

HÉRITAGE MONTRÉAL

Notes pour une présentation aux consultations de l'Office de consultation publique de Montréal sur la proposition de Charte montréalaise des droits et responsabilités

Au marché Bonsecours
5 avril 2004

TABLE DES MATIÈRES

1. **Présentation de l'organisme**
2. **Préoccupations générales de l'organisme**
 - Patrimoine
 - Aménagement
 - Consultation publique
3. **Commentaires sur la proposition de charte montréalaise**
 - a. Le patrimoine
 - b. L'espace urbain
4. **Commentaires sur la mise en œuvre de la future charte montréalaise**
 - a. L'application de la charte par les arrondissements
 - b. L'enchâssement de la charte dans la Charte de la Ville de Montréal

Annexes

1. Déclaration québécoise du patrimoine (2000)
2. Déclaration de Stockholm sur les droits de l'homme et le patrimoine (1998)
3. Extrait du rapport mondial sur la culture et le développement (1996)

1. PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

Héritage Montréal est un organisme indépendant, fondé en 1975 pour œuvrer à la promotion et la sauvegarde du patrimoine historique, architectural, naturel et culturel des communautés du Québec, en se concentrant sur la région métropolitaine. Notre action vise l'éducation et la sensibilisation des décideurs publics et privés et de la population aux enjeux de patrimoine et aux conditions de sa conservation dans le cadre d'un développement durable de notre société.

L'action de Héritage Montréal se situe dans un contexte urbain. L'espace urbain, par la relation bien particulière qu'elle établit entre les citoyens, les institutions et les autres acteurs dans un territoire beaucoup plus restreint que celui régi par les gouvernements québécois ou canadien, amène une dynamique spécifique où les droits de chaque personne physique ou morale et leurs responsabilités, s'expriment au quotidien et dans un voisinage réel plutôt que juridique.

2. PRÉOCCUPATIONS GÉNÉRALES DE L'ORGANISME

Les préoccupations fondatrices d'Héritage Montréal ont amené l'organisme à se préoccuper plus particulièrement des enjeux de patrimoine, d'aménagement et de consultation publique. D'autre part, Héritage Montréal maintient une attention particulière à la réflexion menée dans un contexte international ou dans d'autres sociétés sur ces trois enjeux, afin de pouvoir contribuer davantage à faire de Montréal un modèle dans la protection et la mise en valeur du patrimoine constitué du cadre bâti et de sites d'intérêt commémoratif, archéologique, paysage ou écologique. Les préoccupations générales de l'organisme pour ces trois enjeux peuvent s'exprimer comme suit, chacune ayant une relation particulière avec le principe et l'application pratique d'une charte montréalaise des droits et responsabilités. :

Patrimoine : À partir de ses préoccupations fondatrices et des réflexions menées depuis 1975, notamment des consultations publiques que nous avons tenues lors de notre 20^e anniversaire et des travaux récents entourant les dossiers de la protection du mont Royal ou du plan d'urbanisme, Héritage Montréal a pris pour référence une définition élargie du patrimoine. Celle-ci s'inspire des termes de la Déclaration québécoise du patrimoine (2000), adoptée par notre Assemblée générale et endossée par le Sommet de Montréal en 2002, de même que certains autres principes tels que ceux énoncés dans la Charte du mont Royal (2002). Sur la base du principe de la valeur du patrimoine comme porteur de mémoire, nous identifions cinq types de patrimoine : le **cadre bâti** dans sa diversité de formes, époques et vocations; les **lieux de mémoire** associés à des événements, des communautés, des individus ou des traditions; les **biens et sites archéologiques**; les **paysages** et les **sites d'intérêt écologique** identifiés par les sciences naturelles.

