

Rapport remis au Comité du patrimoine mondial suite à l'évaluation *in situ* réalisée en 1992

ICOMOS recommandations de juillet 1992.

(Traduit de l'anglais)

Arrondissement historique de Québec, Canada

Inscription

Le quartier historique de la ville de Québec est inscrit sur la Liste du patrimoine mondial depuis décembre 1985 sur la base des critères iv et vi de la Convention. Cette inscription le reconnaissait comme "un exemple remarquable de ville coloniale fortifiée de loin la mieux préservée de toute l'Amérique du Nord." et aussi comme représentatif de "l'une des étapes du peuplement et de la croissance du continent américain au cours de la période moderne et contemporaine". Québec est généralement considérée comme le berceau de la civilisation française du nouveau monde.

Historique

1. En juillet 1992, à la demande de l'UNESCO, l'ICOMOS a examiné le bien-fondé d'une proposition de construction d'un cinéma IMAX à Québec sur les bords du fleuve. Les inquiétudes de l'UNESCO avaient pour origine les lettres reçues de divers groupes de québécois hostiles au projet.
2. L'ICOMOS a présenté un rapport préliminaire en juillet 1992 au Bureau du Patrimoine Mondial. Ce rapport qui s'appuyait sur des documents préparés par les citoyens de la ville de Québec et par les autorités gouvernementales et municipales débouchait sur les conclusions suivantes :
 - la Ville de Québec n'a pas offert de solution de remplacement pour l'implantation du cinéma sur un autre site ;
 - la réaction du Gouvernement Fédéral au projet a été désordonnée : le Ministère de l'Environnement n'a pas joué son rôle et assumé sa responsabilité dans ce dossier ;
 - les qualités esthétiques du cinéma projeté n'ont pas été établies; sa conception semble ne pas vouloir respecter ni même admettre l'existence du caractère historique du quartier.
3. La réponse du Bureau du Patrimoine Mondial est rapportée au compte-rendu de la réunion de juillet 1992.

"Arrondissement historique de Québec" : Le Bureau a été informé d'un projet de construction dans la zone-tampon sur les bords du Saint-Laurent et de son impact sur le paysage. Il est apparu que les diverses instances gouvernementales ne s'étaient pas vraiment consultées entre elles pour la conception de ce

projet. Le Bureau a également appris que certaines personnes influentes à Québec partageaient les mêmes inquiétudes. Le Bureau s'est aperçu de l'incompatibilité entre de telles pratiques et les aspirations de la Ville face au Secrétariat aux Villes du Patrimoine Mondial. Le Bureau est persuadé qu'il serait bien-fondé de créer un Comité Inter-ministériel destiné à coordonner les décisions du Gouvernement Fédéral quant au projet. Le Président du Bureau a donc été chargé d'écrire aux trois niveaux d'autorité (municipal, provincial et fédéral) pour leur faire part de ses inquiétudes et demander que le Centre du Patrimoine Mondial reçoive des rapports détaillés du projet pour présentation au Comité en décembre 1992."

4. En août, le Ministère de la Défense Nationale a annoncé la construction d'une école navale sur un terrain situé en bordure du Saint-Laurent, tout près du site où doit être construit le cinéma : le projet prévoit l'utilisation de bâtiments existants et la construction d'un nouvel édifice. Ce projet est lui aussi critiqué par des groupes de citoyens. Leurs reproches portent essentiellement sur la disparition des accès du public au site, sur l'obstruction des perspectives visuelles et sur l'incompatibilité architecturale du nouveau bâtiment avec son environnement.
5. Au mois de novembre 1992, Roland Silva, Président de l'ICOMOS et Herb Stovel, Secrétaire Général de l'ICOMOS se sont rendus à Québec où ils ont rencontré M. le maire L'Allier, des responsables municipaux, des représentants de groupes de citoyens de la ville et les architectes des projets en cause.
6. Au cours de ses visites à Ottawa, Herb Stovel a également eu l'occasion de rencontrer des représentants du Ministère de l'Environnement (Service Canadien des Parcs) et du Ministère de la Défense Nationale.

Analyse

Les deux sites, bien que très rapprochés l'un de l'autre, ne présentent pas les mêmes particularités ; en conséquence, il semble préférable de les étudier séparément :

1. Cinéma IMAX

Statut

- Le terrain sur lequel le cinéma doit être construit est situé à l'extérieur de la zone historique désignée ; il est situé dans une zone qui lui est limitrophe mais qui n'a pas encore été déclarée zone-tampon ;
- l'architecture du bâtiment projeté a été modifiée depuis le

dépôt de la première proposition : sa masse a été allégée et son impact visuel réduit mais le concept d'ensemble n'a pas fondamentalement changé.

