



## MÉMOIRE DE L'ASSOCIATION DES ARCHÉOLOGUES DU QUÉBEC EN VUE DE LA RÉVISION DE LA LOI SUR LES BIENS CULTURELS DU QUÉBEC

### SOMMAIRE EXÉCUTIF

Organisme de regroupement des professionnels de l'archéologie du Québec, l'Association des archéologues du Québec, créée en 1979, présente aujourd'hui un mémoire dans le cadre de la consultation en vue de la révision de la *Loi sur les biens culturels* du Québec (LBC).

Le texte du mémoire fait d'abord le point sur les spécificités du patrimoine archéologique en insistant sur sa nature intrinsèque d'être un patrimoine enfoui et fragile, donc non visible à l'œil nu, et nécessitant le recours à des techniques spécialisées pour en extraire la connaissance. Cette situation requiert des mesures permettant de s'assurer que les personnes mandatées pour réaliser des études archéologiques ont un bagage de connaissances suffisant pour mener la tâche à bien.

Dans une première partie, nous abordons le contexte actuel de la pratique archéologique, en insistant sur les changements qui sont survenus depuis l'adoption de la *Loi sur les biens culturels*, changements qui sont à la base de la révision de la législation actuelle : évolution du contexte législatif, modification dans le cadre de gestion des ressources archéologiques, meilleur cadre d'intervention et de formation. Dans la seconde, nous faisons état de nos préoccupations et présenterons des pistes de solution tant en regard de la protection que de la mise en valeur du patrimoine archéologique. Ces dernières sont formulées sous forme de 23 recommandations susceptibles de se traduire en dispositions légales. Sans être strictement une réponse aux questions posées à la consultation, le contenu de ce mémoire s'inspire cependant des orientations proposées en posant un regard critique sur les implications pour la protection du patrimoine archéologique. Nos suggestions visent à ce que la future loi sur le patrimoine culturel réponde vraiment aux impératifs de gestion de ce patrimoine « enfoui ». En effet, comparativement à la place que tenait l'archéologie dans la *Loi sur les biens culturels*, le livre vert traite peu des problèmes inhérents à la gestion des ressources archéologiques et des irritants particuliers à l'archéologie. Dans cette optique, nous insistons pour que la future loi marque un progrès pour la gestion de ce patrimoine et qu'elle constitue un point de départ visionnaire pour sa prise en charge.

Le mémoire de l'Association des archéologues du Québec prône d'abord l'application de l'approche préventive pour la gestion du patrimoine archéologique en demandant que la loi oblige les décideurs publics à se doter des outils (études de caractérisation du territoire et études de potentiel) et ressources humaines nécessaires à la prise de décision. Ces études devraient être versées au ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (MCCCFQ). L'application de cette approche préventive l'impliquerait, dans tout projet d'aménagement, la réalisation d'inventaires archéologiques, et au besoin de fouilles plus exhaustives pour identifier

les ressources présentes et éventuellement prévoir leur inclusion dans le projet. L'Association demande aussi que la future loi sur le patrimoine culturel prévoit des mesures permettant quand même des interventions dans le cas de découvertes fortuites au cours des travaux de réalisation des projets.

Le deuxième axe de revendication concerne la responsabilisation des intervenants. L'Association salue l'intention de faire de la nouvelle loi une loi gouvernementale en demandant avec insistance que cette loi ait préséance sur toutes les autres lois dans son champ de compétence et que les autres lois ayant une portée archéologique soient révisées. Elle précise que le patrimoine archéologique devrait être déclaré bien public et collectif. L'Association souhaite que des sanctions sévères ainsi que des mesures assurant leur application soient prévues dans la loi. Elle souhaite cependant ardemment que le MCCCCFQ conserve une responsabilité centrale dans l'application de la loi. Dans l'objectif de protection des ressources, l'Association réclame que la refonte des statuts légaux prévoit que la future loi sur le patrimoine culturel prévoit des mesures de protection des sites archéologiques équivalents au statut de classement dans l'actuelle *Loi sur les biens culturels* et la délimitation d'aires de protection équivalentes aux actuels arrondissements historiques à l'intérieur desquelles les ressources archéologiques seraient explicitement protégées. Toujours dans l'objectif de protection des ressources, l'Association demande que le MCCCCFQ garde la responsabilité de l'attribution des permis de recherche archéologiques qui ne devraient être octroyés qu'aux archéologues après examen des demandes également par des archéologues. Elle demande enfin que la loi consacre la responsabilité du MCCCCFQ pour la gestion des collections archéologiques et l'Inventaire des sites archéologiques du Québec (ISAQ).

Reconnaissant cependant la nécessaire responsabilisation des intervenants municipaux, autres ministères et organismes gouvernementaux, l'Association demande que la future loi statue sur les responsabilités déléguées et détermine les zones d'autorité du MCCCCFQ, tout en prévoyant des modes de financement et d'accompagnement. Les intervenants devraient être obligés d'identifier les zones d'intérêt archéologique et d'appliquer des mesures de contrôle à l'intérieur de ces zones.

Dans son dernier axe d'intervention, l'Association des archéologues du Québec souhaite qu'il y ait un meilleur arrimage entre la recherche archéologique et la mise en valeur. Une attention spéciale devrait être apportée à l'étude et à la mise en valeur des collections existantes. Elle demande que les promoteurs soient tenus responsables du financement des études archéologiques et que ce financement prévoit également les analyses des collections et les analyses spécialisées.

