

**Université de Strasbourg**

**INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE STRASBOURG**



**Le Canada face à la fonte des glaces en Arctique : revendications  
et coopération dans le passage du Nord-ouest**

**Ophélie Charpentier**

Mémoire de 4<sup>ème</sup> année d'I.E.P.

Direction du mémoire : Professeur Syméon Karagiannis

**Juin 2010**

L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

## SOMMAIRE

<b>RESUME</b>	<b>4</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>4</b>
INTRODUCTION	5
<b>CHAP 1. LES CONSEQUENCES DU RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE EN ARCTIQUE</b>	<b>15</b>
Section 1.    ACTIVITE MARITIME DANS L'ARCTIQUE	16
Section 2.    LE PASSAGE DU NORD-OUEST : UNE NOUVELLE ROUTE COMMERCIALE?	29
<b>CHAP 2. VERS UNE REMISE EN CAUSE DES REVENDICATIONS DU CANADA DANS LES EAUX ARCTIQUES ?</b>	<b>41</b>
Section 1.    A LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE CANADIENNE DANS L'ARCTIQUE	43
Section 2.    DEBAT AUTOUR DU STATUT JURIDIQUE DE L'OCEAN ARCTIQUE	54
<b>CHAP 3. ENCADREMENT DE LA COOPERATION DANS L'OCEAN ARCTIQUE</b>	<b>75</b>
Section 1.    ECART ENTRE RHETORIQUE ET CAPACITES REELLES	77
Section 2.    CADRE DE LA COOPERATION EN ARCTIQUE	99
<b>CONCLUSION</b>	<b>115</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>125</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>133</b>

## Résumé

Si la banquise fond, ce n'est pas le cas des prétentions des Etats qui la bordent. La fonte des glaces arctiques s'accompagne de la possibilité de l'ouverture estivale totale des passages du Nord-Ouest et du Nord-est entre l'Atlantique et l'Asie. Beaucoup plus courtes que Suez ou Panama, ces routes sont la promesse de possibilités commerciales et industrielles notables. Elles permettraient également l'exploitation de gisements de pétrole et de minerais considérables.

Ces passages constituent par ailleurs un enjeu stratégique majeur pour les trois acteurs arctiques que sont la Russie, le Canada et les États-Unis. Pour ces derniers, la liberté de navigation de la marine américaine est fondamentale. Pour la Russie et le Canada, les eaux des détroits font partie des eaux intérieures, relèvent de leur seule souveraineté et ne sont pas soumises aux droits de passage inoffensif et de transit.

Ce mémoire, portera plus particulièrement sur l'ouverture potentielle du passage du Nord-Ouest et les implications dans les relations américano-canadiennes en Arctique.

## Abstract

If the ice is melting, this is not the case of the claims of the states that border it. Melting Arctic ice is accompanied by the possibility of the total opening of the North-West and North-east passages between the Atlantic and Asia. Much shorter than the Suez or Panama, these roads are the promise of important business and industrial opportunities. They also allow the considerable exploitation of oil and minerals.

These passages are also a major strategic issue for the three arctic players that are Russia, Canada and the United States. For them, freedom of navigation of the U.S. Navy is fundamental. For Russia and Canada, the straits are part of inland waters. They are under their only sovereignty and are not subject to the rights of innocent passage and transit.

This thesis will focus on the potential opening of the Northwest Passage and its implications for US-Canadian relations in the Arctic.

## INTRODUCTION

Six pays bordent l'océan Arctique: les Etats-Unis, le Canada, l'Islande, le Danemark (à travers le Groenland), la Norvège et la Russie. En dépit de la présence très ancienne de peuples indigènes comme les Inuits, les Etats ont constamment revendiqué une souveraineté sur la région.

La région Arctique figure au premier plan des débats sur la souveraineté canadienne. A la fin de 19<sup>ème</sup> siècle, Louis le Fur définissait la souveraineté comme la « qualité de l'Etat de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté dans les limites du principe supérieur du droit et conformément au but collectif qu'il est appelé à réaliser ». Il en découle, pour l'Etat souverain, la capacité de n'agir que selon sa propre volonté, celle-ci ne pouvant se manifester qu'à l'intérieur des règles du droit. Cette définition est celle qui est retenue aujourd'hui. Le droit constitutionnel allemand, lie souveraineté et compétence à travers une célèbre formule qui définit la souveraineté comme « la compétence de la compétence ». Cette vision très souvent reprise, veut que le souverain soit celui qui détermine les compétences, celui qui est libre de les déléguer ou de les reprendre. La souveraineté est donc la compétence exclusive qui permet d'exercer des fonctions d'Etat sur un territoire donné. Le poids des organisations internationales de nos jours, principalement celles qui coordonnent les relations interétatiques, tend à restreindre cette souveraineté de l'Etat. Cependant, le fait est que l'idée de souveraineté n'est pas neutre pour le public, qui l'associe souvent à l'identité et à la personnalité même de l'Etat. Dès lors, toute atteinte à cette souveraineté est considéré comme inacceptable par une large part de la population.

Le territoire Arctique canadien représente, avec ses 3,5 millions de kilomètres carrés, environ 40% de la masse continentale du pays et compte plus de 100 000 résidents. Il comprend aujourd'hui le Yukon (30 700 habitants), les Territoires du Nord-Ouest (42 100 habitants), et le Nunavut (27 700 habitants), nouvellement créé le 1er avril 1999<sup>1</sup>.

La souveraineté du Canada à l'égard des terres émergées de l'archipel Arctique, est un fait acquis. Le pays dispose de pouvoirs et de privilèges exclusifs qui lui donnent le droit d'y faire appliquer des lois, de réglementer la conduite des activités et de contrôler l'accès des étrangers au territoire. Si elles font aujourd'hui partie intégrante du Canada, les terres du Nord ont longtemps été revendiquées par d'autres pays nordiques, notamment la Norvège, les Etats-Unis, le Danemark et la Russie.

Le Canada justifie sa souveraineté sur l'archipel sur la base des principes de la cession, de l'occupation et de l'autodétermination. Le Royaume-Uni lui a cédé le territoire du Nord par deux actes principaux : le premier concernait l'achat par le Canada de la terre de Rupert et du territoire du Nord-Ouest en 1870 à la Compagnie de la Baie d'Hudson. Par le second, effectué en 1880 par décret et confirmé ensuite dans l'Imperial Colonial Boundaries Act de 1895, le Royaume-Uni transférait au Canada toutes les possessions britanniques du continent américain non annexées à une colonie. L'argument de l'occupation repose sur les activités exercées par le Canada dans les îles arctiques depuis la cession. L'argument de l'autodétermination, quant-à lui, repose sur la volonté des habitants de l'archipel d'être gouvernés par des institutions canadiennes.

---

<sup>1</sup> Cf. Annexe 1

En raison de la rudesse du climat, l'occupation effective de la région est assez compliquée à prouver. En dépit de cela, les revendications territoriales du Canada sur l'archipel arctique sont acceptées par la Communauté internationale, ce qui donne aux arguments employés par le Canada, une pleine force juridique. En droit, la souveraineté canadienne sur l'archipel n'est donc pas contestée. La seule hypothèse qui fragiliserait la position du pays serait qu'il abandonne le territoire ou qu'il tolère la présence d'un autre Etat qui chercherait à établir sa souveraineté sur l'archipel.

Le Canada affirme sa souveraineté non seulement sur les territoires mais également sur les eaux arctiques. Les revendications du Canada concernant les îles de l'Arctique ne doivent pas être confondues avec une revendication sur le Pôle Nord lui-même. En effet, aucun Etat n'exerce de souveraineté politique sur le Pôle qui n'est qu'un point de convergence des longitudes terrestres où la glace est perpétuellement en mouvement.

Le statut juridique de l'Océan Arctique est déterminé par le droit international de la mer. D'origine coutumière et conventionnelle, il est aujourd'hui largement codifié dans la Convention des Nations-Unies du Droit de la mer signée à Montégo Bay (Jamaïque) en 1982 et entrée en vigueur en 1994<sup>2</sup>. La CNUDM compte aujourd'hui 148 États signataires notamment les Etats-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, la Russie, l'Allemagne et le Japon. Tous ne l'ont pas encore ratifiée (c'est le cas notamment des Etats-Unis). Elle partage les océans en différentes zones maritimes du littoral jusqu'à la haute mer<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> United Convention of the law of the sea, UNCLOS ou Convention des Nations Unies du Droit de la Mer, ci-après CNUDM

<sup>3</sup> Cf. Annexe 4

Les eaux intérieures s'étendent jusqu'à la ligne de base, appelée laisse de basse mer. Lorsque les côtes ne sont pas nettement découpées, les Etats ont la possibilité de tracer des « lignes de base droites » en suivant la direction générale de la côte, ce qui simplifie la limite de la mer territoriale. Celle-ci, en effet, s'appuie sur cette ligne pour s'étendre sur une largeur maximale de 12 milles marins (c'est-à-dire 22, 224 km), suivant les accords bilatéraux entre Etats. Dans cette zone, l'Etat jouit de droits souverains sur la nappe d'eau, sur le fond, le sous-sol et l'espace aérien subjacent de façon identique à ceux dont il dispose sur son territoire terrestre et ses eaux intérieures. L'Etat côtier a la compétence de suspendre temporairement le droit de passage inoffensif qu'exercent les navires étrangers, qu'il s'agisse de navires de guerre ou de navire marchands, s'il estime qu'ils enfreignent ses lois et portent « atteinte à la paix, au bon ordre et à la sécurité ».

La zone contiguë peut s'étendre jusqu'à 24 milles des côtes depuis la ligne de base. Dans cet espace, l'Etat côtier n'exerce pas une pleine souveraineté mais il peut appliquer des droits pour lutter contre "les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration sur son territoire ou dans sa mer territoriale". L'Etat peut, par exemple appliquer des droits de douane et de police.

La Zone Economique Exclusive (ZEE) est, selon l'article 56 de la CNUDM, une zone dans laquelle l'Etat côtier peut exploiter toutes les ressources économiques. Il y possède "des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux subjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des

fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents". Il a "juridiction en ce qui concerne la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages, la recherche scientifique marine, la protection et la préservation du milieu marin."

La création d'une ZEE dépend de la volonté des Etats. Ce faisant, ils en déterminent la largeur, qui ne peut excéder 200 milles à partir de la ligne de base. Si la distance séparant deux Etats n'est pas suffisante pour que chacun se fixe une ZEE de 200 milles (ce qu'ont fait la plupart des Etats), un accord commun devra être fixé entre eux à travers une convention ou un traité bilatéral.

Le plateau continental correspond au prolongement d'un continent sous la mer. Son potentiel en ressources halieutiques et énergétiques est considérable. L'Etat côtier possède des droits souverains sur son plateau continental aux fins d'exploration et d'exploitation de ses ressources naturelles. Les Etats peuvent revendiquer un plateau continental étendu, c'est-à-dire dépassant la limite de 200 milles des lignes de base, en fonction de certains critères géologiques. Pour obtenir cette extension de leurs droits, ils doivent soumettre des dossiers techniques à la Commission des limites du plateau continental. Une trentaine de pays l'ont déjà entrepris. Si la Commission reconnaît la légitimité de leur requête, les Etats peuvent exercer leur juridiction jusqu'à 350 milles nautiques des lignes de base.

Au-delà des zones précédentes s'étendent les espaces maritimes internationaux, reconnus en 1970 par l'ONU comme « patrimoine commun de l'humanité ». Dans la haute mer, qui commence au-delà de la limite extérieure de la ZEE, le principe de liberté prévaut pour tous les Etats: « liberté de navigation, de survol, de la pêche, de la

recherche scientifique, de poser des câbles et des pipe-lines, de construire des îles artificielles » (article 87 CNUDM). C'est uniquement dans le cas où une poursuite aurait commencé dans une zone relevant de la juridiction de l'Etat côtier poursuivant, que cet Etat pourrait poursuivre en haute mer.

La Zone internationale des fonds marins commence là où sombrent les plateaux continentaux. Les fonds marins échappent à toute appropriation et doivent être uniquement utilisés « à des fins exclusivement pacifiques ». L'appropriation nationale des ressources de la Zone est interdite mais un régime d'appropriation collective à travers l'Autorité internationale des fonds marins est autorisé par la Convention.

Les enjeux soulevés par la délimitation des frontières ne sont pas des moindres car ils posent la question du partage des ressources et de la gestion des droits de passage. Les progrès réalisés par les technologies d'exploitation offshore des ressources accroissent les espaces maritimes disputés. Il peut arriver, par ailleurs, que les espaces auxquels deux Etats prétendent se chevauchent, ce qui complexifie d'autant plus la situation.

Les revendications maritimes du Canada dans l'Arctique sont loin de faire l'unanimité parmi les autres Etats. Ceux là mêmes qui reconnaissent l'appartenance des îles de l'archipel au Canada, font montre de plus de réserves vis-à-vis des espaces maritimes. Depuis quelques années, le Canada a remis sa nordicité sur le devant de la scène et porte un intérêt accru à l'Arctique. La raison de ce comportement tient essentiellement aux conséquences attendues et déjà observées du réchauffement climatique. Ses effets dans la région devraient être parmi les plus forts au monde et faciliter l'accès à l'Océan Arctique. Les menaces causés par un meilleur accès

s'amplifient et exacerbent les craintes de perte de contrôle du Canada sur la région. Les thèmes de la défense stratégique, de la protection de l'environnement et des écosystèmes arctiques, de la préservation du mode de vie des peuples autochtones, de l'exploitation du potentiel économique de l'Arctique, sont associés à l'éventuelle recrudescence des incursions dans l'Arctique.

Alors que le réchauffement climatique réduit la glace dans la région, l'Océan Arctique attire de plus en plus d'intérêts et fait l'objet de revendications étatiques contradictoires. Le Canada n'est plus seul à s'intéresser à l'exercice de droits et compétences dans la région. Les revendications concernent à la fois les droits de navigation et les ressources arctiques, en particulier le pétrole et le gaz. Le réchauffement climatique représente donc une menace non seulement en raison de la fonte des glaces, des dangers pour la faune sauvage comme les ours polaires, des problèmes de sécurité et de protection des peuples indigènes, mais également parce qu'il fait naître des conflits de souveraineté et d'accès juridique à l'Arctique. Les différends qui naissent autour de la délimitation des frontières maritimes peuvent être arbitrés par plusieurs types de tribunaux : les tribunaux arbitraux, choisis d'un commun accord par les parties ; Le Tribunal international du droit de la mer, créé par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer ; Ou encore la Cour internationale de justice (CIJ). L'accord de chaque partie concerné est cependant nécessaire pour pouvoir porter leurs différends devant ces tribunaux.

Dans l'Océan Arctique les contentieux les plus importants en matière de frontières maritimes concernent principalement le contrôle du passage du Nord-Ouest et de la dorsale Lomonossov. Cette dernière, revendiquée à la fois par les Russes, le

Danemark et le Canada en tant qu'extension de leur plateau continental, a conduit récemment à une escalade de tension dans la région.

Il convient d'examiner la souveraineté et la compétence du Canada sur les eaux et le territoire arctiques et d'observer les controverses liées à la fonte des glaces. La question à laquelle répond ce mémoire est de savoir quelle est l'attitude la plus raisonnable à adopter par le Canada face à la meilleure accessibilité dans l'océan arctique. Est-ce que l'affirmation intransigeante de sa compétence et ses droits sur les eaux Arctiques est la position la plus souhaitable ? Le Canada a-t'il le moyen de se dresser frontalement face aux autres Etats ? Peut-il assumer ses revendications seul ou, au contraire, est-ce que la coopération régionale n'est pas une meilleure solution pour faire face aux nouvelles menaces en Arctique?

Ce mémoire sera divisé en trois chapitres. Le premier concerne les conséquences du réchauffement climatique en Arctique et les caractéristiques actuelles de l'activité maritime régionale. Pour certains, le passage du Nord-Ouest est en passe de devenir une nouvelle route commerciale, son accès facilité pourrait permettre une navigation de plus en plus fluide. Il ne faudrait cependant pas céder aux déclarations alarmistes et il est nécessaire de garder à l'esprit que selon toutes prévisions, la région restera couverte de glace pendant la majeure partie de l'année, ce qui limite nécessairement la navigation internationale en son sein.

Le second chapitre porte sur les revendications juridiques du Canada dans la région. La politique Canadienne en Arctique s'est formée au cours d'un processus rythmé par des crises successives qui ont contribué à clarifier la position canadienne concernant ses eaux Arctiques. La principale dispute maritime repose sur le fait que le

Canada considère que les eaux de l'archipel arctique, et en particulier le passage du Nord-Ouest, appartiennent à ses eaux intérieures. Le statut juridique de ces eaux oppose principalement le Canada aux Etats-Unis.

Enfin, le troisième chapitre constituera une observation des capacités du Canada à contrôler sa région arctique. Devant ses propres limites en termes de ressources et l'immensité du territoire à surveiller, il semble que le Canada devrait plutôt se reposer sur une politique de coopération régionale avec ses voisins pour faire face aux défis liés à une augmentation de l'accessibilité maritime de l'Arctique. Le conflit autour de la qualification des eaux Arctiques n'est toujours pas réglé mais les Etats-Unis et le Canada devraient se contenter d'un statu quo pour continuer à travailler main dans la main à la préservation de la stabilité régionale.

## **CHAPITRE 1 :**

### **LES CONSEQUENCES DU RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE EN ARCTIQUE**

En raison de la fonte des glaces observée par les scientifiques, il devient plausible que l'accès marin à l'Arctique s'améliore et se prolonge entraînant une augmentation du trafic, susceptible d'avoir des conséquences environnementales, socio-économiques et culturelles. Les côtes du Nord-Ouest de la Russie et Les eaux libres de glace de la Norvège, du Groenland, de l'Islande, ainsi que l'Arctique Américain sont déjà des zones d'activité maritime intense. De nombreuses opérations maritimes d'exploration scientifique et de tourisme se sont également développées dans la partie recouverte de glace de l'Océan Arctique. Si des incertitudes demeurent pour l'avenir (coopération entre les Etats arctiques, tarifs du pétrole, fluctuations des prix du commerce mondial, évolution des changements climatiques, découverte de nouvelles ressources, rôle des assurances de l'industrie marine, technologie, conflits potentiels), l'activité maritime de l'Arctique dans son ensemble demeure en progression et sera amenée à s'intensifier davantage. Quel crédit accorder à l'hypothèse de l'ouverture totale du passage du Nord-Ouest envisagée par le Canada ?

## **SECTION 1. ACTIVITE MARITIME DANS L'ARCTIQUE**

L'histoire du transport maritime dans l'Arctique est longue et se concentre dans un premier temps sur les zones libres de glace de l'océan. Les différents rapports des experts prédisent que la banquise estivale de l'Arctique canadien devrait disparaître d'ici 20 à 30 ans. Une banquise permanente devrait subsister, mais être rongée peu à peu par le réchauffement climatique. La fonte des glaces entraîne une augmentation potentielle de l'activité maritime et suscite des conséquences économiques mais

également humaines et environnementales. Les résidents de l'Arctique craignent l'impact social, culturel et environnemental d'une telle expansion du trafic maritime

## **A. CARACTERISTIQUES ACTUELLES DE L'ACTIVITE MARITIME**

### **1. trafic océanique actuel dans l'Arctique**

Si dans l'Arctique canadien, le trafic demeure limité, du côté russe le passage du Nord-est a fait l'objet d'une politique volontariste de mise en valeur, en particulier le segment de la route maritime du Nord (segment du passage du Nord-est entre le détroit de Kara et le détroit de Béring). Moscou a, en effet, ouvert l'exploitation commerciale de cette route dès 1935, essentiellement entre Mourmansk et Doudinka près de l'embouchure de l'Ienisseï. Depuis 1978-9 la navigation annuelle a été maintenue dans ces régions recouvertes de glace de l'ouest de la route de la mer du Nord. L'objectif de la Russie est de développer de manière systématique, une desserte maritime de sa côte arctique. La route maritime du Nord permet la desserte des villes le long des principaux fleuves sibériens (la Ienisseï, l'Ob, la Kolyma), principaux axes de transports dans ces régions reculées.

Le trafic maritime canadien est plus limité. L'AMSA (Arctic Marine Shipping Assessment) a produit un rapport en 2009 qui évalue les caractéristiques de l'activité marine actuelle dans l'Arctique et les prévisions pour le futur<sup>4</sup>. D'après ce rapport, en raison de la fonte des glaces observée par les scientifiques, il devient plausible que l'accès marin à l'Arctique s'améliore et se prolonge entraînant une augmentation du trafic, susceptible d'avoir des conséquences environnementales, socio-économiques et culturelles.

---

<sup>4</sup> Arctic Marine Shipping Assessment report, Arctic Council, 2009

En 2009, l'AMSA relève environ 6000 navires individuels, dont beaucoup faisaient plusieurs voyages, naviguant dans la région Arctique. La moitié de ceux-ci se trouvaient sur la route qui longe les îles Aléoutiennes dans le nord du Pacifique, au niveau de la mer de Béring. Sur les 6000 navires, environ 1600 étaient des bateaux de pêche<sup>5</sup>. Quasiment toutes les expéditions de navigation dans l'Arctique aujourd'hui, sont basées sur des destinations (ce ne sont pas des traversées de l'Arctique). Elles servent au réapprovisionnement communautaire, au tourisme maritime et au transport de ressources naturelles hors-Arctique.

Selon Transport Canada, le trafic océanique actuel dans l'Arctique se compose actuellement de la sorte :<sup>6</sup>

- ❖ Bâtiments de la Garde côtière canadienne, dont des brise-glaces
- ❖ Bâtiments de réapprovisionnement communautaire
- ❖ Navires de croisière
- ❖ Bâtiments et plates-formes de forage
- ❖ Transporteurs de vrac sec
- ❖ Bâtiments de pêche
- ❖ Bâtiments militaires
- ❖ Pétroliers et gaziers
  
- ❖ Bâtiments de recherche scientifique
  
- ❖ Remorqueurs et barges

---

<sup>5</sup> Idem., p.8

<sup>6</sup> Transports Canada, [www.tc.gc.ca](http://www.tc.gc.ca)

## **2. Développement récent des activités maritimes dans l'arctique**

Les régions d'activité maritime intense se situent le long des côtes du Nord-Ouest de la Russie et dans les eaux libres de glace de la Norvège, du Groenland, de l'Islande, ainsi que dans l'Arctique Américain. Une augmentation significative des croisières a été observée dans la saison estivale cette dernière décennie autour du Groenland. L'exploration scientifique et le tourisme ont développé des opérations maritimes récentes dans la partie recouverte de glace de l'Océan Arctique. Le rapport de l'AMSA signale que dans un avenir proche (à l'horizon 2020), le développement des ressources naturelles de l'Arctique et le commerce régional seront les principaux moteurs de l'activité marine. L'utilisation du passage du Nord-Ouest est croissante, soutenue par le progrès technique et scientifique. Les expéditions dans l'Arctique approvisionnent les collectivités installées dans le nord du pays, soutiennent la prospection pétrolière et gazière dans la mer de Beaufort et l'exploitation minière dans l'Arctique. En revanche, beaucoup de facteurs d'incertitudes demeurent en termes de coopération entre les Etats arctiques, des tarifs du pétrole, des fluctuations au niveau du commerce mondial, d'évolution des changements climatiques, de découverte de nouvelles ressources, du rôle des assurances de l'industrie marine, de technologie, de différents conflits. Les futures activités maritimes dans l'Arctique devraient inclure de nombreux participants non originaires de la région. Ces futures opérations seront gênées par le manque d'infrastructure si un investissement significatif n'a pas lieu<sup>7</sup>. En

---

<sup>7</sup> Id., p.8

effet, à l'exception des ports du nord de la Norvège et de la Russie du Nord-ouest, l'Arctique manque de ports majeurs.

Le droit de la mer, reflété par la CNUDM, procure un cadre fondamental à la gouvernance de la navigation dans l'Arctique et autorise les Etats côtiers à adopter des lois et à mettre en place des systèmes non discriminatoires de prévention, réduction et contrôle de la pollution marine des navires dans les zones recouvertes par les glaces. L'article 234 de la Convention a été créé spécialement pour ces zones et dispose : « *Les Etats côtiers ont le droit d'adopter et de faire appliquer des lois et règlements non discriminatoires afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires dans les zones recouvertes par les glaces et comprises dans les limites de la zone économique exclusive, lorsque des conditions climatiques particulièrement rigoureuses et le fait que ces zones sont recouvertes par les glaces pendant la majeure partie de l'année font obstacle à la navigation ou la rendent exceptionnellement dangereuse, et que la pollution du milieu marin risque de porter gravement atteinte à l'équilibre écologique ou de le perturber de façon irréversible. Ces lois et règlements tiennent dûment compte de la navigation, ainsi que de la protection et de la préservation du milieu marin sur la base des données scientifiques les plus sûres dont on puisse disposer.* »

L'augmentation de l'activité maritime aura des conséquences économiques évidentes mais également humaines et environnementales. Les résidents de l'Arctique expriment leurs inquiétudes face à une telle expansion en termes d'impact social, culturel et environnemental. La possibilité de « marées noires » est à prendre en

compte et les chasseurs s'inquiètent particulièrement de la perturbation causée aux espèces maritimes et des conséquences sur leurs habitudes de chasse. De nombreux résidents de l'Arctique aujourd'hui dépendent grandement des ressources maritimes pour leur survie et le soutien de l'économie locale.

## **B. PRINCIPALES CONSEQUENCES DU RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE SUR LE MILIEU ARCTIQUE**

### **1. Rapports scientifiques : GIEC et ACIA**

La publication récente du nouveau rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui a reçu le prix Nobel de la Paix en 2007, traduit le renforcement des convictions de la communauté scientifique mondiale quant à une réelle tendance au réchauffement de la planète. Le rapport a relancé le débat sur les impacts géopolitiques de la disparition de la banquise estivale dans l'Arctique canadien. Le rapport du GIEC accorde un rôle très important aux conséquences de l'activité humaine et la controverse subsiste à ce sujet parmi les scientifiques. Les experts du GIEC estiment que les émissions de gaz à effet de serre imputables aux activités humaines ont augmenté de 70% entre 1970 et 2004<sup>8</sup>. La polémique perdure mais les scientifiques s'accordent sur le fait que la diminution observée de l'étendue des zones couvertes de neige et de glace concorde avec le réchauffement climatique. Selon le GIEC, l'étendue annuelle moyenne des glaces a diminué de 2,7 [2,1-3,3] % par décennie dans l'océan Arctique depuis 1978, avec un recul plus marqué en été (7,4%)<sup>9</sup>. Les glaciers et la couverture neigeuse occupent une moins grande superficie dans les deux hémisphères.

