

SEEKING SAFE HARBOUR

The Law to Protect Heritage Lighthouses Turns 10

COMMENT ARRIVER À BON PORT?

La Loi sur la protection des phares patrimoniaux a dix ans

IRENE GALEA

The Sambro Island Lighthouse has stood sentinel on a rocky cliff in Halifax Harbour for more than two and half centuries. Built in 1758, it was recorded by Captain James Cook when he entered Halifax Harbour, and seen by 12,000 Loyalists who landed at Halifax in 1783. For so many soldiers sailing out to serve in the First and Second World Wars, it was the last piece of Canada they saw. For many immigrants, it was the first sight of their new country – Canada's Statue of Liberty.

Two hundred and sixty-two years later, the Sambro Island lighthouse still stands – the oldest operating lighthouse in North America. It's an anchor for the community and, to this day, an active navigational aid. A recent \$1.5 million restoration project has ensured that it will remain so for the foreseeable future.

Four hundred kilometers away on Cape Breton's coast, Enragée Point Lighthouse recently garnered attention when it was named the 100th structure designated under the *Heritage Lighthouse Protection Act*. And, at the end of October of 2020, Parks Canada announced an additional two lighthouses designated under the Act: Cape George Lighthouse in Nova

Le phare de l'île Sambro se dresse telle une sentinelle sur une falaise rocheuse du havre d'Halifax depuis deux siècles et demi. Érigé en 1758, le phare est mentionné dans les écrits du capitaine James Cook; 12 000 loyalistes l'ont vu avant de débarquer à Halifax en 1783. Pour d'innombrables soldats qui ont quitté par bateau dans le but de servir leur pays lors de la Première et de la Seconde Guerres mondiales, le phare a été le dernier paysage canadien qu'ils ont aperçu. Pour plusieurs immigrants, il a plutôt été leur première vision de leur nouveau pays – la Statue de la Liberté du Canada.

Deux cent soixante-deux ans plus tard, le phare de l'île Sambro est toujours debout; il est le plus vieux phare en fonction d'Amérique du Nord. C'est une ancre pour la communauté et, encore aujourd'hui, il est une aide précieuse à la navigation; grâce à un récent projet de restauration (avec un budget de 1,5 million \$), il continuera à en être ainsi dans un avenir rapproché.

Quatre cents kilomètres plus loin sur la côte du Cap Breton, le phare d'Enragée Point a attiré l'attention lorsqu'il a été désigné 100^e structure protégée par la *Loi sur la protection des phares patrimoniaux*. À la fin d'octobre 2020, Parcs Canada a annoncé deux phares additionnels qui

The Sambro Island Lighthouse has remained an iconic landmark for over 250 years, with its red lantern still a bright beacon on the horizon for fishermen and pleasure boaters alike. | Le phare de l'île Sambro est un point de repère emblématique depuis 250 ans; sa lanterne rouge sert de balise lumineuse à l'horizon pour les pêcheurs tout comme pour les plaisanciers.

Photo: Charles Hazell, THA Architects

Scotia and Annandale Rear Range Lighthouse in Prince Edward Island.

It's welcome news - but yet, the future for Canada's lighthouses may not be smooth sailing.

In late 2019, just as the *Heritage Lighthouse Protection Act* was nearing its 10th year, two federal cabinet ministers were asked to examine how national heritage places should be designated and preserved.

How did we get here?

Traditionally, Canadian lighthouses have almost all been owned by the federal Department of Fisheries and Oceans (DFO), with a few held by Parks Canada Agency. In 1970, DFO began the process of automating lighthouses, making traditional lighthouses redundant. With a diminishing purpose, many lighthouses were allowed to deteriorate, including the oldest wooden lighthouse in Canada, located on Seal Island, Nova Scotia. Others were deliberately eliminated: the wooden lighthouse on Mosher Island, Nova Scotia, was pulled to the ground with ropes and lit on fire in 1990.

