



Consultation sur le Cadre de révision des hauteurs et densités – Centre-ville

Mémoire présenté devant la commission de
l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM)
le 30 novembre 2011

Table des matières

- 1. Présentation de l'organisme**
- 2. Intérêt d'Héritage Montréal pour l'objet de la consultation**
- 3. Commentaires généraux**
- 4. Commentaires spécifiques**
 - a. Sur la hiérarchisation des vues d'intérêt Ville-Montagne
 - b. Sur la question des droits acquis
 - c. Sur les propositions relatives à certains secteurs
 - i. Secteur Ouest et Square Mile
 - ii. Secteur Sud et emprise de l'autoroute Bonaventure
 - iii. Secteur Est et abords du Vieux Montréal
 - d. Sur la prise en compte du patrimoine et du paysage urbains
 - e. Sur la mise en œuvre d'un cadre révisé de hauteurs et densités

Annexe A

PROJET DE MÉMOIRE D'HÉRITAGE MONTRÉAL

Transmis le 25 novembre en vue d'une présentation le 30 novembre - Version finale d'ici le 6 décembre.

Recommandation concernant le paysage urbain historique tel qu'adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à Paris, le 5 novembre 2011

2. Présentation de l'organisme

Héritage Montréal est un organisme indépendant non-partisan créé pour « *Promouvoir et encourager la protection de l'héritage historique, architectural, naturel et culturel des collectivités de la province de Québec* » (Lettres patentes, 15 octobre 1975). À partir de cet objectif fondateur, de notre expérience, de nos réflexions et des références nationales ou internationales (*Déclaration québécoise du patrimoine*, lois québécoises, chartes de l'ICOMOS, conventions de l'UNESCO), Héritage Montréal s'est donné une définition inclusive du patrimoine dans une perspective de territoire, d'aménagement et d'un concept d'écosystème urbain qui comprend l'activité humaine:

- le construit (immeubles, aménagements paysagers, ouvrages d'art);
- le paysage (vues, cadastre, caractère des ensembles, parcours);
- le mémoriel (commémoration, usages, toponymie);
- l'archéologique (traces enfouies ou exposées, vestiges);
- le naturel (géologie, relief, plans et cours d'eau, bois, habitats).

L'Assemblée générale d'Héritage Montréal a également adopté les 5 principes suivants qui nous servent à évaluer les projets de politiques, de programmes ou d'aménagement dans une perspective d'excellence de développement :

- i. **Recevabilité et pertinence du projet**
- ii. **Prise en compte du contexte urbain et du patrimoine**
- iii. **Exemplarité et crédibilité du processus**
- iv. **Innovation démontrée dans le projet**

v. Durabilité et apport du projet au patrimoine dans 25 ans

Ce mémoire a été préparé sous l'égide du Comité Patrimoine et Aménagement (COPA) d'Héritage Montréal en considérant les principes, travaux, positions et propositions de l'organisme exprimées notamment à l'occasion de présentations faites lors des consultations menées par l'Office de consultation publique de Montréal.

3. Intérêt d'Héritage Montréal pour l'objet de la consultation

Héritage Montréal s'intéresse à la présente consultation du fait de sa préoccupation permanente pour la protection, la mise en valeur et l'enrichissement du patrimoine urbain.

Notre intérêt porte à la fois sur l'adoption et l'application d'orientations et de règles pertinentes en matière d'urbanisme, notamment dans le centre-ville et les quartiers du cœur de la métropole, et sur le modèle et les règles de gouvernance qui en permettent la mise en œuvre avec cohérence et transparence, dans l'intérêt collectif et le respect des identités locales.

Plus particulièrement, Héritage Montréal s'est aussi intéressé et est intervenu au cours des 30 dernières années sur plusieurs dossiers affectés par la présente proposition de révision du Plan d'urbanisme dont :

- La protection de l'échelle, du patrimoine bâti et du caractère ainsi que la revitalisation de la rue Sherbrooke, du secteur Bishop-Crescent et du boulevard Saint-Laurent aux abords du Monument National;
- La conservation et la réhabilitation des maisons La Fontaine (rue Overdale) et Redpath (avenue du Musée);
- La protection et la mise en valeur du mont Royal et de sa silhouette, du Vieux Montréal et d'autres bâtiments, ensembles ou sites emblématiques du centre-ville dont la rue Saint-Denis, les églises Saint-Pierre-Apôtre et St. James United, la basilique Saint-Patrick, la cathédrale Christ Church, la gare Windsor ou la pinte de lait de la Guaranteed Pure Milk, et de leur présence dans le paysage urbain;
- La protection et la mise en valeur du patrimoine bâti et mémoriel, de la trame urbaine et des panoramas et des vues dans le cadre des projets de réaménagement et de développement du secteur sud du cœur de la métropole (faubourg des Récollets, Griffintown, secteur du Silo 5 et

PROJET DE MÉMOIRE D'HÉRITAGE MONTRÉAL

Transmis le 25 novembre en vue d'une présentation le 30 novembre - Version finale d'ici le 6 décembre.

de la pointe du Moulin, coulée et perspective de l'autoroute Bonaventure, rue et bassin Peel).

4. Commentaires généraux

De manière générale, Héritage Montréal reçoit avec intérêt la proposition soumise à la consultation publique notamment en termes de la série de réductions des hauteurs permises par le Plan d'urbanisme qu'elle avance. Nous y voyons un effort valable pour mener des réflexions en amont sur les orientations et les règles d'urbanisme plutôt que de procéder par des modifications à la pièce qui confortent malheureusement le sentiment d'une politique d'aménagement fondée sur l'habitude de la dérogation, souvent au dépens de la réalisation d'orientations convenues avec la population et enchâssées dans le pacte social que constitue le Plan d'urbanisme.

