

Table de concertation sur l'application du Plan de conservation du site patrimonial de l'Île-d'Orléans

Bilan au 30 novembre 2021

Version validée par les membres de la Table de concertation

Ce document trace un premier bilan des travaux de la Table de concertation portant sur l'application du Plan de conservation du site patrimonial de l'Île-d'Orléans (SPIO). Cette table a été mise sur pied à la fin de l'année 2019 par le ministère de la Culture et des Communications (MCC) et la MRC de L'Île-d'Orléans afin de favoriser le dialogue entre les parties prenantes dans la poursuite d'objectifs communs de protection.

Introduction

Le territoire de l'Île d'Orléans a un statut de site patrimonial déclaré selon la Loi sur le patrimoine culturel (LPC) adoptée en 2012. En vertu de cette loi, une autorisation pouvant comporter des conditions est requise de la part du ministre de la Culture et des Communications avant de « diviser, subdiviser, rediviser ou morceler un terrain, modifier l'aménagement ou l'implantation d'un immeuble, faire quelque construction, réparation ou modification relative à l'apparence d'un immeuble, démolir en tout ou en partie cet immeuble, ériger une nouvelle construction ou faire un nouvel affichage, modifier, remplacer ou démolir une enseigne ou un panneau-réclame » ou « d'excaver le sol même à l'intérieur d'un bâtiment » (LPC, art. 64 et 65).

Un plan de conservation, prévu par la LPC pour chaque site patrimonial déclaré, a été adopté pour le SPIO en décembre 2017. Ce plan énonce les orientations permettant de planifier des interventions respectueuses des valeurs patrimoniales du site tout en cherchant à encadrer les usages contemporains afin que ce dernier demeure vivant, principe de base de sa conservation. Le plan sert également de référence aux personnes qui interviennent en matière de patrimoine culturel, dont les propriétaires ou leurs représentants, les locataires, les promoteurs, les municipalités et la MRC de L'Île-d'Orléans.

Constatant que le traitement de demandes d'autorisation de travaux suscitait beaucoup de mécontentement parmi les élus et les citoyens de l'île d'Orléans, la ministre de la Culture et des Communications, Nathalie Roy, a annoncé en août 2019 divers assouplissements au Plan du SPIO. Dans la foulée de cette annonce, la MRC et le MCC ont convenu d'un partenariat pour mettre en place une table de concertation afin de maintenir un dialogue ouvert et constant entre toutes les parties prenantes du SPIO. Les services d'un médiateur neutre et indépendant ont été retenus par la MRC et le MCC en décembre 2019 afin d'aider à la constitution de la Table et, par la suite, faciliter ses travaux.

Ce médiateur a rencontré diverses parties prenantes en janvier et février 2020 dans le but de préciser le mandat de la Table de concertation et ses modalités de fonctionnement. Les mesures sanitaires de distanciation sociale, en vigueur dès la mi-mars 2020, ont obligé le report de la rencontre de constitution de la Table, laquelle s'est tenue en ligne le 30 avril 2020. Ce rapport trace un bilan sommaire des activités de la Table depuis cette date.

Mandat et composition de la Table

Le mandat de la Table est de formuler des recommandations sur les modalités d'application du Plan de conservation afin de prendre en compte toutes les réalités de la communauté et du territoire de l'île d'Orléans. Les membres de la Table soumettent leurs recommandations à la ministre de la Culture et des Communications et au Conseil de la MRC de L'Île-d'Orléans. La Table propose également des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour assurer le suivi de l'évolution de l'application du Plan, notamment sur le processus, les relations avec les demandeurs et les communications. Il est aussi attendu que soient produits des rapports des travaux de la Table et que ceux-ci soient communiqués à la population.