---

<sup>8</sup> GIEC, Changements climatiques, Rapport de Synthèse, 2007, p.2

<sup>9</sup> Ibid.

La vitesse à laquelle les glaces de l'Arctique fondent varie selon les estimations mais tous les rapports prédisent que la banquise estivale de l'Arctique canadien devrait disparaître d'ici 20 à 30 ans. Une banquise permanente devrait subsister, mais elle sera rongée peu à peu par le réchauffement climatique.

Selon le rapport final de l'Arctic Climate Impact Assessment<sup>10</sup> (ACIA), une étude de quatre ans dirigée par des centaines de scientifiques, l'Arctique se réchauffe à une vitesse presque deux fois plus rapide que le reste du globe, puisque les températures moyennes ont augmenté de quasiment deux fois celles du reste du monde. Les températures d'hiver ont augmenté de 3 à 4° au cours des cinquante dernières années en Alaska, à l'Ouest du Canada et les experts prédisent un réchauffement de la région arctique de 4 à 7 degrés d'ici 2100<sup>11</sup>.

La couverture de glace annuelle moyenne a diminué de 8% ces 30 dernières années, c'est-à-dire presque d'un million de kilomètres carrés et la tendance s'accélère<sup>12</sup>. La fonte de la glace d'été est encore plus visible avec une perte de 15 à 20 % de la couverture de glace de fin d'été. L'étude estime que le recul de la glace a commencé il y a 50 ans et qu'il s'est accentué ces dernières décennies alors que la tendance au réchauffement climatique apparaissait. La diminution de la glace d'été est la plus spectaculaire des tendances.

---

<sup>10</sup> The Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) est un projet du Conseil de l'Arctique et de l'International Arctic Science Committee (IASC).

<sup>11</sup> ACIA, Impacts of a warming Arctic, 2004, p. 8

<sup>12</sup> Idem, p.25

La glace de l'Arctique s'est également désépaissie ces dernières années : la réduction de l'épaisseur moyenne est estimée à 10-15%, avec une réduction jusqu'à 40 % dans certaines zones entre les années 1960 et la fin des années 1990<sup>13</sup>.

Ces phénomènes entraînent une sorte de renforcement comparable à un cercle vicieux du réchauffement climatique : en fondant, la glace perd de sa capacité à réfléchir les rayons du soleil ce qui entraîne une augmentation de son absorption (diminution de l'albédo<sup>14</sup>) et donc une accélération de la fonte.

Il est cependant nécessaire de replacer les changements climatiques contemporains dans un contexte spatio-temporel. Les modifications du climat peuvent s'observer à l'échelle de milliers d'années. Certains scientifiques, comme Alain Godard et Marie-Françoise André, rappellent qu'ils ont été plus importants au cours du Pléistocène qu'ils ne le sont actuellement<sup>15</sup>. Cette période a en effet été marquée par des cycles de glaciations puis de réchauffements connus sous le nom d'événements de Heinrich. De même, le « Petit Optimum Médiéval », phase de radoucissement climatique du X<sup>ème</sup> au XIV<sup>ème</sup> siècle, a été suivi du « Petit Age Glaciaire », période de refroidissement qui a observée une avancée des glaciers polaires et alpins<sup>16</sup>. Il n'empêche que les enjeux des changements climatiques sont extrêmement importants dans les milieux sensibles comme les milieux polaires, où les variations climatiques engendrent des modifications paysagères considérables.

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Proportion du rayonnement solaire réfléchi par une surface

<sup>15</sup> Denis Mercier, « Changements climatiques et métamorphoses des paysages polaires », in *Le monde polaire, mutations et transitions*, sous la direction de Marie-Françoise André, Ellipses, 2005, p. 25

<sup>16</sup> Marie-Françoise André, « La fusion des glaces polaires : mythe ou réalité ? », in *Le monde polaire, mutations et transitions*, p. 13

## **2. Effets annoncés du réchauffement climatique en Arctique.**

Les principales observations révélées par l'ensemble de ces rapports découlent du constat que le climat de l'Arctique se réchauffe rapidement. Des changements encore plus importants devraient advenir.

Comme rappelé précédemment, la température moyenne en Arctique a progressé environ deux fois plus rapidement que celle du reste du monde ces dernières décennies, avec quelques variations dans la région. Les preuves visibles de ce réchauffement se trouvent dans la fonte généralisée des glaciers et le raccourcissement de la saison neigeuse.

L'ACIA averti que, selon ses études, les concentrations grandissantes de dioxyde de carbone et autres gaz à effet de serre dus aux activités humaines, en particulier à la combustion d'énergie fossile, vont contribuer à un réchauffement supplémentaire de l'Arctique d'environ 4-7° ces 100 prochaines années. Les experts anticipent des changements qui pourraient persister pendant des siècles comme de plus nombreuses précipitations, des hivers plus courts et plus chauds et des réductions substantielles de la couverture de neige et de glace. Il est également possible selon eux, que des changements de climat non prévus et plus importants affectent la région.

### **2.1. Conséquences sur les hommes, la faune et la flore**

#### **a) Conséquences sur la population mondiale.**

La fonte de la neige et de la glace arctiques, très réfléchissantes, dévoilent des surfaces de terres et d'océan plus sombres, ce qui augmente l'absorption des rayons du soleil et entraîne un réchauffement de la planète d'autant plus important.

L'accroissement de la fonte des glaces et du retrait des rivières ajoute plus d'eau froide à l'océan, augmentant ainsi le niveau de la mer, ce qui peut ralentir la circulation de l'océan (qui conduit la chaleur des tropiques aux pôles), et affecter le climat régional et mondial. Le réchauffement aura tendance également à altérer le relâchement et l'absorption des gaz à effet de serre des sols, de la végétation et des côtes.

Les changements climatiques en Arctique auront, par ailleurs, des effets sur la biodiversité mondiale car les espèces migratoires sont dépendantes des terres de reproduction et d'alimentation de la région.

La génération actuelle des jeunes vivants en Arctique va recevoir une dose de rayons ultraviolets (UV) environ 30% plus importante que ceux que les précédentes générations ont subi. Or, trop d'UV entraîne des cancers de la peau, des cataractes et des déséquilibres du système immunitaire humain. Des UV trop élevés peuvent également perturber la photosynthèse des plantes et avoir des effets désastreux sur les étapes primaires de la vie des poissons et des amphibiens. La plus grande croissance des UV a lieu au printemps, période à laquelle les espèces sensibles sont le plus vulnérables. La fonte des neiges et glaces expose d'autant plus les espèces vivantes qui, à cette période, se protègent normalement sous elles.

#### **b) Ecosystèmes modifiés au détriment des oiseaux migrateurs, mammifères et grands prédateurs**

L'ours polaire, le bœuf musqué, le caribou de la toundra, le renard arctique, le loup arctique, l'hermine, le morse et le lièvre arctique utilisent la région arctique comme habitat. Certaines espèces d'oiseaux sont typiques du Nunavut, comme le harfang des neiges, le gerfaut et le lagopède des saules (perdrix blanche). Il faut s'attendre à ce que

la fonte de la glace réduit drastiquement l'habitat marin de ces animaux, conduisant certaines espèces à l'extinction.

La réaction des animaux sera de se diriger vers le nord aussi bien sur la mer que sur la terre ce qui provoquera l'apparition de nouvelles espèces dans l'Arctique, tout en limitant la présence de certaines de celles qui y sont actuellement. Avec l'installation de nouvelles espèces, les maladies animales qui peuvent être transmises à l'être humain, telle que le virus du West Nile, poseront des risques croissants pour la santé.

Certaines pêcheries de l'Arctique, qui sont d'importance mondiale et qui contribuent également grandement à l'économie de la région, seront plus productives. En revanche, les pêcheries dans les eaux fraîches du nord qui sont la base des régimes locaux en souffriront.

### **c) Interactions entre différents facteurs**

Les changements climatiques apparaissent dans le contexte de beaucoup d'autres tensions, notamment la pollution chimique, la surpêche, la fragmentation de l'habitat, l'augmentation de la population humaine, et des changements culturels et économiques. Toutes ces influences combinées peuvent amplifier les impacts sur la santé et le bien-être des humains et de l'écosystème.

### **d) Des zones végétales perturbées**

En raison du réchauffement climatique, l'Arctique devrait assister à une remontée spectaculaire de la forêt vers le nord et les hauteurs : des forêts remplaçant une large partie de la toundra existante, celle-ci se déplaçant vers les déserts polaires.

Une végétation plus tournée vers la production entraînera une augmentation de l'absorption de carbone. Cependant, la diminution de la réflexion de la surface terrestre contrebalance ce phénomène et cause un réchauffement plus important.

Les experts annoncent également des perturbations telles que des éruptions d'insectes (papillons, scarabées) et des feux de forêts dont la fréquence, la sévérité et la durée vont augmenter, facilitant ainsi les invasions par des espèces non-originales de la région.

## **2.2. Répercussions matérielles**

### **a) Orages destructeurs**

L'érosion des côtes du fait du réchauffement est un problème grandissant : le long de certaines côtes arctiques, le dégel des glaces permanentes affaiblit les Etats côtiers et augmente leur vulnérabilité. Une aggravation des dégâts provoqués par les crues et les tempêtes est à prévoir du fait de la hausse du niveau de la mer et de la diminution de la glace. Le risque d'inondations des terres marécageuses va augmenter avec des impacts sur la société et les écosystèmes. Dans certains cas, les communautés et les équipements industriels sont déjà menacés ou obligés de délocaliser alors que d'autres font face à des risques et des coûts grandissants.

### **b) Risques pour les infrastructures**

Le transport et l'industrie sur le sol, y compris l'extraction de pétrole et de gaz, vont être perturbés par la réduction des périodes pendant lesquelles les routes de glaces et de toundra seront suffisamment gelées pour permettre la traversée.

Avec le dégel des sols, beaucoup de bâtiments, de route, de pipelines, d'aéroports et d'infrastructures industrielles existants vont être déstabilisés et requérir reconstructions, entretiens et investissements, entraînant des coûts importants.

### **c) Répercussions sur les modes de vie des communautés indigènes**

Les peuples autochtones sont dépendants de la chasse à l'ours polaire, au morse, au phoque et au caribou, ainsi que de la pêche. Ils le sont non seulement pour la nourriture et le soutien de l'économie locale, mais également pour des raisons d'identité culturelle et sociale. Les changements au sein de la diversité des espèces, de l'accès à ces espèces, la diminution du caractère prévisible du temps et de la sécurité des transports dans des conditions de climat changeants, présentent de sérieux défis pour la santé humaine et la sécurité alimentaire, y compris pour la survie de certaines cultures. L'accroissement prévisible de la navigation dans l'Arctique n'est souhaité ni par le Canada ni par les Inuits à la fois pour des raisons stratégiques et écologiques. Ils redoutent autant les effets sur la faune d'une telle navigation, que les conséquences dévastatrices d'un naufrage<sup>17</sup>.

### **d) Augmentation de la navigation maritime et meilleure accessibilité aux ressources**

La diminution continue de la glace augmente la durée de la saison de navigation et accroît l'accès marin aux ressources naturelles maritimes de l'Arctique.

Si des mouvements de glaces plus importants dans certaines voies du passage du Nord-Ouest rendront la navigation plus difficile initialement, l'ouverture saisonnière de la route du Nord-Ouest rendra néanmoins possible le trafic maritime transarctique

---

<sup>17</sup> Béatrice Collignon, « Mutations socio-spatiales dans l'Arctique central canadien » in le monde polaire, mutations et transitions, p. 164

pendant l'été dans quelques décennies. Les extractions offshore de pétrole et de gaz seront facilitées, bien que les mouvements de glace puissent gêner quelques opérations.

La seconde partie de ce chapitre portera sur le passage du Nord-Ouest et la question de la souveraineté du Canada. Le réchauffement climatique a tourné l'attention internationale vers ce passage mythique. Le développement potentiel d'une navigation internationale soulève de nombreuses questions et rivalités.

## **SECTION 2. LE PASSAGE DU NORD-OUEST : UNE NOUVELLE ROUTE COMMERCIALE?**

Le passage du Nord-Ouest, au centre de l'archipel arctique canadien, représente une série de trajets possibles pour traverser l'Arctique canadien. Il est habituellement désigné comme le plan d'eau qui sépare le détroit de Davis et la baie Baffin, à l'est, du détroit de Béring, à l'ouest. Il relie donc l'océan Pacifique à l'ouest à l'océan Atlantique à l'est. Sept routes le traversent, dont deux principales. Le Canada doit-il voir dans l'augmentation du trafic maritime dans le passage une menace réelle à sa souveraineté? La meilleure accessibilité des ressources pourrait avoir tendance à augmenter le trafic maritime de façon notable. La menace est perçue principalement de façon environnementale. Pour le Canada, il s'agit également d'une menace à son contrôle et sa souveraineté dans la région. Cependant, cette notion est à manier avec précaution car une meilleure accessibilité n'implique pas une parfaite fluidité du trafic.

## A. ORIGINE ET DESCRIPTION DU PASSAGE DU NORD-OUEST

### 1. Découverte du passage

Le passage du Nord-Ouest, que les explorateurs ont cherché depuis le seizième siècle au prix de pertes humaines et de naufrages, n'est découvert qu'en 1905 par le norvégien Roald Amundsen<sup>18</sup> qui met trois ans pour le traverser. La traversée complète du passage du Nord-Ouest par un navire Canadien n'a pas été réalisée avant l'année 1940 où le RCMPV St Roch passe de l'Atlantique au Pacifique en 28 mois en reliant Vancouver à Halifax.<sup>19</sup> Les premières traversées étaient réalisées en surface. La question de la navigation sous-marine a longtemps subsisté car certains endroits du passage sont très peu profonds. En 1960 quand l'U.S.S. Seadragon l'a traversé d'est en ouest avec l'accord du gouvernement canadien, il a prouvé la faisabilité de la traversé sous-marine dans le PNO<sup>20</sup>.

La découverte de réserves de pétrole dans la baie de Prudhoe (sur les côtes nordiques de l'Alaska) en 1968 a aiguisé l'intérêt des compagnies pétrolières qui ont alors commencé à envisager la possibilité d'une utilisation commerciale du passage pour acheminer ce bien précieux. En 1969, la compagnie américaine Humble Oil (future Exxon) a converti le S.S. Manhattan en un brise-glace de 155 000 tonnes et l'a envoyé à travers le passage chercher le pétrole de l'Alaska<sup>21</sup>. Il est ainsi devenu le premier navire

---

<sup>18</sup> R. Amundsen est également le premier à avoir traversé le passage du Nord-est en 1918-1919

<sup>19</sup> <http://www.hnsa.org/ships/stroch.html>, Historic Naval Ships Association, [page consultée le 11 mars 2010].

Cf. Annexe 5

<sup>20</sup> Donat Pharand, *The law of the sea of the Arctic : with special reference to Canada*, University of Ottawa Press, 1973, p.48

<sup>21</sup> Frédérique Lasserre, « Le passage du Nord-Ouest : une route maritime en devenir ? », *la Revue Internationale et Stratégique*, n°42, été 2001, p.143

commercial à naviguer dans le passage du Nord-Ouest. Si l'objectif était de démontrer l'intérêt commercial que pouvait avoir cette route, les difficultés qu'il a rencontrées (le pétrolier est resté bloqué dans les glaces à huit reprises) et la durée nécessaire à la traversée ont néanmoins poussé à opter pour la solution de l'oléoduc pour acheminer le pétrole vers les marchés états-unien. La traversée s'est donc traduite par un échec commercial retentissant.

## **2. Intérêt stratégique**

L'intérêt stratégique du passage est longtemps passé inaperçu en raison de la couverture de glace qui le caractérisait, rendant la traversée impossible. Seulement 107 passages ont été effectués entre 1905, date du premier transit réussi, et 2006<sup>22</sup>. Par ailleurs, la plupart de ces navires en transit étaient des navires touristiques, non commerciaux. Traditionnellement, ce passage n'était praticable que le temps du court été arctique, les glaces se refermant sur lui durant le reste de l'année. En revanche, si le passage devait être ouvert pendant de plus longs mois, il représenterait une route commerciale très intéressante puisqu'elle permettrait de réduire significativement les distances séparant l'Europe de l'Asie par rapport au passage par le canal de Panama, par le Canal de Suez ou par le cap Horn. En effet, comme l'illustre le tableau suivant, la route entre l'Europe et l'Asie par le PNO est plus courte de 26% que celle qui passe par le Canal de Suez (la plus utilisée) et elle est trois fois plus courte que par le Cap Horn. De plus, cette route impose moins de limites aux navires en termes de taille que le Canal de

---

<sup>22</sup> Frédéric Lasserre, « la souveraineté canadienne dans le passage du Nord-Ouest », Policy Options, mai 2007, p. 41

Suez et de Panama. La fonte de la banquise arctique pourrait donc entraîner une augmentation de l'utilisation de cette route pour relier l'Europe à l'Asie.

### Distances entre ports selon la route maritime<sup>23</sup>

Itinéraire (Km)	Londres — Yokohama	New York — Yokohama	Hambourg — Vancouver
Panama	23 300	18 560	17 310
Suez et Malacca	21 200	25 120	29 880
Cap Horn	32 289	31 639	27 200
Passage du Nord-Ouest	15 930	15 220	14 970
Passage du Nord-est	14 062	18 190	13 770

## B. FLUIDITE COMMERCIALE : UNE MENACE POUR LA SOUVERAINETE DU CANADA ?

### 1. Evolution de la perception de la menace

Pour étudier la pertinence d'une menace pour les intérêts canadiens en Arctique, il est nécessaire de définir le terme « menace ». Cette dernière était perçue par la majorité des Canadiens à l'époque de la Guerre-froide, comme une menace militaire. Dans le contexte de tensions bipolaires, l'ennemi était clairement identifié : l'Union Soviétique. L'attitude à adopter en réaction à cette menace résidait donc dans la conceptualisation de stratégies de défense et de plans d'actions militaires. Depuis la fin de la Guerre-froide il est permis d'estimer que la menace traditionnelle a disparu car le Canada ne se confronte plus à un ennemi défini dans la région. En revanche, seule la définition initiale a disparu et non la menace elle-même. En effet, aujourd'hui le

<sup>23</sup> Id., calculs de l'auteur sur SIG, p.39

phénomène du réchauffement climatique et ses multiples impacts potentiellement conflictuels au niveau social, économique, environnemental, politique et stratégique s'imposent comme la nouvelle menace.

Part ailleurs, une part conséquente de la menace pour la sécurité du Canada en Arctique est indépendante du réchauffement climatique. Elle se situe dans la présence de polluants venus de partout à travers le monde et qui affectent les animaux et les Inuits qui se nourrissent principalement de la faune locale. De plus, la présence de bases navales pour les sous-marins nucléaires russes dans l'Arctique a pour conséquence que la plus grande concentration de matériel nucléaire et de déchets radioactifs dans le monde se trouve dans la région nordique. Selon certains, aux risques environnementaux s'ajoutent les risques d'une appropriation de ces polluants par des groupes terroristes en vue de la construction d'armes de destruction massive<sup>24</sup>.

Deux méthodes permettent d'évaluer l'accès aux eaux de l'Arctique en fonction des conditions de glace et des risques pour l'environnement ainsi que pour les cinq ou six compagnies de transport maritime canadiennes qui desservent la région<sup>25</sup>. La principale méthode consiste à diviser l'Arctique canadien en 16 zones de la mer de Beaufort au détroit de Davis. L'ouverture et la fermeture de la saison de navigation est établie dans chaque zone par une date qui repose sur des relevés historiques des conditions de glace depuis le début des années 1970. La seconde méthode est établie en fonction des régimes de glaces en temps réel : l'autorisation de navigation dépend des

---

<sup>24</sup> Karen Erickson, *Cold War Legacies and New Challenges: The Arctic*, février 2008, p. 2.

<sup>25</sup> <http://www.nrc-cnrc.gc.ca/fra/index.html>, Conseil national de recherches Canada, un passage du nord sécuritaire, 01 janvier 2007, [consulté le 11 mars 2010].

caractéristiques du navire et de l'état de la glace. Les conditions de glace ayant évolué de façon significative en Arctique ces trente dernières années, qu'est-ce que cela changera pour la sécurité des navires qui y circulent et pour les règlements qui gouvernent ce trafic ? Peut-on envisager que le passage du Nord-Ouest devienne une autoroute commerciale et menace ainsi les intérêts et la sécurité du Canada ?

Les termes de sécurité et de souveraineté ont souvent été utilisés conjointement ces dernières années à propos de l'Arctique. Selon Rob Huebert, ces deux concepts sont complémentaires et désignent un besoin identique : le contrôle régional. La définition de la sécurité est vaste mais pour un Etat, être en sécurité signifie qu'il est capable de déceler l'ensemble des défis qui le menacent et d'y réagir de manière adéquat. En Arctique, ces défis peuvent prendre la forme d'intrusions territoriales non autorisées, de catastrophes environnementales, de dommages causés à l'écosystème fragile sur lequel repose le mode de vie traditionnel, de pêche illégale, crimes mineurs, épidémies, exploitation irresponsable et insoutenable des ressources.

## **2. Vers une amélioration des conditions d'exploitation des ressources**

Ottawa estime avoir une domination et un contrôle légitime à exercer sur le PNO. Par conséquent envisager que ce passage devienne une autoroute commerciale empruntée par les navires étrangers de façon fluide, limiterait fondamentalement la position du Canada dans la région. Nous avons vu que l'ACIA estime que la couverture moyenne de glace pendant l'été a diminué de 15 à 20 % au cours des 30 dernières années. Ce déclin doit s'accélérer jusqu'à une quasi disparition totale de la glace d'été à la fin du siècle.

Ces nouvelles conditions redonnent à la région tout son intérêt géostratégique et rendent le passage du Nord-Ouest extrêmement attractif.

Au fil des années, le Canada a augmenté ses activités dans l'Arctique. Cependant, en raison d'un accès difficile, les très importantes ressources minières de l'Arctique sont assez peu explorées et exploitées. Des découvertes importantes dans les îles de l'océan ont révélé des gisements de gaz, de pétrole et de diamants : sur l'île d'Ellesmere, dans l'île de Melville, sur l'île Cameron. L'importance des gisements Canadiens et Américains de la mer de Beaufort, au nord-est de l'Alaska, dont le bassin sédimentaire se prolonge vers l'est, font rêver à d'autres réserves encore inconnues. D'après une estimation de l'agence gouvernementale américaine de recherche géologique, l'USGS (US Geological Society), en juillet 2008, l'Arctique recèlerait "22% des ressources énergétiques non découvertes mais techniquement exploitables" de la planète<sup>26</sup> : hydrocarbures mais aussi possibles gisements de nickel, fer, or, zinc, cuivre, plomb, uranium, etc. La compagnie de transport maritime Fednav achemine déjà le plomb et le zinc exploités dans les mines de Nanisivik, au nord de l'île de Baffin et Polaris, sur l'île Petite Cornwallis vers les marchés nord-américains et européens à l'aide de cargos spéciaux pour les mers polaires<sup>27</sup>. Un plus grand nombre de gisements pourraient être exploités si les mers étaient navigables sur de plus longues périodes et il en résulterait un trafic important. L'amélioration de l'accessibilité du PNO entraîne une réduction du coût de l'exploitation des ressources de l'Arctique. De ce fait, la pression internationale exercée sur le Canada afin qu'il renonce à ses prétentions de souveraineté pourrait-être

---

<sup>26</sup> <http://geoconfluences.ens-lsh.fr/accueil/index.html>, Sylviane Tabarly, « Océan Arctique : des frontières maritimes à l'épreuve d'une nouvelle donne climatique », 15 sept. 2009, [consulté le 11 mars 2010]

<sup>27</sup> Frédérique Lasserre, « Le passage du Nord-Ouest... », art.cité, p. 150

exacerbée par les perspectives économiques d'une nouvelle route commerciale et de l'exploitation des ressources minières et pétrolières. L'exploration pour les gisements d'hydrocarbures est très active et l'exploitation de matières premières est croissante. Ainsi, très rapidement, le Canada est passé de la situation de non producteur de diamants à celle de troisième plus important producteur dans le monde grâce à ses mines de l'Arctique. Et les compagnies de pétrole et de gaz se préparent à des projets d'explorations de grande ampleur dans la mer de Beaufort<sup>28</sup>. Il est difficile de prédire précisément l'ampleur des réserves en matières premières de la région ainsi que leur accessibilité. En revanche leur attrait est réel, notamment sur les canadiens du sud qui se déplacent vers le nord pour développer des projets d'exploitation. La globalisation aidant, ces activités entraîneront de plus en plus l'implication d'acteurs non canadiens, tels que des corporations étrangères. Ces changements auront donc des effets indéniables sur les communautés et la gestion des territoires arctiques. Par ailleurs, l'accessibilité accrue aux ressources arctiques coïncide avec l'épuisement anticipé de celles des autres réserves de la planète ce qui accroît de façon exponentielle l'intérêt global pour ces ressources. Les gisements de la mer du Nord devraient bientôt voir leur production fléchir.

### **3. Difficultés du trafic maritime dans le PNO**

La menace environnementale existe. Cependant, si les scientifiques s'accordent pour dire que les glaces d'été seront amenées à disparaître à terme, ils ne rejoignent pas tous l'hypothèse que le passage du Nord-Ouest pourrait devenir une autoroute commerciale.

---

<sup>28</sup> Rob Huebert, Canadian Arctic Security: Understanding and Responding to the Coming Storm, Foreign Policy for Canada's: Canadian International Council, juillet 2008, p. 1.

