



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

PRÉSERVER LE PATRIMOINE DU CANADA : LES FONDEMENTS DE NOTRE AVENIR

**Rapport du Comité permanent de l'environnement et
du développement durable**

Deborah Schulte, la présidente

**DÉCEMBRE 2017
42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**PRÉSERVER LE PATRIMOINE DU CANADA :
LES FONDEMENTS DE NOTRE AVENIR**

**Rapport du Comité permanent
de l'environnement et
du développement durable**

**La présidente
Deborah Schulte**

DÉCEMBRE 2017

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

PRÉSIDENT

Deborah Schulte

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Ed Fast

Linda Duncan

MEMBRES

John Aldag

William Amos

Mike Bossio

Darren Fisher

Mark Gerretsen

Joël Godin

Robert Sopuck

Jonathan Wilkinson *

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

David Anderson

Bob Bratina

Bill Casey

Julie Dabrusin

Ted Falk

Greg Fergus

Andy Fillmore

Mark Holland

Angelo Iacono

Robert Kitchen

Pierre Nantel

Jennifer O'Connell

Robert-Falcon Ouellette

Scott Reid

Sherry Romanado

Don Rusnak

Peter Schiefke

Wayne Stetski

Geng Tan

* Membre sans droit de vote, conformément à l'article 104(5) du Règlement.

GREFFIER DU COMITÉ

Thomas Bigelow

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Alexandre Lavoie, analyste

Marion Ménard, analyste

Sarah Yakobowski, analyste

REMERCIEMENTS

Le Comité se tient à souligner les contributions significatives de M. Wayne Stetski à l'étude et au rapport qui en découle.

LE COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la préservation et la protection du patrimoine au Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	5
PRÉSERVER LE PATRIMOINE DU CANADA : LES FONDEMENTS DE NOTRE AVENIR	11
INTRODUCTION	11
A. Le contexte de l'étude	12
B. Vocabulaire employé dans le présent rapport.....	13
LE CADRE LÉGISLATIF	14
A. Les lois en vigueur.....	14
B. Les obligations internationales.....	16
C. Les rôles et responsabilités en matière de conservation du patrimoine bâti fédéral	17
CONSTATS ET SOLUTIONS	19
A. État des lieux patrimoniaux	19
1. La position du Canada par rapport à d'autres pays	21
B. Lieux et édifices patrimoniaux relevant du gouvernement fédéral.....	24
1. Le gouvernement fédéral doit mettre de l'ordre dans ses affaires	24
2. Les ressources archéologiques sur les terres fédérales et sous l'eau ...	26
3. Financement des institutions fédérales	28
C. Le leadership fédéral dans la protection et la conservation des lieux historiques nationaux et des édifices patrimoniaux n'appartenant pas au gouvernement fédéral	30
1. La collaboration intergouvernementale dans la conservation des lieux historiques et patrimoniaux.....	31
2. Établir une protection juridique pour les lieux historiques et patrimoniaux	32
3. Obstacles financiers à la conservation du patrimoine bâti et solutions	34

a. Incitatifs financiers pour la restauration et la préservation de bâtiments non commerciaux	36
b. Incitatifs financiers pour la restauration et la conservation de bâtiments commerciaux	38
(i) Le Fonds pour favoriser les propriétés patrimoniales commerciales.....	39
(ii) Incitatifs fiscaux pour les dépenses liées à la restauration et à la préservation d'un bâtiment historique	40
4. Adaptation des codes du bâtiment à la conservation des édifices historiques	43
D. Enjeux touchant le Canada rural	44
E. Les lieux patrimoniaux et les Autochtones.....	47
1. Le point de vue des Autochtones au sujet de la protection et de la conservation du patrimoine.....	47
2. Faire participer les collectivités autochtones à la protection et à la conservation des lieux historiques.....	49
3. Donner suite aux appels à l'action 79 et 81 de la Commission de vérité et réconciliation	51
CONCLUSION.....	54
Annexe A.....	55
Annexe B.....	57
Annexe C : Liste des témoins.....	59
Annexe D : Liste des mémoires.....	63
Demande de réponse du gouvernement.....	65
Opinion dissidente du Parti Conservateur du Canada.....	67

SOMMAIRE

Les lieux historiques du Canada suscitent la fierté des Canadiens. Ils sont les témoins de notre histoire collective et constituent un legs que nous transmettons de génération en génération.

Environ 13 000 de ces lieux ont fait l'objet d'une désignation patrimoniale officielle par diverses administrations publiques. Ils appartiennent à des organismes non gouvernementaux, à des propriétaires privés, au gouvernement fédéral, ainsi qu'à des gouvernements provinciaux, autochtones ou municipaux.

Plusieurs lieux historiques disparaissent ou sont menacés de l'être. Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable estime que le gouvernement fédéral doit intervenir plus vigoureusement à l'égard de la conservation des lieux historiques du Canada.

D'abord, le gouvernement doit faire preuve de leadership pour sauvegarder le caractère patrimonial de ses propres bâtiments patrimoniaux s'il veut être reconnu comme un interlocuteur crédible en matière. Les ministères, agences et sociétés d'État gardiens d'édifices fédéraux du patrimoine devraient être obligés de préserver le caractère patrimonial des lieux et bâtiments qui leur sont confiés et des moyens devraient être mis en œuvre pour prévenir leur démolition par négligence. Idéalement, une telle obligation devrait être inscrite dans la loi.

Le Comité a appris au cours de son étude que le Canada était le seul pays du G7 à ne pas avoir adopté une loi pour protéger les lieux historiques et les ressources archéologiques qui relèvent de sa compétence. À la lumière des nombreux témoignages entendus sur la question, le Comité recommande au gouvernement fédéral d'élaborer une telle mesure législative. Il ne s'agit pas d'une recommandation nouvelle. En 2003, le Bureau du vérificateur général du Canada avait également recommandé au gouvernement fédéral de renforcer le cadre juridique du patrimoine bâti au Canada.

Le gouvernement doit également faire preuve de leadership et appuyer les efforts des Canadiens pour préserver les lieux historiques et les bâtiments patrimoniaux qu'ils possèdent. Pour cela, il doit accorder la priorité aux bâtiments existants et patrimoniaux lorsqu'il doit louer ou acheter des espaces immobiliers. En outre, il doit élargir l'éventail des outils financiers à la disposition des propriétaires de lieux patrimoniaux.

Le Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux de Parcs Canada est le principal programme qui appuie financièrement les propriétaires et locataires de

lieux historiques nationaux, phares patrimoniaux et gares ferroviaires patrimoniales qui n'appartiennent pas au gouvernement fédéral. Au cours de notre étude, plusieurs témoins ont affirmé que les besoins des organismes excédaient largement les fonds disponibles. Pour remédier à la situation, le Comité recommande que le financement annuel alloué au Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux soit établi à 10 millions de dollars.

La philanthropie constitue une autre avenue à considérer. Le gouvernement fédéral pourrait offrir des fonds de contrepartie aux sommes versées par des individus et des entreprises aux organismes de bienfaisance qui mettent de l'avant des projets de réfection de lieux patrimoniaux.

Le Comité s'est également questionné sur le meilleur moyen d'encourager les entreprises à investir dans la restauration de bâtiments historiques. Plusieurs témoins ont vanté les mérites du programme de crédit d'impôt du gouvernement fédéral américain pour les bâtiments patrimoniaux. Le Comité estime que l'introduction d'un crédit d'impôt semblable au Canada permettrait d'attirer des investissements privés pour préserver et assurer la restauration de bâtiments historiques.

Le Code national du bâtiment devrait également être revu de manière à faciliter la préservation des caractéristiques patrimoniales des édifices lorsqu'ils sont modernisés. Le gouvernement fédéral pourrait travailler conjointement avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour arriver à une telle fin.

L'étude du Comité a permis de mettre en relief les enjeux et défis particuliers des lieux historiques situés en milieu rural. Situés à l'extérieur des grands centres urbains, les propriétaires de ces lieux n'ont pas toujours suffisamment de moyens pour obtenir le financement requis et pour faire connaître aux décideurs publics leurs besoins spécifiques. Le Comité a recommandé à Parcs Canada de revoir le Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux afin de vérifier si les lieux historiques situés dans le Canada rural recevaient une part équitable du financement. Dans le cas contraire, nous recommandons d'apporter des modifications au programme afin de tenir compte de leur réalité.

Le Comité s'est également penché sur la question de la préservation des sites patrimoniaux autochtones. Il est apparu que les peuples autochtones définissaient leur patrimoine de manière plus holistique comparativement au modèle occidental. Il en découle dès lors que les solutions actuellement mises en œuvre pour protéger les sites patrimoniaux doivent être adaptées pour la préservation des sites patrimoniaux autochtones.

Les peuples autochtones doivent être partie prenante dans la protection et la préservation des sites patrimoniaux. Le Comité recommande à Parcs Canada de soutenir une initiative

dirigée par des autochtones dont le mandat serait de déterminer comment les sites patrimoniaux importants pour eux devraient être protégés et préservés. Une telle initiative ferait valoir le point de vue des communautés autochtones en ce qui a trait à la protection des sites patrimoniaux, notamment au sein de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada et de son secrétariat, de Parcs Canada et des autres ministères et organismes du gouvernement fédéral.

Une collaboration plus étroite entre Parcs Canada et les groupes autochtones est également souhaitable. Un pas dans la bonne direction serait d'inclure des registraires autochtones dans le Répertoire canadien des lieux patrimoniaux afin d'améliorer le processus par lequel les sites patrimoniaux autochtones sont identifiés et désignés.

Enfin, le Comité fait siens des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation qui portent sur la protection et la préservation du patrimoine autochtones au Canada. Ainsi, les Peuples autochtones devraient être représentés au sein de la Commission des lieux et monuments historiques nationaux du Canada de sorte que la Commission intègre l'histoire, le patrimoine et les valeurs et les pratiques de commémoration autochtones au patrimoine et à l'histoire du Canada. Il est aussi d'avis qu'il est particulièrement important que soit rapidement mis en œuvre un processus visant à commémorer la mémoire des enfants autochtones qui ne sont jamais retournés dans leurs familles comme le demandent les appels à l'action 72 à 75 de la Commission.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibération, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que les exigences de la *Politique sur la gestion des biens immobiliers* soient intégrées à une nouvelle législation, de manière à ce que les ministères ayant la garde des immeubles fédéraux patrimoniaux soient tenus de protéger l'intégrité commémorative de ces édifices et d'empêcher leur destruction par négligence. 18

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi destinée à accorder une protection juridique aux édifices fédéraux ayant une valeur patrimoniale. 26

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi imposant aux sociétés d'État de respecter les même exigences qui sont imposées aux ministères et organismes fédéraux par la *Politique sur la gestion des biens immobiliers* relativement à la gestion des édifices fédéraux du patrimoine, afin de protéger l'intégrité commémorative des édifices ayant une valeur patrimoniale que possèdent ces sociétés d'État et d'empêcher leur destruction par négligence..... 26

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une mesure législative visant à établir un processus de protection, de conservation, de consignation et d'exposition des ressources archéologiques se trouvant sur les terres fédérales et dans les eaux sous responsabilité fédérale. 27

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi protégeant les édifices fédéraux patrimoniaux et obligeant les ministères et organismes fédéraux ainsi que les sociétés d'État fédérales à protéger l'intégrité commémorative de tous les lieux historiques nationaux du Canada. 30

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi protégeant les édifices fédéraux patrimoniaux et obligeant les ministères et organismes fédéraux ainsi que les sociétés d'État fédérales à protéger l'intégrité des édifices fédéraux patrimoniaux que détient le gouvernement fédéral ou qui sont sous sa responsabilité..... 30

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille avec les ministères et organismes fédéraux pour s'assurer qu'ils investissent annuellement l'équivalent de 2 % des coûts de remplacement dans l'entretien et la réparation d'édifices fédéraux du patrimoine, comme recommandé dans le *Guide de la gestion des biens immobiliers* du Secrétariat du Conseil du Trésor..... 30

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une politique voulant que, lorsque c'est opportun, les ministères et organismes fédéraux accordent la préférence aux édifices patrimoniaux existants quand ils envisagent de louer ou d'acheter des espaces..... 31

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi afin :

- de veiller à ce que les actions du gouvernement fédéral ne portent pas atteinte à l'intégrité commémorative des lieux historiques nationaux du Canada ou l'intégrité des lieux et édifices patrimoniaux désignés par les provinces et les administrations municipales;

- d’offrir une protection juridique aux sites canadiens faisant partie du patrimoine mondial;
- de veiller à ce que, dans ses actions, le gouvernement fédéral tienne compte de la valeur patrimoniale des lieux historiques du Canada;
- d’établir un fondement législatif pour le Répertoire canadien des lieux patrimoniaux ainsi que les Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux du Canada. 33

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral finance le Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux à au moins 10 millions de dollars par année..... 38

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral instaure un crédit d’impôt pour la restauration et la préservation de bâtiments inscrit dans le Répertoire canadien des lieux patrimoniaux. 43

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, adapte les futures versions des *Codes modèles nationaux du bâtiment* de manière à ce qu’ils facilitent la restauration et la réhabilitation des édifices existants et la conservation de leurs caractéristiques patrimoniales. 44

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que Parcs Canada procède à un examen de son Programme national de partage des frais et, s’il est déterminé que les lieux situés en milieu rural sont sous-représentés dans les demandes de financement ou parmi les projets financés, que des mesures soient prises pour améliorer le programme. 47

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral considère apporter son soutien à une initiative inspirée du programme américain *Main Street America* pour encourager les investissements publics et privés dans les bâtiments commerciaux historiques situés en milieu rural ou dans de petites villes de manière à encourager la durabilité et le développement économique des communautés. 47

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que Parcs Canada soutienne une initiative dirigée par des autochtones qui sera chargée :

- de déterminer comment les sites importants pour les peuples autochtones du Canada devraient être protégés et préservés;
- d'augmenter la capacité des communautés autochtones à préserver les sites d'importance pour elles;
- de faire valoir le point de vue des communautés autochtones en ce qui a trait à la protection des sites d'importance pour elles, notamment au sein de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada et de son secrétariat, de Parcs Canada et des autres ministères et organismes du gouvernement fédéral. 51

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande qu'en collaboration avec les groupes autochtones, Parcs Canada inclue des registraires autochtones dans le Répertoire canadien des lieux patrimoniaux afin d'améliorer le processus d'identification et de désignation des lieux d'importance pour les Autochtones..... 51

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande qu'en appui à la mise en œuvre des appels à l'action 79 et 81 de la Commission de vérité et réconciliation, et en consultation avec les groupes autochtones concernés :

- le gouvernement fédéral adopte une loi modifiant *la Loi sur les lieux et monuments historiques* de manière à ajouter la représentation des

- Premières Nations, des Inuits et des Métis au sein de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada et de son secrétariat; 53**
- **la Commission des lieux et monuments historiques du Canada examine les politiques, critères et pratiques entourant le Programme national de commémoration historique de manière à intégrer l’histoire, le patrimoine, les valeurs et les pratiques de commémoration autochtones au patrimoine et à l’histoire du Canada; 53**
 - **Parcs Canada établit et met en œuvre un plan et une stratégie nationale sur le patrimoine pour assurer la commémoration et, le cas échéant, la conservation des sites des pensionnats indiens, afin de préserver ce chapitre de l’histoire et de ne pas oublier les séquelles laissées par ces pensionnats, ainsi que pour souligner les contributions des peuples autochtones à l’histoire du Canada;..... 54**
 - **le gouvernement fédéral, en collaboration avec les survivants des pensionnats indiens, commande un monument national sur les pensionnats et l’installe de manière à ce qu’il soit accessible au public et très visible dans la ville d’Ottawa, afin d’honorer les survivants et tous les enfants qu’ont perdus les familles et les collectivités concernées. 53**



PRÉSERVER LE PATRIMOINE DU CANADA : LES FONDEMENTS DE NOTRE AVENIR

INTRODUCTION

Les nombreux lieux historiques que possède le Canada revêtent une grande signification pour les Canadiens. Il s'agit de trésors nationaux qui sont les témoins de notre évolution en tant que pays. Ils reflètent notre histoire et notre diversité et renforcent notre fierté nationale. En 2017, des millions de personnes ont profité du 150^e anniversaire de la Confédération pour visiter gratuitement les lieux historiques nationaux administrés par l'Agence Parcs Canada.

