

Des districts de conservation du patrimoine sous pression

par Sheila Ascroft et Carolyn Quinn

Une troublante vague de démolitions touche de nombreux quartiers historiques du Canada – y compris certains qu'on croyait protégés par une désignation de district de conservation du patrimoine.

Dans les secteurs résidentiels, c'est le syndrome des « maisons colossales ». Des maisons plus anciennes, souvent installées en retrait sur de grands terrains boisés, qui contribuaient depuis des décennies à la convivialité d'un quartier, sont remplacées par des structures hors de proportion avec le voisinage, dont l'empreinte recouvre la plus grande partie du terrain, et qui ne tiennent aucun compte du caractère patrimonial des environs.

Les projets de grandes tours qui menacent les valeurs patrimoniales de quartiers historiques résidentiels ou commerciaux sont aussi en hausse.

D'où viennent ces tendances, et pourquoi le statut de district de conservation du patrimoine est-il parfois insuffisant pour y parer?

Qu'est-ce qu'un district patrimonial?

Pour certains, la désignation d'un district de conservation du patrimoine est en voie de devenir l'outil de choix pour la planification de la conservation, par opposition à la désignation de propriétés individuelles. Après tout, un bon plan de district patrimonial est censé assurer l'intégrité historique, la viabilité et la valeur économique futures des ressources culturelles d'un secteur.

Bien que chaque district de conservation du patrimoine (DCP) soit unique, tous ont certaines caractéristiques en commun : une concentration de bâtiments et structures patrimoniaux unifiés par un aménagement comprenant des éléments tels que parcs, sentiers et disposition particulière des rues. Des aspects naturels comme la forme du terrain, les cours d'eau ou un caractère rural distinctif peuvent aussi entrer en ligne de compte.

Tous ces éléments – histoire, architecture, nature, paysages et aspects sociaux – contribuent à la valeur patrimoniale que la désignation d'un quartier vise à protéger.

Le succès de la protection des DCP contre un aménagement inconsidéré dépend largement de la mise en place d'un ensemble de politiques et lignes directrices claires et pratiques. Celles-ci laissent à la municipalité un certain contrôle sur l'aménagement pour lui permettre d'assurer la compatibilité avec le quartier et la protection des valeurs patrimoniales.



Une nouvelle maison plus grande (à droite) a remplacé la maison historique (à gauche) au 147, rue Dunvegan à Forest Hill à Toronto.

Photo: East York Community Preservation Panel

La tendance à la démolition

Démolir une maison existante dans un district historique pour la remplacer par une demeure sensiblement plus grande de type banlieusard est rarement un aménagement compatible. De telles structures finissent souvent par constituer une présence écrasante sur leur terrain et dans leur rue, et menacer les traits uniques qui justifient la conservation du secteur.

« Un des plus grands problèmes dans la conservation des DCP est leur destruction progressive – c'est la mort à petit feu », dit Stuart Lazear, planificateur du patrimoine à la ville d'Ottawa. La ville compte 16 districts de conservation contenant près de 2 700 propriétés. « Une petite dérogation par ici, une modification au zonage par là, et quelques années plus tard, le caractère patrimonial a disparu. »

Depuis quelques années, l'historique quartier Forest Hill de Toronto a été victime d'une série de démolitions. Le groupe East York Community Preservation Panel espère trouver une solution dans la désignation du district.

Des règlements municipaux très rigoureux qui contrôlaient le recul et les normes de conception depuis les années 1920 ont été perdus après la récente fusion municipale à Toronto. Ces règlements dotaient jadis le quartier Forest Hill des outils nécessaires pour conserver intactes la « forêt » et les demeures historiques construites par d'éminents architectes. L'aménagement récent a entraîné la démolition inconsidérée de propriétés, donnant libre cours au syndrome des maisons colossales.

La tendance à la démolition a pris de court plusieurs

résidents de Forest Hill. Comme les règlements municipaux les avaient convaincus que la communauté était protégée, ils n'étaient pas prêts face à la succession de décisions de la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO) annulant des décisions du conseil municipal et du service de l'urbanisme. Des résidents individuels ont contesté des décisions de la CAMO et du comité de dérogation, payant souvent de leur poche les services de consultants et les frais juridiques.

De nombreux résidents sont frustrés et épuisés, et abandonnent la partie.

