CC - 60 M
C. G. - PATRIMOINE
RELIGIEUX

Patrimoine religieux du Québec

Consultation publique sur l'avenir du patrimoine religieux bâti, mobilier, archivistique et immatériel appartenant à l'ensemble des traditions religieuses du Québec

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

CC - 60 M
C.G.-PATRIMOINE
RELIGIEUX

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Patrimoine religieux du Québec

Consultation publique sur l'avenir du patrimoine religieux bâti, mobilier, archivistique et immatériel appartenant à l'ensemble des traditions religieuses du Québec

Commentaires de la
Fédération Québécoise des Municipalités

présenté à la
Commission de la culture

7 septembre 2005

Introduction

La Fédération Québécoises des Municipalités, la FQM, est présente sur 85 % du territoire québécois, en milieu rural et en milieu urbain. Regroupant plus de 915 municipalités locales et 87 municipalités régionales de comté (MRC), la Fédération représente plus de trois millions de citoyens et citoyennes qui habitent les territoires couverts par ses membres. Dans le cadre de sa mission, elle joue un rôle stratégique d'influence auprès des instances politiques et des acteurs socio-économiques afin d'assurer l'occupation dynamique du territoire québécois.

La FQM remercie la Commission de la culture de cette invitation à lui présenter ses commentaires sur *Le patrimoine religieux du Québec* et sur les solutions à long terme pour assurer sa sauvegarde et sa mise en valeur. Plus tôt, en septembre 2004, elle a participé à une consultation portant sur l'évaluation du programme de *Soutien à la restauration du patrimoine religieux*. Aux questions portant sur la responsabilité de conserver le patrimoine religieux de toutes les traditions et leur financement, la FQM a répondu que la responsabilité incombait prioritairement au gouvernement du Québec, puis aux propriétaires des édifices religieux, à leurs fidèles et à l'ensemble des membres de la collectivité. Néanmoins, elle reconnaît que les édifices religieux représentent un héritage historique, artistique et architectural important et sont un bien collectif et public.

La Commission souhaite que ses travaux suscitent une mobilisation et une concertation des acteurs concernés dans la définition de solutions face à l'ampleur des besoins et des défis posés au patrimoine religieux. Elle entend aborder sa réflexion sous l'angle de la préservation du patrimoine collectif et d'un partage des responsabilités. Eu égard à la capacité financière des municipalités et de leurs contribuables, la FQM se montrera donc réaliste dans ses commentaires et s'opposera à toute forme de délestage de l'État. Il n'est pas question pour le monde municipal de recevoir la facture. Voici l'orientation globale qui ressort de ce mémoire.

La Commission pose six grandes interrogations relatives à la conservation du patrimoine religieux québécois autour de trois questions fondamentales : Que conserver? Comment le conserver? Qui le conservera? Malgré l'intérêt qu'elle peut porter à l'exercice auquel nous convie la Commission, la FQM entend aborder la place de la municipalité dans la protection et la gestion

du patrimoine religieux ainsi que sur le financement des interventions de préservation du patrimoine bâti. Quoique sensible aux autres types de patrimoine – mobilier, archivistique et immatériel –, la FQM comprend que les municipalités rurales sont davantage sollicitées par le milieu pour protéger et mettre en valeur les biens immobiliers de proximité (églises et presbytères) et certains biens meubles tels que les croix de chemin et calvaires et les cimetières. Plusieurs d'entre elles y ont contribué ou contribuent par l'utilisation d'outils mis à leur disposition au plan législatif, urbanistique ou financier.

Le document de consultation de la Commission fait état d'« au moins 4 000 bâtiments culturels et ensembles institutionnels à vocation religieuse ou sociale[1] » au Québec. *A priori*, quelque 222 lieux de culte et presbytères font l'objet d'une protection en vertu de la *Loi sur les biens culturels*. Jean Simard, ethnologue, dans son livre *Le Québec pour terrain, itinéraire d'un missionnaire du patrimoine religieux*, retrace près de 3 000 églises catholiques ou protestantes, presque autant de presbytères et de cimetières. Il y dénombre plus de 1 100 couvents, monastères, hôpitaux et collèges, sans compter les écoles de rang. Enfin, il a recensé dans le Québec autour de 3 000 croix de chemin et de calvaires, en plus d'un millier de chapelles et d'oratoires.