Aménagement : L'aménagement et l'urbanisme forment, sous le principe d'un développement urbain durable, les cadres généraux à l'intérieur desquels Héritage Montréal situe la problématique du patrimoine et de sa conservation. Bien qu'il s'agisse d'un champ partagé entre la Ville de Montréal, ses arrondissements et la Communauté métropolitaine de Montréal ou le gouvernement du Québec, l'aménagement figure parmi les responsabilités spécifiques de la Ville de Montréal identifiées, avec certains pouvoirs, dans la loi et dans la Charte de la Ville. Réalisé en conjuguant les efforts d'équipes professionnelles dédiées à des exercices de consultation publique menés selon les règles de l'art, à des réflexions ou des concertations locales et aux contributions multiples de la société civile, **le Plan d'urbanisme constitue un pacte social d'une importance primordiale** autant qu'une obligation légale et une responsabilité spécifique de la Ville de Montréal. C'est un outil qui exprime un arbitrage entre les droits individuels des citoyens, propriétaires ou intervenants sur l'espace urbain et les intérêts collectifs. À ce titre, le Plan d'urbanisme établit des droits et des responsabilités. Il nous apparaît donc fondamental d'en assurer la qualité, la rigueur, l'efficacité et le respect, sinon la présence.

Consultation : Héritage Montréal a maintenu l'exigence de voir Montréal et la société montréalaise assurer la pertinence et la qualité des décisions qui affectent l'espace et le patrimoine d'intérêt collectif par un processus de consultation publique pour que l'intelligence collective de s'exprimer autrement que par des scrutins. Ce principe s'applique notamment aux modifications apportées aux instruments qui, comme le Plan d'urbanisme, sont façonnés par un processus de consultation mené selon les règles de l'art et la déontologie attendues.

3. COMMENTAIRES SUR LA PROPOSITION DE CHARTE MONTRÉLAISE

De façon globale, Héritage Montréal appuie fortement l'initiative de doter Montréal et sa population d'une charte montréalaise des droits et responsabilités. Cette démarche contribue à faire de Montréal un modèle d'administration publique, notamment au chapitre de la relation entre les citoyens et les services publics dépendant de la Ville.

En principe, Héritage Montréal considère la proposition d'une telle charte avancée par le Maire de Montréal et le chantier de la Démocratie créé suite au Sommet de Montréal de 2002, comme une base valide de discussion et un texte propice à rendre l'actuel exercice de consultation publique fructueux et utile.

Héritage Montréal souhaiterait néanmoins recommander certaines améliorations à la proposition de charte et faire part à la commission, de certaines préoccupations quant à l'application de la charte par l'ensemble de l'appareil de la Ville de Montréal, y compris les sociétés para-municipales et les arrondissements, et quant à la volonté apparente d'un enchâssement hâtif de ce document dans la Charte de la Ville.

a. Le patrimoine

L'inclusion du patrimoine dans la proposition de charte des droits et responsabilités reflète une attitude actuelle de reconnaissance du patrimoine, expression de l'identité collective et individuelle et de la diversité culturelle, dans des circonstances quotidiennes ou extrêmes souvent associées à la question des droits de la personne et, plus récemment mais de manière moins soutenue, à la notion émergente de droits culturels. Des textes comme la charte européenne des droits de l'homme dans la Cité, comme la Déclaration de l'ICOMOS marquant le 50^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de la personne (Stockholm, 1998) ou le rapport de la Commission mondiale de la Culture et du Développement présidée par Javier Perez de Cuellar (Notre diversité créatrice, UNESCO, 1995) témoignent de cette évolution tout comme l'inclusion de la destruction du patrimoine culturel parmi les actes d'accusation du Tribunal Pénal International sur l'ex-Yougoslavie.

Par contre, l'association unique du patrimoine aux droits culturels peut s'avérer problématique compte tenu de leur caractère encore évolutif. De plus, les articles 9 et 17.a qualifient le patrimoine différemment et invitent à une certaine harmonisation des références au patrimoine employées dans la future charte montréalaise des droits et responsabilités, dans le Plan d'urbanisme ou dans la future politique du patrimoine, prévus à la fin 2004. Enfin, il serait intéressant et utile d'ajouter la dimension créative à l'article 3 compte tenu de la nécessité pour une ville richement complexe comme Montréal, de faire preuve de créativité pour assurer une conservation dynamique au patrimoine autant que pour amener des modèles de cohabitation urbain qui tiennent compte de la diversité montréalaise.