Toutefois, nous nous préoccupons du caractère très technique de cette proposition, incarné notamment dans la présentation de vues aériennes dans le document. De plus, cette proposition semble être issue de et portant principalement sur l'arrondissement de Ville-Marie bien que le document réfère à la définition du centre-ville selon le Conseil d'agglomération. Le lien entre cette proposition et l'administration du Plan d'urbanisme par la Ville de Montréal, notamment sa mise à jour obligatoire attendue depuis 2009, ne nous semble pas clair non plus que sa relation avec les termes du Plan d'urbanisme pour les arrondissements contigus de Ville-Marie – Sud-Ouest et Le Plateau-Mont-Royal. On voudrait comprendre comment une telle proposition contribuera non pas à accentuer des fractures résultant de visions locales ou ponctuelles de développement mais bien à réaliser les objectifs du Plan d'urbanisme et le renforcer comme principal outil de cohérence pour le développement urbain de Montréal.

Cela est particulièrement important puisqu'une éventuelle adoption de cette proposition regroupée d'une quarantaine de modifications au Plan d'urbanisme privera la population d'un accès à des processus de qualité auxquels elle a actuellement droit sous forme de consultations de l'OCPM et qui permette un examen utile sur la qualité des projets d'un point de vue public.

Héritage Montréal considère insuffisant et inadéquat dans le contexte du centre-ville de Montréal, le mécanisme actuel des

PROJET DE MÉMOIRE D'HÉRITAGE MONTRÉAL

Transmis le 25 novembre en vue d'une présentation le 30 novembre - Version finale d'ici le 6 décembre.

assemblées publiques de consultation selon les termes de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme dont nous nous inquiétons. Nous croyons nécessaire que les projets majeurs, nonobstant les modifications proposées dans le Cadre de révision des hauteurs et densités au centre-ville, devraient être l'objet d'un exercice d'information et de commentaires sous l'égide de l'Office de consultation publique. Enfin, Héritage Montréal estime aussi nécessaire de préciser considérablement les critères actuellement très généraux, voire flous qui sous-tendent la préparation de projets particuliers.

5. Commentaires spécifiques

a. Sur la hiérarchisation des vues d'intérêt Ville-Montagne

Héritage Montréal prend note de la volonté de la Ville de mieux protéger les vues d'intérêt entre la montagne et le territoire du centre-ville, reconnaît l'importance des liens visuels entre l'Hôtel de ville et l'esplanade de Place des Arts et le mont Royal, en particulier la croix, qu'on propose de protéger en plus des vues axiales dans les rues menant à la montagne que nous jugeons moins menacées puisqu'elles sont inscrites dans le propre domaine public de la Ville.

Cependant, la hiérarchisation proposée qui limite à ces deux (2) seules vues diagonales l'engagement concret de la Ville de Montréal est bien en deçà de la liste de vues d'intérêt identifiée au Plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal adopté en 2009 au Conseil municipal. Ce nombre devrait être revu et considérablement augmenté pour inclure, par exemple, la protection véritable des liens visuels entre l'île Sainte-Hélène, la Pointe du Moulin, le bassin Peel ou le secteur des écluses Saint-Gabriel et la silhouette du mont Royal. Cette protection doit être véritable et donc, différer des outils et pratiques actuellement en vigueur qui n'offrent en réalité qu'une forme de révision architecturale des éventuelles obstructions plutôt que des règles qui les préviendraient.

En général, Héritage Montréal constate à quel point la présence dans le paysage du centre-ville des repères extraordinaires que constituent le mont Royal et le fleuve Saint-Laurent a diminué au fil des ans et des projets immobiliers, en particulier des projets issus du secteur public comme le CHUM. Il est de plus en plus urgent d'intervenir en mettant en question la recevabilité même des projets pour prévenir la « disparition » du mont Royal de l'identitaire Montréalais et la création d'une muraille qui empêcherait de voir le fleuve dans sa continuité depuis les principaux lieux d'observation publics sur la montagne, notamment le belvédère Kondiaronk ou l'axe du chemin de la Côte-des-Neiges vers le sud.

Enfin, nous demandons que la définition des liens visuels à protéger repose sur l'identification d'un point de vue d'origine situé sur le domaine public et accessible en permanence au public. À cet effet, le lien visuel Hôtel de ville – mont Royal devrait trouver sa source à la place Vauquelin qui est un lieu véritablement public plutôt qu'à la terrasse protocolaire de la mairie dont l'accès est naturellement beaucoup plus restreint.

b. Sur la question des droits acquis

Héritage Montréal comprend que plusieurs des propositions de maintien ou de modification des paramètres du Plan d'urbanisme repose sur la préoccupation de l'administration pour la saine gestion des droits acquis de certains immeubles dont la réalisation aujourd'hui, souvent en rupture de l'échelle des quartiers ou secteurs où ils ont été construits dans les années 1960 ou 1970, serait irrecevable et rejetée d'emblée par la société comme par les règles dont Montréal s'est doté justement aux fins de prévenir que de telles erreurs urbanistiques se répètent.

Par ailleurs, nous comprenons que la Ville de Montréal dispose d'outils réglementaires – par exemple, la possibilité de traiter ces cas particuliers par un règlement sur les situations dérogatoires protégées par droits acquis – que nous l'invitons fortement à employer. Cela nous semble plus pertinent que de modifier le Plan d'urbanisme par des propositions difficilement recevables comme celle de rehausser de 25m à 65m la limite de hauteur rue Sherbrooke dans le secteur du Musée des beaux-arts.

c. Sur les propositions relatives à certains secteurs

i. Secteur Ouest et Square Mile

Héritage Montréal se réjouit de la proposition de réduire de 25m à 16m la hauteur sur le flanc sud de la montagne qui conserve un important patrimoine du quartier anciennement appelé *Square Mile* ou Mille carré doré. Nous appuyons vivement cette proposition

qui reflète plus adéquatement la qualité et l'échelle de cet ensemble patrimonial qu'Héritage Montréal avait demandé à la Ville de désigner site du patrimoine en 1987. Cela préviendra des confusions regrettables comme celle qui a suscité beaucoup de frustration dans la population comme de notre part ou chez les promoteurs dans le dossier de la maison Redpath.