Les membres de la Table sont nommés d'un commun accord par le MCC et la MRC. Les membres sont choisis ou nommés dans le but d'obtenir la représentation suivante :

Instance ou secteur	Nombre	Profil des représentants	Membres*
<i>MRC de l'Île-d'Orléans</i>	1	Directrice générale de la MRC	Chantale Cormier
<i>Ministère de la Culture et des Communications</i>	2	Directeur, Direction de la Capitale-Nationale et Chaudière-Appalaches	Claude Rodrigue
		Directeur, Direction du patrimoine	Jean-Jacques Adjizian
<i>Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation</i>	1	Conseiller	Jean-Philippe Robin
<i>Résidents et propriétaires de l'Île d'Orléans</i>	4	Membre(s) d'un regroupement ou d'une association de résidents et / ou propriétaire(s) d'immeubles à l'Île d'Orléans	Jeanne d'Arc Delisle Doris Dion Chantal Gingras Pierre Lahoud
<i>Secteur agricole de l'Île d'Orléans**</i>	2	Membre(s) du Conseil d'administration de l'UPA de l'Île d'Orléans et / ou personnes délégué(e)s par celui-ci	François Blouin François Turcotte
<i>Secteur des affaires de l'Île d'Orléans</i>	1	Chambre de commerce de l'Île d'Orléans ou propriétaire d'une entreprise	Martin Vaugeois, remplacé par Sylvie Lavoie
<i>Secteur de la construction de l'Île d'Orléans</i>	1	Entrepreneur ou architecte avec expérience de travail à l'Île d'Orléans	Rémi Asselin

* En date du 30 novembre 2021

** Les représentants du secteur agricole ont suspendu leur participation aux travaux de la Table au cours de l'année 2021.

Démarche de la Table

Dans un premier temps, les membres de la Table ont identifié l'ensemble de leurs intérêts liés à l'application du Plan de conservation dans le contexte particulier du territoire de l'Île d'Orléans. Ceux-ci ont été regroupés en quatre grandes catégories :

- Préservation du caractère de l'Île d'Orléans
- Adaptation à l'évolution des besoins
- Abordabilité des travaux
- Efficacité et équité des processus

À partir de ces intérêts, des enjeux liés à l'application du Plan ont été formulés, dont les suivants :

- Exigence de faire des demandes d'autorisations pour les travaux agricoles quotidiens
- Compatibilité des exigences des différentes instances réglementaires (opérations agricoles, îlots déstructurés, lotissement par testament.)
- Matériaux de remplacement autorisés pour les toitures des bâtiments de l'inventaire
- Plafonds de subvention insuffisants en fonction des coûts additionnels liés aux exigences de conservation
- Amélioration du traitement des demandes d'autorisation en termes de rapidité, d'équité et de prévisibilité
- Communication et vulgarisation du contenu du Plan de conservation pour le rendre plus accessible à la population
- Accompagnement technique des demandeurs pour faciliter leurs démarches
- Processus de révision en cas de désaccord
- Exigences en matière d'intégration des nouvelles constructions et agrandissements
- Utilisation de matériaux durables autorisés dans les rénovations et dans les constructions

Les membres ont ensuite décidé de l'ordre de traitement des enjeux pour se donner un plan de travail. Des rencontres thématiques ont été tenues. Lors de celles-ci, les enjeux soulevés ont fait l'objet de présentations par des membres de la Table ou des invités. Ces présentations ont été suivies de discussions et de remue-méninges entre les membres afin de formuler des pistes de solution potentielles. Un sous-comité a été créé pour traiter spécifiquement des questions agricoles. L'analyse des pistes de solution a été attribuée aux responsables pouvant évaluer leur faisabilité, soit principalement le MCC et la MRC. Les pistes de solution ont aussi été consignées dans un "tableau de suivi" permettant de mesurer, à chaque rencontre de la Table, l'avancement des travaux d'analyse.

Plusieurs événements imprévus ont affecté les travaux de la Table de concertation :

- La pandémie et les mesures sanitaires associées ont retardé le début des travaux et ont nécessité de réviser l'approche afin de tenir toutes les rencontres en ligne.
- Le rapport de la Vérificatrice générale du Québec, déposé en juin 2020 et comprenant un chapitre sur la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier, a apporté de nouveaux éléments de réflexion.
- Le projet de loi 69 modifiant la LPC, présenté le 29 octobre 2020 et adopté le 25 mars 2021, qui comprend plusieurs dispositions d'intérêt pour l'application du Plan de conservation du site patrimonial de l'Île-d'Orléans, a aussi occupé les discussions des membres de la Table de concertation.

