

UN REGARD NEUF SUR LE PATRIMOINE CULTUREL

CONSULTATION PUBLIQUE

POUR UNE RÉVISION DE LA *LOI SUR LES BIENS CULTURELS*

MÉMOIRE DÉPOSÉ PAR :

**ASSOCIATION DES TRÉSORIÈRES ET TRÉSORIERES
DES INSTITUTS RELIGIEUX**

65, rue de Castelnau ouest, bureau 201

Montréal (Québec) H2R 2W3



TABLE DES MATIÈRES

	<u>PAGE</u>
Sommaire	
Contexte	1
1. Ojectifs, définitions et principes	
1.1 L'appropriation collective et le droit de propriété.....	2
1.2 L'élargissement de la notion de « bien culturel »	4
2. Reconnaissance et protection	
2.1 Des critères qui doivent être hiérarchisés et bien définis	7
2.2 L'attribution de statut au préalable : de réactif à proactif	9
2.3 Le zonage et la protection du patrimoine.....	11
2.4 L'inventaire et l'attribution de statuts	13
3. Rôle des intervenants.....	
3.1 Les collectivités locales.....	14
3.2 L'État	16
3.3 L'approche citoyenne	16

	PAGE
En résumé	18
4. Financement.....	19
Conclusions	20

Sommaire

La publication du livre vert «*Un regard neuf sur le patrimoine culturel*» et l'actuelle tournée de consultation qui en découle arrivent à un point tournant de l'histoire des instituts religieux au Québec. Le moment est en effet arrivé pour un grand nombre d'entre eux, en raison de la forte décroissance du nombre de leurs membres, de se départir de leurs immeubles dont certains sont susceptibles de posséder une valeur patrimoniale.

Au nom des instituts religieux, l'Association des trésoriers et trésorières des instituts religieux et la Conférence Religieuse Canadienne, désirent faire état des préoccupations des instituts religieux à l'égard de la protection du patrimoine culturel de façon générale et de façon plus particulière à l'égard des immeubles faisant partie du patrimoine religieux.

Les instituts religieux reconnaissent à l'État le devoir de préserver le patrimoine culturel québécois. Les instituts religieux souhaitent toutefois que l'environnement juridique qui sera mis en place pour assurer une protection adéquate du patrimoine culturel québécois soit respectueux de leur droit de propriété privée et permette aux instituts religieux de disposer de leurs biens à une juste valeur et dans des délais raisonnables de façon à ce qu'ils puissent assurer le bien-être de leurs membres et la poursuite de leurs œuvres.

Les immeubles des instituts religieux qui ont une valeur patrimoniale s'insèrent fréquemment dans ce qu'il est convenu d'identifier comme un paysage patrimonial. À cet égard, les instituts religieux sont d'avis que les paysages patrimoniaux doivent continuer d'évoluer et que les mesures de protection qui seront mises en place par la nouvelle loi ne doivent pas avoir pour conséquence de les figer, mais bien de leur permettre d'évoluer constamment pour y intégrer les nouveaux éléments identitaires qui s'y grefferont en raison de la constante relation de la personne avec son environnement.

Les instituts religieux insistent pour que la nouvelle loi définisse avec précision les critères qui permettront d'identifier les éléments du patrimoine culturel qui sont suffisamment distinctifs au regard des critères d'exemplarité, d'ancienneté, de rareté, de représentativité, d'intégrité et d'authenticité pour bénéficier d'un statut de protection.

Les instituts religieux sont également d'avis que l'État doit rapidement compléter les inventaires et procéder à l'attribution des statuts de protection requis de façon à ce qu'en matière de protection du patrimoine, la société québécoise soit enfin en mode proactif plutôt qu'en mode réactif.

L'État doit également conserver le leadership de la protection du patrimoine culturel et non pas s'en remettre entièrement aux collectivités locales par le biais de leurs interventions en matière d'aménagement du territoire. Les préoccupations des collectivités locales en matière d'aménagement et de développement du territoire sont diverses et ne sont pas d'abord axées sur la protection du patrimoine. Pour cette raison ainsi qu'en raison des moyens financiers limités des collectivités locales, l'État doit rester présent pour s'assurer que les objectifs de protection du patrimoine culturel soient atteints.

Au-delà des mots et des intentions, c'est l'action de l'État et de ses partenaires qui assurera la préservation du patrimoine culturel québécois. La nouvelle *Loi sur les biens culturels* doit, à cet égard, encadrer cette action dans le respect du droit de propriété privée des personnes et des ressources financières disponibles pour remplir cette mission.

Contexte

L'Association des trésorières et trésoriers des instituts religieux (ATTIR) est une association qui regroupe les trésorières et trésoriers de congrégations religieuses catholiques romaines francophones du Canada, ce qui comprend, bien sûr, l'ensemble des congrégations religieuses du Québec. Les trésorières et trésoriers assurent la gestion des ressources humaines, des finances, des immeubles et des autres actifs des instituts religieux ce qui leur confère un rôle déterminant.

Conférence Religieuse Canadienne (ci-après CRC) regroupe les supérieures majeures et supérieurs majeurs des instituts religieux du Canada ce qui comprend les congrégations religieuses du Québec. Les supérieures majeures et supérieurs majeurs sont les premiers responsables des instituts religieux et de leur administration.

