

CONSEIL DES MONUMENTS ET SITES DU QUÉBEC

LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC

**Pour une politique de l'eau tenant compte
de la protection, la restauration et la mise en valeur
des sites riverains**

VERSION FINALE

**Consultation publique
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
1^{er} décembre 1999**

Le Conseil des monuments et sites du Québec (CMSQ) est un organisme privé à but non lucratif qui œuvre depuis 1975 à protéger, à mettre en valeur et à faire connaître le patrimoine bâti québécois. Dans ce but, le CMSQ poursuit des actions d'éducation, d'édition, de gestion de sites patrimoniaux et d'intervention auprès des particuliers, des entreprises, des institutions et des gouvernements. Il sensibilise les différents acteurs aux apports sociaux, culturels, touristiques et économiques liés à la sauvegarde du patrimoine du Québec. Le CMSQ s'appuie sur une présence active dans toutes les régions du Québec. Il compte un nombre important de membres institutionnels et individuels, et ses actions stimulent un bénévolat des plus dynamiques. L'expertise de ses membres est variée et reconnue : architectes, urbanistes, muséologues, archéologues, ingénieurs, artisans, spécialistes en fondateur, historiens de l'art, administrateurs, financiers, comptables, conseillers juridiques, etc.

Au fil des ans, le CMSQ a développé des outils exceptionnels pour atteindre ses objectifs. Il a créé une maison d'édition, les Éditions Continuité, qui publie des ouvrages spécialisés et le seul magazine francophone au Québec traitant essentiellement du patrimoine. Le CMSQ organise des activités pour le grand public, des circuits de visites, des colloques, des conférences pour diffuser la connaissance liée au patrimoine. Il met en place des partenariats et des affiliations avec tous les intervenants majeurs œuvrant au Québec en matière d'environnement bâti et naturel afin d'atteindre ses objectifs de sensibilisation, de concertation et de protection du patrimoine. Le CMSQ a créé deux comités permanents d'avis et de prises de position, basés respectivement à Montréal et à Québec, et il a pris, à de nombreuses occasions, l'initiative de la mobilisation en créant des comités *ad hoc* et des coalitions quand la sauvegarde d'éléments en péril l'exigeait. Le CMSQ est également à l'origine de la création de la Fondation québécoise du patrimoine qui vient appuyer et soutenir ses multiples actions.

Le CMSQ s'intéresse au dossier de la gestion de l'eau au Québec, puisque toute cette problématique comporte des enjeux relatifs à la protection du patrimoine naturel, archéologique, architectural et urbain. Le présent document est fondé sur l'expérience de près de vingt-cinq années d'engagement du CMSQ dans la promotion et la défense du patrimoine au Québec.

Le CMSQ réclame depuis longtemps l'adoption d'une politique du patrimoine qui s'appuie sur une vision large et généreuse des valeurs patrimoniales à léguer aux générations futures et qui vise à préserver l'ensemble des traits essentiels au maintien de l'identité des lieux. À cet égard, le ministre Paul Bégin, présentant la démarche entreprise avec cette consultation publique sur la gestion de l'eau, évoque bien l'aspect culturel que comporte l'eau au Québec : « Pour les Québécoises et les Québécois, l'eau s'est toujours révélée comme une valeur inappréciable. Elle appartient au paysage avec ses 500 000 lacs, avec des rivières puissantes comme des fleuves et surtout par ce grand Saint-Laurent qui nous a mis au monde. Ce grand estuaire et ce fleuve qu'on a toujours dit « majestueux » ont tracé, non

seulement la géométrie de notre premier paysage seigneurial, mais ils ont marqué jusqu'à notre langage qui fourmille de termes marins. »¹

Autant l'éventuelle Politique du patrimoine que la Politique de l'eau devant être élaborée dans la foulée de la présente consultation publique devraient comporter des dispositions pour assurer la protection, la restauration et la mise en valeur des sites qui constituent des lieux de nature exceptionnelle, tant au plan culturel que naturel, et parmi lesquels comptent d'innombrables sites riverains. La position du CMSQ relative à la gestion de l'eau s'articule donc autour de cette idée maîtresse.