D'autre part, les propositions suivantes de modification des hauteurs nous apparaissent moins recevables voire injustifiées :

- Rehaussement de 25m à 65m pour la façade sud de la rue Sherbrooke dans le secteur du Musée des beaux-arts auquel nous nous objectons;
- Rehaussement de 44m à 65m pour les terrains derrière la maison Mount Stephen qui risque d'amener un écrasement supplémentaire de cet édifice patrimonial classé qui devra être complété de règles d'insertion cohérente avec le principe de protection des abords;
- Le rehaussement de 25m à 80m d'une zone entre le square Dorchester et la rue Drummond qui ne semble pas tenir compte des démarches en cours pour constituer un site du patrimoine avec l'ancien square Dominion et ses abords dont une partie de cette zone;
- Le rehaussement de 25m à 120m d'une zone de part et d'autre de la rue Mackay dont l'impact sur l'axe visuel d'intérêt reliant le jardin du Centre canadien d'architecture, le clocher des Sœurs Grises, l'édifice Sun Life et la Place Ville-Marie, doit être évalué préalablement.

ii. Secteur Sud et emprise de l'autoroute Bonaventure

Héritage Montréal juge la réalisation d'un projet immobilier en hauteur dans l'emprise de l'autoroute Bonaventure incompatible avec la promesse d'une entrée de ville comme celle d'une revitalisation des

quartiers voisins. Nous avons exprimé notre objection dans notre mémoire présenté le 19 janvier 2010 à la consultation publique de l'OCPM sur le projet Quartier Bonaventure et la maintenons devant la proposition de rehausser de 60m à 80m la hauteur permise pour ce secteur.

Par ailleurs, il y aurait lieu d'assujettir le rehaussement proposé de 120m à 210m pour la partie Est de l'îlot du siège de l'OACI au maintien de l'échelle et de la convivialité du square Victoria et la qualité du parcours reliant le Vieux Port et la rue Sainte-Catherine par la rue McGill les trois squares – Victoria, Beaver Hall/ Frère André et Philips e- et le dénivelé de la côte du Beaver Hall. Cette évaluation qui devrait comprendre un avis du Conseil du patrimoine, devrait tenir compte de l'effet cumulatif de telles constructions en hauteur dont la tour Altoria qui a été autorisée, apparemment en conformité avec la réglementation d'urbanisme mais sans préoccupation évidente pour l'intérêt patrimonial du lien visuel hautement significatif entre la basilique Saint-Patrick et le square Victoria qui exprime la reconnaissance d'un certain droit de cité à la communauté irlandaise au début du 19^e siècle (Héritage Montréal était d'ailleurs intervenu auprès des autorités montréalaises et québécoises à ce sujet.)

iii. Secteur Est et abords du Vieux Montréal

Héritage Montréal reconnaît l'intérêt des réductions de hauteurs proposées pour mieux encadrer et valoriser des espaces publics comme la récente Place des Festivals. Toutefois, nous restons perplexes devant le maintien d'une hauteur de 65m pour la majeure partie de cette même place qui nous semble contraire au principe même d'aménagement d'un tel lieu.

Le rehaussement de 44m et 60m à 80m des zones sises de part et d'autre du boulevard Saint-Laurent entre le Vieux Montréal et le Quartier chinois nous préoccupe. D'une part, son impact sur le paysage urbain devrait être évalué de manière détaillée à l'aide de simulations réalistes au niveau du sol et d'avis du Conseil du

patrimoine de Montréal, en tenant compte de la fermeture visuelle qu'imposera déjà au secteur la construction du CHUM et de son Centre de recherche, rue Saint-Denis. Aux abords de l'arrondissement historique du Vieux Montréal, cette section de l'emprise de l'autoroute Ville-Marie devrait être marquée par une réponse du bâti à la topographie marquée au Sud par le coteau Saint-Louis / champ de Mars et au Nord par la terrasse Dorchester du faubourg Saint-Laurent. Nous nous objectons aussi à l'utilisation du Palais de justice comme référence pour établir les hauteurs permises dans le secteur, ce dernier bâtiment étant un élément de l'ensemble civique longeant la rue Notre-Dame et encadrant le Champ de Mars.

Nous exprimons la même préoccupation quant à l'impact sur le paysage urbain de la proposition de rehaussement de 16m à 45m aux têtes d'îlots sur le boulevard René-Lévesque angle Amherst. En effet, cette zone se situe dans l'intéressante perspective du boulevard vers l'Est et le pont Jacques-Cartier avec le bénéfice du remarquable alignement des clochers des églises Saint-Pierre Apôtre et Sainte-Brigide de Kildare qui mérite d'être reconnu et préservé. Encore là, une consultation du Conseil du patrimoine de Montréal serait de mise considérant le statut dont dispose Saint-Pierre Apôtre en vertu de la Loi sur les biens culturels.

d. Sur la prise en compte du patrimoine et du paysage urbains

Héritage Montréal partage avec les autorités montréalaises le souhait de contribuer à l'amélioration de l'environnement urbain, notamment la réparation du tissu urbain hérité de la période formatrice du centre-ville comme quartier résidentiel de l'ère victorienne – en particulier, le secteur du New Town – mais passablement endommagé par les démolitions, les constructions hors d'échelle ou la création d'un vaste territoire consacré au stationnement à ciel ouvert.

Nous apprécions ainsi cette ambition de la proposition de Cadre de révision des hauteurs et densités mais nous nous préoccupons des pressions que plusieurs propositions

PROJET DE MÉMOIRE D'HÉRITAGE MONTRÉAL

Transmis le 25 novembre en vue d'une présentation le 30 novembre - Version finale d'ici le 6 décembre.

d'augmentation des hauteurs mais aussi des densités pourraient provoquer sur la trame urbaine originale et les ensembles patrimoniaux subsistant de ce tissu, notamment résidentiel. Outre l'action préventive par l'application aux sites et ensembles d'intérêt patrimonial de paramètres de hauteurs et de densités déterminés à partir de l'existant comme il est proposé pour le Mile Carré, pour contrer ces pressions il faudrait davantage se servir des mécanismes de protection du patrimoine, mais aussi y ajouter des actions de valorisation des éléments distinctifs du centre-ville notamment son patrimoine, sa trame – lotissement, structure des îlots, diversité et modulation du bâti, ses repères significatifs et de manière générale, son paysage urbain dans son identité diurne et aussi nocturne.