- **Héritage Montréal appuie l'inclusion de références spécifiques au patrimoine dans la proposition de charte montréalaise des droits et responsabilités et invite à reconnaître la créativité comme valeur.**
- **Héritage Montréal recommande que le patrimoine soit identifié dans la charte montréalaise de façon uniforme et cohérente avec les références qu'emploieront le Plan d'urbanisme et la politique du patrimoine. À cet effet, Héritage Montréal propose la formulation de « *patrimoine bâti, commémoratif, archéologique, paysager et écologique* ».**

b. L'espace urbain

Les territoires municipaux, bien plus sans doute que les territoires nationaux, sont les lieux de cohabitation, de confrontation et de conciliation quotidienne des droits de nombreux détenteurs; par exemple, les propriétaires, les résidents, les usagers ou les promoteurs. Le territoire et sa gestion forment donc l'une des premières missions d'une ville ancienne ou moderne.

Depuis des millénaires, des règles et des instruments ont été développés pour répondre à cette réalité urbaine. Le Plan d'urbanisme que la Ville de Montréal a l'obligation légale d'élaborer et d'adopter en décembre 2004 contrairement à la charte montréalaise des droits et responsabilités qui reste un choix de l'administration suite au Sommet de Montréal, est l'un des outils et des pouvoirs chèrement acquis au fil des dernières décennies dont il faut voir à la préservation et au renforcement par l'adoption d'une éventuelle charte montréalaise des droits et responsabilités. Rappelons que le Plan d'urbanisme, par nature, établit des droits et des responsabilités privées et publiques et qu'il doit être préservé dans sa capacité d'amener une conciliation et une cohabitation harmonieuse des intérêts et des droits privés et collectifs. C'est aussi le cas de la capacité de la Ville d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques dans le domaine du patrimoine, des arbres ou des espaces d'intérêt écologique.

La proposition de charte montréalaise comporte plusieurs références aux espaces publics ou aux parcs mais elle gagnerait à être plus spécifique sur la gestion du territoire. L'inclusion d'un « droit à un territoire bien géré » constituerait une véritable valeur ajoutée d'une telle charte montréalaise face aux chartes québécoises et canadiennes. Elle permettrait de plus d'assurer une certaine cohérence avec le futur Plan d'urbanisme. Le premier article du code français de l'urbanisme peut donner un modèle inspirant à ce titre. Il y est écrit :

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. »

Article L110 du code de l'urbanisme (www.legifrance.gouv.fr)

- **Héritage Montréal recommande que la proposition de charte montréalaise des droits et responsabilités soit complétée d'une référence spécifique au droit à un territoire urbain bien géré, tant dans la Partie I (*Principes et valeurs*) que dans la Partie II (*Droits, responsabilités et engagements*). À cet effet, Héritage Montréal recommande que l'article 19 a. soit modifié pour prendre la forme d'un engagement « à ce que le développement économique, social et culturel se fasse en respectant l'environnement et le patrimoine ».**
- **Héritage Montréal souhaite que la future charte montréalaise ne mène pas à un renforcement des droits de propriété individuels ou corporatifs au détriment de l'intérêt collectif exprimé dans des instruments comme le Plan d'urbanisme ou la possibilité d'adopter des politiques.**

4. COMMENTAIRES SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA FUTURE CHARTE MONTRÉLAISE

a. L'application de la charte par les arrondissements

La période d'information de l'actuelle consultation publique a mis en lumière à quel point les arrondissements étaient dégagés de toute obligation d'appliquer la future charte montréalaise des droits et responsabilités. Cette situation est regrettable et, compte tenu du rôle et des pouvoirs croissants des arrondissements en matière de livraison de services et de relations avec les citoyens, cela peut mettre en cause l'efficacité de ladite charte.

