



Fédération des chambres
de commerce du Québec

fccq

Des règles claires de protection et une vision dynamique du patrimoine québécois

MÉMOIRE

Présenté par

La Fédération des chambres de commerce du Québec

Dans le cadre de la consultation publique pour une révision de la
Loi sur les biens culturels

Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine

Mars 2008

555, boul. René-Lévesque Ouest
19^e étage
Montréal (Québec) H2Z 1B1
tél. (514) 844-9571 téléc. (514) 844-0226

fccq.ca



Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ)

Grâce à son vaste réseau de 162 chambres de commerce, la FCCQ représente 57 000 membres exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois. Plus important réseau d'affaires au Québec, la FCCQ défend ardemment les intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel.

Mission

Promouvoir la liberté d'entreprendre qui s'inspire de l'initiative et de la créativité afin de contribuer à la richesse collective en coordonnant l'apport du travail de tous.

Une intervention justifiée de l'État

D'entrée de jeu, la Fédération souscrit aux objectifs de la *Loi*. De par le monde, les nations développées cherchent à protéger et à mettre en valeur les éléments clefs de leur patrimoine culturel. Ce patrimoine, forgé par l'histoire du pays ou de la région, est la marque du mode d'occupation du territoire et des valeurs religieuses, cultures et sociales d'un peuple. Il rassemble généralement d'importants symboles identitaires. Il est donc normal que les gouvernements se dotent d'outils favorisant la protection et la mise en valeur du patrimoine culturel.

À ce patrimoine traditionnel ou historique s'est ajouté plus récemment, dans plusieurs pays, des patrimoines naturels, des sites écologiques exceptionnels, des arrondissements historiques naturels et même des paysages patrimoniaux. On comprend que la *Loi sur les biens culturels* n'est plus adaptée à une conception du patrimoine qui s'est étendue au fil des ans et qu'il faille la mettre à jour.

Dans certains pays, la notion de paysage patrimonial a pris une grande importance au cours des dernières années. La préservation des paysages typiques fait partie de l'image de marque de certaines régions (ou sous-régions) et plusieurs biens et services y sont associés (fromage, vins, artisanat, tourisme...). Loin d'être une stratégie figée dans des réflexes défensifs de protection, la notion de paysage y est véhiculée comme une dynamique et une stratégie de développement sur lesquelles l'économie, tout autant que l'urbanisme, prennent appui.

La Fédération reconnaît l'importance de protéger le patrimoine québécois. Cette protection impose nécessairement des contraintes aux personnes qui possèdent ou vivent à proximité de ces objets patrimoniaux et aux promoteurs qui veulent les mettre en valeur ou réaliser des projets immobiliers ou autres dans l'environnement immédiat. On ne fait pas n'importe quoi sur le Mont Royal, dans le Vieux-Québec et dans certains villages de Charlevoix ou de l'Estrie. On comprend que certaines limites soient imposées à la liberté de bâtir et d'exploiter certains biens ou territoires.

La nécessité de clarifier les règles du jeu

Il est cependant essentiel que les modes de protection soient clairement définis et appliqués avec rigueur afin que les promoteurs connaissent d'avance les contraintes auxquelles ils sont assujettis et les règles du jeu relatives à la propriété, à l'exploitation personnelle ou commerciale d'un bien culturel et à l'utilisation du territoire compris dans l'enceinte immédiate d'un bien culturel ou d'un patrimoine naturel ou historique.

La Fédération tient à rappeler que les promoteurs privés doivent se soumettre à de nombreuses réglementations fédérales, provinciales, municipales touchant des aspects relatifs à l'environnement, à la sécurité du public, à l'aménagement du territoire, à l'urbanisme, à l'acceptabilité sociale, etc... Leur projet est scruté par de nombreuses institutions et peuvent faire l'objet d'audiences publiques. Lors des audiences du BAPE, les enjeux patrimoniaux sont d'ailleurs examinés et pris en compte dans les recommandations qui sont formulées au gouvernement.

Les procédures auxquelles sont soumis les promoteurs apparaissent relativement normales dans une société développée et démocratique. Il est cependant essentiel que ces processus soient rigoureux et prévisibles. Un promoteur peut engager plusieurs centaines de milliers de dollars, voire quelques millions, pour monter un projet, réaliser les études techniques et les évaluations environnementales. Il faut qu'il ait une idée précise des exigences qu'il devra respecter. L'incertitude, le manque de clarté ou l'arbitraire politique en ces matières sont terriblement néfastes aux investissements.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer les contraintes de nature culturelle ou patrimoniale. Il est essentiel de définir :

- Ce qu'est un bien culturel ou un élément patrimonial;
- L'étendue de la protection requise;
- Les restrictions d'usage d'un bien culturel;
- Les obligations à respecter pour ériger un bâtiment à sur un site patrimonial ou à proximité de ce dernier;

- Les nouveaux champs d'application envisagés par une révision de la *Loi sur les biens culturels*;
- L'aide accordée par le gouvernement aux propriétaires d'un bien culturel et aux autres personnes et entreprises touchées par un bien ou un site protégé en vertu de la *Loi*;
- Les limites raisonnables à la notion de protection.