Le présent mémoire exposera d'abord les constats que fait le CMSQ au sujet de la conservation et de la mise en valeur des sites riverains et les préoccupations qu'il entretient à cet égard. Il proposera ensuite une série de recommandations qui devraient servir à l'élaboration et la mise en œuvre de la future politique de l'eau au Québec. Nous tenons à préciser que ces propositions sont très partielles et qu'elles tiennent à l'expérience que le CMSQ a développée dans son champ d'expertise au cours de ses vingt-cinq années d'existence.

1. Constats et préoccupations

Depuis sa création, le CMSQ s'est penché, à titre d'organisme de sensibilisation et de pression, sur une multitude de cas et de situations en matière de conservation, de protection et de mise en valeur du patrimoine (architectural, urbain et territorial), dont les protagonistes venaient de tous les horizons : gouvernements, pouvoirs locaux, individus, institutions, etc. Au fil des ans, il a assisté à la détérioration de nombreux paysages culturels importants qui ont perdu certains de leurs caractères identitaires. Malgré le discours officiel sur l'environnement, la préservation du patrimoine, le développement durable et la qualité des aménagements, on constate que trop souvent encore, les décisions en aménagement se dégradent. Elles tendent à privilégier des impératifs économiques dans une vision à très court terme, plutôt que de tenir compte de la pérennité des ressources.

En matière de protection du patrimoine, le gouvernement provincial s'est peu à peu désengagé, au cours des dernières années, notamment en déléguant plusieurs de ses responsabilités aux municipalités et aux MRC. Malheureusement, le manque de connaissances et de ressources propre à la majorité des municipalités et une vision souvent limitée ou fort partielle de certains enjeux patrimoniaux qui débordent du stricte cadre local ou même régional, ainsi que la petitesse des intérêts de plusieurs d'entre elles en regard des générations à venir et en regard des citoyens des municipalités environnantes en fait une autorité publique qui ne saurait agir sans encadrement. De plus, l'absence de coordination entre les différents niveaux de gouvernement est trop souvent responsable de l'appauvrissement du patrimoine et de l'environnement.

¹ Gouvernement du Québec, Ministère de l'Environnement (1999) *La gestion de l'eau au Québec. Document de consultation publique*, p.4.

Plusieurs lois et règlements déjà existants permettent l'encadrement de certaines interventions d'aménagement du territoire. Il est vraisemblablement nécessaire que de nouvelles dispositions légales, plus ciblées, soient adoptées afin de promouvoir et d'assurer la préservation des paysages, mais il faudrait à tout le moins que celles qui sont en vigueur actuellement soient appliquées.

Nous illustrerons par quelques exemples concrets les principaux aspects qui nous préoccupent parce qu'ils entravent de manière générale la protection des paysages et particulièrement, celle des sites riverains.

De nombreux sites paléohistoriques ont été découverts en bordure de cours ou plans d'eau. Dans le cas des sites d'habitations ou campements, parfois de véritables villages comme ceux trouvés à Cap-Tourmente, à Lanoraie ou à Tracy, bien qu'ils ne livrent pas d'architecture pérenne parce que fabriquée en matériaux périssables, leur seule location suffit parfois à établir un lien très fort pour les communautés autochtones avec les lieux ancestraux. Par ailleurs, il existe des vestiges archéologiques à préserver *in situ* que le gouvernement doit intégrer à sa politique de l'eau : ce sont les sites rupestres autochtones. Ces sites, considérés comme sacrés par plusieurs communautés autochtones, sont constitués de peintures ou gravures visibles à la surface d'affleurements rocheux. Or la façade ornée de ces affleurements se trouve généralement directement orientée vers le plan d'eau, les motifs pouvant être étalés depuis le bas du rocher juste au-dessus de la ligne de niveau d'eau (mais parfois aussi en dessous en certaines périodes de l'année) jusqu'à six ou sept mètres au-dessus du niveau d'eau moyen. Toute immersion prolongée des œuvres rupestres peut cependant entraîner une dégradation accélérée, puis leur disparition définitive, si des mesures de conservation, voire de sauvetage, ne sont pas prises au préalable. Une politique sur la gestion des eaux devrait donc forcément tenir compte de l'existence de tels sites, d'autant plus qu'il s'agit de vestiges qui pourront avoir aussi, outre leurs valeurs patrimoniale, historique et même religieuse, une grande valeur stratégique dans le cadre des négociations entre les communautés autochtones et les gouvernements blancs. L'ignorer pourrait de ce fait entraîner de sérieux problèmes d'ordre politique ou même juridique...