Un lieu historique ou patrimonial est une « structure, bâtiment, groupe de bâtiments, arrondissement, paysage, site archéologique ou autre lieu situé au Canada et reconnu officiellement pour sa valeur patrimoniale¹ ». Une telle désignation a été accordée à environ 13 000 de ces lieux² à travers le pays par les différents ordres de gouvernement. Ces lieux peuvent être administrés par les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux, des municipalités, des collectivités autochtones, des organismes sans but lucratif, des entreprises du secteur privé et des particuliers³.

Les lieux historiques constituent un apport significatif à notre économie. La réhabilitation de rues, quartiers ou bâtiments patrimoniaux crée des emplois et améliore la qualité de vie des populations. Par ailleurs, ils sont une composante essentielle de notre industrie touristique en attirant des millions de visiteurs canadiens et étrangers. Sur le plan environnemental, la protection et la conservation du patrimoine bâti contribuent à réduire les rebuts associés à la construction et à la démolition.

Malheureusement, plusieurs de ces lieux ont disparu ou sont menacés de l'être, souvent parce qu'ils ont été négligés. Certains requièrent des réparations immédiates pour en assurer l'intégrité commémorative à long terme. On estime qu'entre 1970 et 2000, le Canada a perdu plus de 20 % de son patrimoine bâti⁴. En 2003, la Vérificatrice générale du

1 Agence Parcs Canada (Parcs Canada), *Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada*, (Deuxième édition), 2010, p. 5.

2 *Lieux patrimoniaux du Canada*.

3 Parcs Canada, *Plan de réseau des lieux historiques nationaux*, p. 51.

4 Heritage Research Associates Inc., *CIHB Revisited, 1999*. Rapport préparé pour le ministère du Patrimoine canadien.



Canada avait sonné l'alarme sur la situation. Dans son rapport, elle affirmait que le Canada risquait de perdre le patrimoine bâti sous l'égide du gouvernement fédéral⁵. Dans un rapport de suivi publié en 2007, elle se félicitait des mesures qui avaient été prises depuis la parution du rapport de 2003, mais estimait qu'elles étaient encore insuffisantes « pour garantir la conservation du patrimoine bâti sous la garde des ministères⁶ ».

Rien n'indique que la situation a changé. C'est pourquoi il est urgent d'agir afin de protéger et de préserver les lieux et les édifices patrimoniaux du Canada. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement fédéral doit faire preuve de leadership en matière de conservation du patrimoine.

A. Le contexte de l'étude

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable (le Comité) a débuté son étude sur la protection et la préservation du patrimoine au Canada le 19 septembre 2017. L'étude s'est étalée sur 7 réunions, au cours desquelles les membres du Comité ont entendu 27 témoins et reçu six mémoires provenant de différentes parties prenantes : des intervenants du secteur du patrimoine au Canada, des experts et des représentants du gouvernement. En même temps, le Comité a examiné⁷ le projet de loi C-323, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (réhabilitation de propriétés historiques)⁸. Les neuf témoins entendus sur cette question ont aussi renseigné le Comité sur les outils financiers dont dispose le gouvernement fédéral pour contribuer à assurer la protection et la préservation des édifices du patrimoine.

Les membres du Comité tiennent à remercier tous les témoins d'avoir participé à leurs travaux. Leurs témoignages sont regroupés dans ce rapport en fonction des différents thèmes qu'ils ont abordés. En outre, le Comité énonce dans ce rapport 17 recommandations à l'intention du gouvernement fédéral et de ses organismes afin d'améliorer la protection et la préservation des lieux historiques nationaux, des édifices fédéraux du patrimoine et des ressources archéologiques sur des terres fédérales au Canada, et ainsi s'assurer que les générations actuelles et futures pourront en profiter.

5 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), [*La protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral*](#), chap. 2 du *Rapport du vérificateur général du Canada – Automne 2003*, 2003.

6 BVG, [*La conservation du patrimoine bâti du gouvernement fédéral*](#), chap. 2 du *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*, février 2007, para 2.38.

7 Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, *Travaux*, « [*Projet de loi C-323, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu \(réhabilitation de propriétés historiques\)*](#) ».

8 [*Projet de loi C-323, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu \(réhabilitation de propriétés historiques\)*](#), 1^{re} session, 42^e législature.

B. Vocabulaire employé dans le présent rapport

La terminologie particulière utilisée dans ce rapport est celle qui est reconnue par la communauté du patrimoine. Ainsi :

- L'intégrité commémorative « décrit le bon état et le caractère global d'un lieu historique national [...] Un lieu historique national possède une intégrité commémorative lorsque :
 - les ressources directement liées aux motifs qui justifient la désignation à titre de lieu historique national ne sont pas endommagées ou menacées;
 - les motifs qui justifient la désignation à titre de lieu historique national sont efficacement communiqués au public;
 - les valeurs patrimoniales du lieu (y compris celles qui ne sont pas liées aux motifs qui justifient la désignation à titre de lieu historique national) sont respectées dans toute décision ou action ayant une incidence sur le lieu⁹ ».
- La conservation désigne les activités de conservation d'un lieu patrimonial, allant de la compréhension du lieu à l'intervention par des projets ou de l'entretien, en passant par la planification de sa conservation¹⁰.
- La préservation désigne les interventions « qui font partie de l'entretien continu d'un lieu patrimonial ». La préservation « comprend la protection, l'entretien, la stabilisation de la forme existante des matériaux et de l'intégrité d'un lieu patrimonial, ou d'une de ses composantes, tout en protégeant la valeur patrimoniale¹¹ ».
- La réhabilitation désigne les interventions liées à un nouvel usage ou à des mises à niveau requises par les codes. La réhabilitation « suppose d'agir avec discernement lors de l'adaptation d'un lieu patrimonial, ou d'une de ses composantes, en vue d'un usage continu ou d'une nouvelle

9 Parcs Canada, *Guide de rédaction des énoncés d'intégrité commémorative*.

10 Parcs Canada, (2010), p. 3.

11 *Ibid.*, p. 3 et 15.



utilisation contemporaine et compatible avec le lieu, tout en en protégeant la valeur patrimoniale¹² ».

- La restauration désigne les interventions « liées à la représentation d'un lieu patrimonial tel qu'il était à une période particulière de son histoire ». La restauration « concerne le fait de révéler, de retrouver ou de représenter le plus fidèlement possible l'état d'un lieu patrimonial, ou d'une de ses composantes, tel qu'il était à une période donnée de son histoire, tout en en protégeant la valeur patrimoniale¹³ ».

LE CADRE LÉGISLATIF

A. Les lois en vigueur

Plusieurs lois et règlements accordent des responsabilités spécifiques au gouvernement fédéral en ce qui concerne les lieux historiques et patrimoniaux du Canada.

La *Loi sur les parcs nationaux du Canada* énonce que le gouverneur en conseil peut ériger en lieu historique national du Canada toute terre appartenant à Sa Majesté du chef du Canada afin de :

- soit commémorer un événement historique d'importance nationale;
- soit conserver un lieu historique ou tout objet d'intérêt historique, préhistorique ou scientifique d'importance nationale¹⁴.

La *Loi sur l'Agence Parcs Canada* précise que l'Agence Parcs Canada (l'Agence ou Parcs Canada) est l'organisme fédéral qui a comme mission de mettre en œuvre :

la politique du gouvernement du Canada dans le domaine des parcs nationaux, des lieux historiques nationaux, des aires marines nationales de conservation, des autres lieux patrimoniaux protégés et des programmes de protection du patrimoine¹⁵.

Parcs Canada est notamment habilitée à négocier et à faire des recommandations au ministre de l'Environnement « en matière de création de parcs nationaux, d'aires marines

12 *Ibid.*, p. 3 et 16.

13 *Ibid.*

14 *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32, alinéa 42(1)a) et b).

15 *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, L.C. 1998, ch. 31, paragraphe 6(1).

nationales de conservation et d'autres lieux patrimoniaux protégés et d'acquisition de lieux historiques nationaux¹⁶ ».

La *Loi sur les lieux et monuments historiques du Canada* accorde à la Commission des lieux et monuments historiques du Canada, le pouvoir de :

recevoir et examiner des recommandations sur les inscriptions relatives aux lieux historiques ou à la commémoration des événements ou personnages qui leur sont liés, sur la création de musées historiques et sur l'administration, la conservation et l'entretien de ces lieux ou musées¹⁷.

La Commission a le mandat de conseiller la ministre de l'Environnement sur la désignation d'un lieu historique national, d'une gare ferroviaire patrimoniale et d'un phare patrimonial.

La *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* énonce que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements pour « la protection des ressources culturelles, historiques et archéologiques¹⁸ » situées dans des aires marines de conservation.

Enfin, la *Loi sur la protection des gares ferroviaires patrimoniales*¹⁹ et la *Loi sur la protection des phares patrimoniaux*²⁰ accordent à la ministre de l'Environnement le pouvoir de désigner respectivement des gares et des phares patrimoniaux. Le Comité fait remarquer que le Parlement a adopté ces lois à l'initiative individuelle de certains parlementaires et non du gouvernement²¹.

D'autres lois de nature plus spécifique contiennent des attributions relatives à l'administration de lieux historiques situés dans des endroits précis, comme la *Loi sur le parc urbain national de la Rouge*, le *Règlement sur les canaux historiques* (pris en vertu de la *Loi sur le ministère des Transports*) et la *Loi sur la maison Laurier*. Par ailleurs, la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux* et son règlement ont une incidence sur la gestion des propriétés fédérales patrimoniales.

16 *Ibid.*, paragraphe 6(3).

17 *Loi sur les lieux et monuments historiques*, L.R.C. 1985, ch. H-4, art. 7.

18 *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, L.C. 2002, ch. 18, para. 16(1).

19 *Loi sur la protection des gares ferroviaires patrimoniales*, L.R.C. (1985), ch. 52 (4^e suppl.).

20 *Loi sur la protection des phares patrimoniaux*, L.C. 2008, ch. 16.

21 Projet de loi C-205, Loi visant à protéger les gares ferroviaires patrimoniales, 2^e session, 33^e législature, et *Projet de loi S-215, Loi visant à protéger les phares patrimoniaux*, 2^e session, 39^e législature.



B. Les obligations internationales

Le Canada s'est engagé à protéger et conserver le patrimoine culturel en étant partie à la *Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*²² (Convention du patrimoine mondial) établie sous les auspices de l'UNESCO. L'article 5 de la Convention enjoint, entre autres choses, les États parties :

- d'adopter une politique générale visant à assigner une fonction au patrimoine culturel et naturel dans la vie collective, et à intégrer la protection de ce patrimoine dans les programmes de planification générale;
- de développer les études et les recherches scientifiques et techniques et de perfectionner les méthodes d'intervention qui permettent à un État de faire face aux dangers qui menacent son patrimoine culturel ou naturel;
- de prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine²³.

La Convention définit quels sont les sites naturels ou culturels que l'on peut inscrire sur la Liste du patrimoine mondial²⁴. En 2016, 18 des sites inscrits sur cette liste étaient situés au Canada²⁵. Parcs Canada est l'organisme responsable de la mise en application de la Convention au Canada.

Le Canada est également signataire de la *Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé* et de la *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites de biens culturels*.

22 Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*.

23 Parcs Canada, *Données de base : obligations issues de traités*.

24 UNESCO, *Liste du patrimoine mondial*.

25 Parcs Canada, *Sites canadiens figurant dans la liste du patrimoine mondial*.

C. Les rôles et responsabilités en matière de conservation du patrimoine bâti fédéral

Au fil des années, le gouvernement du Canada a accordé plus de 3 700 désignations patrimoniales fédérales. Ces désignations comprennent :

- 981 lieux historiques nationaux (dont 171 sous la responsabilité de Parcs Canada);
- Environ 1 170 personnes et événements d'importance historique nationale;
- plus de 1 300 édifices fédéraux du patrimoine;
- 164 gares ferroviaires patrimoniales;
- 92 phares patrimoniaux; et
- 39 rivières du patrimoine canadien²⁶.

Chacune de ces désignations vise un but particulier : « la commémoration, la protection et la conservation, ou une combinaison des deux²⁷ ».

L'Agence Parcs Canada assume la plus grande part des responsabilités fédérales en ce qui a trait à la conservation de lieux historiques. Elle exerce une intendance directe sur 171 lieux historiques nationaux, 505 édifices fédéraux du patrimoine, 10 phares patrimoniaux, 6 rivières du patrimoine canadien et 12 lieux inscrits au patrimoine mondial. Une vingtaine d'autres ministères et organismes fédéraux administrent ensemble actuellement 767 édifices fédéraux du patrimoine²⁸. L'annexe A du présent rapport identifie le nombre d'édifices patrimoniaux pour chacun d'eux.

26 Comité de permanent de l'environnement et du développement durable (ENVI), *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 septembre 2017, 0850 (Joëlle Montminy, vice-présidente, Direction générale des affaires autochtones et du patrimoine culturel, Agence Parcs Canada). Tous les témoignages cités ci-après ont été entendus au cours de la 1^{re} session de la 42^e législature, sauf indication contraire.

27 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0850 (Joëlle Montminy).

28 Données fournies au Comité par Parcs Canada dans un courriel daté du 13 octobre 2013.



L'Agence administre les ressources culturelles²⁹ par l'entremise de la *Politique sur la gestion des ressources culturelles*. L'objectif de cette politique est « que les ressources culturelles administrées par Parcs Canada soient conservées et que leur valeur patrimoniale soit partagée pour en favoriser la connaissance, l'appréciation et la jouissance, et ce pour les générations d'aujourd'hui et de demain³⁰ ».

Les *Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada* guident les actions de l'Agence pour assurer une conservation durable des ressources culturelles dans les lieux patrimoniaux protégés qu'elle administre³¹.

D'autres organismes et ministères fédéraux ont également des responsabilités en matière de conservation du patrimoine fédéral. La *Politique sur la gestion des biens immobiliers* du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada stipule que

le caractère patrimonial des édifices fédéraux est respecté et préservé pendant tout leur cycle de vie. Les édifices de l'État âgés de 40 ans et plus dont la gestion relève de leur ministre ou dont l'acquisition est envisagée doivent être soumis à l'évaluation de Parcs Canada afin d'en déterminer la valeur patrimoniale³².

Parcs Canada établit des objectifs nationaux pour la protection des édifices patrimoniaux et des lieux historiques nationaux qui sont sous la responsabilité d'autres organismes et ministères fédéraux. Par l'entremise du Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine, l'Agence conseille les ministères gardiens pour les aider à respecter les exigences de la politique du Conseil du Trésor³³, mais elle n'a pas le pouvoir de la faire appliquer, de sorte qu'il y a des manquements.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que les exigences de la *Politique sur la gestion des biens immobiliers* soient intégrées à une nouvelle législation, de manière à ce que les ministères ayant la garde des immeubles fédéraux patrimoniaux soient tenus de

29 Parcs Canada, *Politique sur la gestion des ressources culturelles*, 1^{er} janvier 2013. Selon cette politique, une ressource culturelle est une œuvre humaine, objet ou endroit qui a été reconnu, selon sa valeur patrimoniale, comme étant directement associé à un ou plusieurs aspects importants de l'histoire et de la culture humaine. La valeur patrimoniale d'une ressource culturelle repose sur ses éléments caractéristiques tangibles et intangibles.