Héritage Montréal avait exprimé plusieurs réserves et préoccupations face au modèle décentralisé mis en œuvre à Montréal au cours de 2003, notamment quant à sa capacité d'assurer une action efficace et coordonnée sur les thèmes de protection du patrimoine, de qualité du développement urbain ou d'accès des populations à des processus consultatifs rigoureux. Toutefois, dans le contexte de ce modèle, nous croyons nécessaire de voir à ce que les arrondissements soient encouragés le plus possible, tant par leurs résidents que par la Ville, à adopter la future charte. Il faudrait prévoir la diffusion en format explicatif de la charte auprès de l'ensemble de la population montréalaise en indiquant aux citoyens et citoyennes que cette charte pourrait être adoptée par leur Conseil d'arrondissement. Par ailleurs, il serait opportun d'examiner, comme le font plusieurs états et administrations publiques à travers le monde, la possibilité pour la Ville de Montréal de reconnaître la charte comme condition pour l'adoption d'éléments budgétaires particuliers selon une formule qui pourrait prendre la forme de « contrats d'arrondissements » évoqués lors du Sommet de Montréal.

- **Héritage Montréal recommande que la Ville de Montréal prévoie une campagne d'explication et de diffusion de la charte à l'ensemble de sa population afin que les citoyens et citoyennes puissent en prendre connaissance et en encourager l'adoption et l'application par leurs arrondissements autant que d'exiger son application par la Ville.**
- **Héritage Montréal recommande que la Ville de Montréal crée une obligation positive envers ses arrondissements en reconnaissant la charte comme condition préalable à l'application de son budget, y compris dans les transferts aux arrondissements et explore la possibilité d'encourager son adoption par ceux-ci dans le contexte de « contrats d'arrondissements ».**

b. L'enchâssement de la charte dans la Charte de la Ville de Montréal

L'espoir d'une plus grande pérennité par l'enchâssement de la charte montréalaise des droits et responsabilités dans la Charte de la Ville de Montréal constitue un objectif valable et légitime. Pour des raisons semblables, Héritage Montréal a œuvré pour enchâsser dans la Charte de la Ville par décision du gouvernement du Québec, de l'Office de consultation publique de Montréal et du Conseil du patrimoine, deux instances essentielles à une ville moderne. Nous sommes cependant réticents à un enchâssement précipité compte tenu des précisions qui restent à apporter quant à la relation entre la charte montréalaise et d'autres instruments ou politiques, qu'ils découlent de consensus comme ceux établis au Sommet de Montréal de juin 2002 ou, comme c'est le cas du Plan d'urbanisme, d'obligations légales que la Ville de Montréal doit remplir.

En effet, enchâsser des instances – l'ombudsman et ses responsabilités, par exemple – et enchâsser un texte comme la future charte montréalaise sont des

actes aux conséquences différentes pour la responsabilité montréalaise. Le premier reconnaît aux montréalais la capacité d'œuvrer ensemble par des mécanismes durables qu'ils peuvent faire progresser. Le second établit des normes écrites dont l'évolution est tributaire de l'Assemblée nationale, y compris lorsque leur application pourrait s'avérer conflictuelle avec d'autres obligations que l'Assemblée nationale, par diverses lois, donne à la Ville.

- **Héritage Montréal s'objecte à l'enchâssement précipité de la charte montréalaise des droits et responsabilités dans la Charte de la Ville de Montréal avant que ne soient démontrées sa compatibilité et sa complémentarité avec le Plan d'urbanisme. À cet effet, Héritage Montréal recommande de prendre avantage du mécanisme de révision prévu à l'article 35 de la proposition de charte montréalaise pour tester la compatibilité de la charte et de ces autres instruments et voir à leur conciliation le cas échéant.**
 - **Héritage Montréal recommande que la Ville de Montréal voie à l'enchâssement dans sa Charte de l'instance essentielle pour une ville moderne que constitue l'ombudsman en veillant à ce que soit indiqué nommément son rôle de première ligne dans l'application d'une charte montréalaise des droits et responsabilités.**
-

Annexe 1

Déclaration québécoise du patrimoine

Notre patrimoine, un héritage à partager

Préambule

À la croisée des cultures, sur le continent nord-américain, la société québécoise se veut ouverte sur le monde. Comme toute société moderne, elle réaffirme constamment ses valeurs profondes et ses consensus culturels, au-delà des impératifs économiques et de l'évolution du rôle de l'État. Notre société fonde son développement sur ses acquis et sur sa vision de l'avenir.

