caractéristiques patrimoniales du Site patrimonial de Sillery. Nous attendions un document venant préciser les orientations énoncées au Cadre de gestion par des **mesures concrètement applicables**.

D'autre part, la Loi sur le Patrimoine culturel, en vigueur depuis le 19 octobre 2012, prévoit qu'un plan de conservation doit être établi par le ministre pour chaque site patrimonial déclaré (article 61). Le plan doit contenir les orientations ministérielles en vue de la préservation, de la réhabilitation et, le cas échéant, de la mise en valeur du site concerné.

Dans l'Étude de caractérisation réalisée par la Commission des biens culturels du Québec sur l'arrondissement historique de Sillery, on rappelle que ***l'arrondissement historique a d'abord été créé afin de lui conserver l'esprit des grands domaines intégrés à une nature pittoresque.***

Dans la mesure où l'intérêt principal du Site patrimonial de Sillery est de nature paysagère, la vocation du plan devrait essentiellement être destinée à en assurer la préservation.

La nature de ces mesures de préservation devient d'autant plus importante que la Loi permet au ministre, suite à l'adoption d'un plan de conservation, de renoncer à son pouvoir d'autorisation en faveur de la municipalité concernée qui, elle, devra continuer à appliquer le **Plan de conservation** lors de l'émission des permis.

4. UN PLAN DE CONSERVATION QUI N'EN EST PAS UN:

Après avoir pris connaissance du Plan de conservation faisant l'objet de la présente consultation, nous arrivons à la conclusion que seul son titre correspond au titre du document que doit adopter le ministre.

En effet, ce document ne comporte aucune mesure de protection ou de conservation du site. Il évacue tous énoncés antérieurs en matière de conservation. Pourtant, il s'agit toujours des mêmes auteurs. Peut-on, en matière de conservation du patrimoine, changer de politique comme en matière d'éducation ou de développement industriel? Il ne s'agit pas d'appliquer de nouveaux courants de pensée ni de développer une stratégie de développement mais plutôt de **CONSERVER LE PATRIMOINE**.

Le document énonce tout au plus une **liste de souhaits** débutant tous par *favoriser, privilégier, encourager*, etc. Il témoigne d'un essoufflement de la part des défenseurs du patrimoine qui, ne pouvant plus résister aux pressions de la Ville et des développeurs, lancent la serviette et remettent les clés du Site patrimonial de Sillery aux autorités municipales, qui ne jurent que par la densification. Nous lançons ici un urgent appel à l'aide au ministre de la Culture, dont c'est le rôle de mettre un terme à cette tergiversation.

Comment peut-on prétendre énoncer des mesures de conservation d'un site dont l'attrait est essentiellement paysager sans énoncer de normes de densité maximales et sans identifier d'espaces inconstructibles?

Les orientations énoncées ne sont assorties d'aucune mesure précise. On répète la nécessité de conserver le tracé sinueux et bucolique du chemin St-Louis mais on choisit d'ignorer l'impact qu'aura sur l'achalandage du chemin St-Louis l'ajout de centaines d'unités d'habitation alors que cette artère est déjà saturée au su et au vu de tous à certaines heures. Au surplus, il existe déjà un projet d'élargissement significatif de la Côte de Sillery qui sera vraisemblablement approuvé sans égard à l'impact qu'il pourra avoir sur l'ensemble du Site patrimonial de Sillery.

Pourquoi ne pas référer à des **hauteurs maximales** précises plutôt que de référer à la cime des arbres?

Pourquoi ne pas **identifier définitivement les sites** connus comme exerçant des rôles de transition, ceux offrant des percées visuelles à conserver, ceux sur lesquels se trouvent des boisés exceptionnels ou d'intérêt et les déclarer inconstructibles?

Pourquoi ne pas **commencer par autoriser le recyclage ou le remplacement** (en l'absence de valeur historique ou patrimoniale) de bâtiments déjà désaffectés avant de permettre la construction de nouveaux bâtiments? Par exemple, le bâtiment de la Fédération des Augustines, complètement vide et sans valeur culturelle, historique ou patrimoniale, pourrait être remplacé par un immeuble de même gabarit et doté d'une architecture s'intégrant mieux dans l'environnement naturel du Site patrimonial de Sillery.

La Loi sur le patrimoine culturel est claire: Un plan de conservation doit être adopté pour chaque site patrimonial.

Depuis quand un plan de conservation vise-t-il à gérer le développement et à abolir les protections déjà en place?

