



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

PROJET DE LOI N° 82
Loi sur le patrimoine culturel

Mémoire de la
Fédération Québécoise des Municipalités

Présenté à la
Commission de la culture et de l'éducation

Février 2010



PRÉSENTATION

Fondée en 1944, la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

Mission

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

Vision

- La Fédération Québécoise des Municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

Valeurs

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 NOUVELLES NOTIONS CULTURELLES ET PATRIMONIALES, NOUVELLES RESPONSABILITÉS MUNICIPALES	2
2 VALORISATION DES PAYSAGES CULTURELS PATRIMONIAUX, UNE APPROCHE PLUS THÉORIQUE QUE PRATIQUE	3
3 DES SANCTIONS ÉLOIGNÉES DES RÉALITÉS MUNICIPALES	5
4 DE PRÉCIEUSES RESSOURCES À CONSOLIDER.....	5
CONCLUSION.....	7
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	8

INTRODUCTION

La Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) tient à remercier la ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine de lui permettre de partager son appréciation du projet de loi n° 82, Loi sur le patrimoine culturel, dans le cadre de la présente consultation. Ce mémoire vient bonifier les commentaires préliminaires déjà transmis en novembre 2010 par la FQM à la Commission de la culture et de l'éducation.

La richesse culturelle patrimoniale du Québec témoigne de la diversité des territoires et des communautés à la fois dans leurs dimensions rurales ou urbaines, dans leurs spécificités architecturales et paysagères et dans leur expression culturelle qu'elle soit commémorative ou encore ancrée dans le présent. La FQM saluait donc, déjà en 2008, la volonté de la ministre de mieux encadrer nos efforts visant à préserver, conserver et mettre en valeur les legs du passé et ceux d'aujourd'hui, ceux-là mêmes qui forgent notre fierté, notre identité collective et le rayonnement du Québec sur la scène internationale.

En février dernier, la ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine rendait public le projet de loi n° 82 visant à remplacer l'actuelle Loi sur les biens culturels datant de 1972. Ce projet de loi s'inscrit en continuité d'une vaste démarche de consultation entreprise en janvier 2008 et qui aura laissé place à plus de 300 commentaires et mémoires de citoyens et d'organisations diverses concernés de près ou de loin par le patrimoine culturel. La FQM figure parmi les organisations qui ont tenu à se prononcer sur le livre vert *Pour la révision de la Loi sur les biens culturels – Pour un regard neuf sur le patrimoine culturel* en déposant un mémoire qui fut présenté à la ministre lors des consultations. Étant concernées au premier chef par le livre vert d'abord, et plus concrètement aujourd'hui par le projet de loi n° 82, il allait de soit que les 1 000 municipalités et MRC membres de la FQM puissent transmettre leurs préoccupations dans le cadre de cette refonte législative dont l'ampleur est considérable.

S'articulant autour de 265 articles et modifiant tout près d'une vingtaine de lois, le projet de loi n° 82 introduit des notions et des mécanismes tout à fait nouveaux telles la reconnaissance d'événements, de lieux et de personnages historiques ainsi que la notion de patrimoine immatériel qui touche aux savoir-faire, aux connaissances, aux expressions, aux pratiques et aux représentations fondés sur la tradition d'une communauté ou un groupe.

Faisant écho aux réflexions déjà entamées dans la démarche subséquente au dépôt du livre vert, la FQM a fait cheminer ses travaux sur ce projet de loi à sa commission permanente sur le développement social, les institutions et la démocratie. Les orientations retenues ont été également validées par le conseil d'administration de la FQM où siègent 41 élus provenant de partout au Québec. Par conséquent, le présent mémoire présente des recommandations touchant à divers aspects apparaissant incontournables pour le milieu municipal dans la mise en œuvre de la future loi. La FQM ne pourra donc appuyer le projet de loi que s'il est modifié en considération des besoins des municipalités, des intervenantes de premier plan en matière de culture et de patrimoine. De façon plus détaillée, ce mémoire aborde les nouvelles notions du patrimoine culturel, la question complexe de la désignation des paysages culturels patrimoniaux, le régime de sanction introduit dans la nouvelle loi et finalement, les ressources qu'il nous faut consolider.