30 Parcs Canada, *Politique sur la gestion des ressources culturelles*, article 6.1.

31 Parcs Canada (2010).

32 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), *Politique sur la gestion des biens immobiliers*, 1^{er} novembre 2016, article 6.1.9.

33 Parcs Canada, *Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine*.

protéger l'intégrité commémorative de ces édifices et d'empêcher leur destruction par négligence.

Le Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux appuie la protection des lieux historiques nationaux, des phares patrimoniaux et des gares ferroviaires patrimoniales formellement reconnus par le gouvernement du Canada, mais qui ne lui appartenant pas. Il fournit des fonds de contrepartie allant jusqu'à 50 % du coût des projets aux bénéficiaires admissibles qui exploitent ces lieux à des fins non commerciales³⁴.

La Commission des lieux et monuments historiques du Canada (la Commission) est l'organisme fédéral qui évalue les demandes de désignation des lieux historiques nationaux, des gares ferroviaires patrimoniales et des phares patrimoniaux. La commémoration d'un lieu historique national est généralement soulignée à l'aide d'une plaque en bronze accessible au public³⁵.

CONSTATS ET SOLUTIONS

A. État des lieux patrimoniaux

Toutes les structures construites par l'homme, y compris les lieux historiques nationaux, font face à un processus normal de vieillissement. L'utilisation de mesures de conservation inadéquates, l'activité industrielle, une forte fréquentation, le vol, le vandalisme et la négligence peuvent accentuer la dégradation d'un lieu historique.

Les changements climatiques causent également des dommages aux lieux historiques. Selon l'information contenue sur le site Internet du Répertoire canadien des lieux patrimoniaux, le dégel du pergélisol, l'augmentation des tempêtes le long des côtes et l'érosion accélérée des berges sont des facteurs préoccupants « pour un grand nombre de

34 Parcs Canada, *Lignes directrices du Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux, 2018-2019*. Les demandeurs admissibles sont : tout propriétaire ou locataire d'un lieu patrimonial qui est un organisme sans but lucratif, un gouvernement régional ou une administration municipale, un gouvernement provincial ou territorial, une institution, une agence ou une société d'État; et toute organisation autochtone sans but lucratif. Les demandeurs non admissibles sont : ceux qui représentent ou qui soumettent une demande au nom d'individus, du gouvernement fédéral (ministères fédéraux, sociétés de la Couronne ou agences), de locataires de lieux patrimoniaux appartenant à la Couronne, ou encore d'organismes à but lucratif (par exemple, des sociétés de condominiums).

35 Parcs Canada, *État et établissement des lieux patrimoniaux naturels du Canada en 2016*, « *Partie A : État et établissement des lieux patrimoniaux naturels, état des programmes patrimoniaux culturels et des autres programmes du patrimoine* ».



lieux patrimoniaux du Canada, en particulier pour ceux qui se trouvent dans les régions nordiques et côtières³⁶ ».

Selon une étude menée en 1999 pour le compte du ministère du Patrimoine canadien – de qui relevait à l’époque Parcs Canada –, le Canada aurait perdu plus de 20 % de ses constructions historiques entre 1970 et 2000³⁷. Ce chiffre a été corroboré par Joëlle Montminy, vice-présidente, Direction générale des affaires autochtones et du patrimoine culturel à Parcs Canada³⁸, Natalie Bull, directrice générale de la Fiducie nationale du Canada³⁹ et Christina Cameron, professeure et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en patrimoine bâti⁴⁰ à l’Université de Montréal.

Dans son travail de conservation des lieux patrimoniaux, Parcs Canada est confronté à ces difficultés. Lors de son témoignage, M^{me} Montminy a mentionné que l’organisme fédéral devait surmonter des obstacles tels que « le manque de financement, les pressions du développement, l’inégalité de mesures de protection et les phénomènes naturels⁴¹ ». Le budget fédéral de 2016 suggérait d’ailleurs de s’attaquer aux problèmes de détérioration des lieux historiques nationaux au Canada. Selon M^{me} Montminy, l’investissement de 3,6 milliards de dollars prévus par le budget permettra de couvrir partiellement « les retards accumulés depuis plusieurs années au niveau de l’entretien des édifices et ouvrages de génie civil historiques et autres ressources culturelles⁴² ». De cette somme, environ 1,3 milliard de dollars « seront consacrés à la préservation, à la réfection et à la restauration de lieux historiques nationaux⁴³ ». Parcs Canada élabore présentement un plan à moyen et long terme « pour faire face aux besoins financiers permanents⁴⁴ » des lieux historiques nationaux dont l’Agence a la responsabilité.

Andrew Waldron, gestionnaire de la conservation du patrimoine national chez Brookfield Global Integrated Solutions et ancien responsable du Répertoire canadien des lieux

36 *Répertoire canadien des lieux patrimoniaux*, « [Le changement climatique et les lieux historiques nationaux](#) », s.d.

37 Heritage Research Associates Inc., *CIHB Revisited, 1999*. Rapport préparé pour le ministère du Patrimoine canadien.

38 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0855 (Joëlle Montminy).

39 *Ibid.*, 0855 (Natalie Bull, directrice générale, Fiducie nationale du Canada).

40 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 0845 (Christina Cameron, professeure et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en patrimoine bâti, Université de Montréal, à titre personnel).

41 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0855 (Joëlle Montminy).

42 *Ibid.*, 0850 (Joëlle Montminy).

43 *Ibid.*, 0940 (Joëlle Montminy).

44 *Ibid.*, 0850 (Joëlle Montminy).

patrimoniaux, a quant à lui posé un regard critique sur le système actuel de commémoration des lieux historiques nationaux. Selon lui, les lieux historiques nationaux qui ne sont pas sous la responsabilité du gouvernement fédéral et qui appartiennent plutôt à d'autres ordres de gouvernement, aux Premières nations, à des organismes sans but lucratif ou à des particuliers font face à d'importants défis financiers :

En vertu de la loi, les commémorations sont de nature morale. Elles n'offrent aucune protection juridique et très peu de soutien, sauf dans le cas d'un programme fédéral, le Programme de partage des frais, qui penche nettement en faveur des lieux historiques nationaux plus riches et n'apporte rien à ceux qui en ont le plus besoin⁴⁵.

Ces défis financiers seront abordés un peu plus tard dans ce rapport.

1. La position du Canada par rapport à d'autres pays

Selon les témoins entendus par le Comité, le Canada fait piètre figure en matière de protection et de conservation du patrimoine bâti sur la scène internationale. Selon Christophe Rivet de ICOMOS Canada, le Canada serait le seul pays du G7 à ne pas avoir une législation complète en matière de patrimoine bâti⁴⁶. Le Canada ne posséderait pas non plus de législation protégeant les ressources archéologiques situées sur des terres domaniales fédérales d'après Martin Magne, ancien directeur de l'archéologie et de l'histoire à Parcs Canada⁴⁷.

Durant son témoignage, Gordon Bennett, ancien directeur des politiques à la Direction des lieux historiques nationaux de Parcs Canada, a indiqué au Comité que sur les sept outils de protection du patrimoine bâti, les gouvernements fédéral et provinciaux ensemble en ont mis en œuvre quatre⁴⁸. En outre, selon les informations fournies au Comité par M^{me} Christina Cameron et présentées à la figure 1, le Canada n'aurait mis en place que les outils suivants :

- Une fiducie nationale;
- Un registre du patrimoine (compilation terminée en partie seulement) et de normes de conservation;

45 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 0910 (Andrew Waldron, gestionnaire de la conservation du patrimoine national, Brookfield Global Integrated Solutions, à titre personnel).

46 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 0920 (Christophe Rivet, président, ICOMOS Canada).

47 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0915 (Martin Magne, à titre individuel).

48 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 0900 (Gordon Bennett, à titre personnel).



- Une législation pour protéger les lieux historiques (au niveau provincial seulement);
- Une législation pour les ressources archéologiques (au niveau provincial seulement).

Ainsi, les outils suivants, mondialement reconnus comme étant des pratiques exemplaires, ne seraient pas utilisés par le gouvernement fédéral :

- Incitatifs fiscaux pour les lieux historiques;
- Législation protégeant les sites du patrimoine mondial;
- Législation protégeant les bâtiments patrimoniaux appartenant au gouvernement.

Figure 1 – Comment le Canada se compare-t-il avec d'autres pays?

Comment le Canada se compare-t-il avec d'autres pays?						
					Provinces & Territoires	
Fiducie nationale	Oui	Oui	Oui	Oui	parfois	Oui
Incitations fiscales pour les lieux historiques	Oui	Oui	Oui	Oui	parfois	Non
Registre du patrimoine et normes de conservation	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Lieux historiques désignés protégés par les lois	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	parfois
Ressources archéologiques protégées par les lois	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Sites du patrimoine mondial protégés par les lois	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Bâtiments gouvernementaux nationaux protégés par des lois	Oui	Oui	Oui	Oui	N/A	Non

Source : Fournie au Comité par Christina Cameron.

En outre, au niveau fédéral, M Bennett et M^{me} Cameron ont indiqué qu'il manquait une législation pour protéger les ressources archéologiques et que les lieux historiques n'étaient pas tous protégés au moyen d'une loi.

M. Bennett a ajouté que de nombreux pays faisaient mieux que le Canada, notamment la France, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie qui auraient mis en place les sept outils de protection et de conservation⁴⁹. De l'aveu même de M^{me} Montminy de Parcs Canada, les déficiences sur le plan des outils de protection juridique empêcheraient le gouvernement fédéral de rencontrer certaines normes internationales dans ce domaine en matière de préservation du patrimoine⁵⁰.

49 *Ibid.*

50 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0850 (Joëlle Montminy).



B. Lieux et édifices patrimoniaux relevant du gouvernement fédéral

Comme indiqué précédemment, le gouvernement fédéral est propriétaire de plusieurs lieux historiques nationaux et édifices patrimoniaux un peu partout au Canada. Le Comité est d'avis que les ministères et organismes fédéraux peuvent et doivent mieux faire pour assurer la préservation et la protection de ces lieux et édifices.

1. Le gouvernement fédéral doit mettre de l'ordre dans ses affaires

Conformément à la *Politique sur la gestion des biens immobiliers* du Conseil du Trésor, les ministères gardiens ont des responsabilités spécifiques en matière de protection du patrimoine bâti sous l'égide du gouvernement fédéral. Ils doivent précisément :

- faire évaluer par le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine les édifices de 40 ans et plus dont ils ont la gestion ou dont ils désirent faire l'acquisition, afin d'en déterminer la valeur patrimoniale. Cette évaluation permet de déterminer le niveau de désignation : soit « classé », « reconnu », ou non désigné;
- respecter et préserver le caractère patrimonial des édifices fédéraux dont ils ont la garde;
- consulter le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine avant de procéder à toute intervention susceptible d'altérer la valeur patrimoniale d'un édifice fédéral « classé »; et
- obtenir des conseils de conservation appropriés avant de procéder à toute intervention qui aurait un impact sur le caractère patrimonial d'un édifice fédéral du patrimoine⁵¹.

Kathleen Owens, contrôleuruse générale adjointe au Secrétariat du Conseil du Trésor, a mentionné que des consultations avaient été tenues avec les ministères gardiens d'édifices fédéraux patrimoniaux. Il est ressorti de cet exercice que certains d'entre eux doivent relever des défis financiers particuliers :

Étant donné les problèmes importants de détérioration auxquels font face les gardiens à cause de la sous-recapitalisation des biens immobiliers, l'investissement dans les

51 Parcs Canada, Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine, [*Rôles et responsabilités*](#).

édifices du patrimoine peut être coûteux. Il s'agit d'un coût supplémentaire qui ne s'inscrit pas dans les mandats du programme principal des gardiens⁵².

Le Secrétariat du Conseil du Trésor dispose de moyens pour assurer le respect de la politique. Si un ministère ne la respecte pas, les pouvoirs qui sont délégués au sous-ministre concerné pourraient être réduits. Autrement dit, « les projets [que le ministère] pourrait normalement réaliser de sa propre initiative devraient désormais être autorisés par le Conseil du Trésor⁵³ ».

Au cours de l'étude, des témoins ont formulé des critiques sur le régime d'application de cette politique. M^{me} Christina Cameron affirme que la politique ne prévoit aucun mécanisme de sanction envers les ministères et organismes fédéraux qui ne respectent pas la désignation patrimoniale d'un bâtiment fédéral. Selon ses dires, « [l]a plus grande pénalité que l'on peut recevoir pour ne pas avoir respecté la classification d'un bâtiment patrimonial fédéral, c'est une remontrance de la part du secrétaire du Conseil du Trésor⁵⁴ ». Andrew Waldron estime que la Politique devrait être complètement révisée :

C'est une politique qui s'adresse uniquement aux bâtiments, plutôt qu'au paysage ou à l'environnement. Elle ne s'applique pas aux ouvrages ou à l'utilisation des terres. Elle est dépassée et nécessite un remaniement. Sa méthode d'évaluation n'a pas été revue depuis près de 40 ans. Dans ses désignations, elle ne tient pas compte des changements apportés aux bâtiments⁵⁵.

La politique s'appliquerait de façon inégale aux organismes et ministères fédéraux. Elle ne s'applique pas aux sociétés d'État qui détiennent et gèrent des édifices patrimoniaux. En outre, selon Christophe Rivet, président d'ICOMOS Canada, les ministères fédéraux qui sont les gardiens d'un édifice patrimonial n'ont pas « l'obligation d'intervenir par rapport à un bâtiment désigné et, éventuellement, à en maintenir l'existence⁵⁶ ».

Le Comité estime qu'il est impératif que le gouvernement fédéral devienne un modèle national en matière de protection et de conservation des lieux historiques et patrimoniaux. Ce travail commence dans sa propre cour. Cette tâche ne doit pas reposer seulement sur les épaules de Parcs Canada, mais impliquer tous les ministères, agences et sociétés du gouvernement fédéral. Un renforcement de la *Politique sur la gestion des biens*

52 ENVI, *Témoignages*, 19 octobre 2017, 0850 (Kathleen Owens, contrôleur générale adjointe, Bureau du contrôleur général du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor).

53 *Ibid.*, 0925 (Kathleen Owens).

54 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 0925 (Christina Cameron).

55 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 0910 (Andrew Waldron).

56 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 0950 (Christophe Rivet).



immobiliers est d'abord nécessaire afin de mieux protéger les lieux historiques nationaux, les édifices fédéraux du patrimoine et les ressources archéologiques qui sont sous leur responsabilité. En outre, des sanctions doivent être imposées envers les institutions qui contreviennent à la politique. Par conséquent :

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi destinée à accorder une protection juridique aux édifices fédéraux ayant une valeur patrimoniale.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi imposant aux sociétés d'État de respecter les mêmes exigences qui sont imposées aux ministères et organismes fédéraux par la *Politique sur la gestion des biens immobiliers* relativement à la gestion des édifices fédéraux du patrimoine, afin de protéger l'intégrité commémorative des édifices ayant une valeur patrimoniale que possèdent ces sociétés d'État et d'empêcher leur destruction par négligence.

2. Les ressources archéologiques sur les terres fédérales et sous l'eau

Une ressource archéologique fait référence à « tout élément d'activités humaines d'intérêt historique, culturel ou scientifique⁵⁷ ». Il s'agit d'aménagements, d'objets archéologiques ou de vestiges « se trouvant sur un site archéologique ou qui en proviennent, ou encore un objet enregistré comme une découverte archéologique isolée⁵⁸ ».