Place au discernement et à la diligence

La notion d'intérêt culturel ou patrimonial d'un objet, d'un immeuble et surtout d'un paysage prête nécessairement à interprétation. Certains éléments d'un paysage peuvent apparaître beaux ou indésirables selon le point de vue de celui qui l'observe. Il y a forcément, dans cette appréciation une part de subjectivité qu'on ne saurait circonscrire par des balises réglementaires ou administratives. De plus, ces appréciations ne sont pas à l'abri de modes, des courants de pensée plus ou moins éphémères qui ne reposent pas non plus sur des critères objectifs.

Il faut quand même chercher à assoir une loi comme celle portant sur les biens culturels sur des assises rigoureuses afin justement de la mettre à l'abri de ces tendances passagères et du lobby insistant de ceux qui propagent ces modes. On ne saurait trop insister sur la nécessité de définir clairement les objectifs que poursuit le Ministère de même que les critères et la démarche qui présideront à la reconnaissance d'un bien culturel ou patrimonial.

Sans en connaître la portée, nous avons tendance à adopter une attitude de prudence, pour ne pas dire de méfiance, à l'égard du concept de « patrimoine immatériel ». Cette simple évocation dans le document de consultation du Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine est de nature à nourrir quelques appréhensions. Il n'est pas non plus requis, pour s'acquitter correctement de sa mission relative aux biens culturels, de transposer au Québec les modes européens de protection du patrimoine. Quand on a 4 000 ans d'histoire, on a accumulé passablement plus de patrimoine qu'une jeune nation de 400 ans.

Il faut bien se rendre compte qu'on n'aura jamais les moyens de tout protéger, d'où l'importance de savoir choisir. En cette matière, le discernement et le sens pratique sont des conditions essentielles à la crédibilité que la population accorde à la *Loi sur les biens culturels*.

Le document de consultation déplore, à juste titre, les situations d'interventions in extremis du Ministère. Ce dernier doit en effet s'acquitter efficacement de son mandat et faire son autocritique. Nous avons tous à l'esprit des exemples où des biens culturels ont été laissés à l'abandon pendant des années, à la vue et au su de tout le monde, sans que la Commission des biens culturels n'intervienne. Puis, soudainement, parce qu'un projet concret émerge, c'est la bousculade, souvent au mépris des droits élémentaires des promoteurs qui, de bonne foi, pouvaient légitimement croire que le bien en question ne présentait pas un grand intérêt patrimonial ou culturel.

En matière de protection du patrimoine, il faut faire preuve de vision et de planification à moyen et long termes. On ne peut pas jouer au pompier. On comprend que des interventions urgentes soient requises à l'occasion, mais ce devrait être des cas exceptionnels. Bien sûr, il y a une question de moyens d'action.

Si la Commission des biens culturels ne change pas son attitude, on peut craindre que le renouvellement de la *Loi* n'empire le problème au lieu de l'atténuer. Ce serait d'abord entretenir une illusion que de croire qu'on va régler, par une nouvelle loi, des problèmes qui relèvent avant tout de la gestion. Le document de consultation pêche d'ailleurs par cette candeur : « *Une nouvelle loi pourrait sans doute permettre de redonner toute leur cohérence aux décisions de l'État* ». Contentons-nous de souligner ici que ce n'est pas tellement dans les lois, mais bien davantage dans leur application, que l'État exprime ses incohérences avec le plus de visibilité.

La nouvelle loi pourrait empirer les choses dans la mesure où, comme le prévoit le document de consultation, la portée des biens culturels sera vraisemblablement étendue à d'autres domaines, notamment les patrimoines naturels et les aspects associés au paysage. Il est à craindre que les ressources additionnelles sur lesquelles compte le Ministère ne soient pas à la hauteur de ses ambitions législatives. La Fédération des chambres de commerce du Québec met en garde le

gouvernement contre une vision idéaliste, angélique, du patrimoine qui l'inciterait à se doter de la loi la plus large et la plus avant-gardiste. Il faut penser au-delà de l'Assemblée nationale et se demander quelles ressources l'État et ses partenaires pourront réalistement consacrer à la préservation et à la mise en valeur des patrimoines dans l'avenir prévisible. Cette épreuve de la réalité matérielle, toute terre-à-terre soit-elle, est indispensable pour éviter l'adoption d'une loi qui préparerait des désillusions.

La portée de la protection

Le classement et les autres gestes de reconnaissance d'une valeur patrimoniale empiètent sur les droits de propriété et d'usage d'un bien ou d'un immeuble. À la limite, ils constituent une forme d'expropriation. S'ils peuvent se justifier au regard des objectifs de protection, ils doivent néanmoins être circonscrits. Il est également essentiel que la Commission des biens culturels pose des gestes en lien avec des objectifs spécifiques de protection du patrimoine. Il serait inadmissible d'utiliser l'outil de protection des biens culturels comme paravent pour véhiculer d'autres formes d'opposition à des projets de développement.