1 NOUVELLES NOTIONS CULTURELLES ET PATRIMONIALES, NOUVELLES RESPONSABILITÉS MUNICIPALES

D'entrée de jeu, l'importance de préserver et de mettre en valeur les éléments patrimoniaux interpelle de plus en plus les municipalités, celles-ci considérant la culture comme un vecteur de développement social et économique qui contribue au renforcement du sentiment d'appartenance des communautés et à l'attractivité de leur territoire. Il suffit de parcourir les régions du Québec pour saisir l'étendue immense de leur diversité. À cet égard, la FQM est d'avis qu'il est plus que temps de reconnaître un éventail plus large, donc plus représentatif, du patrimoine québécois dans la nouvelle loi. La notion de reconnaissance du patrimoine immatériel est intéressante à ce propos puisqu'elle s'inscrit en droite ligne avec les efforts de l'UNESCO visant à sauvegarder les trésors de l'humanité. La FQM considère que les municipalités se doivent d'y être impliquées et qu'elles puissent disposer des ressources pour le faire.

À la lecture du projet de loi n° 82, nous pouvons assurément nous réjouir que celui-ci respecte l'autonomie municipale en conférant aux municipalités des pouvoirs similaires à ceux de la ministre et dont elles pourront se prémunir à leur guise. Ces pouvoirs se déclinent en trois types de mesures soit les statuts de protection, les statuts de valorisation et le régime d'ordonnance. Parmi ces mesures, certaines s'ajoutent à celles déjà prévues par l'actuelle Loi sur les biens culturels. Prenons pour exemple le statut juridique de valorisation. Cette mesure, n'étant assujettie à aucune mesure de contrôle par ailleurs, permet aux municipalités d'identifier des biens du patrimoine immatériel, des personnages, des événements et des lieux historiques. Cependant, tout comme la majeure partie des dispositions du projet de loi, cette nouvelle mesure n'est accompagnée d'aucun levier significatif, ni d'incitatif. Nous en déduisons donc qu'au-delà d'une volonté manifeste d'un milieu de préserver et mettre en valeur ses éléments patrimoniaux, celui-ci ne disposant pas des ressources appropriées, il sera difficilement tenté de se prévaloir de ces pouvoirs. Il faut garder en tête qu'au cours des dernières années les charges administratives des municipalités ont été décuplées, et ce, sans ressources supplémentaires, et qu'elles sont toujours assumées par un nombre très restreint d'employés.

Quoique la FQM accueille favorablement ces nouvelles dispositions législatives qui vont dans le sens du respect de l'autonomie locale, elle tient à souligner une fois de plus le manque d'accompagnement du ministère. Prenons par exemple le pouvoir de citation conférant aux municipalités la possibilité d'établir un plan de conservation pour un bien ou un site patrimonial inclus au plan d'urbanisme comme zone à protéger. Sachant que 85 % de municipalités du Québec ont une population inférieure à 5 000 habitants et que la très grande majorité d'entre elles emploient au total moins de dix employés, selon un sondage réalisé par la FQM à l'hiver 2010 auprès de ses municipalités membres, celles-ci ne peuvent se doter d'un service de la culture ou même d'une seule ressource qui pourrait assumer ces nouvelles charges municipales. Bien entendu, les plus grandes villes au Québec ont la plupart du temps plusieurs employés dédiés à la gestion de la culture et du patrimoine et peuvent incidemment produire des plans de conservation ou encore un inventaire patrimonial. Doit-on en déduire que, proportionnellement, il y a moins d'éléments patrimoniaux à protéger dans les plus petites municipalités que dans les grandes villes? La FQM est persuadée que non et, qu'au contraire, un riche patrimoine est de plus en plus menacé dans les régions faute de moyens pour les milieux locaux de les préserver.

En ce qui a trait à la troisième mesure, c'est-à-dire le régime d'ordonnance, et dont l'objectif est de protéger temporairement un bien susceptible de présenter une valeur patrimoniale qui paraît menacée, la FQM considère cette nouvelle disposition très pertinente. Les municipalités pourront donc ordonner la fermeture d'un lieu, la cessation de travaux, la tenue de fouilles archéologiques, etc., et ce, pour une durée de 30 jours. Cette disposition donne des moyens supplémentaires aux municipalités qui agissent de plus en plus à titre de protectrices des éléments patrimoniaux, qu'elles en soient propriétaires ou non.

Considérant ce qui précède, la FQM recommande à la ministre que des mesures d'accompagnement technique et financier soient mises à la disposition des municipalités en regard de leurs nouveaux pouvoirs et responsabilités touchant aux nouvelles notions culturelles et patrimoniales incluses au présent projet de loi. Sans de tels moyens, les objectifs de la nouvelle loi ne pourront être atteints.

Recommandation

Que des mesures d'accompagnement technique et financier soient mises à la disposition des municipalités en regard de leurs nouveaux pouvoirs et responsabilités touchant aux nouvelles notions culturelles et patrimoniales incluses au projet de loi n° 82.