Beaucoup considèrent que les risques de navigation seront en réalité renforcés. Leurs réserves reposent sur différents arguments<sup>29</sup>: d'une part, la taille des navires a tendance à augmenter alors que la profondeur des détroits méridionaux du passage du Nord-ouest nécessite des navires d'une taille moindre. D'autre part, en dépit de l'allongement de l'ouverture estivale, la banquise se reformera chaque hiver rendant la route commerciale inutilisable. Par conséquent, il faudrait modifier l'itinéraire logistique deux fois par an ce qui rendrait ce dernier très coûteux et complexe. Par ailleurs, le calendrier d'ouverture du passage restera très incertain. Dans une étude de 2007, le centre hydraulique canadien du CNRC (CHC-CNRC), révèle que le changement climatique pourrait rendre les conditions de navigation dans l'Arctique plus dangereuses dans la mesure où les conditions de glaces resteront très variables d'une année à l'autre<sup>30</sup>. Au-delà de la variabilité annuelle, le centre prédit le décalage du début et de la fin des périodes d'ouverture officielles : elles devraient commencer et se terminer plus tard dans la plupart des zones. A ce sujet, Ivana Kubat, ingénieure du CHC-CNRC déclarait en 2007 : « Dans bien des zones, il y a encore passablement de glace de l'année à la date d'ouverture officielle alors que la glace est absente à la date de clôture actuelle »<sup>31</sup>.

En outre, la fonte de l'inlandsis du Groenland aura tendance à accentuer la dérive de nombreux icebergs dans la baie de Baffin, qui seront autant d'obstacles et de dangers sur la route des cargos. Par ailleurs, La glace dérivante constituera toujours une menace en été et l'ouverture du passage n'empêchera qu'il faudra utiliser des navires à coque

---

<sup>29</sup> Frédérique Lasserre, « La souveraineté Canadienne... », art.cité, p.40

<sup>30</sup> Conseil national de recherches Canada, un passage du nord sécuritaire, 01 janvier 2007

<sup>31</sup> [www.cnrc-nrc.gc.ca](http://www.cnrc-nrc.gc.ca) , Conseil national de recherches Canada, *un passage du nord sécuritaire*, 7 janvier 2007

renforcée ou bien circuler à une allure très réduite. Ce ralentissement pourrait faire perdre le gain de temps offert par la réduction du nombre de kilomètres. Ces glaces poussées par les vents et les courants pourraient même bloquer certains détroits et empêcher les navires commerciaux de répondre à leurs engagements en termes de livraison, ce qui entraînerait des pertes financières et de fiabilité. Garry Timco, chef du groupe du CHC-CNRC sur les technologies des régions froides explique : « Si la glace de l'année fond, la glace pluriannuelle pourrait dériver dans les routes maritimes. Plus épaisse et plus dure, la glace pluriannuelle stoppera tous les navires sauf les brise-glace les plus puissants. Il suffirait qu'une partie du passage du Nord-Ouest soit obstruée par la glace pluriannuelle pour que les navires doivent rebrousser chemin.<sup>32</sup> » Il faudra donc utiliser des navires à coque renforcée pour contrer la menace de la glace-dérivante et garantir le soutien d'assureurs volontaires pour assumer la couverture du navire. Selon Peter Timonin, directeur du transport maritime pour la région des Prairies et du Nord à Transports Canada. « Le passage du Nord-Ouest ne deviendra pas un nouveau canal de Suez ou de Panama tant que les primes d'assurance pour la navigation en condition de glace sont aussi élevées. Les compagnies d'assurance sont d'une prudence extrême en ce qui a trait à l'évaluation des risques. Un tel coût et la possibilité qu'un navire coule dans cette région inhospitalière suffisent pour inciter la plupart des affréteurs à préférer une route plus au sud.»<sup>33</sup>

Enfin, Le transport de pondéreux répond moins à des exigences précises de livraison que le transport de conteneurs. Il serait donc plus envisageable. Néanmoins, il resterait

---

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

face à la concurrence de la route maritime du Nord, qui longe la Sibérie et qui est beaucoup plus exploitée. En effet, non seulement la fonte estivale de la glace y est beaucoup plus longue (la surface des glaces a diminuée de 12 % par an depuis 1979 contre 1,6% dans l'Arctique Canadien), mais le savoir-faire russe y apporte bien plus de sécurité et d'efficacité. Leurs brise-glaces sont plus nombreux et plus puissants et les Russes ont bordé le passage de ports en eaux profondes.

Par conséquent, même si la fonte estivale va induire un développement de la navigation, il ne faudrait trop exagérer le phénomène ni trop amplifier les conséquences pour l'environnement et la sécurité de la région car la traversée demeure hasardeuse et dangereuse. Principalement pour des raisons techniques, l'Arctique canadien ne devrait pas devenir une autoroute commerciale et il n'est pas possible de parler, ni de prévoir une parfaite fluidité de la circulation dans le passage pour toutes ces raisons.

L'incidence du changement climatique ravive le différend sur le statut du passage du Nord-Ouest. Le Canada affirme que les eaux arctiques du passage font partie intégrante de ses « eaux intérieures historiques ». De fait, le pays revendique une souveraineté qui lui permettrait de contrôler et d'exercer ses fonctions étatiques sur le passage en excluant toute influence d'un autre Etat. Cette position s'inscrit en opposition avec celle des Etats-Unis et de l'Union européenne qui estiment, quant à eux que le passage répond à la définition d'un détroit international. Ce statut garantirait un droit de passage en transit (plus permissif que tout droit de passage « inoffensif ») à tout navire, sans nécessaire autorisation préalable du Canada. Nous verrons dans la partie suivante, comment s'est formé et sur quels arguments juridiques repose le différend qui oppose

le Canada aux Etats-Unis. Nous étudierons également les conséquences qu'impliqueraient telle ou telle définition du passage : quels droits et obligations en découlent.

## **CHAPITRE 2 :**

### **VERS UNE REMISE EN CAUSE DES REVENDICATIONS DU CANADA DANS LES EAUX ARCTIQUES ?**

Le statut légal des eaux de l'Arctique est déterminé par le droit international de la mer qui est maintenant en large partie codifié par la Convention des Nations Unies du droit de la mer (CNUDM). Signée en 1982 à Montégo Bay, elle est entrée en vigueur en 1994<sup>34</sup>. L'océan Arctique est composé d'eaux intérieures, de mers territoriales, de zones contigües, de zones économiques exclusives, de zones de haute mer, de plateaux continentaux. Le principal différend se centre sur l'affirmation par le Canada que les eaux de l'archipel arctique font parties de ses eaux intérieures et ne sont donc pas soumises au droit de passage en transit, en particulier pour le passage du Nord-Ouest.

Nous avons vu que l'ouverture potentielle des routes maritimes des passages du Nord-Ouest et du Nord-est a relancé le débat sur la souveraineté sur les eaux de l'océan Arctique. Le Canada y affirme sa souveraineté depuis des décennies cependant sa position n'a pas toujours été aussi tranchée. La traversée du pétrolier américain *S.S. Manhattan*, en 1969-1970, et celle du brise-glace américain *CGS Polar Sea*, en 1985 ont déclenché un débat public et projeté au premier plan la question de la souveraineté effective du Canada sur les eaux arctiques. Depuis 1986, il affirme que les eaux bordant sa côte au nord font partie de ses eaux intérieures, position sur laquelle les autres Etats côtiers, en particulier les Etats-Unis ne s'alignent pas. Nous verrons dans un premier temps comment se sont mises en place les revendications de souveraineté du Canada sur les eaux arctiques. Puis nous étudierons les caractéristiques du statut légal de ces eaux sous différentes perspectives : celle du Canada puis celle des Etats-Unis.

---

<sup>34</sup> La convention de Montego Bay fait suite à deux conventions de Genève sur le droit de la mer (la première est codifiée en 1958). Le Canada l'a signée le 10 Septembre 1982 et l'a ratifiée en novembre 2003. Les Etats-Unis ne l'ont pas encore ratifiée. Cependant, la CNUDM a des impacts sur les Etats tiers dans la mesure où la majorité de ses articles reflètent le droit coutumier.

## **SECTION 1. A LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE CANADIENNE DANS L'ARCTIQUE**

La souveraineté du Canada sur les territoires de l'archipel arctique est reconnue et admise par l'ensemble de la communauté internationale. Le régime légal des eaux arctique est resté confus bien plus longtemps. A l'absence d'une position claire de la part du Canada sur le passage du Nord-Ouest, répondait une opposition américaine à toute forme de revendication de souveraineté. Des crises successives (traversée non autorisée du « Manhattan » en 1969 et du « Polar Sea » en 1985) ont conduit le Canada à clarifier sa position mais le statut des eaux arctiques canadiennes est resté non résolu. La question de la souveraineté sur le PNO est l'un des conflits majeurs en Arctique. D'autres litiges maritimes impliquent le Canada : la délimitation de la mer de Beaufort avec les Etats Unis, les revendications sur les plateaux continentaux étendus. Un conflit mineur sur le territoire Arctique subsiste également autour de l'île d'Hans.

### **A. PERIODE PRE-« MANHATTAN » ET TRAVERSEE DU « MANHATTAN »**

#### **1. Un statut juridique confus jusqu'en 1969 et la traversée du « Manhattan »**

Selon N.C. Howson, le régime juridique des territoires de l'Arctique est stable depuis les années 1930 lorsque les derniers obstacles furent surmontés (avec le Danemark concernant l'île d'Ellesmere en 1920 et avec la Norvège pour les îles Sverdrup en 1928-30) : "No nation, including the United States, challenges Canada's territorial

sovereignty over the ice-covered islands of the Arctic archipelago”<sup>35</sup>. Une fois que la question des territoires a été réglée, celle des eaux a émergé. Bien que des tentatives de prise de position aient vu le jour dans les années 1940 et 1950, le régime juridique des eaux arctiques est resté confus et incertain pendant cette période. La traversée du passage du Nord-ouest par trois navires américains en 1957 a donné lieu à une déclaration politique du Premier Ministre Canadien, Louis St. Laurent devant la Chambre, déclarant : « the canadian government considers that these are Canadian territorial waters »<sup>36</sup>. Il faudra attendre les années 1970 pour que cette position soit reprise par le gouvernement. En effet, jusqu’au milieu des années 1960, le seul droit applicable aux eaux arctiques était la définition implicite des eaux territoriales de trois milles nautiques<sup>37</sup> dans le *Criminal Code*, cumulée à la définition des eaux territoriales dans le *Coastal Fisheries Protection Act*.

Durant la même période, les Etats-Unis ont adopté une approche différente en refusant de réclamer quelque souveraineté que ce soit sur les eaux arctiques. Selon eux, la région est un *Res Communis*, propriété de tous mais acquisition de personne. On retrouve dans cette approche leur conception traditionnelle de liberté des mers et de la navigation.

Ainsi, en l’absence d’une position claire de la part du gouvernement du Canada et à la lumière de l’opposition à toute revendication de souveraineté de la part des Américains, le statut des eaux arctiques est restée non résolu.

---

<sup>35</sup> N.C. Howson, “Breaking the Ice: The Canadian-American Dispute over the Arctic’s Northwest Passage”, vol. 26 Colum. J. Transnat’l L., 1988

<sup>36</sup> House of Commons Debates, 6 April 1957, in Suzanne Lalonde, “Increased Traffic through Canadian Arctic Waters: Canada’s State of readiness”, 38 Revue juridique Thémis, 2004, p. 58

<sup>37</sup> Le mille nautique, ou mille marin, correspond à 1 852 m

Avec l'incident du « Manhattan » dont la traversée du passage en septembre 1969 de la mer de Beaufort à la mer de Baffin a été décrite précédemment, l'occasion a été donnée au Canada d'affirmer ses revendications en terme de souveraineté. Cette traversée constitue le premier différend majeur entre les Etats-Unis et le Canada à ce sujet. Bien que l'objectif du voyage ait été innocent, il a fait naître de grandes craintes en termes de protection du fragile environnement de l'Arctique. Ce voyage a été vécu par les Canadiens comme une menace directe à leur souveraineté, renforcée par le fait que leur vision du statut légal des eaux de l'arctique n'était pas clarifiée<sup>38</sup>. En 1964, dans le *Territorial Sea and Fishing Zones Act*, le Canada avait établi une limite de trois milles pour les eaux territoriales<sup>39</sup>. Aucune déclaration officielle n'avait donc revendiqué la souveraineté du Canada sur l'ensemble des eaux arctiques. Par conséquent, les Etats-Unis estiment avoir traversé une zone internationale en empruntant le passage de M'Clure. Ils auraient reconnu transgresser la souveraineté du Canada si le Manhattan était passé par le détroit du Prince of Wales, qui l'aurait conduit à entrer dans la limite des trois milles.

## 2. Réaction ferme des autorités du Canada

La réponse du Gouvernement Canadien à la traversée a été immédiate. Le premier ministre Trudeau a déclaré devant le Parlement, le 15 mai 1969:

*“With respect to the waters between the islands of Canada’s Arctic Archipelago, it is well known that in 1958 the then minister of northern affairs stated the Canadian position as*

---

<sup>38</sup> Donald Rothwell, “The Canadian-U.S. Northwest Passage Dispute: A Reassessment”, *Cornell Int’l L.J.*, 1993, pp. 337- 338.

<sup>39</sup> Art. 3(1) Territorial Sea and Fishing Zones Act, S.C. 1964-65, in Lalonde, “Increased Traffic...”, art. cité, p. 60

*follows: The area to the north of Canada, including the islands and the waters between the islands and areas beyond, are looked upon as our own, and there is no doubt in the minds of this government, nor do I think was there in the minds of former governments of Canada, that this is national terrain. It is also known that not all countries would accept the view that the waters between the islands of the archipelago are internal waters over which Canada has full sovereignty. The contrary view is indeed that Canada's sovereignty extends only to the territorial sea around each island. The law of the sea is a complex subject which, as can be understood, may give rise to differences of opinion. Such differences, of course, would have to be settled not on an arbitrary basis but with due regard for established principles of international law.*"<sup>40</sup>

L'année suivante, le Gouvernement Trudeau a fait adopter trois mesures très controversées, destinées à renforcer la position du Canada en Arctique.

D'abord, la loi sur la prévention de la pollution des eaux Arctiques (LPPEA) qui crée une zone de prévention de 100 milles autour des côtes du Canada<sup>41</sup>. Cette juridiction confère au Canada le droit de prendre des mesures pour renforcer le contrôle de la pollution pour tous les navires traversant la zone. La LPPEA a été critiquée par de nombreux pays comme étant contraire au droit international. A l'époque, le renforcement des standards de pollution était uniquement accepté dans les eaux intérieures et dans la mer territoriale d'un Etat. Les Etats-Unis ont interprété cette

---

<sup>40</sup> House of Common Debates, 15 May 1969, in Lalonde, "Increased Traffic...", art. cité, p. 60

<sup>41</sup> Les dispositions de la LPPEA s'appliquent aux « eaux arctiques », telles qu'elles sont définies à l'article 2. Le projet de loi actuel C-3 modifie la définition d'« eaux arctiques » pour faire passer la limite de 100 à 200 milles marins, c'est-à-dire jusqu'à la limite de la zone économique exclusive.

juridiction comme un dangereux précédent qui pourrait être imité dans d'autres endroits du globe et affecter sa sécurité ainsi que ses intérêts économiques.

La deuxième mesure du gouvernement s'est trouvée dans sa déclaration reconnaissant comme obligatoire la juridiction de la cour internationale de Justice. Il était clair que le Canada n'accepterait pas la juridiction de la Cour sur des questions concernant ses mesures anti-pollution :

« Nous déclarons que le Gouvernement canadien, conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'Article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice, accepte comme obligatoire de plein droit [...]tous les différends[...]autres que :[...] Les différends auxquels peuvent donner lieu ou qui concernent la juridiction ou les droits invoqués ou exercés par le Canada en ce qui concerne la conservation, la gestion ou l'exploitation des ressources biologiques de la mer, ou les mesures de prévention ou de lutte contre la pollution ou la contamination du milieu marin dans les zones marines adjacentes au littoral canadien. »<sup>42</sup>

La troisième et principale réponse à la traversée du Manhattan a été la proclamation par le Gouvernement Trudeau, d'une extension de la mer territoriale du Canada (y compris les eaux entourant les îles de l'Archipel) de 3 à 12 milles. Cette extension a été consacrée par l'article 3 de la Convention de Montégo Bay, faisant du Canada un des protagonistes du nouveau droit de la mer<sup>43</sup>. Avec cette nouvelle limite, il devient impossible de naviguer entrer certaines îles dans le passage du Nord-Ouest sans

---

<sup>42</sup> Nations-Unies, recueil des traités, Déclaration reconnaissant comme obligatoire la juridiction de la Cour internationale de Justice, New York, 7 avril 1970

<sup>43</sup> Article 3, CNUDM : « Tout Etat a le droit de fixer la largeur de sa mer territoriale, cette largeur ne dépasse pas 12 milles marins mesurés à partir de lignes de base établies conformément à la Convention ».

traverser la mer territoriale du Canada. En revanche, à l'exception de ces points géographiques précis, le droit de navigation en haute mer est resté en place. Par conséquent, cette troisième mesure ne satisfait pas les attentes de souveraineté générale du Canada sur les eaux de l'archipel. Par ailleurs, aucune des déclarations du gouvernement ne mentionne les moyens de faire respecter ces diverses revendications.

Durant la décennie qui a suivi, le Canada a mis toute son énergie à l'œuvre pour faire reconnaître par l'ensemble de la communauté internationale, la légitimité de sa politique en Arctique. Le gouvernement a finalement atteint son objectif avec la reconnaissance de la Zone Economique Exclusive de 200 milles marins pour les Etats côtiers dans les articles 55 et 57 et l'inclusion de l'article 234 de la Convention des Nations Unies pour le droit de la mer (UNCLOS). Selon Howson, on peut voir dans l'article 234, la légitimation de la théorie de la LPPEA.

La seconde mesure controversée du Canada, l'extension de sa mer territoriale de 3 à 12 milles, a également été finalement reconnu par la communauté internationale : le principe de la mer territoriale de 12 milles a été codifié dans l'article 3 de l'UNCLOS<sup>44</sup>.

Ainsi, la position du Canada a semblé gagner en légitimité de par l'adoption de l'UNCLOS. En revanche, la question de savoir si le Canada serait en mesure de défendre effectivement ses intérêts dans le futur restait incertaine.

---

<sup>44</sup>Article 3 : Tout Etat a le droit de fixer la largeur de sa mer territoriale, cette largeur ne dépasse pas 12 milles marins mesurés à partir de lignes de base établies conformément à la Convention.

## **B. CRISE DU « POLAR SEA»**

### **1. Une traversée annoncée mais non autorisée**

En 1985, les Etats-Unis ont annoncé que leur brise-glace « Polar Sea » allait effectuer une traversée du passage du Nord-Ouest. Cela a posé la question du contrôle effectif du Canada sur les eaux arctiques car malgré l'annonce, aucune permission officielle n'a été réclamée par les Américains aux autorités canadiennes. Les commentateurs de l'époque ont accusé le gouvernement du Canada de n'apporter qu'une réponse faible et inefficace à une provocation évidente. A la veille du départ du « Polar Sea », une déclaration officielle du gouvernement canadien avait en effet reconnu que bien que les Américains ne respectaient pas la position du Canada quant aux eaux de l'Arctique, le « Polar Sea » répondait aux normes de la LPPEA et il avait, par ailleurs, assuré au Canada que l'objet de sa traversée était purement dans une perspective d'exploitation et ne porterait de préjudice à aucun Etat. Par ailleurs, deux garde-côtes canadiens devaient faire partie du voyage en tant qu'observateurs et l'armée de l'air du Canada devait contrôler la traversée.

Des critiques très fortes furent lancées à l'encontre du gouvernement qui venait de passer à côté de l'occasion d'affirmer une position ferme du Canada. Cependant, il aurait été difficile pour le gouvernement de créer plus de polémique dans la mesure où il n'avait pas concrètement les moyens effectifs de stopper le passage du « Polar Sea ». Il n'empêche que les hommes politiques canadiens, qu'ils fassent partie du

gouvernement ou de l'opposition ont très mal vécu ce passage, le subissant comme un affront comparable à un « viol psychologique »<sup>45</sup>.

La réponse officielle du Canada a finalement été présentée devant la chambre des députés par Joe Clark, alors secrétaire d'Etat aux affaires étrangères :

***“Canada’s sovereignty in the Arctic is indivisible. It embraces land, sea and ice. It extends without interruption to the seaward-facing coasts of the Arctic islands. These islands are joined, and not divided, by the waters between them. They are bridged for most of the year by ice. From time immemorial Canada’s Inuit people have used and occupied the ice as they have used and occupied the land. The policy of the Government is to maintain the natural unity of the Canadian Arctic Archipelago and to preserve Canada’s sovereignty over land, sea and ice undiminished and undivided.”***<sup>46</sup>

Pour ne pas laisser subsister le moindre doute, Joe Clark ajoute:

***“The policy of this Government is to exercise full sovereignty in and on the waters of the Arctic Archipelago and this applies to the airspace above as well. We will accept no substitute.”***<sup>47</sup>

## **2. Réponse du Gouvernement du Canada**

Cette affirmation ferme a conduit à l'annonce de différentes initiatives par le gouvernement : l'adoption de lignes de base autour de l'archipel arctique ; l'adoption d'un acte concernant les lois civiles et criminelles du Canada dans les zones offshore de

---

<sup>45</sup> Chambre des Communes, Débats, 1re session, 33è législature, 10 septembre 1985, p.6462 à 6464

<sup>46</sup> Id.

<sup>47</sup> Id.

l'Arctique et d'ailleurs ; des discussions avec les Etats-Unis sur la coopération en Arctique étant donnée la souveraineté canadienne ; une augmentation de la surveillance des eaux de l'Arctique par l'armée de l'air et une programmation d'activité immédiate de la marine canadienne dans l'est de l'Arctique en 1986 ; un retrait total de la réserve de 1970 sur le caractère obligatoire de la juridiction de la Cour Internationale de Justice ; et enfin, la construction d'un brise-glace polaire de catégorie 8 ainsi que des considérations urgentes sur d'autres moyens d'effectuer un contrôle plus effectif sur leurs eaux Arctiques<sup>48</sup>.

La position du Canada est dès lors claire. Avec l'adoption du Territorial Sea Geographical Coordinates Order établissant des lignes de base autour de l'archipel arctique, toutes les eaux « enfermées » sont devenues des eaux intérieures canadiennes. En droit international, les eaux intérieures sont assimilées au territoire terrestre en termes de pouvoirs administratifs, civils et de juridiction criminelle.

Les Etats-Unis, avec le soutien d'autres Etats, ont exprimé leurs regrets devant la décision du Canada de revendiquer la souveraineté sur l'ensemble de l'archipel Arctique. Cependant ils ont également fait part de leur volonté de s'engager dans des discussions bilatérales avec le Canada sur le statut des eaux arctiques. Cette volonté a conduit à l'adoption en 1988 de l'Arctic Cooperative Agreement, dans lequel les Etats-Unis acceptent de demander l'accord du Canada lors de l'envoi de brise-glaces dans le passage du nord-ouest. En revanche, les deux Etats précisent qu'ils restent sur leurs

---

<sup>48</sup> Alex Oude Elferink & Donald Rothwell (eds.), *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*, 2001, p. 69

positions respectives sur la question de la souveraineté<sup>49</sup>. Aucune concession n'est faite, aucun progrès n'apparaît donc sur le statut légal des eaux de l'Arctique Canadien.

## **C. AUTRES CONFLITS DE SOUVERAINETE DU CANADA**

### **1. Ile d'Hans**

Les questions les plus litigieuses concernant la souveraineté du Canada sur les eaux arctiques portent sur le Passage du Nord-Ouest et la délimitation de la mer de Beaufort. Il subsiste néanmoins un litige sur le territoire Arctique autour de l'île d'Hans. Ce dernier est le seul point qui empêche la souveraineté territoriale du Canada d'être totale sur l'archipel Arctique. L'île, située entre l'île Canadienne d'Ellesmere, et le Groenland, territoire Danois, échappe au Canada. Les deux pays revendiquent la souveraineté sur cette île qui ne couvre que 1, 3 kilomètre carré et est inhabitée. Le traité de 1973 signé entre le Danemark et le Canada sur la délimitation de leurs plateaux continentaux n'a pas tranché cette question, ce qui laisse ce différend territorial en suspens. Dans une déclaration conjointe du 19 septembre 2005, les deux pays affirmaient qu'ils « poursuivront leurs efforts pour trouver une solution durable au différend concernant l'île Hans»<sup>50</sup> mais leurs revendications restent fermes. En juillet 2005, l'ancien ministre de la Défense nationale, Bill Graham, s'est rendu dans l'île avec des militaires canadiens et y a planté un drapeau du Canada. La marine danoise avait fait la même chose en 2002 et en 2003. Néanmoins, l'ampleur de ce différend est moindre selon tous les

---

<sup>49</sup> L'article 4 de l'accord stipule : "Nothing in this Agreement of cooperative endeavor between Arctic neighbors and friends nor any practice there under affects the respective positions of the Government of the United States and of Canada on the Law of the Sea in this or other maritime areas or their respective position regarding third parties".

<sup>50</sup> Affaires étrangères Canada, « Déclaration du Canada et du Danemark au sujet de l'île Hans », 19 septembre 2005, in Matthew Carnaghan, Allison Goody, la souveraineté du Canada dans l'Arctique, Division des affaires politiques et sociales, Bibliothèque du Parlement, janvier 2006

spécialistes des questions arctiques. Le Canada accorde tout de même une certaine importance à cette île, non seulement pour la pêche à la crevette et au turbot mais également pour le contrôle des eaux alentours dans le contexte de la disparition de la glace.