These losses did not go unnoticed by passionate communities, who came together to form advocacy groups like the Nova Scotia Lighthouse Preservation Society (NSLPS). After more than a decade of advocacy by the NSLPS, the National Trust, several MPs and Senator Pat Carney, the *Heritage Lighthouse Protection Act* was established to protect lighthouses of significant heritage value owned by the federal government.



ont été déclarés protégés sous la Loi : le phare de Cape George en Nouvelle-Écosse, ainsi que le phare d'alignement postérieur d'Annandale à l'Île-du-Prince-Édouard.

Ce sont de bonnes nouvelles – et pourtant, l'avenir des phares canadiens ne sera peut-être pas un long fleuve tranquille.

À la fin de 2019, à la veille du 10^e anniversaire de la *Loi sur la protection des phares patrimoniaux*, deux membres du Cabinet fédéral ont été chargés d'examiner comment les lieux patrimoniaux nationaux devraient être désignés et préservés; ils ont aussi été mandatés pour élaborer une loi détaillée afin de les protéger.

Comment en sommes-nous arrivés là?

Traditionnellement, les phares canadiens ont presque tous été la propriété du ministère des Pêches et des Océans (MPO); seulement quelques-uns étaient détenus par Parcs Canada. En 1970, le MPO a commencé à automatiser les phares, rendant les phares traditionnels superflus. Étant moins utiles, plusieurs phares se sont détériorés, dont le plus vieux phare en bois du Canada situé sur l'île Seal en Nouvelle-Écosse. D'autres ont été délibérément éliminés : le phare de bois situé sur l'île Mosher en Nouvelle-Écosse a été mis à terre à l'aide de câbles puis brûlé en 1990.

Ces pertes ne sont pas passées inaperçues auprès de communautés passionnées qui se sont unies pour former des groupes de défense tels que la Nova Scotia Lighthouse Preservation Society (NSLPS). Après plus d'une décennie de plaidoyer de la NSLPS et de la Fiducie nationale, de plusieurs députés et de la sénatrice Patricia Carney, la *Loi sur la protection des phares patrimoniaux* a été adoptée afin de protéger les phares détenus par le gouvernement fédéral qui ont une valeur patrimoniale significative.

Toutefois, les célébrations ont été de courte durée. Peu après l'adoption de la Loi, le MPO a déclaré que presque tous ses phares étaient des « surplus » par rapport à ses besoins. La clause stipulant qu'un phare en surplus peut être désigné en vertu de la Loi seulement si une association communautaire assume la responsabilité de sa protection à long terme a alors été invoquée.



Photos: Library and Archives Canada/National Film Board fonds/e011177167

Left: Mrs. Campbell maintains her lonely vigil 11 months of the year; leaves her island outpost only during her annual 30 days' leave. 1959. Right: Mme Odium and her husband in the lighthouse. 1954. | À gauche : M^{me} Campbell tient seule le fort onze mois par an, laissant son poste sur l'île seulement lors de son congé de 30 jours. 1959. À droite : M^{me} Odium et son mari dans le phare. 1954.



Photo: Charles Hazel, THA Architects

Sambro Lighthouse has stood sentinel at Halifax Harbour for two and a half centuries. Advocates hope that, with proper support, it can stand that time over again. | Le phare de l'île Sambro se dresse telle une sentinelle dans le havre d'Halifax depuis deux siècles et demi. Ses défenseurs espèrent que, avec le soutien approprié, il restera érigé encore aussi longtemps.

However, the celebrations were short-lived. Shortly after the *Act* passed into law, DFO declared nearly all their lighthouses as “surplus” to their needs, invoking a clause in the *Act* stipulating that a surplus lighthouse could only be designated if a community group took on responsibility for its long-term protection.

Advocates cried foul, claiming that this “surplus” list effectively made the *Act* a tool for property divestiture.

For the next two years, communities were under pressure to petition for the lighthouses that mattered to them, and prepare business plans showing how they would keep them open to the public. In the end, 348 petitions were put forward.

Norman Shields, the Parks Canada manager who led the heritage lighthouse program at that time, believes the number of petitions was indicative of Canadian sentiment.