Le Canada ne dispose « d'aucune loi unificatrice qui codifie ses dispositions législatives nationales en matière d'archéologie⁵⁹ », hormis certaines lois pertinentes. Par exemple, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* prévoit que les ressources archéologiques doivent être prises en compte dans la détermination des effets environnementaux d'un projet⁶⁰.

Parcs Canada est considéré « comme l'expert du gouvernement fédéral pour les travaux archéologiques se déroulant sur les terres fédérales⁶¹ ». L'organisme s'assure de la protection et la préservation des ressources archéologiques trouvées sur la terre, sous la

57 Parcs Canada, *Glossaire archéologique*.

58 *Ibid.*

59 Parcs Canada, *Données de base : obligations issues de traités*.

60 Parcs Canada, *L'archéologie et l'environnement*.

61 Parcs Canada, *L'archéologie et la loi*.

terre ou submergées sur le territoire de Parcs Canada. De plus, l'Agence fournit des conseils et des outils aux autres ministères fédéraux lorsqu'ils doivent prendre en compte les ressources archéologiques dans la détermination des effets environnementaux d'un projet⁶².

Selon M. Martin Magne, l'aide de Parcs Canada ne serait demandée que « pour 5 à 10 projets fédéraux seulement par année⁶³ ». Les ministères n'étant pas dans l'obligation de consulter les experts de l'Agence avant de mener des fouilles archéologiques, de nombreux projets archéologiques seraient menés par des ministères fédéraux à l'insu de Parcs Canada⁶⁴. M. Magne estime que l'adoption d'une loi fédérale sur l'archéologie serait bien accueillie par les intervenants du secteur⁶⁵.

Sur son site Web, Parcs Canada reconnaît implicitement la faiblesse du cadre juridique fédéral actuel en matière d'archéologie.

Contrairement à ce qui se passe dans les provinces et les territoires, il n'existe pas de loi fédérale pour régir les fouilles et la planification archéologiques proprement dites; les lois fédérales ne portent que sur les exportations archéologiques et sur les études archéologiques *dans les limites d'une évaluation des incidences environnementales*. Autrement dit, à moins que l'exportation des artefacts soit prévue ou qu'un ministère entreprenne une évaluation des incidences environnementales, aucune disposition législative fédérale ne dicte à un ministère quelconque la conduite à suivre lorsqu'une question liée aux ressources archéologiques situées sur ses terres est soulevée⁶⁶.

Le Comité estime que la protection des ressources archéologiques sur les terres fédérales doit être renforcée. Par conséquent :

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une mesure législative visant à établir un processus de protection, de conservation, de consignation et d'exposition des ressources archéologiques se trouvant sur les terres fédérales et dans les eaux sous responsabilité fédérale.

62 *Ibid.*

63 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0920 (Martin Magne).

64 *Ibid.*

65 *Ibid.*

66 Parcs Canada, *Données de base : obligations issues de traités*.



3. Financement des institutions fédérales

Comme indiqué précédemment dans ce rapport, les ministères et organismes fédéraux possèdent un nombre important d'édifices patrimoniaux. Selon M. Gordon Bennett, les coûts d'entretien de ces édifices seraient supérieurs en comparaison aux coûts d'entretien des édifices qui ne le sont pas⁶⁷.

Or, on a expliqué au Comité que les ministères et organismes fédéraux n'utilisent pas leurs budgets pour protéger et préserver les édifices patrimoniaux sous leur garde puisque cela ne fait pas partie du mandat qui leur est confié par la législation⁶⁸. En outre, en 2007, la vérificatrice générale du Canada notait dans un rapport que :

[...] la fonction de conservation relève des organisations, mais celles-ci n'ont pas d'obligations légales de conservation et ne peuvent en conséquence obtenir facilement des fonds à cette fin. Le manque d'objectifs précis de conservation jumelé à l'absence d'obligation de reddition de compte font que les ministères ont très peu d'incitation à conserver le patrimoine.

Selon les témoignages entendus par le Comité pendant son étude, rien n'indique que la situation s'est améliorée depuis.

Bien que le gouvernement fédéral et ses sociétés d'État aient restauré certains de leurs édifices patrimoniaux, le Comité est bien au fait que d'autres édifices de ce type se détériorent. En conséquence, le Comité se range derrière la suggestion de M. Bennett d'« exiger des responsables fédéraux des lieux historiques nationaux qu'ils conservent ces lieux conformément aux *Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada*⁶⁹ » dans la législation. Selon lui, cette exigence, si elle est incluse dans une loi, « donner[ait] un fondement juridique aux dépenses de fonds publics destinées au patrimoine » faites par les institutions fédérales responsables de lieux historiques nationaux, d'édifices fédéraux patrimoniaux ou de ressources archéologiques⁷⁰.

Le gouvernement fédéral demeure la seule instance au pays n'ayant adopté aucune loi pour protéger systématiquement les lieux historiques et les ressources archéologiques qui relèvent de sa compétence. Selon Gordon Bennett l'adoption d'une telle loi enverrait un message fort aux autres administrations publiques sur le fait « que le gouvernement

67 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 1015 (Gordon Bennett).

68 *Ibid.*, 0855 (Gordon Bennett).

69 *Ibid.*, 0900 (Gordon Bennett).

70 *Ibid.*, 0855 (Gordon Bennett).

fédéral valorise ce patrimoine⁷¹ ». M. Bennett suggère qu'un projet de loi sur les lieux historiques devrait inclure les éléments suivants :

- intégrer des dispositions pertinentes de l'actuelle Loi sur les lieux et monuments historiques et l'article 42 de la Loi sur les parcs nationaux du Canada;
- garantir l'intégrité commémorative des lieux historiques nationaux, comme indiqué dans le préambule de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*;
- exiger des responsables fédéraux des lieux historiques nationaux qu'ils conservent ces lieux conformément aux *Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada*;
- communiquer les raisons pour lesquelles le lieu historique national a obtenu sa désignation et exiger que les valeurs patrimoniales, y compris celles qui ne sont pas liées aux motifs de la désignation, soient respectées dans les décisions et les interventions ayant une incidence sur le lieu;
- prévoir une disposition interdisant au gouvernement fédéral de prendre des mesures qui auraient des conséquences négatives sur l'intégrité commémorative de lieux historiques nationaux qui relèvent de la compétence d'un autre ordre de gouvernement;
- donner un fondement juridique au Répertoire canadien des lieux patrimoniaux et aux *Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada*; et
- instaurer un régime législatif pour la protection des ressources archéologiques en terres fédérales, y compris dans un environnement sous-marin⁷².

À la lumière des témoignages entendus, le Comité estime qu'une mesure législative doit être élaborée pour garantir la protection juridique des lieux historiques et patrimoniaux au Canada.

La mesure législative proposée placerait l'intégrité commémorative des lieux historiques nationaux appartenant au gouvernement du fédéral comme une priorité. Elle permettrait

71 *Ibid.*

72 *Ibid.*, 0900 (Gordon Bennett).



également de préciser les responsabilités qui incombent aux organismes fédéraux dans ce domaine. Elle établirait des normes de conservation et d'entretien que les institutions fédérales doivent minimalement respecter pour assurer le caractère patrimonial des édifices patrimoniaux dont ils ont la garde.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi protégeant les édifices fédéraux patrimoniaux et obligeant les ministères et organismes fédéraux ainsi que les sociétés d'État fédérales à protéger l'intégrité commémorative de tous les lieux historiques nationaux du Canada.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi protégeant les édifices fédéraux patrimoniaux et obligeant les ministères et organismes fédéraux ainsi que les sociétés d'État fédérales à protéger l'intégrité des édifices fédéraux patrimoniaux que détient le gouvernement fédéral ou qui sont sous sa responsabilité.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille avec les ministères et organismes fédéraux pour s'assurer qu'ils investissent annuellement l'équivalent de 2 % des coûts de remplacement dans l'entretien et la réparation d'édifices fédéraux du patrimoine, comme recommandé dans le *Guide de la gestion des biens immobiliers* du Secrétariat du Conseil du Trésor.

C. Le leadership fédéral dans la protection et la conservation des lieux historiques nationaux et des édifices patrimoniaux n'appartenant pas au gouvernement fédéral

Comme indiqué précédemment, un grand nombre de lieux historiques nationaux n'appartiennent pas au gouvernement fédéral ou ne sont pas gérés par lui. De plus, les gouvernements provinciaux et autochtones ainsi que les administrations municipales jouent un grand rôle dans la désignation des lieux historiques et patrimoniaux au Canada. Durant son étude, le Comité a examiné des mesures susceptibles de permettre au gouvernement fédéral de montrer la voie à suivre dans la protection et la conservation de ces lieux.

M^{me} Natalie Bull a proposé que le gouvernement fédéral adopte une « politique de priorité au patrimoine⁷³ ». Une telle politique exigerait que les organismes et ministères fédéraux accordent la priorité aux immeubles patrimoniaux avant de songer à louer des locaux ou à construire de nouveaux édifices. Selon M^{me} Bull, une telle mesure créerait « un nouveau marché pour les édifices patrimoniaux⁷⁴ », en plus de s'assurer « que les fonds d'infrastructure dispensés par le gouvernement fédéral ne [soient] pas affectés à des projets préjudiciables à nos ressources culturelles⁷⁵ ».

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une politique voulant que, lorsque c'est opportun, les ministères et organismes fédéraux accordent la préférence aux édifices patrimoniaux existants quand ils envisagent de louer ou d'acheter des espaces.

1. La collaboration intergouvernementale dans la conservation des lieux historiques et patrimoniaux

La collaboration intergouvernementale joue un rôle de premier dans la conservation des lieux historiques et patrimoniaux au Canada. Elle a permis la mise en œuvre d'initiatives visant à soutenir la conservation des lieux historiques au Canada, telles que le Répertoire canadien des lieux patrimoniaux et les *Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux du Canada*.

La première est une base de données en ligne qui permet d'identifier les lieux patrimoniaux reconnus pour leur valeur patrimoniale par les administrations municipales, provinciales et territoriales. Cette base de données, qui est le fruit d'une collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires, est administrée par Parcs Canada. Sa compilation n'est pas encore terminée, et, jusqu'à maintenant, 60 % des lieux historiques reconnus du Canada ont été intégrés au Répertoire⁷⁶. Selon M^{me} Cameron, « la participation au [R]épertoire est en train de diminuer⁷⁷ ».

La seconde constitue l'ensemble des *Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux du Canada* qui établissent, pour l'ensemble du Canada, une série de

73 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0900 (Natalie Bull).

74 *Ibid.*

75 *Ibid.*

76 ENVI, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 0855 (Joëlle Montminy).

77 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 0845 (Christina Cameron).



principes et de lignes directrices pour quiconque s'intéresse à la conservation des lieux patrimoniaux du Canada. Le document offre notamment de l'information sur les sujets suivants :

- Le processus de décision à suivre en matière de conservation;
- Une interprétation des quatorze normes à respecter;
- Des directives sur des interventions types liées à la durabilité;
- Des informations touchant les matériaux à utiliser; et
- Des directives pour les travaux d'ingénierie⁷⁸.

Des témoins, incluant M^{me} Christina Cameron⁷⁹, ont suggéré de donner un fondement législatif à ces deux initiatives. Le Comité aborde cette recommandation dans la section suivante.

2. Établir une protection juridique pour les lieux historiques et patrimoniaux

Au cours de nos travaux, plusieurs témoins ont suggéré de créer une protection juridique pour les lieux historiques et patrimoniaux au Canada. Il s'agit d'une obligation que le Canada doit respecter en tant que signataire de traités internationaux portant sur le patrimoine. D'après les témoignages entendus, ce fait est connu de Parcs Canada :

[...] Il n'existe aucune protection juridique pour les ressources archéologiques terrestres ou subaquatiques à l'échelle fédérale, dont la grande majorité est d'origine autochtone. En raison de cette lacune, le gouvernement fédéral n'est pas en mesure de se conformer à certaines normes internationales telles que la *Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel subaquatique*⁸⁰.

M^{me} Natalie Bull⁸¹ et M. Richard Alway⁸², président de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada, ont tous deux affirmé que le Canada était le seul pays du G8 à ne pas avoir adopté un tel cadre juridique. En outre, selon M^{me} Christina Cameron,

78 Parcs Canada, *Les normes et lignes directrices*.

79 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 0845 (Christina Cameron).

80 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0850 (Joëlle Montminy).

81 *Ibid.*, 0910 (Natalie Bull).

82 *Ibid.*, 0905 (Richard Alway, président, Désignations et programmes du patrimoine, Commission des lieux et monuments historiques du Canada).

la promulgation d'une telle mesure « protégerait les lieux du patrimoine mondial qui se trouvent au Canada et qui ont une valeur universelle exceptionnelle⁸³ ».

Pour M. Christophe Rivet⁸⁴, la mise en œuvre par le Canada de l'article 5 de la Convention pour le patrimoine mondial ne sera que partiellement atteinte tant qu'une telle loi n'aura pas été adoptée. Selon M. Rivet

[il] existe un ensemble incomplet d'outils législatifs et politiques fédéraux pour aborder la conservation du patrimoine culturel. Sans législation pour protéger, il est difficile de mettre en place des directives appropriées et de stimuler le développement d'incitatifs financiers. Le gouvernement fédéral a une responsabilité en ce qui concerne les accords internationaux et peut jouer un rôle de coordination important avec les provinces, les territoires, les autres autorités et la société civile pour respecter ces engagements⁸⁵.

En 2003, le la vérificatrice générale du Canada avait recommandé de renforcer le cadre juridique du patrimoine bâti⁸⁶. Au milieu des années 2000, Parcs Canada s'apprêtait d'ailleurs à donner suite à cette recommandation de la vérificatrice générale. Un document budgétaire préparé par Parcs Canada en 2005 mentionne que l'Agence était sur le point d'achever « l'élaboration de mesures législatives⁸⁷ » afin de garantir « la protection juridique des lieux historiques sur les terres fédérales et de toutes les ressources archéologiques sur ou sous les terres fédérales⁸⁸ ».

Pour cette raison, ainsi que pour celles discutées dans les sections précédentes de ce rapport :

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi afin :

- **de veiller à ce que les actions du gouvernement fédéral ne portent pas atteinte à l'intégrité commémorative des lieux historiques nationaux du Canada ou l'intégrité des lieux et édifices patrimoniaux désignés par les provinces et les administrations municipales;**

83 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 0850 (Christina Cameron).

84 Il s'agit de l'acronyme pour l'International Council on Monuments and Sites.

85 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 0915 (Christophe Rivet).

86 BVG (2003), para. 6.41.

87 Parcs Canada, *Budget des dépenses 2005-2006, Un rapport sur les plans et priorités*, p. 10.

88 *Ibid.*



- **d’offrir une protection juridique aux sites canadiens faisant partie du patrimoine mondial;**
- **de veiller à ce que, dans ses actions, le gouvernement fédéral tienne compte de la valeur patrimoniale des lieux historiques du Canada;**
- **d’établir un fondement législatif pour le Répertoire canadien des lieux patrimoniaux ainsi que les Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux du Canada.**

3. Obstacles financiers à la conservation du patrimoine bâti et solutions

Si la législation peut empêcher la destruction des lieux historiques par l’être humain la question de leur conservation revêt quant à elle un important enjeu financier.

Le gouvernement fédéral dispose de deux types d’outils financiers distincts pour encourager la conservation des bâtiments patrimoniaux, soit les subventions et les contributions, et la fiscalité. On a expliqué au Comité que ces deux types d’outils – très différents dans leur mise en œuvre – offrent chacun leurs lots d’avantages et d’inconvénient. Plusieurs témoins entendus au cours de l’étude du Comité sur la conservation et la protection du patrimoine au Canada et de l’étude sur le projet de loi C-323 ont fait la description des caractéristiques de ces outils financiers, de même que de leurs avantages et inconvénients respectifs. Ceux-ci sont résumés dans le tableau 1.