## **2. Frontières de la mer de Beaufort**

Pour ce qui est des conflits de souveraineté dans les eaux arctiques, nous avons abordé celle du passage du Nord-Ouest, avec les Etats-Unis. Il convient d'évoquer le différend concernant la mer de Beaufort. Le Canada et les Etats-Unis en sont une fois encore les acteurs principaux. Ils se trouvent en désaccord au sujet de la frontière maritime entre l'Alaska et le territoire de Yukon. Le Canada considère que cette frontière longe le 141<sup>ème</sup> méridien. Les Etats-Unis estiment que la méthode classique de l'équidistance doit être utilisée pour tracer cette frontière. Cette méthode de délimitation bien acceptée aujourd'hui veut qu'une ligne soit tracée à égale distance du plus proche point terrestre de chaque Etat. La ligne qui en résulte est plus proche de la direction des littoraux respectifs. Les deux pays revendiquent la méthode qui leur permet d'obtenir les zones maritimes les plus importantes. Le conflit subsiste et le pétrole de la région en fait un point stratégique important.

## **3. Délimitation des plateaux continentaux**

D'autres controverses sont possibles, notamment en ce qui concerne les plateaux continentaux. La Commission des limites du plateau continental des Nations Unies permet aux Etats qui le souhaitent de réclamer des plateaux continentaux s'étendant au-delà de la limite des 200 milles marins à partir des lignes de base. Selon l'article 76 de la CNUDM, les pays disposent de dix ans après leur ratification de la

convention pour présenter à la Commission leurs revendications sur la plaque continentale. Le Canada qui a ratifié la convention en 2003 a jusqu'à la fin de 2013 pour compléter la collecte de données scientifiques et présenter son dossier. La Russie a présenté une revendication officielle liée à la dorsale Lomonosov, qui s'étendrait au-delà du plateau continental sibérien. Cependant, le manque de preuves apportées par la Russie explique un accueil plutôt froid de la Commission. C'est d'ailleurs dans le cadre de missions d'exploration que les Russes ont planté un drapeau au fond de l'océan, créant la polémique au cours de l'été 2007. La majorité des Etats arctiques, dont le Canada, sont engagés actuellement dans des activités de cartographie de la région afin de préciser l'étendue du plateau continental qu'ils revendiquent. Les aspirations du Canada concernent également en partie la dorsale Lomonosov. Dans la partie occidentale de son territoire et de ses eaux arctiques, le Canada réunit des données. Il devra présenter les limites qu'il souhaite et les preuves scientifiques et techniques à l'appui de ses revendications d'extension du plateau continental étendu d'ici à la fin de 2013. Il est possible que les zones visées se chevauchent et soient source de conflits dans la région.

## **Section 2. DEBAT AUTOUR DU STATUT JURIDIQUE DE L'OCEAN ARCTIQUE**

Cette section s'appuiera principalement sur l'idée que même si en conséquence d'une augmentation significative de son usage, le passage du Nord-ouest devait devenir un détroit international comme le souhaitent les Etats-Unis, le gouvernement du Canada conserverait d'importants pouvoirs généraux de régulation ainsi qu'un droit

spécial de régulation sous l'article 234 de la CNUDM et la LPPEA. Cependant, le passage ne semble pas, pour le moment, correspondre à la définition d'un détroit international, telle que présentée par la CIJ dans l'affaire du détroit de Corfou. Pour cette raison, les autorités du Canada ont persévéré dans leur rejet de la réclamation américaine de classer le passage comme un détroit utilisé pour la navigation internationale. D'un autre côté, la propre revendication du Canada de désigner les eaux de l'Arctique comme ses eaux intérieures, a été entièrement rejetée par le gouvernement Américain. Comme indiqué précédemment, l'inconsistance du Canada dans l'articulation de sa position par le passé a joué en sa défaveur.

#### **A. LIGNES DE BASE DROITE ET EAUX INTERIEURES : REVENDICATIONS CANADIENNES**

##### **1. Les critères jurisprudentiels des lignes de base**

L'utilisation de lignes de base droites pour délimiter les eaux intérieures a été reconnue par la Cour Internationale de Justice dans l'affaire des pêcheries anglo-norvégiennes en 1951<sup>51</sup>. Dans certaines circonstances, les Etats peuvent dessiner ces lignes de bases et toutes les eaux comprises dans cette délimitation seront désormais reconnues comme des eaux intérieures, sur lesquelles les Etats côtiers peuvent exercer une complète souveraineté. La Cour a exposé dans cette affaire trois critères qui autorisent à déterminer des lignes de bases :

- La direction générale de la côte
- Le rapport plus ou moins intime qui existe entre certaines étendues de mer et les formations terrestres qui les séparent ou qui les entourent

---

<sup>51</sup> Pêcheries norvégiennes (Royaume-Uni c. Norvège), (1951), C.I.J., Recueil 1951, p.116

- Certains intérêts économiques propres à une région<sup>52</sup>

Ces critères ont été codifiés dans la Convention sur la mer territoriale de 1958 puis dans la CNUDM de 1982 (article 7), avec cependant quelques différences. L'article 7 dispose que la méthode de la ligne de base droite permet à l'État possédant une côte échanquée ou un chapelet d'îles, de tracer des lignes pour contourner l'ensemble des côtes et, dans le cas du Canada, des quelques îles au Nord. D'après M. Killas, le fait d'avoir ajouté le mot « chapelet » dans la Convention donne un aspect plus étroit au critère de la direction générale de la côte qui était posé par la Cour Internationale de Justice dans sa décision<sup>53</sup>. Cette précision donne au Canada la plus grande difficulté à satisfaire le critère du non éloignement de la direction générale de la côte. En effet, la forme de l'archipel est triangulaire.

En revanche, la position du Canada est beaucoup plus forte en ce qui concerne les deux autres critères. En effet, pour certains, puisque les eaux de l'archipel Arctique sont gelées pendant une bonne partie de l'année, elles peuvent être considérées comme un territoire terrestre, plus que maritime<sup>54</sup>. Par conséquent, le Canada peut se prévaloir du deuxième critère sur le lien de proximité entre terre et mer. Néanmoins la fonte des glaces remet en cause la valeur de cet argument.

Pour ce qui est du troisième critère, les intérêts économiques, Donat Pharand, N.C. Howson et J.B. McKinnon font tous référence à celui des populations Inuits dans la

---

<sup>52</sup> Id.

<sup>53</sup> M. Killas, "The Legality of Canada's Claims to the Waters of its Arctic Archipelago", *Ottawa L. Rev.* 95, 1987, p. 111

<sup>54</sup> Lalonde, "Increased Traffic...", art. cité, p.73; Clark a utilisé cet argument suite au voyage du Polar Sea. Pour lui les îles de l'archipel sont: "joined and not divided by the waters between them. They are bridged for most of the year by ice", Débat de la Chambre des communes, 10 September 1985, 6463.

région dont la survie dépend de la pêche et de la chasse dans ces eaux<sup>55</sup>. I.L. Head ajoute que les risques de navigation dans l'archipel ont empêché tout autre état de développer des intérêts économiques dans les eaux arctiques<sup>56</sup>. C'est sur cet argument que la position du Canada est la plus forte.

## **2. Caractère historique contre droit de passage inoffensif**

Dans l'article 5 de la Convention de 1958 et 8 de la CNUDM, une concession importante a été faite aux Etats qui, comme les Etats-Unis, ont traditionnellement fait référence au principe de liberté des mers. L'article 8-2 de la convention des Nations Unies précise en effet :

« Lorsque le tracé d'une ligne de base droite établie conformément à la méthode décrite à l'article 7 inclut dans les eaux intérieures des eaux qui n'étaient pas précédemment considérées comme telles, le droit de passage inoffensif prévu dans la Convention s'étend à ces eaux ».

L'expression «qui n'étaient pas précédemment considérées comme telles » est fondamentale pour le Canada qui tente de prouver que tel n'était pas le cas pour ses eaux intérieures sur la base de différents arguments, notamment celui des eaux historiques. Si les eaux arctiques étaient considérées comme intérieures avant 1985 par le Canada et l'ensemble de la Communauté Internationale, alors aucun droit de passage

---

<sup>55</sup> Donat Pharand, "Canada's Arctic Waters in International Law", Cambridge University Press, 1988, p.331; Howson, "Breaking the ice...", op. cit., p. 359; J.B. McKinnon, "Arctic Baselines: A Litore Usque ad Litus", in S. Lalonde, 'Increased Traffic...', art. cité, p. 73

<sup>56</sup> I.L. HEAD, "Canadian Claims to Territorial Sovereignty in the Arctic Regions", (1963) McGill L.J., 1963, p. 220

inoffensif ne serait reconnu. Le problème pour le Canada est que son manque de clarté initial quant à sa vision des eaux arctiques sème le doute sur leur historicité.

Prouver un titre historique n'est pas une mince affaire. Selon D. Pharand le Canada a donné suffisamment d'indications et sur une période de temps suffisamment longue, pour prouver qu'il considérait les eaux de l'archipel comme des eaux intérieures<sup>57</sup>.

Les critères pour l'établissement d'un titre historique ont été établis dans une étude des Nations-Unies de 1962<sup>58</sup>. Un Etat peut légitimement réclamer ce titre s'il peut prouver qu'il a effectivement exercé, pendant une longue période de temps, une autorité exclusive sur le territoire maritime revendiqué. De plus, il doit être prouvé que pendant cette période, la revendication a été acceptée par les autres Etats, en particulier par ceux directement affectés par elle. La revendication verbale par le Canada des eaux de l'archipel arctique n'a pas toujours été continue et explicite (les premières revendications remontent à 1956 et le discours est à nouveau hésitant entre 1969 et 1970). Cependant, on peut dire avec Francis Rigaldies que le Canada exerce une certaine surveillance des eaux depuis le début du siècle en exerçant un contrôle sur la navigation, la pêche, la chasse ainsi que l'espace aérien. F. Rigaldies rappelle également que l'opposition internationale lors du tracé de lignes de bases en 1986 a été faible,

---

<sup>57</sup> Donat Pharand, "Canada's Arctic ...", op.cit., p. 329

<sup>58</sup> "Juridical regime of historic waters, including historic bays", Yearbook of the International Law Commission, 1962, vol. 2

pour ne pas dire inexistante : les Etats-Unis, eux même, ont admis implicitement les revendications canadiennes dans l'Accord bilatéral de 1988<sup>59</sup>.

Donat Pharand a dressé la liste des actes positifs entrepris par le Canada pour affirmer son autorité sur l'Arctique au cours du siècle dernier<sup>60</sup>. Malgré tout, la liste d'éléments négatifs est bien plus longue : notamment avec la note diplomatique des USA en 1970 à l'encontre de la LPPEA ; le passage en transit du « Polar Sea » en 1985 ; l'incapacité du Canada de contrôler l'activité sous-marine Russe et Américaine dans le passage...

Tous ces éléments mettent en doute la validité de la thèse des eaux historiques. Pour J.B. McKinnon, le fait que le Canada n'avait pas signé la Convention de 1958, ni la CNUDM était un argument important. L'article 8 de cette dernière, fait référence au tracé d'une ligne de base droite conformément à la méthode de l'article 7 de cette même convention. Le Canada aurait donc pu argumenter en se basant sur le fait que ses lignes de base n'avaient pas été tracées en 1986 sur le principe de l'article 7 et qu'aucun des articles de la Convention ne le liaient<sup>61</sup>. Il s'en serait alors remis totalement au droit coutumier, or, l'affaire des pêcheries précise clairement que les navires étrangers n'ont pas de droit de passage inoffensif dans les eaux en deçà des lignes de base. Cependant, cet argument ne vaut plus depuis novembre 2003 et la ratification par le Canada de la CNUDM.

---

<sup>59</sup> Francis Rigaldies, Les lignes de base dans le droit de la mer contemporain, thémis, août 2002, p.78

<sup>60</sup> Donat Pharand, "Canada's Arctic ...", op. cit, chap 4-8

<sup>61</sup> J.B. McKinnon, "Arctic Baselines...", op.cit, p. 814

Même en l'absence de ratification, il aurait été dans l'intérêt du Canada, à la lumière du consensus autour de l'UNCLOS, de continuer à dire que ses lignes de base se conformaient également à la Convention. Comme nous l'avons vu, le traité pose également le principe que là où une historicité est reconnue, le droit de passage inoffensif n'existe pas.

### **3. Influence de l'Etat côtier sur ses eaux intérieures**

Les eaux historiques garantiraient au Canada une souveraineté complète faite de droits et de privilèges. Il pourrait renforcer ses lois contre les navires étrangers, seulement soumis aux règles concernant l'immunité diplomatique. Il pourrait également contrôler l'accès aux eaux de surface, ainsi qu'à l'espace aérien correspondant et aux eaux profondes. Cependant, même si le Canada avait une souveraineté complète sur le passage, il pourrait tout à fait décider d'y autoriser le passage innocent des navires étrangers<sup>62</sup>. Comme l'a déclaré le Premier Ministre canadien en 1969:

*“to close off those waters and to deny passage to all foreign vessels in the name of Canadian sovereignty ... would be as senseless as placing barriers across the entrances to Halifax and Vancouver harbours”:*<sup>63</sup>

En revanche, même si les eaux historiques n'étaient pas reconnues pour l'archipel Arctique et que le Canada devait accepter le passage inoffensif de navires étrangers, il garderait un contrôle très important sur ces eaux, en tant qu'eaux intérieures. En effet, sous ce régime le Canada peut empêcher les passages qui ne sont pas innocents vis-à-vis de la paix et de la sécurité du pays et il a le droit de leur opposer

---

<sup>62</sup> Donat Pharand, “Canada’s Arctic ...”, op. cit, p.331

<sup>63</sup> Débats de la Chambre des Communes, 24 Octobre 1969

la violation des lois canadiennes. Par ailleurs, tout passage menaçant pour l'environnement ne peut pas être considéré comme innocent.

Les Etats-Unis persistent à contester le fait que le passage du Nord-Ouest fasse partie des eaux intérieures canadiennes. Leur réponse aux revendications du Canada a toujours été que les eaux du passage font partie d'un détroit international au sein duquel le principe de liberté de navigation prévaut.

## **B. LE PASSAGE DU NORD-OUEST EN TANT QUE DETROIT INTERNATIONAL : REVENDEICATIONS DES ETATS-UNIS**

### **1. Définition jurisprudentielle**

La partie 3 de la CNUDM s'applique aux « détroits servant à la navigation internationale » mais le terme de « détroit international » n'a été défini dans aucun traité de droit international. La seule source de droit qui décrit le « détroit international » est l'affaire du détroit de Corfou de la CIJ en 1949. La question posée à la Cour dans l'affaire concernée était de savoir si le Royaume-Unis avait violé le droit international par le biais de sa flotte qui n'avait pas obtenu l'autorisation de l'Albanie avant d'entrer dans le détroit de Corfou. La Cour a conclu que dans les temps de paix, les Etats ont le droit d'envoyer leurs navires de guerre traverser les détroits. Elle s'appuie sur deux éléments : le fait que le détroit de Corfou relie deux parties de haute mer (critère géographique), et le fait que le détroit est utilisé pour la navigation internationale (critère fonctionnel).

Le critère géographique de la Cour a été élargi par la Convention de 1958 et la CNUDM. En effet, avec l'inclusion de l'article 16 dans la première et le concept de Zone

Economique Exclusive dans la seconde, il est désormais admis qu'un « détroit international » puisse également relier une partie de haute mer avec une partie de mer territoriale d'un Etat étranger ou bien deux parties de ZEE<sup>64</sup>. Selon Donat Pharand, le critère géographique est facilement satisfait dans le cas du passage du Nord-Ouest, car il relie deux parties de haute mer :

*“Indeed, the eastern end of the Passage leads to Baffin Bay, Davis Strait, the Labrador Sea and the Atlantic Ocean, whereas the western end leads to the Beaufort Sea, the Chukchi Sea, the Bering Strait and the Pacific Ocean<sup>65</sup>”.*

Aujourd'hui, le second critère est privilégié par rapport au critère géographique. Le caractère fonctionnel doit être relié à la notion d'effectivité, au fait que le détroit est utilisé ou pas pour la navigation internationale<sup>66</sup>. La question est : est-ce qu'un détroit international est un détroit qui a été utilisé pour la navigation internationale ou bien est-ce un détroit qui pourrait être utilisé par des navires étrangers? Le débat se situe donc entre la nécessité d'une utilisation effective ou d'une simple utilisation potentielle. Le « Manhattan » a relancé la polémique en empruntant notamment le détroit du Prince de Galles, le détroit du vicomte de Melville, le détroit de Barrow et le détroit de Lancaster lors de sa traversée du passage du Nord-ouest en 1969. Une fois encore, la seule source qui permette de guider la doctrine est l'affaire du détroit de Corfou. Le critère fonctionnel que la Cour a avancé à l'occasion de cette affaire a ensuite été

---

<sup>64</sup> Art. 37 CNUDM : « La présente section s'applique aux détroits qui servent à la navigation internationale entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive ».

<sup>65</sup> Donat Pharand, “Canada's Arctic ...”, op. cit., p.216

<sup>66</sup> Syméon Karagiannis, « L'élément fonctionnel dans la définition des détroits internationaux », in Mélanges offerts à Emmanuel Langanvant, ed. Marie-Christine Rouhault, p.175

codifié dans la CNUDM à l'article 34 qui définit le « Régime juridique des eaux des détroits servant à la navigation internationale ». Selon N.C. Howson, l'utilisation du mot « servant » semble confirmer l'interprétation selon laquelle, il s'agit bien des détroits utilisés de façon effective par les navires internationaux<sup>67</sup>. Donat Pharand ajoute que selon lui, la Cour réclamait non seulement que le détroit soit réellement emprunté par les navires étrangers, mais également que le volume du trafic soit suffisamment conséquent<sup>68</sup>. Selon lui, le détroit doit-être une route utile pour le trafic maritime international. Il suggère que le niveau d'utilisation soit déterminé par le nombre de navires navigants dans le détroit et le nombre de pavillons. Appliqué à l'emprunt du passage du Nord-ouest depuis sa première traversée, Donat Pharand conclut qu'il ne s'agit pas d'un détroit international :

*“When this criterion [fonctionnel] is applied to the Northwest Passage, it becomes readily evident that it fails to be met since, in its 80-year history of exploratory navigation, the Passage has seen only 45 complete transits and, of those, 29 were by Canadian ships. The 16 foreign crossings comprised 11 American ships, 1 Norwegian, 1 Dutch and 1 Japanese, 1 Bahamian and 1 Liberian. The historic Norwegian crossing of 1903-6 by Amundsen was one of discovery, the Dutch and Japanese crossings were for adventures, and the Bahamian and Liberian were pleasure cruises. Aside from the first discovery crossing, all others were preceded by a request for and grant of permission.”*<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> N.C. Howson, “Breaking the ice...”, op. cit., p. 370

<sup>68</sup> D. Pharand, “The Northwest Passage in International Law”, Canadian yearbook of International law, 1979, pp. 106,107.

<sup>69</sup> Donat Pharand, “Canada’s Arctic ...”, op. cit., p.224

Donat Pharand poursuit en relevant que les transits américains ont été accomplis avec la permission et l'aide des autorités du Canada. Il admet cependant la controverse autour du passage du Polar Sea en 1986.

D'autres universitaires canadiens, partagent ce point de vue que le passage maritime du Nord-Ouest n'est pas une route internationale maritime car la quantité du trafic international a été trop insignifiante. En revanche, Donald R. Rothwell estime qu'un standard polaire spécial pourrait-être appliqué pour le PNO, en raison de la glace car on ne navigue pas aussi facilement à travers ce passage qu'à travers le détroit de Corfou. Si Donat Pharand reconnaît l'intérêt d'un tel critère, il estime que malgré tout, le trafic demeure trop faible en quantité pour que le critère fonctionnel de la Cour puisse être satisfait<sup>70</sup>.

Certains commentateurs, en revanche, préviennent dans des discours alarmistes, que si le critère n'est pas atteint pour le moment, il pourrait l'être à l'avenir puisque la situation évolue rapidement en termes de technologie mais également par l'effet de la fonte des glaces. Les perspectives de richesses minières dans l'Arctique vont très probablement conduire à une hausse significative des traversées. Donat Pharand relève qu'une forme de trafic international a déjà lieu dans la partie est du passage, utilisée pour le transport de minerais de la mine de Nanisivik Mine au sud de Lancaster Sound et à la mine de Polaris au nord du détroit de Barrow. A la question, est-ce qu'une telle activité pourrait conduire à l'internationalisation du passage, D. Pharand répond « probably yes »<sup>71</sup>. Il est intéressant de relever pour autant, que si le Canada rappelle régulièrement son refus de considérer le passage du Nord-Ouest en tant que détroit

---

<sup>70</sup> Suzanne Lalonde, "Increased Traffic...", art. cité, p.89

<sup>71</sup> Ibid., p.90

international, il ne se réfère par pour autant particulièrement au critère d'effectivité pour fonder ce refus.

## **2. droit du passage en transit**

Le passage d'une limite de 3 à 12 milles marins pour l'étendue de la mer territoriale a transformé le statut de nombreux détroits. Selon le département d'Etat américain, cette extension a « territorialisé » plus d'une centaine de détroits qui jouissaient auparavant d'un couloir en haute-mer<sup>72</sup>. Le passage en transit s'appliquant aux détroits internationaux demeure continuellement libre. Il s'étend à la navigation aérienne et s'exerce par les navires « selon leur mode normal de navigation »<sup>73</sup>, à la différence du passage inoffensif. L'article 16-4 de la convention de Genève interdit aux Etats riverains de suspendre le passage à travers les détroits internationaux.

En affirmant que l'internationalisation du passage dépendra également du volume du transit par les navires étrangers, D. Pharand met le doigt sur un autre facteur critique : la capacité du Canada à contrôler effectivement les passages. Il identifie trois types de mesures que le Canada devra adopter pour contrôler une telle navigation : une confirmation législative de ses revendications de souveraineté, le développement d'une souveraineté technologique et la conclusion d'accords avec les Etats y navigant.

Il semble clair que si le Canada ne réussit pas à réagir à l'accroissement du trafic dans les eaux de l'Arctique, le passage du Nord-Ouest deviendra un détroit international soumis au droit de passage en transit créé par la CNUDM de 1982<sup>74</sup>. L'article 38 postule

---

<sup>72</sup> Ibid., p. 171

<sup>73</sup> Art 34-2 CNUDM

<sup>74</sup> Art 38 CNUDM : « On entend par « passage en transit » l'exercice, conformément à la présente partie, de la liberté de navigation et de survol à seule fin d'un transit continu et rapide par le détroit entre une

que « dans les détroits visés à l'article 37, tous les navires et aéronefs jouissent du droit de passage en transit sans entrave ». L'Etat côtier perd donc nécessairement de ses prérogatives de contrôle en comparaison à ce dont il bénéficie avec le droit de passage inoffensif. Cependant, les droits de l'Etat côtier demeurent bien plus importants que ce qu'ils auraient été si les eaux du détroit constituaient une zone de haute mer. Donc, même si le passage devait être internationalisé, le Canada conserverait certains droits au niveau des transits de navires étrangers : ceux donnés à tous les Etats bordant des détroits internationaux, et ceux attribués aux Etats côtiers bordant des zones couvertes de glace.

Bien qu'il ne soit pas fait mention du caractère innocent de la traversée dans le passage en transit, l'article 39 de la CNUDM stipule que :

« Dans l'exercice du droit de passage en transit, les navires et aéronefs s'abstiennent de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique des Etats riverains du détroit ou de toute autre manière contraire aux principes du droit international énoncés dans la Charte des Nations Unies; s'abstiennent de toute activité autre que celles qu'implique un transit continu et rapide, selon leur mode normal de navigation, sauf cas de force majeure ou de détresse ».

---

partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive ».

On peut donc en conclure que les navires ou aéronefs ayant un comportement estimé menaçant pour le Canada déclencherait le régime du passage inoffensif, auquel cas le passage pourrait être refusé.

L'article 42 de la CNUDM contient une autorisation pour les Etats riverains des détroits d'adopter des lois et réglementations dans quatre domaines :

« a) la sécurité de la navigation et la régulation du trafic maritime ; b) la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution; c) s'agissant des navires de pêche, l'interdiction de la pêche, y compris la réglementation de l'arrimage des engins de pêche; d) l'embarquement ou le débarquement de marchandises, de fonds ou de personnes en contravention aux lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration des Etats riverains. »

Les navires étrangers exerçant leur droit de passage en transit dans le passage du Nord-Ouest devraient se soumettre aux lois et règlement du Canada dans ces domaines. Le régime du passage en transit tel que décrit par la partie III de la CNUDM s'applique à tous navires et avions, militaires ou commerciaux. Pour ce qui est des sous-marins, D. Pharand, R.R. Churchill et A. Lowe estiment que le droit de passage en transit en submersion est reconnu désormais par la Convention<sup>75</sup>.

Malgré tout, sous ce régime, l'Etat côtier est privé de tout pouvoir de contrôle, sauf dans un cas : celui où un navire étranger de guerre ou du gouvernement enfreindrait les lois et règles garantissant la sûreté de la navigation ou la prévention de

---

<sup>75</sup> Suzanne Lalonde, op.cit, p. 94

la pollution. Et même dans ce cas, la violation devrait causer ou menacer de causer, de sérieux dommages à l'environnement maritime du passage. L'article 233 de la CNUDM sur les « Garanties concernant les détroits servant à la navigation internationale » dispose : « Aucune disposition des sections 5, 6 et 7 ne porte atteinte au régime juridique des détroits servant à la navigation internationale. Toutefois, si un navire étranger autre que ceux visés à la section 10 a enfreint les lois et règlements visés à l'article 42, paragraphe 1, lettres a) et b), causant ou menaçant de causer des dommages importants au milieu marin des détroits, les Etats riverains des détroits peuvent prendre les mesures de police appropriées tout en respectant mutatis mutandis la présente section. »

La loi du Canada sur la prévention de la pollution des eaux Arctiques (LPPEA) a été validée internationalement par l'inclusion de l'article 234 à la Convention des Nations-Unies, comme nous l'avons vu précédemment. Or, sous le régime du passage en transit, cet article continue de s'appliquer. Par conséquent, le Canada conserverait un pouvoir de protection certain si le passage du Nord-ouest devait devenir un détroit international.