Un scénario semblable se déroule dans le plus célèbre quartier d'Ottawa. Le district de conservation du patrimoine du village de Rockcliffe, désigné en 1998, a de charmantes rues bordées d'arbres et de grandes demeures datant surtout des années 1930. Le secteur se distingue par ses propriétés étendues entourées de terrain naturel.

Récemment, une résidence victorienne de deux étages et demi en brique, au 456, chemin Lansdowne, a été vendue. C'était la première maison quatre saisons construite sur le lac privé McKay, et une des 20 premières maisons du village de Rockcliffe. Immédiatement après la vente, une demande d'autorisation de démolir a été introduite. Le nouveau propriétaire veut remplacer la maison de 3 400 pi² et cinq chambres à coucher par une nouvelle, de 8 000 pi².

L'étude sur le district de conservation du patrimoine du village de Rockcliffe contient des lignes directrices destinées à protéger et mettre en valeur les éléments du village qui contribuent à son caractère patrimonial. Les lignes directrices indiquent clairement qu'elles ne sont pas prescriptives, visant plutôt l'application des idéaux de conception qui ont orienté l'évolution historique de l'ancien village.

Dans le cas du 456, chemin Lansdowne, leur interprétation a suscité un vaste débat quant à savoir si l'ancienne maison répond ou non aux critères des lignes directrices en matière d'importance historique et architecturale. Pourtant, elle figure sur la liste de référence des maisons les plus importantes du village. En fin de compte, le comité local du patrimoine a recommandé de refuser la démolition et le conseil municipal a retenu son avis. Il reste à voir si le propriétaire contestera la décision auprès de la CAMO ou envisagera un nouveau projet qui intégrerait la maison existante.

L'ombre des tours en hauteur

La construction de tours de condominiums massives, soit dans un quartier ou à proximité, jette de l'ombre sur les quartiers historiques.

Les défenseurs du district de la conservation du patrimoine Port Dalhousie, un joli village du 19e siècle en bordure de canal, en Ontario, contestent un projet de tour dont ils soutiennent qu'elle est complètement disproportionnée par rapport au patrimoine unique du village (et de ses bâtiments de faible hauteur) – sans compter ses répercussions sur la capacité limitée du village en matière de circulation et de stationnement.

Ken Mackenzie, président de la section de St. Catharines de l'Architectural Conservancy of Ontario, explique que « après des années d'efforts déployés par des bénévoles et des employés municipaux pour obtenir la désignation de DCP, le conseil municipal précédent a approuvé le projet par une faible majorité. Le conseil élu par la suite a retiré son appui, mais le promoteur a porté l'affaire devant la CAMO. » Des membres de la communauté cherchent à recueillir jusqu'à 300 000 \$ pour les frais juridiques.

Entre-temps, du point de vue des promoteurs, les coûts grimpent tandis que leurs projets sont retardés. Dans de nombreux cas, les relations entre les élus, les résidents et les promoteurs deviennent tellement conflictuelles et leurs prises de position sont si enracinées qu'il est impossible de trouver des compromis pratiques.

Les districts historiques sont victimes de leur propre succès

Les quartiers résidentiels historiques deviennent des lieux de vie très désirables. De plus en plus, les gens recherchent des façons d'échapper aux navettes quotidiennes longues et pénibles. C'est ainsi que les élégants quartiers urbains bien préservés ont la cote. Cependant, nombreux sont ceux qui veulent s'y établir en imposant leur préférence pour des habitations de type banlieue, ce qui signifie souvent de vastes demeures dotées de toutes les commodités et de garages multiples.

Pour les propriétaires, les architectes et les planificateurs, le défi à relever consiste à permettre l'expansion sans sacrifier les traits patrimoniaux caractéristiques des bâtiments et des quartiers historiques.

Dans la ville de Victoria, l'ensemble de la vieille ville historique est désigné secteur de conservation du patrimoine. Selon Rick Goodacre, directeur général de Heritage BC, chaque bâtiment est traité comme s'il était désigné.