Le présent mémoire est déposé par l'ATTIR en son nom et en celui de la CRC.

L'ATTIR, la CRC et leurs membres sont interpellés par les questions soulevées par la consultation notamment parce qu'elles arrivent à un point tournant de leur histoire et qu'elles sont cruciales quant à la possibilité de disposer librement, à leur juste valeur, de leur patrimoine immobilier qu'ils ont acquis et entretenu pour assurer leur pérennité.

De fait, leurs membres étant de moins en moins nombreux et vieillissants, un grand nombre d'instituts religieux devront se départir ou réaffecter leur patrimoine immobilier pour subvenir à leurs besoins. Ce patrimoine immobilier pouvant comporter des immeubles d'intérêts patrimoniaux, le mémoire de l'ATTIR et de la CRC vise à saisir l'État des préoccupations des instituts religieux dans le cadre de la révision de la Loi sur les biens culturels.

Nous nous proposons donc de faire connaître ces préoccupations en fonction des thèmes abordés dans *Un regard neuf sur le patrimoine culturel, Document de réflexion*.

1. Objectifs, définitions et principes

1.1 L'appropriation collective et le droit de propriété

Le livre vert rappelle, d'entrée de jeu, les paroles de madame Claire Kirkland-Casgrain, ministre des Affaires culturelles au moment de l'adoption de la Loi sur les biens culturels en 1972 :

« Tous nos citoyens peuvent et doivent avoir la possibilité de profiter des valeurs scientifiques, esthétiques, éducatives et de récréation que les biens culturels représentent. C'est l'esprit de la loi »

L'ATTIR reconnaît à l'État le pouvoir d'intervenir pour préserver et rendre accessibles les éléments du patrimoine culturel québécois qui sont chargés d'éléments identitaires de la société québécoise. Ces immeubles ont une valeur de témoignage du passé nourrissant la mémoire collective. De même, elle reconnaît aux collectivités locales le droit d'intervenir dans la protection du patrimoine à travers des mécanismes particuliers ou leurs pouvoirs en matière d'aménagement du territoire.

Il faut toutefois garder à l'esprit que l'action de l'État, dans la poursuite de l'intérêt public de la collectivité québécoise pour préserver et rendre accessibles certains éléments du patrimoine culturel du Québec, est de nature confiscatoire puisqu'elle intervient directement comme une charge publique restreignant l'exercice du droit de propriété.

Dans notre société, un propriétaire a le droit de disposer librement de son bien sous réserve des limitations et restrictions à l'exercice de ce droit prescrites par l'environnement législatif ou réglementaire applicable. Ces limitations ne peuvent avoir des effets confiscatoires sans juste et préalable indemnité. Rappelons à cet égard le *Code civil du Québec* :

« 952. Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Ainsi, l'appropriation collective des biens patrimoniaux ne peut résulter du simple écoulement du temps ou même de considérations historiques sans égard aux droits de leurs propriétaires.

L'ATTIR désire rappeler qu'il importe de faire la distinction entre les églises et les immeubles des instituts religieux.

Dans le rapport *Croire au patrimoine religieux du Québec*, les bâtiments patrimoniaux appartenant aux instituts religieux sont généralement assimilés au patrimoine des paroisses et des diocèses, étonnamment sans plus de distinction.

Or, les biens des instituts religieux ont été acquis par le travail de leurs membres et par les revenus générés par leur travail au sein de leurs œuvres. Pendant des décennies, leurs membres ont travaillé à la poursuite de leurs œuvres (hôpitaux, écoles, collèges, organismes sociaux, etc.) sans retirer de salaires individuels. C'est pourquoi les instituts religieux ont pu se développer, acquérir des biens et poursuivre leurs œuvres. **En conséquence, les immeubles qui appartiennent présentement aux instituts religieux et qui sont souvent leur principal actif, sont les fruits du labour de leurs membres.** Le droit de propriété des instituts religieux provient des avoirs propres aux instituts.

Contrairement aux églises, les bâtiments des instituts religieux sont utilisés par les membres des instituts pour leurs besoins personnels ainsi que pour la poursuite de leurs œuvres; ce ne sont pas d'abord des bâtiments ouverts à la population pour la pratique du culte. Partant, contrairement à certaines opinions surtout manifestées lorsqu'il s'agit d'églises, la population ou l'État ne peut revendiquer l'appropriation collective des propriétés des instituts religieux.

Conséquemment, si l'État souhaite que des immeubles appartenant à des instituts religieux soient conservés pour des motifs patrimoniaux, il importe de le faire dans le strict respect du droit de propriété privée et des exigences de son transfert, notamment contre une juste valeur.

Dans le cas de la conservation des édifices religieux à valeur patrimoniale, l'ATTIR demande un traitement juste et équitable fondé notamment sur l'importante contribution sociale des instituts religieux à la société québécoise. Les instituts religieux ont largement donné à la population québécoise par leurs activités antérieures (services de santé, éducation, services sociaux, soutien à des organismes de charité, etc.). Ils continuent encore à donner largement à la population par leur soutien à des organismes

de bienfaisance, dans une discrétion d'inspiration évangélique qui les caractérise. Les services rendus à la population constituent un investissement important qu'il ne faudrait pas sous-estimer. Le paiement d'un juste prix pour les édifices à valeur patrimoniale n'est que le juste retour des choses pour ces citoyens corporatifs qui ont largement contribué à l'établissement de l'infrastructure sociale du Québec.