“To me, that expressed how strong the feelings are in our coastal communities to protect our lighthouses,” says Shields.

However, many communities lacked the funding to step forward. In 2015, the National Trust launched *This Lighthouse Matters* in partnership with the NSLPS, raising nearly \$300,000 to support rehabilitation and conservation initiatives for 26 lighthouses. It was the first initiative of its kind.

Selon des membres de ces groupes de défense, cette liste de « surplus » a fait de la Loi un outil de cession de biens.

Au cours des deux années qui ont suivi, les communautés se sont empressées de déposer des pétitions pour sauvegarder les phares qui leur importaient; des groupes ont préparé des plans d'affaires détaillant les moyens par lesquels ils s'assureraient de garder les phares ouverts au public. Au final, 348 pétitions ont été soumises.

Norman Shields, alors gestionnaire du programme des phares patrimoniaux chez Parcs Canada, estime que le nombre de pétitions était révélateur du sentiment des Canadiens.

« À mes yeux, ça démontrait à quel point il est important pour les communautés côtières de protéger les phares », dit Shields.

Cependant, plusieurs communautés manquaient de financement pour continuer d'avancer. En 2015, la Fiducie nationale a lancé « Ce phare importe », en partenariat avec la NSLPS, recueillant près de 300 000 \$ pour soutenir les initiatives de réhabilitation et de conservation visant 26 phares. Il s'agissait du premier projet du genre.

Où en sommes-nous maintenant?

Dix ans plus tard, 102 phares ont été désignés en vertu de la Loi; 58 d'entre eux ont été transférés à de nouveaux propriétaires, alors que 42 demeurent la propriété du gouvernement fédéral. Certains des phares protégés sont parmi les plus riches au niveau architectural et historique : c'est le cas de celui de Triple Island en Colombie-Britannique, du phare aux îles du Pot à l'Eau-de-Vie au Québec et



When THA Architects and RJC Engineers arrived, the interior of Sambro Lighthouse had been badly deteriorated by the elements. | Avant l'intervention de THA Architects et de RJC Engineers, l'intérieur du phare Sambro avait été gravement endommagé par les éléments.

Where are we now?

Ten years later, 102 lighthouses have been designated under the Act, 58 of which have been transferred to new, non-federal owners, while 42 are still owned by the federal government. They include some of the country's most architecturally and historically significant lighthouses, including Triple Island in British Columbia, Île du Pot à l'Eau-de-Vie in Quebec, and Cape Spear in Newfoundland and Labrador.

Joe Flemming, who lives a short boat ride from Sambro Island and is now President of the NSLPS, was disappointed that major lights like Sambro were included on the surplus list.

“But the reality is, DFO has a certain budget to look after lighthouses and provide safe waterways, and protecting heritage buildings is not their mandate.”

Approximately 250 undesignated surplus lighthouses still remain in DFO custody. As noted by a Fisheries Committee study in 2011, these lighthouses in federal ownership have received minimal, if any, maintenance in recent decades. Joe Flemming at the NSLPS says that some would come with a large upfront maintenance cost, which leaves local communities reluctant to take them over, even if they do have a strong business plan.

Many are in remote locations, or in smaller centres with limited development potential. According to Flemming, they will require seed funding and investment if they are to continue to tell their stories and serve as symbols of local identity.

By requiring a community to take ownership before the structure is granted heritage status, the risk is that only the “best of the best” will be cared for, while those without communities able to support them crumble, says Charles Hazell, co-founding principal at THA Architects – the firm that was part of the \$1.5 million project to restore Sambro Lighthouse. “I think it’s a flaw in the legislation that it works that way – that it whittles down to the lighthouses

de celui du cap Spear à Terre-Neuve-et-Labrador.

Joe Flemming, dont la résidence se trouve à une balade en bateau de l'île Sambro et qui est maintenant président de la NSLPS, a été déçu que des phares importants comme celui de l'île Sambro soient inclus sur la liste des surplus.

