



*LOI DE 2001 SUR LA MARINE MARCHANDE DU CANADA
(LMMC 2001)*

PROJET DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

CONSULTATION PUBLIQUE

***RÈGLEMENT SUR LES ÉPAVES À
VALEUR PATRIMONIALE***

CONSEIL CONSULTATIF MARITIME CANADIEN (CCMC)

DOCUMENT DE TRAVAIL

Automne 2004

Veillez envoyer vos commentaires à :

Keith Bell

Réglementation et Affaires internationales

Transports Canada, Sécurité maritime

Tour C, Place de Ville

11^e étage, 330, rue Sparks

Ottawa (Ontario) K1A 0N8

Téléphone : (613) 949-3819

Télécopieur : (613) 991-5670

Courriel : bellk@tc.gc.ca

Site web : <http://www.cmac-ccmc.gc.ca>

SGDDI 851509

Ce document de travail a été préparé à des fins de discussion.



Transports
Canada

Transport
Canada

Canada



Règlement sur les épaves à valeur patrimoniale

*LMMC 2001 – Projet de réforme de la réglementation – Étape 1 – Consultations
Document de travail pour les réunions régionales et nationales du CCMC – Automne 2004*



Règlement sur les épaves à valeur patrimoniale

*LMMC 2001 – Projet de réforme de la réglementation – Étape 1 – Consultations
Document de travail pour les réunions régionales et nationales du CCMC – Automne 2004*

INTRODUCTION

Le Canada a une histoire maritime très riche.

Que ce soit grâce aux canots en écorce permettant le commerce des fourrures, ou grâce aux bateaux à vapeur transportant les immigrants et les exportations, nos voies navigables ont aidé à bâtir l'économie et le caractère social du Canada. Les rivières, les lacs et les côtes du Canada comprennent des vestiges du passé sous forme d'épaves à valeur patrimoniale.

Le patrimoine culturel subaquatique du Canada, tout comme notre patrimoine culturel établi sur terre, est important pour les Canadiens. Les épaves, dont les navires et les aéronefs, forment une ressource de très grande valeur et irremplaçable. Il faut agir individuellement et collectivement pour protéger et gérer les épaves à valeur patrimoniale du Canada.

Le patrimoine culturel subaquatique, que ce soit au Canada ou partout dans le monde, est de plus en plus menacé par des nouvelles technologies et techniques d'exploration, ce qui rend les fonds des rivières, des lacs et des côtes du Canada plus accessibles pour un plus grand nombre de personnes. On risque ainsi la perte d'un patrimoine irremplaçable et de très grande valeur pour l'étude de l'histoire du Canada et du monde.

Les États sont de plus en plus conscients de l'importance de leur patrimoine culturel subaquatique et plusieurs d'entre eux prennent des mesures pour les protéger et les gérer dans leurs eaux territoriales.

Le Canada aura bientôt une nouvelle loi gouvernant la marine marchande et la navigation, la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* (LMMC 2001)¹. La LMMC 2001 entrera en vigueur lorsque la réglementation l'appuyant aura été élaborée, probablement en 2006. La LMMC 2001 traite aussi des épaves.

En vertu de la LMMC 2001, la responsabilité de l'élaboration et de l'administration des règlements pour la protection des épaves du patrimoine est partagée. Transports Canada et Environnement Canada via l'Agence Parcs Canada sont ensemble responsables de l'élaboration de la réglementation.

Ce document vise à entamer des discussions entre le gouvernement fédéral et les intervenants concernés comme les provinces et territoires, les groupes de plongée, l'Association canadienne de droits maritimes et autres, sur la réglementation pour la protection des épaves du patrimoine de la LMMC 2001 qui doit être élaborée.