Au surplus, les instituts ont, à grands frais et à même leurs ressources mises en commun, conservé et entretenu leur patrimoine immobilier ce qui, dans le cas des immeubles ayant une valeur patrimoniale, pourra être à l'acquit de la Société québécoise si elle fait le choix de les conserver et en paie le juste prix. Dans le rapport *Croire au patrimoine religieux du Québec*, et plus largement lorsqu'on parle de patrimoine en général, on semble oublier facilement cette dimension financière : coûts de maintien des édifices, impact sur la valeur de revente, coûts des longs délais de consultation et de traitement, pertes en intérêts sur le capital générées par ces délais. L'oubli est d'autant plus facile lorsque ce sont les tierces parties qui les assument.

Dans un contexte où les instituts religieux ont besoin aujourd'hui de récolter ces revenus issus de la réaffectation de leurs propriétés afin d'assurer le soutien et le soin de leurs membres, la protection des biens patrimoniaux doit être assumée par l'État et non faite aux dépens des instituts religieux.

1.2 L'élargissement de la notion de «bien culturel»

Le *Document de réflexion* avance la possibilité d'élargir la notion de bien culturel pour englober le bien immatériel et les paysages patrimoniaux.

- ***Les biens immatériels***

En ce qui concerne les biens immatériels, **l'ATTIR est favorable à leur protection et pourrait certes s'impliquer, avec l'aide et le soutien technique et financier du ministère**, dans la conservation des traditions, valeurs, savoir et savoir-faire des membres des instituts religieux.

- ***Les paysages patrimoniaux***

Quant aux paysages patrimoniaux, le *Document de réflexion* précise :

«La question se pose également pour la protection des paysages patrimoniaux, mais le tout premier défi du législateur est certes d'en établir une définition.» (p.13)

L'ATTIR constate également qu'il s'agit là d'un défi de taille, surtout lorsque l'on ignore les conséquences que la reconnaissance d'un paysage patrimonial pourrait entraîner pour les propriétaires concernés. L'ATTIR note avec inquiétude la définition citée dans le *Document de réflexion*, laquelle est particulièrement «englobante» :

Le paysage

(Comme le définissent les articles 1 et 2 de la Convention européenne du paysage, Florence, 20 octobre 2000)

«Paysage désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations.

[...] porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains.

[...] inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes.

[...] concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés.
»

On peut rapidement constater à la lecture de la définition que TOUT peut être qualifié de paysage.

L'Office de la Langue française définit ce concept comme suit :

Paysage : Portion de territoire, soumise au regard, qui se compose à la fois d'éléments naturels et d'éléments aménagés par et pour les activités humaines.

Note(s) :

La flore, la faune, le relief, les cours d'eau, les constructions, les cultures, etc., sont autant d'éléments qui composent et façonnent le paysage.

[Office québécois de la langue française, 2003]

Encore une fois on constate que TOUT peut être qualifié de paysage. Il est donc primordial de préciser à quel moment et selon quels critères un paysage peut être

qualifié de «patrimonial». Quels sont les éléments «identitaires» qui doivent être présents dans un paysage pour qu'il soit qualifié de «patrimonial»?

Par ailleurs, à partir du moment où un paysage peut être qualifié de patrimonial, doit-on lui accorder une protection qui aura pour effet de le «figer» dans le temps ou d'en empêcher la modification?

Un paysage est nécessairement évolutif en raison de la cohabitation des personnes avec leur environnement et de la modification des éléments naturels eux-mêmes qui ont nécessairement pour effet de le modifier.

L'ATTIR recommande donc que la protection des paysages patrimoniaux soit réalisée en regardant résolument vers l'avenir et non pas utilisée pour les figer dans le temps, à moins, évidemment qu'ils aient un statut de «témoin» qui doit être conservé dans son intégralité.

Par ailleurs, le *Document de réflexion* indique:

« ... la qualité de l'architecture et du design urbain qui se font aujourd'hui, la planification actuelle de l'aménagement du territoire, la conception des espaces publics, l'intégration d'œuvres d'art à l'architecture nouvelle sont autant d'aspects qui se retrouveront dans le patrimoine paysager de demain.» (p. 42)

On parle ici de règles d'aménagement du territoire. Les décideurs en cette matière, en édictant les règles applicables à l'aménagement du territoire, modèleront le paysage patrimonial de demain. Il est évident que les principes et les valeurs qu'ils retiendront et qui guideront la rédaction et l'application des règles d'aménagement du territoire seront déterminants pour orienter l'évolution du paysage patrimonial en posant les balises des interventions humaines qui le modifieront.

Afin de favoriser la protection des paysages patrimoniaux, la Loi devrait attribuer aux autorités qui édicteront les règles d'aménagement du territoire les outils qui leur permettront de régir adéquatement l'évolution du paysage patrimonial.

Il faut cependant être conscient que ce sont les décideurs, en grande partie locaux, qui prendront ces décisions en fonction des valeurs sociales prévalant à l'époque dans leur localité respective. Ces valeurs sociales qui changent dans le

temps et dans l'espace sont également «identitaires» et se refléteront dans les normes d'aménagement du territoire qui seront plus ou moins orientées vers la conservation ou la préservation du passé ou encore résolument ancrées dans le présent ou tournés vers l'avenir.

