

Les Cahiers de droit



La législation en matière de biens culturels en droit français et en droit québécois

Ann Chouinard

Volume 16, Number 2, 1975

L'habitation et son milieu

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042032ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042032ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Chouinard, A. (1975). La législation en matière de biens culturels en droit français et en droit québécois. *Les Cahiers de droit*, 16(2), 431–458.
<https://doi.org/10.7202/042032ar>

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1975

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

La législation en matière de biens culturels en droit français et en droit québécois

Ann CHOUINARD *

	Page
INTRODUCTION	432
I - Historique de la législation au Québec	432
II - Délimitation du sujet	434
CHAPITRE PREMIER: LA RÉGLEMENTATION DES BIENS CULTURELS	435
Section 1 - Les pouvoirs de la Commission des biens culturels	435
Section 2 - Les pouvoirs du ministre responsable	437
Section 3 - Pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil	438
Conclusion	441
CHAPITRE DEUXIÈME: LE STATUT JURIDIQUE DU BIEN CULTUREL	442
Section 1 - Le classement du bien culturel	442
A - Définition du bien culturel susceptible d'être classé	443
B - La procédure de classement	444
C - Les effets du classement	446
Section 2 - La reconnaissance d'un bien culturel	450
A - Définition du bien culturel susceptible d'être reconnu	450
B - La procédure de reconnaissance	451
C - Les effets de reconnaissance	451
Section 3 - Les sanctions de la protection du bien culturel	452
A - Les sanctions pénales	453
B - Les sanctions civiles	453
a) Remise en état des lieux	453
b) Nullité des ventes illicites	454
CONCLUSION	454
LÉGISLATION	457
JURISPRUDENCE	457
BIBLIOGRAPHIE	458

* Professeur, Faculté de droit, Université Laval.

N.D.L.R. — L'auteur nous a remis son manuscrit avant le dépôt du projet de loi 91, Assemblée nationale du Québec, 2^e session, 30^e législature, *Loi modifiant de nouveau la Loi des cités et villes et le Code municipal*, sanctionné le 24 décembre 1974, qui autorise une municipalité à adopter un règlement interdisant, pour au plus douze mois, la démolition d'un immeuble pouvant constituer un bien culturel ou situé dans un territoire identifié comme pouvant constituer un arrondissement historique.

« Les monuments, les tableaux, les statues, les livres, les traditions, les légendes, sont les accumulateurs qui emmagasinent ce que l'âme des peuples a conçu de plus beau, de meilleur, de plus profond au cours des temps et de ces énergies concentrées jaillit l'étincelle qui donne un élan nouveau aux aspirations de la nation. Ce sont bien les ancêtres qui ont produit les floraisons artistiques et les ont incorporées dans les œuvres de leur imagination, mais celles-ci, à leur tour, exercent un effet réflexe sur la civilisation de leur postérité. »

TAINE, *Philosophie de l'art*.

INTRODUCTION

I - HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION AU QUÉBEC

La première loi concernant les monuments historiques a été sanctionnée par le gouvernement provincial le 21 mars 1922. Elle portait le titre : *Loi relative à la conservation des monuments historiques et des objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique*¹. On retrouve ce texte de loi intact à la fois dans les *Statuts Refondus* de 1925² et dans ceux de 1941³. Cette première loi prévoyait déjà la procédure de classement des biens meubles ou immeubles. En effet, une Commission formée de cinq membres et sous la responsabilité du secrétaire de la province « procède au classement des monuments et des objets d'art dont la conservation présente un intérêt national au point de vue de l'histoire ou de l'art »⁴.

Cette première loi sur les monuments historiques a été abrogée et remplacée par le chapitre 24 des lois du Québec de 1952 portant le titre : *Loi relative aux monuments, sites et objets historiques ou artistiques*. Cette nouvelle loi touche un plus grand nombre d'objets. En effet, il est maintenant question à la fois de monuments, de constructions, de sites et d'objets historiques. On ajoute donc dans cette loi la notion de « site historique ». Cependant, on n'en donne aucune définition. De plus, à l'article 5 de la présente loi, il est question pour la première fois de l'aire de protection d'un monument historique. On dit en effet dans cet article qu'on peut compter parmi les immeubles susceptibles d'être classés « les immeubles dont la possession est nécessaire pour isoler, dégager ou autrement mettre en valeur un monument ou un site classé ».

Cette loi de 1952 a de nouveau été abrogée et remplacée par la *Loi des monuments historiques* sanctionnée le 10 juillet 1963⁵. Dans cette loi, on donne la définition d'arrondissement historique. Un arrondissement ou un

1. S.Q. 1922, c. 30.

2. S.R.Q. 1925, c. 144.

3. S.R.Q. 1941, c. 70.

4. S.Q. 1922, c. 30, art. 2.

5. S.Q. 1963, c. 22 ; S.R.Q. 1964, c. 62.

site historique peut être une « municipalité ou une partie de municipalité où se présente une concentration d'immeubles présentant un intérêt historique ou artistique ». En plus de définir arrondissement historique, on détermine qu'il ne peut être fait aucune construction, réparation, transformation ou démolition d'immeuble sur un site historique sans avoir au préalable obtenu un permis délivré par la Commission. De plus, la responsabilité de cette loi sur les monuments historiques ne relève plus du secrétaire de la province mais du Ministre des Affaires culturelles. Entre-temps, et toujours en fonction des monuments historiques, deux autres lois ont été sanctionnées : l'une en 1935 et l'autre en 1967. La loi de 1935 s'intitulait : *Loi concernant l'Île d'Orléans*⁶. La loi de 1967 avait pour titre *Loi concernant la Place Royale à Québec*⁷. La *Loi concernant l'Île d'Orléans* avait surtout pour but de sauvegarder l'île et de lui donner un cachet touristique. En effet, dans cette loi, on prévoyait une certaine dépense pour élargir et redresser la route de ceinture et pour faire des parcs et des terrains de camping. De plus, on y interdisait l'affichage et on exigeait de ceux qui voulaient exploiter un commerce de restaurant, d'hôtellerie, de maison de chambres, de poste d'essence, qu'ils obtiennent l'autorisation du Conseil du Tourisme. La *Loi concernant la Place Royale à Québec* avait surtout pour but la création d'un comité consultatif ayant pour tâche de conseiller le Ministre des Affaires culturelles dans l'exercice de ses fonctions relativement à la Place Royale. On retrouve les fonctions du Ministre aux articles 18 et 19 de la *Loi des monuments historiques*⁸. Ces fonctions sont entre autres d'acquérir des biens classés, de les restaurer, transformer, démolir ou transporter dans un autre lieu. De plus, le Ministre doit administrer et entretenir les biens qu'il a acquis ou reconstitués. Dans l'exercice de ses pouvoirs, le Ministre, selon l'article 5 de la loi, doit prendre avis du Comité consultatif.

Le dernier texte de loi concernant les monuments historiques est la *Loi sur les biens culturels*, sanctionnée le 8 juillet 1972⁹. Cette loi remplace la *Loi des monuments historiques*¹⁰, la *Loi concernant la Place Royale à Québec*¹¹, et la *Loi concernant l'Île d'Orléans*¹². La *Loi sur les biens culturels* vise quatre objectifs : tout d'abord, la protection du patrimoine immobilier (classement d'office, obtention de permis, sites historiques, etc...). Cette protection était assurée d'une façon inadéquate par la *Loi des monuments historiques*. Le second objectif vise la protection du patrimoine naturel. La *Loi concernant l'Île d'Orléans* avait tenté une amorce de solution de ce point de vue. Celle-ci restait extrêmement insuffisante ; et la loi actuelle permet de protéger non seulement les paysages qui ont une certaine signification pour

6. S.Q. 1935, c. 8.

7. S.Q. 1966-67, c. 25.

8. S.R.Q. 1964, c. 62.

9. L.Q. 1972, c. 19.

10. S.Q. 1963, c. 22.

11. S.Q. 1966-67, c. 25.

12. S.Q. 1935, c. 8.

notre histoire, mais également les sites qui ont une valeur esthétique. Le troisième objectif est la protection du patrimoine mobilier. C'est là un chapitre nouveau et qui crée, nous le verrons plus loin, du droit nouveau. Le quatrième et dernier objectif concerne la création d'une partie de la loi dans le domaine de l'archéologie. En effet, le Québec est parsemé de vestiges archéologiques significatifs pour l'histoire.

II - DÉLIMITATION DU SUJET

Comme nous l'avons vu précédemment dans l'historique de la législation, la nouvelle *Loi sur les biens culturels*, sanctionnée le 8 juillet 1972, étend la juridiction du Ministère des Affaires culturelles dans ce domaine, aux sites et aux biens archéologiques de même qu'aux arrondissements naturels. Dans le présent travail, il ne sera question que des monuments historiques au sens restreint du terme, c'est-à-dire tout meuble ou immeuble qui présente un intérêt historique par son utilisation ou son architecture. De plus, à l'occasion, nous traiterons de sites et d'arrondissements historiques, un site historique étant « un lieu où se sont déroulés des événements ayant marqué l'histoire du Québec ou une aire renfermant des biens ou des monuments historiques »¹³, et un arrondissement historique étant « un territoire, une municipalité ou une partie d'une municipalité désignée comme tel par le lieutenant-gouverneur en conseil, en raison de la concentration de monuments ou de sites historiques qu'on y trouve »¹⁴.