Tableau 1 – Avantages et inconvénients des programmes de subventions et de contributions et des incitatifs fiscaux pour la conservation des bâtiments.

	Avantages	Inconvénients
Programmes de subventions et de contributions	Structure flexible : programmes à frais partagés ou de contrepartie, pour encourager les provinces ou les municipalités. Il est possible également de doubler les fonds récoltés Accessibles aux propriétaires commerciaux, ceux à but non lucratif ou aux municipalités.	Disposent que d'un montant déterminé de crédits et que leur utilisation est assujettie au pouvoir discrétionnaire de l'administration.
Crédits d'impôt non remboursables	Possibilité de déterminer les types de coûts admissibles. Ne dépendent pas du pouvoir discrétionnaire administratif.	Contrôle difficile des coûts de la mesure. Seules les particuliers et les entreprises qui sont imposables peuvent en bénéficier. Les provinces, les territoires, les municipalités et les gouvernements des Premières nations n'y ont pas accès. Une partie des coûts sont absorbés par les provinces.
Crédits d'impôt remboursables	Possibilité de déterminer les types de coûts admissibles. Ne dépendent pas du pouvoir discrétionnaire administratif. Accessibles aux propriétaires commerciaux, à ceux à but non lucratif, même s'ils n'ont pas d'impôt à payer.	Contrôle difficile des coûts de la mesure. Les provinces, les territoires, les municipalités et les gouvernements des Premières nations n'y ont pas accès. Une partie des coûts sont absorbés par les provinces.
Déduction pour amortissement accéléré	Possibilité de déterminer les types de coûts admissibles. Ne dépend pas du pouvoir discrétionnaire administratif.	Contrôle difficile des coûts de la mesure. Seules les entreprises qui sont imposables peuvent en bénéficier. Une partie des coûts sont absorbés par les provinces.



En outre, si le premier convient à certains types de projets de conservation, le second serait plus efficace pour d'autres⁸⁹. Dans les deux prochaines sous-sections, il sera question des outils financiers pour deux groupes de gestionnaires de sites patrimoniaux ayant des besoins distincts, soient les gestionnaires de lieux historiques non commerciaux et les gestionnaires d'immeubles patrimoniaux à caractère commercial.

a. Incitatifs financiers pour la restauration et la préservation de bâtiments non commerciaux

Selon la description qui en a été faite par les témoins au cours de l'étude, la situation financière d'un certain nombre d'organismes gestionnaires de lieux historiques au Canada n'est pas très enviable. Ces organismes font face à des obstacles financiers qui leur sont propres lorsque vient le temps de restaurer et de préserver un édifice patrimonial. En particulier, ils ont accès à peu de sources de financement et dépendent en grandes parties des dons du public ou du soutien financier des gouvernements.

Les organismes gestionnaires d'un lieu historique national, d'un phare patrimonial ou d'une gare ferroviaire patrimoniale peuvent bénéficier de Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux⁹⁰ pour les aider. Ce programme, administré par Parcs Canada, offre aux organismes à but non lucratif, gouvernements provinciaux ou locaux et institutions, agences et sociétés d'État provinciales propriétaires ou locataires des contributions financières allant jusqu'à 50 % des coûts d'un projet de conservation ou de mise en valeur⁹¹.

De nombreux témoins ont indiqué au Comité que les organismes gestionnaires de lieux historiques nationaux doivent toutefois lutter âprement pour obtenir un soutien financier du gouvernement fédéral⁹². En effet, les besoins des organismes dépasseraient largement les fonds disponibles en vertu du Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux. Par exemple, les représentants de Parcs Canada ont indiqué au Comité que, depuis 2009, l'Agence avait reçu des demandes totalisant plus de 107 millions de dollars, alors que les budgets du Programme prévoyaient le versement d'un peu plus de 40 millions de dollars⁹³. Selon eux, même avec un budget de 10 millions par année pour les années fiscales 2016-2017 et 2017-2018, l'Agence a reçu des propositions d'un peu moins de

89 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 0850 (Christina Cameron).

90 Parcs Canada, *Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux*.

91 Parcs Canada, *Lignes directrices*, Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux 2018-19.

92 ENVI, *Témoignages*, 26 septembre 2017, 0850 (Shannon Prince, conservatrice, Lieu historique national et musée de Buxton).

93 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0850 (Joëlle Montminy).

20 millions de dollars par année⁹⁴. En outre, le Comité a été informé que les sommes qui seront allouées dans le cadre du Programme pour l'année 2018-2019 – et dont l'appel de propositions s'est terminé le 6 octobre 2017 – reviendront à leur niveau de base de 1 million de dollars⁹⁵.

Dans ce contexte très compétitif, Jacques Archambault, directeur général de l'organisme L'Héritage canadien du Québec, a indiqué que les chances d'obtenir du soutien financier dans le cadre du programme sont minces. Il a par ailleurs expliqué que la préparation des recherches, des analyses, des rapports, des plans et devis pour étoffer une proposition représente une charge de travail et un coût tel qu'il n'en vaudrait parfois par la peine de soumettre un projet eut égard aux chances d'obtenir la contribution espérée⁹⁶.

On a aussi indiqué au Comité que certaines exigences du Programme ne sont tout simplement pas adaptées aux besoins des gestionnaires de lieux historiques nationaux de plus petite taille. Shannon Prince, conservatrice du Lieu historique national du Canada de l'Établissement-Buxton, a notamment expliqué au Comité que le Programme empêche que les travaux faisant partie d'un projet de restauration ou de préservation soient entrepris avant que le financement ne soit accordé. Or, a-t-elle ajouté, ces organismes doivent souvent intervenir de manière urgente sur un bâtiment afin de le préserver, rendant impossible l'obtention du soutien financier espéré vu les délais que cela comporte⁹⁷. En outre, selon M. Andrew Waldron, beaucoup de gestionnaires de lieux historiques nationaux seraient incapables de réunir les fonds nécessaires pour être admissibles au Programme, ce qui lui fait dire que ce dernier « penche nettement en faveur des lieux historiques nationaux plus riches et n'apporte rien à ceux qui en ont le plus besoin.⁹⁸ »

Plusieurs solutions ont été suggérées par les témoins afin d'améliorer le Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux. L'une de ces solutions serait d'augmenter les sommes allouées annuellement par le programme et de rendre ce dernier permanent. De l'aveu même des représentants de Parcs Canada, « [l]a baisse de financement exercera une pression accrue sur les détenteurs non fédéraux de ces lieux importants et augmentera les risques en matière de conservation des valeurs patrimoniales reconnues par le gouvernement fédéral⁹⁹ ». Témoignant devant le Comité,

94 *Ibid.*, 1030 (Joëlle Montminy).

95 Parcs Canada, *Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux*.

96 ENVI, *Témoignages*, 3 octobre 2017, 1550 (Jacques Archambault, directeur général, L'Héritage canadien du Québec).

97 ENVI, *Témoignages*, 26 septembre 2017, 1025 (Shannon Prince).

98 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 0910 (Andrew Waldron).

99 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0850 (Joëlle Montminy).



M. Richard Alway de la Fiducie nationale du Canada a suggéré que le budget du programme soit établi à au moins 10 millions de dollars par année pour une période minimale de cinq ans¹⁰⁰.

Une autre solution mise de l'avant à la fois par la Fiducie nationale du Canada et par L'Héritage canadien du Québec pendant l'étude du Comité est celle d'un fonds de contrepartie. Dans un tel fonds, le gouvernement fédéral verserait une somme équivalente aux dons offerts par les entreprises ou les particuliers à un organisme sans but lucratif qui œuvre dans la conservation des lieux historiques au Canada, comme la Fiducie nationale du Canada. On a expliqué au Comité que ce type de programmes existe d'ailleurs pour la conservation des sites naturels¹⁰¹. Selon M^{me} Natalie Bull, de la Fiducie nationale du Canada, il s'agirait d'un bon moyen d'encourager la philanthropie envers les organismes à but non lucratif dédiés à la préservation des lieux historique du Canada¹⁰².

Compte tenu des risques que représente un sous-financement de la conservation des lieux historiques nationaux, des phares patrimoniaux et des gares ferroviaires patrimoniales appartenant à des organismes sans but lucratif ou gérés par eux :

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral finance le Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux à au moins 10 millions de dollars par année.

b. Incitatifs financiers pour la restauration et la conservation de bâtiments commerciaux

On a expliqué au Comité qu'il y a aussi de nombreux obstacles qui dissuadent les investisseurs de s'aventurer dans la conservation d'un bâtiment patrimonial commercialement viable. Lors de son témoignage devant le Comité, Chris Wiebe gestionnaire des politiques du patrimoine et des relations gouvernementales à la Fiducie nationale du Canada, a énuméré un certain nombre de ces obstacles, soit¹⁰³ :

- le risque financier élevé à cause des nombreux inconnus que comporte la restauration d'un bâtiment âgé;

100 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0910 (Richard Alway).

101 ENVI, *Témoignages*, 3 octobre 2017, 1605 (Jacques Archambault).

102 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0900 (Natalie Bull).

103 ENVI, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0900 (Chris Wiebe, gérant, Politiques du patrimoine et relations gouvernementales, Fiducie nationale du Canada, à titre personnel).

- les coûts élevés pour la restauration de certains éléments;
- la difficulté d'accéder à un financement bancaire échelonné;
- des incertitudes dans le traitement fiscal de certaines dépenses.

Afin d'encourager les entreprises à investir dans la restauration de bâtiments historiques et de réduire les risques financiers liés à de tels projets, deux avenues ont été suggérées au Comité, soit le rétablissement du Fonds pour favoriser les propriétés patrimoniales commerciales ou l'instauration d'incitatifs fiscaux. Ces deux solutions sont analysées ci-dessous.

(i) Le Fonds pour favoriser les propriétés patrimoniales commerciales

Entre 2003 et 2006, le gouvernement fédéral a offert un soutien financier pour encourager les entreprises à investir dans la restauration de bâtiments commerciaux. Administré par Parcs Canada, le Fonds pour favoriser les propriétés patrimoniales commerciales (FFPPC) était un programme pilote de 30 millions de dollars sur trois ans qui offrait des contributions financières allant jusqu'à 20 % des coûts de conservation pour la réhabilitation d'une propriété commerciale inscrite au Répertoire canadien des lieux patrimoniaux, et ce jusqu'à un maximum de 1 million de dollars par projet¹⁰⁴.

Selon les témoignages entendus par le Comité, le programme aurait produit de bons résultats. Pendant ses trois années d'existence, il aurait notamment fourni un soutien financier total de près de 15 millions de dollars à 35 projets de restauration d'une valeur totale de 143,4 millions de dollars¹⁰⁵. En outre, un rapport préparé par Deloitte en 2010 notait que le programme avait eu d'importantes répercussions économiques, notamment :

- une augmentation du taux d'occupation des bâtiments de 60 %;
- une augmentation moyenne des revenus des locataires-entreprises de 0,3 million de dollars;
- une augmentation moyenne de la valeur des propriétés de 4,16 millions de dollars;
- un impact positif de 56,7 millions de dollars en emplois directs;

104 ENVI, *Témoignages*, 5 octobre 2017, 0855 (Geneviève Charrois, directrice, Politiques du patrimoine, Parcs Canada).

105 *Ibid.*, 0900 (Geneviève Charrois).



- un impact positif de 19,9 millions de dollars en impôt sur le revenu¹⁰⁶.

Comme il en a été question auparavant dans ce rapport, un programme de soutien financier procure au gouvernement un meilleur contrôle des coûts, lorsque comparé aux incitatifs fiscaux, car le coût du programme est déterminé d'avance¹⁰⁷. Ce type de programme permet aussi d'atteindre plus facilement l'équité régionale et sectorielle¹⁰⁸. Toutefois, les témoins ayant comparu devant le Comité étaient généralement d'accord pour dire que les incitatifs fiscaux seraient probablement plus efficaces pour stimuler la conservation de bâtiments commerciaux.

(ii) Incitatifs fiscaux pour les dépenses liées à la restauration et à la préservation d'un bâtiment historique

Pendant l'étude du Comité, il a été abondamment question de déterminer s'il serait plus avantageux pour le gouvernement d'offrir des contributions financières ou des avantages fiscaux afin d'encourager la restauration et la préservation de bâtiments patrimoniaux à caractère commercial. Contrairement à la situation des gestionnaires de lieux historiques à but non lucratif, les incitatifs fiscaux peuvent être envisagés à la place des programmes de contribution financière pour les immeubles commerciaux historiques étant donné que leurs propriétaires et les investisseurs génèrent des revenus qui sont assujettis à l'impôt.

La mise en place d'incitatifs fiscaux est la principale approche retenue aux États-Unis. Témoignant devant le Comité, David Brown, vice-président directeur au National Trust for Historic Preservation des États-Unis, a expliqué que le gouvernement fédéral américain et 37 États offrent un crédit d'impôt pour encourager les investissements privés dans la restauration de bâtiment historique. Le crédit d'impôt du gouvernement fédéral américain permet à l'investisseur de réduire l'impôt qu'il a à payer d'un montant équivalent à 20 % des dépenses de restauration. S'ajoute à cela un autre crédit d'un montant variant de 10 à 15 % applicable contre l'impôt à payer aux états qui offre une mesure similaire.

Cette approche aurait produit des résultats probants aux États-Unis. Selon Gordon Bennett, le programme de crédit d'impôt du gouvernement fédéral américain aurait joué un rôle déterminant dans la revitalisation de plusieurs villes américaines, dont celles de New York et de Provincetown¹⁰⁹. Selon M. David Brown, le crédit d'impôt du

106 *Ibid.*

107 ENVI, *Témoignages*, 26 septembre 2017, 0935 (Paul Berg-Dick, économiste d'impôt, MEKA and Associates, à titre personnel).

108 ENVI, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 0935 (Pierre LeBlanc, directeur, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances).

109 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 1000 (Gordon Bennett).

gouvernement fédéral américain aurait permis la restauration de 42 000 bâtiments patrimoniaux, stimulé 131 milliards de dollars américains en investissement privé et créé 2,4 millions d'emplois depuis sa création¹¹⁰. M. Brown a ajouté que chaque dollar de crédit accordé aurait engendré des revenus de 1,20 dollar à 1,25 dollar pour le gouvernement fédéral américain¹¹¹.

S'inspirant du succès du crédit d'impôt américain, plusieurs témoins ont dit appuyer la création d'une mesure semblable au Canada¹¹². M. Chris Wiebe a expliqué au Comité qu'un crédit d'impôt pour la restauration de bâtiments patrimoniaux offre aux entreprises plusieurs avantages qu'un programme de contributions n'offrirait pas. Il a notamment indiqué qu'un crédit d'impôt serait accessible autant pour les petits projets que les grands, qu'il ne requerrait pas une longue période d'approbation et qu'il offrirait plus de prévisibilité aux investisseurs qu'un programme de contributions¹¹³.

Il y avait toutefois un désaccord entre des témoins entendus par le Comité quant au coût que représenterait pour le gouvernement fédéral la création d'un tel crédit d'impôt. Lorsqu'il a témoigné devant le Comité au sujet du projet de loi C-323, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (réhabilitation de propriétés historiques)¹¹⁴, le directeur parlementaire du budget a estimé qu'un crédit d'impôt fédéral de 20 % pourrait coûter annuellement entre 55 et 67 millions de dollars, environ, au cours des cinq premières années de mise en œuvre du programme¹¹⁵. M. Wiebe a toutefois déclaré que les recettes fiscales provenant des impôts sur le revenu des entreprises, de la taxe de vente et des emplois supplémentaires créés par les investissements dans la restauration de bâtiments pourraient suffire à couvrir le coût de la mesure, comme l'a indiqué M. Brown au sujet du crédit d'impôt du gouvernement fédéral américain¹¹⁶.