## **INTRODUCTION**

Fondée en 1979, l'Association des archéologues du Québec (AAQ) regroupe les professionnels qui oeuvrent en archéologie. Différentes catégories de membres y favorisent la mise en commun d'expertises variées, incluant des archéologues professionnels, des archéologues dont la formation pratique est toujours en cours et des étudiants, de même que des spécialistes qui oeuvrent dans des champs de compétence connexes à l'archéologie. Leurs affiliations représentent également une variété de milieux, dont ceux de la consultation, de la gestion au sein d'autorités administratives (niveaux municipal, régional, national, canadien et para-gouvernemental) et d'institutions d'enseignement.

Par la promotion d'un code d'éthique et de standards de la pratique auquel tous ses membres adhèrent, l'Association vise à assurer la qualité des interventions archéologiques. Elle facilite aussi la diffusion de l'information pertinente auprès de différents intervenants, par l'entremise de publications, de colloques, de conférences et autres, sur des bases scientifiques et vulgarisées. Elle démontre ainsi sa responsabilité envers les ressources archéologiques et le degré d'expertise des archéologues, tout en faisant montre d'un engagement envers la protection et la mise en valeur des vestiges archéologiques. L'AAQ constitue donc l'interlocuteur privilégié en matière d'archéologie auprès de divers paliers de gouvernements, à titre de seul organisme de regroupement des archéologues au Québec et par sa volonté de promouvoir la conservation du patrimoine archéologique. C'est à ce titre que nous déposons ce mémoire.

Mais avant tout, nous croyons impératif de souligner les caractéristiques du patrimoine archéologique pour mieux faire saisir notre insistance à demander l'encadrement des interventions ayant une portée sur ces ressources par des dispositions légales.

### **Spécificités du patrimoine archéologique**

Par définition, les ressources archéologiques constituent un « patrimoine caché », mais en même temps très tangible. Elles sont porteuses d'informations inédites et de connaissances sur les sociétés qui les ont produites mais qui ne sont révélées qu'à la suite de leur mise au jour et d'analyses appropriées. Pour assurer la meilleure récupération possible des données, l'archéologie s'est donnée une démarche organisée : étude de potentiel, inventaire, fouilles, analyse des données et rédaction de rapports. La nature même des données impose des contingences qui n'existent pas dans le cas d'autres types de ressources patrimoniales – comme le patrimoine bâti – puisque le fait qu'elles ne soient pas apparentes accentue leur potentiel d'être détruites par l'ignorance de leur existence. De plus, certains vestiges archéologiques sont des

témoins fugaces ou ténus, qui ne sont souvent identifiables que par des archéologues. C'est le cas des sites archéologiques préhistoriques dont les composantes sont difficilement détectables et dont la destruction peut passer inaperçue.

Cette fragilité de la ressource implique que son étude exige des connaissances particulières, tant pour identifier les vestiges que pour en faire l'interprétation. De plus, la mise au jour des vestiges nécessite le plus souvent la destruction de certaines constituantes, à l'aide de techniques contrôlées d'excavation. Les caractéristiques des vestiges archéologiques diffèrent, en outre, selon les époques et les groupes culturels. Cette situation requiert des mesures permettant de s'assurer que les personnes mandatées pour réaliser des études archéologiques ont un bagage de connaissances suffisant pour mener la tâche à bien. Une forme de contrôle du degré de formation et d'expertise doit donc intervenir dans le processus d'examen d'une proposition de mise en œuvre d'un projet par un ou des archéologues.

### **Portée du mémoire**

C'est avec cette préoccupation toujours présente que nous tenterons d'apporter une contribution à l'amélioration de la législation actuelle proposée par le livre vert sur le patrimoine culturel, en nous concentrant bien sûr sur les dispositions légales à prévoir dans la future loi pour assurer la protection et la mise en valeur du patrimoine archéologique. Nous déplorons cependant que l'exercice actuel n'ait pas été précédé par une politique du patrimoine ce qui aurait permis de donner de meilleures assises à la loi à venir.

Dans une première partie, nous aborderons le contexte actuel de la pratique archéologique, en insistant sur les changements qui sont survenus depuis l'adoption de la *Loi sur les biens culturels*, changements qui sont à la base de la nécessaire révision de la législation actuelle. Dans la seconde, nous ferons état de nos préoccupations et présenterons des pistes de solution tant en regard de la protection que de la mise en valeur du patrimoine archéologique. Ces dernières seront formulées sous forme de recommandations susceptibles de se traduire en dispositions légales. Sans être strictement une réponse aux questions posées à la consultation, le contenu de ce mémoire s'inspire cependant des orientations proposées en posant un regard critique sur les implications pour la protection du patrimoine archéologique. Nos suggestions viseront à ce que la future loi sur le patrimoine culturel réponde vraiment aux impératifs de gestion de ce patrimoine « enfoui ». En effet, comparativement à la place que tenait l'archéologie dans la *Loi sur les biens*

*culturels*, le livre vert traite peu des problèmes inhérents à la gestion des ressources archéologiques et des irritants particuliers à l'archéologie. Dans cette optique, nous insistons pour que la future loi marque un progrès pour la gestion de ce patrimoine et qu'elle constitue un point de départ visionnaire pour sa prise en charge.

