



Photo: Ryan Bushby

# The Victoria Thematic Framework: Bringing community values into heritage planning

by Helen Cain

**British Columbia  
Parliament  
Buildings.**

***Édifices du  
Parlement de la  
Colombie-  
Britannique.***

Victoria, British Columbia is known and recognized for its historical charm and well-preserved neighbourhoods—many dating back to the early days of settlement—and Victorians are proud of their municipal government's commitment to conservation.

In 2008, the City launched a project to identify not just the architectural and historic significance of its heritage resources, but the community values and meanings that these places embody. It started with city council's decision to fund a year-long update to the Heritage Register. Heritage planning staff saw the one-time funding of \$90,000 as an opportunity to improve the City's stewardship of historic places by using a more comprehensive approach to planning. The new Victoria Thematic Framework is the result.



Photo : Wknight94

# Le Cadre thématique de Victoria : L'intégration des valeurs communautaires dans la planification du patrimoine

par Helen Cain

**L'allée Fan Tan** au cœur du lieu historique national du quartier chinois de Victoria.

**Fan Tan Alley**, located in the heart of Victoria's Chinatown National Historic Site.

La ville de Victoria (Colombie-Britannique) est réputée pour son charme historique et ses quartiers bien préservés – certains datant des débuts du peuplement –, et les Victoriens sont fiers de l'attachement de leur gouvernement municipal à la conservation.

En 2008, la ville a lancé un projet visant à reconnaître non seulement l'importance architecturale et historique de ses ressources patrimoniales, mais aussi les valeurs qu'elles traduisent et le sens qu'elles revêtent pour la communauté. Tout a commencé avec la décision du conseil municipal de financer un projet d'un an de mise à jour du Registre du patrimoine. Le personnel chargé de la planification a perçu l'octroi à cette fin d'un budget spécial de 90 000 \$ comme une occasion d'améliorer la protection municipale des lieux historiques en adoptant une approche plus systématique de la



Photo: John C. Taylor

Chinatown's **Dragon Alley**, part of a rehabilitation project that saw tenements from 1912 converted into low-rise condos thanks to the City's tax incentive program.

*La Dragon Alley du quartier chinois faisait partie d'un projet de transformation d'immeubles d'appartements de 1912 en condominiums grâce au programme municipal d'incitation fiscale.*

### Building on a Solid Base

Coordinating land use and heritage policies is not new to Victoria. The City approved heritage designation bylaws as early as 1974, as well as zoning legislation to protect the form and character of areas like Old Town.

In 2001, Victoria was the second city in Canada to receive the Heritage Canada Foundation's Prince of Wales Prize for Municipal Heritage Leadership, recognizing its many policies and tools dedicated to good conservation practice. They include:

- the Victoria Heritage Register, used by the City for revitalizing Chinatown (later designated a national historic district);
- financial incentives for owners of designated heritage properties; and

- the Property Tax Incentive Program, which encourages conversion of the upper storeys of downtown heritage buildings to apartments. Today, there are almost 1,000 properties on the Heritage Register, and 13 designated conservation areas.

Most of Victoria's neighbourhoods became permanent settlements in the late Victorian and Edwardian eras, and preserving their historical character is a popular topic. Many neighbourhood land use plans have been written that identify special places and features and explain why they matter to residents—places such as historic houses, structures and local streetscapes. Policies are then designed to conserve them.

### Developing the Framework

Impressed with the National Thematic Framework developed by Parks Canada to manage its designated historic sites, the planning staff developed a call for proposals for a study that would result in the development of themes to help tell the story of Victoria from pre-contact to the 1970s. The goal was to use the resulting Victoria Thematic Framework to research and write four new neighbourhood statements of significance, to identify gaps in the Heritage Register in six neighbourhoods and to recommend 50 additions to it.

Vancouver-based Donald Luxton & Associates was selected as the consultant on the project and by September 2008 a five-month public consultation process was under way. A knowledgeable working group of 21 people was formed representing neighbourhoods, the development industry, history and heritage organizations, architects, planners, an archaeologist, historians, art historians and a geographer. Guided by historical and field research, interviews and workshops with the group, along with feedback from an open house and public questionnaire, five themes were developed to help define Victoria as a historic place.

The five main themes closely follow those of the national framework (shown in brackets below) and are as follows:

**Theme One: Coastal Settlement** (“Peopling the Land”) captures the physical and human geography of Victoria over a 4,000-year period, from its time as a First Nations settlement to one with



Photo : John C. Taylor

**Steve Barber**, planificateur principal du patrimoine de Victoria, et un des nombreux immeubles du patrimoine désignés de la ville.

