



LES LIEUX HISTORIQUES RELEVANT DE LA COMPÉTENCE FÉDÉRALE ONT BESOIN DE PROTECTION JURIDIQUE

« Le patrimoine bâti administré par le gouvernement fédéral est exposé à de sérieux risques de pertes en raison de lacunes dans les régimes de protection. »

*La vérificatrice générale du Canada,
La protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral
Novembre 2003*

Déclaration de principe de la FHC

Le gouvernement fédéral doit montrer l'exemple pour ce qui est de protéger l'environnement du patrimoine bâti en adoptant une protection juridique pour les lieux historiques qui lui appartiennent ou qu'il réglemente.

En 1992, le gouvernement du Canada a fait preuve de leadership en protégeant l'environnement *naturel* des interventions fédérales inopportunes par l'adoption de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Il est grand temps pour une loi analogue qui préviendrait la dégradation de l'environnement du patrimoine bâti pouvant résulter des décisions fédérales. Les ministères et les sociétés d'État du fédéral doivent être responsabilisés à l'égard du traitement réservé aux immeubles et lieux historiques dont le gouvernement du Canada a la garde. Le Canada est le seul pays du G-8 sans lois protégeant les lieux historiques appartenant à son gouvernement national.

En conséquence, nous pressons le gouvernement d'agir en présentant la très attendue *Loi sur les endroits historiques* comprenant :

- une protection et des normes d'entretien prescrites par la loi pour les lieux historiques appartenant au gouvernement fédéral ou réglementés par lui;
- des dispositions donnant la primauté au patrimoine de façon à promouvoir la réutilisation d'immeubles patrimoniaux existants;
- des mesures d'évaluation garantissant que les décisions fédérales ne compromettent pas les lieux historiques ne relevant pas de la compétence fédérale.

Pourquoi faut-il des mesures législatives?

En novembre 2003, la vérificatrice générale du Canada a évalué les pratiques en matière de protection du patrimoine au sein de divers ministères et organismes ayant un mandat culturel. Elle a indiqué que le patrimoine bâti administré par le fédéral « est exposé à de sérieux risques de pertes à moins de prendre rapidement des mesures efficaces ». La vérification a révélé un manque de responsabilisation à l'égard de la protection du patrimoine. Le rapport de la vérificatrice générale appelait à un renforcement du cadre juridique fédéral en vue de protéger les biens patrimoniaux.

On peut supposer que le manque de responsabilisation à l'égard de la protection du patrimoine est un problème encore plus grand dans les ministères qui n'ont pas un mandat culturel, comme Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le ministère de la Défense nationale et

Pêches et Océans Canada. Les retards dans l'entretien, la sous-traitance et le dessaisissement exposent certains lieux historiques à des risques. Le dessaisissement est un problème important chez Pêches et Océans, où l'avenir de centaines de phares historiques est en jeu.

De combien de lieux historiques parlons-nous?

Le gouvernement possède ou réglemente les lieux historiques suivants :

- 1 357 immeubles déjà désignés selon la *Politique sur les édifices fédéraux du patrimoine*;
- un nombre inconnu d'immeubles fédéraux de 40 ans ou plus qui n'ont pas encore été soumis à un examen (jusqu'à présent, environ 6 300 immeubles ont été évalués, sur un total d'environ 50 000);
- un nombre inconnu de possibles immeubles patrimoniaux détenus par des organismes et des sociétés d'État exemptés de la *Politique sur les édifices fédéraux du patrimoine*, comme les bureaux de poste;
- un nombre inconnu d'ouvrages de génie civil tels que ponts et structures portuaires – dont certains sont des lieux historiques nationaux – qui sont exclus de la *Politique sur les édifices fédéraux du patrimoine*;
- un nombre inconnu de ressources archéologiques qui se trouvent sur des terrains fédéraux;
- 164 gares ferroviaires patrimoniales désignées qui appartiennent à des compagnies de chemin de fer réglementées par le gouvernement fédéral (et qui sont assujetties à la *Loi sur la protection des gares ferroviaires patrimoniales*).