## **LA PRATIQUE ARCHÉOLOGIQUE DEPUIS 35 ANS : UN CONSTAT DE CHANGEMENT**

La *Loi sur les biens culturels*, adoptée en 1972, accordait une attention particulière au patrimoine archéologique. Depuis son adoption, le mode de gestion des ressources culturelles a grandement évolué. Les nouveaux modes de gestion mis en place au cours des ans comprennent maintenant une responsabilisation accrue de différents paliers de gouvernance, de même qu'une vision qui accorde une place prépondérante à la prévention, la planification et la programmation. Une mise à niveau de la législation, attendue depuis fort longtemps, est donc souhaitable puisque la *Loi sur les biens culturels* ne répond pas au besoin depuis l'avènement de ces nouvelles pratiques.

### **Le contexte législatif**

Première loi adoptée visant la protection du patrimoine, la *Loi sur les biens culturels (LBC)* fut alors saluée avec enthousiasme. Cependant, dans la pratique, il fut vite reconnu que, malgré ses aspects positifs (responsabilisation de l'actuel ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (MCCCFQ) et contrôle de l'attribution des permis via la Commission des biens culturels, et par voie de conséquence, implantation d'outils de gestion dont l'Inventaires des sites archéologiques du Québec (ISAQ), la réserve des collections et le laboratoire d'archéologie), cette loi comportait également des aspects problématiques pour la protection des ressources archéologiques, l'approche dite réactive étant la seule privilégiée par la Loi sur les biens culturels. En effet, seule la découverte fortuite de vestiges archéologiques entraîne des mesures de protection et aucune forme de protection particulière n'est accordée à un site archéologique enregistré à l'ISAQ. La gestion des sites connus est donc semblable à celle d'un sol archéologiquement stérile là où il n'y a pas d'archéologues dans les structures – pensons aux MRC, mais aussi plusieurs directions régionales du MCCCFQ - chargées d'administrer ce territoire.. Et que dire du fait que la Loi ne prévoit aucune mesure pour réaliser un inventaire des sites archéologiques!

Adoptée la même année que la *Loi sur les biens culturels*, la *Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)* a permis de combler certaines lacunes de la *LBC* en mettant les ressources archéologiques sur le même pied que les ressources environnementales. Un grand nombre d'activités archéologiques réalisées au Québec depuis les années 1970 ont ainsi été générées par la *LQE* par l'entremise des études d'impact.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)* (1979) a une approche semblable à celle de la *LQE*. Visant les milieux urbains, elle permet d'intégrer l'archéologie au plan d'urbanisme des municipalités et prévoit la prise en compte des lieux présentant un intérêt d'ordre historique, culturel ou esthétique. Le traitement réservé aux ressources archéologiques a toutefois souvent des résultats mitigés, puisque les municipalités mettent généralement l'accent sur le bâti, qui lui est apparent et dispose fréquemment d'un statut légal de protection. Les arrondissements historiques, dont les limites sont établies de façon claire, font également partie des préoccupations municipales dans le cadre de planification de développement.

La situation législative a cependant évolué de façon négative au cours des dernières années avec la *Loi 72* (2002) qui a amendé la *LQE* et la *LAU* en utilisant le spectre étroit réactif de la *LBC* tandis que la *Loi sur le développement durable* (2006), même si elle ouvre de nouvelles avenues de concertation, ne souligne pas spécifiquement la protection et la mise en valeur des ressources archéologiques. De toute évidence, un changement s'impose !

### **Un contexte administratif changeant**

Durant les 35 dernières années, la gestion des ressources culturelles a grandement évolué. Les nouvelles approches comprennent maintenant une responsabilisation accrue de différents paliers de gouvernance, l'ouverture sur de nouvelles thématiques (le patrimoine immatériel, par exemple), de même qu'une vision qui accorde une place prépondérante à la prévention, la planification et la programmation ainsi qu'à la prise de décision locale ou régionale plutôt que centralisée. Ainsi, le MCCCCFQ a graduellement transféré vers les directions régionales et vers les municipalités la gestion des ressources archéologiques. La création de dépôts de collections archéologiques (réserves de collections) dans des municipalités, musées ou institutions universitaires, le transfert d'une partie de la gestion des permis vers la Direction régionale de

Montréal n'en sont que deux exemples. Qu'il nous soit permis de mentionner que cette délégation de responsabilités ne s'est pas toujours accompagnée et surtout pas de façon constante par l'ajout de compétences pour la gestion de ces ressources. Il y a également absence de moyens adéquats pour la gestion des collections présentes dans les régions.

### **Un meilleur cadre d'intervention et de formation**

Nous ne pouvons passer sous silence que c'est durant cette période qu'est née l'archéologie professionnelle ; les archéologues se sont organisés en corps constitué pour faire connaître leurs préoccupations auprès des autorités et promouvoir les principes d'une archéologie de qualité encadré par un code d'éthique et de standards. Nous nous permettons de souligner que c'est à la suite de représentations de l'Association que la Ville de Québec s'est dotée d'un archéologue résident en 1985 et plus tard à Montréal : nous n'insisterons jamais assez sur les effets positifs de ces actions pour la protection et la mise en valeur du patrimoine archéologique.

La pratique archéologique, elle-même, a connu une nette évolution grâce à une formation de meilleure qualité. Les archéologues ont maintenant communément accès à des programmes universitaires de haut niveau, comparables en tous points à ceux d'autres pays et adaptés aux spécificités du patrimoine archéologique québécois. De plus, de nouveaux champs d'étude se développent au fil des ans, comme la zooarchéologie, l'archéologie environnementale, l'archéométrie et autres sous disciplines, qui permettent d'approfondir les connaissances et d'en étendre la portée. Les modes de conservation et de mise en valeur progressent rapidement, eux aussi, de manière à fournir de meilleurs outils de diffusion des connaissances archéologiques. Un tel degré de régénérescence bénéficierait forcément d'une actualisation des dispositions législatives et réglementaires.