110 ENVI, *Témoignages*, 3 octobre 2017, 1545 (David Brown, vice-président directeur et chef de la préservation, National Trust for Historic Preservation).

111 *Ibid.*

112 Voir : ENVI, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0850 (Julian Smith, directeur, Centre for Cultural Landscape, Willowbank, à titre personnel); ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 1000 (Gordon Bennett); ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0900 (Natalie Bull); ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0910 (Richard Alway).

113 ENVI, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0900 (Chris Wiebe).

114 *Projet de loi C-323, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (réhabilitation de propriétés historiques)*, 1^{re} session, 42^e législature.

115 ENVI, *Témoignages*, 24 octobre 2017, 0850 (Govindadeva Bernier, analyste financier, Bureau du directeur parlementaire du budget).

116 ENVI, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0900 (Chris Wiebe).



Or, des représentants du ministère des Finances ont indiqué lors de leur témoignages devant le comité au sujet du projet de loi C-323 que les études américaines ayant estimé que le crédit d'impôt américain a généré des revenus de 1,20 dollar à 1,25 dollar pour le gouvernement fédéral américain par dollars de crédit accordé s'appuyaient sur l'hypothèse selon laquelle aucune propriétés historiques n'auraient été réhabilitées sans ce crédit d'impôt, une hypothèse qu'ils ont qualifiée d'irréaliste¹¹⁷. En outre, selon M. Berg-Dick, un crédit d'impôt et un programme de contribution représentent un coût pour le gouvernement et ni un ni l'autre n'offre de réels avantages sous cet aspect¹¹⁸.

M. Berg-Dick a aussi mis en garde le Comité quant à certains effets qu'un crédit d'impôt peut avoir. Il a souligné la nécessité de déterminer adéquatement les types de coûts qui seront admissibles au crédit afin d'estimer les coûts de la mesure et d'éviter que ces derniers augmentent de manière démesurée. Il a aussi expliqué que la création d'un crédit d'impôt fédéral pourrait avoir un impact sur les revenus de la plupart des provinces et qu'il serait nécessaire de les consulter¹¹⁹.

Pour le Comité, à la lumière de l'expérience américaine, il semble qu'un crédit d'impôt pour la restauration des bâtiments patrimoniaux contribuerait positivement à la préservation du patrimoine bâti au Canada. D'autres programmes du gouvernement fédéral s'appuient sur un crédit d'impôt pour aider les entreprises d'un secteur particulier, par exemple le Crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne¹²⁰ et le Programme de la recherche scientifique et du développement expérimental¹²¹.

Julian Smith, directeur du Centre for Cultural Landscape, a proposé au Comité que seuls les bâtiments patrimoniaux utilisés dans le cadre d'une entreprise ou ayant une vocation commerciale soient admissibles au crédit d'impôt, comme c'est le cas aux États-Unis. Selon M. Smith, la restauration de bâtiments commerciaux pourrait présenter un plus grand nombre d'avantages pour la société, notamment sur le plan de la revitalisation des rues commerciales, des vieux quartiers urbains et des sites industriels abandonnés, que la restauration des propriétés privées¹²². M. Wiebe ne partageait toutefois pas cet avis et a

117 ENVI, [Témoignages](#), 17 octobre 2017, 1005 (Pierre Leblanc).

118 ENVI, [Témoignages](#), 26 septembre 2017, 0900 (Paul Berg-Dick).

119 *Ibid.*

120 Agence du revenu du Canada, [Programme du crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne](#).

121 Agence du revenu du Canada, [Recherche scientifique et développement expérimental – Programme d'encouragements fiscaux](#).

122 ENVI, [Témoignages](#), 28 septembre 2017, 0855 (Julian Smith).

plutôt indiqué que le crédit aurait de plus grands effets s'il était également offert aux propriétaires de maisons patrimoniales¹²³.

Par conséquent :

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral instaure un crédit d'impôt pour la restauration et la préservation de bâtiments inscrit dans le Répertoire canadien des lieux patrimoniaux.

4. Adaptation des codes du bâtiment à la conservation des édifices historiques

Plusieurs témoins ont fait valoir qu'il est nécessaire d'adapter les codes du bâtiment à la restauration des édifices historiques. Au cours de son témoignage, Julian Smith a affirmé que les codes du bâtiment au Canada portent sur la construction d'édifices et ne facilitent pas les travaux de restauration d'édifices existants¹²⁴. Robert Eisenberg, partenaire, York Heritage Properties, a illustré à l'aide d'exemples la manière dont les codes du bâtiment ne tiennent pas compte de la restauration de vieux édifices. Par exemple, l'ajout de l'isolation aux toits de ces bâtiments augmente la charge de neige en hiver puisque la chaleur ne peut plus s'échapper par le toit et faire fondre la neige, ce qui représente un danger pour l'intégrité structurelle du bâtiment¹²⁵.

Selon M. Smith, l'adaptation des codes du bâtiment pourrait faciliter la restauration des édifices. Il a expliqué que les dépassements de coûts et l'incertitude à l'égard des vieux bâtiments « sont dus à un manque de savoir-faire chez les professionnels qui en sont chargés¹²⁶ ». Au sujet de la restauration des édifices du Parlement à Ottawa, Robert Wright, sous-ministre adjoint, Cité parlementaire, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, a donné un bon exemple des travaux qu'implique le respect des codes du bâtiment en vigueur lors de la restauration des bâtiments patrimoniaux. Il a expliqué que son ministère a dû faire appel à des capacités et à de l'expertise de recherche uniques par l'établissement de partenariats avec plusieurs universités de manière à pouvoir relever les défis techniques que représentait la restauration des édifices du Parlement¹²⁷. M. Smith a fait valoir que l'adaptation des codes

123 *Ibid.* 0905 (Chris Wiebe).

124 *Ibid.*, 0855 (Julian Smith).

125 ENVI, *Témoignages*, 3 octobre 2017, 0905 (Robert Eisenberg).

126 ENVI, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0945 (Julian Smith).

127 ENVI, *Témoignages*, 19 octobre 2017, 0910 (Robert Wright, sous-ministre adjoint, Cité parlementaire, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux).



du bâtiment pourrait permettre de remédier au manque d'expertise professionnelle dans le domaine de la restauration de vieux édifices¹²⁸.

Selon Andrew Waldron, « certains codes provinciaux du bâtiment imposent des critères assez stricts concernant les bâtiments patrimoniaux, mais le Code national du bâtiment est beaucoup plus souple au niveau national, ce qui entraîne souvent des divergences par rapport au[x] code[s] provinci[aux]¹²⁹ ». Plus précisément, le Comité a appris que seules l'Ontario et la Colombie-Britannique ont ajouté à leur code une section portant spécifiquement aux édifices déjà érigés¹³⁰. Par conséquent, pour encourager et faciliter la restauration des bâtiments existants au Canada :

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, adapte les futures versions des *Codes modèles nationaux du bâtiment* de manière à ce qu'ils facilitent la restauration et la réhabilitation des édifices existants et la conservation de leurs caractéristiques patrimoniales.

D. Enjeux touchant le Canada rural

L'étude du Comité a permis de mettre en relief les enjeux et défis particuliers des lieux historiques situés en milieu rural. Par exemple, leur opération et leur entretien reposent souvent sur le volontariat des populations locales. Situés à l'extérieur des grands centres urbains, les moyens à leur disposition pour se faire entendre des décideurs publics sont souvent plus limités. En outre, comme ils disposent de moins de ressources, ils ont plus de difficulté à accéder aux programmes de soutien financier gouvernementaux¹³¹.

M^{me} Shannon Prince a mentionné que les établissements historiques comme le sien éprouvaient des difficultés à obtenir des fonds publics. Par exemple, celui offert par Parcs Canada est insatisfaisant :

Il est extrêmement regrettable que Parcs Canada ne contribue pas au financement de nos activités, car lorsqu'au départ on nous a classés lieu historique national, on nous a accordé des subventions pour nous aider, nous et d'autres lieux, à assurer la

128 ENVI, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0855 (Julian Smith).

129 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 0910 (Andrew Waldron).

130 ENVI, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 1025 (Julian Smith).

131 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 1030 (Andrew Waldron); et *Témoignages*, 3 octobre 2017, 1710 (Jacques Archambault).

préservation des sites, à effectuer des relevés du patrimoine, à documenter divers édifices, etc. Mais tout cela a cessé, et le mandat de l'Agence a changé¹³².

De son côté, M. Archambault de l'organisme l'Héritage canadien du Québec a fait état des défis reliés à la préservation des bâtiments historiques dans certaines régions du Québec. L'éloignement entraîne des difficultés lorsqu'il est nécessaire de communiquer avec les artisans impliqués dans des projets de restauration en régions¹³³.

Diverses suggestions ont été faites par les témoins pour s'assurer que les lieux et bâtiments patrimoniaux dans le Canada rural ne soient pas négligés par rapport à ceux situés en milieu urbain.

La philanthropie et le sociofinancement constituent des voies à explorer. Nous attirons l'attention sur le programme *Ce lieu importe*¹³⁴ mis sur pied par la Fiducie nationale du Canada. Ce programme aide les collectivités canadiennes à restaurer les lieux historiques partout au pays, y compris en milieu rural. Au cours des trois dernières années, il a permis de distribuer 1,4 million de dollars à divers projets¹³⁵. Il s'agit d'une initiative remarquable, mais avec des moyens limités.

Du côté américain, les crédits d'impôt semblent avoir été utilisés fréquemment pour encourager l'investissement privé à la réhabilitation de bâtiments dans les régions rurales. Selon M. Brown de la National Trust for Historic Preservation, environ 40 % des projets qui ont bénéficiés du crédit d'impôt du gouvernement fédéral américain au cours des 15 dernières années étaient situés dans des collectivités de moins de 25 000 habitants¹³⁶.

M. Brown a attiré l'attention du Comité sur le mouvement *Main Street America*. Il s'agit d'un réseau de plus de 1 600 quartiers et communautés, aussi bien dans des zones rurales qu'urbaines, qui partagent l'engagement de bâtir des collectivités plus fortes en leur faisant une place grâce au développement économique axé sur la préservation¹³⁷ ». Main Street America offre des programmes conçus pour générer des avantages économiques, sociaux, culturels et environnementaux à la restauration de lieux historiques.

132 ENVI, *Témoignages*, 26 septembre 2017, 1020 (Shannon Prince).

133 ENVI, *Témoignages*, 3 octobre 2017, 1710 (Jacques Archambault).

134 Fiducie nationale du Canada, *Ce lieu importe*.

135 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0955 (Natalie Bull).

136 ENVI, *Témoignages*, 3 octobre 2017, 1650 (David Brown).

137 Main Street America, *About us*. [EN ANGLAIS SEULEMENT]



La Fiducie nationale du Canada a recommandé au Comité de s'inspirer de *Main Street America* pour encourager les investissements publics et privés dans les lieux historiques commerciaux situés dans les régions rurales et les petites villes. Selon l'organisme, un tel programme permettrait d'offrir un « financement de démarrage, à laquelle les municipalités pourraient avoir accès pour couvrir le coût des conseils d'experts et d'encadrement permettant d'appliquer la méthode Main Street, et qui catalyserait les investissements publics et privés locaux vers les projets d'infrastructures patrimoniales¹³⁸.

M. Bennett et M^{me} Cameron ont également fait différentes suggestions pour s'assurer que les lieux et bâtiments patrimoniaux situés en milieux ruraux reçoivent l'attention qu'ils méritent :

- Pour les sites qui ne sont pas des lieux historiques nationaux, le gouvernement fédéral pourrait établir un programme permanent de financement afin de faciliter la conservation des endroits historiques dans le Canada rural inscrits au Répertoire canadien des lieux patrimoniaux;
- Parcs Canada pourrait dresser une liste des lieux et bâtiments historiques situés dans le Canada rural et en milieu urbain;
- Parcs Canada pourrait procéder à un examen du Programme national de partage des frais de Parcs Canada. S'il est démontré que le Canada rural est sous-représenté dans les demandes reçues, des correctifs pourraient être apportés au programme¹³⁹.

Pour ces raisons, le Comité espère que le gouvernement portera une attention particulière aux communautés rurales lorsqu'il développera ou mettra à jour ses programmes visant à soutenir les lieux et bâtiments patrimoniaux. Le Comité croit qu'il est important que les lieux historiques situés en milieu rural reçoivent la même attention de la part des organismes publics engagés dans la protection du patrimoine bâti au Canada. En conséquence :

138 Fiducie nationale du Canada, *La préservation et la protection du patrimoine au Canada. Mémoire au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes*, p. 6.

139 Gordon Bennett et Christina Cameron, *Examiner la situation des lieux historiques nationaux et d'autres sites ou endroits patrimoniaux du Canada rural*, 4 octobre 2017.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que Parcs Canada procède à un examen de son Programme national de partage des frais et, s'il est déterminé que les lieux situés en milieu rural sont sous-représentés dans les demandes de financement ou parmi les projets financés, que des mesures soient prises pour améliorer le programme.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral considère apporter son soutien à une initiative inspirée du programme américain *Main Street America* pour encourager les investissements publics et privés dans les bâtiments commerciaux historiques situés en milieu rural ou dans de petites villes de manière à encourager la durabilité et le développement économique des communautés.

E. Les lieux patrimoniaux et les Autochtones

Pendant son étude, le Comité s'est penché sur la question de la préservation des sites patrimoniaux autochtones. Il est rapidement apparu des témoignages entendus que cet enjeu revêt une grande importance pour les peuples autochtones au Canada. En outre, il est apparu que la conception même de ce qu'est le patrimoine physique diffère de la conception occidentale. Il en découle dès lors que les solutions actuellement mises en œuvre pour protéger les sites patrimoniaux ne sont généralement pas adaptées pour la préservation des sites patrimoniaux autochtones. Pour cette raison, le Comité a décidé de consacrer une partie de son rapport spécifiquement à cette question.

1. Le point de vue des Autochtones au sujet de la protection et de la conservation du patrimoine

Il apparaît des témoignages entendus que les peuples autochtones définissent leur patrimoine de manière plus holistique lorsque comparé au modèle occidental. Selon M^{me} Lisa Prosper, le patrimoine autochtone met davantage l'accent sur des éléments du patrimoine qui peuvent être sacrés et utilisés dans le cadre de cérémonies et qu'il peut même inclure des histoires et des chants ou tout autre élément transmis oralement¹⁴⁰. Plus spécifiquement, M^{me} Karen Aird, présidente du Cercle du patrimoine autochtone a expliqué durant son témoignage que :

Pour de nombreux groupes autochtones, le patrimoine peut représenter des concepts intangibles comme des lois, des récits, des narrations orales. Il peut représenter des lieux sans objets physiques où le peuple tient ses cérémonies. Il peut aussi s'agir

140 ENVI, *Témoignages*, 5 octobre 2017, 0850 (Lisa Prosper, à titre personnel).



d'artefacts que vous voyez dans des musées. Il peut même s'agir de propriété intellectuelle du passé, comme nos récits, nos chants, nos totems¹⁴¹.

Cela étant, M^{me} Prosper a expliqué au Comité que pour comprendre le patrimoine autochtone, il ne faut plus mettre l'accent sur l'objet, mais sur le sujet :

Le patrimoine bâti est centré sur l'objet. Bien entendu, on comprend le récit associé au lieu donné, mais il commence par l'objet, puis il s'en éloigne. Je crois que nous devons peut-être penser d'abord au sujet et ensuite à l'objet¹⁴².