En exigeant l'adoption d'un plan de conservation dans la Loi sur le Patrimoine culturel, le législateur veut encadrer le pouvoir discrétionnaire du ministre et publier les mesures de conservation applicables au site. Il offre une prise aux citoyens qui en bénéficient en cas d'autorisation dérogatoire.

Pourtant, on a pris soin, dans l'introduction du document sous étude, de spécifier que le Plan de conservation ne limite pas les compétences du ministre. On retire donc clairement au citoyen son droit de s'assurer qu'un site patrimonial est adéquatement protégé.

Si la Loi exige l'adoption d'un plan de conservation, il est implicite qu'il doit être concrètement applicable et qu'il doit lier tous les intervenants en la matière. Il est également évident qu'il doit contenir un ensemble de mesures de conservation. Enfin, si la Loi prévoit l'adoption d'un Plan de conservation, elle n'ajoute certainement pas que le ministre aura le loisir de l'appliquer ou non.

En fait, **il eut été plus honnête de déclasser le site**, de décréter qu'il ne constitue plus un site patrimonial puisque l'adoption du plan de conservation sous étude permettra inévitablement à des projets pouvant irrémédiablement détériorer le Site patrimonial de Sillery de voir le jour, comme l'appréhendait, il y a quelques années à peine, la commission des biens culturels du Québec,

l'organisme aujourd'hui désigné pour tenir les présentes audiences.

Certains prétendent que les hauteurs, la **densité** et la **circulation** seront régis par la réglementation municipale. Ce serait effectivement le cas si l'on se trouvait en dehors d'un site patrimonial.

Dans un site patrimonial, le ministre de la Culture doit faire connaître ses attentes à la municipalité qui, elle, doit arrimer sa réglementation en conséquence.

Si le **Vieux-Québec** et l'**Île d'Orléans**, pour ne citer que ceux-là, sont des sites aussi resplendissants aujourd'hui, c'est grâce à la vigilance qu'a exercée le ministère de la Culture à tous égards, depuis des années, sans relâche. Il est bien connu dans ces endroits que la réglementation municipale doit refléter les critères précis et connus du ministère de la Culture à défaut de quoi aucun permis ne sera émis. **Pourquoi le Site patrimonial de Sillery ne peut-il pas recevoir le même traitement?**

Évidemment, de vastes terrains vacants en bordure de la falaise et surplombant le fleuve s'avèrent irrésistibles pour les promoteurs immobiliers qui y voient l'occasion de développer des produits exclusifs. On parle ici d'un site patrimonial pour lequel le ministre a l'obligation légale d'adopter un plan de conservation.

En introduisant des mesures de conservation claires et précises, on évitera de s'exposer à des pressions insoutenables et d'avoir à y céder, dévisageant ainsi de façon permanente et irrémédiable le Site patrimonial de Sillery.

5. LE SENTIER LINÉAIRE

Depuis quelques années, le projet de sentier linéaire sur la falaise de Sillery est envisagé et étudié, la **Commission de la capitale nationale** jouant un rôle actif dans l'élaboration de ce projet.

Il s'agit en effet d'un projet intéressant, qui permettra aux citoyens de conserver un accès au **Site patrimonial de Sillery** malgré tout développement immobilier éventuel. Reconnaissons toutefois que ce sentier, qui existe déjà dans les faits malgré qu'il traverse des propriétés privées, n'est emprunté que par un nombre insignifiant d'usagers. On peut croire qu'avec une publicisation, il gagnera en popularité mais il n'en demeure pas moins qu'il rivalisera avec un bon nombre de parcs et promenades du même environnement.

Nous tenons donc à préciser que ce projet, aussi intéressant soit-il, ne saurait servir de monnaie d'échange à un développement immobilier à haute densité dans le Site patrimonial de Sillery.

Il est d'ailleurs intéressant de souligner l'intérêt des promoteurs pour ce projet qui leur permet de défrayer la taxe pour lotissement en cédant une bande de terrain en bordure de l'escarpement qui est de toutes façons inconstructible. Encore de la poudre aux yeux des citoyens.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Plan de conservation constitue un net recul en matière de protection du Site patrimonial de Sillery par rapport à ce que nous offrait le *Cadre de gestion pour les grandes propriétés de l'arrondissement historique de Sillery*. Comment peut-on, en moins de 36 mois, dans un même ministère, changer la façon dont on envisage la préservation d'un site patrimonial? Il ne s'agit tout de même pas d'un sujet permettant différentes idéologies.