### **PRÉOCCUPATIONS ET RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE DE PROTECTION**

La situation actuelle de la gestion des ressources archéologiques et certaines des propositions soumises à la consultation suscitent des questionnements et préoccupations lorsqu'on les applique aux ressources archéologiques. C'est le cas des propositions qui visent à modifier la gestion des permis et la responsabilisation des intervenants. Sans doute les objectifs sont-ils louables mais l'application de solutions doit être balisée pour la gestion du patrimoine

archéologique : on ne peut et on ne doit pas agir de la même façon pour la gestion du patrimoine archéologique – patrimoine enfoui – comparativement aux ressources culturelles visibles – le patrimoine bâti ou le paysage par exemple - pour lesquelles l'impact peut être évalué et la mesure atténuée.

Ces questionnements et préoccupations sont abordés dans un esprit positif et ils seront accompagnés de recommandations qui trouveront leur écho, nous l'espérons, dans la législation future. Mais dans un premier temps, nous traiterons d'archéologie préventive et du principe de précaution, son corollaire, proposés dans le cahier de réflexion.

### **L'approche préventive**

L'approche préventive proposée à notre réflexion nous apparaît prometteuse. En effet, nous l'avons dit, l'approche privilégiée par la loi actuelle – la réaction – est source de multiples problèmes et est devenue un irritant majeur pour la majorité des intervenants. L'improvisation perpétuelle est une des conséquences de cette situation, même dans les endroits où la présence de vestiges archéologiques est certifiée ou fortement soupçonnée. L'autre conséquence principale de l'approche réactive est la destruction des ressources archéologiques, parfois même sans que cette dernière ne soit identifiée.

Pour remédier aux problèmes identifiés, il serait souhaitable que les dispositions légales de la future loi sur le patrimoine culturel privilégie l'approche préventive qui implique l'insertion de l'archéologie dans le processus de décision et de réalisation de projets. Il ne faut pas croire cependant que son application pourra se faire rapidement et aisément. En effet comment intervenir si on ne connaît pas les ressources potentiellement présentes sur un territoire. L'inventaire actuel des sites archéologiques (ISAQ) ne peut servir de guide absolu puisque l'absence de sites répertoriés est le plus souvent indicatif d'une absence de recherche. Par contre la présence de sites est une alarme dont il faut tenir compte.

Mais tout n'est pas négatif ! Le système réactif a aussi ses bons côtés, puisque de vrais cas de découvertes fortuites peuvent survenir. Il est en effet, malgré tous les systèmes préventifs, impossible de garantir la protection d'une ressource dont la spécificité est liée à son invisibilité.

Recommandation 1 – La future loi sur le patrimoine culturel devra favoriser l’implantation d’une approche préventive en prévoyant des mesures qui obligeront les intervenants décisionnels à se doter des outils et ressources humaines nécessaires à la prise de décision.

Recommandation 2 – La loi devra statuer que les études de potentiel, études de caractérisation ou autres documents de même nature sont des instruments essentiels de planification et qu’elles doivent être versées au MCCCCFQ au même titre que les autres types de documents prévus par la réglementation actuelle sur l’archéologie.

Recommandation 3 – La future loi devra consacrer l’approche préventive dans tout projet d’aménagement en exigeant la réalisation d’inventaires archéologiques, et au besoin de fouilles plus exhaustives pour identifier les ressources présentes et éventuellement prévoir leur inclusion dans le projet.

Recommandation 4 – D’autre part, l’adoption d’une approche préventive ne devra pas signifier l’absence de mesures propres à permettre le sauvetage de sites archéologiques qui n’auraient pas été identifiés préalablement à la réalisation de projets. La future loi devra également tenir compte de cette possibilité et non pas évacuer cette variable sous le couvert des recherches effectuées préalablement.

Recommandation 5 – Si l’approche préventive et le principe de précaution peuvent être de grande utilité dans le contexte de projets de développement, la future loi devra prévoir des dispositions applicables, par exemple, dans des projets plus spécifiquement orientés vers l’acquisition de connaissances dont les exigences ne sont pas du même ordre.

### **Responsabiliser les intervenants**

Le fait est que la prévention et la planification nécessitent non seulement la responsabilisation d’un ministère, mais de tous les paliers de gouvernement et autres intervenants. En ce sens, l’idée de faire de la future loi sur le patrimoine culturel une loi gouvernementale et non pas strictement ministérielle est bien accueillie. Nous souhaitons que cette loi et la réglementation qui l’accompagnera, à l’exemple de la législation de la Colombie-Britannique, engage véritablement l’ensemble du gouvernement du Québec et ses mandataires et que la nouvelle loi prévale sur

toute autre législation provinciale tout en étant subordonnée aux traités relatifs aux droits des Autochtones.