La préservation de ce patrimoine pose tout un défi de taille aux Québécois. Chiffres éloquents à l'appui, nous nous devons de répondre à ce défi. Or, ni l'État, ni les municipalités, ni la population n'ont les moyens de tout conserver. Les choix restent à faire.

1. Une Politique du patrimoine culturel

L'histoire est un livre ouvert sur la connaissance des gens qui veulent savoir d'où ils viennent et comment, après des siècles, ils sont encore là. Le patrimoine se transmet de génération en génération et « est constitué d'un ensemble d'éléments matériels et immatériels, d'ordre culturel, chargés de significations multiples, à dimension collective[2] ». Très diversifié, le patrimoine québécois se présente sous l'angle de grandes catégories, de thèmes, de biens et de territoires. Le

[1] Commission de la culture, Patrimoine religieux du Québec, Document de consultation, juin 2005.
[2] Culture et Communications Québec, http://www.mcc.gouv.qc.ca/pamu/pm.htm

Répertoire des biens culturels et arrondissements du Québec contient une abondante documentation. Des collections, des études, des publications, des séries sont aussi disponibles. Les intervenants sont nombreux. Le ministère de la Culture et des Communications y consacre des ressources pour assurer sa conservation. En outre, il a mis en place divers programmes de soutien au recyclage ou à la restauration du patrimoine religieux. Le ministère a fait appel à la Fondation du patrimoine religieux du Québec pour l'appuyer, ce qui lui a permis de consentir quelque 135 millions de dollars à la restauration. Depuis 1972, la Commission des biens culturels du Québec – qui a remplacé la Commission des monuments historiques – veille à la conservation des biens culturels; elle donne des avis à la ministre. À tout cela s'ajoute la *Loi sur les biens culturels*, pièce maîtresse de l'intervention de la ministre dans la reconnaissance ou le classement de biens immobiliers.

Dans cette chaîne, il y a la municipalité. Le cadre législatif lui confère le pouvoir d'adopter des politiques culturelles et du patrimoine, d'affecter le territoire pour y préserver le patrimoine bâti et paysager, d'assujettir la délivrance d'un permis de construction à l'approbation de plans relatifs à l'implantation et à l'architecture des constructions, de prescrire des mesures relatives à l'entretien des bâtiments et, depuis 1986, de citer un monument ou de constituer en site du patrimoine leur territoire. « Peu de municipalités se sont prévalues à ce jour de ce droit, notamment, constate-t-on, parce qu'elles ne possèdent généralement ni les moyens techniques et financiers ni les compétences permanentes qui leur permettraient d'intervenir dans la protection et la mise en valeur de leur patrimoine[3] ». Par ailleurs, de nombreux efforts ont été consentis par le milieu municipal pour promouvoir notamment le patrimoine depuis près de sept ans. C'est ainsi que l'on dénombre environ une centaine d'animateurs-coordonnateurs appuyés financièrement par le ministère de la Culture et regroupés dans le réseau Villes et Villages d'art et de patrimoine. Enfin, le ministère peut soutenir les municipalités pour des projets en patrimoine.

Malgré le flux de politiques, de règlements et de programmes de soutien, le lexique du ministère ne comprend pas encore de politique du patrimoine culturel. Pourtant en 1987, s'est tenu un premier chantier en vue de l'élaboration d'une politique du patrimoine. La proposition du Groupe-

[3] Notre patrimoine, un présent du passé, Groupe-conseil sur la Politique du patrimoine culturel du Québec, novembre 2000.

conseil sur la Politique du patrimoine culturel déposée en 2000 attend toujours sa reconnaissance formelle.

La FQM croit que la Commission de la culture aurait dû mettre l'emphase sur l'émergence d'une telle politique comme complément à la Politique culturelle du Québec, plutôt que de s'attarder à un des vecteurs du patrimoine. Une politique qui situerait les grandes orientations de l'État en matière de préservation et de mise en valeur du patrimoine culturel, religieux, paysager et autres et qui identifierait l'apport des différents intervenants concernés par la politique, dont les instances municipales. Une politique qui y assortirait des conditions d'intégration architecturale lors du recyclage d'un bien immobilier. Une politique qui y édicterait par règlement, les critères servant à la reconnaissance patrimoniale d'un bien matériel ou immatériel.