¹ La *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* (2001, c. 26) est disponible en ligne au http://www.tc.gc.ca/lois-reglements/GENERALE/L/Immc2001/loi/Immc2001_a.htm



Règlement sur les épaves à valeur patrimoniale

*LMMC 2001 – Projet de réforme de la réglementation – Étape 1 – Consultations
Document de travail pour les réunions régionales et nationales du CCMC – Automne 2004*

L'IMPORTANCE DES ÉPAVES DU PATRIMOINE

Lorsqu'une épave est correctement protégée et étudiée, tout le monde en profite. Par exemple, l'étude archéologique menée par Parcs Canada d'un baleinier basque du 16^e siècle, le « SAN JUAN », à Red Bay au Labrador, a permis d'ouvrir un tout nouveau chapitre sur les premières explorations du Canada.

Les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que les groupes de plongeurs bénévoles travaillant à la conservation des épaves, ont aussi collaboré efficacement pour protéger et gérer les épaves du patrimoine, comme l'épave de la flotte de Phips en 1690, qui a été découverte à L'Anse aux Bouleaux sur la rive nord du Fleuve St-Laurent au Québec.

LE BUT DE LA RÉGLEMENTATION POUR LA PROTECTION DES ÉPAVES DU PATRIMOINE

La réglementation pour la protection des épaves du patrimoine aidera le Canada à protéger et à gérer cet aspect important de notre patrimoine. Elle permettra aussi, avec l'aide des provinces, des territoires et de toute nouvelle loi fédérale sur l'archéologie qui pourrait être élaborée pour les aspects non liés aux épaves du patrimoine culturel subaquatique, comme les établissements submergés, les artefacts isolés, les jetées et les quais, d'aider à mettre en place les éléments clés qui sont nécessaires pour que le Canada envisage de ratifier la *Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique 2001* de l'UNESCO².

La réglementation pour protéger les épaves à valeur patrimoniale sera élaborée pour :

- clarifier le rôle du gouvernement du Canada dans la protection des épaves à valeur patrimoniale,
- lancer le premier régime réglementaire pour les épaves à valeur patrimoniale conçu pour protéger cet aspect important du patrimoine du Canada, tout en encourageant son appréciation durable,
- faciliter la collaboration avec un grand nombre d'intervenants, dont les provinces et territoires, les groupes de plongée, les professionnels du patrimoine et le public général.

² La Convention de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique 2001 de l'UNESCO est disponible en ligne au <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001260/126065f.pdf>



Règlement sur les épaves à valeur patrimoniale

*LMMC 2001 – Projet de réforme de la réglementation – Étape 1 – Consultations
Document de travail pour les réunions régionales et nationales du CCMC – Automne 2004*

POUVOIRS RÉGLEMENTAIRES

La section suivante présente les différents pouvoirs réglementaires identifiés dans la Partie 7 (Épaves) de la LMMC 2001 pour les épaves à valeur patrimoniale.

163.(2) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, sur recommandation conjointe du ministre et du ministre du Patrimoine canadien :

- a) spécifier les épaves ou catégorie d'épaves qui ont une valeur patrimoniale;*
- b) régir la protection et la conservation de ces épaves ou catégories d'épaves, notamment délivrer des permis autorisant leurs titulaires à y avoir accès;*
- c) autoriser la désignation d'agents de l'autorité chargés de l'application des règlements d'application de la présente partie et prévoir leurs attributions;*
- d) autoriser le ministre et le ministre du Patrimoine canadien à conclure conjointement des accords ou des arrangements relativement à l'application ou au contrôle d'application de toute disposition des règlements pris en vertu du présent paragraphe et à autoriser toute personne ou organisation avec qui un accord ou un arrangement est conclu à exercer les attributions prévues par ces règlements qui sont précisés dans l'accord ou l'arrangement;*
- e) exempter des épaves ou catégories d'épaves ayant une valeur patrimoniale de l'application de toute disposition de la présente partie;*
- f) soustraire toute région géographique à l'application des alinéas b) ou c);*
- g) régir la fixation et le versement des droits et frais exigibles à l'égard des services rendus dans le cadre de l'application des règlements pris en vertu du présent paragraphe.*