J'ai choisi de traiter des biens culturels sous deux aspects : il sera d'abord question de la réglementation des biens culturels envisagée sous l'angle des pouvoirs attribués à la fois à la Commission des biens culturels, au ministre responsable et, finalement, au lieutenant-gouverneur en conseil.

Dans un deuxième temps, je traiterai du statut juridique du bien culturel. Dans ce chapitre, il sera question du classement du bien culturel, de la reconnaissance du bien culturel et des sanctions prévues par la loi pour la protection du bien culturel. Enfin, il faudrait mentionner dès à présent que la *Loi québécoise sur les biens culturels* sera étudiée en fonction du droit français dans le même domaine. Pourquoi avoir choisi de comparer le droit québécois en matière de biens culturels avec le droit français? Tout simplement parce que le droit français jouit dans ce domaine d'une certaine tradition, puisque le premier décret traitant des monuments historiques a été sanctionné en France, en 1830.

13. L.Q. 1972, c. 19, art. 1.

14. L.Q. 1972, c. 19, art. 1.

Chapitre premier

LA RÉGLEMENTATION DES BIENS CULTURELS

Section 1 - Les pouvoirs de la Commission des biens culturels

En vertu de l'article 2 de la *loi sur les biens culturels*, une Commission appelée « Commission des biens culturels » a été formée. En effet, douze membres ont été nommés pour une période n'excédant pas trois ans. Parmi ces membres, on retrouve entre autres des avocats, des anthropologues, des ethnologues, des architectes, des géographes, de même qu'un directeur de musée.

Un des aspects les plus importants de cette Commission, c'est son *caractère consultatif*, caractère consacré à l'article 2 de la loi. Au sujet de ce caractère consultatif, lors de la discussion en Commission Parlementaire de ce projet de loi, Marcel Masse, député, s'exprimait ainsi :

« Pour ma part, la Commission devrait être consultative. La décision appartient au pouvoir politique, c'est lui qui doit prendre la responsabilité. Il peut y avoir, à un moment donné, des arbitrages à faire entre deux données, la donnée historique et une autre donnée et c'est le Ministre qui doit prendre la responsabilité, c'est lui qui répondra en Chambre de ses actes et qui répondra devant la population de ses actes [...] »

Mais le principe c'est, quant à moi, que la Commission doit être consultative et le pouvoir de décision entre les mains de l'homme politique, c'est-à-dire de l'élu. »¹⁵

À l'instar de cet aspect consultatif de la Commission, certains députés de l'opposition avaient proposé que cette Commission, tout comme le Conseil supérieur de l'éducation, ait la possibilité de rendre publiques ses avis et ceci, au moment où ces mêmes avis étaient déposés sur le bureau du ministre. Il s'agissait donc de permettre à la Commission de rendre public l'avis et ceci, au même temps que cet avis est déposé sur le bureau du ministre, et non pas cinq semaines plus tard ou dans le rapport final prescrit par la loi. Ce qui aurait fait que la responsabilité politique du ministre de prendre une décision et de trancher une question soit jugée immédiatement par le public. Sous prétexte que cette publicité des décisions était prévue par le dépôt du rapport annuel, cet amendement a été rejeté. Ce qui, après expérience du fonctionnement de la Commission pendant plus d'un an, semble un peu malheureux.

Deux exemples précis me viennent à l'esprit. Tout d'abord, l'histoire de la Maison Van Horne, située au 1139 ouest, rue Sherbrooke, à Montréal. À sa douzième réunion des 3, 4 et 5 mai 1973, la Commission recommande que « le Ministre des Affaires culturelles avise par télégramme le propriétaire de la maison Van Horne de son intention de classer ladite maison, conformé-

15. Commission permanente de l'éducation, des affaires culturelles et communications, mercredi le 5 juillet 1972, p. B-4594.

ment à l'article 25 de la loi sur les biens culturels »¹⁶. Que s'est-il passé par la suite ? Est-ce que cette maison a été classée ? Il semble que non, puisque de toute façon, cette maison a été démolie pour faire place à une construction plus moderne.

Un autre exemple de l'utilité que pourrait avoir la publication immédiate des recommandations de la Commission est la controverse entreprise au sujet de l'élargissement possible de la route de ceinture de l'Île d'Orléans à la hauteur de Ste-Pétronille. En effet, le Ministère de la Voirie annonçait, il y a quelque temps, l'abattage d'un certain nombre d'arbres à Ste-Pétronille de l'Île d'Orléans. On sait de plus que le Ministère de la Voirie doit demander l'autorisation au Ministère des Affaires culturelles avant de procéder à un tel élargissement puisque l'Île d'Orléans, dans son ensemble, est un arrondissement historique. Quelle sera la recommandation que la Commission fera au Ministre ? Il serait sûrement bon de connaître immédiatement cette recommandation.

Selon l'article 5 de la loi, « la Commission doit donner son avis au Ministre sur toute question que celui-ci lui réfère. Elle peut aussi faire au Ministre des recommandations sur toute question relative à la conservation des biens culturels ». Durant la période s'étendant du 4 novembre 1972 au 29 décembre 1973, la Commission a fait des recommandations au Ministre au sujet de la reconnaissance et du classement d'un certain nombre de bâtiments anciens, de même qu'elle s'est penchée sur des problèmes de sites et d'arrondissements historiques. De plus, elle a étudié, dans le but de présenter des mémoires au Ministre, divers points, entre autres : la question des archives, documents historiques et audio-visuels ; le problème de la collaboration interministérielle ; un projet d'information et de prise de conscience du public, etc.

L'homonyme de la Commission des biens culturels en France est la Commission supérieure des monuments historiques. Cette commission a été créée en 1837 ; elle a été organisée par un décret du 24 avril 1945, complétée et modifiée par les décrets du 12 mai 1947, 25 janvier 1949, 4 avril 1950, 30 novembre 1950. Cette commission est composée de cinq sections :

1. Section des monuments historiques proprement dits ;
2. Section des monuments pré-historiques ;
3. Section des antiquités et objets d'art ;
4. Section des fouilles et antiquités classiques ;
5. Section des collections scientifiques.

La première section (monuments historiques proprement dits) comporte une délégation permanente composée de membres de droit et de membres élus. Elle examine, à titre préparatoire, les affaires de la compétence de la section. Il est à noter, de plus, que les sections peuvent statuer sans condition de *quorum*, alors qu'au Québec, le *quorum* de la Commission des biens culturels est de cinq membres.

16. COMMISSION DES BIENS CULTURELS DU QUÉBEC, premier *Rapport annuel* déposé en Chambre le 29 décembre 1973.

Section 2 – Les pouvoirs du ministre responsable

Alors qu'en France le ministre responsable de l'application de la *Loi sur les monuments historiques* est le ministre de l'éducation nationale, au Québec, le ministre responsable de l'application de la *Loi sur les biens culturels* est le Ministre des Affaires culturelles.

Outre les pouvoirs accordés au ministre quant au classement et à la reconnaissance des biens culturels, pouvoirs que nous verrons plus en détail dans les chapitres suivants, le ministre dispose de certains pouvoirs spécifiques quant à l'acquisition et à l'administration de certains biens. Le ministre peut, entre autres choses, acquérir soit de gré à gré, soit par expropriation, tout bien classé ou reconnu, ou tout autre bien nécessaire pour isoler ou mettre en valeur un bien culturel quelconque. Si le ministre peut acquérir de tels biens, il pourra, suivant la loi, les administrer, i.e. les donner à bail, les hypothéquer, les restaurer, les transformer, les démolir, les transporter ou les reconstituer dans un autre lieu ¹⁷.

Le ministre peut, en outre, accorder des subventions pour restaurer un bien classé ou simplement un bien situé dans un arrondissement historique. Ce pouvoir qu'a le Ministre des Affaires culturelles d'accorder des subventions est extrêmement important et diffère quelque peu des pouvoirs accordés au Ministre de l'éducation nationale en France. En effet, alors qu'au Québec le ministre pourrait à la limite accorder des subventions pour tout bien culturel, qu'il soit classé ou pas, qu'il soit reconnu ou pas, du moment qu'il est situé dans un site ou un arrondissement historique, en France, le ministre ne peut accorder de subvention que pour un immeuble par nature classé ou inscrit, et pour un immeuble par destination ou un meuble par nature classé seulement.