Madeleine Redfern, directrice au Cercle du patrimoine autochtone, a toutefois mis le Comité en garde de penser que le patrimoine autochtone est nécessairement et toujours distincte du patrimoine canadien. Elle a en effet expliqué que certains sites patrimoniaux et lieux historiques pouvaient avoir une importance significative à la fois pour les Autochtones et les autres Canadiens. Elle a donné l'exemple des anciens sites et bâtiments de la Compagnie de la Baie d'Hudson qui font tout autant partie de l'histoire de nombreuses communautés autochtones que de celle du Canada¹⁴³.

Par ailleurs, il ressort du témoignage des représentants de Parcs Canada que l'Agence fédérale exerce une intendance sur « plus de 10 000 lieux archéologiques qui représentent la profondeur et la diversité de l'histoire des peuples autochtones¹⁴⁴ ». Nombre de sites patrimoniaux autochtones se trouveraient sur des terres administrées par l'Agence, notamment le lieu historique national du Canada Saoyú-?ehdacho¹⁴⁵, le site du patrimoine haïda Gwaii Haanas¹⁴⁶ et le Parc national et lieu historique national Kejimikujik¹⁴⁷ pour n'en nommer que quelques-uns.

Il appert toutefois que la législation et les politiques actuellement mises en œuvre pour préserver les lieux historiques et patrimoniaux au pays sont mal adaptées au contexte des peuples autochtones¹⁴⁸. M^{me} Redfern a donné pour exemple les situations où des sites sacrés autochtones et maintenant protégés sont devenus inaccessibles aux

141 ENVI, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0910 (Karen Aird, présidente, Cercle du patrimoine autochtone).

142 ENVI, *Témoignages*, 5 octobre 2017, 0850 (Lisa Prosper).

143 ENVI, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0930 (Madeleine Redfern, directrice, Cercle du patrimoine autochtone).

144 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 0850 (Joëlle Montminy).

145 Parcs Canada, *Lieu historique national du Canada Saoyú-?ehdacho*.

146 Parcs Canada, *Réserve de parc national, réserve d'aire marine nationale de conservation et site du patrimoine haïda Gwaii Haanas*.

147 Parcs Canada, *Parc national et lieu historique national Kejimikujik*.

148 ENVI, *Témoignages*, 5 octobre 2017, 0850 (Lisa Prosper).

Autochtones¹⁴⁹. Selon M^{me} Aird, les Autochtones ont des mécanismes et des méthodes traditionnelles pour préserver leurs vestiges et prendre soin des objets ayant une valeur patrimoniale qui ne sont pas pris en compte par les politiques fédérales actuelles¹⁵⁰.

M^{me} Prosper a suggéré au Comité que c'est plus qu'un changement dans les pratiques et les politiques actuelles qui est nécessaire pour mieux protéger les sites patrimoniaux autochtones, mais une transformation dans la conception même de ce qu'est ce patrimoine et des outils pour le protéger¹⁵¹. D'ailleurs, comme l'a indiqué M^{me} Redfern lors de son témoignage :

Ce que la plupart des Autochtones ne verraient pas d'un très bon œil, je crois, c'est qu'on se contente de la pratique habituelle, en guise d'inclusion des Autochtones, consistant à mettre quelques œuvres d'art dans les bâtiments et rien de plus, ou une inscription rédigée par des non-Autochtones évoquant notre patrimoine¹⁵².

Le Comité abonde dans ce sens. Il est donc nécessaire, comme l'a suggéré M^{me} Aird, de « tenir compte de la façon dont les peuples autochtones ressentent leur patrimoine et désirent le protéger¹⁵³ ».

2. Faire participer les collectivités autochtones à la protection et à la conservation des lieux historiques

Il semble malheureusement que la question des sites patrimoniaux autochtones ne soit souvent abordée au Canada que dans le contexte de l'exploitation des ressources. En effet, le processus d'évaluation environnementale de ces projets nécessite une consultation avec les groupes autochtones affectés pour s'assurer que leurs droits ancestraux et issus des traités soient respectés¹⁵⁴. M^{me} Karen Aird a expliqué au Comité qu'une étude sur l'utilisation traditionnelle par les groupes autochtones était effectuée dans le cadre de ce processus de consultation et a déploré que ce soit souvent le seul moment où la question des sites patrimoniaux autochtone était abordée¹⁵⁵.

149 ENVI, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0930 (Madeleine Redfern).

150 *Ibid.*, 1005 (Karen Aird).

151 ENVI, *Témoignages*, 5 octobre 2017, 0850 (Lisa Prosper).

152 ENVI, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 1030 (Madeleine Redfern).

153 *Ibid.*, 0910 (Karen Aird).

154 Au sujet des évaluations environnementales et des consultations avec les autochtones mené en vertu de celles-ci, voir : Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Consultation des autochtones dans le cadre des évaluations environnementales fédérales*.

155 ENVI, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0910 (Karen Aird).



Des efforts ont été fait afin d'impliquer les peuples autochtones dans la protection et la conservation des sites patrimoniaux dans les dernières années, en particulier depuis la publication du rapport de la Commission de vérité et réconciliation en 2015. Par exemple, il a été souligné pendant l'étude que la Commission des lieux et monuments historiques du Canada a jugé il y a quelques années que l'histoire autochtone n'était pas suffisamment représentée et a lancé des appels auprès des communautés afin d'obtenir des recommandations de désignation et corriger le déséquilibre¹⁵⁶. En outre, M^{me} Joëlle Montminy de Parcs Canada a indiqué dans son témoignage que l'Agence avait entrepris une collaboration avec le Centre national pour la vérité et la réconciliation afin de revoir les « politiques, protocoles et pratiques afin de s'assurer qu'ils permettent d'intégrer les perspectives et les voix autochtones dans le travail de la [Commission des lieux et monuments historiques du Canada]¹⁵⁷ ». M^{me} Montminy a aussi indiqué au Comité que l'Agence travaillait actuellement « à inclure la représentation des Premières Nations, des Inuits et des Métis au conseil d'administration de la Commission¹⁵⁸ ».

Selon les témoignages entendus par le Comité, ces efforts sont un pas dans la bonne direction, mais ils ne sont pas idéals¹⁵⁹. M^{me} Christina Cameron a souligné lors de son témoignage que les efforts pour intégrer la voix des communautés autochtones aux moyens existants pour protéger les lieux patrimoniaux avaient donné des résultats décevants, notamment parce qu'on n'a pas su comment s'y prendre et parce que le concept de patrimoine pour les Autochtones est différent¹⁶⁰. Aux dires de M^{me} Prosper, les organisations s'occupant de la protection et de la préservation des lieux historiques au Canada savent qu'elles doivent prendre le patrimoine autochtone en considération, mais elles n'auraient pas encore compris comment le faire¹⁶¹.

Plutôt, les témoins entendus par le Comité ont suggéré que les Autochtones protègent eux-mêmes leurs sites patrimoniaux. À court terme, M^{me} Cameron suggère d'ajouter des registraires autochtones au sein du Répertoire canadien des lieux patrimoniaux afin de permettre aux Autochtones de désigner eux-mêmes les sites ayant une importance patrimoniale pour les peuples autochtones. Ultimement, il s'agirait, selon M^{me} Prosper, d'en arriver à une situation où « la communauté autochtone considère que son image se reflète dans ce qui est reconnu comme patrimoine canadien¹⁶² ». Pour en arriver là,

156 ENVI, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 1000 (Martin Magne).

157 *Ibid.*, 1020 (Joëlle Montminy).

158 *Ibid.*, (Joëlle Montminy).

159 ENVI, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 1035 (Karen Aird).

160 ENVI, *Témoignages*, 21 septembre 2017, 1035 (Christina Cameron).

161 ENVI, *Témoignages*, 5 octobre 2017, 0920 (Lisa Prosper).

162 *Ibid.*, 0915 (Lisa Prosper).

Mmes Aird et Redfern ont indiqué dans leur témoignage qu'il faudra un effort de concertation de la part des différentes communautés autochtones du Canada afin de déterminer ce qui doit et ne doit pas être protégé et la manière appropriée de le faire¹⁶³. Le Comité est d'avis qu'une initiative dirigée par des autochtones, comme le Cercle du patrimoine autochtone, pourrait être chargée de cette tâche avec le soutien, s'il le faut, de Parcs Canada.

En résumé, la désignation, la protection et la conservation du patrimoine autochtone au Canada devraient être assumées par les autochtones eux-mêmes. Par conséquent :

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que Parcs Canada soutienne une initiative dirigée par des autochtones qui sera chargée :

- **de déterminer comment les sites importants pour les peuples autochtones du Canada devraient être protégés et préservés;**
- **d'augmenter la capacité des communautés autochtones à préserver les sites d'importance pour elles;**
- **de faire valoir le point de vue des communautés autochtones en ce qui a trait à la protection des sites d'importance pour elles, notamment au sein de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada et de son secrétariat, de Parcs Canada et des autres ministères et organismes du gouvernement fédéral.**

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande qu'en collaboration avec les groupes autochtones, Parcs Canada inclue des registres autochtones dans le Répertoire canadien des lieux patrimoniaux afin d'améliorer le processus d'identification et de désignation des lieux d'importance pour les Autochtones.

3. Donner suite aux appels à l'action 79 et 81 de la Commission de vérité et réconciliation

Lors de son témoignage, M. Ry Moran, directeur du Centre national pour la vérité et réconciliation a tenu à rappeler au Comité les recommandations de la Commission de vérité et réconciliation quant à la protection et la conservation du patrimoine autochtones

163 ENVI, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0920 (Karen Aird et Madeleine Redfern).



au Canada¹⁶⁴. L'appel à l'action 79 de la Commission de vérité et réconciliation demande en effet au gouvernement fédéral :

- d'augmenter la représentation des Autochtones au sein de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada et de son secrétariat;
- d'intégrer l'histoire, les valeurs patrimoniales et les pratiques de la mémoire autochtones au patrimoine et à l'histoire du Canada ;
- de commémorer les sites des pensionnats du Canada destinés aux enfants autochtones, de l'histoire et des séquelles de ces pensionnats et de la contribution des peuples autochtones à l'histoire du Canada¹⁶⁵.

M. Moran s'est dit particulièrement préoccupé par l'état de conservation des 17 derniers pensionnats existants qui étaient destinés aux enfants autochtones si rien n'est fait pour les préserver. Il a expliqué au Comité que certaines communautés autochtones désirent conserver ces pensionnats comme témoins du passé. Or, a-t-il indiqué, il serait plus facile pour elles d'obtenir des fonds pour détruire ces bâtiments. Il a souligné l'importance pour les communautés autochtones de pouvoir choisir s'il elles désirent conserver ou détruire ces bâtiments. En outre, M. Moran a aussi souligné la nécessité que soient commémorés les sites où des pensionnats autochtones maintenant détruits ont existé, comme le recommande la Commission de vérité et réconciliation.

M. Moran a tenu à souligner l'importance de commémorer la mémoire des nombreux enfants autochtones qui ne sont jamais revenus des pensionnats. Selon M. Moran, il y aurait au pays environ 400 cimetières où sont enterrés ces enfants. Les appels à l'action 72 à 75 de la Commission vérité et réconciliation appellent le gouvernement fédéral à :

- allouer les ressources suffisantes pour permettre de tenir à jour le registre national de décès des élèves de pensionnats;
- travailler de concert avec l'Église, les collectivités autochtones et les anciens élèves des pensionnats afin d'établir et de tenir à jour un registre en ligne des cimetières de ces pensionnats;

164 ENVI, *Témoignages*, 26 septembre 2017, 0905 (Ry Moran, directeur, Centre national pour la vérité et réconciliation, Université du Manitoba).

165 Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Appels à l'action*, 2015, p. 9.

- travailler avec l'Église et les dirigeants autochtones pour informer les familles des enfants qui sont décédés dans les pensionnats du lieu de sépulture de ces enfants;
- élaborer et mettre en œuvre des stratégies et des procédures pour permettre de repérer, de documenter, d'entretenir, de commémorer et de protéger les cimetières des pensionnats ou d'autres sites où des enfants qui fréquentaient ces pensionnats ont été inhumés¹⁶⁶.

Or, M. Moran a indiqué qu'il n'existe à l'heure actuelle aucun programme visant à préserver ces cimetières. Selon le Centre national pour la vérité et réconciliation, il semble en outre qu'aucune action n'a par ailleurs été entreprise en ce sens par le gouvernement fédéral.

Le Comité est d'avis qu'il est important de mettre en œuvre le plus rapidement possible l'appel à l'action 79 de la Commission de vérité et réconciliation. Il est aussi d'avis qu'il est particulièrement important que soit rapidement mis en œuvre un processus visant à commémorer la mémoire des enfants autochtones qui ne sont jamais retournés dans leurs familles comme le demandent les appels à l'action 79 et 81 de la Commission. Par conséquent :

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande qu'en appui à la mise en œuvre des appels à l'action 79 et 81 de la Commission de vérité et réconciliation, et en consultation avec les groupes autochtones concernés :

- **le gouvernement fédéral adopte une loi modifiant la *Loi sur les lieux et monuments historiques* de manière à ajouter la représentation des Premières Nations, des Inuits et des Métis au sein de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada et de son secrétariat;**
- **la Commission des lieux et monuments historiques du Canada examine les politiques, critères et pratiques entourant le Programme national de commémoration historique de manière à intégrer l'histoire, le patrimoine, les valeurs et les pratiques de commémoration autochtones au patrimoine et à l'histoire du Canada;**

166 *Ibid.*



- **Parcs Canada établisse et mette en œuvre un plan et une stratégie nationale sur le patrimoine pour assurer la commémoration et, le cas échéant, la conservation des sites des pensionnats indiens, afin de préserver ce chapitre de l’histoire et de ne pas oublier les séquelles laissées par ces pensionnats, ainsi que pour souligner les contributions des peuples autochtones à l’histoire du Canada;**
- **le gouvernement fédéral, en collaboration avec les survivants des pensionnats indiens, commande un monument national sur les pensionnats et l’installe de manière à ce qu’il soit accessible au public et très visible dans la ville d’Ottawa, afin d’honorer les survivants et tous les enfants qu’ont perdus les familles et les collectivités concernées.**

CONCLUSION

Les lieux historiques de notre pays sont une source de fierté pour les Canadiens. Ils racontent à leur manière l’histoire du Canada et de sa population, et le Comité reconnaît la nécessité de préserver cet héritage national. Mais malheureusement, certains sites historiques risquent aujourd’hui de disparaître.

Dans le cadre de son étude, le Comité a conclu que le gouvernement fédéral devait mieux protéger et gérer ses propres lieux historiques nationaux et édifices ayant une valeur patrimoniale. Il est aussi arrivé à la conclusion que le gouvernement fédéral devait montrer l’exemple dans la conservation du patrimoine au Canada. Par ailleurs, le Comité a été sensible aux besoins des peuples autochtones, qui désirent jouer un plus grand rôle dans la protection des lieux qui leur tiennent le plus à cœur.

Les recommandations du Comité sur les mesures que doit prendre le gouvernement ont été soigneusement étudiées et visent à améliorer la préservation du patrimoine fédéral. Et en cette période marquant la fin des célébrations du 150^e anniversaire du Canada, le Comité fait le vœu que les générations futures pourront découvrir l’histoire du Canada aussi grâce à l’empreinte laissée par ses lieux historiques et ses bâtiments patrimoniaux.

ANNEXE A

NOMBRE D'ÉDIFICES FÉDÉRAUX PATRIMONIAUX ADMINISTRÉS PAR DES MINISTÈRES ET ORGANISMES FÉDÉRAUX AUTRES QUE PARCS CANADA.