La référence dans la proposition à la double silhouette de Montréal emprunté aux travaux préparatoires au Plan d'urbanisme adopté en 1992 est intéressante mais, en 2011, elle ne suffit plus pour illustrer la diversité des caractéristiques et des qualités que l'on apprécie davantage dans ce paysage urbain. Par exemple, l'impact des nouveaux volumes bâtis et leur éclairage sur le paysage nocturne et ses repères symboliques comme la croix du Mont-Royal n'est pas exprimé par ce simple diagramme et la banalisation du paysage nocturne, oubliée dans cet exercice. Il y manque aussi une appréciation dynamique de l'espace et du paysage urbain dans les parcours et des promenades d'intérêt plutôt que des points d'observation fixes, sillonnant le centre-ville et le reliant aux quartiers environnants; par exemple, le boulevard Saint-Laurent ou les rues Sainte-Catherine, De La Gauchetière, McGill / Beaver Hall, Wellington ou Peel, cette dernière étant l'une des rares à relier l'eau à la montagne en passant par le lien emblématique de l'ancien square Dominion, aujourd'hui le square Dorchester et la place du Canada.

Dans cet esprit, Héritage Montréal rappelle que la question du paysage urbain a connu des avancées importantes à Montréal dans le cadre du premier Plan d'urbanisme de 1992 dont la préoccupation pour la forme urbaine inspira d'autres métropoles dont Sydney en Australie qui l'a adopté comme modèle pour préparer son propre Plan d'urbanisme. Nous

prenons aussi note des travaux actuels menés par les organisations internationales comme l'ICOMOS et l'UNESCO sur le thème du paysage urbain comme élément du patrimoine identitaire des métropoles et incluons en annexe à titre informatif le texte de la *Recommandation concernant le paysage urbain historique* adopté au début ce 5 novembre à Paris par la Conférence générale de l'UNESCO. Compte tenu de la reconnaissance de Montréal du titre prestigieux de « Ville UNESCO de design », il nous semble pertinent de recommander que la Ville de Montréal poursuive une réflexion sur la question du patrimoine et du paysage urbains en prévision de la mise à jour véritable de son Plan d'urbanisme attendue depuis 2009 et que cet exercice tienne compte des réflexions internationales sur la question.

e. Sur la mise en œuvre d'un cadre révisé de hauteurs et densités

Comme mentionné précédemment, Héritage Montréal trouve généralement intéressante la démarche d'ajustement proposée par la Ville mais se préoccupe que cette modification en vrac du Plan d'urbanisme ne soustraie des cas importants à l'attention du public par la voie de l'OCPM. Nous sommes également soucieux des conséquences de certaines tendances de développement du centre-ville sur l'application de politiques de la Ville de Montréal, par exemple en matière de logement ou de développement culturel à long terme avec la vive concurrence pour les espaces qui semble avoir court.

En conséquence et en prévision de la véritable révision du Plan d'urbanisme attendue puisqu'elle est exigée par la loi, Héritage Montréal souhaite qu'un engagement soit pris pour exposer tout projet d'une certaine envergure en termes de volume, d'intensité d'usage et d'impact sur le patrimoine et le paysage urbain aux commentaires de la population par des activités sous la supervision de l'OCPM. D'autre part, nous souhaitons qu'un mécanisme conjoint de la Ville de Montréal, de l'arrondissement de Ville-Marie et d'organisations civiles en matière de développement urbain soit créé pour

PROJET DE MÉMOIRE D'HÉRITAGE MONTRÉAL

Transmis le 25 novembre en vue d'une présentation le 30 novembre - Version finale d'ici le 6 décembre.

accompagner la mise en œuvre du cadre révisé de hauteurs et densités pour le centre-ville.

Sur la base des principes de développement urbain exprimés au début de ce mémoire et en encourageant la prise en compte des travaux menés par la communauté internationale sur la gestion et la mise en valeur du patrimoine et du paysage urbains, Héritage Montréal est disposé à contribuer à un tel mécanisme en autant qu'il soit efficace et crédible.

Annexe A.

Recommandation concernant le paysage urbain historique tel qu'adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à Paris, le 5 novembre 2011

PRÉAMBULE

Considérant que les territoires urbains historiques comptent parmi les manifestations les plus abondantes et les plus diversifiées de notre patrimoine culturel commun, créés par des générations, et qu'ils constituent un témoignage essentiel des entreprises et des aspirations de l'humanité à travers l'espace et le temps,

Considérant également que le patrimoine urbain est, pour l'humanité, un atout social, culturel et économique, défini par une stratification historique de valeurs qui ont été produites par la succession de cultures existantes et une accumulation de traditions et d'expériences, reconnues comme telles dans leur diversité,

Considérant en outre que l'urbanisation se développe à une échelle sans précédent dans l'histoire de l'humanité, et que, partout dans le monde, cela engendre des changements socioéconomiques et une croissance qui devraient être mis à profit aux niveaux local, national, régional et international,

Reconnaissant la nature dynamique des villes vivantes,

Notant toutefois qu'un développement rapide et souvent non maîtrisé transforme les territoires urbains et leur environnement, ce qui est susceptible d'entraîner une fragmentation et une détérioration du patrimoine urbain avec des répercussions profondes sur les valeurs des communautés à travers le monde entier,

Considérant, en conséquence, qu'afin de soutenir la protection du patrimoine naturel et culturel, il convient de mettre l'accent sur l'intégration des stratégies de conservation, de gestion et d'aménagement des territoires urbains historiques dans les processus de développement local et d'urbanisme, tels que l'architecture contemporaine et le développement d'infrastructures, pour lesquels l'application d'une approche fondée sur le paysage participerait au maintien de l'identité urbaine,

Considérant que le principe du développement durable prévoit la sauvegarde des ressources existantes, la protection active du patrimoine urbain et sa gestion durable est une condition *sine qua non* de ce développement,

PROJET DE MÉMOIRE D'HÉRITAGE MONTRÉAL

Transmis le 25 novembre en vue d'une présentation le 30 novembre - Version finale d'ici le 6 décembre.