De plus, en France, il est établi d'une façon spécifique que pour un immeuble par nature, la subvention ne peut dépasser 40% de la dépense effective. Par contre, pour le financement des travaux de restauration des meubles par nature et des immeubles par destination faisant l'objet d'un classement, l'État peut accepter de prendre à sa charge une partie quelconque du montant de la restauration. Exceptionnellement, si le particulier ou la collectivité publique propriétaire est dans l'impossibilité démontrée de pourvoir même à une fraction des dépenses, l'État les supportera en entier. Dans les faits, au Québec, pour la période allant du 4 novembre 1972 au 29 décembre 1973, la Commission des biens culturels a recommandé au Ministre des Affaires culturelles d'accorder 26 subventions pour un montant total de \$186,000, équivalant à 40% de la somme des coûts réels. Ces subventions ont toutes servi à la restauration du patrimoine immobilier. De plus, presque toutes ces subventions ont été consenties à des propriétaires d'immeubles situés dans des arrondissements historiques. Les autres s'appliquent à la restauration ou à l'entretien majeur de bâtiments classés hors de

17. L.Q. 1972, c. 19, art. 51b.

ces secteurs protégés. À titre d'exemple, la Commission des biens culturels, lors de sa première réunion tenue le 4 novembre 1972, faisait la recommandation suivante :

« La Commission recommande qu'une contribution de \$3,342.55, représentant 40% du coût des travaux urgents exécutés à la toiture du Manoir Mauvide-Genest, situé au 783 avenue Royale, à St-Jean Île d'Orléans, alors que ce dernier était en voie de classement, soit versée à la propriétaire de ce monument légalement classé depuis le 18 janvier 1972. Les travaux ont été faits à la satisfaction du Service des monuments, sites et arrondissements. »¹⁸

Selon l'article 52 de la *Loi sur les biens culturels*, le « Ministre dresse un inventaire des biens culturels susceptibles d'être reconnus ou classés ». Or, selon l'aveu même de la Commission des biens culturels¹⁹, l'inventaire a été interrompu il y a cinq ans par suite du décès du principal responsable de cet inventaire. De plus, cet inventaire était loin d'être complet et portait surtout sur le patrimoine immobilier. Le travail est donc entièrement à refaire dans ce domaine précis.

Section 3 - Pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil

Selon l'article 53 de la *Loi sur les biens culturels*, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du Ministre des Affaires culturelles qui prend l'avis de la Commission des biens culturels, faire des règlements entre autres pour :

- a) déterminer la forme du registre prévue à l'article 11 de même que les frais exigibles pour la délivrance des extraits certifiés ;
- b) prescrire les formules à utiliser dans l'application de la présente loi ;
- c) déterminer les conditions auxquelles les permis de recherche archéologique sont émis ;
- d) réglementer l'affichage dans les arrondissements historiques et dans les arrondissements naturels ;
- e) réglementer l'occupation du sol, la construction, la réparation, la transformation et la démolition des immeubles dans un arrondissement historique et un arrondissement naturel et déterminer les conditions de conservation et de restauration des immeubles reconnus ou classés ;
- f) établir, pour chaque arrondissement historique ou naturel, un plan de sauvegarde et de mise en valeur ;
- g) déterminer les conditions et la mesure selon lesquelles un bien culturel immobilier classé peut être exempt de taxe foncière en vertu de l'article 33.

Les pouvoirs de réglementation qui nous intéressent plus particulièrement ici sont ceux traitant à la fois des arrondissements historiques ou naturels et ceux traitant de la restauration des biens classés. En effet, à deux endroits dans la loi, on revient sur ce sujet : aux articles 31 et 48.

18. *Op. cit.*, p. 30.

19. *Op. cit.*, p. 25.

À l'article 31, il est mentionné :

« Nonobstant toute autorisation conférée par une loi de la Législature, aucun bien classé ne peut être détruit, altéré, détérioré, restauré, réparé, modifié, ni, dans le cas d'un immeuble, être utilisé comme adossement d'une construction sans l'autorisation du Ministre qui prend l'avis de la Commission. Il en est de même de tout bien situé en tout ou en partie dans l'aire de protection de l'immeuble classé. »

Tandis que l'article 48, qui est plus spécifique, stipule :

« Nonobstant toute loi générale ou spéciale, nulle construction, réparation, transformation ou démolition d'immeuble ne peut être faite dans un arrondissement historique ou naturel, sans l'autorisation du Ministre qui prend avis de la Commission.

Cette autorisation est donnée suivant les conditions déterminées par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil. »

Or, depuis la sanction de la *Loi sur les biens culturels*, le 8 juillet 1972, un seul règlement a été promulgué et c'est le règlement 73-64 du 12 février 1973, *Règlement concernant les arrondissements historiques et les arrondissements naturels*.

Ce règlement détermine que toute personne qui s'apprête à construire, transformer, réparer ou démolir de quelque façon un immeuble situé dans un arrondissement historique ou naturel, doit d'abord obtenir une autorisation du ministre. Outre ce champ d'application, ce règlement est plutôt technique en ce sens qu'il détermine les procédures à suivre pour obtenir une telle autorisation du ministre : par exemple, quels documents doit présenter celui qui demande l'autorisation de démolir, réparer, construire, etc. ?

Cependant, l'article 11 du règlement mentionne :

« *Critère d'appréciation* : Sous réserve des dispositions particulières d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur établi en vertu du paragraphe f de l'article 53 de la loi, l'occupation du sol, la construction, la réparation, la transformation et la démolition des immeubles dans un arrondissement doivent être conformes aux principes suivants :

les travaux visés aux articles 4, 5, 6, 7 et 8 du règlement ne doivent pas, de par leur situation, leur implantation, leur importance, leur volume, leur hauteur, leur destination, l'aménagement des abords, l'aménagement et l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, être de nature à porter atteinte au caractère, à l'ambiance, à l'intérêt de l'arrondissement, à l'intégrité du cadre historique ou naturel, à la conservation des vues et perspectives, à l'harmonie avec les lieux avoisinants.

De plus, les travaux sur un immeuble à caractère historique doivent être réalisés en respectant l'authenticité historique. »

Cet article 11 du règlement 73-64 est-il suffisant pour permettre au ministre d'exercer son pouvoir d'accorder ou de refuser des autorisations ? René Dussault, dans son *Traité de droit administratif canadien et québécois*, écrit :

« Selon un principe fondamental d'interprétation législative, les lois qui touchent les droits et libertés des administrés s'interprètent de façon restrictive. Aussi le

parlement qui désire restreindre ces droits et libertés doit-il le faire par une disposition claire, à plus forte raison lorsqu'il entend déléguer cette tâche délicate qui lui appartient en propre à une autorité réglementaire. »¹⁹

Pierre-André Côté, dans un récent article sur « Le règlement municipal indéterminé »²⁰, affirme, pour sa part :

« Nous qualifions d'indéterminé le règlement municipal dont la lecture n'informe pas de façon suffisamment claire et immédiate le citoyen quant aux droits ou obligations que le règlement veut lui conférer ou lui imposer. Le règlement indéterminé emprunte, dans la jurisprudence, deux formes bien distinctes. Tantôt, il s'agit d'un règlement où le conseil municipal se réserve à lui-même le pouvoir discrétionnaire de décider des droits ou obligations des administrés ou encore, où le conseil attribue à un tiers un tel pouvoir. Tantôt, il s'agit de règlements rédigés de façon telle que le citoyen auquel il s'adresse n'est pas en mesure de déterminer de façon précise la nature des droits ou obligations qui découlent pour lui de ce règlement. »

Un peu plus loin, l'auteur affirme que ces règles, qui s'adressent dans son article aux règlements municipaux, doivent sûrement s'imposer à toute autorité publique exerçant des pouvoirs réglementaires.

Est-ce que dans le règlement précité, le citoyen sait d'une façon précise ce qu'on attend de lui par rapport aux arrondissements historiques ou naturels? À mon sens, non, et pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, selon l'article 53f de la *Loi sur les biens culturels*, « établir, pour chaque arrondissement historique ou naturel un plan de sauvegarde et de mise en valeur ». De plus, le seul fait que l'article 11 du règlement 73-64 commence par les mots « sous réserve des dispositions particulières d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur [...] » me laisse croire que ce même article 11 n'est pas suffisant pour permettre au ministre d'exercer son pouvoir d'accorder ou de refuser des autorisations.

Enfin, est-ce que cet article 11 du règlement 73-64 donne des informations utiles à une personne qui veut construire, démolir, réparer une maison située dans un arrondissement historique : suivant tel ou tel arrondissement historique, quels matériaux pourra-t-elle utiliser, quel style de maison pourra-t-elle construire, sur quelle surface, à quel endroit, etc. ?

Pierre-André Côté affirme, dans son article :

« Un règlement n'est pas un règlement s'il ne contient en lui-même les conditions objectives dont dépend le sort des citoyens. » [...]

« Fondamentalement, le règlement attributif de discrétion est nul parce qu'il n'est pas véritablement un règlement. C'est un règlement qui ne réglemente pas, c'est-à-dire qui n'établit pas de façon certaine et stable les règles générales de conduite. »²¹

19a. René DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, tome 1, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1974.

20. P.-A. CÔTÉ, « Le règlement municipal indéterminé », [1973] *R. du B.* 474.

21. *Op. cit.*, p. 49.

Concernant l'imprécision d'un règlement, le juge Laskin, dans l'affaire *Brant Dairy Co. v. Milk Commission of Ontario*²², affirme :

« Le fait que les pouvoirs conférés doivent être exercés sur la base que l'Office juge appropriée ne l'autorise pas à ne pas préciser ses normes dans le règlement. Cette clause de la loi habilitante qui se distingue par l'expression « juge approprié » donne une grande latitude à l'Office (en sa qualité de sous-délégué) dans l'établissement et la fixation de quota, mais, selon mon interprétation de la loi, elle ne lui permet pas d'échapper à son obligation d'incorporer sa ligne de conduite dans un règlement. »

Il est certain que la Commission des biens culturels, pour faire une recommandation au ministre concernant la réparation, la construction, la démolition d'un immeuble situé dans un arrondissement historique ou naturel, a dû élaborer un certain nombre de critères plus précis que ceux décrits à l'article 11 du règlement 73-64. Ces critères formeront sans doute les plans de sauvegarde de l'article 53f de la *Loi sur les biens culturels*.