Règlement sur les épaves à valeur patrimoniale

*LMMC 2001 – Projet de réforme de la réglementation – Étape 1 – Consultations
Document de travail pour les réunions régionales et nationales du CCMC – Automne 2004*

SUJETS DE CONSULTATION

1. Principes et concepts

Un certain nombre de principes et de concepts pourraient être envisagés pour l'élaboration de la réglementation pour la protection des épaves à valeur patrimoniale, ainsi que le régime administratif pour l'appliquer, dont, mais non exclusivement :

- Utilisation d'approches compatibles pour protéger les épaves à valeur patrimoniale, comme dans la Convention de l'UNESCO, dont les règles de son annexe, et les lois provinciales et territoriales sur le patrimoine. Par exemple, ceci pourrait inclure l'adoption du concept « d'intervention sur le patrimoine culturel subaquatique » de la Convention de l'UNESCO, qui met l'accent sur un régime de protection dont les interventions qui ont comme but premier les épaves à valeur patrimoniale, et qui peuvent, directement ou non, physiquement déranger ou endommager les épaves à valeur patrimoniale.
- Adoption du principe de la conservation « in situ » comme première option avant d'envisager l'autorisation de procéder à des interventions sur les épaves à valeur patrimoniale. Dans ce cas, les interventions sur les épaves à valeur patrimoniale seraient autorisées en conformité avec la protection de ce type de patrimoine et, selon ses exigences, ne seraient autorisées que lorsqu'elles pourraient d'apporter une contribution importante à la protection, la connaissance ou l'amélioration de l'épave.
- Encouragement d'un accès responsable, non perturbateur pour observer ou prendre des notes sur les lieux de l'épave à valeur patrimoniale et ainsi augmenter la sensibilisation du public, l'appréciation et la protection de ce patrimoine, sauf lorsqu'un tel accès n'est pas compatible avec la protection et la gestion.
- Favoriser les partenariats afin de protéger et assurer l'appréciation durable des épaves à valeur patrimoniale.
- Reconnaissance de l'immunité absolue des épaves navales et d'État en vertu de la Convention de l'UNESCO et des lois internationales.

Q1 : Quelle est votre opinion sur ces principes et concepts? Quelles activités après-vous pourraient endommager les épaves à valeur patrimoniale? Y a-t-il d'autres points qui, selon vous, devraient être pris en considération?



Règlement sur les épaves à valeur patrimoniale

*LMMC 2001 – Projet de réforme de la réglementation – Étape 1 – Consultations
Document de travail pour les réunions régionales et nationales du CCMC – Automne 2004*

2. Définition de « épave ou catégorie d'épaves qui a une valeur patrimoniale »

La définition d'une « épave ou catégorie d'épaves qui a une valeur patrimoniale », à savoir ce qui doit être protégé en vertu de la loi, est la clé de l'élaboration de la nouvelle réglementation. Une « approche de protection globale » permettrait de définir une épave à valeur patrimoniale comme étant un bâtiment ayant été submergé pendant un nombre d'années minimales, comme par exemple 50, 75 ou 100 ans. Il s'agit de l'approche utilisée dans la Convention de l'UNESCO, où le patrimoine culturel subaquatique est censé comprendre toutes les traces de l'existence humaine ayant un caractère culturel, historique ou archéologique, qui a été submergé pendant plus de 100 ans, en Australie, et dans certains autres pays, le seuil est de 75 ans.

Nous devons nous assurer que le nombre d'années en submersion est conforme, dans la mesure du possible, avec les lois actuelles sur le patrimoine et qu'il s'agit du nombre le plus pratique possible dans le contexte canadien. Les 100 ans de la Convention de l'UNESCO sont peut-être trop élevés (ce qui élimine les épaves d'aéronef par exemple), tandis que 50 ans est peut-être trop bas.