- le projet a été mis en suspens en attendant que le promoteur trouve l'argent nécessaire à son financement. Très symboliquement, les premières excavatrices sont intervenues cet été sur une partie du terrain;
- En date de décembre 1992, il semble que le projet de financement a échoué et que le projet n'aboutira pas.

Discussion

- La question la plus importante : ce site est-il propice à accueillir un cinéma ?
 - Les défenseurs du projet font remarquer qu'un cinéma est une activité quatre saisons tout à fait appropriée à ce quartier qu'on cherche à animer;
 - Ses promoteurs jugent la situation de ce terrain très intéressante sur le plan financier en raison de la proximité du Musée de la Civilisation et du grand nombre de visiteurs qui s'y rendent ;
 - Ses opposants estiment qu'il faut proposer pour chaque site, plusieurs solutions d'aménagement et les évaluer à la lumière de principes et d'objectifs d'urbanisation clairement définis.
- Deuxième question : la qualité de la conception architecturale du projet est-elle acceptable ?
 - Les défenseurs du projet affirment que son volume et ses lignes architecturales ne sont pas en opposition avec ceux des édifices adjacents (Centre d'Interprétation du Service canadiens des parcs) ni avec les anciens immeubles situés à proximité ;
 - Ces défenseurs font également remarquer que son architecture est franchement contemporaine et fortement expressive, ce qui convient bien à ce secteur qui est en partie vacant et dont la caractère est nettement moins affirmé que celui des quartiers anciens qui lui sont voisins. En outre, ce projet reflète l'évolution naturelle de l'expression architecturale de Québec.
 - En raison de sa forme massive et de ses façades opaques, les opposants critiquent sa conception brutale et indifférente au caractère historique du Vieux-Québec;

- Ses opposants critiquent également l'impact négatif du cinéma sur les vues du Vieux-Québec vers le fleuve et vice-versa.
- Troisième question : la consultation du public a-t-elle été menée correctement ?
- Les défenseurs du projet affirment que le processus a permis que soient exprimées toutes les opinions ;
- Ses opposants critiquent le fait qu'il n'a pas été offert d'alternatives pour l'implantation du cinéma sur un autre site.

2. Ecole Navale

Statut

- Le site qui a été choisi pour la construction de cette école est situé immédiatement à l'extérieur du quartier historique.
- Le projet est quelque peu distant de la lettre mais non de l'esprit des recommandations de la Commission Consultative du Gouvernement Fédéral (Commission Boulet de 1989). Ces recommandations ont été faites à la suite d'une enquête publique que cette Commission a été chargée de mener dans le but de définir les grandes lignes de l'aménagement futur de la Pointe-à-Carcy (rives du Saint-Laurent) ;
- Le projet a démarré à la mi-novembre 1992 ; le site a été excavé et on a fait procéder à la compaction dynamique des sols avant l'hiver.

Discussion

- Une question importante : l'utilisation projetée du terrain est-elle appropriée ?
 - Les défenseurs du projet pensent qu'il est important à la fois pour la Ville, la Province et le Gouvernement fédéral de favoriser la formation à Québec des futurs marins francophones de la marine canadienne même si cette formation n'est ni une responsabilité de la Ville ni celle de la Province ;
 - Ces défenseurs font remarquer que l'utilisation proposée du site ajoutera une activité maritime à un secteur à vocation portuaire ;