Pour ce qui est de la réglementation en France, quelques exemples suffiront à démontrer que les règlements y sont beaucoup plus précis dans ce domaine.

1. Dans le cadre d'une zone de protection autour de la cathédrale de Rouen, voici quelques prescriptions des constructions imposées au voisinage de cette cathédrale :
[...] 2° les façades sur vue ou visibles de la voie publique par perspective devront être construites ou reconstruites dans la tradition du style normand pour les constructions civiles urbaines, c'est-à-dire dans le caractère des maisons rouennaises ou normandes bâties du XIV^e au XVIII^e en pans de biais ou en pierre ; 3° des façades de style moderne pourront cependant être élevées dans une proportion et aux emplacements déterminés par l'administration des Beaux-Arts ; elles devront s'harmoniser, comme proportions et matériaux, avec les constructions anciennes ou de style ancien. »²³
2. En ce qui concerne les archives privées, l'article 7 du décret du 13 janvier 1940 dispose que les documents classés ne peuvent être soumis à aucune opération susceptible de les modifier ou de les altérer. Ils ne peuvent notamment être collés, doublés, restaurés ou exposés à l'action des réactifs chimiques ou de radiation, sans l'autorisation du Ministre de l'Éducation nationale.

Conclusion

Dans ce chapitre premier, nous avons vu brièvement à qui appartenaient les divers paliers de pouvoirs en vertu de la *Loi sur les biens culturels*. Cette

22. *Brant Dairy Company Limited et Walkerton Dairies* (demandereses) appelantes v. *The Milk Commission of Ontario et The Ontario Milk Marketing Board* (défendeurs) intimés, [1973] R.C.S. 131.

23. Voir : « La création d'une zone de protection autour de la cathédrale de Rouen », par M. P. VERDIER, Inspecteur général des monuments historiques, dans *Les monuments historiques de la France*, fasc. 1 de 1931, p. 12, cité dans *Le régime des monuments historiques en France*, Robert BRICHET, Paris, Librairies techniques, 1952, p. 102.

façon de répartir sur trois têtes les pouvoirs et de n'accorder à la Commission des biens culturels qu'un pouvoir de recommandation, ne semble pas, du moins aux yeux de cette même Commission, avoir porté les fruits désirés pendant les deux années où la *Loi sur les biens culturels* a été en vigueur. En effet, dans son deuxième rapport annuel déposé à l'Assemblée nationale le 30 octobre dernier, la Commission reproche au ministère québécois son inaction devant plusieurs recommandations pressantes et son refus d'approuver certains règlements nécessaires.

En effet, aux pages 36 et 37, la Commission s'exprime ainsi :

« Attendu que la Commission a aussi pour mandat de se prononcer sur tout ce qui touche à la politique de conservation et de mise en valeur des biens culturels et des arrondissements naturels, elle croit de son devoir de signaler à l'attention publique sa vive appréhension à ce sujet. Elle croit ne pas se tromper en pensant que le jour où le gouvernement canadien, à l'instar de Parcs-Canada, sera disposé à adopter une législation de son cru similaire à la loi sur les biens culturels, il aura depuis longtemps embauché les meilleurs effectifs requis pour sa mise en application immédiate. Le Québec se verra alors pris de court pour trouver ceux qui sont encore disponibles et qualifiés pour donner rapidement suite aux exigences de sa propre loi sanctionnée depuis deux ans. »²³

Chapitre deuxième

LE STATUT JURIDIQUE DU BIEN CULTUREL

Dans ce deuxième chapitre, l'expression « bien culturel » est prise dans le sens que lui a donné l'UNESCO il y a quelques années :

« Les biens meubles ou immeubles qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples, tels que les monuments d'architecture, d'art ou d'histoire, religieux ou laïcs, les œuvres d'art, les manuscrits, livres et autres objets d'intérêt artistique, historique ou archéologique, ainsi que les collections scientifiques et les collections importantes de livres, d'archives ou de reproductions des biens définis ci-dessus. »²⁴

Par rapport à la *Loi sur les biens culturels*, cette définition regroupe les définitions d'œuvre d'art, de bien historique, de monument historique et de bien archéologique²⁴.

Section 1 – Le classement du bien culturel

Trois éléments sont importants par rapport au classement d'un bien culturel : la définition des immeubles susceptibles d'être classés, la procédure de classement et les effets du classement.

23a. COMMISSION DES BIENS CULTURELS DU QUÉBEC, deuxième *Rapport annuel*, 1^{er} juillet 1973 – 31 mars 1974.

24. Cette définition de l'UNESCO a été donnée par le Ministre des Affaires culturelles lors des débats sur la *Loi des biens culturels* à la Commission parlementaire, le 5 juillet 1972.

24a. Voir : L.Q. 1972, c. 19, art. 1b, 1c, 1d, 1f.

A – Définition du bien culturel susceptible d'être classé

L'article 24 de la *Loi sur les biens culturels* pose le principe du classement :

« Le ministre peut, sur avis de la Commission, classer tout bien culturel dont la conservation présente un intérêt public. »

C'est peu pour nous donner la définition du bien culturel susceptible d'être classé. De plus, lors des débats à la Commission parlementaire, rien n'a transpiré quant à l'intention du législateur. De fait, le point sur lequel il faut s'arrêter c'est la définition d'*intérêt public*. Que veut dire l'expression « intérêt public » ? Dans le premier rapport annuel de la Commission des biens culturels, on ne trouve pas de définition de cette expression ; par contre, on en trouve certaines applications. Par exemples :

- a) Au sujet de la maison Cataraqui de Sillery, la Commission « estime que se trouvant déjà dans un arrondissement historique, le domaine Cataraqui se trouve automatiquement protégé et ne nécessite pas le classement »²⁵.
- b) Au sujet de l'église Sainte-Catherine d'Alexandrie, la Commission recommande « que soit abandonnée toute velléité de classement concernant les œuvres d'art sacrées et religieuses, les éléments de sculpture ornementale de la nef et du chœur de l'église Sainte-Catherine d'Alexandrie, faute de satisfaire aux normes esthétiques de classement »²⁶.
- c) Au sujet de la maison Fortin, la Commission « endosse l'attitude du Service des monuments, sites et arrondissements à l'effet de refuser toute reconnaissance ou classement à cette maison »²⁷.

Ceci pour l'application négative de l'article 24 de la *Loi sur les biens culturels*. D'une même façon, lorsqu'on étudie les recommandations positives, c'est-à-dire les recommandations de classement de la Commission, on n'est pas plus avancé :

- a) Au sujet de la maison Girouard de Saint-Benoît des Deux-Montagnes, la Commission recommande « que soit classée la maison Girouard de Saint-Benoît des Deux-Montagnes, sous son nom actuel de Georges-Joseph Girouard »²⁸.
- b) Au sujet de la maison Mondat, au 5695 Chemin Lapinière de Ville de Brossard, la Commission recommande « que cette maison soit classée »²⁹.

Dans la législation française, pour les fins de classement, on fait une distinction entre les immeubles par nature d'une part et les immeubles par destination d'autre part. Pour procéder au classement d'un immeuble par

25. *Op. cit.*, p. 35.

26. *Op. cit.*, p. 40.

27. *Op. cit.*, p. 45.

28. *Op. cit.*, p. 44.

29. *Op. cit.*, p. 45.

nature, il faut et il suffit que l'immeuble présente, en totalité ou en partie, du point de vue de l'histoire ou de l'art, un « intérêt public »³⁰. À cet effet, l'auteur français, Robert Brichet affirme :

« Il suffit que l'intérêt de l'immeuble soit réel, sans qu'il soit pour autant national. Un monument d'intérêt simplement régional peut avoir une grande importance au regard de l'histoire ou de l'art »³¹.

Quant à l'intérêt public, il y a donc deux aspects : au point de vue de l'art et au point de vue de l'histoire. Pour classer un immeuble présentant un intérêt au point de vue de l'art, on exige une certaine ancienneté. C'est ainsi qu'en France, on a décidé de surseoir au classement des immeubles de l'architecture 1900 appelés communément « *modern style* ». Au contraire, pour classer un immeuble présentant un intérêt historique, aucune ancienneté n'est requise. C'est pour cette raison qu'on a classé la maison Clémenceau, la maison Renan, celle de Foch et des souvenirs de guerre comme la chambre à gaz du camp de Struthof et le camp lui-même.

Quant aux meubles et aux immeubles par destination, en France, pour être classés, ces biens doivent soit présenter, comme pour les immeubles par nature, un intérêt public du point de vue de l'histoire ou de l'art, soit présenter un intérêt public du point de vue scientifique. En effet, depuis la loi du 10 mai 1946, tous ces objets peuvent être protégés par le classement. Cette possibilité rencontre le vœu de certains auteurs, qui estiment qu'« il peut paraître illogique de protéger quelques bibelots historiques ou quelques curiosités d'art alors qu'on se désintéresse complètement du sort de certains produits, de certains appareils ou de certaines machines qui rendent, dans le domaine scientifique, d'énormes services à l'humanité »³².