Deux exemples permettront de comprendre les appréhensions que nous exprimons ici.

Les médias ont largement fait état, au cours des derniers mois, de la possibilité d'opposer au projet Rabaska (aménagement d'un port méthanier à Lévis), la désignation de l'Île-d'Orléans comme arrondissement historique. Même avec les amendements les plus progressistes qui pourraient être apportés à la *Loi sur biens culturels*, on imagine mal comment on pourrait interpréter de manière aussi extravagante la protection à accorder au statut de l'Île-d'Orléans. Oui, cette île porte une histoire et un patrimoine qu'il faut préserver. Oui, on ne construit pas n'importe quoi et n'importe comment sur cette île. Mais il est pour le moins excessif d'envisager que l'on pourra dicter, à partir de l'île, les choix d'urbanisme et de développement de toute la côte sud de Québec, sous prétexte que ça pourrait heurter le regard de certains résidents et visiteurs de l'Île-d'Orléans.

Un cas semblable a également été évoqué dans l'arrondissement naturel de Percé. D'aucuns ont évoqué ce statut pour s'opposer à l'ouverture d'une prison pour délinquants sexuels dans ce village de la Gaspésie. Notons que l'immeuble est déjà construit. On peut comprendre que certaines personnes aient des réticences à l'égard de ce genre de service correctionnel, mais le statut d'arrondissement naturel ne peut leur servir de moyen d'opposition. Il y a des limites à faire flèche de tout bois.

Des contributions du secteur privé

On ne protégera pas le patrimoine uniquement avec des gestes défensifs de protection. Il faut aussi chercher à le mettre en valeur. Et à cet égard, il faut faire appel à la collaboration des personnes et des entreprises.

En France, de nombreux immeubles patrimoniaux ont été sauvegardés grâce à l'action concertée de l'État et des partenaires privés. C'est ainsi, pour ne donner qu'un exemple, que plusieurs châteaux ont été convertis en gîtes, hôtels ou relais gastronomiques. On a ainsi redonné vie à des biens culturels en y associant une activité économique tout en préservant leurs atouts patrimoniaux. On ne peut pas tout conserver dans un musée. Mettre en valeur certains biens culturels, c'est aussi permettre aux gens d'aujourd'hui d'en faire usage, c'est associer les objectifs de conservation aux impératifs de la vie actuelle et des besoins d'une famille, d'une entreprise, d'un quartier. Que serait le Vieux-Québec sans les gens qui l'habitent ? Un Val-Jalbert. Il faut éviter de constituer d'une part des zones de protection excessive où le développement est figé et, d'autre part, des zones dépourvues d'intérêt au plan patrimonial où n'importe quel type de développement peut être envisagé. Le patrimoine doit être considéré comme un élément vivant, dynamique, de notre territoire.

Le document de consultation préconise la mise en place d'avantages fiscaux offerts aux personnes et aux entreprises qui font don d'un bien culturel ou qui protègent un tel bien dans les règles de l'art. La Fédération des chambres de commerce souscrit à cette orientation. Il est en effet important que le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine accroisse le niveau de ressources qu'il consacre au patrimoine. Il faut donner à la Commission

des biens culturels les moyens de dédommager raisonnablement les personnes qui sont soumises à ses contraintes parce qu'ils possèdent un bien culturel ou vivent sur un site patrimonial.

La Fédération pose le principe que lorsque les exigences de l'État, à l'égard d'un bien patrimonial particulier, dépassent celles qui sont imposées aux autres citoyens sans que la personne ou l'entreprise n'en retire une plus value, l'État doit compenser. Autrement, il s'agirait d'une expropriation sans compensation, ce qui serait évidemment inacceptable. De ce point de vue, le recours à des mesures fiscales peut s'avérer une formule intéressante, tant pour le gouvernement que pour le citoyen, encore que cette forme d'intervention ne se prête pas à toutes les situations. Le Ministère doit envisager une diversité de moyens d'action.

En conclusion

En somme, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) insiste pour que la révision de la *Loi sur les biens culturels* s'accompagne de mesures de mise en œuvre qui clarifient les processus de protection du patrimoine et les conditions posées à ceux qui sont touchés par les interventions de l'État en cette matière. Les entreprises que nous représentons doivent connaître avec précision les règles du jeu applicables à la gestion du patrimoine. Ces règles doivent en outre être cohérentes avec les autres mesures de protection de l'environnement, d'aménagement et d'urbanisme. Il faut en effet réaliser l'effet cumulatif considérable résultant de la sédimentation des lois, règlements et directives des gouvernements fédéral, provincial et municipal. Il faut faire l'effort d'imaginer la réaction du promoteur qui reçoit ces obligations successives. Nous suggérons en toute déférence aux membres de l'Assemblée nationale d'avoir également en tête ces préoccupations à l'égard des bâtisseurs du Québec.