- Ses opposants craignent que le public soit éventuellement privé d'accès au site ; le Ministère de la Défense Nationale a promis qu'en temps de paix le public aurait accès sans réserve au site.
- La deuxième question importante concerne la conception architecturale du projet :
 - Les architectes ont réduit au minimum leur propre intervention. Les bâtiments conservés reflètent les formes longues et basses des anciens entrepôts portuaires; le nouveau bâtiment s'exprime dans un vocabulaire contemporain et cherche à créer, par le choix des matériaux (brique soulignée de pierre), une harmonie avec le paysage urbain avoisinant. Les architectes ont cherché à faire en sorte que le nouveau bâtiment serve de toile de fond aux bâtiments existants qui se trouvent à l'avant-plan et qui sont plus significatifs sur le plan architectural.
 - Ses opposants critiquent le fait que le bâtiment neuf et les bâtiments qui sont conservés bloqueront à tout jamais certaines vues vers le Vieux-Québec. Les architectes admettent que certaines vues seront effectivement obstruées mais ils font remarquer qu'en contrepartie le projet fera naître de nouvelles perspectives intéressantes à découvrir.
- Troisième question : la consultation du public a-t-elle été menée correctement ?
 - Les défenseurs du projet font remarquer que dans une large mesure, le projet respecte les exigences qui ont été exprimées par le public et reprises par la Commission Boulet dans son rapport ;
 - Ses opposants affirment que le Ministère de la Défense n'a pas permis que des discussions aient lieu concernant la conception, les gabarits et les matériaux du nouveau bâtiment.
 - Le Ministère de la Défense Nationale fait remarquer qu'il a travaillé étroitement avec les responsables de la Ville et qu'il s'est laissé guider par eux.

Conclusions

Récapitulatif

Les opposants au projet d'aménagement du port, eu égard en particulier à la construction du Cinéma IMAX et de l'Ecole

Navale, laissent entendre que la construction de ces bâtiments non seulement risquerait de remettre en question l'inscription de la Ville de Québec sur la Liste du patrimoine mondial, mais aussi pourrait diminuer les qualités qui lui ont valu son inscription (critères iv et vi). Dans le premier cas, il n'en est rien, de quelque point de vue que ce soit. Les deux projets ne sont pas localisés à l'intérieur du périmètre du site qui a été reconnu Patrimoine Mondial et leurs qualités architecturales respectives ne risquent en aucun cas d'aboutir au retrait de Québec de la Liste du patrimoine mondial.

En outre, l'ICOMOS fait remarquer qu'une grande partie des critiques qui ont paru dans la presse locale étaient exagérées et qu'en général la presse a eu une influence très négative sur l'évolution du dossier en exagérant et en dramatisant les différences de points de vue entre les parties. Dans la réalité, ces parties partagent le même objectif à savoir celui de sauvegarder le Vieux-Québec.

L'analyse des deux projets révèle plusieurs faiblesses importantes au sein du processus de gestion en place:

1. Absence de lignes directrices destinées à protéger les abords du Vieux-Québec

- Le degré de protection et de vigilance dont bénéficient les terrains qui sont situés hors de la zone inscrite sur la Liste du patrimoine mondial est moindre que celui dont bénéficient les terrains qui sont situés à l'intérieur de cette même zone ;
- Ni la Ville de Québec, ni l'ICOMOS, ni le Comité du Patrimoine Mondial n'ont en 1985, à l'époque de l'inscription, demandé ou suggéré que soit déterminée une zone-tampon ; cependant la définition d'une telle zone et l'identification des principes de protection auxquels elle serait assujettie constituerait des outils très utiles pour régler le type de problèmes d'urbanisation auxquels nous sommes confrontés en ce moment ;
- A l'intérieur des limites d'une telle zone-tampon, les mesures de protection pourraient comprendre l'établissement des vues à protéger et des hauteurs maximales à ne pas dépasser en conséquence.
- Il faut noter que les limites du site telles qu'elles ont été déterminées pour son inscription sur la Liste du patrimoine mondial ne sont ni parfaitement logiques ni tout à fait cohérentes mais qu'elles traduisent des pratiques passées et peut-être dépassées.

- Les principes d'aménagement de la Commission Boulet sont louables et connus de tous. Cependant, ils n'ont pas encore été adoptés par l'administration municipale pour orienter son plan de développement. Pourtant, les différents ministères du gouvernement fédéral y font constamment référence pour guider leur réflexion.
- Le Comité Inter-ministériel du Gouvernement Fédéral veut établir un ensemble de principes visant la conservation de l'arrondissement historique de Québec. S'ils étaient adoptés, ces principes auraient un impact positif sur l'efficacité des mesures de protection du site.
- Recommandation : Il est proposé d'appuyer la constitution d'un groupe de travail formé de responsables aux niveaux municipal, provincial et fédéral pour examiner le bien-fondé des limites actuelles du site et pour définir de façon claire et cohérente une zone-tampon, comprenant l'identification de vues à protéger.