Le second exemple que nous voulons souligner est celui du Vieux-Port de Québec. Depuis maintenant deux décennies, le Vieux-Port est l'objet de la convoitise de différents promoteurs qui souhaitent développer le site en le privatisant ou en favorisant son occupation de façon restrictive. Les conséquences sont graves : de nombreuses erreurs d'aménagement ont été commises, certaines ont heureusement pu être évitées ou réparées mais actuellement, la menace plane de nouveau. Le Vieux-Port risque d'être envahi par un terminal de croisières qui, non seulement restreindra l'accès à ce lieu public fréquenté annuellement par deux millions de personnes, mais détruira un paysage culturel dont la valeur est inestimable pour l'ensemble de la communauté, ce qui constitue pourtant un attrait fondamental de la destination touristique.

Les sites riverains comme celui du Vieux-Port de Québec constituent des ressources uniques et rares. Ils attisent l'avidité de certains développeurs qui veulent les privatiser, alors qu'ils constituent un patrimoine public. Il faut absolument y intervenir sans hâte et en toute transparence, les ménager pour les générations futures et les destiner aux seules vocations publiques qui requièrent une localisation riveraine.

Le cas de la construction récente d'une centrale hydroélectrique aux Chutes-de-la-Chaudière illustre bien, quant à lui, le déséquilibre qui s'établit trop souvent en faveur des impératifs d'un développement des sites entraînant des retombées économiques facilement et immédiatement quantifiables, au détriment de leur protection et de leur développement durable.

En effet, ce projet a eu pour effet d'artificialiser un site exceptionnel que la nature avait mis 500 millions d'années à façonner, en réduisant le débit de la chute pour permettre le fonctionnement de la centrale hydroélectrique, tout en prévoyant des aménagements qui, en période de grand achalandage, assurent un débit « esthétique » à la chute. Pourtant, les Chutes-de-la-Chaudière appartiennent aux sites grandioses du Québec. Elles constituent l'attrait principal d'un parc public dont la valeur symbolique historique et identitaire est largement reconnue. Beaucoup de la signification de ce site tenait à « l'intégrité de son caractère naturel, tant dans sa morphologie que dans le hasard de son débit, dans sa « respiration » saisonnière et annuelle. »² Bien sûr, la force hydraulique de la chute a certainement constitué un élément déterminant dans la décision d'y implanter une centrale hydroélectrique, mais compte tenu du caractère culturel très important du site, était-ce vraiment le seul endroit des environs sur lequel il était possible et souhaitable de la construire ?

Enfin, le dernier exemple que nous voulons évoquer est celui de l'aménagement récent de la pointe de Beaubassin, à Bonaventure. Ce cas est particulièrement éloquent en ce qui a trait à la difficulté de faire appliquer les différents règlements qui permettraient d'exercer un certain contrôle sur l'aménagement des sites. Les intérêts locaux, autant privés que publics (perception de nouvelles taxes foncières), peuvent parfois engendrer ou accélérer la dégradation de sites riverains exceptionnels.