Une « approche de protection globale » pourrait potentiellement exclure les épaves désignées protégées par les pouvoirs fédéral, territoriaux ou provinciaux, si elle ne respecte pas les critères de durée de submersion. On pourrait envisager l'adoption d'une option additionnelle dans la définition d'une épave à valeur patrimoniale afin de permettre la protection d'une épave importante qui ne respecterait pas les critères de la durée de submersion.

À partir de la définition de la Partie 7 de la LMMC 2001, une définition possible pourrait être « une épave à valeur patrimoniale incluant un bâtiment ou un aéronef, ou tout autre objet connexe, qui a été : a) partiellement ou totalement sous l'eau, de façon périodique ou continue durant au moins X années; ou b) désigné par un pouvoir fédéral, territorial ou provincial ».

Q2 : Quelle est votre opinion sur « l'approche de protection globale » pour définir une épave à valeur patrimoniale et les critères du temps de submersion suggérés? Y a-t-il d'autres approches qui devraient aussi être envisagées?



Règlement sur les épaves à valeur patrimoniale

*LMMC 2001 – Projet de réforme de la réglementation – Étape 1 – Consultations
Document de travail pour les réunions régionales et nationales du CCMC – Automne 2004*

3. Système de permis et questions de mise en application

En plus d'en arriver à une définition d'une épave à valeur patrimoniale, la clé du régime administratif pour la réglementation de la protection des épaves à valeur patrimoniale sera d'élaborer et de mettre en œuvre un système de permis efficace pour contrôler les interventions sur les épaves à valeur patrimoniale, et qui pourraient aussi former la base de l'élaboration d'un registre ou inventaire de ces épaves. Des exemples de système de permis d'autres juridictions sont disponibles, au Canada et dans le monde, et ils pourraient être utilisés comme modèle dans l'élaboration d'un système de permis pour les épaves à valeur patrimoniale. De plus, les règles en annexe à la Convention de l'UNESCO pourraient s'avérer utiles dans l'élaboration de différentes parties du système de permis et du régime administratif connexe.

Par exemple, on pourrait exiger qu'un permis soit requis en tout temps lorsqu'une personne désire faire une intervention qui pourrait endommager, ou possiblement endommager, une épave à valeur patrimoniale. Ceci veut dire qu'un permis serait requis pour toute intervention, y compris une évaluation initiale ou un relevé d'une épave, si l'intervention pourrait endommager, ou possiblement endommager, l'épave.

Les décisions à savoir si un permis est requis ou non pour des interventions sur une épave dépendraient d'une évaluation de l'intervention proposée, en tenant compte d'une variété de facteurs comme la fragilité de l'épave, la valeur patrimoniale de l'épave, la nature de l'intervention proposée et les résultats de toute évaluation de l'impact. On pourrait aussi tenir compte d'autres facteurs.

L'âge d'une épave récemment découverte est quelquefois inconnu. Jusqu'à ce que l'âge d'une épave soit déterminé, une zone de protection autour de l'épave pourrait être envisagée, à l'aide de réglementations ou d'accords administratifs, comme mesure intérimaire pour protéger l'épave.

La LMMC 2001 comprend aussi des conditions de sauvegarde légitimes. Il faudrait envisager des procédures pour éviter la confusion avec les conditions de sauvegarde légitimes de la LMMC 2001 pour les autres épaves sans valeur patrimoniale. L'exigence légale de faire rapport du matériel en vertu des conditions de sauvetage devrait être traitée en fonction du système de permis d'intervention sur les épaves à valeur patrimoniale. Le receveur d'épave aura un rôle clé à jouer dans ce scénario.

Q3.1 : Quelle est votre opinion sur le système de permis? Y a-t-il d'autres approches qui devraient être envisagées?