B - La procédure de classement

Dans la *Loi sur les biens culturels*, c'est à l'article 25 qu'on retrouve la procédure de classement d'un bien culturel. En effet, à travers cet article, on remarque que le ministre, avant de demander l'avis de la Commission, doit envoyer au propriétaire du bien culturel susceptible de classement, un avis lui signifiant son intention de classer le bien culturel. Cet avis est envoyé au propriétaire afin qu'il puisse, s'il le désire, faire des représentations auprès de la Commission lorsque cette dernière délibérera au sujet du classement. Le propriétaire du bien culturel aura un délai de trente jours de la signification de l'avis pour faire des représentations auprès de la Commission.

Cette procédure décrite à l'article 25 est la procédure normale prévue par la loi. Cependant, en lisant le premier rapport annuel de la Commission des biens culturels, on voit qu'il y a en réalité trois façons de procéder au classement :

30. L. 1913, art. 1.

31. *Op. cit.*, p. 34.

32. M. EYOUT, « La protection des objets mobiliers d'art et d'histoire », [1922] *R.D.P.* 460.

1. La Commission prend elle-même l'initiative de recommander au Ministre le classement d'un bien culturel. Ce fut le cas de la maison Van Horne de Montréal.
2. La demande de classement est adressée au Ministre par la personne privée ou la personne publique à qui appartient le bien culturel. Ce fut le cas entre autres de la Maison Fortin à Saint-Grégoire de Nicolet.
3. Enfin, le Ministre demande l'avis de la Commission sur son intention de classer un bien culturel, par exemple la Chapelle Baugeau de l'église Saint-Jacques à Montréal.

Enfin, quelles que soient les représentations que peut faire le propriétaire au sujet du classement de son bien culturel, le Ministre a pleine autorité, selon la loi, pour classer le bien après avoir pris l'avis de la Commission à ce sujet.

En France, à défaut de consentement du propriétaire, le classement peut être décrété d'office par décret du Conseil d'État. De plus, en vertu de l'article 5 de la loi de 1913, le propriétaire d'un immeuble par nature qui refuse le classement de son immeuble aura droit à une indemnité pour ce classement d'office. Au sujet de cette indemnité, Robert Brichet affirmait en 1952 :

« C'est pourquoi, en contrepartie de la servitude instituée contre le gré du propriétaire, une indemnité « peut » être octroyée. Mais il n'y a paiement d'une indemnité que dans la mesure où le classement cause un préjudice au propriétaire ; or, dans de nombreuses hypothèses, le classement loin d'être préjudiciable, sera profitable au propriétaire. Pratiquement les demandes d'indemnité sont rares. Depuis douze ans, il n'en a pas été demandé. »³³

Quant à la publicité attachée au classement, elle se fera de différentes façons, selon la loi. Tout d'abord, selon l'article 29 de la loi, tout classement doit être publié dans la *Gazette Officielle du Québec*. De plus, s'il s'agit d'un immeuble, l'article 28 mentionne « qu'un avis de l'inscription doit être déposé au bureau d'enregistrement de la division où il est situé ». Puisque le classement d'un immeuble peut porter effet aux immeubles qui l'entourent, par suite de la définition que la loi donne à l'aire de protection d'un bien culturel, le paragraphe 2 de l'article 28 affirme que « le Ministre doit également signifier un avis de l'inscription à tous les propriétaires d'immeubles situés en tout ou en partie dans l'aire de protection de l'immeuble classé et déposer copie de chacun de ces avis au bureau d'enregistrement de la division où ces immeubles sont situés ». Enfin, à l'article 11, on prescrit qu'au Ministère des Affaires culturelles est tenu « un registre dans lequel doivent être enregistrés tous les biens culturels reconnus ou classés conformément à la présente loi ».

En France, les procédures de publicité ressemblent fort à celles qu'on connaît au Québec. En effet, lorsqu'il s'agit du classement d'un immeuble, cette décision est transcrite au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble classé. S'il s'agit d'un meuble, la loi de 1913 prévoit l'établissement d'une liste générale des objets mobiliers classés, rangés par départements. Un exemplaire de cette liste est déposé à la Commission supérieure

33. *Op. cit.*, p. 52.

des monuments historiques (direction de l'architecture) et un autre exemplaire à la préfecture de chaque département.

C - Les effets du classement

Avant d'étudier en détail les effets du classement, il serait bon de rappeler que l'article 9 de la loi mentionne que ces effets suivent l'immeuble en quelque main qu'il passe.

Un des effets les plus graves du classement est celui que l'article 30 de la loi prescrit :

« Tout bien culturel doit être conservé en bon état. »

Quelle peut être l'interprétation d'un tel article de la loi ? À une question d'un député lors du débat à la Commission parlementaire, le Ministre des Affaires culturelles a interprété cet article en disant que tout bien culturel doit être conservé en bon état afin « d'éviter que le bien soit détérioré ». De plus, il faut rattacher à cet article, l'article 53e de la même loi, qui prévoit que le lieutenant-gouverneur en conseil peut faire des règlements pour :

« [...] déterminer les conditions de conservation et de restauration des immeubles reconnus ou classés. »

À mon sens, cette règle va très loin. En plus de classer un bien culturel contre le gré du propriétaire, on pourra, par règlement (jusqu'à maintenant, il n'y en a pas eu), forcer le propriétaire à maintenir son bien en bon état. À ce sujet, Robert Brichet, commentant la législation française, écrit :

« Aucune obligation ne pèse sur les propriétaires autres que l'État, de faire des travaux de conservation pour leurs immeubles classés. Le contraire eut été impossible pour des propriétaires particuliers, dont le patrimoine peut se trouver hors d'état de supporter ces charges. »³⁴

Outre cet effet très grave, il existe plusieurs effets au classement d'un bien culturel : aliénation, interdiction d'expropriation, permis pour altération, exemption de taxe foncière, etc.

1. Aliénation

Aucun bien classé, qu'il soit meuble ou immeuble, ne peut être aliéné sans l'autorisation du Ministre qui prend l'avis de la Commission³⁵.

2. Interdiction d'exportation

Si, tel que le prescrit la loi à l'article 34, on applique l'article 17 aux biens classés, aucun bien classé ne peut être transporté hors du Québec sans la

34. *Op. cit.*, p. 85.

35. L.Q. 1972, c. 19, art. 31.

permission du Ministre qui prend l'avis de la Commission. Il va sans dire que cet article s'applique surtout aux objets classés qui sont mobiliers. De plus, cet article est pratiquement inopérant puisque le Québec n'a aucune juridiction sur les douanes, ni sur le commerce interprovincial, ce domaine relevant du fédéral en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*.

3. Obtention d'un permis

L'article 31 de la loi pose le principe de la nécessité d'obtenir un permis du Ministre :

« Nonobstant toute autorisation conférée par une loi de la législature, aucun bien classé ne peut être détruit, altéré, détérioré, restauré, réparé, modifié, ni, dans le cas d'un immeuble, être utilisé comme adossement d'une construction sans l'autorisation du Ministre qui prend l'avis de la Commission. Il en va ainsi de tout bien situé en tout ou en partie dans l'aire de protection de l'immeuble classé. »

Prenant pour acquis ce qui a déjà été dit au sujet de la réglementation dans ce domaine, dans le chapitre premier, il reste possible d'explicitier quelque peu cet article. « Nonobstant toute autorisation conférée par une loi de la législature [...] » Ce bout d'article laisse sous-entendre que le Ministre des Affaires culturelles a toujours le dernier mot lorsqu'il s'agit de détruire, d'altérer, de modifier, etc. un bien culturel classé. Par exemple, si l'Hydro-Québec veut exproprier un immeuble classé pour poser des fils électriques, elle doit d'abord obtenir l'autorisation du Ministre des Affaires culturelles. De plus, cet article ne s'applique pas seulement au bien culturel classé, mais également à tout bien situé dans l'aire de protection de cet immeuble classé.

4. Exemption de taxe foncière

L'exemption de taxe foncière ne s'applique qu'aux immeubles qui ne sont pas exploités à des fins commerciales. Par fins commerciales, on entend : des magasins, restaurants, hôtels, maisons de chambres. Cependant, il ne semble pas qu'il faudrait compter dans cette expression des immeubles utilisés pour des fins professionnelles : bureaux d'avocats, de médecins, de dentistes^{35a}.

On prévoit également que les conditions d'exemption de taxes seront prévues par règlement. Or ce règlement n'existe pas encore. Ce qu'on sait, c'est qu'un propriétaire d'un immeuble classé sera exempté de taxes foncières jusqu'à concurrence de la moitié de la valeur inscrite au rôle d'évaluation de la municipalité où il est inscrit et que c'est la municipalité elle-même qui paiera les frais de la générosité de la loi en ne percevant pas cette moitié de taxes foncières.

35a. L.Q. 1972, c. 19, art. 33.