2. Insuffisance de la consultation publique

- Certains groupes de personnes se sont sentis exclus des décisions relatives à la nouvelle utilisation et à l'aménagement des terrains réservés à la construction du cinéma IMAX et à celle de l'école navale ;
- L'administration municipale n'estime cependant pas que la consultation publique doive être poussée à un degré tel que l'absence de consensus soit synonyme de paralysie. La Ville de Québec tient à rester maître de ses responsabilités et de ses choix dès lors que la consultation a été honnête et ouverte à tous ;
- Ces dernières années, la réflexion sur la pratique de la conservation a mis en évidence la nécessité, pour les administrations, de mettre en place de vrais mécanismes de consultation dès les premières étapes du processus de décision, dans le but de se faire aider dans l'établissement de leurs priorités et dans l'examen des solutions alternatives pour atteindre leurs objectifs ;
- A Québec, les instances consultatives constituées par la Ville tel le Comité Consultatif du Vieux-Québec, semblent plus préoccupées par la réponse qu'elles doivent donner aux plans déjà proposés que par la discussion des principes d'aménagement ; la Ville de Québec reconnaît en partie cette situation à laquelle

elle entend remédier lors d'une prochaine révision du mandat et de la composition du Comité Consultatif.

- **Recommandation :** Il est proposé d'encourager la Ville de Québec à examiner l'efficacité des procédures de consultation qu'elle utilise en ce moment et leur conformité avec la doctrine de conservation qui prévaut actuellement et qui recommande que les politiques, programmes et projets touchant des sites du patrimoine mondial soient l'occasion d'exercices positifs de consultation publique.

tout le temps de travail fait par le milieu

3. Démobilisation de certains groupes et de citoyens à l'égard de l'administration civique

- Le Maire de la Ville de Québec, M. L'Allier, et son équipe sont tout à fait convaincus qu'il est extrêmement important de conserver à la Ville son caractère de Patrimoine historique, de le protéger et de le mettre en valeur et qu'il est tout aussi important d'offrir à leurs concitoyens la possibilité de s'exprimer sur ces questions ;
- De la même façon, les nombreux groupes de citoyens avec lesquels ces projets ont été discutés ont fait preuve d'un très grand enthousiasme pour les qualités patrimoniales et esthétiques de la ville et ont manifesté un profond désir de les préserver. Leur détermination et leur énergie sont autant d'avantages qui devraient garantir une bonne gestion du patrimoine de la ville ;
- Il devrait être possible de réconcilier les points de vue dans des villes où les élus et les citoyens partagent les mêmes objectifs de conservation mais où il y a désaccord sur les moyens à prendre pour les atteindre.
- **Recommandation :** Il est proposé que la Ville de Québec, avec le concours si nécessaire de l'ICOMOS ou celui de l'ICOMOS Canada, adopte des procédures de consultation qui contiennent des mécanismes de résolution de conflits permettant la réconciliation de points de vue divergents ou opposés et l'identification de terrains d'entente en vue d'interventions futures.

4. Manque de clarté dans les relations et manque de coordination entre les divers Ministères fédéraux et leurs partenaires des niveaux provincial et municipal

- Le Ministère de l'Environnement est responsable pour le gouvernement fédéral de la surveillance des sites

canadiens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial;

- Les modes de communication interne entre le bureau régional et le siège social du Ministère de l'Environnement se sont révélés inadéquats lorsqu'il a fallu répondre d'une manière cohérente aux difficultés qui sont apparues en cours de route;
- Encore plus grave: les autres ministères fédéraux sont tout autant réticents à reconnaître l'engagement du Gouvernement Fédéral à la conservation de l'arrondissement historique de la Ville de Québec (avec tout ce que cela implique) qu'à respecter le leadership du Ministère de l'Environnement dans ce domaine.
- Bien que la municipalité soit à mettre au point un plan directeur qui fixera les grandes orientations devant guider les constructions et l'aménagement des sites appartenant au Gouvernement Fédéral, ces orientations ne seront pas impératives ; néanmoins, le Ministère de la Défense Nationale a accepté de se laisser guider par le Service de l'urbanisme de la Ville de Québec pour assurer la réussite de l'intégration architecturale des nouvelles constructions qu'il veut implanter sur la Pointe-à-Carcy ;
- L'autorité qui en dernier lieu décide du sort qu'il faut réservier aux terrains qui sont propriétés fédérales n'est pas identifiée très clairement ; les ministères fédéraux sont juridiquement compétents pour prendre les décisions qui s'imposent à l'intérieur du cadre de travail que leur fournit le Processus d'examen et d'évaluation de l'impact environnemental des projets. Pourtant par souci de solidarité avec la Ville, ils semblent s'en remettre à celle-ci pour tout ce qui a trait au patrimoine. Parallèlement la Ville de Québec manifeste une réticence bien compréhensible à interférer dans les champs de responsabilité du gouvernement fédéral ;
- L'initiative du Ministère de l'Environnement concernant la création d'un Comité Inter-Ministériel (regroupant 5 ministères fédéraux) pour coordonner l'aménagement futur du quartier du Vieux-Port est excellente et mérite d'être encouragée ;
- La proposition de la Ville de Québec faite au mois de septembre 1992 de créer une Commission tripartite avec le Gouvernement Fédéral (Ministère de l'Environnement), le Gouvernement provincial (Ministère des affaires culturelles) est tout aussi valable et devrait