2 VALORISATION DES PAYSAGES CULTURELS PATRIMONIAUX, UNE APPROCHE PLUS THÉORIQUE QUE PRATIQUE

En 1972, soit en même temps qu'entraîna en vigueur la Loi sur les biens culturels, l'UNESCO adoptait la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de laquelle émanait la Liste du patrimoine mondial qui comprend 878 biens répartis à travers le monde, dont 15 au Canada. Nombre de ces sites sont reconnus pour leurs caractéristiques paysagères uniques tels le Parc national du Gros-Morne à Terre-Neuve, le Parc des montagnes Rocheuses canadiennes et sans oublier un fleuron des paysages humanisés d'Amérique du Nord, l'Arrondissement historique du Vieux-Québec. Au cours des dernières années, la MRC du Fjord-du-Saguenay a également entrepris des démarches sérieuses pour la reconnaissance du fjord par l'UNESCO en tant que joyau du patrimoine mondial. Naturellement, la diversité des paysages du Québec constitue en elle-même une ressource à préserver. Avec un immense territoire d'une superficie de 1 667 441 km², des attributs géomorphologiques allant des steppes du Grand-Nord, en passant par le territoire accidenté du Bouclier canadien pour aller jusqu'au berceau des Appalaches, le Québec possède une richesse incommensurable en termes de paysages dont on se préoccupe malheureusement trop peu.

Tel que mentionné dans son mémoire sur le livre vert, la FQM voit d'un bon œil l'idée de doter les municipalités de moyens visant à préserver et mettre en valeur leurs paysages culturels patrimoniaux.

La notion de paysage culturel patrimonial est définie de la façon suivante à l'article 2 du projet de loi :

« Tout territoire reconnu par une collectivité pour ses caractéristiques paysagères remarquables résultant de l'interrelation des facteurs naturels et humains qui méritent d'être conservées et, le cas échéant, mises en valeur en raison de leur intérêt historique, emblématique ou identitaire. »

Une telle démarche de reconnaissance favorise le sentiment de fierté des populations locales et contribue à les mobiliser dans des initiatives de mise en valeur de leur territoire. À ce compte, combien de municipalités vivant des problématiques liées à la crise forestière se sont tournées vers une autre valorisation de leur ressource en optant désormais pour le développement de leurs attraits touristiques. Pensons à la MRC du Témiscouata qui a collaboré avec la Sépaq pour la naissance du Parc national du Lac Témiscouata et dont l'ouverture est prévue pour 2012. Pour la FQM, la réalisation de ces démarches n'aurait pu être possible sans l'implication première des communautés d'accueil. Dans les régions du Québec, il y a présentement un savoir-faire en matière de préservation et de mise en valeur qui mérite d'être reconnu, encouragé et soutenu. Toutefois, le présent projet de loi nous apparaît plutôt contraignant à ce chapitre, car les exigences devant mener à la désignation d'un paysage culturel patrimonial par la ministre auront sans nul doute pour impact de décourager les

municipalités déterminées à s'investir en ce sens. Ainsi, comme le prévoit l'article 18, la demande de désignation d'un paysage culturel patrimonial par les municipalités, MRC et communautés métropolitaines doit être accompagnée des éléments suivants :

- la délimitation du territoire visé;
- un diagnostic paysager constitué :
 - d'analyses quantitatives et qualitatives établissant de façon détaillée les caractéristiques paysagères du territoire visé sous l'angle physique et socioculturel,
 - d'un exposé des caractéristiques de ce paysage qui, selon les demanderesse, sont remarquables et résultent de l'interrelation de facteurs naturels et humains,
 - d'une démonstration de la reconnaissance par la collectivité concernée de ces caractéristiques paysagères remarquables;
- une charte du paysage culturel patrimonial, adoptée par les demanderesse, qui présente les principes et les engagements pris par le milieu pour sa protection et sa mise en valeur.

Il est évident qu'avec de telles exigences les municipalités et MRC auraient peine à déployer les ressources requises. Par exemple, la seule étape de réalisation d'un diagnostic paysager nécessiterait une forte expertise en la matière en plus de dépenses considérables. En effet, des coûts considérables sont rattachés à une démarche de la sorte. De plus, à la lecture de l'article 20, on constate que les pouvoirs conférés à la ministre à la suite d'une qualification permettant au milieu de poursuivre sa démarche et d'élaborer un plan de conservation seraient très arbitraires. La ministre pourrait ainsi bloquer la démarche entreprise du fait que le plan de conservation n'est pas « à sa satisfaction » comme le stipule cet article. Bien que la FQM comprenne qu'une telle désignation devrait être issue d'une démarche sérieuse et rigoureuse, elle s'inquiète toutefois du haut niveau d'exigence sans qu'aucun accompagnement technique et financier ne soit à la disposition des municipalités.