À Bonaventure, le mode de développement qui prévaut depuis trois ans sur la pointe de Beaubassin, un site qui s'avance entre la mer et le barachois et l'un des plus pittoresques de la ville, contribue à édulcorer l'identité du lieu. Deux magasins-entrepôts y ont été érigés et un garage pour un concessionnaire automobile, avec son espace d'entreposage extérieur, est actuellement en construction. L'implantation de tous ces bâtiments a pour effet de nier les caractéristiques fondamentales du lieu en lui conférant l'aspect d'une avenue commerciale de banlieue. Encore ici, il est tout à fait déplorable de sacrifier l'atout inestimable que constitue la proximité de l'eau au profit d'usages qui pourraient tout aussi bien se développer ailleurs. Même si la population avait exprimé à quelques reprises au milieu des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix sa volonté de réserver ce site aux activités récréatives, vocation que justifie pleinement son caractère riverain et son potentiel extraordinaire, la conjoncture économique difficile que connaît actuellement la Gaspésie a probablement influencé des décisions qui, malheureusement, ont pour effet de le privatiser pour les futures décennies. C'est pourquoi la responsabilité de la protection des paysages culturels et naturels ne saurait être l'apanage des seules régions. La vue

² Conseil des monuments et sites (1996) *Les Chutes-de-la-Chaudière, un site naturel d'intérêt national à conserver dans son intégrité*, mémoire présenté au BAPE, p. 9.

d'ensemble des besoins collectifs et le sens aiguisé de l'intérêt supérieur de la nation sont en effet du ressort du gouvernement du Québec.

Les aspects les plus inquiétants de ce dossier sont certainement le non respect de nombreux règlements municipaux et lois provinciales, de même que l'absence de recours pour les citoyens qui constatent de telles anomalies. Des entorses à la Loi sur la qualité de l'environnement et à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, relativement à l'application du Plan d'implantation et d'intégration architecturale adopté par la municipalité, de même que certaines irrégularités lors de la modification du règlement de zonage, ont entraîné la spoliation accélérée du site. Il n'est pas dit que ces lois et règlements auraient empêché un tel développement, qui bafoue littéralement certains principes de base en aménagement urbain. Cependant, leur respect aurait à tout le moins forcé des prises de décisions moins précipitées, qui auraient tenu compte de certains impacts des constructions envisagées sur le site.

Il apparaît donc urgent et essentiel que l'on s'assure que les lois et les règlements actuellement en vigueur, ayant des conséquences sur l'aménagement des sites riverains, soient respectés. Évidemment des politiques plus ciblées, comme la Politique du patrimoine et la Politique de l'eau, devraient fournir de meilleurs outils pour assurer la protection et la mise en valeur de ces paysages culturels dont l'eau est l'une des composantes fondamentales.

2. Recommandations visant l'établissement d'une Politique de l'eau au Québec

Principes généraux :

- 1) Le principe fondamental qui devrait présider à toute Politique de l'eau se préoccupant de la conservation et de la mise en valeur des sites riverains est le suivant : « aucun développement ou aménagement ne doit prendre place sur des berges s'il n'incorpore pas les avantages de cette localisation et s'il peut aisément être implanté ailleurs sur le territoire ». Ainsi, seuls les équipements qui requièrent la proximité de l'eau pourraient s'implanter sur les berges, avec le soin qui s'impose.
- 2) Une Politique de l'eau au Québec devrait éviter de traiter de façon différente, quand ce n'est pas de façon opposée, les sites riverains dits naturels et les sites urbains.
- 3) Une Politique de l'eau doit dépasser la seule protection d'écosystèmes naturels fragiles ou exemplaires. Elle doit s'adresser aussi aux sites exceptionnels, aux plans culturel et perceptuel, dont font partie les berges de tous les cours d'eau.
- 4) Une Politique de l'eau ne doit pas être limitée à la conservation, mais doit aussi faciliter la restauration et la régénérescence des sites riverains profondément spoliés. Elle devrait ainsi prévoir la reconquête des cours d'eau et de leurs berges et la mise en valeur des paysages fluviaux.