Pour résumer, même si en conséquence d'une augmentation significative de son usage, le passage du Nord-Ouest devenait un détroit international comme le souhaitent les Etats-Unis, le gouvernement du Canada conserverait d'importants pouvoirs généraux de régulation ainsi qu'un droit spécial de régulation sous l'article 234 de la CNUDM et la LPPEA. L'impasse entre les positions des deux pays les plus intéressés par la question du

statut légal des eaux de l'Arctique, a été reconnue par eux dans l'accord de coopération en Arctique de 1988. Quel genre de compromis pourrait-être acceptable ?

### **C. LE STATU QUO : REGIME APPLICABLE EN L'ABSENCE DE CONSENSUS**

Il est peu probable que le Canada et les Etats-Unis se tournent vers la Cour Internationale de Justice pour résoudre leur différend sur le statut juridique des eaux arctiques. Le droit international exige une démarche commune des Etats dans ce genre de litiges et jusqu'à présent les deux parties se contentent d'un statu quo : « The two governments agreed to continue to disagree »<sup>76</sup>. Pour satisfaire à la fois les revendications du Canada et celles des Etats-Unis, le régime applicable pourrait être un mélange entre celui de la mer territoriale et de la Zone Economique Exclusive. Le Canada conserverait également sa juridiction de la LPPEA.

#### **1. Régime dans la mer territoriale**

La limite des 12 milles de la mer territoriale autour de chaque île n'est pas suffisante pour comprendre l'ensemble des eaux de l'archipel. Cependant, comme nous l'avons vu, il est impossible pour un navire étranger de traverser le passage du Nord-Ouest sans pénétrer dans la mer territoriale du Canada à certains points stratégiques et être soumis à sa souveraineté. Dans cette zone, la juridiction du Canada est uniquement limitée par le droit de passage inoffensif conféré aux navires étrangers par l'article 17 de la CNUDM.

---

<sup>76</sup> Commandant des garde-côtes américains, suite à la traversée du « Polar Sea » S. Karagiannis, l'élément fonctionnel..., 1999, p. 218)

Les articles 27 et 28 de la CNUDM confèrent également à l'Etat côtier des possibilités d'exercice de sa juridiction pénale et civile à bord de navires étrangers naviguant dans sa mer territoriale dans certains cas : L'article 27 dispose :

« a) si les conséquences de l'infraction s'étendent à l'Etat côtier; b) si l'infraction est de nature à troubler la paix du pays ou l'ordre dans la mer territoriale; c) si l'assistance des autorités locales a été demandée par le capitaine du navire ou par un agent diplomatique ou un fonctionnaire consulaire de l'Etat de pavillon; ou d) si ces mesures sont nécessaires pour la répression du trafic illicite des stupéfiants ou des substances psychotropes », alors l'Etat côtier peut exercer sa juridiction pénale à bord de ces navires.

L'article 28 paragraphe 2 pose le principe que : « L'Etat côtier ne peut prendre de mesures d'exécution ou de mesures conservatoires en matière civile à l'égard de ce navire, si ce n'est en raison d'obligations contractées ou de responsabilités encourues par le navire au cours ou en vue de son passage dans les eaux de l'Etat côtier ».

Les navires de guerre et autre navires d'Etat utilisés à des fins non commerciales bénéficient d'une immunité vis-à-vis de la juridiction de l'Etat côtier (art. 32 CNUDM). Cependant, R.R. Churchill et A. Lowe rappellent que ces navires demeurent soumis à la législation de l'Etat côtier et doivent respecter ses lois<sup>77</sup>. L'article 31 postule en effet que :

---

<sup>77</sup> Suzanne Lalonde, op.cit, p. 98

« L'Etat du pavillon porte la responsabilité internationale de toute perte ou de tout dommage causé à l'Etat côtier du fait de l'inobservation par un navire de guerre ou par tout autre navire d'Etat utilisé à des fins non commerciales des lois et règlements de l'Etat côtier relatifs au passage dans la mer territoriale ou des dispositions de la Convention ou d'autres règles du droit international ». Enfin, l'article 30 précise que :

« Si un navire de guerre ne respecte pas les lois et règlements de l'Etat côtier relatifs au passage dans la mer territoriale et passe outre à la demande qui lui est faite de s'y conformer, l'Etat côtier peut exiger que ce navire quitte immédiatement la mer territoriale».

## **2. Régime dans la zone contiguë et dans la Zone Economique Exclusive**

Dans la zone contiguë à sa mer territoriale<sup>78</sup>, l'Etat côtier peut exercer le contrôle nécessaire, en vue de : prévenir les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration sur son territoire ou dans sa mer territoriale; Réprimer les infractions à ces mêmes lois et règlements commises sur son territoire ou dans sa mer territoriale. (art. 33 CNUDM)

Par ailleurs, même si l'ensemble de l'archipel ne tombe pas dans la limite des 12 milles de la mer territoriale, il est inclus dans la Zone Economique Exclusive du Canada.

---

<sup>78</sup> « La zone contiguë ne peut s'étendre au-delà de 24 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale » (art 33-2 CNUDM)

Le régime de la ZEE donne des droits principalement en matière d'accès aux ressources naturelles de la zone. D'après l'article 56 de la Convention, le Canada a dans sa ZEE, « des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux subjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents. »

Bien que les Etats étrangers bénéficient d'importantes libertés dans la ZEE d'un Etat côtier, ils sont néanmoins sujets à de plus amples limitations qu'en haute mer. Ainsi l'article 58 pose le principe que : « dans la zone économique exclusive, tous les Etats, qu'ils soient côtiers ou sans littoral, jouissent, dans les conditions prévues par les dispositions pertinentes de la Convention, des libertés de navigation et de survol et de la liberté de poser des câbles et pipelines sous-marins visées à l'article 87 ».

Cependant, les navires étrangers dans cette zone sont soumis au respect des limitations s'imposant en haute mer, à savoir celles contenues dans l'article 87-2 : « Chaque Etat exerce ces libertés en tenant dûment compte de l'intérêt que présente l'exercice de la liberté de la haute mer pour les autres Etats ». D'autre part, les libertés garanties par l'article 58 sont également soumises aux provisions des articles 88 à 115 concernant la haute-mer et d'autres règles du droit international applicables à la ZEE (art. 58-2). Enfin l'article 58-3 précise qu'en exerçant leurs droits dans la ZEE, les Etats doivent tenir compte de ceux de l'Etat côtier et respecter leurs lois et règlements

lorsqu'ils sont conformes au droit international. Le respect de ceux-ci peut impliquer l'intervention d'une instance judiciaire, saisie par l'Etat côtier (art. 73).

### **3. Juridiction de la loi du Canada sur la prévention de la pollution des eaux Arctiques**

La faculté de faire respecter sa juridiction sous la LPPEA s'ajoute au droit du Canada de protéger et préserver le milieu marin dans sa ZEE mentionné à l'article 56-1(b)(iii) de la CNUDM. Dans cet acte, le Canada se réserve le droit de protéger les eaux arctiques de la pollution sur une distance de 100 milles offshore. Cette loi a été légitimée par la Communauté Internationale et reconnue comme une source du droit de la mer par l'inclusion de l'article 234 dans la CNUDM, comme vu précédemment.

La zone de prévention visée par cet acte couvre tout le passage du Nord-Ouest puisqu'elle s'applique aux eaux arctiques telles que définies par la LPPEA:

« "Arctic waters" means the internal waters of Canada and the waters of the territorial sea of Canada and the exclusive economic zone of Canada, within the area enclosed by the 60th parallel of north latitude, the 141st meridian of west longitude and the outer limit of the exclusive economic zone. »

Ainsi, même si la reconnaissance des eaux arctiques en tant qu'eaux intérieures du Canada est repoussée par la communauté internationale, ce dernier conserve une puissance de juridiction importante sur elles, grâce à sa mer territoriale, sa ZEE et sa zone contigüe, définies dans la CNUDM. Par ailleurs, par l'article 234, le Canada peut

faire respecter les mesures contenues dans la LPPEA de 1970. Par conséquent, à travers les différents régimes qui peuvent s'appliquer aux eaux arctiques, le droit international confère d'importants pouvoirs et prérogatives au Canada, en tant qu'Etat côtier.

Les prérogatives du Canada seraient à leur maximum s'il était reconnu que les lignes de bases tracées en 1986 encerclaient des eaux déjà reconnues comme intérieures - le titre historique permettant d'éviter tout droit de passage inoffensif. Cependant même si ce droit devait exister pour les navires étrangers, les mesures de contrôle à la disposition du Canada sur les navires étrangers traversant les eaux arctiques resteraient conséquentes.

La position américaine affirmant que le passage du Nord-ouest est un détroit international est la moins favorable pour le Canada en termes de contrôle sur les eaux arctiques. La fonte des glaces, en rendant le passage plus navigable, a tendance à pousser vers son internationalisation. Les craintes qui s'élèvent du Canada sont légitimes car la perte de contrôle serait un fait. Cependant, même sous le régime du détroit international (qui ne s'applique pas pour l'instant), le Canada conserverait d'importants droits et privilèges issus du droit international de la mer. La question qui se pose est : est-ce que le Canada est en mesure d'assurer effectivement l'exercice de ces prérogatives ?

## **CHAPITRE 3.**

### **ENCADREMENT DE LA COOPERATION DANS L'OCEAN ARCTIQUE**

Cette dernière partie vise à observer l'état actuel de la présence canadienne dans l'Arctique. Nous verrons que la marine canadienne amorce un long et difficile retour dans les eaux de l'Arctique. La Guerre-froide l'avait entretenue dans une sorte de dépendance teintée de désintérêt vis-à-vis de tout ce qui concernait cette région. Des compétences ont donc été perdues au cours de cette période et ce n'est qu'au prix de sérieux efforts que le Canada pourra se les réapproprier. A une époque où la marine aurait eu les compétences pour naviguer dans les eaux de l'Arctique, elle n'en manifestait pas réellement l'intérêt au-delà de la période d'août à septembre. Les ressources du Nord cumulées aux répercussions à long terme du changement climatique impliquent que l'Arctique canadien sera beaucoup plus utilisé à terme. Même s'il ne sera pas nécessairement plus facile de naviguer dans les eaux extracôtières de l'Arctique à court et moyen terme, on peut dire aujourd'hui qu'à long terme la calotte glaciaire sera réduite par les changements climatiques. Des changements s'imposent pour que la marine canadienne ait la capacité d'opérer dans le troisième océan du Canada. Prenant de plus en plus conscience de l'intérêt que ce soit en partie sa marine qui l'emprunte, ce dernier a renforcé sa présence depuis 2005. Aujourd'hui néanmoins, ses capacités restent limitées.

Différents litiges juridiques émanant de conflits concernant les frontières (en particulier les frontières maritimes), subsistent entre les Etats riverains de l'Océan Arctique. Ces derniers ont néanmoins développé une perception commune de la menace en termes d'insécurité environnementale notamment. Sans altérer le statu quo

sur la qualification des eaux arctiques, les Etats font donc montre d'une volonté de faire face à ces enjeux ensembles. En 2009, les États-Unis, la Russie, le Danemark, la Finlande, la Norvège et le Canada ont produit la première carte géologique en mettant en commun leur travail scientifique en géologie de l'Arctique. Les fruits émanant d'une collaboration rapprochée entre Ottawa et Washington représentent un tel potentiel pour les deux pays que certains chercheurs vont jusqu'à suggérer la mise en place d'une Commission mixte paritaire Canada- Etats-Unis. Une stratégie Canadienne unilatérale semble pour le moins insuffisante.

## **Section 1. ECART ENTRE RHETORIQUE ET CAPACITES REELLES**

Démontrer une présence effective à l'appui des revendications est indispensable pour le gouvernement fédéral, s'il veut empêcher l'internationalisation du passage du Nord-Ouest rendue envisageable par l'accroissement du nombre de transits et de pavillons. Les Forces canadiennes sont l'organisation militaire responsable de la défense du Canada. Elles font partie du Ministère de la défense nationale. Elles se composent de trois commandements : maritime, terrestre et aérien. Les pessimistes relèvent une baisse de la présence canadienne et de ses activités dans la région en observant notamment une diminution du nombre de patrouilles maritimes et l'incapacité des brise-glaces canadiens à naviguer dans les eaux arctiques en hiver, contrairement aux bâtiments russes et américains. Qu'en est-il réellement des capacités du Canada?

## A. MARINE ET GARDE COTIERE : UNE PUISSANCE EFFECTIVE ?

### 1. Moyens à disposition de la Marine

D'après la marine canadienne, les côtes du pays sont sous la surveillance continue de patrouilles marines, sous-marines et aériennes. Les 33 navires de guerre, sous-marins et navires de défense côtière du Canada sont répartis plus ou moins également entre la côte atlantique et pacifique.

“Canada's 33 warships, submarines, and coastal defense vessels are divided more or less evenly between the Atlantic and Pacific coasts. The ships of the fleet can be deployed in a number of roles; as a uniquely Canadian response to a domestic or international need, or as part of a larger multinational deployment. Deployments can involve the insertion of one ship into a multinational force, or a large essentially self-sufficient task group of complimentary ships, submarines and aircraft.”<sup>79</sup>

“We constantly have ships and sailors at sea conducting a variety of activities such as sovereignty patrols, fishery patrols, exercises and overseas deployments. The navy has been very busy accomplishing amazing work that has been recognized around the world.”<sup>80</sup>

En réalité, bien que la flotte canadienne semble importante et bien répartie, elle demeure relativement limitée pour patrouiller sur les trois océans sur lesquels elle doit

---

<sup>79</sup> Marine Canadienne, <http://www.navy.forces.gc.ca/>, « The fleet at a glance », [consulté le 30 mars 2010]

<sup>80</sup> Marine Canadienne, “What the Admiral said: Canadian Defense Review interview with Vice Admiral Dean McFadden”, juillet 2009, [www.forces.gc.ca], [consulté le 30 mars 2010]

être présente et qui représentent près de 240 000 kilomètres de côtes. Par ailleurs, en raison de la glace et puisqu'aucun des navires de la marine n'est équipé en tant que brise-glace, elle doit en large partie compter sur ses avions de surveillance, les CP 140 Aurora, pour remplir son mandat de contrôle de l'Arctique. La marine possède 18 de ces Aurora, équipés pour la surveillance sous-marine, ce qui est leur tâche principale. Ils servent également au contrôle de la pollution, à la surveillance des pêcheries, à la protection des fonds marins et à la reconnaissance des glaces. Les Aurora sont des éléments tangibles de la présence canadienne dans l'Arctique, signalant à la communauté internationale la détermination ainsi que la capacité du Canada à défendre ses espaces du nord. Ils sont capables de voler à très basse altitude, ce qui explique leur succès dans l'accomplissement de leurs missions. Dans l'hypothèse de la présence d'un navire représentant un danger en termes de pollution dans les eaux arctiques canadiennes, les autorités tenteraient de résoudre la situation dans un premier temps par la communication. En cas de non coopération, un navire canadien pourrait être appelé dans la zone, en ultime recours. Cependant, tout ceci est de l'ordre de la spéculation car la marine canadienne n'a jamais encore du faire face à une telle situation.

Un autre élément clef de l'arsenal de la marine est la question des sous-marins. D'origine britannique, les sous-marins Victoria sont décrits comme particulièrement silencieux, du fait de leurs moteurs diesels-électriques. En juin 1987, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il dépenserait 10 milliards de dollars sur 20 ans pour acquérir

jusqu'à 12 sous-marins à technologie nucléaire en provenance du Royaume-Unis, et ce pour renforcer ses revendications sur le passage du Nord-Ouest<sup>81</sup>.

Longtemps des rumeurs ont eu cours sur une activité russe sous-marine dans le passage. En effet, dans sa déclaration de 1985 sur la nouvelle politique pour l'Arctique du Canada, Joe Clark, alors secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, a fait référence au déploiement de sous-marins soviétiques dans l'Arctique et a affirmé que les implications pour le Canada étaient claires :

“Soviet submarines are being deployed under the Arctic ice pack and the United States Navy has, in turn, identified a need to gain Arctic operational experience to counter new Soviet deployments. The implications for Canada are clear”<sup>82</sup>.

Pendant des années, les gouvernements successifs ont également suspecté que les sous-marins nucléaires américains naviguaient dans les canaux de l'Arctique sans en informer Ottawa. En juillet 1987, Perrin Beatty, alors ministre de la défense a déclaré devant des journalistes :

« Le fait est que s'il y a un sous-marin nucléaire dans ces eaux en ce moment même, nous n'en savons rien. Quand nous aurons nos propres sous-marins, nous serons dans une meilleure position pour le découvrir»<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Nicholas C. Howson, “Breaking the Ice[...], op. cit, p. 344

<sup>82</sup> Débat à la Chambre des Communes, 10 Septembre 1985

<sup>83</sup> S. Lalonde, op. cit., p. 108

Ainsi, en plus de faire entrer le Canada dans le club très restreint des nations qui concourent à cette forme moderne de guerre sous-marine, leurs sous-marins nucléaires allaient patrouiller le long des passages disputés pour affirmer le contrôle du Canada.

Cependant, en raison de contraintes financières et de la résistance de certains quartiers américains, les plans du gouvernement Mulroney de surveillance de l'Arctique par des sous-marins nucléaires ont finalement échoué. Depuis le début, les libéraux et les démocrates de l'opposition avaient condamné le plan comme trop coûteux. Le risque était que leur acquisition mette en danger les autres éléments de la marine en raison d'un investissement trop important. Les critiques réclamaient des sous-marins à propulsion diesel plutôt que les nucléaires beaucoup plus chers. Le gouvernement, malgré les critiques des Etats-Unis, a continué à maintenir que la meilleure option pour le Canada était l'acquisition de ces sous-marins nucléaires. Seuls ces derniers pouvaient naviguer pendant une année complète dans les eaux de l'Arctique. Par ailleurs, ces sous-marins sont trois fois plus rapides que les diesels<sup>84</sup>. Cependant, les critiques ne se sont pas taries et en avril 1989, l'acquisition de ces sous-marins nucléaires britanniques a été abandonnée. Le Canada devait alors compter sur des patrouilles aériennes et de surface renforcées, tout comme les dispositifs de radars pour assurer une surveillance efficace des eaux Arctiques. Aujourd'hui le Canada ne dispose que de quatre sous-marins

---

<sup>84</sup> P. Beatty, "Why Canada Needs Nuclear Subs", The Globe and Mail, 6 Juin 1987,

Upholder : le HMCS Victoria, le HMCS Cornerbrook, le HMCS Windsor et le HMCS Chicoutimi<sup>85</sup>.

En ce qui concerne la navigation de surface, le Canada a fait l'acquisition de peu de nouveaux navires ces dernières années et d'aucun ayant les capacités pour naviguer dans l'Arctique. En 1963, il y a avait 45 navires de guerre et 10 démineurs dans la flotte canadienne. Aujourd'hui, en plus des 4 sous-marins, on ne compte que 15 destroyers et frégates porteurs d'hélicoptères, 12 navires de défense côtière et 2 navires ravitailleurs. Les engagements du Canada au sein de l'OTAN et des opérations de maintien de la paix impliquent que beaucoup de navires de la marine sont engagés dans des opérations à l'étranger. Bien sûr, aucun des navires de la marine ne sont renforcés contre la glace ce qui limite leur zone d'intervention dans l'Arctique à la baie et au détroit de l'Hudson et encore, uniquement durant l'été. En 1989, les exercices occasionnels ou les déploiements navals dans l'Arctique (NorPloys) ont cessé et il a fallu attendre 2002 pour assister à de nouvelles opérations de la marine dans le Nord.

D'un autre côté on a observé des investissements considérables au niveau des radars depuis l'incident du « Polar Sea ». Un nouveau radar développé par les scientifiques de la défense canadienne peut aussi être utile dans la défense des revendications du Canada. Il s'agit d'un système appelé le radar haute fréquence à onde de surface. Il est capable de repérer navires et avions à une distance beaucoup plus éloignée que les systèmes de surveillance standards. Les scientifiques espèrent que le

---

<sup>85</sup> Portail des sous-marins, [www.corlobe.tk](http://www.corlobe.tk), [consulté le 30 mars 2010]. Le sous-marin Chicoutoumi a été endommagé par un incendie en octobre 2004 au large de la côte nord-ouest de l'Irlande alors qu'il naviguait de Grande-Bretagne vers le Canada.

réchauffement climatique dans l'Arctique exposera de plus grandes étendues d'eau que le radar sera en mesure d'utiliser comme conducteur. Sans être en mesure de confirmer si de tels radars ont été déployés dans le passage du Nord-Ouest, les recherches intensives qui ont été menées dans ce domaine semblent indiquer que les eaux de l'Arctique sont actuellement surveillées par de tels systèmes. Etre doté de radars efficaces est à la fois une question de souveraineté et de protection de l'environnement pour le Canada. La potentialité d'accidents nucléaires à bord de sous-marins étrangers est réelle, c'est ce qu'a démontré le naufrage du sous-marin Russe le Kursk dans la mer de Barents en 2000. En revanche comme l'a fait remarquer P. Beatty dans son interview pour le Globe and Mail en 1987, les radars seuls ne sont qu'une solution partielle. Pour contrer les intrusions et contrôler les activités dans l'Arctique effectivement, le Canada doit non seulement être capable de détecter mais également de réagir par des actions appropriées. Les moyens mis à disposition du Canada par la Marine semblent assez limités pour le moment.

## **2. Les services fournis par la Garde Côtière**

La Garde côtière canadienne (GCC) est un service dirigé par le ministère des Pêches et Océans. Elle est chargée de patrouiller sur la plus longue côte au monde avec 243 042 kilomètres pour faire respecter les règlements de la sécurité maritime et de la pêche ainsi que pour effectuer des sauvetages. Les autres aspects de ses missions consistent en la gestion et l'entretien des aides à la navigation (balisage, radionavigation, diffusion d'information sur la sécurité maritime) et un service de brise-

glaces pour le maintien de la navigabilité sur certaines voies maritimes (fleuve Saint-Laurent, golfe du Saint-Laurent, voie maritime du nord-est, baie d'Hudson).

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'archipel Arctique canadien est divisé en 16 zones navigables à contrôler. Chaque zone de contrôle a été constituée en prenant en considération la sévérité des conditions glacières dans une zone en particulier sur la base d'une année. La zone 1 équivaut à la plus sévère et la 16 à la plus accessible. Les navires capables de naviguer dans l'Arctique sont classés de 1 à 10 en fonction de leur puissance. Un brise glace de catégorie 10 peut naviguer dans les 16 zones toute l'année alors qu'un navire de catégorie 1 est privé d'accès aux zones 1 à 5 en continue et son accession aux zones 6 à 16 est limité à différentes périodes entre juin et novembre.

Sur les 110 brise-glace existant dans le monde, le Canada en exploite 21 : 19 font partie de la Garde côtière Canadienne, qui relève de Transport Canada, et 2, appartiennent à des sociétés privées. Une des principales fonctions d'un brise-glace est de briser, séparer ou de faire dévier la glace afin d'ouvrir les voies maritimes. Les brise-glace de la GCC ont été conçus et construits en fonction de besoins particuliers au Canada, notamment pour favoriser l'approvisionnement par le gouvernement et les activités de développement économique de l'Arctique. Les brise-glace de la GCC comportent 2 navires lourds, 6 moyens et 11 légers. Le brise-glace le plus puissant au Canada est le Louis St. Laurent, en service depuis 1969. Il est mesure 119,63 mètres de long, 24,38m de large, et pèse 5370 tonnes mais demeure plus petit que les quatre brise-glace nucléaires russes en service. Bien que le Louis S. St-Laurent ait déjà navigué

dans la baie d'Hudson en décembre, aucun brise-glace en service au Canada n'est en mesure de pénétrer dans les eaux de l'Arctique durant l'hiver rigoureux, de novembre à mai. La garde côtière définit le St. Laurent comme un navire de classe 4. Le Terry Fox en service depuis 1983 est le second brise-glace « lourd » et fait partie de la même catégorie. Les brise-glace « moyens » -les « Des Groseillers », « Henry Larsen », et « Pierre Radisson »-sont seulement de classe 2-3 et par conséquent ils ne peuvent pénétrer dans la majeure partie de l'archipel Arctique. Ces notations limitent l'accès des brise-glace aux zones plus dangereuses (1 à 5) à une période courte de mi-juillet à la mi-novembre. En revanche, les brise-glace les plus puissants comme le Louis St Laurent ou le Terry Fox, peuvent naviguer dans les zones 6 à 16 durant 6 à 10 mois de l'année. Il faut reconnaître par ailleurs qu'à l'heure actuelle les zones qui ne sont pas accessibles à ces brise-glace (comme le détroit de McClure en janvier) ne font pas l'objet de tentatives de traversées par des navires étrangers, aussi téméraires soient-ils. Le tableau suivant nous permet de comparer le Canada, les Etats-Unis et la Russie pour ce qui est de leur flotte de brise-glace en 2006. Il en ressort que le plus puissant brise-glace canadien reste trois fois moins puissant que ses homologues américains de la classe « Polar Sea ».

- Flottes de brise-glace de mer en 2006 – Canada, États-Unis, Russie<sup>86</sup>

Pays	Classe	Nombre	Puissance (milliers CV)	Propulsion
Russie	Arktika	4	75	Nucléaire
	Taymyr	2	44	Nucléaire
	Yermak	3	36	Diesel
	Kapitan Sorokin	4	21,5	Diesel
Canada	Louis St-Laurent	1	20,1	Diesel
	Terry Fox	1	17,3	Diesel
	Henry Larsen	1	12,2	Diesel
	Radisson	2	10,1	Diesel
États-Unis	Polar Sea	2	60	Turbine à gaz
	Healy	1	30	Diesel

Au moment de l'incident du « Polar Sea » le gouvernement a pris conscience que revendiquer la souveraineté était une chose mais l'exercer effectivement en était une autre. C'est pourquoi, dans la déclaration officielle précitée à la Chambre des Communes, le 10 septembre 1985, Joe Clark a annoncé la construction d'un brise-glace polaire de catégorie 8. Selon D. Pharand, un tel brise-glace assurerait une présence canadienne significative tout au long de l'année en Arctique dans toutes les zones sauf la première<sup>87</sup>. Cependant, et en dépit du fait qu'il était reconnu qu'un seul brise-glace

<sup>86</sup> Claes Lykke Ragner, "Northern Sea Route Cargo Flows and Infrastructure", 2000, p.72.