Prenons pour exemple la démarche entreprise par les MRC de la Côte-de-Beaupré, de Charlevoix et de Charlevoix-Est afin de susciter l'adhésion de la population à celle-ci, à promouvoir la richesse des paysages de cette région et à mettre en place un plan d'action de préservation et de mise en valeur. Cette initiative traduit une mobilisation et une concertation remarquables et témoigne de l'autonomie municipale et de la créativité des acteurs locaux. Il y a fort à parier que cet aboutissement aurait pu être compromis avec les exigences du projet de loi n° 82. Il faut donc assouplir les moyens d'interventions du gouvernement dans un tel contexte, arrimer les exigences et mécaniques de contrôle aux réalités des communautés et surtout, éviter d'être piégés dans une logique unique pour tout le Québec sachant que les démarches entreprises par les communautés locales et régionales n'obéissent guère à un seul modèle. La FQM est donc d'avis que le ministère devrait reconnaître les démarches déjà entreprises par les municipalités qui désirent préserver et mettre en valeur leurs paysages et fournir un accompagnement professionnel, technique et financier adéquat à celles-ci.

Recommandations

Que le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine reconnaisse les démarches déjà entreprises par les municipalités qui désirent préserver et mettre en valeur leurs paysages.

Que le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine fournisse de l'accompagnement professionnel, technique et financier adéquat aux municipalités désirant préserver et mettre en valeur leurs paysages.

Par ailleurs, la FQM se questionne sur la disposition de l'article 18 du projet de loi stipulant que la demande auprès du ministre pour la désignation d'un paysage culturel patrimonial doit être adressée par l'ensemble des municipalités locales, régionales et des communautés métropolitaines dont le

territoire comprend en tout ou en partie le territoire visé. Cette notion d'unanimité va à l'encontre de l'une des principales lois municipales, soit le Code municipal du Québec. Ainsi, l'article 142 du Code prévoit pour une municipalité locale que toute décision doit être prise à la majorité des membres et non à l'unanimité. Il en va de même pour le processus décisionnel des MRC qui se rattache à la double majorité. Par souci de cohérence et de concordance avec les lois actuelles, la FQM juge qu'il est primordial d'arrimer la nouvelle Loi sur le patrimoine culturel aux mécanismes prévus par les lois municipales existantes.

Recommandation

Que la nouvelle Loi sur le patrimoine culturel s'arrime aux processus démocratiques existants des municipalités locales et régionales, et ce, afin d'en assurer la cohérence avec les lois municipales actuelles.

3 DES SANCTIONS ÉLOIGNÉES DES RÉALITÉS MUNICIPALES

La FQM est consciente de l'importance de donner plus de mordant à la nouvelle loi considérant que la volonté de protéger les biens culturels patrimoniaux doit être soutenue par de mesures efficaces. Conséquemment, il va de soi que la municipalité puisse avoir des recours envers des propriétaires de biens cités qui négligeraient l'entretien et la préservation de ceux-ci. Cependant, la FQM émet des réserves quant à la sévérité des amendes pour les personnes morales pouvant aller jusqu'à 1 140 000 \$. De nombreuses municipalités, considérées aux yeux de la loi comme des personnes morales, se portent acquéreuses, faute de preneurs, de biens patrimoniaux, particulièrement en ce qui a trait au patrimoine religieux. Celles-ci le font très souvent dans un souci de sauvegarde soit d'une église ou d'un monument menacé; elles en deviennent ainsi les propriétaires de dernier recours. Désormais, dans de telles circonstances, elles pourraient écoper de fortes amendes si elles ne peuvent entièrement relever l'important défi de la préservation. Face à une telle orientation, la FQM souhaite que le ministère ait une approche moins coercitive, mais plutôt d'accompagnement afin d'encourager les municipalités à poser des gestes visant la protection patrimoniale. La mesure prévue découragera certainement plusieurs municipalités à s'impliquer activement dans de tels projets.

Recommandation

Que le ministère adopte une approche axée sur l'accompagnement des municipalités propriétaires de biens patrimoniaux classés plutôt qu'un régime d'amendes élevées qui ne tient pas compte des réalités municipales et des responsabilités afférentes à la sauvegarde et la préservation de tels biens.