Rappelant qu'un corpus de documents normatifs, à savoir des conventions, des recommandations et des chartes, existe sur la question de la conservation des territoires historiques¹, et qui reste pertinent,

Notant cependant que du fait de changements démographiques, de la libéralisation des échanges mondiaux et de la décentralisation, ainsi que du tourisme de masse, de l'exploitation commerciale du patrimoine et des changements climatiques, les conditions ont changé et que les villes subissent les pressions du développement et sont confrontées à des problèmes inconnus lors de l'adoption de la dernière recommandation de l'UNESCO sur les ensembles historiques en 1976 (à savoir, la Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine),

Notant également que la conception de la culture et du patrimoine et la façon de les gérer ont évolué grâce à l'action combinée des initiatives locales et des réunions internationales², qui se sont révélées utiles pour orienter les politiques et les pratiques à travers le monde,

Désirant compléter et étendre l'application des normes et des principes énoncés dans ces instruments internationaux,

Étant saisie des propositions concernant le paysage urbain historique en tant qu'approche de la conservation du patrimoine urbain figurant à l'ordre du jour de la session sous le point [...],

Ayant décidé, à sa 35^e session, que cette question devrait prendre la forme d'une Recommandation aux États membres,

Adopte, [ce ... jour de ... 2011], la présente Recommandation. La Conférence générale recommande aux États membres d'adopter les cadres législatifs et institutionnels appropriés et des mesures visant à donner effet dans les territoires sous leur juridiction, aux principes et normes énoncés dans la présente Recommandation.

La Conférence générale recommande aux États membres de porter cette Recommandation à l'attention des autorités locales, nationales et régionales ainsi que des institutions, services ou organes et associations concernés par la sauvegarde, conservation, gestion et aménagement des territoires urbains historiques et de leur environnement géographique élargi.

INTRODUCTION

1. Notre époque est le témoin de la plus grande migration humaine de l'histoire : les territoires urbains abritent désormais plus de la moitié de l'humanité. Ils jouent un rôle de plus en plus important en tant que moteurs de la croissance et en tant

PROJET DE MÉMOIRE D'HÉRITAGE MONTRÉAL

Transmis le 25 novembre en vue d'une présentation le 30 novembre - Version finale d'ici le 6 décembre.

que centres d'innovation et de créativité ; ils offrent des possibilités d'emploi et d'éducation, et répondent à l'évolution des besoins et des aspirations des populations.

2. Cependant, une urbanisation rapide et mal maîtrisée pourrait entraîner un processus de fragmentation sociale et spatiale, une dégradation sévère de la qualité de l'environnement urbain et des espaces ruraux qui l'entourent. Ce phénomène peut être imputable notamment à une densité de construction excessive, à l'uniformisation et la monotonie du bâti, à la disparition de l'espace public et des équipements urbains, à l'inadaptation des infrastructures, à une pauvreté délétère, à l'isolement social et à un risque croissant de catastrophes naturelles liées au climat.

3. Le patrimoine urbain, dans ses éléments matériels et immatériels, constitue une ressource essentielle pour renforcer la qualité de vie des zones urbaines et encourager le développement économique et la cohésion sociale dans un environnement mondial en pleine mutation. L'avenir de l'humanité dépendant de la gestion et de l'aménagement efficaces des ressources, la conservation est devenue une stratégie pour parvenir à concilier croissance urbaine et qualité de vie sur des bases pérennes.

4. Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, la conservation du patrimoine urbain s'est imposée comme un volet important des politiques publiques dans le monde entier, en réponse à la nécessité de préserver les valeurs partagées et de tirer parti du legs de l'histoire. Cependant, il reste encore à passer d'une optique privilégiant les monuments à une reconnaissance plus large de l'importance des processus sociaux, culturels et économiques dans la conservation des valeurs urbaines, avec le souci d'adapter les politiques existantes et de créer de nouveaux outils pour concrétiser cette vision.

5. La présente Recommandation répond à la nécessité de mieux inscrire et intégrer les stratégies de conservation du patrimoine urbain dans le cadre des objectifs plus larges du développement durable global, de façon à appuyer les initiatives publiques et privées visant à préserver et à renforcer la qualité de l'environnement humain. Elle propose d'appliquer une approche fondée sur le paysage pour identifier, conserver, gérer et aménager les territoires historiques dans leur cadre urbain plus large, prenant en considération l'interdépendance de leurs formes physiques, leur organisation et leurs liaisons spatiales, leurs caractéristiques et leur environnement naturels ainsi que les valeurs sociales, culturelles et économiques qu'ils incarnent.

6. Une telle approche tient compte des impératifs qui guident les politiques, la gouvernance et la gestion associant les différentes parties prenantes – les acteurs publics et privés intervenant à l'échelon local, national, régional et international – dans le processus de développement urbain.

*PROJET / Mémoire d'Héritage Montréal sur le cadre de révision des hauteurs et densités –
Centre-ville*

présenté à l'Office de consultation publique de Montréal, le 30 novembre 2011 – p. 19

7. La présente Recommandation se fonde sur les quatre recommandations préalables de l'UNESCO relatives à la préservation du patrimoine, reconnaissant ainsi l'importance et la validité des notions et des principes qu'elles énoncent pour l'histoire et la pratique de la conservation. Elle s'appuie aussi sur les conventions et les chartes modernes, qui traitent des multiples dimensions du patrimoine culturel et naturel et constituent les fondements de la présente Recommandation.

I. DÉFINITION

8. Le Paysage urbain historique est le territoire urbain compris comme le résultat d'une stratification historique de valeurs et d'attributs culturels et naturels, dépassant les notions de « centre historique » ou d'« ensemble » historique pour inclure le contexte urbain plus large ainsi que son environnement géographique.

9. Ce contexte plus large comprend notamment, la topographie, la géomorphologie, l'hydrologie et les caractéristiques naturelles du site, son environnement bâti, tant historique que contemporain, ses infrastructures de surface et souterraines, ses espaces verts et ses jardins, l'occupation des sols et l'organisation de l'espace, les perceptions et les relations visuelles, ainsi que tous les autres éléments constitutifs de la structure urbaine. Il englobe également les pratiques et les valeurs sociales et culturelles, les processus économiques et les dimensions immatérielles du patrimoine en tant que vecteur de diversité et d'identité.