L'évolution du paysage patrimonial est déterminée par sa relation avec la société qui l'habite. L'évolution du paysage de la Gaspésie, en bordure du fleuve Saint-Laurent, en est une illustration. Au début, la route n'est qu'un étroit et difficile chemin qui s'agrippe à la falaise qui se jette dans le fleuve. C'est un paysage patrimonial rempli d'éléments identitaires. Un peu plus tard des phares sont construits pour aider à la navigation; ils modifient certes le paysage patrimonial antérieur mais ils constituent une caractéristique identitaire de cette région. Encore un peu plus tard, la route plus moderne est construite et empiète littéralement sur le fleuve pour contourner la falaise; c'est encore un paysage patrimonial rempli d'éléments identitaires qui se cumulent. Il y a quelques années les éoliennes s'implantent dans le paysage. Ainsi, un paysage reconnu patrimonial le demeure quoi qu'il puisse et doive évoluer dans le respect des valeurs sociales du moment et pour assurer le développement de la société. Bref, la protection d'un paysage patrimonial doit permettre l'ajout d'éléments et ne pas être figé comme peut l'être la façade authentique d'un édifice reconnu.

2. Reconnaissance et protection

2.1 Des critères qui doivent être hiérarchisés et bien définis

Tout ne peut pas et ne doit pas être protégé; la protection du patrimoine culturel a son prix et doit être fonction de la volonté et de la capacité de la collectivité de l'assumer; il s'agit là d'une réalité dont l'État doit tenir compte vu ses obligations en matière de développement durable.

Étant donné la grande quantité d'édifices religieux, églises et couvents, qui risquent de se retrouver sur le marché dans un court laps de temps, l'ATTIR se questionne sur la capacité de l'État de traiter adéquatement le nombre de dossiers et d'absorber un tel impact financier dans un délai non préjudiciable aux instituts religieux. En un mot,

l'ATTIR craint que la volonté de l'État de conserver le patrimoine religieux ne soit plus grande que ses moyens financiers pour le faire.

À devoir faire des choix, la cohérence s'impose et doit reposer sur des critères universels et clairement définis à la Loi, surtout lorsqu'on désire associer les collectivités locales à la reconnaissance et à l'attribution de statuts.

Il serait utile également d'introduire à la loi des **critères d'exclusion** qui indiqueraient que certains biens, même si sous certains égards ils pourraient être qualifiés d'éléments du patrimoine culturel, ne bénéficient pas de la protection de la loi parce qu'ils ne sont pas suffisamment distinctifs au regard des critères d'exemplarité, d'ancienneté, de rareté, de représentativité, d'intégrité et d'authenticité.

L'ATTIR ne peut qu'être d'accord avec une vision plus moderne et plus englobante de ce qui doit faire l'objet d'une protection encadrée par la loi.

Le danger réside toutefois :

- à ne pas être suffisamment spécifique dans la description des valeurs qui doivent être présentes dans les éléments du patrimoine pour qu'il puisse être qualifié de «culturel» et surtout faire l'objet de la protection qui lui sera reconnue par la loi;
- de mettre en place une loi que la société québécoise n'a pas les moyens de se payer. «Tout protéger» et «tout conserver», c'est aussi figer l'évolution culturelle et par conséquent, l'évolution de la constitution de son patrimoine culturel.

Dans la recherche de précisions qui pourraient être apportées par la Loi, l'ATTIR propose que le concept de valeur identitaire ou commémorative soit mise à l'avant plan. Il faut donc bien cerner les concepts de «valeur identitaire» et de «valeur commémorative» pour éviter que tout puisse être qualifié de «patrimoine culturel».

La loi doit protéger, mettre en valeur et rendre accessible des témoins significatifs des valeurs identitaires du patrimoine et non pas viser la conservation ou la

protection de tout ce qui, de près ou de loin, a contribué à la constitution de l'identité culturelle de la société québécoise.

Il apparaît également essentiel de baliser l'examen de la valeur identitaire, surtout lorsqu'on s'apprête à déléguer aux autorités locales ou régionales la responsabilité de préserver les bâtiments patrimoniaux. Un immeuble peut comporter une valeur identitaire locale sans qu'il soit significatif à l'échelle nationale où l'on peut retrouver plusieurs témoins du même cheminement historique.

2.2 L'attribution de statut au préalable : de réactif à proactif

La nouvelle loi doit imposer à l'État l'obligation de faire rapidement l'inventaire du patrimoine culturel québécois.

D'un mode réactif à la merci des intérêts personnels et ponctuels, la protection des biens patrimoniaux doit se placer en mode préventif, respectueux du droit de propriété privée et de ses modalités d'exercice. En conséquence, l'inventaire et l'attribution des statuts doivent être réalisés **au préalable**.

À ce chapitre, il faut comprendre que les procédures d'aliénation d'un élément du patrimoine culturel peuvent constituer, même pour un vendeur ou un acheteur averti, un parcours à obstacles dont l'issue est souvent imprévisible et qui consomme une quantité considérable de temps, d'argent et d'énergie.