La littérature européenne, particulièrement celle de la France nous indique que les dispositions concernant le patrimoine religieux sont incluses dans celles sur le patrimoine culturel en général. On ne fait pas de différence entre l'héritage religieux et laïc pour ce qui est de la protection du patrimoine. Ainsi est classé « Monument historique » tout bien mobilier ou immobilier qui rencontre des critères prévus à cet effet. La responsabilité incombe à 100 % au propriétaire du bâtiment, que ce soit l'État, une collectivité locale ou un particulier. Malgré cette responsabilité quant à l'entretien des monuments historiques, d'importantes subventions et des programmes d'aide sont en appui aux propriétaires. De façon générale, les communes assumeraient le quart des coûts d'entretien des monuments historiques. Ainsi, la Fédération Québécoise des Municipalités :

1- Recommande à la Commission que le ministère de la Culture et des Communications se dote prioritairement d'une *Politique du patrimoine culturel* au Québec et mette en œuvre un plan d'action visant notamment le patrimoine religieux.

2- Recommande à la Commission de la culture de requérir du ministère de la Culture et des Communications que la Politique du patrimoine culturel fasse une place importante aux schémas d'aménagement des MRC en matière de planification, d'aménagement et de protection du patrimoine local.

2. La gestion du patrimoine

En avant-propos du document de consultation, la Commission de la culture annonce la direction des discussions par ces termes : « Puisqu'il est ici question d'une réflexion commune sur l'avenir d'un patrimoine collectif, la prémisse des travaux devrait être celle des responsabilités partagées[4] ». La FQM a indiqué qu'elle se voulait réaliste dans le contexte des finances municipales.

De plus en plus de municipalités adoptent une politique culturelle et diversifient leurs actions en faveur de la culture et du patrimoine. À toutes ces politiques s'ajoutent les ententes de développement culturel entre le ministère et la municipalité locale ou la MRC. Cette mesure est privilégiée par le ministère depuis 1992, puisque l'entente englobe tous les aspects de la culture; elle nécessite au préalable une politique culturelle. À notre connaissance, il existe plus d'une soixantaine de ces ententes.

La FQM encourage ses membres à agir précisément sur la culture et le patrimoine par l'adoption de politiques, la signature d'ententes de développement ou la mise en œuvre d'une stratégie de développement du plein potentiel de la culture comme axe d'intervention économique ou sociale pour la communauté. Toutefois, elle rappelle à la Commission que les ententes de développement ne peuvent et ne doivent pas déresponsabiliser l'État ni faire l'objet d'un délestage vers les municipalités. De même, une politique du patrimoine ne peut partager ou fractionner des responsabilités de gestionnaire du patrimoine entre l'État et la municipalité, entre la MRC et la municipalité locale, sans une acceptation commune. Aussi, la FQM signale son ouverture à aborder la question du partage de responsabilité dans la mesure où l'État en faisait un enjeu de la décentralisation. Cet enjeu doit objectiver l'approche gouvernementale de l'occupation dynamique du territoire et s'accompagner des ressources financières suffisantes et appropriées à l'exercice d'une responsabilité dévolue au palier municipal local ou territorial (MRC). D'ailleurs, la FQM a déposé auprès du premier ministre l'approche à privilégier quant à la décentralisation des compétences de l'État.

[4] Commission de la culture, Patrimoine religieux du Québec, Document de consultation, Avant-propos, juin 2005.

Elle prévoit l'adoption d'une loi-cadre sur la décentralisation par le gouvernement qui déterminerait les processus et les balises de responsabilités à décentraliser[5].

Au plan national, la Commission doit interpréter cette réflexion comme étant la volonté du pouvoir municipal d'engager un franc dialogue sur les responsabilités partagées en matière de culture et de patrimoine. Par ailleurs, la FQM ne nie pas que l'effort du milieu municipal soit souhaité localement; cependant, il se doit d'être le reflet de la volonté politique et d'un consensus du milieu auquel contribuent les élus.