5. Droit de préemption

Lorsqu'un bien culturel classé existant depuis plus de 50 ans est mis en vente, le ministre, par un avis signifié au propriétaire du bien, peut l'acquérir de préférence à tout autre acheteur au prix pour lequel il est mis en vente³⁶. Pour voir l'efficacité de cet article 22, il faut se référer à l'article 32 de la loi qui mentionne que pour aliéner un bien culturel classé, il faut demander l'autorisation au ministre. Or, en recevant cette demande, le ministre sera automatiquement au courant de la vente. Devant ce droit de préemption, la Commission a émis certaines réserves dans son premier rapport annuel :

« Lorsque la Commission a été informée qu'un tableau de Goya, appartenant à la succession Van Horne, allait être vendu à Londres, la Commission ne put faire une recommandation parce que ce tableau n'était ni inscrit ou reconnu, ni même inventorié. Dans ce cas bien précis, et très significatif, le Ministère des Affaires culturelles n'aurait pu exercer son droit de préemption, même s'il avait eu les fonds nécessaires, parce que cette œuvre n'était ni reconnue ni inventoriée. »³⁷

C'est toujours le même problème : actuellement au Québec, il n'y a pas d'inventaire des biens meubles.

En France, les effets du classement sont plus spécifiques et quelque peu différents qu'au Québec.

1. Aliénation

Alors qu'au Québec la loi exige une autorisation du Ministre pour l'aliénation de tout bien culturel, en France, on a une solution différente selon qu'il s'agit d'un bien immeuble ou d'un bien meuble.

a) Immeuble

Lorsque l'immeuble appartient à un particulier, il suffit que ce dernier signifie son intention d'aliéner au ministre de l'Éducation nationale dans les 15 jours de sa date. C'est une simple information. Si l'immeuble appartient à une collectivité publique, on ne peut l'aliéner qu'après avoir permis au ministre de faire ses observations. S'il y a divergence de vues, la vente peut se faire quand même.

b) Meubles

Les meubles appartenant à l'État sont inaliénables. Les meubles appartenant à des collectivités publiques ne sont aliénables qu'avec l'autorisation du ministre. Pour ce qui est des meubles appartenant à des particuliers, la vente est libre. Il suffit d'avertir le ministre de la vente. De plus, le vendeur est tenu, en vertu de la loi, de faire connaître à l'acquéreur l'existence du classement.

36. L.Q. 1972, c. 19, art. 22.

37. *Op. cit.*, p. 26.

2. Interdiction d'exporter

La sortie de France des objets classés est interdite. Selon le rapporteur de la loi, l'interdiction s'applique même au cas où le propriétaire de l'objet classé quitte lui-même la France pour se fixer à l'étranger. Il est évident que cette interdiction a beaucoup plus de poids en France qu'elle peut en avoir au Québec, pour la raison que la France est un pays maître de ses douanes.

3. Obtention d'un permis

L'immeuble classé ne peut être détruit ou déplacé, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, sans le consentement du ministre de l'Éducation nationale. Quant aux meubles classés, les travaux de restauration ne peuvent être faits qu'à deux conditions : 1° être autorisés, 2° être accomplis sous la surveillance de l'administration.

4. Exemption de taxes foncières

En France, il a été établi un système de fiscalité modérée, de façon à permettre aux propriétaires d'immeubles classés de mieux supporter leurs charges financières.

Outre ces effets qui ressemblent aux effets prévus par la loi québécoise, le droit français en prévoit d'autres qui vont un peu plus loin que la législation québécoise.

1. Les servitudes

Les servitudes sont des charges établies sur un fonds au profit d'un autre fonds. En France, on n'a pas voulu que l'établissement de servitudes vienne détériorer un monument historique. Les servitudes légales ou conventionnelles ne seront autorisées par le Ministre que si elles ne causent pas la dégradation du monument historique. Il est à remarquer que certaines servitudes conventionnelles peuvent être extrêmement salutaires pour un monument, par exemple la servitude de ne pas construire ou celle de ne pas dépasser une hauteur déterminée.

Notons qu'au Québec, par le truchement de l'article 31, on peut, peut-être, arriver au même résultat. En effet, le fait de créer une servitude sur le bien culturel amène certainement une modification à ce bien. Cet article 31 prévoit que toute modification à un bien culturel doit être autorisée par le ministre. Ce sera donc à lui de s'opposer, le cas échéant, si l'établissement d'une servitude amène une détérioration du bien classé.

2. L'affectation

Le ministre doit être consulté en vertu de l'article 10 du décret du 18 mars 1924, sur l'affectation des immeubles classés appartenant aux collectivités. Cependant, l'État n'intervient pas lorsqu'il s'agit de l'affectation des propriétés privées.

3. L'imprescriptibilité

Cette imprescriptibilité s'adresse seulement aux biens meubles classés. Elle signifie que la possession ne vaudra jamais titre de propriété. C'est une dérogation à l'article 2279 du *Code Napoléon* qui formule la règle qui « en fait de meuble, la possession vaut titre ». Donc, celui qui aura perdu ou qui se sera fait voler un meuble classé aura toujours possibilité d'exercer l'action en revendication, sans limitation de temps, même contre un sous-acquéreur de bonne foi, à la condition, dans ce cas, de le rembourser du prix d'achat.

L'article 19 de la *Loi des biens culturels* qui, à cause de l'article 34 de la même loi, s'applique *mutatis mutandis* aux biens meubles classés, pourrait sans doute rejoindre le principe de l'imprescriptibilité de la loi française. En effet, on dit à l'article 19 :

« Tout bien meuble reconnu qui a été perdu ou volé peut être revendiqué par le ministre pour le compte de son propriétaire. »

La seule distinction est qu'au Québec, l'action en revendication est exercée uniquement par le ministre et non par le propriétaire.

Section 2 - La reconnaissance d'un bien culturel

A - Définition du bien culturel susceptible d'être reconnu

Dans la *Loi sur les biens culturels*, c'est l'article 15 qui peut nous donner un indice de la définition du bien susceptible d'être reconnu.

« Le ministre peut, sur l'avis de la Commission, reconnaître tout bien culturel dont la conservation présente un intérêt public. »

En lisant cet article, on constate qu'il s'agit exactement de la même définition que pour le classement d'un bien culturel. Cependant, c'est en lisant les articles qui suivent qu'on se rend compte que la reconnaissance est à un échelon inférieur par rapport au classement. Dans ce sens, la reconnaissance d'un bien culturel peut être considérée comme un classement de seconde zone.

De plus, au Québec, la loi ne fait pas de distinction entre un bien meuble ou immeuble, c'est-à-dire que l'un ou l'autre peut être reconnu.

En France, la procédure qui s'identifie à la reconnaissance au Québec, est « l'inscription sur l'inventaire supplémentaire ». La différence fondamentale est que cette inscription ne s'adresse qu'aux immeubles par nature. C'est l'article 2 de la loi de 1913 qui autorise cette mesure de protection. Par

conséquent, lorsqu'il s'agit d'objets non classés, mais qui présentent un intérêt exceptionnel d'histoire ou d'art, la loi française pour procéder à l'inscription sur l'inventaire supplémentaire, s'exprime ainsi :

« [...] présentant un intérêt archéologique suffisant pour en rendre désirable la préservation. »³⁸

B – La procédure de reconnaissance

D'après l'article 16 de la *Loi sur les biens culturels*, c'est le ministre qui prend l'initiative de reconnaître un bien sur avis de la Commission. Tout ce que le ministre a à faire, c'est d'inscrire le bien dans le registre au ministère et d'en avvertir le propriétaire du bien ou celui qui en a la garde. De plus, s'il s'agit d'un immeuble, il doit déposer l'avis de cette inscription au bureau d'enregistrement de la division où cet immeuble est situé.

En France, la procédure d'inscription sur l'inventaire supplémentaire est sensiblement la même qu'au Québec. C'est le ministre qui prend l'initiative et cette inscription ne requiert pas le consentement du propriétaire. L'inscription est donc, comme au Québec, une décision unilatérale. Pour ce qui est de la transcription au bureau des hypothèques, la loi est silencieuse. Cependant, la jurisprudence en a fait une obligation. Elle a jugé que si un titre écrit est nécessaire pour la mise en œuvre d'une servitude — précisions sur les conditions d'existence et l'assiette de la servitude, cas de l'inscription à l'inventaire supplémentaire — la transcription de cette servitude s'impose en vertu de la loi de 1855, pour que celle-ci soit opposable aux tiers³⁸.

Enfin, pour ce qui est des objets mobiliers faisant partie des collections nationales, le ministre dresse la liste de ces objets et en avise le propriétaire.

C – Les effets de la reconnaissance

La reconnaissance d'un bien culturel étant un classement de second ordre, les effets en seront nécessairement moindres.

1. Aliénation

Lorsqu'un propriétaire veut aliéner un bien reconnu, il lui suffira d'envoyer au Ministre un avis écrit d'au moins trente jours³⁹. Dans la législation française, il n'existe aucune obligation de la sorte, ni pour un immeuble, ni pour un meuble.

38. L. 1913, art. 2.

38a. Cass. civ., 17 oct. 1950, S., 1951. I. 169.