<sup>87</sup> Donat Pharand, "Canada's Arctic ...", op.cit., p. 333

de la sorte ne serait pas suffisant à long-terme, l'acquisition de celui-ci a été annulée en 1989 en raison du déficit budgétaire, quatre ans suite à l'incident du « Polar Sea ».

Aujourd'hui, alors que la menace devient de plus en plus grande en termes d'intrusion, aucun nouveau plan d'acquisition d'un brise-glace plus puissant que le Louis St. Laurent ne semble être envisagé. C'est l'une des raisons pour lesquelles R. Huebert considère que le gouvernement Canadien ne prend pas la menace du réchauffement climatique en Arctique et ses implications suffisamment au sérieux<sup>88</sup>.

En 1967, deux ans avant la crise du « Manhattan », les Etats-Unis avaient tenté d'envoyer deux de leurs brise-glace à travers le détroit de Volkitsky dans le passage du Nord-est. L'Union Soviétique avait alors refusé de leur accorder le passage en raison du fait que le détroit faisait partie des eaux territoriales. Ils estimaient que des navires de guerre n'avaient pas le droit de passage dans les eaux territoriales d'un Etat étranger. La raison pour laquelle les Etats-Unis ont respecté cette décision est quasi intégralement due au fait que l'URSS était en position de faire respecter ses revendications. La flotte soviétique d'alors comprenait en effet les plus puissants brise-glace du monde, capable de naviguer dans les eaux Arctiques profondes tout au long de l'année. Il est par ailleurs intéressant de constater qu'alors que les Etats-Unis réaffirment régulièrement leur désaccord d'avec la position Canadienne concernant le passage du Nord-Ouest, ils n'insistent pas autant pour ce qui est de leur droit de navigation dans le passage du Nord-est.

---

<sup>88</sup> Rob Huebert, "Time for Gov't to Go Beyond Arctic Promises", 6 novembre 2008, p.2

Chaque navire qui entre dans les eaux canadiennes au sens large doit faire une déclaration et être suivi jusqu'à sa destination. Il en est de même au large de la côte Ouest du Canada. On peut ainsi voir sur les écrans des ordinateurs la position, le pavillon, la cargaison et la destination de chaque navire qui entre dans les eaux canadiennes. Cependant, sur la troisième côte, la situation est différente. Le règlement régissant le passage dans les eaux arctiques, NORDREG<sup>89</sup> est facultatif. Les navires ne sont pas tenus de faire une déclaration. En raison de l'expertise de la garde-côtière qui procure informations et assistance, la plupart des navires étrangers qui souhaitent naviguer dans l'archipel Arctique s'enregistrent volontairement auprès de la CCG et demandent à être accompagnés. La garde côtière estime que 90 pourcent des navires qui passent dans ces eaux s'enregistrent. Cependant, leur déclaration n'étant pas obligatoire avant de traverser le passage du Nord-Ouest, tous ne le font pas. Le Gouvernement a annoncé qu'il rendrait cet enregistrement obligatoire (Nordreg) mais ce n'est toujours pas le cas.

Certains experts, soucieux de l'équilibre environnemental Arctique, ont réclamé qu'un système d'enregistrement obligatoire soit mis en place avant l'entrée dans les eaux Arctiques. Cependant la CNUDM n'autorise les Etats côtiers qu'à établir des voies de circulation et dispositifs de séparation du trafic dans la mer territoriale (art. 22). En revanche, chaque vaisseau de la garde côtière a à son bord un officier de prévention de

---

<sup>89</sup> La zone de trafic de l'Arctique canadien (NORDREG) a été mise en place par la Garde Côtière Canadienne avec trois objectifs principaux : «Garantir la sécurité et l'efficacité des mouvements du transport maritime dans les eaux arctiques en créant une interface entre la Garde côtière canadienne et le transport maritime ; Prévenir la pollution des eaux arctiques et à cette fin, établir une méthode pour contrôler les navires dans les eaux arctiques afin de s'assurer qu'ils respectent les règlements adoptés [...].Consolider la souveraineté du Canada à l'égard des eaux arctiques ». Le système NORDREG surveille tout le trafic au nord du 60e degré de latitude nord ainsi que dans la baie d'Ungava et dans la partie sud de la baie d'Hudson.

la pollution autorisés à mettre en application la LPPEA (art14-17). En cas d'infraction par un navire, ces officiers ont l'autorité pour agir dans le but de prévenir ou de répondre au dommage environnemental.

Les capacités terrestres et aériennes méritent également d'être évoquées. La présence canadienne dans le Nord est assurée sur le territoire par la base du Secteur du Nord des Forces canadiennes (SNFC) qui compte 65 personnes. Il s'agit à la fois de membres de la force régulière, réservistes et de civils. Les activités militaires annuelles du SNFC comprennent deux « opérations de souveraineté » (Armée de terre), deux « patrouilles nordiques » (vols d'avions patrouilleurs Aurora), de 10 à 30 « patrouilles de souveraineté » (SNFC) et une « patrouille de souveraineté avancée ». Le Groupe des Rangers canadiens, milice paramilitaire locale au sein du SNFC, se constitue de réservistes à temps partiel. Leurs compagnies se trouvent dans les villages Inuits. Elles sont recrutées parmi la population civile et comptent aujourd'hui 1500 hommes. Pendant la Guerre Froide, elles étaient chargées de patrouiller le Grand nord pour y signaler toute activité anormale. Elles perpétuent aujourd'hui une présence militaire dans les régions nordiques et éloignées à travers des patrouilles, des activités de surveillance et du recueil d'information. Les Rangers représentent donc un outil efficace pour assurer la présence canadienne dans le Nord.

Pour ce qui est de la surveillance aérienne des eaux arctiques, 26 patrouilles de souveraineté par année étaient organisées en moyenne dans les années 1980. Le rythme annuel est tombé à 4 en 2000 pour tout le territoire nordique. Le 19 février 2001, le ministère de la Défense annonçait la réduction des effectifs des avions de

chasse de 125 à 80, des avions de patrouille de 21 à 16 et une réduction de leurs heures de vol totales de 11 000 à 8 000 pour l'ensemble du territoire<sup>90</sup>. Cependant, en 2003, la responsabilité du Programme National de Surveillance aérienne (PNSA) a été confiée à Transports Canada dans le l'objectif de surveiller efficacement les navires en transit dans les eaux canadiennes et la pollution qu'ils peuvent causer. Leur présence a un effet dissuasif indéniable auprès des pollueurs potentiels. Les équipages du PNSA rassemblent des preuves qu'ils transmettent à Transport Canada et aux bureaux d'Environnement Canada qui veilleront à appliquer les lois canadiennes concernant la pollution illégale en mer. Depuis 2003, la fréquence des vols de surveillance s'est accrue, notamment sur des régions maritimes comme l'Arctique. Cette présence aérienne renforce les capacités de prévention de pollution dans le milieu marin assurées par les navires. Le 1<sup>er</sup> décembre 2006, Transports Canada a mis en service son aéronef de surveillance antipollution *Dash 8*, équipé d'un système de surveillance maritime de pointe. Les progrès technologiques permettent notamment des contrôles nocturnes ou par temps de visibilité réduite et le Canada est devenu « un chef de file mondial dans la détection des pollueurs marins », selon Transports Canada<sup>91</sup>. Le Ministère des Transports a donc répondu en partie aux critiques quand à la faiblesse des capacités du Canada à assurer une présence effective en Arctique. Quelle est la place accordée à la question de la souveraineté dans l'Arctique et de la protection de l'environnement

---

<sup>90</sup> Reuters, 19 février 2001, in F. Lasserre « La souveraineté canadienne dans l'Arctique : la glace est mince », Festival International de Géographie, Actes 2006, p.7

<sup>91</sup> Transports Canada, <http://www.tc.gc.ca/fr/securitemaritime/epe-sie-pnsa-2195.htm>, [consulté le 13 mars 2010]

marin par le gouvernement du Canada ? La question se pose dans la mesure où l'Arctique a longtemps été ignoré par les gouvernements successifs.

## **B. LE GOUVERNEMENT FEDERAL ENTRE RHETORIQUE RIGIDE ET POLITIQUE D’AFFICHAGE**

### **1. Aperçu historique de la perception du Nord par les Canadiens**

Les conditions actuelles dans le nord impliquent que les Canadiens du sud s'intéressent de plus en plus à l'Arctique. Pour comprendre la façon avec laquelle le gouvernement actuel prend en main la situation, il est nécessaire d'avoir un aperçu historique de la manière dont le nord était traditionnellement perçu par les Canadiens, en particulier pendant la Guerre-Froide.

La menace perçue par la proximité de l'URSS pendant cette période a, en effet, eu tendance à associer la question de la sécurité en Arctique à la question militaire. A cette époque les Etats-Unis avaient la volonté de gérer seuls la sécurité de l'Amérique du nord en Arctique. Cette présence active des Etats-Unis a eu pour conséquence que les gouvernements successifs du Canada ont pu en quelque sorte se décharger du coût de la mise en place de défenses contre l'URSS. En même temps que les Canadiens se « reposaient » sur les Etats-Unis ils devenaient de plus en plus sensibles à la menace juridique que ces derniers représentaient vis-à-vis de leur contrôle de l'Arctique. Les Américains étaient en général soucieux de ne pas entrer directement en conflit avec le Canada à ce sujet. La position du Canada était alors idéale puisque les Etats-Unis prenaient en charge la question de la sécurité dans l'Arctique tout en restant sensibles à leurs revendications de souveraineté. Cependant, la conséquence de ce « confort » a été

la tendance des leaders Canadiens à se désintéresser du Nord. Si les Américains avaient eu une position juridique plus agressive vis-à-vis du Canada et si les questions de sécurité de l'Arctique avaient été plus réparties entre eux et le Canada, ce dernier aurait nécessairement dû se donner les moyens de faire accepter ses revendications et sa présence dans l'Arctique aurait été plus active. Au contraire le Canada comptait sur la volonté d'agir des Etats-Unis.

Depuis la chute de l'Union Soviétique, la menace en Arctique a changé de visage. Elle n'est plus aussi clairement définie et est devenue en réalité bien plus compliquée à résoudre. Il s'agit d'une menace nébuleuse et de long terme. Les Russes ont tendance à renouer avec certaines anciennes pratiques telles que des patrouilles aériennes et navales mais ils ne sont pas aussi menaçants que pouvait l'être l'Union Soviétique. De même, les Etats-Unis n'ont pas menacé la souveraineté du Canada depuis 1985. Cependant la disparition de la menace soviétique a entraîné le retrait des Américains de leurs engagements dans le Nord en termes de sécurité. En fait, depuis la fin de la Guerre-Froide, les Américains se sont désintéressés du Nord et ont continuellement refusé de participer à quelque effort que ce soit pour améliorer la coopération dans la région. La question de la souveraineté en Arctique est beaucoup plus mobilisatrice pour l'opinion au Canada qu'aux Etats-Unis. Le gouvernement fédéral du Canada doit donc aujourd'hui se saisir de la question du Nord et développer sa politique pour l'Arctique.

## **2. Promesses politiques d'un engagement renforcé dans le Nord**

Les marges de manœuvre du Canada sur le dossier de la souveraineté en Arctique sont plutôt limitées du fait qu'il n'a pas, à l'heure actuelle, les capacités

matérielles et militaires suffisantes pour contrôler seul la navigation dans le passage du Nord-Ouest. A cet élément s'ajoute le fait que depuis les attentats du 11 septembre, le gouvernement américain fait pression sur le Canada pour qu'il augmente la sécurité de ses frontières et son budget de défense<sup>92</sup>. Le marché américain est d'une importance vitale pour les Canadiens et l'arrivée du Gouvernement des conservateurs au Canada avec Stephen Harper en janvier 2006 a rapproché les deux pays. Cependant, le nouveau Premier Ministre est resté ferme sur la question arctique, notamment du fait de la sensibilité de son opinion publique. Le gouvernement a donc fait le choix de renforcer ses positions par des mesures d'affichage et par une présence accrue dans l'Arctique.

Afin d'assurer une présence dans l'Arctique dans la période qui est et restera couverte par les glaces malgré le réchauffement climatique, il sera nécessaire d'acquérir de nouveaux navires capables de circuler à travers les glaces, soit en renforçant les coques et en protégeant d'avantage les hélices, soit en achetant de nouveaux brise-glace. Pendant la campagne électorale de 2005-2006, Stephen Harper avait annoncé des mesures que son gouvernement prendrait s'il était élu pour la souveraineté du Canada dans l'Arctique, notamment la construction pour la marine de trois brise-glace lourds armés. Depuis l'élection, aucune mesure de la sorte n'a été prise. Selon certains, la marine elle-même s'y serait opposé, y préférant des options moins coûteuses<sup>93</sup>. Si la Garde côtière ne reçoit pas de nouveaux brise-glace et doit mettre hors service ses

---

<sup>92</sup> Grégoire Gayard, « La revendication canadienne de souveraineté sur le passage du Nord-Ouest. Le choix à double tranchant d'une rhétorique intransigeante », AFRI, la documentation française, 2008, p. 811

<sup>93</sup> Sharon Hobson, « Canada Opts for Arctic Patrol Vessel Purchase », *Jane's Defence Weekly*, vol. 44, mai 2007, in Rob Huebert, « La sécurité maritime dans l'Arctique canadien : reprise des activités dans le troisième océan du Canada », site Défense nationale et les Forces Canadiennes, <http://www.forces.gc.ca/site/home-accueil-fra.asp>, [consulté le 13 mars 2010]

navires existants, le nombre de bâtiments de guerre de surface sera considérablement réduit. Cependant, dans la « stratégie pour le Nord » mise en place par le gouvernement Harper, on note une réelle volonté de prendre en main les questions de l'exercice de la souveraineté en Arctique en renforçant la présence du Canada. La souveraineté passe également par une amélioration de la gestion de la région, une meilleure délimitation du territoire ainsi qu'une connaissance accrue du milieu de l'Arctique. La stratégie du gouvernement pour le Nord dresse une liste des différentes mesures et investissements à entreprendre dans le nord. La volonté de renforcer la présence du pays en Arctique passe notamment par une présence accrue dans la toundra, une augmentation du nombre de navires dans les eaux glacées et une amélioration de la surveillance aérienne dans la région: <sup>94</sup>

- ❖ 720 \$ millions pour l'acquisition d'un nouveau brise-glace de classe polaire – le NGCC John G. Diefenbaker, du nom du défunt premier ministre. De classe polaire, le premier ministre le définit comme : « le plus imposant et puissant brise glace ayant fait partie de la flotte de la Garde côtière canadienne »<sup>95</sup>.
- ❖ Amélioration de la flotte capable de naviguer dans l'Arctique par l'acquisition de nouveaux navires de patrouille extracôtière de classe polaire capables de rester en activité dans les glaces de première année et capables de patrouiller tout le long du passage du Nord-Ouest pendant la saison navigable, pendant toute l'année.

---

<sup>94</sup> Gouvernement du Canada, « Stratégie pour le Nord du Canada Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir », 2009, pp. 1-48

<sup>95</sup> Ibid., p.10

- ❖ Expansion et modernisation des Rangers canadiens pour renforcer les capacités terrestres
- ❖ Parmi les autres investissements importants dans de nouvelles capacités terrestres, se trouve la création d'un Centre de formation des Forces canadiennes dans l'Arctique, à Resolute Bay, sur la côte du passage du Nord-Ouest
- ❖ Pour affirmer la présence du Canada sur la mer, notons la mise en place d'une installation de mouillage et d'avitaillement en eau profonde, à Nanisivik
- ❖ Lancement du satellite RADARSAT II, pour accroître la capacité de surveillance du territoire canadien et de sa frontière maritime
- ❖ Exercices militaires et opérations de surveillance constants dans le Nord par les Forces canadiennes, notamment l'Opération Nanook, en collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux ; Patrouilles périodiques à des fins de surveillance et de sécurité. Contrôle de l'espace aérien nordique conformément au régime du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD),
- ❖ Établissement de nouveaux règlements pour le contrôle de l'eau de ballast
- ❖ Modification de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques. La zone réglementaire définie comme « eaux arctiques » en vertu de la LPPEA sera portée de 100 milles nautiques à 200 milles nautiques avec pour effet

d'étendre la distance à laquelle le Canada peut appliquer les dispositions antipollution de la loi.<sup>96</sup>

- ❖ Rendre obligatoire l'enregistrement de tous les navires conformément à NORDREG. La zone de rapport NORDREG sera elle aussi portée à 200 milles marins.
- ❖ 40 \$ millions de plus sur quatre ans pour financer des études scientifiques afin de cerner la pleine étendue du plateau continental du Canada, comme il est prévu dans la convention UNCLOS

### **3. Reprise des opérations nordiques de la marine**

Entre 1989 (exercices connus sous le nom de Norploys) et l'été 2002, la marine n'a pris part à aucune activité dans les eaux arctiques. Depuis, on constate la reprise des opérations nordiques. En 2002, la marine déclenche l'opération Narwhal 2002, exercice auquel contribuent les trois services des Forces canadiennes : la Gendarmerie royale, la Garde Côtière et Douanes Canada. La mission était de « mener une SOVOP [opération de souveraineté] interarmées et combinée pour affirmer la souveraineté canadienne dans une région du Nord qui est rarement surveillée<sup>97</sup> ». L'exercice s'est déroulé dans l'île Resolution et dans les environs de l'extrémité sud de l'île de Baffin. La marine n'a fourni que deux navires de défense côtière. Au cours de cette opération, les Forces canadiennes ont pu constater la difficulté des interventions nordiques en matière notamment de réapprovisionnement et de communication. Les difficultés se sont

---

<sup>96</sup> Gouvernement du Canada, Projet de loi C3, 27 août 2008, <http://www.pm.gc.ca/FRA/media.asp?id=2246> [consulté le 24 janvier 2010]

<sup>97</sup> Défense nationale, Secteur du Nord des Forces canadiennes, « Initial Concept and Tasks », Opération de souveraineté *NARWHAL*, août 2002, p.2

présentées alors même que l'intervention avait lieu au moment de l'année où la navigation est la plus favorable. Ainsi, le projet Narwhal a illustré les capacités limitées des forces dans le Nord canadien. En 2004, une nouvelle opération Narwhal a eu lieu et la marine a fourni une frégate<sup>98</sup>. Cette opération a coûté 5 millions de dollars et comprenait la frégate HMCS Montréal, 5 hélicoptères, 4 avions Twin Otter, 220 marins et 200 soldats d'infanterie<sup>99</sup>. Comme en 2002, il s'agissait d'un exercice interarmées auquel participaient plusieurs autres ministères. Le scénario de cette opération s'inspirait de manière évidente de l'écrasement dans l'Arctique Canadien du satellite soviétique Cosmos 954 le 24 janvier 1978. Il s'agissait de faire intervenir les Forces canadiennes suite à l'écrasement d'un satellite à propulsion nucléaire. Là encore, la plus grande difficulté à laquelle se sont heurtées les Forces canadiennes, a été au niveau du réapprovisionnement en cours d'exercice et en termes de ravitaillement en carburant. En 2005, il y a eu trois opérations maritimes menées dans le Nord pour surveiller les activités de pêche: l'exercice Beaufort Sentinel, l'exercice Hudson Sentinel et le déploiement du NCSM Fredericton. L'opération Hudson Sentinel a aussi fait participer la force aérienne (avec les aéronefs Aurora et Hercules) ainsi que la force terrestre (à l'aide des patrouilles de Rangers). Les deux premières missions ont rencontré les mêmes problèmes de ravitaillement et de communication que lors des exercices précédents, confirmant ainsi que les conditions météorologiques demeurent une limite pour les opérations dans le Nord. Le déploiement du NCSM Fredericton, frégate de taille

---

<sup>98</sup> Rob Huebert, « La sécurité maritime dans l'Arctique canadien : reprise des activités dans le troisième océan du Canada », Défense nationale et les Forces Canadiennes, [consulté le 11 octobre 2009]

<sup>99</sup> *National Post*, 25 mars 2004; *La Presse*, 2 mai 2004, in Lasserre, « la souveraineté... » art. cité, p.9

conséquente, dans les eaux du Nord, la marine a démontré ses progrès sur le plan opérationnel.

Rob Huebert souligne que les opérations ont toujours eu lieu en août ou en septembre, soit à des périodes de l'année où les conditions météorologiques et l'état des glaces sont les plus favorables<sup>100</sup>. Par ailleurs, toutes, sauf l'opération « Beaufort Sentinel », se sont déroulées dans le sud-est de l'Arctique canadien où il est plus facile de déployer des navires que dans l'ouest de l'Arctique. Cependant, d'autres manœuvres militaires dans l'Arctique ont été organisés depuis, notamment « Glacial Gunner » en février 2006, Arctic Patricia en mai 2006 ainsi que l'opération de souveraineté « Narwhal 07 » du 16 au 27 avril 2007, dans les Territoires du Nord-Ouest. Cette nouvelle opération « Narwhal » s'est déroulée à Norman Wells, à Fort Simpson et dans les alentours. La simulation portait sur une menace envers les infrastructures de production et de transport du pétrole des Territoires du Nord-Ouest<sup>101</sup>. L'opération a eu un effet non négligeable pour l'image de la souveraineté du Canada en Arctique. Ainsi, consciente de la faiblesse des seuls outils juridiques en l'absence de moyens de faire appliquer le droit canadien sur le territoire arctique, Ottawa commence à accroître peu à peu sa présence militaire et civile dans cette région.

---

<sup>100</sup> Rob Huebert, op. cit.

<sup>101</sup> Défense nationale et les Forces Canadiennes, « Opération de FC en Arctique – Entraînement à la prestation d'aide à la GRC et intervention lors d'une catastrophe aérienne », Communiqué de presse, 16 avril 2007

## Section 2. CADRE DE LA COOPERATION REGIONALE EN ARCTIQUE

Afin d'atteindre un objectif qu'un Etat ne saurait obtenir unilatéralement, les initiatives multilatérales sont inévitables. Les États du Nord circumpolaire ont conclu différentes ententes multilatérales pendant la guerre froide, comme celle entre le Canada et les États-Unis ayant trait à la défense de l'Amérique du Nord : le NORAD, créé en 1958<sup>102</sup>. A la fin de la Guerre froide, les institutions et les ententes relatives à l'Arctique ont pu progresser. Les questions environnementales, comme les changements climatiques, la pollution et la protection des ressources, transcendent les frontières.

Un des éléments les plus frappants de la coopération en Arctique a été la CNUDM. L'entente environnementale repose également sur une stratégie régionale entre les huit Etats circumpolaires. Depuis 1996, le Conseil de l'Arctique est la principale association circumpolaire permettant de discuter des problèmes et des défis liés à l'environnement, au développement durable, et aux questions sociales et économiques. La coopération dans l'Arctique repose également sur l'existence de forums non gouvernementaux qui se préoccupent des intérêts des peuples et des nations. Cette géopolitique régionale changeante permet d'imaginer dans la région des formes de coopération encore plus poussées entre des Etats traditionnellement considérés comme rivaux. Les Etats-Unis et le Canada doivent poursuivre leur coopération avec tout le pragmatisme dont ils ont

---

<sup>102</sup> Le NORAD s'appelait d'abord le « Commandement de la Défense Aérienne d'Amérique du Nord ». En 1981, il est devenu le « Commandement de la Défense Aérospatiale d'Amérique du Nord ». Sa mission initiale était la surveillance de l'espace aérien nord-américain. Depuis mai 2006, le NORAD remplit également une mission d'avertissement maritime.

besoin pour faire face aux différents enjeux régionaux. Un partenariat américano-canadien pourrait servir de modèle pour les autres Etats arctiques.

## **A. INSTRUMENTS POLITIQUES ET JURIDIQUES DE COOPERATION**

D'après Transport Canada, les préoccupations de sécurité pour les bâtiments opérant dans l'Arctique relèvent des températures très basses et mauvaises conditions météorologiques ; des données de navigation peu fiables ; des conditions des glaces variables ; des zones éloignées ; du nettoyage environnemental difficile ; de la difficulté des opérations de sauvetage ; des cartes marines périmées ; des équipages manquant de formation et d'expérience adéquates. Cette perception de la menace est la même pour tous les pays concernés par la navigation dans l'Arctique. Or, pour répondre à une menace commune, il n'est rien de tel qu'une stratégie commune.

### **1. La déclaration d'Ilulissat**

A l'heure actuelle, il est peu probable que les cinq pays riverains adoptent un traité international sur l'océan Arctique. Le Canada, le Danemark, la Norvège, la Russie et les États-Unis ont signé le 28 mai 2008 au Groenland, la déclaration d'Ilulissat dans laquelle ils s'engagent à continuer à se référer à la Convention des Nations Unies du droit de la mer pour "les droits et obligations concernant la délimitation des limites du plateau continental, la protection de l'environnement marin incluant les zones couvertes de glace, la liberté de navigation, la recherche scientifique et les autres usages de l'océan. [...] Nous ne voyons donc pas de besoin de développer un nouveau cadre législatif international pour gouverner l'océan Arctique."

Les pays les plus concernés estiment que le cadre juridique actuel en Arctique est suffisant pour faire face aux enjeux régionaux. Cependant des questions juridiques complexes concernant la navigation sont toujours à l'œuvre dans la région. Malgré son aspect optimiste, la déclaration d'Ilulissat elle-même précise qu'il est fondamental pour les cinq Etats côtiers de prendre en charge les enjeux actuels et futurs de l'océan Arctique. L'expérience a montré en quoi des accidents de navigation pouvaient porter une atteinte grave à l'environnement et perturber la balance écologique tout en affectant les populations locales et les communautés indigènes. L'utilisation croissante des eaux arctiques pour le tourisme, la pêche, la recherche et l'extraction des ressources augmente le risque d'accidents, c'est pourquoi les Etats dépositaires de cette déclaration s'engagent à assurer la protection et la préservation de l'environnement maritime fragile de l'océan Arctique en coopérant entre eux et à travers l'organisation maritime internationale. La coopération, notamment le partage d'information est indispensable pour faire face aux nouveaux enjeux. Les cinq Etats riverains précisent dans la déclaration qu'ils n'estiment pas nécessaire de développer un nouveau régime international pour gouverner l'Océan Arctique, mais cela n'exclut pas pour autant le renforcement des dispositions juridiques existantes et l'ébauche de nouvelles là où elles sont nécessaires, dans le cadre d'un forum international ou régional.