Leçons à retenir des autres nations du G-8

Il y a 40 ans, le Congrès américain a reconnu que le gouvernement fédéral devait faire preuve de leadership par ses propres gestes en faveur de la préservation. La *National Historic Preservation Act* (NHPA, 1966) a été adoptée en vue de transformer le gouvernement fédéral des États-Unis, qui était un agent de l'indifférence souvent responsable de la perte inutile de ressources historiques, en facilitateur et agent de changement prévoyant qui serait un protecteur responsable des ressources dans l'intérêt des générations futures. La NHPA attache un statut juridique à la préservation historique dans la planification, la prise de décisions et la réalisation des projets du gouvernement fédéral; elle prévoit aussi un examen indépendant à ces égards.

En 1976, les États-Unis sont allés encore plus loin en adoptant la *Public Buildings Cooperative Use Act*. Celle-ci exige que l'organisme de gestion immobilière du gouvernement fédéral accorde la préférence à l'utilisation d'immeubles historiques pour combler ses besoins de locaux. Il s'agissait de prêcher par l'exemple, de stimuler le développement économique et la revitalisation des centres-villes en réhabilitant et en utilisant les immeubles historiques.

Quels sont les enjeux?

Les projets qui affectent les lieux historiques doivent être étudiés de façon soignée et prudente de façon à s'assurer que de tels projets ne causent pas d'effets nuisibles.

L'actuelle *Politique sur les édifices fédéraux du patrimoine*, qui date de 1982, ne lie pas les employés et ministères fédéraux, et son application n'est pas contrôlée. En conséquence, non moins de 54 immeubles patrimoniaux fédéraux désignés ont été démolis depuis l'entrée en

vigueur de la politique. Comme il n'y a pas d'organisme surveillant l'application ou l'observation de la politique, il est impossible de mesurer son efficacité. Un des problèmes sous-jacents est que les ministères sont appelés à absorber les coûts de l'observation de la politique et de la protection des immeubles dont ils ont la garde, et ce, sans fonds supplémentaires.

Par ailleurs, de trop nombreux endroits échappent à tout examen: les sociétés d'État fédérales comme Postes Canada ne sont pas tenues de suivre la politique. Les Canadiens n'ont donc aucune assurance que la valeur patrimoniale de bureaux de poste, de bâtiments portuaires ou d'ouvrages de génie civil historiques, par exemple, est bien gérée et protégée.

Les projets réalisés par le gouvernement du Canada ou avec son accord ou son aide doivent être évalués pour s'assurer qu'ils ne produisent pas d'effets négatifs sur les biens ne relevant pas de sa compétence.

Actuellement, il n'y a aucun examen des mesures fédérales qui peuvent menacer d'autres lieux historiques dans les collectivités canadiennes. Il n'y a non plus aucun mécanisme pour s'assurer que les investissements fédéraux respectent les lieux historiques locaux. Par exemple, l'historique grand magasin Eaton de Winnipeg a été démolie en 2003 pour faire place à une installation sportive soutenue par des fonds fédéraux.

Le gouvernement doit joindre le geste à la parole en ce qui concerne le développement durable, en suivant une politique donnant la primauté au patrimoine au moment de louer ou d'acheter des locaux.

Les normes du gouvernement en matière de location n'encouragent pas à la réutilisation durable d'immeubles historiques. Pire encore, elles prévoient habituellement des exigences qui sont à toute fin pratique impossibles à respecter dans un immeuble historique. En conséquence, les besoins en locaux du gouvernement peuvent entraîner la construction de nouveaux immeubles dans des villes où des immeubles historiques auraient pu être aménagés pour combler les besoins.

Il devrait y avoir des possibilités de participation publique utile et en temps opportun.

Actuellement, le processus ne prévoit pas de participation des citoyens. Toutes les décisions sur les qualités patrimoniales d'un immeuble fédéral sont prises au sein du gouvernement. Cette façon de faire s'oppose à la pratique répandue et efficace des consultations publiques sur la protection des immeubles patrimoniaux dans les régimes provinciaux et municipaux. Elle s'oppose aussi à la consultation publique déjà prévue dans l'application de la *Loi sur la protection des gares ferroviaires patrimoniales* du gouvernement fédéral.

À quoi la *Loi sur les endroits historiques* du Canada devrait-elle ressembler?