39. L.Q. 1972, art. 20.

2. Interdiction d'exportation

La même interdiction s'applique pour un bien reconnu et pour un bien classé⁴⁰. Il faudrait reprendre ici les remarques faites pour l'interdiction d'exportation d'un bien classé.

En France, après une législation fort mouvante dans ce domaine, la loi du 23 juin 1941 a instauré un régime de liberté contrôlée. Cependant, ses dispositions n'ont jamais été appliquées, parce que le règlement qui devait être voté à la suite de cette loi n'a jamais été adopté.

3. Obtention d'un permis

Dans le cas d'un bien reconnu, il ne s'agit pas d'obtenir un permis pour détruire, altérer, restaurer, réparer ou modifier ce bien reconnu, mais simplement d'envoyer un avis préalable au ministre, d'au moins trente jours⁴¹. Qu'est-ce qui se passera lorsque le ministre ne sera pas d'accord? De toute façon, y a-t-il des biens reconnus au Québec?

En France, c'est la même obligation qui pèse sur le propriétaire, obligation d'aviser le ministre de la nature des travaux à accomplir sur un bien inscrit à l'inventaire supplémentaire. La seule façon pour le ministre de s'opposer à ces travaux est d'ouvrir une instance de classement.

4. Droit de préemption

Les mêmes règles s'appliquent à la fois au Québec et en France, dans le cas d'un bien reconnu ou inscrit et dans le cas d'un bien classé.

5. L'imprescriptibilité

Alors qu'en France, il n'existe aucune règle concernant l'imprescriptibilité des meubles faisant partie des collections nationales, au Québec, l'article 19 de la loi s'adresse à la fois au bien meuble reconnu et à celui qui est classé⁴¹.

Section 3 - Les sanctions de la protection du bien culturel

Les sanctions prévues à la *Loi sur les biens culturels* sont de deux ordres : les sanctions pénales et les sanctions civiles. Il faut remarquer qu'au Québec, depuis la sanction de la loi, aucune poursuite n'a été prise en fonction des sanctions prévues à la loi. La seule poursuite entreprise par le Ministre des

40. L.Q. 1972, art. 19.

41. L.Q. 1972, art. 18.

41a. *Supra*, p. 00.

Affaires culturelles a été une injonction interlocutoire pour faire cesser des travaux entrepris sans autorisation à St-François de l'Île d'Orléans⁴².

A – Les sanctions pénales

Toute infraction à la présente loi peut être suivie d'amende n'excédant pas \$5,000. Une infraction pourrait être une vente sans autorisation ou une modification d'un bien classé sans autorisation.

En France, en plus d'un système d'amendes bien élaboré, il est prévu dans la loi une peine de prison pour quiconque aura intentionnellement détruit, abattu, mutilé ou dégradé un immeuble classé⁴³. Une peine de prison est également prévue pour quiconque aliène, acquiert ou exporte un bien meuble classé en violation des dispositions de la loi⁴⁴.

B – Les sanctions civiles

a) Remise en état des lieux

L'article 57 de la *Loi sur les biens culturels* prévoit que si « un bien culturel classé ou situé dans un arrondissement historique ou naturel est modifié, altéré, détérioré ou détruit sans la permission du ministre, ce dernier peut faire exécuter tous les travaux susceptibles de remettre le bien dans son ancien état, ou de le rendre conforme aux prescriptions de l'autorisation visées à l'article 48 aux frais de son propriétaire [...] »

Dans cet article, il faut d'abord se demander quel est le sens des mots « bien culturel ». À la première lecture, on serait porté à croire que ces mots se réfèrent à la définition de l'UNESCO, c'est-à-dire que « bien culturel » serait un monument historique, soit meuble ou immeuble. Cependant, si tel était le cas, on ne pourrait pas exiger la remise en état des lieux pour une personne qui aurait construit un édifice neuf dans un arrondissement historique ou naturel. Si, au contraire, « bien culturel » se réfère à la définition donnée à l'article 1a de la loi, ce serait possible, la définition étant : « Une œuvre d'art, un bien historique, un monument ou un site historique, un bien ou un site archéologique ». Par le biais du site historique, on pourrait exiger la remise en état des lieux.

Notons qu'en France, où une telle prescription existe, les tribunaux tiennent compte du préjudice causé avant d'ordonner la démolition. Dans une affaire jugée en 1950, le tribunal affirmait :

« Au cas d'édification de construction sans obtention préalable du permis de construire, et lorsqu'il y a atteinte grave à l'esthétique d'un site classé, la démolition d'une maison d'habitation ne s'impose pas dès lors qu'elle apparaît hors de

42. *Procureur général de la province de Québec v. Corporation de la paroisse de St-François, Île d'Orléans*, [1973] C.S. 1077.

43. Article 257 du *Code pénal* français.

44. L. 1913, articles 18, 21, 31 ; L. 25 septembre 1948.

proportion avec le préjudice causé et si l'emploi de mesures telles que la plantation d'arbres dissimulant le bâtiment permet de remédier dans une large mesure à l'atteinte portée au décor entourant le site. »⁴⁵

Par contre, lorsqu'il n'est plus question de maison d'habitation, le tribunal est beaucoup moins conciliant. À preuve, la décision du tribunal dans une affaire de 1955 :

« Doit être condamné à remettre les lieux en état et à des dommages-intérêts au profit du Ministère de l'Éducation nationale celui qui, en violation formelle des dispositions prescrites par une autorisation ministérielle portant permis de construire, a édifié un ouvrage de maçonnerie et au sous-sol des citernes d'essence avec des appareils distributeurs aux abords des remparts classés monuments historiques. »⁴⁶

b) Nullité des ventes illicites

En vertu de l'article 56 de la loi, toute vente faite en violation de la loi, par exemple, vente d'un bien culturel sans autorisation, est nulle et les droits d'action qui découlent de cette nullité sont imprescriptibles.

La même règle existe en droit français. Cependant, comme la loi n'exige d'autorisation du ministre que pour la vente d'objets mobiliers appartenant à l'État, la possibilité de nullité ne s'attachera qu'à ces ventes illicites.

Tout en étudiant le statut juridique du bien culturel, nous avons vu, dans ce chapitre deuxième, plus spécialement quels étaient les effets du classement et de la reconnaissance du bien culturel à la fois en droit québécois et en droit français. La loi française datant déjà d'un certain temps, il nous a été possible de référer à l'occasion à des applications jurisprudentielles.

Conclusion

La Commission des biens culturels, dans son deuxième rapport annuel, affirme d'une façon catégorique que « [...] la loi (sur les biens culturels) impose des servitudes et certaines limitations dans l'exercice des droits individuels »⁴⁷. De plus, l'article 5 de la *Loi du 31 décembre sur les monuments historiques en France* introduit pour la première fois la notion de servitude de classement. En effet, on peut lire dans cet article :

« [...] À défaut du consentement du propriétaire, le classement pourra donner lieu au paiement d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour le propriétaire de l'application de la servitude de classement d'office instituée par le présent paragraphe [...] »

Cette façon de qualifier de « servitude » le classement d'un bien culturel a-t-elle des attaches légales, ou serait-ce tout simplement une façon de s'exprimer en langage courant? Avant de répondre à cette question,

45. Florac, 10 octobre 1950, *Sem. jur.* 1953. II. 7564.

46. Nîmes, 10 mai 1955, *Sem. jur.* 1955. II. 8911.

47. COMMISSION DES BIENS CULTURELS DU QUÉBEC, deuxième *Rapport annuel*, 1^{er} juillet 1973 – 31 mars 1974, déposé à l'Assemblée législative le 30 octobre 1974, p. 35.

demandons-nous ce qu'est une servitude. C'est à l'article 499 du *Code civil* qu'on trouve la définition de servitude :

« La servitude réelle est une charge imposée sur un héritage pour l'utilité d'un autre héritage appartenant à un propriétaire différent. »

Selon l'article 500 du *Code civil*, les servitudes réelles sont de trois catégories : les servitudes qui dérivent de la situation naturelle des lieux ou servitudes naturelles, les servitudes qui dérivent de la loi ou servitudes légales, et, enfin, les servitudes établies par le fait de l'homme ou servitudes conventionnelles.

Si nous regardons de plus près la procédure de classement ou de reconnaissance d'un bien culturel, et ce, en regard de la définition et de la classification des servitudes réelles, il faudrait placer cette procédure dans la catégorie des servitudes légales, c'est-à-dire des servitudes qui dérivent de la loi.