GARDIEN	Nombre
Agence canadienne d'inspection des aliments	1
Agence du revenu du Canada	4
Agriculture et Agroalimentaire Canada	33
Anciens Combattants Canada	1
Commission de la capitale nationale	81
Commission des champs de bataille nationaux	5
Conseil national de recherches du Canada	4
Défense nationale	286
Environnement Canada	12
Gendarmerie royale du Canada	9
Monnaie royale canadienne	1
Musée canadien de la nature	1
Musée canadien de l'histoire	1
Pêches et Océans Canada	134
Ressources naturelles Canada	17
Santé Canada	2
Service correctionnel du Canada	30
Services publics et Approvisionnement Canada	128
Transports Canada	12
Vieux-Port de Montréal	5
TOTAL	767

Source : Données fournies au Comité par Parcs Canada dans un courriel daté du 13 octobre 2017.

Texte des appels à l'action 72 à 75 et 79 de la Commission vérité et réconciliation.

72. Nous demandons au gouvernement fédéral de mettre suffisamment de ressources à la disposition du Centre national pour la vérité et réconciliation pour lui permettre de tenir à jour le registre national de décès des élèves de pensionnats établis par la Commission de vérité et réconciliation du Canada.

73. Nous demandons au gouvernement fédéral de travailler de concert avec l'Église, les collectivités autochtones et les anciens élèves des pensionnats afin d'établir et de tenir à jour un registre en ligne des cimetières de ces pensionnats, et, dans la mesure du possible, de tracer des cartes montrant l'emplacement où reposent les élèves décédés.

74. Nous demandons au gouvernement fédéral de travailler avec l'Église et les dirigeants communautaires autochtones pour informer les familles des enfants qui sont décédés dans les pensionnats du lieu de sépulture de ces enfants, pour répondre au souhait de ces familles de tenir des cérémonies et des événements commémoratifs appropriés et pour procéder, sur demande, à la réinhumation des enfants dans leurs collectivités d'origine.

75. Nous demandons au gouvernement fédéral de collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux de même qu'avec les administrations municipales, l'Église, les collectivités autochtones, les anciens élèves des pensionnats et les propriétaires fonciers actuels pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies et des procédures qui permettront de repérer, de documenter, d'entretenir, de commémorer et de protéger les cimetières des pensionnats ou d'autres sites où des enfants qui fréquentaient ces pensionnats ont été inhumés. Le tout doit englober la tenue de cérémonies et d'événements commémoratifs appropriés pour honorer la mémoire des enfants décédés.

79. Nous demandons au gouvernement fédéral d'établir, en collaboration avec les survivants, les organisations autochtones et les membres de la communauté artistique, un cadre de travail se rapportant à la réconciliation pour les besoins du patrimoine canadien et des activités de commémoration. Ce cadre engloberait notamment ce qui suit :

- i. la modification de la *Loi sur les lieux et monuments historiques* de manière à inclure la représentation des Premières Nations, des Inuits et des Métis au sein de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada et de son secrétariat;
- ii. l'examen des politiques, des critères et des pratiques se rattachant au Programme national de commémoration historique pour intégrer l'histoire, les valeurs patrimoniales et les pratiques de la mémoire autochtones au patrimoine et à l'histoire du Canada.

iii. l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan national du patrimoine et d'une stratégie pour la commémoration des sites des pensionnats, de l'histoire et des séquelles de ces pensionnats et de la contribution des peuples autochtones à l'histoire du Canada.

81. Nous demandons au gouvernement fédéral, en collaboration avec les survivants et leurs organisations de même qu'avec les autres parties à la Convention de règlement, de commander un monument national sur les pensionnats et de l'installer de manière à ce qu'il soit accessible au public et très visible dans la ville d'Ottawa, et ce, pour honorer les survivants et tous les enfants qu'ont perdus les familles et les collectivités concernées.

ANNEXE C

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
À titre personnel Martin Magne Commission des lieux et monuments historiques du Canada Richard M. Alway, président Désignations et programmes du patrimoine Fiducie nationale du Canada Natalie Bull, directrice générale Agence Parcs Canada Genevieve Charrois, directrice Politiques du patrimoine Joëlle Montminy, vice-présidente Direction générale des affaires autochtones et du patrimoine culturel	2017/09/19	71
À titre personnel Gordon Bennett Christina Cameron, professeure et titulaire de la chaire de recherche du Canada en patrimoine bâti Université de Montréal Andrew Waldron, gestionnaire de la conservation du patrimoine national Brookfield Global Integrated Solutions ICOMOS Canada Christophe Rivet, président	2017/09/21	72
À titre personnel Paul Berg-Dick, économiste d'impôt MEKA and Associates Lieu historique national et musée de Buxton Shannon Prince, conservatrice	2017/09/26	73

Organismes et individus	Date	Réunion
MTBA Associates Inc. Mark Thompson Brandt, architecte principal en conservation et planificateur urbain	2017/09/26	73
Centre national pour la vérité et réconciliation Ry Moran, directeur University of Manitoba		
À titre personnel Julian Smith, directeur Centre for Cultural Landscape, Willowbank Chris Wiebe, gérant, politiques du patrimoine et relations gouvernementales Fiducie nationale du Canada	2017/09/28	74
Cercle du patrimoine autochtone Karen Aird, présidente Madeleine Redfern, directrice		
National Trust for Historic Preservation David J. Brown, vice-président directeur et chef de la préservation	2017/10/03	75
L'Héritage canadien du Québec Jacques Archambault, directeur général		
York Heritage Properties Robert Eisenberg, partenaire		
À titre personnel Lisa Prosper	2017/10/05	76
Agence Parcs Canada Genevieve Charrois, directrice Politiques du patrimoine Norman Shields, gestionnaire Désignations du patrimoine		

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Kevin Radford, sous-ministre adjoint Direction générale des biens immobiliers Robert A. Wright, sous-ministre adjoint Cité parlementaire Bureau du contrôleur général du Canada Kathleen Owens, contrôleur général adjoint Secteur des services acquis et des actifs Agence Parcs Canada Genevieve Charrois, directrice Politiques du patrimoine	2017/10/19	78

ANNEXE D

LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et individus

Fiducie nationale du Canada

ICOMOS Canada

O'Chiese, Jim

Poitras-Collins, Tracey

Prosper, Lisa

Smith, Julian

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 80, 83, 84, 85, 86 et 87) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
Deborah Schulte

Opinion dissidente – Parti conservateur du Canada

Introduction

Le projet de loi C-323, la *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (réhabilitation de propriétés historiques)*, a été soumis au Comité permanent de l'environnement et du développement durable le 23 mars 2017.

Le 5 juin 2017, les membres du Comité ont accepté à l'unanimité de mener une étude exhaustive de l'état de la préservation et de la protection du patrimoine au Canada, dans le cadre du projet de loi C-323. Le but visé était de fournir un contexte plus vaste du patrimoine bâti et d'examiner comment protéger l'héritage historique du Canada.

Une approche unique consistant à étudier le projet de loi C-323 dans le contexte de la préservation du patrimoine a permis au Comité de faire un examen exhaustif des variables sous-jacentes qui influencent la préservation du patrimoine bâti et de la nécessité de commémorer et de reconnaître les lieux historiques autochtones. De plus, cela a permis au Comité d'avoir une vision claire des outils législatifs et réglementaires dont le gouvernement fédéral dispose pour protéger ces sites. Cette approche a été affirmée quand le Comité a accepté la motion¹ suivante à l'unanimité :

Que tous les témoignages reçus dans le cadre de l'étude du projet de loi C-323, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (réhabilitation de propriétés historiques), soient réputés avoir été reçus dans le cadre de l'étude sur la préservation et la protection du patrimoine au Canada.

Initiatives législatives, financières et réglementaires :

Bien que tous les membres du Comité aient reconnu que le gouvernement fédéral doit faire preuve de leadership sur le plan de la conservation du patrimoine, ils n'étaient pas d'accord sur les ressources financières requises pour atteindre ces objectifs. Par exemple, les recommandations 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 9 prévoient des coûts implicites pour le Trésor par l'intermédiaire d'un nouveau cadre législatif pour le patrimoine bâti – en particulier les coûts liés aux lieux historiques nationaux appartenant au gouvernement fédéral. Pour les recommandations susmentionnées, le Comité n'a pas tenu compte des incidences financières de ces mesures dans son analyse.

De façon similaire, la recommandation 7 conseille au gouvernement d'investir annuellement 2 % de la valeur de remplacement dans l'entretien et la réparation des édifices patrimoniaux

¹ ENVI 80

fédéraux en vertu du Guide de la gestion des biens immobiliers du Secrétariat du Conseil du Trésor. À titre d'ancien registraire canadien, Andrew Waldron a indiqué que le guide est « obsolète et doit être réformé. Son approche de l'évaluation n'a pas été revue depuis près de 40 ans. Ses désignations ne tiennent pas compte des changements aux édifices. »² En effet, le fait de recommander des lignes directrices d'un modèle politique obsolète tout en cherchant à créer un nouveau cadre législatif ayant un coût potentiel considérable pour les contribuables est contraire à l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes.

Cela dit, bien que les objectifs des recommandations législatives soient louables, les membres conservateurs du Comité pensent qu'il serait irresponsable, compte tenu des gros déficits du gouvernement fédéral et de la dette publique toujours croissante, d'imposer indûment aux contribuables des dépenses additionnelles avant d'examiner les risques financiers et leurs liens avec les programmes de financement existants, comme les 1,3 milliard de dollars réservés pour les édifices patrimoniaux dont traite Parcs Canada dans l'étude.³

Les recommandations 8 et 12, par contraste, présentent des options politiques potentiellement durables pour le gouvernement fédéral et le secteur privé, sans imposer de dépenses importantes aux contribuables. Les membres conservateurs soutiennent les mesures financièrement prudentes comme l'adaptation du Code national du bâtiment pour faciliter la restauration et la réhabilitation des édifices, et une politique fédérale qui encouragerait les ministères à envisager de louer et d'acheter de tels sites si cela est approprié.

Programme national de partage des frais :

En ce qui a trait au Programme national de partage des frais dans la recommandation 10, les membres conservateurs croient que les ressources financières d'un programme de financement doivent être correctement chiffrées afin d'assurer l'utilisation appropriée de l'argent des contribuables. Les programmes de partage des frais peuvent avoir des retombées économiques positives pour les communautés s'ils sont bien administrés, et encourager la philanthropie au palier local. Tous les membres du Comité ont reconnu le rôle critique que les programmes de financement peuvent jouer dans les communautés rurales et soutenu les efforts visant à assurer que les fonds fédéraux sont correctement alloués aux régions rurales du Canada (recommandation 13).

Incitatifs fiscaux :

Le Comité a entendu de nombreux témoignages sur le rôle que les incitatifs fiscaux peuvent jouer pour la préservation des lieux historiques nationaux, qui peuvent rapporter au Trésor

² ENVI 72

³ ENVI 71

public plus que le coût du crédit d'impôt lui-même. Tous les membres du Comité ont reconnu que le gouvernement fédéral devrait créer un crédit d'impôt pour la restauration et la préservation des édifices figurant dans le Répertoire canadien des lieux patrimoniaux (recommandation 11). Dans la recommandation 14, les membres du Comité soutiennent que le gouvernement fédéral envisage une initiative inspirée du programme *Main Street America*, un programme d'incitatifs fiscaux qui a entraîné des investissements privés de 131 milliards de dollars et la restauration de 42 000 édifices patrimoniaux aux États-Unis.⁴ Les preuves étudiées par le Comité démontrent que les programmes de crédits d'impôt pourraient, s'ils sont bien structurés, redynamiser des petites villes partout au Canada et soutenir la création d'emplois dans les secteurs de la construction et des services.⁵

En ce qui a trait à la recommandation 11, la Fiducie nationale du Canada a recommandé que le gouvernement fédéral offre « un incitatif fiscal pour la restauration du patrimoine comme on l'a récemment proposé dans le projet de loi C-323. On attirera ainsi l'investissement des sociétés et des particuliers pour restaurer des lieux historiques de propriété privée afin de les utiliser d'une façon dynamique ».⁶

Les membres du Comité ont entendu le témoignage de Finances Canada et du directeur parlementaire du budget, qui ont calculé le coût potentiel du projet de loi C-323 pour les contribuables. Cependant, leur analyse n'a pas tenu compte des retombées économiques que de telles mesures auraient sur l'économie canadienne, et des recettes fiscales additionnelles générées par cette activité économique. Chris Wiebe, de la Fiducie nationale du Canada, a parlé des coûts potentiels d'un crédit d'impôt :

*Bien entendu, certains témoins ont déjà souligné au Comité les coûts de mise en œuvre des crédits d'impôt. Selon les résultats de l'analyse du cabinet Deloitte, l'application d'un crédit d'impôt sur la restauration d'immeubles historiques ne coûterait rien au gouvernement. Au contraire, ces crédits généreraient une croissance nette des recettes fiscales provenant des impôts de l'entreprise, de la TPS et des impôts sur le revenu des emplois qu'ils créeraient.*⁷

En conséquence, les membres conservateurs du Comité demandent comment les membres libéraux peuvent simultanément recommander la création d'un crédit d'impôt fédéral pour la restauration et la préservation des édifices figurant dans le Répertoire canadien des lieux patrimoniaux (recommandation 11) et rejeter le projet de loi C-323, qui vise exactement cet objectif. Cela est particulièrement étonnant compte tenu du fait que certains membres libéraux ont publiquement soutenu un crédit d'impôt identique. Nous sommes déçus du fait

⁴ ENVI 75

⁵ Consulter le document : [Annual Report on the Economic Impact of the Federal Historic Tax Credit for 2015](#)

⁶ ENVI 74

⁷ ENVI 74

que les membres libéraux du Comité semblent avoir reçu l'ordre du Bureau de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique de voter contre cet outil critique pour protéger les lieux historiques du Canada.

Lieux patrimoniaux et peuples autochtones

En ce qui a trait aux recommandations 15, 16 et 17, les membres conservateurs pensent que le point de vue des peuples autochtones sur la protection et la conservation du patrimoine doit être entendu, et soutiennent donc ces recommandations en principe. Cependant, nous attirons une fois de plus l'attention du Comité sur le fait que ces trois recommandations donnent lieu à des coûts implicites représentant une pression additionnelle pour le cadre financier du gouvernement fédéral.

Conclusion

Les membres conservateurs du Comité sont profondément déçus du fait que les membres libéraux étaient prêts à soutenir nombre des recommandations ayant des coûts implicites, mais qu'ils ont rejeté le projet de loi C-323, la seule proposition concrète devant le comité représentant un rendement positif net pour le gouvernement. Nous soulignons que le projet de loi C-323 ne requiert pas de recommandation royale parce qu'il ne devrait pas avoir d'effets négatifs sur le cadre financier du gouvernement. Pourtant, la motion libérale déposée le 28 novembre 2017, rejetant le projet de loi C-323, dit que l'impact financier négatif est un des motifs du rejet. Nous sommes d'autant plus surpris par le fait que le projet de loi C-323 est prétendu avoir des effets négatifs sur les recettes fédérales, alors que les membres libéraux du Comité soutiennent de nombreuses autres recommandations qui auront un impact négatif sur les recettes fédérales.

Les membres conservateurs notent que le gouvernement libéral fait face à des défis financiers considérables et qu'il n'a pas de plan pour rétablir l'équilibre budgétaire. Une telle situation ne peut pas durer, mais la majorité des recommandations, si elles étaient mises en œuvre, aggraverait la position financière du Canada déjà en dégradation.

Finalement, les membres conservateurs tiennent à remercier le député de Kootenay—Columbia pour sa contribution essentielle à cette étude et pour son solide appui au projet de loi C-323.