« Victoria a un programme de conservation active appuyé par les autorités politiques, dit-il. La ville a une solide culture de la conservation. »

M. Lazear croit que les gens – pas seulement à Ottawa mais partout au Canada – doivent comprendre que si la désignation comme DCP peut être un outil très efficace de planification du patrimoine, elle peut être confrontée à des contestations. Même si un conseil municipal peut adopter des lignes directrices pour un DCP, « il doit parfois composer avec d'autres politiques municipales, comme le plan officiel ou les règlements de zonage, qui sont en conflit avec les objectifs du DCP ».

M. Goodacre ne comprend que trop bien le problème : « Même à Victoria où il y a un consensus sur la valeur de la vieille ville historique, y compris parmi les milieux des affaires et du tourisme, nous sommes face à une pression inédite du développement. Nous voyons régulièrement des propositions de tours de 20 ou 24 étages. »

Le milieu du patrimoine de la Colombie-Britannique, dit-il, reconnaît que « la préservation du patrimoine n'est pas seulement question de protéger un bâtiment à la fois, mais des quartiers, districts, secteurs et paysages urbains dans leur ensemble. Cependant, la véritable difficulté maintenant est d'assurer le succès des secteurs de conservation du patrimoine. »

M. Goodacre ajoute que les propriétés individuelles sont désignées uniquement avec l'autorisation du propriétaire. Le problème qui survient lorsqu'on désigne l'ensemble d'un secteur de conservation du patrimoine est que « de nombreuses personnes peuvent être touchées alors qu'elles n'ont pas véritablement pensé aux conséquences. Elles peuvent comprendre seulement plus tard qu'il y aura des obstacles lorsqu'ils voudront apporter des modifications à leur propriété. »

Sensibiliser le public peut être un élément de solution. Certaines collectivités ontariennes ont créé une trousse de la préservation qui est remise à tous les propriétaires déjà établis au sein d'un DCP et aux nouveaux propriétaires lorsqu'ils y emménagent. La documentation rappelle les objectifs de la désignation, résume les lignes directrices en matière de conception et explique la différence entre transformations majeures et mineures.

Stratégies préventives

« Nous avons suffisamment d'outils en vertu de la Loi sur le patrimoine de l'Ontario, des règlements de zonage, de la Loi sur l'aménagement du territoire, affirme M. Lazear. Nous n'avons pas besoin d'outils ou de lois supplémentaires à Ottawa. »

« Nous avons plutôt besoin de bons promoteurs qui ne seront pas motivés exclusivement par les bénéfices, et qui apprécient la beauté des projets plutôt que de vouloir simplement construire plus haut ou plus gros », ajoute-t-il. Les secteurs historiques ne devraient pas être à l'abri de l'aménagement intercalaire et de l'intensification. Les bâtiments et quartiers patrimoniaux ont besoin d'un investissement financier constant dans le renouvellement, ce qui exige une réutilisation adaptée et de nouvelles constructions compatibles. Des structures historiques sous-utilisées et des terrains vacants sont souvent disponibles en vue d'un nouvel investissement et d'une réhabilitation.

Les démolitions peuvent être évitées en encourageant les propriétaires et les architectes à concevoir des ajouts qui protègent et rehaussent le caractère patrimonial d'un bâtiment existant.

Les municipalités peuvent aussi envisager d'offrir une aide financière ou des incitatifs fiscaux pour encourager et aider les propriétaires de biens patrimoniaux, reconnaissant l'intérêt de la collectivité dans la préservation de son patrimoine.

La protection des DCP peut être améliorée grâce à « une gestion cohérente de la part de l'hôtel de ville et la vigilance de la collectivité », dit M. Lazear. « Il y a toujours une menace quelque part; nous ne pouvons jamais devenir complaisants. Nous devons souligner les bons exemples d'aménagement intercalaire respectueux et célébrer les bons projets. Un programme municipal de prix d'excellence reconnaissant les bons concepteurs et promoteurs est un incitatif important. »

Outils municipaux appuyant une saine pratique de préservation

- Études d'impact sur le patrimoine
- Contrôle du plan d'aménagement du secteur
- Règlements de préservation des arbres
- Accords de mise en valeur de lotissements
- Ententes de servitude protectrice du patrimoine
- Plans de gestion des parcs et des grands couloirs
- Programmes de zones d'améliorations communautaires

- Planification culturelle municipale
- Plans directeurs du patrimoine culturel
- Transferts de densité
- Évaluations environnementales
- Contrôle de la signalisation
- Programme de prix architecturaux