Lorsqu'il s'agit d'un immeuble qui n'a pas fait l'objet de l'attribution préalable d'un statut, la situation se complique dû au fait que les autorités publiques, de même que les personnes et associations vouées à la préservation du patrimoine culturel sont placées en mode réactif, celles-ci réclamant, à bon droit, le temps requis pour qu'une décision éclairée puisse être prise, alors que le temps est souvent un facteur déterminant tant pour l'acheteur que le vendeur afin de conclure une transaction.

Cette situation résulte de retards, d'omissions ou de négligences des autorités concernées à compléter les inventaires requis et à poser les gestes nécessaires pour

assurer une protection adéquate aux éléments du patrimoine culturel qu'il serait approprié de protéger.

Ces retards, ces omissions ou ces négligences mettent en péril la volonté des gouvernements d'assurer une protection adéquate au patrimoine culturel québécois en plaçant tous les intervenants dans la situation inconfortable de réagir à une transaction prochaine plutôt que de planifier la protection qui devrait être accordée lors d'une éventuelle transaction.

Ces retards, omissions et négligences causent également des préjudices aux participants à la transaction en les plaçant devant l'incertitude, ce qui aurait pu être évité si les inventaires avaient été faits au préalable et si l'attribution des statuts de protection par les villes ou par le MCCCCF était à jour.

Les instituts religieux, qui sont propriétaires de nombreux immeubles pouvant présenter un intérêt patrimonial, sont directement affectés par cette situation. Lorsqu'un institut religieux désire vendre un édifice, il y a beaucoup de contraintes. Parmi celles-ci, il y a les exigences canoniques des autorités de l'Église catholique. Ce genre d'édifices peut servir à un nombre limité d'usages et, ainsi, à un nombre limité d'acquéreurs. Ainsi, lorsque l'un ou l'autre de ces édifices sera reconnu comme ayant une valeur patrimoniale, les instituts souhaitent pouvoir en disposer sans délai additionnel indu.

Nous l'avons déjà indiqué, les revenus provenant de ces ventes sont grandement nécessaires au soutien et au soin des membres. La situation des instituts religieux met une grande pression sur les délais de traitement. Nous avons insisté sur la dimension financière de ces délais. Un autre motif milite en vue de traitement accéléré : les responsables religieux ont de lourdes responsabilités qu'ils réalisent dans des mandats d'une durée limitée. Lorsqu'une telle décision est prise, les responsables souhaitent que les démarches soient réalisées de façon progressive et dynamique, pour toutes les parties impliquées, afin de les compléter à l'intérieur de leur mandat. Faut-il rappeler que la mission première des responsables religieux est de s'occuper des œuvres et non de vendre des bâtiments dont les tracasseries administratives prolongent les délais?

2.3 Le zonage et la protection du patrimoine

Un autre obstacle aux aliénations pour les acheteurs et pour les vendeurs de biens pouvant avoir une valeur patrimoniale, réside dans les règles d'aménagement du territoire de façon générale et, de façon plus particulière, dans les procédures applicables dans le cas d'une modification au zonage.

Il faut savoir à cet égard que, dans de très nombreux cas, le zonage applicable aux immeubles des instituts religieux est de type «institutionnel» ou «public». Ce type de zonage restreint généralement les usages autorisés à des usages de nature publique exercés par des corporations publiques. Ce zonage prévoit fréquemment des normes d'implantation qui sont très éloignées de celles des bâtiments existants. Les tribunaux, à de nombreuses reprises, ont annulé ce type de zonage en affirmant que les restrictions imposées aux propriétaires d'immeubles équivalent à une expropriation déguisée, restreignant de façon abusive l'exercice du droit de propriété.

En conséquence, toute transaction immobilière relative à un immeuble affecté par ce type de zonage implique soit une demande de modification du zonage ou une contestation judiciaire de la validité de la réglementation applicable. Dans tous les cas, cela implique des délais et des procédures difficilement acceptables pour les instituts religieux, d'autant plus que les nouvelles utilisations projetées sont souvent de même nature que les usages existants (ex : de résident religieuse à un usage résidentiel multifamiliale) .

Cette situation résulte du fait que le zonage de type «institutionnel» ou «public» ne permet généralement pas la réutilisation des immeubles. Les municipalités qui ont adopté de tels règlements ont failli à leur devoir de planifier le développement et l'aménagement du territoire d'une façon dynamique qui tient compte de l'évolution d'une société et des transformations prévisibles du tissu urbain. Plusieurs municipalités ont imposé une espèce de zonage «différé» (Holding by - law) en se réservant le droit de planifier plus tard, l'aménagement de ces parties du territoire. Ce faisant, ces municipalités ont manqué à leur devoir de «planifier» l'aménagement de leur territoire en présupposant de la pérennité des utilisations publiques ou institutionnelles des immeubles des instituts religieux.

Au moment d'une demande de modification du zonage, les instituts religieux se trouvent donc placés au cœur d'un débat social précédant ou entourant l'exercice par la collectivité locale de son droit de fixer les règles d'aménagement et de développement du territoire. La participation citoyenne est souhaitable pour que les élus municipaux soient en mesure de prendre une décision à cet égard, dans l'intérêt public de l'ensemble de citoyens de la collectivité qu'ils représentent.