Sujets traités lors des rencontres

Le tableau suivant donne un aperçu des sujets couverts par la Table:

30 avril 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption du mandat et des modalités de fonctionnement de la Table
13 mai 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Présentation générale par le MCC sur le Plan de conservation • Discussion sur les enjeux et les intérêts associés à l'application du Plan de conservation • Discussion sur les mesures intérimaires pendant les travaux de la Table
1^{er} juin 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Validation de la liste des enjeux et intérêts • Présentation, par le MCC, des dispositions du Plan sur les excavations et sur les enjeux en archéologie • Discussion sur les enjeux et pistes de solution concernant les excavations
2 juin 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Présentation par le MCC des dispositions du Plan portant sur les toitures • Discussion sur les enjeux et pistes de solution concernant les toitures • Discussion sur la communication de la constitution de la Table
9 juillet 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Présentation par le MCC sur le potentiel archéologique à l'Île d'Orléans • Poursuite de la discussion sur les pistes de solution concernant les excavations • Formulation d'une recommandation préliminaire sur les toitures • Discussion sur le choix des couleurs autorisées au Plan de conservation
18 août 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi de l'analyse au MCC des pistes de solution sur les excavations • Adoption de la formulation de la recommandation sur les toitures (assouplissements et augmentation du plafond de subventions) • Présentation sur le cheminement des demandes d'autorisation par la MRC et le MCC
21 octobre 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi de la recommandation de la Table sur les toitures • Suivi de l'analyse au MCC des pistes de solution sur les excavations • Discussion sur les pistes de solution liées au traitement des demandes d'autorisation • Discussion sur la compatibilité des exigences des autorités réglementaires en lien avec les opérations agricoles
16 novembre 2020 <i>Sous-comité sur les opérations agricoles</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Discussion sur les enjeux et pistes de solution concernant le traitement des demandes d'autorisation provenant du milieu agricole • Discussion sur les enjeux et pistes de solution concernant le creusage à des fins agricoles • Discussion sur les enjeux et pistes de solution concernant l'arrimage du traitement des dossiers par les différentes instances gouvernementales (MAPAQ, MELCC, CPTAQ, MCC,)

<p>10 décembre 2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi des pistes de solution liées au traitement des demandes d'autorisation • Information sur le programme de soutien aux municipalités pour le patrimoine immobilier • Information sur le projet de loi 69 par le MCC • Présentation des faits saillants de la rencontre du sous-comité sur les opérations agricoles • Discussion sur la communication des mesures associées aux toitures et à l'avancement des travaux de la Table • Discussion sur le bilan des travaux et sur les priorités pour 2021
<p>9 mars 2021 <i>Sous-comité sur les opérations agricoles</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Présentation sur l'avancement des travaux au MCC : cheminement des demandes, travaux conjoints MCC/MAPAQ, tableau des interventions soumises à la Loi sur le patrimoine culturel, analyse de faisabilité d'une étude sur le potentiel archéologique à l'Île d'Orléans • Discussion sur les exigences en lien avec l'abattage d'arbres
<p>11 mars 2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi des pistes de solution sur divers sujets liés au traitement des demandes : accompagnement des demandeurs, compatibilité des exigences des différentes autorités réglementaires, révision en cas de désaccords • Mise à jour sur les mesures d'assouplissement et les subventions pour les toitures • Discussion sur les prochaines thématiques à aborder par la Table (projet de loi 69, intégration des nouvelles constructions et agrandissements, utilisation de matériaux durables)
<p>1^{er} juin 2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Présentation par le MCC des dispositions de la loi 69 • Discussion sur les incidences de la loi 69 sur l'application du Plan de conservation à l'Île d'Orléans
<p>23 septembre 2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revue du Tableau des suivis • Présentation par le MCC des orientations du Plan de conservation concernant l'intégration des nouvelles constructions et des agrandissements et identification de pistes de solution • Identification des sujets à couvrir dans les prochaines rencontres (matériaux durables, couleurs autorisées, affichage commercial)
<p>11 novembre 2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Présentation par des membres de la Table sur l'utilisation de matériaux de remplacement durables (revêtements extérieurs, toitures, portes et fenêtres) et proposition de pistes de solution • Révision d'un nouveau format du Tableau des suivis avec indicateurs • Discussion sur les prochains sujets à aborder : bilan des travaux, enseignes commerciales, couleurs autorisées, essences de végétation autorisées

Résultats

La mise en place de la Table a permis d'établir un échange de connaissances et un dialogue régulier et constructif entre les représentants sur les différents intérêts liés à la protection du site patrimonial de l'Île-d'Orléans et à l'application du Plan de conservation sur ce territoire. Ceci a notamment renforcé la collaboration entre la MRC et le MCC, notamment en matière de coordination du traitement des demandes d'autorisation et d'accompagnement des citoyens dans leurs démarches, et favorisé une compréhension mutuelle entre les membres des enjeux spécifiques à l'Île d'Orléans.