Mesures à inclure dans une Politique de l'eau

Pour qu'une Politique de l'eau tenant compte de la protection, la restauration et la mise en valeur des sites riverains soit efficace, elle devrait inclure :

- 1) Une définition des sites riverains à protéger et des critères de reconnaissance qui facilitent l'action des intervenants et des citoyens, ainsi que des mécanismes officiels qui permettent aux citoyens de faire reconnaître un tel site.
- 2) Des mesures stimulant la recherche pour une meilleure connaissance :
 - ∴ des méthodes pour établir les qualités perceptuelles et naturelles d'un paysage riverain ;
 - ∴ de la richesse et de la durabilité des écosystèmes ;
 - ∴ des valeurs des citoyens en matière de protection des paysages culturels ;
 - ∴ des modes d'accès et de jouissance des sites riverains ;
 - ∴ de la prédiction des impacts de développement sur les sites riverains ;
- 3) L'obligation pour les autorités concernées de produire des plans d'ensemble pour la mise en valeur des sites riverains et de leur pourtour.
- 4) L'obligation de tenir des audiences publiques dès le début du processus d'élaboration de ces plans d'ensemble afin que la population puisse exprimer son point de vue sur les vocations à privilégier et les critères généraux qui devraient guider l'aménagement des sites riverains.
- 5) L'obligation d'effectuer des études d'impact pour tout projet pouvant affecter la qualité d'un site reconnu et la possibilité de recourir au BAPE pour arbitrage.
- 6) Des mesures d'encouragement à la création d'aménagement exemplaires, tels des concours, des programmes, des laboratoires d'expérimentation.
- 7) Des mesures pour assurer la formation des intervenants en matière d'aménagement des sites riverains, qui incluent des considérations sur les paysages, la qualité de l'environnement et la mise en valeur de tels sites.

Le maître d'œuvre

Dans la situation actuelle, l'essentiel de la tâche et du pouvoir relatifs à la protection des paysages, dont les sites riverains, est dévolu aux municipalités et aux régions, alors qu'il s'agit indubitablement d'une responsabilité nationale, à partager avec les régions. Le maître d'œuvre indiqué pour la mise en place et l'application de la future Politique de l'eau est de toute évidence le ministère de l'Environnement.

Cependant, on l'a vu à travers les quelques exemples évoqués précédemment, la concertation entre les différents niveaux de gouvernements (provincial, MRC, villes) et les différents ministères (environnement, affaires municipales, ressources naturelles), de même

que la cohérence entre les actions de tous ces intervenants, demeurent des conditions essentielles pour qu'une Politique de l'eau ait des effets positifs sur la protection des paysages. À cet égard, nous ne saurions trop insister sur la nécessité que le ministère de la Culture et des Communications soit aussi mis à contribution dans la mise en place de cette Politique, afin que celle-ci s'harmonise avec la future Politique du patrimoine.

Conclusion

Les objectifs qui sous-tendent la protection des paysages riverains sont essentiellement la promotion et la préservation de leurs valeurs historiques, d'identité collective et de leurs atouts de développement économique. On ne peut plus admettre que construire ou aménager entraîne la destruction de tels paysages, puisqu'ils possèdent une valeur économique d'avenir qui ne s'oppose pas à la croissance, mais au contraire, la rend durable.

Dans cette perspective, le CMSQ ne peut donc qu'appuyer le ministre de l'Environnement lorsqu'il affirme que « dans l'avenir plus que jamais, le Québec devra miser sur cette ressource unique (l'eau) en vue d'assurer une grande partie de son développement socio-économique, mais aussi de son développement touristique et culturel. Il devient donc primordial de s'intéresser non seulement à la protection et à la conservation de l'eau, mais également de favoriser de manière dynamique sa mise en valeur. »³ Seule une Politique de l'eau qui tienne réellement compte des dimensions culturelle et paysagère des sites riverains permettra d'atteindre un tel objectif.

³ Gouvernement du Québec, Ministère de l'Environnement (1999) *La gestion de l'eau au Québec. Document de consultation publique*, pp. 4-5.