*Steve Barber, senior heritage planner for Victoria, next to one of the city's many designated heritage properties.*

planification. C'est ce qui a mené à l'élaboration du Cadre thématique de Victoria.

### S'appuyer sur des bases solides

À Victoria, la coordination des politiques sur l'utilisation du sol et sur le patrimoine n'est pas une nouveauté. La ville a approuvé dès 1974 des règlements prévoyant la désignation de biens du patrimoine. Elle s'est aussi dotée de mesures de zonage protégeant la forme et le caractère de quartiers comme Old Town.

En 2001, Victoria a été la deuxième ville canadienne à recevoir le Prix du prince de Galles pour leadership municipal en matière de patrimoine. La fondation Héritage Canada le lui a octroyé pour reconnaître ses politiques et outils assurant de bonnes pratiques de conservation. En font partie :

- le Registre du patrimoine de Victoria, que la ville a utilisé pour revitaliser le quartier chinois (qui sera ensuite désigné comme district historique national);
- des incitatifs financiers pour les propriétaires d'immeubles du patrimoine désignés;
- un programme d'incitatifs liés à l'impôt foncier encourageant à la transformation en appartements des étages supérieurs de bâtiments patrimoniaux du centre-ville.

Aujourd'hui, presque 1000 propriétés figurent au Registre du patrimoine et il y a 13 districts de conservation désignés.

**La plupart des quartiers de Victoria datent de la fin de l'ère victorienne ou édouardienne. La préservation de leur caractère historique est un thème populaire. De nombreux plans d'aménagement des quartiers ont été rédigés, qui désignent des lieux et des aspects revêtant un intérêt particulier et qui expliquent en quoi ils sont importants pour les résidents. Sont ainsi abordés des maisons historiques, des structures et des paysages urbains. Des politiques sont ensuite formulées pour les conserver.**

### Élaboration du Cadre

Impressionné par le Cadre thématique élaboré par Parcs Canada pour gérer ses lieux historiques désignés, le personnel de la planification a lancé un appel d'offres pour la réalisation d'une étude sur les thèmes qui serviraient à raconter l'histoire de Victoria depuis avant l'arrivée des Blancs jusque dans les années 1970. Il s'agissait de créer un cadre thématique de Victoria qui servirait à effectuer des recherches et à rédiger de nouveaux énoncés d'importance pour quatre quartiers, à cerner les lacunes du Registre du patrimoine dans six quartiers et à recommander 50 ajouts au registre.

La firme vancouveroise Donald Luxton & Associates a été retenue pour le projet, entamant en septembre 2008 une consultation de cinq mois. Un groupe de travail spécialisé a été constitué, réunissant 21 représentants des quartiers, de l'industrie de la promotion immobilière et d'organismes voués à l'histoire et au patrimoine, d'architectes, d'urbanistes, d'un archéologue, d'historiens y compris historiens de l'art ainsi que d'un géographe. À la lumière de la recherche historique et de la recherche sur le terrain, d'entrevues, d'ateliers de travail avec le groupe et des commentaires issus d'une activité



Photo: John C. Taylor

1411 Government Street, after its rehabilitation made possible by the municipality's tax incentive program.

*Le 1411, rue Government, après sa réhabilitation rendue possible grâce au programme municipal d'incitation fiscale.*

European, Asia Pacific and American pioneers. While commonly associated with a British identity, the origins of its early settlers were diverse:

- French inhabitants were in the majority at Fort Victoria in the 1840s.
- The first major wave of Chinese business owners began in 1858.
- Between 1858 and 1865, hundreds of African-American slaves were drawn to the colony by promises of freedom.

**Theme Two: Gateway Economy (“Developing Economies”)** explores the city’s economy and the movement of goods and people between the West Coast and Asia Pacific, Europe, the U.S. and through to the north and west in Canada. Historically a frontier boomtown next to a

Hudson’s Bay fort, Victoria grew into a resource-based economy with waterfront industries.

The associated historical infrastructure includes harbours, industrial activities and neighbourhoods that grew up along streetcar lines. At the same time, Victoria’s reputation as a tourism location was well established by the 20th century.

**Theme Three: Capital City (“Governing Canada”)** looks at Victoria’s role as the centre of the provincial government and its distinguished history as the Pacific port for Canada’s navy.