La fondation Héritage Canada préconise une loi comprenant :

- une protection assortie de mesures exécutoires pour :
 - les immeubles patrimoniaux du fédéral qui sont reconnus ou classés,
 - les bureaux de poste, les structures portuaires et autres sites historiques détenus par les agences et sociétés d'État,

- les ouvrages de génie civil historiques, les sites archéologiques et autres biens relevant de la compétence fédérale qui ont une valeur patrimoniale;
- la responsabilité de rendre des comptes et de présenter des rapports au Parlement sur la protection des lieux historiques fédéraux;
- la participation du public à l'évaluation de la valeur patrimoniale et l'examen des interventions proposées;
- des normes d'entretien minimum pour prévenir la démolition par négligence;
- une politique donnant la primauté au patrimoine – c.-à-d. l'obligation d'envisager l'utilisation d'immeubles patrimoniaux avant de louer ou construire du neuf, afin de stimuler la demande du marché à l'égard des lieux historiques;
- des mécanismes garantissant la protection continue des lieux historiques qui sortent de l'inventaire fédéral, sous forme de clauses restrictives et de désignations équivalentes sous les régimes provinciaux ou territoriaux;
- l'évaluation de l'impact culturel de tout projet fédéral ou subventionné par le fédéral qui touche un quartier, un site, un immeuble, une structure ou un objet qui est inscrit ou admissible à l'inscription au Répertoire canadien des lieux patrimoniaux.

Contexte

La Politique sur les édifices fédéraux du patrimoine

Alors que les provinces et les municipalités ont des lois sur le patrimoine depuis quelque 30 ans, le gouvernement fédéral n'a qu'une politique – la *Politique sur les édifices fédéraux du patrimoine*, élaborée en 1982 après la controversée « reconstruction » de la Monnaie royale à Ottawa. Le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine (BEEFP) a été créé sous l'égide de Parcs Canada et chargé d'évaluer la valeur patrimoniale des immeubles fédéraux ainsi que de formuler des recommandations sur les projets visant à les modifier, les démolir ou les céder. Comme on l'a noté plus haut, cette politique n'est pas exécutoire, et sa réalisation ne fait l'objet ni de surveillance ni de rapports. Il revient aux ministères détenant des biens de créer leurs propres processus et normes quant à l'observation. Le BEEFP est par nature réactif; il ne surveille pas l'observation ni ne fait aucun suivi pour déterminer si ses recommandations sont observées.

Loi sur la protection des gares ferroviaires patrimoniales

Il existe des dispositions législatives fédérales protégeant un type de bien patrimonial : les gares ferroviaires appartenant aux compagnies de chemin de fer assujetties à la *Loi sur les chemins de fer*. À l'instigation de la fondation Héritage Canada, la *Loi sur la protection des gares ferroviaires patrimoniales* est entrée en vigueur en 1990. Depuis lors, 164 gares patrimoniales ont été protégées par cette loi. La Commission des lieux et monuments historiques du Canada joue le rôle de comité consultatif sur le patrimoine auprès du ministre responsable.

Cependant, la Loi ne protège pas les gares de la démolition par voie de négligence, parce qu'elle ne dicte aucune exigence en matière d'entretien minimum. La gare de la rue York à Fredericton – nommée un des sites les plus menacés en 2006 – illustre bien le problème.

Loi proposée pour protéger les phares historiques

En principe, les phares appartenant au gouvernement fédéral sont protégés par la *Politique sur les édifices fédéraux du patrimoine*. Dans la réalité cependant, les phares sont extrêmement menacés

lorsqu'ils sont désaffectés. Le gouvernement ne protège pas ces structures iconiques, et les efforts prodigués par des groupes locaux pour les sauver sont entravés.

Par suite des protestations du public, groupes comme la Nova Scotia Lighthouse Preservation Society, réclame un projet de loi visant à protéger les phares patrimoniaux (s'inspire de la *Loi sur la protection des gares ferroviaires patrimoniales*).

Au sujet de la fondation Héritage Canada

La fondation Héritage Canada est une association bénévole enregistrée comme organisme de bienfaisance. Elle a été créée en 1973 par le gouvernement du Canada pour encourager la conservation et l'utilisation des immeubles patrimoniaux et de lieux historiques dans l'intérêt de tous les Canadiens.

Nous croyons que les lieux historiques font partie intégrante de la mémoire, de la communauté et de l'identité; ils racontent qui nous sommes et d'où nous venons. Chaque citoyen profite d'un environnement dynamique comprenant des lieux historiques, et chacun partage la responsabilité d'aider à protéger et maintenir cet environnement. www.heritagecanada.org