« En réalité, le MPO dispose d'un certain budget pour s'occuper des phares et assurer la sécurité sur les voies navigables; protéger des bâtiments patrimoniaux ne fait pas partie de son mandat. »

Environ 250 phares en surplus qui ne sont pas désignés en vertu de la Loi sont toujours la responsabilité du MPO. Comme le rapporte une étude du Comité des pêcheries produite en 2011, ces phares détenus par le gouvernement fédéral ont fait l'objet de très peu d'entretien, voire pas du tout, au cours des dernières décennies. Joe Flemming de la NSLPS dit que certains phares nécessitent des travaux d'entretien coûteux, ce qui n'encourage pas les communautés locales à les prendre en charge, même si elles ont des plans d'affaires robustes.

Plusieurs phares sont situés dans des endroits reculés ou de petites localités où le potentiel de développement est limité. D'après Flemming, un financement d'amorçage sera nécessaire afin de continuer à raconter l'histoire de ces phares et faire en sorte qu'ils continuent à être des symboles de l'identité locale.

En exigeant qu'une communauté devienne propriétaire avant que la structure ne soit désignée bien patrimonial, seuls les phares qui représentent la crème de la crème risquent d'être entretenus alors que ceux ne pouvant être soutenus par la communauté tombent en ruine, remarque Charles Hazell, cofondateur et directeur chez THA Architects (la firme ayant participé au projet d'une valeur de 1,5 million \$ pour restaurer le phare Sambro). « Je pense que c'est une faille dans la loi : elle se limite aux phares qui sont vraiment remarquables et qui ont le potentiel de devenir intéressants au point de vue politique, dit Hazell. Certains phares sont ainsi éliminés de la course et ce n'est pas le but. »

Le MPO n'était pas disponible pour une entrevue pour cet article; dans un courriel,

Photos: Library and Archives Canada



A young boy is shown the internal workings of a lens unit for the big coastal lighthouse. Prescott, Ontario. 1961. | Un jeune garçon observe le fonctionnement interne du système optique de grands phares côtiers. Prescott (Ontario). 1961.

that are really special and good at becoming politically interesting,” says Hazell. “It makes a horse race out of something, and that’s not the point.”

While DFO was not available for an interview for this story, in an email department officials wrote that they do spend around \$1 million annually on advancing divestitures across the country. This money funds repairs as well as other activities that are necessary to transfer the assets out of the DFO inventory such as property surveys, environmental remediation, or consultation and legal fees.

Starting in 2016, lighthouses designated under the Act became eligible for Parks Canada's National Cost-Sharing Program for Heritage Places, and to date, funds have been provided to lighthouses such as Sheringham Point Lighthouse near Victoria, BC.

There are certainly examples of lighthouses successfully taken over by community groups, who in some cases are actually maintaining the aid to navigation on behalf of DFO. Dennison Tate, the local school teacher responsible for initiating the preservation of the Cape Enrage Lighthouse in New Brunswick in 1992, says the idea of communities looking after lighthouses is a reasonable expectation. Cape Enrage was one of a handful of lighthouses transferred to community groups long before the Act existed.

While Tate says he does believe governments should be responsible for some funding, bringing the community in can result in grassroots developments that would otherwise be impossible.

Man, woman and little girl on the rocks below the lighthouse at Fortress of Louisbourg National Historic Site, Nova Scotia. 1962. | Un homme, une femme et une petite fille sur les rochers en contrebas du phare au Lieu historique national de la Forteresse-de-Louisbourg en Nouvelle-Écosse. 1962.



cependant, le ministère mentionne dépenser environ 1 million \$ annuellement pour faire avancer les dossiers de cession à travers le pays. Cet argent sert à financer des réparations et d'autres activités nécessaires afin de retirer de l'inventaire du MPO ces biens, par exemple des travaux d'arpentage et d'assainissement ou les honoraires d'experts-conseils et les frais juridiques.

Depuis 2016, les phares désignés en vertu de la Loi sont admissibles au Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux de Parcs Canada. Du financement a ainsi été offert pour la préservation de phares comme celui de Sheringham Point Lighthouse près de Victoria, en Colombie-Britannique.