Règlement sur les épaves à valeur patrimoniale

*LMMC 2001 – Projet de réforme de la réglementation – Étape 1 – Consultations
Document de travail pour les réunions régionales et nationales du CCMC – Automne 2004*

L'alinéa 163. (2)(d) de la LMMC 2001 offre la possibilité de conclure des accords avec différentes entités pour aider à administrer et à appliquer la réglementation pour la protection des épaves à valeur patrimoniale; p. ex., avec plusieurs autres ministères, les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux, les groupes autochtones, les groupes de plongeurs non professionnels, les universités et autres.

Q 3.2 : Quelle est votre opinion sur l'administration et l'application partagée de la réglementation?

L'alinéa 163. (2)(e) de la LMMC 2001 offre des possibilités d'exemption pour tout aspect de la Partie 7 (épave) de la LMMC 2001, qui est la section qui traite de tous les aspects des épaves, qu'elles soient modernes ou à valeur patrimoniale, et du rôle du receveur d'épave. Par exemple, une épave à valeur patrimoniale pourrait être exemptée de l'article 156, qui traite des indemnités de sauvetage. D'autres types d'indemnités ou de reconnaissance pourraient être envisagés pour les personnes qui découvrent une épave à valeur patrimoniale et la signale.

Q 3.3 : Quelle est votre opinion sur les exemptions de la Partie 7 (épave) pour les épaves à valeur patrimoniale? Quels types d'indemnités ou de reconnaissance envisageriez-vous pour les personnes qui découvrent une épave à valeur patrimoniale et la signale?

L'alinéa 163. (2)(f) de la LMMC 2001 offre des possibilités d'exemptions pour les aires géographiques. Des exemples des exemptions pour les aires géographiques pourraient inclure les eaux provinciales et territoriales possédant des mécanismes législatifs pour traiter les épaves à valeur patrimoniale; les aires fédérales qui ont déjà des mécanismes de protection comme les parcs nationaux du Canada et les aires marines nationales de conservation, ou encore les terres autochtones, les secteurs avec des conditions dangereuses pour la plongée, et certains ports et canaux, y compris les lieux historiques nationaux.

Q 3.4 : Quelle est votre opinion sur les exemptions pour les aires géographiques? Pourquoi voudriez-vous exempter certaines aires géographiques? Quels sont les critères qui devraient être élaborés?

L'alinéa 163. (2)(g) de la LMMC 2001 traite de la façon dont l'administration ou la réglementation est défrayée. Une façon pourrait être de faire payer les personnes qui demandent un permis pour faire une intervention sur une épave à valeur patrimoniale ou pour d'autres aspects du régime administratif.

Q 3.5 : Quelle est votre opinion sur l'établissement et le paiement des droits? Quels sont les critères qui devraient être élaborés?



Règlement sur les épaves à valeur patrimoniale

*LMMC 2001 – Projet de réforme de la réglementation – Étape 1 – Consultations
Document de travail pour les réunions régionales et nationales du CCMC – Automne 2004*

VOS COMMENTAIRES

La protection et la gestion des épaves à valeur patrimoniale du Canada exige un effort individuel et collectif de la part des Canadiens. Le gouvernement du Canada est déterminé à faire en sorte que les Canadiens élaborent des façons de protéger et de gérer notre patrimoine culturel subaquatique. Pour cette raison, vos commentaires sont non seulement bienvenus, mais aussi essentiels à l'élaboration d'une réglementation pratique et efficace pour les épaves à valeur patrimoniale.

On demande aux lecteurs d'examiner nos questions et de fournir des commentaires ou des idées nouvelles. Le dialogue et les consultations continus représentent la pierre angulaire de notre approche dans l'élaboration d'une réglementation touchant les Canadiens. Collectivement, nous pouvons honorer et sauvegarder notre riche patrimoine maritime qui a aidé à bâtir l'économie et le développement social du Canada.

Pour envoyer vos commentaires, veuillez écrire à :

Keith Bell
Réglementation et affaires internationales
Transports Canada, Sécurité maritime
Tour C, Place de Ville
11^e étage, 330, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0N8

Tél. : (613) 949-3819
Fax : (613) 991-5670
Courriel : bellk@tc.gc.ca