Il ne faut pas cependant que cette orientation se transforme en désengagement du seul ministère ayant une portée culturelle comme nous en avons l'impression. Dans le domaine de la gestion et de la protection du patrimoine archéologique, nous croyons que le MCCCCFQ se doit de conserver une responsabilité centrale et que la Ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine soit, au sein du gouvernement, la porte-parole des organismes à vocation patrimoniale et la personne-ressource à laquelle les intervenants externes puissent s'adresser pour faire part de leurs inquiétudes en matière de gestion du patrimoine archéologique et ce, quel que soit le niveau de responsabilité déléguée. À ce titre, nous trouvons très restreinte la responsabilité que veut se donner le MCCCCFQ en la limitant aux seules propriétés du Ministère. Il nous apparaît clair que la Ministre doit avoir le pouvoir d'émettre les politiques et les standards d'identification, de protection, de gestion et de disposition relatif aux lieux et objets patrimoniaux possédés ou gérés par le Gouvernement ou ses mandataires, et ce façon encore plus cruciale pour le patrimoine archéologique.

Dans son effort d'exemplarité, le MCCCCFQ devrait s'assurer de la présence d'archéologues dans toutes les directions régionales du Ministère pour assurer l'uniformisation et la coordination des actions en assurant les liens avec les autres ministères et organismes gouvernementaux locaux comme les municipalités et les MRC dans sa région. Ces personnes devraient être en lien fonctionnel avec les services centraux.

*Recommandation 6* – La future loi sur le patrimoine culturel devra statuer sur le caractère pan-gouvernemental de la nouvelle loi en spécifiant sa préséance sur toutes les autres lois dans les champs de compétence qu'elle définira, et entre autres en ce qui concerne la sauvegarde, la conservation et la gestion du patrimoine archéologique.

*Recommandation 7* – La future loi devra statuer que le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine est mandaté pour assurer le respect des dispositions légales de la loi.

Recommandation 8 – La future loi devra prévoir la révision des autres lois ayant une portée archéologique et sa préséance sur ces dernières durant la période de révision.

Recommandation 9 – La future loi devra statuer que le patrimoine archéologique est un bien public collectif.

*Le transfert de responsabilités et de pouvoirs ministériels* – Depuis plusieurs années, la responsabilisation strictement centralisée n'est plus le mode privilégié pour la gestion des ressources. Afin de sensibiliser les intervenants régionaux et municipaux à la protection des ressources archéologiques, il faut viser à informer et à responsabiliser tous les paliers de gouvernement, de manière à ce que les ressources archéologiques puissent être prise en compte au niveau local. En effet, en l'absence d'archéologues du MCCCCFQ dans chacune des régions administratives et sans l'apport d'archéologues municipaux ou régionaux, même les sites archéologiques recensés au répertoire sont en péril. La transmission de pouvoirs et de responsabilités exige cependant de mettre en place des mécanismes de transition, aptes à favoriser l'intégration de la variable archéologique dans les procédures propres aux différentes structures administratives.

Pour réaliser des objectifs de prévention et de planification, il est nécessaire de disposer de forces vives intégrées aux structures administratives municipales, des ressources humaines qualifiées dans la gestion du patrimoine archéologique. La prise en compte de la variable archéologique, advenant une responsabilisation accrue des autorités municipales et locales, devrait nécessairement entraîner la création d'outils de gestion locaux, afin de permettre la préservation des sites, la planification du développement et la conservation des collections. Dans les faits, peu de régions ou de municipalités disposent actuellement des ressources humaines et techniques aptes à supporter des responsabilités d'ordre archéologique. Cette situation explique le nombre de cas de destruction récemment enregistrés, suite à l'engouement en faveur du développement résidentiel en bordure des plans d'eau. Dans certaines régions, comme l'Estrie et la Mauricie, la situation est devenue endémique ; le système actuel qui exige de faire rapport au central à Québec, en passant par une direction régionale souvent mal informée, ne répond plus à la demande.

Un financement adéquat doit aller de pair avec la responsabilisation d'intervenants régionaux et municipaux. Cela afin qu'il soit possible de promouvoir la mise en œuvre d'interventions archéologiques préventives et leur intégration au sein du développement durable ou même, simplement, la gestion efficace des sites et des secteurs d'intérêt recensés. Une coordination des divers intervenants (milieux urbain et naturel, développement culturel et aménagement, MRC et municipalités, etc.) est fortement suggérée, afin de permettre un rendu explicite auprès de la population, sinon les interventions archéologiques perdent leur sens. En effet, des rapports d'intervention qui dorment sur des tablettes ne constituent pas une façon sensée de profiter des retombées générées par des activités culturelles. Dans les zones où les interventions archéologiques ont été planifiées en fonction du développement durable, les retombées se sont vite avérées positives, puisque les vestiges archéologiques ont un effet attracteur indéniable. Encore faut-il que les projets soient conçus en fonction de promouvoir la transmission de l'information et sa mise en valeur.

*Recommandation 10* – La future loi sur le patrimoine culturel devra statuer sur les responsabilités déléguées et déterminer les zones d'autorité du MCCCCFQ. Des modes de financement et les niveaux souhaitables de ressources humaines à prévoir devront également être abordés.

*Recommandation 11* – La future loi devra donner aux gestionnaires de territoire (MRC, municipalités, ministères et autres) l'obligation d'identifier les zones d'intérêt archéologique et d'appliquer des mesures de contrôle à l'intérieur de ces zones.