Les travaux de la Table ont aussi donné lieu à des avancées concrètes découlant directement des échanges entre les membres. Entre autres, une recommandation de la Table a mené à des assouplissements par le MCC sur les matériaux autorisés pour les revêtements de toitures pour certains bâtiments de l'inventaire du patrimoine. En matière d'aide financière, le MCC et la MRC se sont aussi entendus sur l'implantation d'un nouveau programme d'aide financière pour l'aide à la restauration (Programme de soutien au milieu municipal en patrimoine immobilier) et la proportion des coûts de travaux couverts par celui-ci. Le nouveau programme permet aussi de financer 75 % du salaire de la responsable du site patrimonial à la MRC. De plus, la MRC a entendu les préoccupations des membres de la Table et a décidé d'augmenter le plafond des subventions.

D'autres enjeux et pistes de solution soulevés par la Table se retrouvent aujourd'hui traités dans le projet de loi 69 modifiant la *Loi sur le patrimoine culturel*, lequel a été adopté en avril 2021. Celui-ci prévoit l'établissement de délais de traitement plus raisonnables pour les demandes d'autorisation (soit une période maximale de 90 jours pour rendre une décision) et une plus grande prévisibilité quant à l'analyse des demandes par le MCC. À cet égard, le projet de loi 69 prévoit l'adoption de règlements pour chacun des sites patrimoniaux déclarés, incluant celui de l'Île-d'Orléans. Il prévoit également une plus grande transparence dans l'évaluation des critères retenus pour l'analyse des dossiers d'autorisation de travaux par l'adoption d'un règlement sur les documents requis lors du dépôt d'une demande. Ce faisant, les orientations du Plan de conservation de l'Île-d'Orléans se traduiront à terme en dispositions réglementaires, précisant la nature des travaux autorisés selon les types d'immeubles et les différents secteurs du site patrimonial. La possibilité de demander la révision d'une décision du MCC concernant une autorisation de travaux, une autre piste de solution abordée par la Table, a aussi été considérée dans le projet de loi 69 qui comprend des dispositions à cet effet. Si la Table ne peut s'attribuer ces résultats, il n'en demeure pas moins qu'elle a contribué à mettre en lumière ces enjeux et que certaines pistes de solution mises de l'avant trouvent leur réponse dans ce projet de loi.

Les membres de la Table constatent que le caractère agricole du territoire de l'Île d'Orléans, qui le distingue des autres sites patrimoniaux, pose des défis particuliers quant à l'application du Plan de conservation. Les discussions entourant les opérations agricoles n'ont malheureusement pas mené à ce jour à des avancées jugées satisfaisantes par les représentants de ce secteur, et ce, malgré la formation d'un sous-comité portant spécifiquement sur ce sujet. Pour les représentants du secteur agricole, les interventions agricoles courantes, comme les excavations, ou encore celles qui sont encadrées ou exigées par d'autres ministères, ne devraient pas être soumises à des autorisations du MCC. Le MCC travaille actuellement de façon concertée avec les ministères et les partenaires gouvernementaux impliqués dans l'évaluation de différentes hypothèses permettant des assouplissements tout en respectant la *Loi sur le patrimoine culturel*. Les membres de la Table souhaitent que le dialogue reprenne avec les représentants de ce secteur en vue d'en arriver à des solutions mutuellement acceptables.

Bien que l'analyse des pistes de solution avancées par la Table progresse, beaucoup de travail reste à faire, notamment en matière de communication publique et de vulgarisation du Plan de conservation. Les membres ont notamment formulé l'intérêt d'aborder les sujets de l'affichage commercial, des bâtiments agricoles et du patrimoine religieux lors de prochaines rencontres.

Plusieurs membres de la Table espèrent que celle-ci sera appelée à jouer un rôle actif dans la réflexion précédant la mise en application du projet de loi 69 pour le territoire de l'Île d'Orléans, surtout en ce qui concerne le remplacement du Plan de conservation par des dispositions réglementaires.