Nous devons donc conclure que les autorités municipales et les promoteurs immobiliers ont eu raison de la valeur patrimoniale du site et que seules les considérations monétaires ont été retenues.

Nous sommes toutefois confiants que plusieurs citoyens et organismes interviendront dans le même sens et que des mesures concrètes et précises de protection du site seront intégrées avant l'adoption finale du Plan de conservation, peu importe les délais qui peuvent s'ensuivre.

L'effet d'ensemble paysager qui se dégage actuellement du Site patrimonial de Sillery doit être conservé à tout prix et, à cette fin, aucune construction ne devrait être autorisée avant qu'une vocation ne soit attribuée définitivement aux bâtiments déjà délaissés par les communautés religieuses et que ces bâtiments n'aient retrouvé leur pleine utilité.

Doit-on cesser de reconnaître la valeur d'un site patrimonial simplement parce que les propriétaires veulent vendre et que les promoteurs veulent développer? En suivant ces principes, le Vieux-Québec se remplira de gratte-ciels sous peu...

DANS CE CONTEXTE, ET COMPTE TENU DE CE QUI PRÉCÈDE, NOUS RECOMMANDONS PRÉCISÉMENT :

6.1 Utiliser d'abord les bâtiments qui se libèrent

Une **interdiction** de construire de nouveaux bâtiments sur les terrains des propriétés conventuelles et autres sites et ensembles d'intérêt tant que les bâtiments délaissés ou sur le point d'être délaissés par les communautés religieuses n'auront pas été réutilisés ou remplacés;

6.2 Conserver l'esprit des grands domaines

Prioriser le fait que l'arrondissement historique a d'abord été créé afin de lui conserver l'esprit des grands domaines intégrés à une nature pittoresque et refuser d'autoriser à la pièce des projets qui viendront découdre **l'intégrité de ce territoire exceptionnel** :

6.3 Conserver de grands espaces

L'imposition de **marges de recul et latérales** significatives d'au moins 50 mètres tant du Chemin Saint Louis que des propriétés adjacentes, laissant ainsi place à une prédominance du couvert végétal et des percées visuelles.

6.4 Conserver les boisés

L'identification précise des **boisés** exceptionnels, d'intérêt et mitoyens à **conserver intégralement** en référant aux énoncés du *Cadre de gestion sur les grandes propriétés de l'arrondissement historique de Sillery* en la matière.

6.5 Identifier des espaces inconstructibles

L'identification spécifique des vastes espaces offrant des **percées visuelles** à conserver en spécifiant que ces espaces seront définitivement **inconstructibles**. On réfère ici aux espaces situés entre les bâtiments institutionnels et l'escarpement.

6.6 Préciser des limites incontournables de hauteur

L'imposition d'une **hauteur précise maximale de construction**. Le document réfère à la cime des arbres et cette référence offre matière à interprétation. Une mesure correspondant à la hauteur moyenne d'un arbre communément retrouvé dans le Site patrimonial de Sillery doit être précisée et adoptée.

6.5 Préserver le tracé du chemin St-Louis par des limites de densité

Une **norme de densité maximale** pour l'ensemble du Site patrimonial doit être adoptée en tenant compte de l'impact inévitable qu'aura la hausse de densité sur la possibilité de conserver le tracé actuel du chemin Saint-Louis. Une étude d'impact sur la circulation s'impose pour chaque projet et tout projet

susceptible de créer une saturation du tracé actuel doit être refusé.

6.6 Publier l'intention du ministre de conserver son pouvoir d'autorisation

En raison des enjeux pécuniaires significatifs que représente le développement immobilier dans le Site patrimonial de Sillery, le ministre doit annoncer clairement son intention d'en conserver la gestion. Il doit d'ores et déjà **exclure clairement l'éventualité de déléguer son pouvoir aux autorités municipales.**

6.7 Le sentier linéaire: une contrepartie insuffisante

Le projet de **sentier linéaire** sur la falaise de Sillery ne peut être considéré comme une monnaie d'échange pour autoriser le développement immobilier du Site patrimonial de Sillery

6.8 Une révision fondamentale du Plan de conservation

Le **Plan de conservation** doit être revu afin d'y intégrer, conformément à l'article 61 de la Loi sur le patrimoine culturel, des orientations concrètes et précises en vue de **la préservation et de la mise en valeur du site en fonction de sa valeur patrimoniale et de ses éléments caractéristiques.**