Les instituts religieux reconnaissent d'une part, le droit et le devoir de l'État de protéger les éléments du patrimoine culturel du Québec et d'autre part, le devoir des municipalités de prescrire les règles d'aménagement et de développement du territoire de la façon qu'elle le jugent approprié pour l'intérêt public de la collectivité qu'elles représentent.

Toutefois, les instituts religieux déplorent grandement que les retards, les négligences, les omissions à désigner clairement, au préalable, les immeubles patrimoniaux qui devront être préservés ou à adopter, toujours au préalable, les règles d'aménagement applicables, ont des conséquences très lourdes pour les instituts religieux lorsque vient le temps pour eux d'aliéner leurs immeubles.

Trop souvent, les instituts religieux se voient forcés d'assumer les coûts liés à la conservation et l'entretien d'immeubles dont ils n'ont plus besoin; annuellement, ces coûts dépassent 100 000\$, auquel s'ajoute un manque à gagner d'environ 5% sur la valeur marchande de chaque immeuble qu'ils doivent ainsi conserver.

L'attribution préalable d'un statut de protection aux immeubles des instituts religieux qui font partie du patrimoine culturel québécois aurait pour résultat de clarifier la situation en plaçant leur protection au premier niveau des éléments devant être pris en considération par les municipalités pour adopter de nouvelles règles d'aménagement prescrivant les usages et les normes d'implantation applicables pour la réutilisation des immeubles.

Dans les cas où les immeubles ne seraient pas considérés comme suffisamment identitaires ou commémoratifs pour faire l'objet de l'attribution d'un statut de protection, cette question serait évacuée des discussions relatives aux éléments devant être pris en considération par l'autorité municipale pour édicter les règles d'aménagement qui seront applicables pour la réutilisation de l'immeuble.

considération par l'autorité municipale pour édicter les règles d'aménagement qui seront applicables pour la réutilisation de l'immeuble.

2.4 L'inventaire et l'attribution de statuts

La société québécoise a le droit et le devoir de protéger son patrimoine culturel. Par ailleurs, les propriétaires d'immeubles ont le droit de connaître les limites et restrictions applicables à l'exercice de leur droit de propriété.

La nouvelle loi sur le patrimoine culturel doit mettre en place des mécanismes par lesquels l'État, qu'il s'agisse du MCCCCF ou des collectivités locales, fait connaître clairement sa volonté de protéger les immeubles qui font partie du patrimoine culturel québécois. La confection rapide des inventaires et la mise à jour constante des attributions de statuts de protections sont des éléments essentiels qui doivent servir d'assises à la loi.

Le grand nombre et la diversité des éléments du patrimoine qui possèdent des éléments identitaires de la société québécoise et l'incapacité pour l'État de TOUT protéger rendent nécessaire l'établissement d'une liste ou l'attribution d'un statut qui inclura les biens à protéger.

Une telle liste ou un tel mécanisme de reconnaissance permettra à la société québécoise, et à ses instances décisionnelles à l'égard de la protection du patrimoine culturel, qu'il s'agisse du MCCCCF ou des administrations locales ou régionales, de mettre en place à l'avance les mécanismes de protection requis.

Sans une telle liste ou un tel mécanisme de reconnaissance, l'administration sera toujours placée en mode réactif à l'égard de la protection des biens ce qui aura nécessairement pour conséquence :

- de placer l'administration en mode urgence pour déterminer ce qui est dans l'intérêt public de la collectivité;
- de soumettre l'administration, au moment où elle devra prendre une décision, aux pressions de toutes sortes;

- d'imposer aux propriétaires de ces biens ou aux personnes intéressées à leur acquisition, à leur réutilisation ou à leur modification, à des incertitudes quant au statut du bien, des délais et des procédures qui pourraient être évités si l'administration agissait au préalable.

Une fois cet inventaire complété, les biens non reconnus patrimoniaux ne feront l'objet d'aucune contrainte en vertu de la loi, ce qui se veut respectueux du droit de propriété.

Dans le cas des biens reconnus, l'ATTIR demande que les mécanismes d'aliénation qu'imposera la Loi sur les biens culturels soient simples d'application.

En effet, les nouveaux mécanismes imposés par cette révision de la Loi sur les biens culturels viendront s'ajouter aux contraintes actuelles, ajoutant autant de démarches et de délais coûteux.

De plus, ils risquent de réduire sensiblement la valeur des bâtiments des instituts religieux, qui sont souvent leur principal actif, parce que les contraintes imposées dissuaderont des acheteurs potentiels.

3. Rôle des intervenants

3.1 Les collectivités locales

L'addition, en 1985, à la Loi sur les biens culturels du chapitre «Protection des biens culturels par les municipalités» a fait des municipalités des partenaires pour la protection des biens culturels au même titre que le MCCCCF.

Aucune obligation n'est cependant faite aux municipalités de procéder à l'attribution d'un statut aux biens culturels situés sur son territoire. Certaines municipalités se sont prévaluées de ce droit, d'autres ont choisi de ne pas le faire et ce pour des raisons qui sont propres à chaque conseil municipal et dans la poursuite des intérêts de la collectivité que le conseil municipal représente.