Or certains auteurs français et québécois⁴⁸ affirment que la classification des servitudes réelles donnée par le *Code civil* français et reprise par le *Code civil* québécois ne doit pas être interprétée textuellement, puisque ce n'est que par le fait de l'homme que les servitudes réelles s'établissent. Selon eux, il n'existerait pas de servitudes légales ni de servitudes naturelles au sens véritable de ces mots. Pourquoi? Reprenant la définition de servitude réelle établie par le *Code civil* à l'article 499, on peut en déduire les caractères essentiels. Pour qu'une servitude réelle existe, il faut qu'il y ait *deux fonds* puisque contrairement aux autres droits réels, dans le cas de la servitude, le rapport ne s'établit pas entre une personne et une chose, mais entre deux choses et pour l'utilité de l'une d'elles. Il faut ensuite qu'il y ait *deux propriétaires* puisqu'on ne peut avoir de servitude sur son propre fonds. Le troisième caractère de la servitude réelle est le *voisinage utile*. Il est de la nature de la servitude réelle que le service soit rendu par un immeuble à l'autre, mais il faut que les deux immeubles soient placés l'un par rapport à l'autre de manière telle que ce service puisse être rendu. Le quatrième caractère est que la servitude doit être créée pour l'*utilité du fonds dominant*, c'est-à-dire du fonds qui reçoit la servitude. Il faut que l'avantage créé pour le fonds dominant le soit quant à ce fonds seulement, sans égard à la personnalité du propriétaire. Le cinquième caractère est qu'à la servitude réelle est attachée une *obligation de ne pas faire*. En effet, la servitude est conçue comme une charge passive, une abstention du propriétaire du fonds servant en faveur du fonds dominant. Enfin le sixième et dernier caractère est celui de la *perpétuité* : la servitude réelle, de par sa nature, est perpétuelle.

Devant les caractères essentiels de la servitude réelle, on peut s'interroger sur la nature des servitudes légales. Mais on peut affirmer, à l'instar de

48. Voir à ce sujet :

— Note PLANIOL sous Trib. civile normande, 6 mars 1913, *D.P.* 1914. 2. 97.

— Dominique FERRU, *La notion de servitude*, Paris, Vol. CXXVI, Bibliothèque de droit privé, 1973, pp. 259 à 278.

— Jean-Guy CARDINAL, (1965) 67 *R. du N.* 443 ; (1965) 68 *R. du N.* 99.

certain auteurs français comme Robert Brichet⁴⁹, qu'il y a une distinction entre les servitudes de droit privé et les servitudes d'utilité publique. Dans le cas de ces dernières, le bénéficiaire ne sera pas une propriété foncière mais l'intérêt général d'une population ou d'une localité. Les tribunaux français se sont toujours montrés favorables à cette notion de servitude réelle établie au profit d'un public ou du public en général⁵⁰.

Cependant, même si on admet que le classement d'un bien culturel pourrait à la limite servir à un fonds dominant, qui serait l'intérêt du public en général, il reste que cette procédure ne rencontre pas les autres caractères essentiels de la servitude réelle. On a dit en effet que la servitude réelle amène pour le propriétaire du fonds servant une *obligation de ne pas faire*. Or, à l'article 30 de la *Loi sur les biens culturels*, on affirme que « tout bien culturel classé doit être conservé en bon état ». Le propriétaire d'un bien culturel classé a donc une obligation énorme d'entretenir son bien de façon convenable. Enfin, on a vu que le dernier caractère essentiel de la servitude réelle est la *perpétuité* : la servitude réelle, de par sa nature, serait perpétuelle. Or l'article 10 de la *Loi sur les biens culturels* permet au ministre des Affaires culturelles de retirer la reconnaissance ou le classement du bien en tout temps et unilatéralement.

Devant ces derniers éléments, je me permets de conclure que le classement ou la reconnaissance d'un bien culturel ne constitue pas une servitude au sens de l'article 499 du *Code civil*. Cependant, le même *Code civil* permet d'apporter toutes les restrictions que la loi ou même les règlements estiment utiles à l'intérêt général et ce, en vertu de l'article 406 :

« La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements. »

Les prohibitions dans l'intérêt de la conservation des biens culturels sont tout à fait dans la ligne de l'article 406 du *Code civil*. Portalis lui-même, dans son exposé des motifs au Corps législatif sur le titre deuxième du *Code civil*, « De la propriété », développe des arguments de valeur générale qui éclairent le sens de la loi, et spécialement, cite un exemple qui concerne expressément les biens culturels :

« En un mot, c'est la propriété qui a fondé les sociétés humaines, c'est elle qui a vivifié, étendu, agrandi notre propre existence [...] Aussi, vous vous empresserez, citoyens législateurs, de consacrer par nos suffrages le grand principe de la propriété, présenté dans le projet de loi, comme le droit de jouir et de disposer de la manière la plus absolue. Mais comme les hommes vivent en société et sous des lois, ils ne sauraient avoir le droit de contrevenir aux lois qui régissent la société.

[...] La véritable liberté ne s'acquiert que par le sacrifice de l'indépendance. La vraie liberté consiste dans une sage composition des droits et des pouvoirs individuels avec le bien commun. Il faut donc des lois pour diriger les actions relatives à l'usage des biens [...] Comme il est de propriétés d'une telle nature que l'intérêt particulier

49. *Op. cit.*, p. 22.

50. Reg. 6-7-1874, D. 1875. 1. 372 ; T. Béthune, 2 mai 1934, S. 1935. 2. 51 ; Rouen 27 mars 1875, et Req. 2 août 1898, S. 1899. 1. 75.

peut se trouver facilement et fréquemment en opposition avec l'intérêt général dans la manière d'user de ces propriétés, on a fait des lois et des règlements pour en diriger l'usage. Tels sont les domaines qui consistent en mines, en forêts et en d'autres objets pareils, et qui ont dans tous les temps fixé l'attention du législateur.

Dans nos grandes cités il importe de veiller sur la régularité et même sur la beauté des édifices qui les décorent. Un propriétaire ne saurait avoir la liberté de contrarier par ses constructions particulières, les plans généraux de l'administration publique »⁵¹.

LÉGISLATION

a) Législation québécoise :

- *Loi relative à la conservation des monuments et des objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique*, S.Q. 1922, c. 30.
- *Loi relative aux monuments, sites et objets historiques ou artistiques*, S.Q. 1953, c. 24.
- *Loi des monuments historiques*, S.Q. 1963, c. 22.
- *Loi sur les biens culturels*, L.Q. 1972, c. 19.
- *Loi concernant l'Île d'Orléans*, S.Q. 1935, c. 8.
- *Loi concernant la Place Royale à Québec*, S.Q. 1966-67, c. 25.

b) Législation française :

Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, modifiée ou complétée par les lois du 31 décembre 1921, 23 juillet 1927, 27 août 1941, 25 février 1943, 10 mai 1946, 24 mai 1951.

JURISPRUDENCE

1. Jurisprudence canadienne

- *Brant Dairy Company Limited et Walkerton Dairies v. The Milk Commission of Ontario et The Ontario Milk Marketing Board*, [1973] R.C.S. 131.
- *Procureur général de la Province de Québec v. Corporation de la Paroisse de St-François. Île d'Orléans*, [1973] C.S. 1077.

2. Jurisprudence française

- Florac 10 oct. 1950, *Sem. jur.* 1953. II. 7564.
- Nîmes 10 mai 1955, *Sem. jur.* 1955. II. 8911.
- Cass. req., 20 mai 1930, *S.*, 1930, I. 336.
- *Gaz. pal.*, 1934. I. 251.
- *Gaz. pal.*, 1942. 2. 72.
- *S.*, 1943. 3. 8.
- Cass. civ., 17 oct. 1950, *S.* 1951. I. 169.

51. *Code civil des français : Recueil complet des motifs d'adoption des lois du Code civil, qui ont été exposés au corps législatif par les conseillers d'État*, 6^e livraison, au XII, 1804, p. 855 ; cité dans Robert Brichet, *op. cit.*, p. 21.

BIBLIOGRAPHIE

1. Ouvrages cités

- Commission permanente de l'éducation, des Affaires culturelles et des communications, mercredi le 5 juillet.
- COMMISSION DES BIENS CULTURELS, premier *Rapport annuel* déposé à l'Assemblée législative, le 29 décembre 1973.
- P.-A. CÔTÉ, « Le règlement municipal indéterminé », [1973] *R. du B.* 474.
- Robert BRICHET, *Le régime des monuments historiques en France*, Paris, Librairies techniques, 1952.
- M. FYOUT, « La protection des objets mobiliers d'art et d'histoire », [1922] *R.D.P.* 460.
- PLANIOL et RIPERT, *Traité pratique de droit civil français*, tome III, Paris, *Les Biens*, 1952.
- René DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, tomes 1 et 2, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1974.
- Dominique FERRU, *La notion de servitude*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1973.
- *Code civil des français: Recueil complet des motifs d'adoption des lois du Code civil qui ont été exposés au corps législatif par les conseillers d'État*, 6^e livraison au XII, 1804.

2. Ouvrages non cités

- René DUSSAULT, *Le contrôle judiciaire de l'administration au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1969.
- Alain PLANTEY, « L'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques », *D.* 1955, Chr. 27.
- J.-P. GILLI, de la version *Sem. jur.*, 1959. II.10950 — note de jurisprudence.
- M. Héron DE VILLE FOSSE, « Loi du 23 juillet complétant la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques », *Revue générale de droit*, 1928, p. 263.
- Note R. BRICHET, Cass. civ., 10 mai 1955, *Sem. jur.* 1955. J. 8911 : « Protection des abords des monuments historiques et permis de construire ».
- R. BRICHET, « La protection de l'esthétique urbaine et des sites naturels en France », *Sem. jur.* 1953. D. 1096.
- Jacques DE LOUVERAIN, Cons. Et. 11 mai 1956, *Sem. jur.* 1959. J. 11269 : « Compétence; travaux accomplis sur des immeubles classés monuments historiques; servitudes de passage et exception préjudiciable ».