Certains phares pris en charge par la communauté représentent des exemples de succès. Dans certains cas, des groupes assurent le maintien de l'aide à la navigation pour le compte du MPO. Dennison Tate, enseignant dans la région du cap Enragé au Nouveau-Brunswick, a initié le projet de préservation du phare local en 1992. Il estime que la prise en charge des phares par les communautés locales constitue une attente raisonnable. Le phare du cap Enragé est l'un des rares phares transférés aux mains d'une communauté bien avant l'adoption de la Loi.

Bien que Tate dise juger que les gouvernements devraient être responsables d'une partie du financement, il considère que la participation de la communauté permet des développements à l'échelle locale qui seraient impossibles autrement.

« Une fois que nous n'avons plus craint que les bâtiments soient détruits, nous avons développé une entreprise vouée à la formation des jeunes, rapporte Tate. Les jeunes ont maintenu le phare en bon état, et nous avons trouvé des moyens financiers pour soutenir le projet. Les élèves se le sont approprié. »

“Once we weren’t worried about the buildings being destroyed, we developed a company that was dedicated to training youth,” says Tate. “They maintained the grounds, and we found ways of financially supporting it. The students took ownership of it.”

While the site does get help from the government, Tate says communities have to be creative about funding. Tate and his wife and students started with donations and then built a small restaurant. “You can’t depend on government to fund everything.”

On the horizon for heritage lighthouses

Meanwhile, DFO and Parks Canada are both working to divest more lighthouses to community groups in order for them to be eligible for designation under the *Act*. Designations under the *Act* are made by the Minister of Environment and Climate Change on the recommendation of the Historic Sites and Monuments Board of Canada (HSMBC).

But the global pandemic is putting added pressure on communities who depend on tourism to maintain their lighthouses. Cape Enrage, for one, was forced to forego opening this year.

“Governments are under pressure to meet huge social needs,” says Dr. Richard Alway, Chair of the HSMBC. “The reality is that lighthouses, like all heritage resources, could benefit from a greater degree of financial support from all levels of government,” says Alway. “The way in which we can most effectively gain that is by showing that we have strong support from the general public.”

Now, as the Government examines how national heritage places should be designated and preserved, it is an excellent moment to communicate that support to elected officials.

“When you think of it, history is to a nation what memory is to an individual,” says Alway. “It gives meaning and context and identity. And that’s important to all of us.” 

Le site reçoit un soutien du gouvernement; cependant, Tate affirme que les communautés doivent être créatives quand vient le temps de trouver du financement. Tate, son épouse et ses élèves ont débuté avec des dons et ont bâti un petit restaurant. « On ne peut pas dépendre du gouvernement pour tout financer. »

À l’horizon des phares patrimoniaux

Présentement, le MPO et Parcs Canada travaillent tous deux à céder davantage de phares aux communautés locales afin qu’ils puissent obtenir une désignation en vertu de la *Loi*. Les phares sont désignés en vertu de la *Loi* par le ministre d’Environnement et Changement climatique Canada, sur recommandation de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada (CLMHC).

Cependant, la pandémie mondiale accroît la pression sur les communautés qui dépendent du tourisme pour entretenir leur phare. Cap Enragé, par exemple, a dû renoncer à ouvrir ses portes cette année.

« Les gouvernements travaillent dans l’urgence pour répondre à d’énormes besoins sociaux, dit Richard Alway, président de la CLMHC. Le fait est que les phares, comme toutes les autres ressources patrimoniales, pourraient bénéficier d’un soutien financier plus important de la part de tous les ordres de gouvernement, affirme Alway. La meilleure façon d’y parvenir est de démontrer que le grand public nous appuie. »

L’occasion est idéale pour sensibiliser les élus à ce soutien alors que le gouvernement examine la manière dont les lieux historiques nationaux devraient être désignés et préservés.

« Quand on y pense, l’histoire est à la nation ce que la mémoire est à l’individu, dit Alway. Ça donne un sens, un contexte, une identité – et c’est important pour nous tous. » 