*Les outils de gestion du MCCCCFQ* - Le rôle de gestionnaire des ressources archéologiques attribué au MCCCCFQ, selon les dispositions de la LBC, a entraîné la mise en place de différents outils et de réglementations, afin d'assurer la gestion du patrimoine archéologique : 1) le système d'attribution des permis de recherche archéologique ; 2) l'Inventaire des sites archéologiques du Québec (ISAQ), un répertoire des sites recensés (cartes et banque de données) ; 3) la Réserve et le laboratoire, pour les collections. Ces outils, qui permettent une connaissance globale de la ressource, bénéficient d'une responsabilisation ministérielle essentielle pour maintenir un niveau normatif commun et assurer le suivi des interventions archéologiques et le respect des normes. Les modalités de fonctionnement gagneraient cependant à s'adapter à l'évolution des contextes.

- Les permis de recherche archéologique

La *LBC* permet d'encadrer la pratique archéologique, par l'entremise de l'application de la réglementation des permis de recherche archéologique. Le système a été instauré, notamment, pour assurer la protection de la ressource puisque l'étude du patrimoine archéologique implique généralement la disparition au moins partielle des éléments de compréhension et que l'activité de recouvrement de ces éléments doit être rigoureuse pour que les informations ne soient pas perdues. Le rôle de l'archéologue implique donc un fort degré de responsabilité, d'où la nécessité d'une formation adéquate.

Il est toutefois rapidement apparu que les permis permettaient d'exercer un contrôle sur la pratique des archéologues, sans nécessairement protéger la ressource. En effet, selon les termes de la *LBC*, dans les cas de sites archéologiques connus ou de lieux à fort potentiels archéologiques, seuls les archéologues doivent demander un permis pour procéder à des travaux. Un entrepreneur peut, par contre, se livrer à des excavations en toute quiétude, étant donné que la lettre de la Loi ne requiert de lui qu'une réaction en cas de découverte « fortuite ».

Le maintien d'un système de permis de recherche archéologique est donc nécessaire, non seulement pour assurer la qualité des interventions archéologiques, mais aussi la protection des sites archéologiques. Le système actuel, issu de la réglementation et ne demandant pas d'amendement à la *LBC*, nécessite cependant une révision, ne serait-ce que pour en alléger les procédures de manière à l'adapter à l'évolution de la pratique et des contextes d'intervention. Il est également souhaitable de conserver une mainmise du système des permis par un ministère, comme le MCCCCFQ, afin d'assurer une uniformisation sur l'ensemble du territoire québécois.

L'idée de faire des permis une juridiction régionale serait inefficace, étant donné le faible nombre d'archéologues en place hors de Québec et de Montréal, parce que seuls des archéologues sont aptes à évaluer l'expertise des archéologues demandeurs. Quant à faire des permis une attribution municipale imposée aux promoteurs, au même titre que les permis de construction, il s'agit d'une aberration qui ne tient pas compte de la fragilité des vestiges archéologiques et des techniques spécifiques qui doivent être mise en œuvre pour les étudier. La recherche archéologique est un acte professionnel et le permis doit demeurer un moyen d'assurer la qualité des interventions. Il doit donc être accordé à l'archéologue, à lui seul, et par une personne habilitée à évaluer le

contenu d'une demande de permis. C'est aussi une façon de responsabiliser un intervenant de premier plan dans la démarche de recherche. Dans de nombreux cas d'ailleurs, il y aurait conflit d'intérêt, le promoteur municipal s'attribuant à lui-même un permis de recherche archéologique.

Recommandation 12 – Nous reconnaissons que le processus d'attribution des permis doit être revu. Nous insistons cependant pour que la future loi maintienne la responsabilité centrale du MCCCCFQ pour la gestion des permis de recherche archéologique.

Recommandation 13 – La future loi devrait statuer que personne n'est habilité à pratiquer une excavation dans un site ou un secteur d'intérêt archéologique, à l'exception d'un archéologue dont les compétences ont été reconnues par l'attribution d'un permis de recherche archéologique.

Enfin, par les pouvoirs qui étaient attribués à la Commission des biens culturels et le fonctionnement qu'elle s'était donnée, l'attribution des permis de recherche archéologique bénéficiait du regard d'une ressource externe pour l'examen de la demande. Quoiqu'on puisse dire de la procédure, nous croyons que ce regard externe était bénéfique à la qualité de l'intervention et qu'il y aurait lieu de maintenir un regard externe responsable dans l'attribution des permis.

Recommandation 14 – La future loi devrait prévoir un mécanisme d'attribution des permis de recherche archéologique par le recours à une ressource externe. L'Association des archéologues du Québec pourrait être mandatée pour l'exercice d'examen des demandes de permis.

- L'ISAQ et la Réserve

L'ISAQ et la réserve, centralisés à Québec, se sont vite avérés des éléments indispensables à une gestion efficace des sites et des collections, mais ce système pourrait néanmoins subir des modifications en vue d'en optimiser l'utilisation. Le catalogue de la réserve, informatisé dans les années 1980, comporte maintenant un outil de visualisation des objets devenu obsolète. De plus, mis à part la collection de référence du Ministère, les riches collections archéologiques dont il a la gestion n'ont pas fait l'objet d'une informatisation intégrée. Le contenu des collections est largement méconnu des chercheurs et des utilisateurs potentiels, comme les musées. Et c'est sans compter la limitation des heures d'ouverture de la Réserve et du laboratoire, notamment à cause

des restrictions en personnel. Au niveau de l'ISAQ, l'outil s'avère aussi désuet, parce qu'il n'a jamais été modifié en vue d'inclure des données numériques : la méthode utilisée est toujours celle des années 1970, soit celle du marquage par point sur des cartes au 1:50 000. La méthode s'avère maintenant inefficace, notamment en milieu urbain, lorsque les sites foisonnent. La banque de données de l'ISAQ ne peut pas, non plus, être consultée directement par les archéologues sans en référer au central à Québec, ce qui ne constitue pas une modalité de fonctionnement toujours adéquate.