permettre l'harmonisation des plans d'aménagement du quartier du Vieux-Port. La première réunion de cette commission doit avoir lieu en décembre 1992 ou janvier 1993. Ce sera l'occasion d'adopter et de mettre en place un mécanisme de concertation pratique et vigoureux qui pourra garantir la meilleure intégration possible des nouveaux bâtiments dans le quartier historique de la Ville.

- Recommandations:

Il est proposé :

1. que le Comité accorde son soutien à la création, des deux Comités de coordination, à leurs objectifs et à leur autorité;
2. de demander que le Processus d'examen et d'évaluation de l'impact environnemental des projets soit utilisé dans toute son ampleur pour garantir que la question de la préservation du patrimoine sera chaque fois obligatoirement prise en compte.
3. de demander que la discussion soit ouverte entre toutes les parties, y compris l'ICOMOS Canada, afin que soit adoptée une politique à long terme qui puisse permettre la réconciliation des points de vue contradictoires et qui puisse s'adapter aux pratiques de gestion en usage.

D'une manière générale, l'ICOMOS, par l'intermédiaire de l'ICOMOS Canada, souhaiterait, si les circonstances le permettaient, avoir l'occasion d'offrir son expertise et ses services de médiation dans la conduite des discussions dont il est question dans ce rapport.

Recommandations de l'ICOMOS au Comité du patrimoine mondial :

En ce qui concerne les deux projets en cause, il reste très peu à ajouter. Les probabilités que le projet de cinéma se réalise semblent très minces. Les travaux sur l'Ecole navale sont en cours de réalisation. Bien qu'elle n'ait pas toujours été jugée cohérente et juste, la couverture que la presse écrite a réservée à ces projets et aux débats qu'ils ont suscités a été extraordinaire et sans doute bénéfique à plusieurs égards. Toutes les parties qui ont été impliquées dans ce dossier au cours de la dernière année ont eu l'occasion d'examiner de près leurs processus de décisions, notamment en regard de l'impact que ces décisions ont pu avoir sur la préservation du site inscrit sur la Liste du patrimoine mondial. Tous ont convenu d'améliorer leurs mécanismes de coordination et de

consultation existants et même d'en créer de nouveaux.

Ces efforts méritent d'être reconnus et encouragés; il doivent être déployés de manière à favoriser une consultation aussi large et ouverte que possible.

D'autres idées nous sont également apparues dignes d'intérêt:

1. il est nécessaire de faire procéder à l'examen des limites du site inscrit sur la Liste, à la définition d'une zone-tampon et à l'adoption des mécanismes de protection requis, y compris ceux concernant la protection des vues;
2. il faut assurer que le processus d'évaluation de l'impact environnemental des projets sera utilisé à l'avenir de manière plus soutenue pour garantir la protection des caractéristiques essentielles qui ont valu à la Ville de Québec son inscription sur la Liste du patrimoine mondial;
3. dans cette perspective, il faut développer un ensemble de principes de conservation qui guidera les preneurs de décision. L'établissement de cet ensemble de principes pourra constituer un modèle applicable à d'autres sites inscrits sur la Liste. C'est sur la base de ces principes que serait dès lors évalué le bien-fondé des changements proposés.

L'ICOMOS recommande au Comité d'écrire au Gouvernement du Canada, au Gouvernement du Québec et à la Ville de Québec pour leur indiquer qu'il souscrit aux recommandations générales présentées dans ce rapport et pour leur offrir son aide en vue de leur mise en œuvre.

décembre 1992;
ICOMOS, pour le
Comité du Patrimoine
Mondial.