Lors de cette conférence, le climat était à la coopération et les cinq ont assuré que les conflits existants seraient réglés dans le cadre de la CNUDM et des traités internationaux concernant la région. A titre d'exemple, le litige concernant la possession de l'île d'Hans n'empêche pas le Canada et le Danemark de collaborer en finalisant leurs activités cartographiques de façon conjointe dans le Nord. Dans une même logique

d'apaisement, la Russie est revenue sur la controverse qui avait fait suite au dépôt du drapeau Russe dans le pôle Nord en 2007. Elle a cherché à rassurer ses partenaires en rappelant que ce geste n'avait rien d'une revendication territoriale mais qu'il était la démonstration de leur savoir-faire technologique et de leurs apports dans le domaine de la recherche scientifique. Il va sans dire que l'ensemble des conflits ne sont pas réglés dans la région et que de nombreuses questions juridiques demeurent en suspens.

L'ampleur des ressources potentielles de l'Arctique attire les convoitises de nombreux pays. Suite à deux ans de recherche scientifique commune, les États-Unis, la Russie, le Danemark, la Finlande, la Norvège et le Canada ont présenté la première carte géologique de l'Arctique. Elle permet de localiser de manière très précise les richesses naturelles.

Les Etats demeurent en conflit car les scientifiques ne s'entendent pas sur la question de la délimitation de leur plateau continental. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer permet aux Etats comme nous l'avons vu précédemment, de dépasser la limite de 200 milles marins au-delà de la frontière terrestre pour définir cet espace. Les Etats doivent pour cela faire appel aux tribunaux internationaux ou négocier à partir de données scientifiques précises. La dorsale Lomonosov, qui est une chaîne de montagnes sous-marines, est au cœur d'un conflit entre le Canada, la Russie et le Danemark qui la revendiquent tous comme le prolongement de leur plateau continental. Or, il se trouve qu'elle est supposée renfermer des richesses naturelles considérables.

Dans ce contexte, le Conseil de l'Arctique peut jouer un rôle clef en tant que forum régional de coopération entre les huit Etats Arctiques.

## **2. Le Conseil de l'Arctique**

Etabli en 1996 par les huit Etats de la région (Canada, Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Fédération de Russie, Suède, Etats-Unis), le Conseil de l'Arctique remplace la stratégie de protection de l'environnement Arctique de 1991. Le Conseil a également intégré des enjeux non environnementaux à ses préoccupations, notamment la planification d'urgence et la prévention, ainsi que la santé des populations de l'Arctique. Dans une résolution d'octobre 2008, le Parlement européen exhorte la Commission européenne à étudier la possibilité de siéger en tant qu'observateur au Conseil de l'Arctique et d'établir un bureau consacré à l'Arctique.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une organisation internationale et qu'il n'ait pas les moyens d'adopter des mesures obligatoires, il constitue un moyen de poursuivre les objectifs de coopération régionale posés par l'article 123. L'Océan Arctique tombe sous le coup de l'article 122 de la CNUDM concernant les mers fermées ou semi-fermées, à savoir : « un golfe, un bassin ou une mer entourée par plusieurs Etats et relié à une autre mer ou à l'océan par un passage étroit, ou constitué, entièrement ou principalement, par les mers territoriales et les zones économiques exclusives de plusieurs Etats. »

L'article 123 encourage les Etats riverains de telles zones à coopérer directement ou bien par l'intermédiaire d'une organisation régionale appropriée, et ce dans toutes sortes de domaines : la pêche, la protection de l'environnement, la recherche scientifique.

Dans de nombreuses mers semi-fermées, les Etats riverains ont développé un plan d'actions régionales et un cadre juridique composés d'une convention générale et de différents protocoles. C'est le cas dans la Méditerranée avec la convention sur la protection de la mer Méditerranée contre la pollution signée à Barcelone en 1976 et les sept protocoles qui ont suivis.

L'effectivité du Conseil de l'Arctique dépend de la bonne volonté des Etats et de leurs relations diplomatiques. Lorsqu'ils signent la Stratégie de protection de l'environnement arctique en 1991, les huit Etats circumpolaires s'engagent à « protéger l'environnement marin de l'Arctique, à répondre conjointement aux urgences, à protéger la flore et la faune, et à surveiller et à évaluer les contaminants »<sup>103</sup>.

Cependant, le Conseil accueille également des groupes non-gouvernementaux, et contribue à la création de différents forums de coopération qui s'intéressent notamment à la promotion des droits et des intérêts des Autochtones. On y retrouve notamment, le Conseil circumpolaire inuit, l'Arctic Athabaskan Council, le Gwich'in Council International, l'Aleut International Association, l'Association russe des populations autochtones du Nord et le Saami Council. La déclaration d'Ilulissat a mis en valeur la coopération développée au sein du Conseil de l'Arctique ainsi qu'au sein du Conseil de Coopération autour de la région de Barents, un autre forum sous-régional :

« The Arctic Council and other international fora, including the Barents Euro-Arctic Council, have already taken important steps on specific issues, for example with

---

<sup>103</sup> Première conférence ministérielle sur la protection de l'environnement dans l'Arctique, Rovaniemi (Finlande), 14 juin 1991, in Natalie Mychajlyszyn, « l'Arctique : les enjeux géopolitiques », Bibliothèque du Parlement, octobre 2008, p.4

regard to safety of navigation, search and rescue, environmental monitoring and disaster response and scientific cooperation, which are relevant also to the Arctic Ocean. The five coastal States of the Arctic Ocean will continue to contribute actively to the work of the Arctic Ocean and other relevant international fora”.

Le Conseil de l’Arctique est organisé en six comités permanents, dirigés par un des pays membres, sur une base tournante. Le Canada est actuellement à la tête du groupe de l’AMAP (Arctic Monitoring and Assessment Programme), dont le secrétariat est basé à Oslo, en Norvège. L’objectif du Comité est de fournir une information fiable et suffisante sur l’environnement Arctique en termes de statuts et de menace. Le Comité fournit des conseils scientifiques sur les actions à prendre pour soutenir les différents gouvernements des Etats riverains dans leurs actions préventives et répressives relatives aux polluants.

Les exemples de coopération entre pays sont nombreux, notamment dans le cadre des recherches scientifiques pour l’établissement des limites des plateaux continentaux. Le fait que les coûts de la recherche soient particulièrement élevés et les ressources limités en termes par exemple de brise-glaces sont autant de facteurs poussant à la coopération<sup>104</sup>. Le Canada et le Danemark ont travaillé ensemble pour la collecte d’information au nord du Groenland et sur l’île d’Ellesmere. Les États-Unis et le Canada font de même dans la mer de Beaufort. En novembre 2007, le Canada, le Danemark et la Russie se sont réunis afin de mettre en commun les informations de leurs recherches respectives au sujet du plateau continental. Ces rencontres et discussions permettent

---

<sup>104</sup> Elizabeth Riddell-Dixon, "Canada’s Arctic Continental Shelf Extension: Debunking Myths", *Policy Options* 60, no 3, septembre 2008, p.41.

d'identifier les points de mésentente avant toute soumission à la Commission et de donner plus de crédibilités aux éléments techniques dans la mesure où ils sont issus de recherches conjointes. Pour E. Riddel-Dixon donc, le mythe qui veut que l'Arctique soit l'objet d'une course aux ressources et d'une lutte entre rivaux, est contraire à La réalité de ce qui se passe en Arctique. Elle estime qu'il y a un régime juridique international qui gouverne l'Arctique et que ses règles sont respectées par les Etats riverains. Elle considère que la préparation des éléments scientifiques qui permettront aux Etats de délimiter leur plateau continental fait l'objet d'une coopération entre les scientifiques canadiens, américains, danois, et russes. L'atmosphère est plus à la coopération qu'à la compétition ou au conflit. Pour elle, malgré les difficultés climatiques, le programme canadien de recherche scientifique en Arctique progresse suffisamment pour être capable de soumettre un dossier technique de haute qualité à la Commission en 2013<sup>105</sup>.

## **B. LES TENTATIVES DE COLLABORATION**

### **1. coopération régionale**

Le 11 mars 2009, le ministre canadien des Affaires étrangères, Lawrence Cannon, a présenté la nouvelle politique de l'Arctique. Cette déclaration du gouvernement a donné lieu à de nombreux commentaires car elle affirmait une intention de coopérer davantage avec les voisins arctiques du Canada. Le ministre énonçait les domaines dans lesquels le Canada devait désormais rechercher une coopération plus étroite avec les pays arctiques -notamment les Etats-Unis - à savoir l'environnement, la recherche et le

---

<sup>105</sup> Elizabeth Riddell-Dixon, "Canada's Arctic ..." art. cité, p.42.

sauvetage, la protection, la sécurité et l'exploitation des ressources minières et pétrolières.

Plutôt qu'être perçus comme des adversaires, le Canada et les Etats-Unis devraient être considérés comme des alliés dans la recherche d'un régime de navigation respectueux de l'environnement. Malheureusement certains événements renforcent la perception de Washington en tant qu'ennemi d'Ottawa sur cette question, notamment la traversée du passage du Nord-Ouest par le « Manhattan » en 1969 et le « Polar Sea » en 1985. En réalité les deux pays ont une longue histoire de collaboration dans l'Arctique. En dépit de leurs querelles juridiques, ils ont réussi à aller de l'avant et à prendre des initiatives. L'un des aspects de cet engagement à la coopération est l'Accord de 1988 dans lequel les deux pays « agreed to disagree » et on ensuite procédé à la mise en place d'un régime sur les transits des brise-glaces américains engagés dans le recherche. En février 2008, des experts d'organisations non gouvernementales Canadiens et les Américains se sont assis ensemble pour discuter dans un exercice fictif de négociation. Une fois encore, ils faisaient la démonstration de la faisabilité d'un travail commun entre les deux pays dans le but d'atteindre leurs objectifs et sans pour autant perdre la face au niveau politique ni sacrifier les intérêts du Nord. Jusqu'à présent, le Canada et les Etats-Unis se satisfaisaient de cette situation d'ambiguïté juridique. Cependant, le nouveau et puissant phénomène de la fonte des glaces ne peut plus être ignoré. Aucun des deux pays n'a de contrôle sur le changement climatique. La question de l'Arctique n'est plus uniquement une question bilatérale. Le Canada et les Etats-Unis se sont permis pendant toutes ces années de « s'accorder sur leur désaccord » et de créer des arrangements spécifiques ad-hoc lorsqu'ils étaient confrontés à des problèmes limités. C'était la

conséquence du fait que jusqu'à peu, l'archipel arctique Canadien était gelé et inaccessible et que l'intérêt que les étrangers lui portait était plutôt faible. Aujourd'hui, la glace qui était l'alliée historique du Canada disparaît et dans le même temps, des pays comme le Japon, la Chine ou la Corée du Sud font de lourds investissements dans la construction de navires à coque renforcée. Selon Suzanne Lalonde, il ne fait aucun doute que ces navires étrangers arriveront en Arctique. La seule incertitude concerne le moment de leur arrivée. En effet, tous les modèles confirmant que dans le court à moyen terme la navigation sera rendue possible dans l'archipel Arctique pour une partie de l'année, il est important pour le Canada ainsi que pour les intérêts américains dans le Nord, de défendre leurs revendications par des actions. La position du Canada est considérée avec sympathie au sein du gouvernement américain et dans les cercles académiques. Il est vrai cependant que la marge de manœuvre officielle des Etats-Unis est faible. En effet, les Américains ont toujours insisté dans leur politique étrangère sur le concept de liberté des mers dans le but de garantir la mobilité de leur dispositif naval à travers le monde. La crainte de Washington est que céder au Canada sur la question du passage du Nord-Ouest pourrait constituer un mauvais précédent : cela pourrait encourager les Etats côtiers d'autres importants détroits internationaux dans le monde à s'affirmer et à mettre en place des règles qui porteraient atteinte aux intérêts américains. Pour Lalonde la réponse que la Canada devrait apporter à ces craintes est double. A la fois le Canada et les Etats-Unis devraient continuer à chercher à dépasser leurs différends juridiques et travailler en collaboration. Mais en même temps, en raison de ses responsabilités vis-à-vis des Inuits et autres indigènes habitant l'Arctique dont l'identité culturelle est liée à la terre qui les entoure mais aussi à la mer et à la glace ; en

raison également de sa responsabilité de protéger l'une des dernières régions du monde préservées, le Canada doit continuer à démontrer à son voisin et à la communauté internationale au sens large qu'il a à la fois les solutions et les moyens d'agir comme régisseur des eaux arctiques.

## **2. Meilleure prise en compte des populations locales**

Le contexte actuel en Arctique nécessite une vision moins conflictuelle de la part du Canada. Le renforcement de la présence militaire dans la région ne semble pas être une réponse suffisante face aux défis environnementaux, économiques et sociaux. La présence d'Inuit dans le Nord Canadien n'est pas suffisamment prise en compte par le Gouvernement. En effet, ce dernier utilise leur présence comme un argument à l'appui de ses revendications de souveraineté, en évoquant l'historicité de la présence canadienne en Arctique. En revanche, il met plutôt l'accent sur le développement de l'effectif militaire canadien dans la région, plutôt que sur le développement des infrastructures manquantes ou défectives<sup>106</sup>. Les populations Inuits soutiennent les revendications de souveraineté du Canada sur les eaux arctiques mais elles accordent plus d'importance à la question des implications d'un éventuel développement de la navigation maritime dans le passage du Nord-Ouest.

F. Griffiths utilise la notion de « Stewardship », que l'on pourrait traduire par « gérance », pour compléter la notion de souveraineté. Il s'agit de la responsabilité pour les Inuits de protéger et de gérer en quelque sorte le passage. Selon lui, la meilleure façon d'administrer l'Arctique pour le Canada, est de se reposer sur ces populations :

---

<sup>106</sup> Grégoire Gayard, « La revendication canadienne... », art. cité, p. 815

« None of what Canadians might want in the Arctic can be achieved in policy-making by southerners alone. Regrettably, it has to be said that we the southern majority are largely ignorant, alternatively emotive and indifferent, and feckless in our Arctic desires in comparison with our indigenous and other northern compatriots who tend to be rather more knowing and constant in their Arctic attachments. »<sup>107</sup>

D'autres pistes s'ajoutent à cette idée de meilleure prise en compte des populations locales, notamment celle de la régionalisation évoquée par S. Lalonde. Cependant, cette piste peut sembler illusoire pour différentes raisons. On a assisté ces dernières années à un retour à une rhétorique plus musclée de la part des Etats Arctiques sur les questions de souveraineté. La coopération est possible dans des domaines comme l'environnement et le développement durable, en revanche, dès qu'il s'agit des dossiers les plus sensibles, l'approche multilatérale a montré ses limites. Le Congrès américain, par exemple, n'a toujours pas accepté de ratifier la CNUDM et le gouvernement a soumis sa participation au Conseil de l'Arctique à la condition qu'aucune des questions touchant à la sécurité ne soit comprise dans son mandat.

Cependant, une stratégie canadienne unilatérale dans le Grand Nord semble insuffisante, comme le rappellent Roussel et Plouffe.

### **3. Intérêt d'un partenariat canado-américain**

Le pragmatisme affiché par le gouvernement Harper à travers la déclaration du ministre des affaires étrangères, peut sembler ambitieux au regard de l'histoire conflictuelle opposant le Canada à ses voisins dans la région. Néanmoins, cette nouvelle

---

<sup>107</sup> Franklyn Griffiths, « Towards a Canadian Arctic strategy », Foreign Policy for Canada's tomorrow, Canadian International Council, juillet 2008, p.2

stratégie est le fruit d'une « géopolitique régionale changeante »<sup>108</sup>. D'après ces deux chercheurs, cette stratégie conduira à l'émergence d'une commission permanente mixte canado-américaine de l'Arctique. En 2009, Moscou possédait 18 brise-glaces et sa mobilité en mer dépassait nettement celle de tous les autres Etats riverains. La Norvège et l'Islande, voisins de la Russie, mettent en œuvre des politiques de coopération avec Moscou en mer de Barents. Ces liens renforcés sont indispensables pour leur sécurité régionale. Roussel et Plouffe considèrent que pour assoir leurs revendications de direction politique du Nord, le Canada et les Etats-Unis n'ont que la solution d'une collaboration. Certes, Ottawa a annoncé des mesures pour renforcer sa présence dans la région (construction de brise-glaces, de nouvelles infrastructures ou encore le renforcement des effectifs des Rangers...) mais le territoire à surveiller reste immense et nécessite d'importants moyens. Par conséquent, les deux Etats devraient faire face ensemble aux enjeux environnementaux, socioéconomiques et sécuritaires qui pourraient découler d'une augmentation des activités humaines dans le Nord, en termes de transport maritime, de tourisme, d'exploitation des ressources naturelles.

Les deux chercheurs estiment que la meilleure solution pour le Canada et les Etats-Unis, est de créer une commission mixte paritaire. Certains souhaitent confier la surveillance maritime de l'Arctique au NORAD, mais pour S. Roussel et J. Plouffe, cette commission répondrait d'avantage aux intérêts des deux pays. En 1909, une Commission Mixte Internationale (CMI) a été constituée entre le Canada et les Etats-Unis pour gérer les contentieux comme les délimitations de frontières ou tous autres

---

<sup>108</sup> Stéphane Roussel, Joël Plouffe, « Pour une commission canado-américaine de l'Arctique », Le Devoir, 27 mars 2009

problèmes communs dans leurs eaux territoriales limitrophes. De même, la Commission permanente mixte canado-américaine de défense permet de débattre depuis 1940 de différentes questions de sécurité sous un angle technique. Ces commissions dépolitisées dressent, suite à leurs débats, des listes de recommandations à Ottawa et Washington.

Roussel et Plouffe voient en une Commission mixte paritaire le moyen pour le Canada et les Etats-Unis d'être plus efficaces face aux défis de l'Arctique. Ensuite, la coopération entre les deux pays pourrait aider à résoudre les désaccords juridiques en mer de Beaufort et dans le passage du Nord-ouest. Par ailleurs, cette institution pourrait être rejointe par des Etats comme le Danemark et la Russie et renforcer de la sorte la coopération multilatérale dans le monde circumpolaire. Enfin, grâce à cette approche, le Canada pourrait asseoir son influence régionale en Arctique.

Cette Commission mixte paritaire entre le Canada et les Etats-Unis n'a qu'une valeur théorique aujourd'hui. Les deux pays n'ont pas encore atteint ce degré de coopération en Arctique. Cependant, depuis les attentats du 11 septembre 2001, certains signes de rapprochement en ont eu lieu. Si la menace terroriste reste discutable dans la région, les Etats-Unis se sentent depuis cette date, encore plus concernés par la sécurité du périmètre nord-américain. C'est dans ce contexte que l'ex-ambassadeur américain au Canada, Paul Celucci, a demandé en mars 2005 au Département d'état américain de reconsidérer la politique américaine sur le PNO. Il estime qu'un contrôle de la marine canadienne sur les bateaux naviguant dans le passage irait dans le sens des intérêts de la Maison-Blanche, « afin de s'assurer qu'ils n'essaient pas de faire entrer des armes de destruction massive en Amérique du Nord ». L'idée est que s'il représentait les eaux

internes canadiennes, le PNO serait beaucoup plus facile à contrôler qu'il ne le serait en tant que détroit international. De plus en plus d'américains soutiennent cette idée. Selon Byers, les intérêts américains ont changé depuis la guerre froide. Ils sont passés de la volonté ferme de maintenir un accès libre pour ses navires et plus particulièrement ses sous-marins (ce qui est permis par le droit de la mer pour les détroits internationaux sans en alerter l'Etat côtier), à la volonté de prévenir les intrusions terroristes en Amérique du Nord.<sup>109</sup> Il ajoute que ces défis:

« Would best be addressed through a domestic legal system's criminal, customs and immigration laws, rather than the much looser constraints of international law. The Canadian system is the only domestic legal system that could plausibly be applied in the Northwest Passage ».

Quoi qu'il en soit, pour Stéphane Roussel, il n'est pas dans l'intérêt du gouvernement canadien de se heurter de front à la question de la souveraineté. Pour lui, cette question devrait être mise de côté pour faciliter une meilleure collaboration entre les pays arctiques :

«Le statut juridique du passage du Nord-Ouest et de la mer de Beaufort continue d'opposer les deux voisins, dit-il. Ils sont campés sur leur position et ne bougeront pas. En discuter peut même bloquer la création d'une organisation bilatérale entre les deux pays». <sup>110</sup>

A ce jour, aucun régime distinct ne s'applique à l'Arctique, malgré la présence des différents conseils et organismes. Les tenants d'un régime complet déplorent que les

---

<sup>109</sup> Michael Byers, "Unfrozen Sea: Sailing the Northwest Passage", *Policy Options* 28, no 5, mai 2007, p.33.

<sup>110</sup> Stéphane Roussel, « Arctique : Cannon veut une plus grande coopération entre le Canada et les Etats-Unis », in ruefrontenac.com, 11 mars 2009

organismes existants soient composés d'un nombre illégal de membres, que leurs processus décisionnels soient confus et leurs actions plutôt inefficaces<sup>111</sup>. Par ailleurs, les États-Unis n'ont toujours pas ratifié la CNUDM, même s'ils l'ont signée en 1994. Cela met inévitablement en doute son utilité pour ce qui est de gérer les différentes attentes, notamment celles liées aux prolongements du plateau continental. Pour d'autres, la multitude des organisations est un avantage car la division du travail entre elles permet à leurs membres d'obtenir de meilleurs résultats en se concentrant sur un nombre d'enjeux limité. C'est dans cette logique que le Conseil de l'Arctique ne s'intéresse pas aux questions de sécurité et de défense, qui pourraient nuire aux tentatives de collaboration.

---

<sup>111</sup> Natalie Mychajlyszyn, « l'Arctique : les enjeux géopolitiques », art. cité, p.5

## CONCLUSION

Le principal débat actuel concernant les eaux de l'Arctique canadien porte sur le régime spécifique à appliquer à ces eaux d'après le droit international. Comme nous l'avons vu, quel que soit l'issue de ce débat, le Canada conservera des prérogatives non négligeables en termes de droits et de responsabilité sur ces eaux. Comme le passage du Nord-Ouest devient une route navigable de plus en plus intéressante l'éventualité que la communauté internationale acquiesce aux revendications du Canada qui considère les eaux Arctiques comme des eaux intérieures sur lesquelles il peut exercer sa souveraineté, est de plus en plus faible. Pourtant, même si le passage du Nord-ouest était reconnu en tant que détroit international, le Canada ne serait pas dépourvu de droits et de pouvoirs. La question est de savoir si le Canada va s'équiper des moyens d'exercer ses droits ou simplement abdiquer de ses responsabilités. La situation résultant du réchauffement climatique est inquiétante. Jusqu'à présent le respect des revendications canadiennes par la communauté internationale était largement déterminé par les besoins de sécurité pourvus par le service des brise-glace de la garde-côtière du Canada. Comme la glace disparaît, il y a des chances que le trafic augmente en même temps que se restreignent les appels aux services du Canada. La région se trouve donc face à un risque croissant de pollution, sans mentionner la possibilité d'un accident nucléaire ou d'un déversement de pétrole. Sans les moyens pour affronter ce genre d'éventualités, comment pourrait réagir le Canada ? Faire appel à l'aide des Américains tout en continuant d'insister sur la souveraineté Canadienne en Arctique ? Malgré ces interrogations, nous ne saurions nous laisser aller à une rhétorique alarmiste et peu fidèle à la réalité.

Certains facteurs contribuent en effet à déformer ou à exagérer la réalité. Le caractère mythique de l'Arctique fait partie de l'identité canadienne ce qui favorise une propension à exagérer la menace et explique la réaction du Canada. Finalement, une tendance historique à analyser l'Arctique à l'intérieur d'un cadre militaire et d'y appliquer les solutions d'une politique de sécurité largement axée sur la défense contribue à créer cette rhétorique alarmiste et ce sentiment de crise. S'il est indéniable que les changements climatiques ont des impacts sur l'environnement arctique, une navigation commerciale soutenue dans le PNO ne sera pas possible encore avant quelques décennies. Par ailleurs, contrairement au message souvent véhiculé dans les médias, il existe des cadres et des véhicules de coopération dans les revendications sur les plaques continentales et dans les relations canado-américaines. Au niveau international, cependant, le Canada doit continuer à défendre vigoureusement ses revendications d'une juridiction exclusive sur le passage du Nord-Ouest. Cette attitude ne doit pas être interprétée comme de la provocation par leur voisin du sud. Face à cette situation de crise, il est juridiquement prudent et politiquement sage pour le Canada de défendre un régime de navigation ferme mais pragmatique.