*Recommandation 15* – La future loi devrait assortir à la responsabilité de la gestion des collections archéologiques la responsabilité d'optimiser l'accès et l'utilisation des collections, et d'accentuer la recherche et la mise en valeur sur les collections.

*Recommandation 16* – La future loi devra maintenir la responsabilité centrale du MCCCCFQ pour l'Inventaire des sites archéologiques du Québec (ISAQ). Elle verra à donner au Ministère les moyens d'assumer cette responsabilité.

*Recommandation 17* – La future loi devra permettre l'actualisation de l'Inventaire des sites archéologiques du Québec (ISAQ), assurer l'accessibilité aux données et la protection des sites inscrits à l'ISAQ.

## **Les sanctions**

Pour être efficace, toute loi doit prévoir des mécanismes de sanctions des infractions. L'inefficacité de la Loi sur les biens culturels (LBC) à ce titre n'est pas à démontrer, et notamment dans le domaine de la gestion des ressources archéologiques. L'Association et nombre d'archéologues ont décrié dans le passé des destructions de sites alors que les mesures prévues par la loi ne pouvaient être appliquées. Nous citons à nouveau l'exemple du Heritage Conservation Act de la Colombie-Britannique qui nous paraît particulièrement approprié à cet égard, mais sans toutefois le citer comme le seul exemple à suivre.

*Recommandation 18* : La loi sur le patrimoine culturel devra définir clairement les dispositions légales assurant la protection des ressources, prévoir des mécanismes permettant de les rendre

opérationnelles et prévoir des sanctions sévères aux personnes physiques et morales qui contreviendraient à la loi.

### **La diffusion et la mise en valeur**

La mise en valeur de sites et de collections archéologiques, l'accueil très positif et la fréquentation croissante par la population du Québec et des touristes à l'égard des lieux de diffusion prouve à quel point la demande est là pour ce type d'institutions. Les activités du réseau Archéo-Québec, celles de Pointe-à-Callière, musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, de Pointe-du-Buisson, d'Archéo-Topo et du site Droulers-Tsiionhiakwatha ne sont que des exemples qui illustrent le dynamisme de ce secteur culturel. Elles génèrent des retombées positives et quantifiables et démontrent la pertinence de conserver le patrimoine archéologique pour les populations actuelles et les générations futures. Il y a place pour le développement de cette « industrie culturelle » et patrimoniale de plus en plus florissante. La dimension éducative de ces lieux favorise une plus grande connaissance de la valeur du patrimoine archéologique et, incidemment, sensibilise la population à la fragilité et à la conservation de ce patrimoine. Nous croyons que recherche archéologique et mise en valeur sont intrinsèquement liés, aussi nous prônons une plus grande synergie entre ces deux volets de la discipline.

Mise en valeur ne signifie pas nécessairement la construction d'un musée sur chaque site archéologique. Les activités du Réseau Archéo-Québec, déjà citées, en sont un exemple frappant. Cependant l'intégration des vestiges archéologiques aux aménagements contemporains pourrait être favorisé de façon bénéfique en permettant la transmission quotidienne des valeurs sociales identitaires et historiques. Pour y parvenir, il est nécessaire que les activités archéologiques interviennent en amont de la phase de réalisation, pas au moment de la réalisation comme c'est actuellement presque toujours le cas, puisqu'il devient alors difficile, voire impossible, de faciliter leur intégration dans un sens de développement durable. L'atteinte des objectifs visés doit tenir compte du processus archéologique où intervient une série d'étapes interdépendantes (caractérisation des ressources, investigations, analyse des résultats, diffusion) avant de les mettre en valeur. De constamment tronquer le processus des études archéologiques démontre de fortes lacunes au niveau de la planification globale et rend difficile de rentabiliser les investissements en archéologie. En modifiant les façons de faire, on constatera rapidement

que les vestiges archéologiques, loin de constituer une contrainte au développement, peuvent apporter une nouvelle dimension à tout aménagement.

De même nous ne pouvons que constater qu'au cours des dernières décennies, des centaines de milliers d'artefacts ont été recueillis et se sont retrouvés dans les réserves archéologiques après réalisation de l'inventaire des artefacts requis par le permis de recherche archéologique. Le plus souvent, ces collections n'ont pas fait l'objet d'analyses et encore moins de mise en valeur. Pourtant ce n'est pas l'intérêt ou la capacité des archéologues qui en est la cause. Non plus d'ailleurs que le très grand intérêt du public à connaître la diversité et l'évolution des objets utilisés. Les collections archéologiques sont donc porteuses de mise en valeur. Dans la très vaste majorité des cas cependant, les interventions archéologiques se limitent à l'exhumation des vestiges et à l'inventaire des collections requis par le permis. Le financement des projets n'est pas suffisant pour permettre une analyse des collections et donc extraire les connaissances qui, au-delà de la simple exposition des objets trouvés, devraient faire l'objet d'une mise en valeur. En l'absence d'exigences dans le permis, l'archéologue n'a aucun levier pour demander à ce qu'un financement soit prévu pour les analyses de la collection, ce qui pourrait mener à une mise en valeur de la compréhension acquise par son examen.