Les collectivités locales sont également des acteurs très importants pour l'adoption des règles encadrant l'aménagement et le développement économique de leur territoire. Dans l'exercice de ces fonctions, les décisions des municipalités ont un impact significatif sur les immeubles patrimoniaux et les paysages culturels. Les propriétaires d'immeubles faisant partie du patrimoine culturel sont régis par ces règles au même titre et de la même façon que les propriétaires de n'importe quel autre bien immobilier.

En édictant ces règles, les administrations locales accordent à la protection du patrimoine culturel l'importance qu'elles jugent appropriée compte tenu de ce qu'elles perçoivent comme l'intérêt public de la collectivité locale.

C'est aux élus locaux qu'appartient la discrétion d'accorder priorité à l'intérêt architectural, historique ou culturel d'un immeuble ou d'un ensemble immobilier ou, au contraire, d'accorder plus d'importance au réaménagement ou au développement du secteur où ils se trouvent et d'en autoriser la modification ou la démolition. Évidemment l'exercice de cette discrétion est également influencée par les ressources financières dont dispose la collectivité locale et par les choix et priorités qu'elle établit pour la gestion de ces ressources financières. Il en résulte donc inévitablement des disparités dans le traitement et la protection accordée par les collectivités locales aux éléments du patrimoine culturel situés sur leur territoire.

Les règles d'aménagement du territoire, même si elles peuvent être un outil efficace pour la préservation de plusieurs éléments du patrimoine culturel, ne doivent pas être les seules utilisées à cette fin principalement en raison du fait qu'elles ne sont pas adoptées uniquement ni même principalement avec un objectif de préservation du patrimoine mais principalement avec l'objectif d'encadrer le développement et l'aménagement du territoire de la ville dans la poursuite de l'intérêt public de l'ensemble de citoyens de cette collectivité locale.

Le zonage et les règles d'aménagement du territoire sont des outils qui doivent être évolutifs et s'adapter au fil des décennies aux besoins évolutifs de la collectivité à l'égard de son développement et de son aménagement. Les besoins d'une collectivité relatifs au développement et à l'aménagement d'un territoire sont en constante évolution. Les décisions des élus locaux, doivent, dans l'intérêt public des citoyens qu'ils représentent, accompagner et encadrer les besoins évolutifs de la collectivité.

3.2 L'État

Quant à lui, l'État, via le MCCCCF, doit rester aux premières lignes de la défense du patrimoine pour s'assurer que les éléments essentiels du patrimoine culturel québécois sont protégés adéquatement et de façon prioritaire aux multiples impératifs de développement et d'aménagement des collectivités locales qui sont considérés par les décideurs locaux.

La responsabilité du MCCCCF est de coordonner et de mener rapidement à terme une «corvée nationale» destinée à identifier les biens patrimoniaux. Il doit, le plus rapidement possible et sans pénaliser les propriétaires, finaliser les inventaires requis pour connaître et choisir les éléments du patrimoine culturel québécois qui devront obligatoirement faire l'objet d'une protection. À défaut par l'État ou le MCCCCF d'établir les règles applicables pour garantir sa protection, celles-ci devraient être imposées aux collectivités locales et être accompagnées de transfert des ressources financières requises pour leur permettre d'exercer adéquatement ces responsabilités.

Les instituts religieux sont disposés à s'associer à cette démarche, du MCCCCF ou des collectivités locales, de «corvée nationale» en faisant l'inventaire de leurs propres biens. Il revient à l'État de financer les études nécessaires à l'évaluation de la valeur patrimoniale des immeubles et de fournir l'expertise technique pour ce faire.

Le rôle du MCCCCF est aussi d'encadrer l'exercice des pouvoirs confiés aux collectivités locales par des critères clairement définis et qui sont fonction d'une vision nationale du patrimoine culturel. L'exemplarité et la représentativité doivent être évalués globalement et non en fonction des intérêts ou points de vue purement locaux ou privés.

3.3 L'approche citoyenne

L'approche citoyenne n'est pas propre à la protection du patrimoine. Elle est propre à la démocratie telle que nous la vivons ou souhaitons la vivre au Québec.

Il faut, de façon générale, trouver un équilibre entre la **démocratie de représentation** qui, parfois, laisse trop peu de place aux citoyens dans les mécanismes de prise de décision et **la démocratie de participation directe** qui, trop souvent n'est que l'expression des intérêts particuliers ou personnels de ceux qui prennent la parole et qui n'est pas toujours le meilleur moyen de prendre les décisions dans **l'intérêt public de l'ensemble de la collectivité**.

L'intérêt public est souvent fort éloigné de l'intérêt personnel de ceux directement touchés par une décision en matière d'aménagement du territoire ou de protection du patrimoine culturel.

Les mécanismes à mettre en place doivent permettre aux citoyens de faire valoir leur point de vue et de le communiquer à ceux qui sont responsables de prendre les décisions avant que ceux-ci ne soient appelés à les prendre, mais ils ne doivent pas empêcher les élus de décider en fonction de ce qu'ils considèrent être dans l'intérêt public ni de rendre inopérantes les décisions ainsi prises. **Le rôle des citoyens est d'être proactif, de participer à la «corvée nationale» et de s'exprimer sur ce qu'ils estiment vouloir protéger, en fonction des critères définis et suivant les moyens financiers de leur collectivité.**

Les règles de la démocratie actuellement en place sont certes perfectibles mais en matière de protection du patrimoine et d'aménagement du territoire — puisqu'en définitive c'est de cela dont il s'agit lorsqu'on parle de paysages patrimoniaux et de patrimoine culturel — les décisions doivent être prises dans la poursuite de l'intérêt public de la collectivité dans son ensemble.