**Theme Four: Community of Neighbourhoods (“Building Social and Community Life”)** describes facilities and gathering spots that contribute to a sense of place at the neighbourhood level. These include places like Beacon Hill Park—a designated heritage landscape since 2009—and the Pemberton operating theatre, which became the most recent national historic site in Victoria in 2010.

**Theme Five: Cultural Fabric (“Expressing Intellectual and Cultural Life”)** includes everything from architectural designs that characterize Victoria to cultural heritage including historic places associated with local artists such as Emily Carr’s House of All Sorts.

## Conclusion

Looking ahead, the purpose of the Victoria Thematic Framework is to integrate heritage and community planning in two ways. First, historic places will continue to be identified using the themes to identify gaps in the Heritage Register. Second, the thematic framework is being incorporated into Victoria’s *Official Community Plan* and *Downtown Core Area Plan* to guide all future heritage or beautification initiatives such as commemorative plaques, public history and public art.

Helen Cain is a planner with the City of Victoria’s Community Planning Division.

portes ouvertes et d'un questionnaire soumis au public, cinq thèmes ont été élaborés pour aider à définir Victoria en tant que lieu historique.

Les cinq thèmes principaux suivent étroitement ceux du Cadre national (indiqués ci-dessous entre parenthèses). Ils se présentent comme suit :

**Thème 1 : Peuplement de la côte (« Un territoire à peupler »)** – géographie physique et humaine de Victoria sur une période de 4000 ans, depuis le peuplement par les Premières Nations jusqu'à l'arrivée des pionniers d'Europe, d'Asie-Pacifique et des États-Unis. Même si on associe souvent une identité britannique au peuplement par les Blancs, les premiers pionniers étaient en fait très diversifiés :

- les habitants de Fort Victoria étaient en majorité français dans les années 1840;
- la première vague de propriétaires d'entreprises chinoises a débuté en 1858;
- entre 1858 et 1865, des centaines d'esclaves afro-américains ont été attirés à la colonie par la promesse de la liberté.

**Thème 2 : Économie de porte d'entrée (« Économies en développement »)** – étude de l'économie de la ville et des courants du commerce et des migrations entre la côte ouest et l'Asie-Pacifique, l'Europe et les États-Unis, jusque dans le Nord et l'Ouest du Canada. Victoria, qui était à l'origine une ville-champignon voisine d'un fort de la Compagnie de la Baie d'Hudson, a construit une économie axée sur les ressources, dotée d'industries côtières.

L'infrastructure historique qui y est associée comprend des ports, des activités industrielles et des quartiers qui ont essaimé le long de lignes de tramway. En même temps, Victoria est devenue au 20<sup>e</sup> siècle une destination touristique réputée.

**Thème 3 : Capitale (« Gouverner le Canada »)** – examen du rôle de Victoria comme centre du gouvernement provincial et de sa fière histoire comme port du Pacifique de la Marine canadienne.

**Thème 4 : Communauté de quartiers (« Établir une vie sociale et communautaire »)** – description des installations et des lieux de rencontre qui a un sens d'appartenance aux quartiers. Il y a par exemple le parc Beacon Hill, un paysage du patrimoine qui a été désigné en 2009, et la salle d'opération Pemberton, qui est devenue en 2010 le plus récent lieu historique national à Victoria.

**Thème 5 : Tissu culturel (« Exprimer la vie intellectuelle et culturelle »)** – un ensemble d'éléments englobant aussi bien les œuvres architecturales propres à Victoria que le patrimoine culturel y compris des lieux historiques associés à des artistes locaux, comme la « House of All Sorts » d'Emily Carr.

### Conclusion

Le Cadre thématique de Victoria doit à l'avenir servir à intégrer la planification du patrimoine et des communautés de deux façons. Premièrement, les lieux historiques continueront d'être identifiées selon ses thèmes de façon à repérer les lacunes du Registre du patrimoine. Deuxièmement, le Cadre thématique sera intégré au plan directeur des communautés et au plan directeur du centre-ville de Victoria, afin d'orienter toutes les futures initiatives de mise en valeur ou d'embellissement du patrimoine, qu'il s'agisse de plaques commémoratives, d'histoire publique ou d'art public.

Helen Cain est une planificatrice au sein du service de planification des communautés de la ville de Victoria.

Preview next issue

Aperçu du prochain numéro

A Lasting Gift: The Carnegie Libraries  
Un cadeau durable : Les bibliothèques Carnegie

Parks Canada Celebrates 100 Years of Service  
Parcs Canada célèbre ses 100 ans au service du pays