Le Québec reconnaît de mieux en mieux la richesse et l'importance sociale et culturelle de son patrimoine. Il dispose de lois et de règlements ainsi que d'institutions publiques, d'organisations communautaires, de réseaux associatifs et d'expertises vouées à sa conservation et à sa diffusion. De nombreux citoyens apprécient leur patrimoine, en constatent l'abondance et saisissent les enjeux qu'il soulève. De plus en plus, la population souhaite participer directement aux décisions publiques plutôt que d'être réduite à réagir à la pièce ou en situation de crise.

Malgré ces progrès, le patrimoine est constamment menacé et beaucoup reste à faire.

Déclaration

Notre patrimoine est un **héritage**. Il nous est confié par les individus et les sociétés qui nous ont précédés. C'est en évitant son appauvrissement et en l'enrichissant de nos créations que nous le transmettons aux générations à venir.

Notre patrimoine est un **témoignage**. À travers lui, les sociétés, les groupes et les individus qui nous ont précédés nous parlent de leur mode de vie, de leurs valeurs et de leurs réalisations. Le patrimoine porte et partage la mémoire, la culture et l'histoire.

Notre patrimoine est une **richesse** matérielle – archives, objets, oeuvres d'art, bâtiments, sites, paysages – autant qu'immatérielle – traditions, savoir-faire, langues, institutions. Notre patrimoine, ce sont aussi nos milieux de vie, nos régions, nos villes, nos villages et nos campagnes.

Notre patrimoine est un **fondement de notre culture et de notre identité**. Il nous informe, inspire nos choix et nos créations. Il forme un environnement culturel, complexe et diversifié, qui donne un sens aux lieux que nous habitons et que nous parcourons.

Nous affirmons notre droit à la mémoire et notre devoir de respect envers les gens, les lieux et les objets qui en sont porteurs.

Nous affirmons l'importance et la signification de notre patrimoine pour la société et pour chacune des personnes qui la composent.

En conséquence,

Nous reconnaissons que

- Notre patrimoine se présente sous des formes riches et diversifiées, matérielles et immatérielles, grandioses ou modestes, toutes reliées entre elles;
- Notre patrimoine est source d'identité, de connaissance et de plaisir, un apport essentiel à la qualité de nos vies et à la vitalité de notre société et de notre économie, et une ressource culturelle précieuse pour tous, en particulier les jeunes;
- Notre patrimoine, dans ses particularités et sa diversité, fait partie de l'héritage culturel de l'humanité, contribue à son enrichissement et appelle ainsi aux échanges et à la solidarité entre les cultures;
- Notre patrimoine constitue un environnement culturel complexe et fragile que nous sommes responsables, collectivement et individuellement, de préserver de l'appauvrissement et de l'oubli, de valoriser et d'enrichir pour notre bénéfice et pour celui des générations auxquelles nous le léguons.

Nous nous engageons à :

- Mieux connaître et comprendre notre patrimoine dans sa diversité, de façon à éclairer les choix et les gestes qui le concernent;
- Poser avec une compétence fondée sur l'éducation et la recherche, les gestes nécessaires à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine;
- Faire connaître et apprécier le patrimoine afin de renforcer le sentiment de responsabilité des individus, de la collectivité et des pouvoirs publics à son égard;
- Agir de manière réfléchie et respectueuse, en accordant priorité au bon usage du patrimoine, aux actions continues de prévention et au développement des outils et des méthodes nécessaires à cette fin;
- Susciter, soutenir et encourager la collaboration entre les acteurs que sont les individus, les associations, les institutions et les pouvoirs publics d'ici et d'ailleurs pour la défense, la conservation, la mise en valeur et la transmission du patrimoine;
- Diffuser et promouvoir la présente Déclaration et ses principes.