*Recommandation 19* – La future loi sur le patrimoine culturel devra consacrer l'approche préventive dans tout projet d'aménagement en spécifiant des balises favorisant la mise en valeur des vestiges archéologiques. Ces balises devraient faire en sorte que la recherche archéologique soit intégrée dès la phase d'élaboration d'un projet et que les activités archéologiques soient incluses au sein d'une planification et de mesures de prévention.

*Recommandation 20* – La future loi devrait prévoir des dispositions obligeant les promoteurs à prévoir l'insertion de l'archéologie dans la planification et le financement de tout projet ayant une incidence archéologique, que ce soit au niveau de la protection des ressources ou de la mise en valeur. Nous demandons en outre que la loi oblige les promoteurs à prévoir des sommes pour l'analyse des données récupérées lors des fouilles.

*Recommandation 21* – Dans l'esprit des recommandations du Livre vert, la future loi devra doter le Québec de moyens de mise en valeur et de diffusion du patrimoine archéologique, entre autres relativement à l'étude et à la mise en valeur des collections actuellement existantes.

## **Les statuts légaux**

L'attribution d'un statut légal particulier (reconnaissance, classement, citation, etc.), selon les dispositions actuelles de la *LBC*, permet de protéger un site archéologique. Dans le cas du patrimoine bâti à statut légal, le principe de l'attribution d'une aire de protection peut également permettre d'assurer la sauvegarde d'un site archéologique, étant donné que les bâtiments anciens sont fréquemment dotés d'aménagements secondaires en périphérie : puits, latrines, dépendances, etc. L'attribution d'un statut légal est toutefois, le plus souvent, une procédure lourde et complexe, qui n'est pas à la portée de tous ; l'utilisation d'une procédure allégée serait donc de mise. D'éventuelles modifications à la *LBC* ne sont cependant pas applicables dans l'immédiat ; seule une directive ministérielle permettrait d'assurer, dès maintenant, la protection des sites archéologiques recensés au Québec, sans devoir leur attribuer un statut légal tel que préconisé dans les dispositions législatives actuelles.

La proposition de recourir à seulement deux sortes de statuts – le classement (juridiction provinciale) et la citation (juridiction municipale) – peut s'avérer judicieuse, mais seulement dans la mesure où les définitions de ce qui peut faire l'objet d'un statut légal inclut les sites archéologiques. Restreindre la notion de « site » à un ensemble de biens immobiliers semble faire abstraction du fait qu'un site archéologique se compose d'un contexte archéologique (niveaux stratigraphiques), de biens mobiliers (artéfacts, écofacts, etc.) et de biens immobiliers (vestiges structuraux). Il vaudrait donc mieux se garder d'émettre des définitions restrictives, qui n'incluraient pas les composantes propres aux sites archéologiques.

La disparition du statut d'arrondissement historique pourrait constituer une mesure pernicieuse, pour la protection des sites archéologiques. En effet, au sein d'un arrondissement historique, les vestiges archéologiques sont protégés en bloc. Il n'est pas nécessaire de délimiter des secteurs d'intérêt archéologique au sein d'un arrondissement historique, puisque l'ensemble de l'arrondissement est inclus dans le statut légal. De remplacer la notion d'arrondissement historique par une autre nomenclature ne porte pas à conséquence, notamment pour éviter la confusion avec les arrondissements issus des structures municipales, mais leur définition devrait rester intacte ou s'améliorer en incluant de nouvelles préoccupations.

Recommandation 22 – La future loi sur le patrimoine culturel devra prévoir des mesures de protection des sites archéologiques équivalents au statut de classement dans l'actuelle *Loi sur les biens culturels* et délimiter des aires de protection équivalentes aux actuels arrondissements historiques à l'intérieur desquelles les ressources archéologiques seraient explicitement protégées.

## CONCLUSION

La gestion des ressources archéologiques fait intervenir des outils et des ressources humaines, certes, mais le niveau législatif de base doit d'abord assurer une protection adéquate et prévoir la mise en valeur du patrimoine archéologique. Une harmonisation des diverses lois qui touchent l'archéologie est aussi recommandée, en plus d'un arrimage plus spécifique en fonction du développement durable, tout cela en tenant compte de l'évolution de la pratique, évolution qui ne s'est pas reflétée beaucoup dans les modalités de gestion jusqu'à maintenant

Nous n'avons pas ici abordé l'ensemble des sujets proposés à la consultation, et ce pour les raisons associées à notre statut d'organisme représentatif d'une discipline. Nous nous permettons un commentaire relatif à la proposition d'ajouter le patrimoine immatériel et le paysage humanisé à la définition du patrimoine culturel sans cependant juger de l'à-propos de cette proposition, sujet sur lequel nous laissons à d'autres le soin de se prononcer. Nous émettons la crainte, maintes fois constatée, que ces nouvelles variables ajouteront aux préoccupations du Ministère autant à la Direction du patrimoine que dans les directions régionales, sans qu'il y ait nécessairement augmentation des ressources humaines et financières. Les nouvelles responsabilités seraient donc assumées au détriment des autres champs d'intervention alors que, nous l'avons déjà largement indiqué, ces ressources – et particulièrement en archéologie – sont déjà manquantes.

Nous espérons que les recommandations contenues dans notre mémoire seront utiles au processus de révision ainsi amorcé. Nous offrons bien sûr notre entière collaboration au comité ou aux autorités compétentes pour les suites à donner à ces recommandations.