4 DE PRÉCIEUSES RESSOURCES À CONSOLIDER

Depuis ses débuts, le programme Villes et villages d'art et de patrimoine (VVAP) a contribué à la création de près d'une centaine de postes d'agents culturels spécialisés en culture et patrimoine répartis dans les MRC et les municipalités du Québec. Ces agents, appartenant à un réseau efficace, ont su développer des expertises variées et ont intégré de fortes aptitudes en lien avec les enjeux locaux de la culture et du patrimoine. Ainsi, nul doute sur le fait que les agents VVAP sont devenus au fil du temps des ressources incontournables pour les milieux locaux et un réel investissement dans la préservation et la mise en valeur des richesses culturelles et patrimoniales du Québec. Il est évident que les 950 municipalités de moins de 5 000 habitants ne peuvent se doter de ressources professionnelles dans ce domaine. Le programme VVAP le permet au niveau des MRC et les

retombées sont fortement positives pour les municipalités locales. La FQM profite de cette occasion pour signifier à la ministre l'importance de consolider ce réseau et d'outiller davantage les agents VVAP en regard des exigences de la nouvelle loi. La Fédération offre son entière collaboration à la ministre à cet égard.

Recommandation

Que soit consolidé le réseau des agents VVAP et que ceux-ci soient davantage outillés en regard des exigences de la nouvelle loi, notamment par de la formation.

Également, la FQM souhaite que la ministre apporte un soutien continu à l'Association québécoise des plus beaux villages du Québec qui regroupe 35 villages dont le caractère patrimonial est distinctif. Pour la Fédération, cette association contribue d'une part à sensibiliser la population sur l'importance de préserver et mettre en valeur des biens culturels patrimoniaux et d'autre part à faire rayonner les plus beaux coins du Québec.

CONCLUSION

La FQM considère que le projet de loi n° 82 est un bon pas en avant dans l'objectif de protéger, préserver et mettre en valeur le patrimoine culturel québécois. Notre diversité, s'exprimant dans notre patrimoine immatériel, dans nos paysages mondialement reconnus et à travers les legs architecturaux tels de véritables livres ouverts sur notre histoire, nous conviait à revoir la Loi sur les biens culturels vieille de 35 ans. La FQM est fière de participer à ce chantier d'envergure, convaincue que si les moyens adéquats sont mis à la disposition des municipalités dans leurs efforts de préservation, ceux-ci contribueront grandement à assurer la sauvegarde et la mise en valeur de nos richesses collectives.

Par conséquent, afin de valoriser les immeubles, les objets, les sites et les paysages dont l'intérêt culturel et patrimonial est notable, la FQM souhaite que des leviers techniques et financiers soient mis à la disposition des municipalités. Nombre d'entre elles se portent acquéreuses de biens patrimoniaux menacés et le gouvernement doit les accompagner davantage en ce sens.

En outre, nous sommes sur le point d'assister à la mise en œuvre d'une stratégie nationale visant à favoriser l'occupation dynamique des territoires. Faisant des représentations constantes dans ce dossier depuis 20 ans auprès du gouvernement, la FQM demandait au printemps 2009 que celui-ci s'engage à élaborer une loi-cadre qui impliquera tous les ministères dans ce projet de société. Cet engagement, nous l'avons obtenu récemment de la part du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Pour la FQM, toutes les composantes du développement culturel sont essentielles à la vitalité économique et sociale des collectivités territoriales. Ainsi, il faut profiter de cet élan et saisir l'occasion qu'offre l'actuelle refonte de la Loi sur les biens culturels pour faire reconnaître la culture et le patrimoine comme étant de véritables vecteurs de création de richesse. Sans les moyens y étant associées, la loi demeurera cependant sans effet.

La FQM invite donc la ministre et le gouvernement à profiter de cette étape charnière pour que l'on se donne collectivement les moyens de nos ambitions dans la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine culturel du Québec.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

- Que des mesures d'accompagnement technique et financier soient mises à la disposition des municipalités en regard de leurs nouveaux pouvoirs et responsabilités touchant aux nouvelles notions culturelles et patrimoniales incluses au projet de loi n° 82.
- Que le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine reconnaisse les démarches déjà entreprises par les municipalités qui désirent préserver et mettre en valeur leurs paysages.
- Que le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine fournisse de l'accompagnement professionnel, technique et financier adéquat aux municipalités désirant préserver et mettre en valeur leurs paysages.
- Que la nouvelle Loi sur le patrimoine culturel s'arrime aux processus démocratiques existants des municipalités locales et régionales, et ce, afin d'en assurer la cohérence avec les lois municipales actuelles.
- Que le ministère adopte une approche axée sur l'accompagnement des municipalités propriétaires de biens patrimoniaux classés plutôt qu'un régime d'amendes élevées qui ne tient pas compte des réalités municipales et des responsabilités afférentes à la sauvegarde et la préservation de tels biens.