10. Cette définition constitue la base d'une approche globale et intégrée pour l'identification, l'évaluation, la conservation, la gestion et l'aménagement des paysages urbains historiques dans le cadre de leur développement durable.

11. L'approche fondée sur le paysage urbain historique vise à préserver la qualité de l'environnement humain, à renforcer la productivité et l'utilisation durable des espaces urbains tout en reconnaissant leur caractère dynamique et à favoriser la mixité sociale et fonctionnelle. Elle intègre les objectifs de conservation du patrimoine urbain et ceux du développement socioéconomique. Elle repose sur une relation équilibrée et durable entre l'environnement urbain et le cadre naturel, et entre les besoins des générations présentes et futures et l'héritage du passé.

12. L'approche fondée sur le paysage urbain historique considère la créativité et la diversité culturelle comme des atouts essentiels pour le développement humain, social et économique et offre des outils pour gérer les transformations physiques et sociales et garantir des interventions contemporaines qui s'intègrent

harmonieusement au patrimoine dans un environnement historique en tenant compte des contextes régionaux.

13. L'approche fondée sur le paysage urbain historique s'inspire des traditions et des perceptions des populations locales et promeut le respect de leurs valeurs, comme de celles des communautés nationales et internationales.

II. ENJEUX ET OPPORTUNITÉS POUR LE PAYSAGE URBAIN HISTORIQUE

14. Les recommandations existantes de l'UNESCO reconnaissent l'importance du rôle que revêtent les territoires historiques dans les sociétés modernes. Elles identifient également un certain nombre de menaces spécifiques qui font obstacle à la conservation de ces territoires historiques et définissent des principes généraux, des orientations et des lignes directrices afin de répondre à tels défis.

15. L'approche fondée sur le paysage urbain historique reflète l'évolution considérable qu'ont connue la théorie et la pratique de la conservation du patrimoine urbain au cours des dernières décennies, permettant aux décideurs et aux gestionnaires d'aborder de façon plus efficace les nouveaux défis et opportunités. Cette approche soutient les populations dans leur effort de développement et d'adaptation, tout en préservant les caractéristiques et les valeurs liées à leur histoire, à la mémoire collective et à leur environnement.

16. Ces dernières décennies, en raison de l'augmentation brutale de la population urbaine à l'échelle mondiale, de l'amplitude et de la rapidité du développement ainsi que de l'évolution économique, les implantations urbaines et leurs territoires historiques sont devenus des pôles et des moteurs de la croissance économique dans de nombreuses régions du monde et ont assumé un nouveau rôle dans la vie culturelle et sociale. Mais, par conséquent, elles ont également été soumises à toute une série de pressions nouvelles, parmi lesquelles :

L'urbanisation et la mondialisation

17. La croissance urbaine transforme l'essence même de nombreux territoires urbains historiques. Les évolutions mondiales ont un impact profond sur les territoires urbains et leur environnement et les valeurs qui leur sont associées par des populations qui s'y rattachent, ainsi que sur les perceptions et la réalité de leurs habitants et des usagers. L'urbanisation est porteuse de possibilités économiques, sociales et culturelles susceptibles d'améliorer la qualité de vie et les composantes traditionnelles du territoire urbain ; en revanche, des changements non maîtrisés dans la croissance et la densification urbaine constituent aussi une menace pour la signification du lieu, l'intégrité du tissu urbain et l'identité des populations. Certains territoires historiques urbains perdent parfois leurs fonctions et leurs rôles traditionnels et voient leur population

décroître. L'approche fondée sur le paysage urbain historique peut aider à la gestion et à l'atténuation de ces phénomènes.

Développement

18. Plusieurs aspects de l'économie offrent des perspectives permettant d'atténuer la pauvreté urbaine et de favoriser le développement social et humain. L'accès facilité à des innovations telles que les technologies de l'information et les méthodes de planification, de conception et de construction durables peut contribuer à l'amélioration des territoires urbains, ainsi que de la qualité de la vie. Quand gérées de façon adéquate à travers l'approche fondée sur le paysage urbain historique, les nouvelles fonctions, notamment dans les secteurs des services et du tourisme, sont autant d'initiatives économiques qui peuvent contribuer au bien-être des populations et à la conservation des territoires historiques urbains et de son patrimoine culturel, tout en veillant au maintien de la diversité économique, de la mixité sociale et de la fonction résidentielle. L'incapacité à tirer parti de ces opportunités engendre des villes non durables et non viables, tandis que leur exploitation inadéquate conjuguée à un développement mal maîtrisé conduit à la destruction du patrimoine et des pertes irremplaçables pour les générations futures.

L'environnement

19. Les implantations humaines se sont constamment adaptées aux changements climatiques et environnementaux, notamment ceux qui résultent de catastrophes. Cependant, l'intensité et l'accélération des mutations actuelles représentent un défi considérable pour nos environnements urbains complexes. Les préoccupations environnementales, en particulier dans le domaine de la consommation de l'eau et de l'énergie, requièrent des approches et de nouveaux modèles pour la vie urbaine, fondés sur des politiques et des pratiques soucieuses d'écologie, qui visent à rendre les villes durables et à y améliorer la qualité de vie. Cependant, nombre de ces initiatives devraient intégrer le patrimoine naturel et culturel, en tant que ressources pour le développement durable.

20. Des modifications des territoires urbains historiques peuvent également résulter de catastrophes subites et de conflits armés. Elles peuvent n'être que temporaires mais avoir des effets à long terme. L'approche fondée sur le paysage urbain historique peut permettre de gérer et d'atténuer ces impacts.

III. POLITIQUES

21. Les politiques contemporaines de conservation urbaine, telles qu'exprimées dans les recommandations et chartes internationales en vigueur, ont ouvert la voie à la sauvegarde des territoires urbains historiques. Cependant, les défis actuels et à venir exigent la définition et la mise en place d'une nouvelle génération de politiques publiques, visant à identifier et protéger la stratification

PROJET DE MÉMOIRE D'HÉRITAGE MONTRÉAL

Transmis le 25 novembre en vue d'une présentation le 30 novembre - Version finale d'ici le 6 décembre.

historique et l'équilibre des valeurs culturelles et naturelles dans les environnements urbains.