Le cadre légal actuel permet de donner la marge nécessaire à l'établissement d'un partenariat, suivant la volonté des élus municipaux. Aussi, nous reprendrons un passage du document de consultation de la Commission qui met en exergue la *Politique conjointe de soutien à la sauvegarde des églises de Portneuf* de la MRC de Portneuf. Il y est mentionné que « Cette politique a pour principal objectif de suggérer une démarche de concertation garantissant aux partenaires locaux un processus démocratique de prise de décision et un soutien des instances supralocales afin de sauvegarder et de mettre en valeur les églises portneuvoises qui font face à une fermeture en tant que lieux de culte[6]. » Cette entente vise la concertation du milieu au processus décisionnel, ce à quoi acquiesce la FQM.

À moins d'une décentralisation négociée, la FQM est plutôt d'opinion de miser sur les ententes de développement d'une durée de trois à cinq ans qui se fondent sur des préoccupations et objectifs respectifs, tout en s'avérant être un moyen souple de concertation et de collaboration de gouvernement à municipalité. Ainsi, la Fédération Québécoise des Municipalités :

3- Recommande à la Commission de la culture d'insérer son approche dans la démarche initiée par la FQM dans le projet de loi-cadre sur la décentralisation.

[5] « Pour un État de proximité et une autonomie des communautés : Proposition de loi-cadre sur la décentralisation », avril 2005.

[6] Commission de la culture, Patrimoine religieux du Québec, Document de consultation, Partenariats entre les autorités civiles et religieuses, juin 2005.

4- Recommande à la Commission de la culture que le ministère de la Culture et des Communications fasse la promotion, auprès des municipalités locales et des MRC, des ententes de développement pour protéger, mettre en valeur et faire connaître le patrimoine sous toutes ses formes.

5- Recommande à la Commission de la culture que le ministère de la Culture et des Communications mette en place un programme de soutien particulier consacré au patrimoine dans le cadre des ententes de développement pour faciliter la gestion du patrimoine local.

3. Le financement

Il existe de nombreuses mesures d'aide gouvernementale directe quant à la possession ou aux interventions sur un bâtiment patrimonial et à la mise en valeur du patrimoine bâti. Citons le soutien à la restauration du patrimoine religieux, au recyclage des édifices religieux patrimoniaux, à la revitalisation des vieux quartiers, aux municipalités pour des projets en patrimoine et à la restauration des biens culturels. S'ajoute la réduction de la taxe foncière pour les propriétaires qui ne bénéficient pas déjà d'une réduction d'impôt foncier et les municipalités. En complément à ces mesures, une municipalité peut accorder une aide financière pour la conservation, l'entretien, la restauration et la mise en valeur d'un monument historique cité en vertu de la *Loi sur les biens culturels*.

La Commission des biens culturels du Québec a publié, en mars 2003, un rapport sur *les modes de financement du patrimoine bâti*. Elle conclut, d'une part, que les modes de financement du patrimoine bâti sont nombreux et variés et généralement assumés par l'État. D'autre part, elle constate que la seule mesure fiscale – la réduction des impôts fonciers – offre des avantages se limitant à un maximum de 50 % de la valeur des impôts fonciers pour les seuls bâtiments classés. Outre les modes de financement conventionnels ci-dessus mentionnés, le rapport aborde des mesures alternatives dont le parrainage, les dons en nature, le partenariat, les concessions en matière

de zonage – flexibilité en matière de changement d'usage – et la corvée basée sur des échanges de services et de bons procédés. Pour la FQM, ces mesures dites alternatives méritent d'être substantiellement analysées.

Par ailleurs, le rapport de la Commission des biens culturels du Québec confirme qu'il n'existe aucun avantage fiscal pour les interventions sur un bâtiment patrimonial ni sur la mise en valeur du patrimoine bâti. La Commission devrait investir ce champ. Quant au ministère de la Culture et des Communications, il devrait bonifier le programme *Soutien aux municipalités pour des projets en patrimoine – Volet I* et poursuivre les ententes au-delà du délai imparti par le programme *Villes et villages d'art et de patrimoine* avec les municipalités locales et les MRC.

La possession, l'intervention et la mise en valeur du patrimoine bâti s'appuient sur une aide gouvernementale directe. Cette aide doit être modulée en fonction des programmes et des enjeux les concernant. Toutefois, la FQM incite la Commission à s'inspirer des initiatives étrangères pour suggérer des pistes de solutions proactives.

Ainsi, en matière de financement, la Fédération Québécoise des Municipalités :

6- Recommande une révision des programmes existants en matière de patrimoine, notamment de patrimoine religieux, afin de corriger les disparités et une recherche de nouvelles sources de financement en complément des programmes existants.