Ratifiée par l'Assemblée du Forum québécois du patrimoine, à Québec le 15 avril 2000

Note : Les participants du Sommet de Montréal de juin 2002 ont endossé cette Déclaration et l'a reconnue comme l'une des bases pour élaborer la politique du patrimoine de Montréal dont la préparation a fait consensus.

Annexe 2

Déclaration de Stockholm sur les droits de l'homme et le patrimoine (1998)

Réuni à Stockholm en 1998, l'ICOMOS souhaite souligner l'importance de la Déclaration universelle des droits de l'Homme dont on célèbre le 50e anniversaire et qui reconnaît tout particulièrement le droit de toute personne à prendre part librement à la vie culturelle de la communauté.

Outre l'importance des lois et conventions propres au patrimoine culturel et à sa conservation, l'ICOMOS affirme que le droit au patrimoine culturel fait partie intégrante des droits de l'homme considérant le caractère irremplaçable de cet héritage tangible et intangible et les menaces dont il est l'objet dans un monde en perpétuelle mutation. Ce droit engendre des responsabilités pour les individus et les sociétés comme pour les institutions et les états. Le protéger aujourd'hui, c'est préserver le droit des générations futures.

- *Le droit au respect du témoignage authentique que forme le patrimoine culturel comme expression de son identité culturelle au sein de la grande famille humaine;*
- *Le droit à une meilleure connaissance de son patrimoine et de celui des autres;*
- *Le droit au bon usage du patrimoine;*
- *Le droit de participer aux décisions concernant le patrimoine et les valeurs culturelles dont il est porteur;*
- *Le droit de s'associer pour la défense et pour la valorisation du patrimoine culturel.*

L'ICOMOS considère qu'il est essentiel de respecter ces droits afin de préserver et enrichir la diversité culturelle du monde.

Ces droits supposent de connaître, apprécier et entretenir le patrimoine. Ils demandent qu'on améliore et respecte le cadre d'action. Ils exigent des stratégies de développement et un partenariat équitable entre la collectivité, le secteur privé et les individus pour harmoniser les intérêts concernant le patrimoine et concilier Préservation et Développement. Ils appellent à la coopération internationale dans le cadre des conventions, législations et autres mesures, et surtout, dans l'esprit qui les anime.

Ce sont là des responsabilités que tous, individuellement ou collectivement, doivent partager comme nous partageons la richesse de la mémoire, dans la recherche d'un développement durable au service de l'Homme.

À Stockholm, le 11 septembre 1998

Note : L'ICOMOS est le Conseil international des monuments et des sites, un organisme international non-gouvernemental qui conseille l'UNESCO sur la conservation et la gestion des monuments, sites et ensembles patrimoniaux.

Annexe 2

Extrait du rapport mondial sur la culture et le développement (1996)

Action 7 : Protéger les droits culturels en tant que droits de l'homme

7.1 Dans un passé récent, des violations massives des droits de l'homme ont souvent été motivées par des considérations culturelles. Parmi ces violations, on relève notamment la détention illégale, la persécution ou l'assassinat d'artistes, de journalistes, d'enseignants, de chercheurs, de membres de groupes religieux ou ethniques minoritaires ; la destruction intentionnelle du patrimoine culturel immobilier et la privation ou la destruction du patrimoine culturel mobilier ; les entraves à la liberté de parole ou à l'expression culturelle ; et nombre d'autres actes restreignant la diversité culturelle et la liberté d'expression. Trop souvent, les personnes et les communautés victimes de persécution culturelle ne trouvent pas dans les mécanismes actuels de protection des droits de l'homme le recours nécessaire. Or, les droits culturels sont désormais largement reconnus comme méritant la même protection que les droits de l'homme. Aussi est-il nécessaire que la communauté internationale assure convenablement la protection des droits culturels.

Note : Le rapport mondial sur la culture et le développement a été publié en 1996 par l'UNESCO. Rédigé sous le titre de *Notre diversité créatrice*, il a été préparé par la Commission mondiale sur la culture et le développement présidée par l'ancien Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies, M. Javier Perez de Cuellar, et a servi de base à la conférence internationale de Stockholm sur les politiques culturelles.