22. La conservation du patrimoine urbain devrait être intégrée dans les politiques et pratiques générales d'aménagement urbain et celles se rapportant au contexte urbain élargi. Ces politiques devraient élaborer des mécanismes permettant de concilier la conservation et la durabilité à court et long termes. Une attention particulière devrait être portée à une intégration harmonieuse des interventions contemporaines au tissu urbain historique. En particulier, les responsabilités des différents acteurs sont les suivantes :

(a) Les États membres devraient intégrer les stratégies de conservation du patrimoine urbain dans leurs politiques et programmes nationaux de développement, en appliquant l'approche fondée sur le paysage urbain historique. Dans ce cadre, les autorités locales devraient préparer des plans d'aménagement urbain qui prennent en compte les valeurs du territoire, dont les valeurs paysagères et autres valeurs patrimoniales, et les caractéristiques qui en découlent.

(b) Les acteurs publics et privés devraient coopérer, entre autres dans le cadre de partenariats, afin d'appliquer de façon efficace l'approche fondée sur le paysage urbain historique.

(c) Les organisations internationales qui se préoccupent de développement durable devraient intégrer l'approche fondée sur le paysage urbain historique dans leurs stratégies, plans et opérations.

(d) Les organisations non gouvernementales nationales et internationales devraient participer à la mise au point et à la diffusion d'outils et de bonnes pratiques pour la mise en œuvre de l'approche fondée sur le paysage urbain historique.

23. Les pouvoirs publics à tous les échelons, local, fédéral/national, régional, conscients de leurs responsabilités, devraient contribuer à la définition, à la conception, à la mise en place et à l'évaluation des politiques de conservation du patrimoine urbain. Ces politiques devraient être fondées sur une large concertation entre tous les acteurs du territoire et coordonnées tant au niveau institutionnel qu'au niveau sectoriel.

IV. OUTILS

24. L'approche fondée sur le paysage urbain historique implique la mise en œuvre d'une gamme d'outils interdisciplinaires, aussi bien traditionnels qu'innovants, adaptés aux contextes locaux. Certains de ces outils, qui doivent encore être conçus via un processus impliquant les différentes parties prenantes, pourraient inclure :

(a) **Les outils de participation citoyenne** devraient impliquer les diverses parties prenantes et leur permettre d'identifier les valeurs essentielles dans leur territoire urbain, de formuler une vision qui reflète leur diversité, de fixer des objectifs et de se mettre d'accord sur des actions pour sauvegarder leur patrimoine et promouvoir le développement durable. De tels outils, qui constituent une partie intégrante des dynamiques de gouvernance urbaine, devraient favoriser le dialogue interculturel en prenant en compte l'histoire des populations, leurs traditions, leurs valeurs, leurs besoins et leurs aspirations, et en facilitant la médiation et la négociation entre des groupes aux intérêts divergents.

(b) **Les outils de connaissance et de planification** devraient aider à protéger l'intégrité et l'authenticité des attributs du patrimoine urbain. Ils devraient également permettre la reconnaissance de la signification et de la diversité culturelles, et faciliter le suivi et la gestion du changement afin d'améliorer la qualité de vie et de valoriser l'espace urbain. Ces outils incluraient la documentation et la cartographie des caractéristiques culturelles et naturelles. Les études d'impact patrimonial, social et environnemental devraient être utilisées pour aider à la prise de décision dans une perspective de développement durable.

(c) **Les systèmes de réglementation** devraient refléter les contextes locaux et pourraient inclure des mesures législatives et réglementaires visant à conserver et gérer les attributs matériels et immatériels du patrimoine urbain, y compris leurs valeurs sociales, environnementales et culturelles. Les systèmes traditionnels et coutumiers devraient être reconnus et renforcés, si nécessaire.

(d) **Les outils financiers** devraient viser à renforcer les capacités techniques et à appuyer un développement innovant enraciné dans la tradition et générateur de ressources. Outre les fonds publics et les financements provenant des organismes internationaux, les outils financiers devraient être employés efficacement pour promouvoir des investissements privés au niveau local. Le microcrédit et d'autres modalités de financement souples destinés à soutenir les entreprises locales ainsi que différentes formules de partenariats sont également déterminants pour que l'approche fondée sur le paysage urbain historique soit financièrement viable.

V. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS, RECHERCHE, INFORMATION ET COMMUNICATION

25. Le renforcement des capacités devrait concerner les principales parties prenantes – les populations, les décideurs, les professionnels et les gestionnaires – afin de favoriser la compréhension de l'approche centrée sur le Paysage urbain historique et sa mise en œuvre. L'efficacité de tels efforts implique une

PROJET DE MÉMOIRE D'HÉRITAGE MONTRÉAL

Transmis le 25 novembre en vue d'une présentation le 30 novembre - Version finale d'ici le 6 décembre.

coopération active entre ces différents acteurs, de façon à adapter la mise en œuvre de la présente Recommandation aux contextes régionaux et à pouvoir définir et préciser des stratégies locales et des objectifs, des cadres d'action et des mécanismes de mobilisation des ressources.

26. La recherche devrait cibler la stratification complexe des ensembles urbains afin d'identifier les valeurs qui s'y rattachent et de comprendre l'importance que leur attribuent les populations, et de permettre de les présenter de manière compréhensible aux publics. Les institutions académiques et universitaires et autres centres de recherche devraient être encouragés à développer des programmes de recherche scientifique sur des aspects de l'approche fondée sur le paysage urbain historique et à coopérer à l'échelle locale, nationale, régionale et internationale. Il est essentiel de documenter l'état des zones urbaines et leur évolution, de faciliter l'évaluation des propositions de transformation et d'améliorer les connaissances et les processus de protection, de gestion et d'aménagement.

27. Il faudrait encourager l'usage des technologies d'information et de communication pour documenter, comprendre et présenter la stratification complexe du territoire urbain et leurs éléments constitutifs. La collecte et l'analyse de ces données sont une partie importante de la connaissance des territoires urbains. Afin d'atteindre tous les segments de la population, il est particulièrement important de cibler les jeunes et tous les groupes sous-représentés afin d'encourager leur participation.