Les médias ont faiblement répercuté le fait que le monde du transport maritime ne voit pas l'Arctique comme une route de transit entre Europe et Asie, ou entre côte Est et Asie, mais plutôt comme une destination : pour la desserte des communautés ou pour le transport des ressources naturelles. Or, plusieurs cadres importants de cette industrie émettent des doutes quant à l'avènement d'une route de transit très fréquentée dans l'Arctique. Rob Lomas, directeur d'Intercargo, estime que l'Arctique présente un potentiel de développement du trafic lié à l'exploitation des ressources

naturelles, voire à un petit trafic de transit des matières premières, mais certes pas pour un fort trafic de transit. Selon Simon Bennett, secrétaire de la Chambre Internationale de Transport maritime (Londres), « personne dans le secteur ne parle vraiment du Passage du Nord-ouest comme étant une alternative sérieuse au canal de Panama, même s'il s'ouvre vraiment »<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Simon Bennett, secrétaire de l'International Chamber of Shipping, Londres, cité dans LASSERRE FREDERIC, « Vers une autoroute maritime ? Passages arctiques et trafic maritime international », Festival International de Géographie, Actes 2009

## BIBLIOGRAPHIE

### 1) OUVRAGES

- ANDRE MARIE-FRANÇOISE, CESA YOHANN, COLLIGNON BEATRICE, EDOUARD ROBERT, sous la direction d'André Marie-Françoise, *Le monde polaire, mutations et transitions*, Ellipses Marketing, 2005
- CANADIAN YEARBOOK OF INTERNATIONAL LAW, vol. 45, 2007
- CARNAGHAN MATTHEW, GOODY ALLISON, *la souveraineté du Canada dans l'Arctique, Division des affaires politiques et sociales*, Bibliothèque du Parlement, janvier 2006
- DUNCAN E.J. CURRIE LL.B., *Sovereignty and Conflict in the Arctic Due to Climate Change: Climate Change and the Legal Status of the Arctic Ocean*, LL.M., 2007
- FRANCKX ERIK, *Maritime claims in the Arctic : Canadian and Russian perspectives*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993
- LUCCHINI LAURENT, VOELCKEL MICHEL, *Droit de la mer. Tome 1, la Mer et son droit, les espaces maritimes*, A. Pedone, Paris, 1990
- LUCCHINI LAURENT, VOELCKEL MICHEL, *Droit de la mer. Tome II, Délimitation, navigation, pêche*, A. Pedone, Paris, 1996
- OUDE ELFERINK ALEX & ROTHWELL DONALD(eds.), *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*, 2001
- PHARAND DONAT, *The law of the sea of the Arctic : with special reference to Canada*, University of Ottawa Press, 1973
- PHARAND DONAT, *The waters of the Canadian Arctic Archipelago in international law*, Cambridge University Press, 1988
- YEARBOOK OF THE INTERNATIONAL LAW COMMISSION, *Juridical regime of historic waters, including historic bays*, vol. 2, 1962

## 2) ARTICLES

- « Arctique : L'autre guerre froide », in *Courrier International*, n° 935 du 02 oct. 2008
- BEATTY P., "Why Canada Needs Nuclear Subs", in *The Globe and Mail*, 6 Juin 1987
- BYERS MICHAEL et LALONDE SUZANNE, "Who controls the Northwest Passage?", préparation à la conférence: "Canada's Arctic Waters in International Law and Diplomacy", *National Arts Centre*, Ottawa, 2006
- BYERS MICHAEL, "Unfrozen Sea: Sailing the Northwest Passage", in *Policy Options* 28, no 5, mai 2007
- CINQ-MARS KATHERINE, "Climate change: what's the cost?", in *Policy Options*, no 5, mai 2007
- DUFORT PHILIPPE, « Au-delà de la souveraineté dans l'archipel arctique, la fonte des glaces complexifie la donne géopolitique canadienne », in *Point de mire, Centre d'Etudes des Politiques Etrangères et de Sécurité*, Vol. 8, no 2, 19 février 2007
- ERICKSON KAREN, "Cold War Legacies and New Challenges: The Arctic", *50ème conférence annuelle de l'International Studies Association*, février 2008
- GAYARD GREGOIRE, « La revendication canadienne de souveraineté sur le passage du Nord-Ouest. Le choix à double tranchant d'une rhétorique intransigeante », in *Annuaire Français des Relations Internationales, la documentation française*, 2008
- GRIFFITHS F., OKALIK P., LALONDE S., HUEBERT R., LACKENBAUER W., "Canada's Arctic Interests and Responsibilities", in *Behind the Headlines*, Vol.65, No 4, *Canadian International Council*, août 2008
- GRIFFITHS FRANKLYN, « Towards a Canadian Arctic strategy », in *Foreign Policy for Canada's tomorrow*, Canadian International Council, juillet 2008
- HUEBERT ROB, "Canadian Arctic Security: Understanding and Responding to the Coming Storm", in *Canadian International Council*, juillet 2008
- HUEBERT ROB, "Time for Gov't to Go Beyond Arctic Promises", in *Canadian International Council*, 6 novembre 2008,

- KARAGIANNIS SYMEON, « L'élément fonctionnel dans la définition des détroits internationaux », in *Mélanges offerts à Emmanuel Langanvant*, ed. Marie-Christine Rouhault, l'Harmattan, 1999
- KARAGIANNIS SYMEON, « Les détroits internationaux reliant la mer territoriale d'un Etat à la haute mer ou à la Zone Economique Exclusive d'un autre Etat », in *Annuaire du droit de la mer*, Tome XII, 2007
- KILLAS M., "The Legality of Canada's Claims to the Waters of its Arctic Archipelago", in *Ottawa Law Review* 95, 1987
- LACKENBAUER WITHNEY, "Chill out on Arctic strategy. Contrary to popular belief, there is no sovereignty or security crisis in the North", in *Canadian International Council*, septembre 2008
- LALONDE SUZANNE, "Increased Traffic through Canadian Arctic Waters: Canada's State of readiness", *Revue juridique Thémis*, no 38, 2004
- LALONDE SUZANNE, « La frontière maritime dans l'archipel Arctique : un garde fou essentiel pour le Canada », *Annuaire Français du Droit International*, L III, CNRS Editions, Paris, 2007, pp. 610-639
- LASSERRE FREDERIC, « Vers une autoroute maritime ? Passages arctiques et trafic maritime international », Festival International de Géographie, Actes 2009
- LASSERRE FREDERIC, « Le passage du Nord-Ouest : une route maritime en devenir ? », *la Revue Internationale et Stratégique*, n°42, été 2001
- LASSERRE FREDERIC, « La souveraineté canadienne dans l'Arctique : la glace est mince », *Festival International de Géographie*, Actes 2006
- MARE CYRIL, « L'Arctique : Eldorado polaire menacé cherche désespérément régime de protection juridique », *Annuaire Français des Relations Internationales*, Volume X, 2009
- MAY ELIZABETH, "The saga of Bill C-30: from clean air to climate change, or not", *Policy Options*, no 5, mai 2007
- MCBEAN GORDON, "Climate Change to policy and back to science", *Policy Options*, no 5, mai 2007
- MIFFLIN MICHAEL, « Arctic sovereignty, a view from the north », *Policy Options*, no 5, mai 2007
- MYCHAJLYSZYN NATALIE, « l'Arctique : la sécurité et la défense du Canada », *Bibliothèque du Parlement*, octobre 2008

- PHARAND DONAT, "The Northwest Passage in International Law", *Canadian yearbook of International law*, 1979
- PLOUFFE JOËL, « Washington et Ottawa à l'épreuve des changements climatiques en Arctique », *Policy Options*, no 5, mai 2007
- RIDDELL-DIXON ELIZABETH, « Canada's Arctic continental shelf extension: debunking myths », *Policy Options*, no 3, septembre 2008
- RIGALDIES FRANCIS, « Les lignes de base dans le droit de la mer contemporain », *Revue juridique Thémis*, août 2002
- ROTHWELL DONALD R., "The Arctic in International Law: Time for a New Regime?", *Australian National University - ANU College of Law*, Décembre 2008
- ROTHWELL DONALD R., "The Canadian-U.S. Northwest Passage Dispute: A Reassessment," *Cornell International Law Journal* 26, no. 2 , printemps 1993, 347
- ROUSSEL STEPHANE, PLOUFFE JOËL, « Pour une commission canado-américaine de l'Arctique », *Le Devoir (Montréal)*, 27 mars 2009, p. A9
- TULLIO SCOVAZZI, « Ligne de base de la mer territoriale dans l'Arctique canadien », in *Annuaire Français du Droit International*, XXXIII, 1987
- VEDRINE CLAIRE, « Ressources en Arctique et revendications étatiques de souveraineté », *Revue générale de droit international public*, vol. 113, n°1, Pedone, Paris, 2009, pp. 147-158

### 3) SOURCES ELECTRONIQUES :

- CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES CANADA, « Un passage du nord sécuritaire », 01 janvier 2007, in [www.nrc-cnrc.gc.ca](http://www.nrc-cnrc.gc.ca), [page consultée le 11 mars 2010].
- SYLVIANE TABARLY, « Océan Arctique : des frontières maritimes à l'épreuve d'une nouvelle donne climatique », 15 sept. 2009, in [www.geoconfluences.ens-lsh.fr](http://www.geoconfluences.ens-lsh.fr) [page consultée le 11 mars 2010]
- L'ENCYCLOPEDIE CANADIENNE, in [www.thecanadianencyclopedia.com](http://www.thecanadianencyclopedia.com) [consulté le 23 février 2010]
- PORTAIL DES SOUS-MARINS, in [www.corlobe.tk](http://www.corlobe.tk), [consulté le 30 mars 2010]
- GARDE COTIERE DU CANADA, in [www.ccg-gcc.gc.ca](http://www.ccg-gcc.gc.ca), [consulté le 28 janvier]

- GARDE COTIERE AMERICAINE, in [www.uscg.mil](http://www.uscg.mil), [consulté le 28 janvier]
- STEPHANE ROUSSEL, « Arctique : Cannon veut une plus grande coopération entre le Canada et les Etats-Unis », in [www.ruefrontenac.com](http://www.ruefrontenac.com), [page consultée le 11 mars 2009]

#### CONCERNANT LES INSTITUTIONS CANADIENNES :

- MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE ET DES FORCES CANADIENNES, Rob Huebert, « La sécurité maritime dans l'Arctique canadien : reprise des activités dans le troisième océan du Canada », [www.forces.gc.ca](http://www.forces.gc.ca), [page consultée le 13 mars 2010]
- MINISTERE DE LA DEFENSE, Marine Canadienne, "What the Admiral said: Canadian Defense Review interview with Vice Admiral Dean McFadden", juillet 2009, in [www.forces.gc.ca](http://www.forces.gc.ca), [page consultée le 30 mars 2010]
- MINISTERE DE LA DEFENSE, Marine Canadienne, « The fleet at a glance », in [www.navy.forces.gc.ca](http://www.navy.forces.gc.ca), [page consultée le 30 mars 2010]
- MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL CANADIEN, « le Canada et l'univers circumpolaire », [www.international.gc.ca](http://www.international.gc.ca), [page consultée le 04 octobre 2009]
- MINISTERE DES TRANSPORTS DU CANADA, politique maritime, in [www.tc.gc.ca](http://www.tc.gc.ca), [consulté le 30 mars 2010]
- MINISTERE DES TRANSPORTS DU CANADA, *Prévention des déversements d'hydrocarbures : Programme national de surveillance aérienne*, in [www.tc.gc.ca](http://www.tc.gc.ca), [consulté le 13 mars 2010]
- PORTAIL DES AUTOCHTONES AU CANADA, [www.autochtonesaucanada.gc.ca](http://www.autochtonesaucanada.gc.ca), [page consultée le 04 octobre 2009]

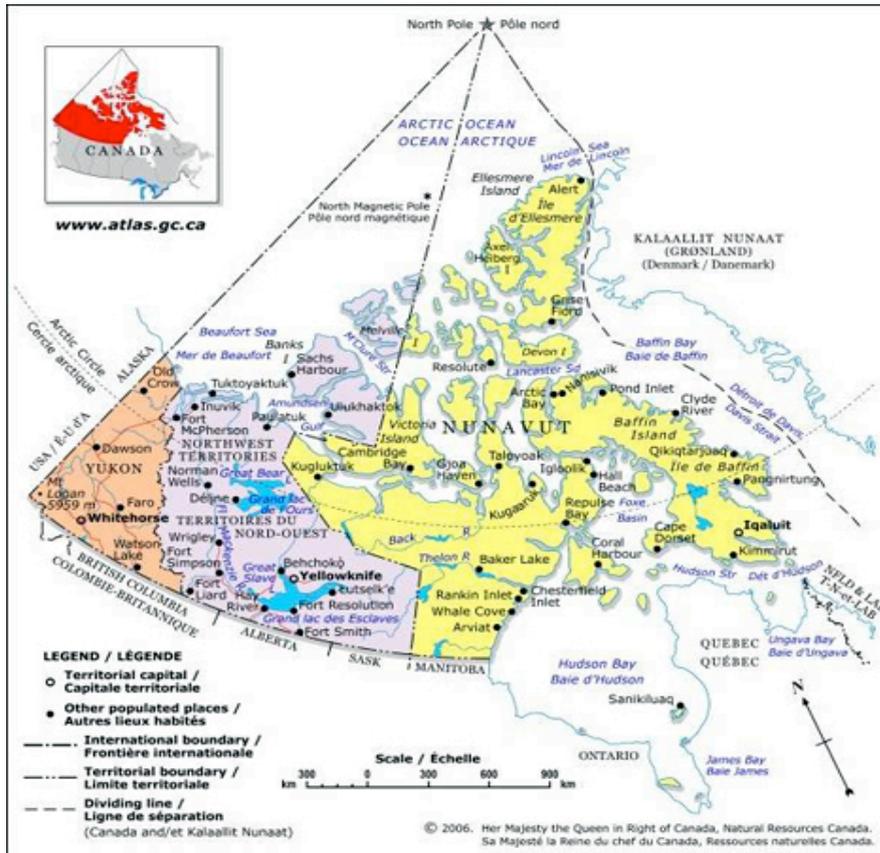
#### 4) AUTRES

- ❖ INTERVIEW DE MICHAEL BYERS par Peter Mansbridge: "who owns the arctic?", émission 'One on One', CBC, 20 octobre 2007
- ❖ Rapports scientifiques sur le changement climatique :
  - ARCTIC MARINE SHIPPING ASSESSMENT REPORT, Arctic Council, 2009
  - GIEC, Changements climatiques, Rapport de Synthèse, 2007

- THE ARCTIC CLIMATE IMPACT ASSESSMENT, Impacts of a warming Arctic, 2004
- ❖ Lois, conventions, déclarations :
  - NOTE D'INFORMATION - *Extension des contrôles d'application des lois canadiennes sur l'environnement et la navigation dans l'Arctique*, Gouvernement du Canada, [www.pm.gc.ca](http://www.pm.gc.ca), [page consultée le 24 janvier 2010]
  - PROJET DE LOI C30, Gouvernement du Canada, 27 août 2008
  - STRATEGIE POUR LE NORD DU CANADA. NOTRE NORD, NOTRE PATRIMOINE, NOTRE AVENIR, *Gouvernement du Canada*, 2009, pp. 1-48
  - ILULISSAT DECLARATION, *Arctic Ocean Conference*, Groenland, 27-29 mai 2008
  - LOI DE PREVENTION DE POLLUTION DES EAUX ARCTIQUES, L.R., 1985, ch. A-12, *Ministère de la Justice*, <http://laws.justice.gc.ca>, [page consultée le 17 février 2010]
  - CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER, *Organisation Des Nations-Unies*, Montégo Bay, 1982
  - DECLARATION RECONNAISSANT COMME OBLIGATOIRE LA JURIDICTION DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, *Organisation Des Nations-Unies*, recueil des traités, New York, 7 avril 1970, [www.untreaty.un.org](http://www.untreaty.un.org), [page consultée le 18 février 2010]
  - LIMITS IN THE SEAS, No. 112, RESPONSES TO EXCESSIVE NATIONAL MARITIME CLAIMS, *United States Department of State*, Bureau of Ocean and International Environmental and Scientific Affairs, 1992

## ANNEXES

## Annexe 1. Archipel Arctique Canadien



## Annexe 2. Passage du Nord-Ouest et Route maritime du Nord

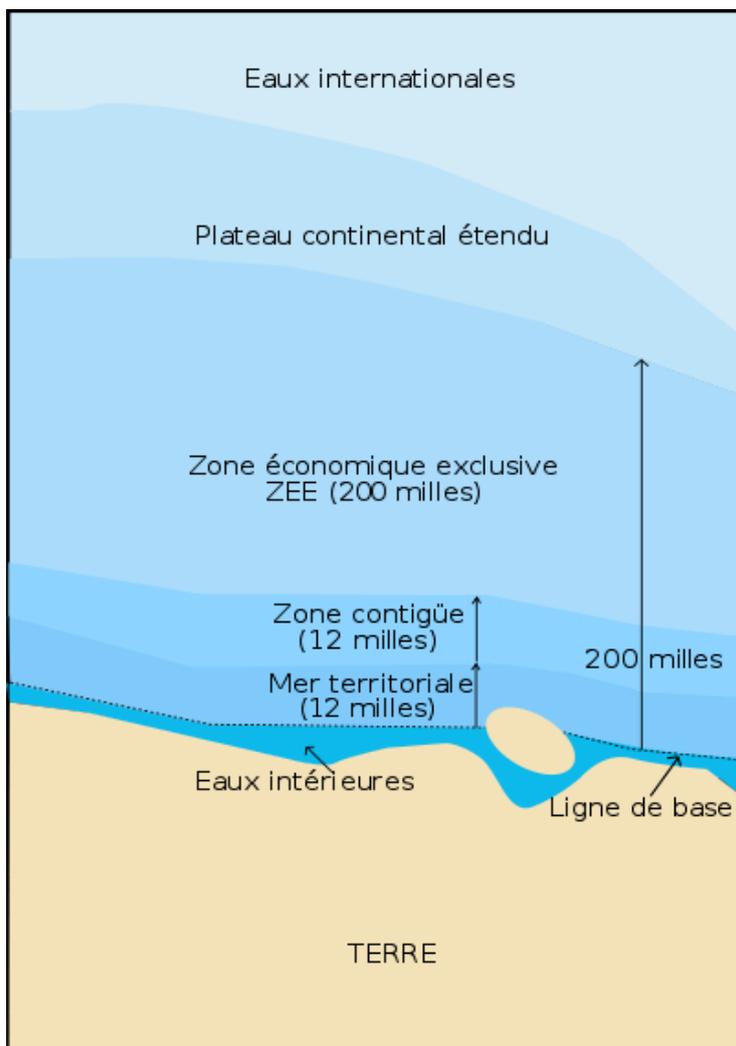


### Annexe 3. Ligne de base canadienne proclamée et contestation américaine



Source : Lasserre, Frédéric. « Le passage du Nord-Ouest : une route maritime en devenir ? », *Revue Internationale et Stratégique* (Paris), n°42, p.143-160, 2001

#### Annexe 4. Les zones maritimes du Droit international de la mer



## **ANNEXE 7 – CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS : 1880-2005**

**1880** – Un décret sur les îles de l'Arctique proclame la souveraineté du Canada dans tous les territoires britanniques en Amérique du Nord.

**1969** – Le pétrolier américain *S.S. Manhattan* franchit le passage du Nord-Ouest.

**1970** – Le Canada adopte la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, qui déclare la réglementation canadienne sur le contrôle de la pollution applicable dans une zone de 100 milles.

**1973** – Le Canada et le Danemark conviennent de « délimiter le plateau continental » entre le Groenland et le Canada.

**1985** – Le brise-glace américain *CGS Polar Sea* franchit le passage du Nord-Ouest.

**1985** – Le gouvernement du Canada annonce qu'il projette d'acheter « un brise-glace Polar 8 ».

**1987** – Le livre blanc de 1987 sur la défense annonce le projet consistant à acquérir de 10 à 12 sous-marins nucléaires.

**1988** – Le Canada et les États-Unis concluent un accord de « coopération arctique » en vertu duquel les brise-glaces américains qui prévoient de s'avancer dans le passage du Nord-Ouest doivent demander au préalable l'autorisation du Canada.

**2000** – Le gouvernement du Canada publie *Le volet nordique de la politique étrangère du Canada*, qui comprend une politique d'affirmation de la souveraineté canadienne dans le Nord.

**2003** – Le Canada ratifie la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS).

**2004** – Publication de l'*Évaluation de l'impact du changement climatique dans l'Arctique* (Conseil de l'Arctique).

**2004** – Discours du Trône annonçant une « stratégie pour le Nord ».

**2005** – Le ministre de la Défense nationale visite l'île Hans en juillet.

**2005** – En décembre, un sous-marin nucléaire américain pourrait avoir navigué dans les eaux arctiques canadiennes pour se rendre au pôle Nord.

# TABLE DES MATIERES

<b>RESUME</b>	<b>4</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>4</b>
INTRODUCTION	5
<b>CHAP 1. LES CONSEQUENCES DU RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE EN ARCTIQUE</b>	<b>15</b>
<b>Section1. ACTIVITE MARITIME DANS L'ARCTIQUE</b>	<b>16</b>
A. CARACTERISTIQUES ACTUELLES DE L'ACTIVITE MARITIME.....	17
1. <i>Trafic océanique actuel dans l'Arctique</i> .....	17
2. <i>Développement récent des activités maritimes dans l'arctique</i> .....	19
B. PRINCIPALES CONSEQUENCES DU RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE SUR LE MILIEU ARCTIQUE.....	21
1. <i>Rapports scientifiques : GIEC et ACIA</i> .....	21
2. <i>Effets annoncés du réchauffement climatique en Arctique</i> .....	24
2.1. Répercussions sur les hommes, la faune et la flore.....	24
a) Conséquences sur la population mondiale.....	24
b) Ecosystèmes modifiés au détriment des oiseaux migrateurs, mammifères et grands prédateurs.....	25
c) Interactions entre différents facteurs.....	26
d) Des zones végétales perturbées.....	26
2.2. Répercussions matérielles.....	27
a) Orages destructeurs.....	27
b) Risques pour les infrastructures.....	27
c) Répercussions sur les modes de vie des communautés indigènes.....	28
d) Augmentation de la navigation maritime et meilleure accessibilité aux ressources.....	28
<b>Section 2. LE PASSAGE DU NORD-OUEST : UNE NOUVELLE ROUTE COMMERCIALE?</b>	<b>29</b>
A. ORIGINE ET DESCRIPTION DU PASSAGE DU NORD-OUEST.....	30
1. <i>Découverte du passage</i> .....	30
2. <i>Intérêt stratégique</i> .....	31
B. FLUIDITE COMMERCIALE : UNE MENACE POUR LA SOUVERAINETE DU CANADA ?	32
1. <i>Evolution de la perception de la menace</i> .....	32
2. <i>Vers une amélioration des conditions d'exploitation des ressources</i> .....	34
3. <i>Difficultés du trafic maritime dans le PNO</i> .....	37

**CHAPITRE 2. VERS UNE REMISE EN CAUSE DES REVENDICATIONS DU CANADA DANS LES EAUX ARCTIQUES ?** 41

**Section 1. A LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE CANADIENNE DANS L'ARCTIQUE** 43

A. PERIODE PRE-« MANHATTAN » ET TRAVERSEE DU « MANHATTAN».....43

1. *Un statut juridique confus jusqu'en 1969 et la traversée du « Manhattan »*.....43

2. *Réaction ferme des autorités du Canada*.....45

B. CRISE DU « POLAR SEA».....49

1. *Une traversée annoncée mais pas autorisée*.....49

2. *Réponse du Gouvernement du Canada*.....51

C. AUTRES CONFLITS DE SOUVERAINETE DU CANADA.....52

1. *Ile d'Hans*.....52

2. *Frontières de la mer de Beaufort*.....53

3. *Délimitation des plateaux continentaux*.....54

**Section 2. DEBAT AUTOUR DU STATUT JURIDIQUE DE L'OCEAN ARCTIQUE** 54

A. LIGNES DE BASE DROITE ET EAUX INTERIEURES : REVENDICATIONS CANADIENNES

55

1. *Les critères jurisprudentiels des lignes de base droite*..... 55

2. *Caractère historique contre droit de passage inoffensif*..... 57

3. *Influence de l'Etat côtier sur ses eaux intérieures*..... 60

B. LE PASSAGE DU NORD-OUEST EN TANT QUE DETROIT INTERNATIONAL :

REVENDICATIONS DES ETATS-UNIS.....61

1. *Définition jurisprudentielle*..... 61

2. *Droit de passage en transit*.....65

C. LE STATU QUO : REGIME APPLICABLE EN L'ABSENCE DE CONSENSUS.....69

1. *Régime dans la mer territoriale*.....69

2. *Régime dans la zone contigüe et dans la Zone Economique Exclusive*.....71

3. *Juridiction de la loi du Canada sur la prévention de la pollution des eaux Arctiques* .....73

**CHAPITRE 3. NECESSAIRE ENCADREMENT DE LA COOPERATION DANS L'OCEAN ARCTIQUE** 75

**Section1. FORCES CANADIENNES : UNE CAPACITE LIMITEE** 77

A. MARINE ET GARDE COTIERE : UNE PUISSANCE EFFECTIVE ?.....78

1. *Moyens à disposition de la Marine*.....78

2. *Les services fournis par la Garde Côtière*.....83

B. LE GOUVERNEMENT FEDERAL ENTRE RHETORIQUE RIGIDE ET POLITIQUE D’AFFICHAGE.....	91
1. <i>La perception du Nord au Canada : un aperçu historique</i> .....	91
2. <i>Promesses politiques d’un engagement renforcé dans le Nord</i> .....	92
3. <i>Reprise des opérations nordiques de la Marine</i> .....	96
<b>Section 2. CADRE DE LA COOPERATION EN ARCTIQUE</b>	<b>99</b>
A. LES INSTRUMENTS POLITIQUES ET JURIDIQUES DE COOPERATION.....	100
1. <i>La déclaration d’Ilulissat</i> .....	100
2. <i>Le Conseil de l’Arctique</i> .....	103
B. TENTATIVES DE COLLABORATION.....	106
1. <i>Coopération régionale</i> .....	106
2. <i>Meilleure prise en compte des populations locales</i> .....	109
3. <i>Intérêt d’un partenariat Canado-américain</i> .....	110
CONCLUSION.....	115
BIBLIOGRAPHIE.....	119
ANNEXES	125
1. <i>Archipel Arctique Canadien</i> .....	126
2. <i>Passage du Nord-Ouest et Route maritime du Nord</i> .....	127
3. <i>Ligne de base canadienne proclamée et contestation américaine</i> .....	128
4. <i>Zones maritimes du Droit international de la mer</i> .....	129
5. <i>RCMPV St.Roch</i> .....	130
6. <i>Le NCMS Corner Brook, en patrouille dans l’Arctique durant l’opération Nanook</i> .....	131
7. <i>Chronologie des événements : 1880-2005</i> .....	132