7- Recommande d'examiner, à la lumière des expériences étrangères, des mesures fiscales qui faciliteraient l'intervention et la mise en valeur du patrimoine immobilier.

8- Recommande de maintenir le programme *Villes et villages d'art et de patrimoine* au-delà des six ans prévus au programme dans une perspective de mise en valeur du patrimoine dont le patrimoine religieux.

Conclusion

Comme nous l'avons dit, les programmes d'aide gouvernementale directe sont nombreux, mais ils doivent être révisés pour harmoniser les trois axes du patrimoine immobilier : possession, intervention et mise en valeur du patrimoine matériel et immatériel.

D'une part, l'État doit demeurer le gestionnaire du patrimoine, notamment le patrimoine religieux, et en définir les grandes orientations. D'autre part, il doit favoriser toutes les formes de partenariat dans l'atteinte de ses objectifs. Ce partenariat avec la municipalité transige préférablement par l'entente de développement culturel. À ce titre, la FQM considère que le programme *Villes et villages d'art et de patrimoine* pourrait être une solution à la pérennité du programme par la conclusion d'une telle entente. C'est une piste qui mérite d'être explorée, mais il faut assurer d'abord le maintien du programme au-delà du terme de six ans, puisque nous pensons que les efforts consentis depuis plus de sept ans pour la mise en valeur de la culture et du patrimoine seraient réduits à néant dans plusieurs milieux. La FQM prêche pour cette mesure, puisqu'elle a permis l'émergence de plusieurs politiques culturelles dans les municipalités locales et MRC du Québec, et d'ententes de développement culturel.

Somme toute, il n'est pas de l'intention de la FQM d'aborder la question des responsabilités partagées en matière de gestion du patrimoine, à moins que l'État engage un véritable dialogue dans le cadre du projet de décentralisation, tel qu'il s'y était engagé dans le cadre du Forum des générations tenu l'automne dernier[7].

Néanmoins, l'État devra se doter d'une politique sectorielle en vue de discriminer le patrimoine matériel et immatériel à classer, à préserver et à mettre en valeur. Ce défi est de taille, mais annonciateur des partenariats à définir et de la révision des programmes de soutien. La FQM entend participer aux consultations dans la mesure où les politiques, mesures fiscales et programmes de soutien auront un impact sur la municipalité et, par voie de conséquence, sur le fardeau fiscal des contribuables.

---

[7] Protocole d'entente entre le gouvernement du Québec, la Fédération Québécoise des Municipalités et l'Union des municipalités du Québec en faveur d'une décentralisation vers les municipalités. 14 octobre 2004

Liste des recommandations

1. La FQM recommande à la Commission que le ministère de la Culture et des Communications se dote prioritairement d'une *Politique du patrimoine culturel* au Québec et mette en œuvre un plan d'action visant notamment le patrimoine religieux.

2. La FQM recommande à la Commission de la culture de requérir du ministère de la Culture et des Communications que la Politique du patrimoine culturel fasse une place importante aux schémas d'aménagement des MRC en matière de planification, d'aménagement et de protection du patrimoine local.

3. La FQM recommande à la Commission de la culture d'insérer son approche dans la démarche initiée par la FQM dans le projet de loi-cadre sur la décentralisation.

4. La FQM recommande à la Commission de la culture que le ministère de la Culture et des Communications fasse la promotion, auprès des municipalités locales et des MRC, des ententes de développement pour protéger, mettre en valeur et faire connaître le patrimoine sous toutes ses formes.

5. La FQM recommande à la Commission de la culture que le ministère de la Culture et des Communications mette en place un programme de soutien particulier consacré au patrimoine dans le cadre des ententes de développement pour faciliter la gestion du patrimoine local.

6. La FQM recommande une révision des programmes existants en matière de patrimoine, notamment de patrimoine religieux, afin de corriger les disparités et une recherche de nouvelles sources de financement en complément des programmes existants.

7. La FQM recommande d'examiner, à la lumière des expériences étrangères, des mesures fiscales qui faciliteraient l'intervention et la mise en valeur du patrimoine immobilier.

8. La FQM recommande de maintenir le programme *Villes et villages d'art et de patrimoine* au-delà des six ans prévus au programme dans une perspective de mise en valeur du patrimoine dont le patrimoine religieux.