VI. COOPÉRATION INTERNATIONALE

28. Les États membres et les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales devraient faciliter la compréhension du public et son implication dans la mise en œuvre de l'approche fondée sur le paysage urbain historique en diffusant les meilleures pratiques et les enseignements tirés des différentes régions du monde, afin de renforcer le réseau de partage des connaissances et d'intensifier le développement des capacités.

29. Les États membres devraient également promouvoir la coopération internationale entre les autorités locales.

30. Les agences internationales de développement et de coopération internationale des États membres, les organisations non-gouvernementales et les fondations devraient être encouragées à développer des méthodologies prenant en compte l'approche fondée sur le paysage urbain historique et à les harmoniser avec leurs programmes et projets d'assistance relatifs aux territoires urbains.

Annexe 1 à la Recommandation révisée : Glossaire de définitions

Ensemble/Ville historique (extrait de la Recommandation de l'UNESCO de 1976)

On entend par « ensemble historique ou traditionnel » tout groupement de constructions et d'espaces y compris les sites archéologiques et paléontologiques constituant un établissement humain en milieu urbain comme en milieu rural, dont la cohésion et la valeur sont reconnues du point de vue archéologique, architectural, historique, préhistorique, esthétique ou socioculturel. Parmi ces « ensembles » qui sont d'une très grande variété, on peut distinguer notamment les sites préhistoriques, les villes historiques, les quartiers urbains anciens, les villages et hameaux ainsi que les ensembles monumentaux homogènes, étant entendu que ces derniers devront le plus souvent être conservés dans leur intégrité.

Territoire urbain historique (d'après la Charte de Washington, ICOMOS)

Les territoires urbains historiques, grands et petits, incluent les métropoles, les villes et les centres ou quartiers historiques, ainsi que leur environnement naturel et bâti. Outre leur importance en tant que documents historiques, ces territoires incarnent les valeurs propres aux cultures urbaines traditionnelles.

Patrimoine urbain (d'après le projet SUII, Union européenne)

Le patrimoine urbain comprend trois grandes catégories :

- le patrimoine monumental d'une valeur culturelle exceptionnelle ;
- les éléments du patrimoine qui, sans offrir de valeur exceptionnelle, sont présents de manière cohérente et en abondance relative ;
- les nouveaux éléments urbains à prendre en considération (par exemple) :
 - le bâti urbain ;
 - les espaces ouverts : rues, espaces publics ouverts ;
 - les infrastructures, réseaux et équipements physiques.

Conservation urbaine

La conservation urbaine ne se limite pas à la préservation de bâtiments isolés. Elle envisage l'architecture comme l'un des éléments du cadre urbain global, ce qui en fait une discipline complexe aux multiples facettes. Par définition, donc, la conservation urbaine est au cœur même de l'aménagement urbain.

Environnement bâti

L'environnement bâti désigne les ressources et infrastructures anthropiques (par opposition aux ressources naturelles) destinées à soutenir l'activité humaine, telles que les bâtiments, les routes, les parcs et autres aménagements.

PROJET DE MÉMOIRE D'HÉRITAGE MONTRÉAL

Transmis le 25 novembre en vue d'une présentation le 30 novembre - Version finale d'ici le 6 décembre.

Approche centrée sur le paysage (d'après l'UICN et le WWF)

L'approche centrée sur le paysage est un cadre permettant de prendre des décisions de conservation à l'échelle du paysage. Elle aide à se prononcer sur l'opportunité de telles ou telles interventions (construction d'une nouvelle route, plantations, etc.) et facilite la planification, la négociation et la mise en œuvre d'activités à l'échelle d'un paysage tout entier.

Paysage urbain historique

(Voir la définition au paragraphe 9.)

Contexte (extrait de la Déclaration de Xi'an, ICOMOS)

Le contexte d'une construction, d'un site ou d'un secteur patrimonial se définit comme étant l'environnement immédiat ou distant qui participe ou contribue à sa signification et à sa singularité.

Valeur culturelle (extrait de la Charte de Burra, ICOMOS Australie)

Par *valeur culturelle*, on entend valeur esthétique, historique, scientifique, sociale ou spirituelle pour les générations passées, présentes ou futures. La valeur culturelle est incarnée par le *lieu* lui-même, par sa *matière*, par son *contexte*, par son *usage*, par ses *associations*, par ses *significations*, par ses documents et par les *lieux et objets qui y sont associés*. Les lieux et les biens patrimoniaux peuvent porter une diversité de valeurs selon les individus et les groupes.

¹ En particulier, la Convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972, la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005, la Recommandation de l'UNESCO concernant la sauvegarde de la beauté et du caractère des paysages et des sites de 1962, la Recommandation de l'UNESCO concernant la préservation des biens culturels mis en péril par les travaux publics ou privés de 1968, la Recommandation de l'UNESCO concernant la protection, sur le plan national, du patrimoine culturel et naturel de 1972, la Recommandation de l'UNESCO concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine de 1976, la Charte internationale de l'ICOMOS sur la conservation et la restauration des monuments et des sites (Charte de Venise) de 1964, la Charte des jardins historiques de l'ICOMOS (Charte de Florence) de 1982, et la Charte internationale de l'ICOMOS pour la sauvegarde des villes historiques (Charte de Washington) de 1987, la Déclaration de Xi'an de l'ICOMOS de 2005, ainsi que le Mémoire de Vienne de 2005.

² En particulier, la Conférence mondiale sur les politiques culturelles, en 1982 à Mexico, la Conférence de Nara sur l'authenticité en 1994, le Sommet de la Commission mondiale de la culture et du développement en 1995, la Conférence HABITAT II à Istanbul en 1996, avec la ratification d'Action 21, la Conférence intergouvernementale de l'UNESCO sur les politiques culturelles pour le développement, à Stockholm en 1998, la Conférence Banque mondiale/UNESCO : Comprendre la place de la culture dans le développement durable – Investir dans les biens culturels et naturels en 1998, la Conférence internationale sur le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine, à Vienne en 2005, l'Assemblée générale de l'ICOMOS sur les monuments et sites dans leur milieu, à Xi'an en 2005, ainsi que l'Assemblée générale de l'ICOMOS sur l'esprit du lieu, à Québec en 2008.