La nature de la décision à prendre fait en sorte qu'il est possible que l'autorité locale qui s'apprête à la prendre ne soit pas celle qui est la mieux placée pour protéger l'intérêt public. En effet, la décision de conserver un immeuble à caractère patrimonial ou de le remplacer par un autre immeuble qui, aux yeux de ceux qui sont responsables de l'aménagement du territoire dans la localité concernée, servira mieux les intérêts de la collectivité locale, pourrait, même si elle sert parfaitement bien les intérêts des citoyens représentés par l'administration qui prend la décision, ne pas s'avérer être la «bonne» décision à prendre en raison du caractère identitaire ou commémoratif particulier de l'immeuble concerné.

L'État doit alors se substituer à ceux dont la responsabilité est d'établir les règles d'aménagement du territoire puisque la protection du patrimoine culturel doit à ce moment prendre le dessus, au nom de l'intérêt public, sur les décisions en matière d'aménagement du territoire qui sont également prises dans la poursuite de l'intérêt public des citoyens représentés par l'autorité locale compétente.

Le cadre d'action qui sera mis en place doit établir, sans ambiguïté, les rôles respectifs des citoyens, de l'État et de ses mandataires, les collectivités locales.

Les municipalités sont à cet égard dans l'inconfortable position d'être à la fois les créatures et les mandataires de l'État à l'égard des compétences qui leur ont été déléguées et à la fois les représentants légitimes des citoyens de leur collectivité. Lorsque les enjeux dépassent les responsabilités que doivent assumer les municipalités, c'est l'État qui doit conserver les pouvoirs requis pour prendre les décisions dans l'intérêt public de l'ensemble des québécois. C'est sa responsabilité et il ne peut la déléguer aux municipalités ou aux citoyens qui semblent plus directement touchés ou qui ont un intérêt légitime à la question.

En résumé :

1. Le rôle de chacun doit être clairement circonscrit.
2. La participation citoyenne doit être en amont de la prise de décision.
3. La participation citoyenne doit être appuyée par la diffusion des informations requises pour permettre l'expression d'opinions éclairées.
4. La participation citoyenne doit être consultative et non décisionnelle.
5. Les décisions de l'administration locale doivent être prises dans la poursuite de l'intérêt collectif de l'ensemble des citoyens de la collectivité locale.
6. C'est l'État qui doit conserver la responsabilité de prendre les décisions qui affectent les citoyens au-delà des limites territoriales de la collectivité locale ou qui sont fondamentales pour la préservation du patrimoine culturel de l'ensemble des québécois.

4. Financement

L'«appropriation collective» des biens patrimoniaux ne doit pas être réalisée aux frais de leurs propriétaires

Si les instituts religieux appuient la conservation du patrimoine religieux et sont totalement disposés à collaborer avec l'État pour identifier et préserver les bâtiments patrimoniaux qui leur appartiennent, la charge financière de cette conservation doit revenir à l'État et non être imposée de façon directe ou indirecte aux instituts religieux. C'est pourquoi l'environnement juridique qui sera mis en place pour protéger le patrimoine culturel doit faire en sorte que les instituts religieux puissent disposer de leurs immeubles à leur juste valeur, même si ceux-ci ont une valeur patrimoniale et ont fait l'objet de l'attribution d'un statut de protection. Ce n'est là qu'une juste application du principe voulant que nul ne peut être dépouillé de sa propriété sans une juste et préalable indemnité.

La loi doit tenir compte des moyens financiers que la collectivité québécoise est disposée à consacrer à la protection de son patrimoine culturel et ce, dans une perspective de développement durable. Ce concept, rappelons-le, *«s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.»*¹

Enfin, les mesures fiscales ou compensations nécessaires au choix de la société québécoise dans la protection du patrimoine culturel devront être souples et variées. Les régimes fiscaux particuliers dont bénéficient déjà les instituts religieux n'ont pas été mis en place à titre de contrepartie à leur contribution à la sauvegarde du patrimoine culturel. Les mesures fiscales et compensations mises en place dans le cadre de la révision de la Loi, devront tenir compte de cette question.

¹ Loi sur le développement durable, L.R.Q. c. D-8.1.1, art. 2

Conclusions

L'ATTIR reconnaît l'importance et le devoir de l'État et des collectivités locales d'intervenir pour préserver et rendre accessibles les éléments du patrimoine culturel québécois qui sont chargés d'éléments identitaires de la société québécoise.

Toutefois, la protection du patrimoine culturel constitue une forme d'appropriation collective qui ne peut être réalisée directement ou indirectement aux frais des instituts religieux.

L'ATTIR réclame donc l'introduction, dans le cadre de la révision de la Loi, d'un régime juridique permettant aux instituts religieux de disposer librement, à leur juste valeur et dans des délais raisonnables, de leur patrimoine immobilier qu'ils ont acquis et entretenu par le passé et dont l'aliénation est aujourd'hui nécessaire pour assurer le bien-être de celles et ceux qui ont contribué ainsi à la poursuite de leurs oeuvres.