LA SOUVERAINETÉ TERRESTRE CANADIENNE EN L'ARTIQUE

Par Rachel Mathieu

ABSTRACT

This article discusses the politics of consolidating the territorial sovereignty of Canada's Arctic regions. The writer first touches upon international norms and conventions surrounding marine law, and then analyses Canada's own foreign policies in the Arctic.

INTRODUCTION

Au cours de la Guerre Froide, la région de l'Arctique représentait une zone géostratégique importante puisqu'il s'agit de l'unique endroit au monde où Soviétiques et Américains se retrouvent séparés par quelques kilomètres seulement. Depuis longtemps, le Canada tente d'affirmer sa souveraineté dans cette région du monde. Cependant, le manque de ressources, de continuité et de volonté politique ont laissé poindre de nombreux motifs de contestations de cette dernière. Par conséquent, il est intéressant de se pencher sur les aspects de la politique extérieure canadienne visant à consolider à l'international, la souveraineté du pays en Arctique. Cependant, compte tenu du cadre limité de cet article, l'emphasis sera mise sur la contestation des frontières maritimes puisque l'essentiel des litiges se situe à ce niveau. La première partie mettra tout d'abord en place l'ensemble des notions et des normes internationales en matière de droit marin afin de faciliter la compréhension de la situation actuelle. Puis, la problématique et les enjeux seront abordés afin de poursuivre, par la suite, plus spécifiquement avec l'analyse de la politique étrangère canadienne en Arctique. Cette section fera état que des outils proprement politiques qui ont été utilisés et ce, depuis 1970 (époque à laquelle les premiers litiges sont apparus). Pour se faire,

l'usage d'outils politiques sur trois niveaux d'action soit unilatéral, bilatéral et multilatéral a été retenu comme moyen d'analyse. Ainsi, les thématiques de l'environnement, de la recherche scientifique, des outils coercitifs (défense nationale) et économiques ne seront pas abordés au cours de ce texte malgré qu'il s'agisse d'instruments fort efficaces en certaines occasions. Il convient cependant de les conserver en mémoire puisque chacun d'eux représente une dimension complète de la politique étrangère canadienne.

Fondements et définitions

La compréhension et l'analyse de la politique étrangère du Canada en matière de souveraineté nordique se comprend d'abord par la définition de cette dernière. Dans le cadre de cet article, la souveraineté sera donc considérée comme « the totality of the various types of jurisdiction possessed by a state within its territorial boundaries, subject only to certain limitations imposed by international law.¹ » Par conséquent, la souveraineté d'un pays se manifeste principalement par le contrôle (législatif, judiciaire et coercitif) des activités se déroulant sur son territoire et ce, tant en matière de développements, de circulations que de recherches scientifiques. Le territoire faisant référence ici à l'espace située à l'intérieur des frontières terrestres, maritimes et aériennes.

La souveraineté canadienne en Arctique est principalement contestée au niveau de ses frontières maritimes. Par conséquent, il est essentiel d'expliquer quelque peu le jargon utilisé en matière de territorialité marine. Le droit international reconnaît trois différentes zones sous la juridiction des pays côtier; en premier lieu se trouve les eaux internes qui sont situées à l'intérieur du plateau continental tels que les mers fermées, les lacs, les fleuves et les détroits. Le pays possède une juridiction exclusive sur cette zone ce qui signifie qu'il peut y refuser l'accès à quiconque et y édicter les lois qu'il lui plaît. Au-delà de cette zone se trouve celle des « eaux territoriales » s'étendant des côtes jusqu'à une limite de douze milles marins. L'État riverain possède cette fois une juridiction plus limitée sur ces eaux puisque les bateaux étrangers y ont un droit de passage. En effet, la jurisprudence internationale reconnaît sous le vocable de « right of innocent passage²» le droit à tous navires (exception faite des navires de guerre) de franchir les eaux territoriales d'un État. Finalement, une dernière catégorie d'eaux s'étendant au-delà des eaux territoriales et allant jusqu'à 200 milles

marins représente la zone économique exclusive (ZEE). À l'intérieur de ces limites, le pays côtier possède les droits concernant les ressources naturelles, les recherches scientifiques et les activités économiques,³ mais aucun sur la circulation maritime.

Problématique

La délimitation des frontières terrestres canadiennes n'est que rarement contestée puisqu'elle fait, historiquement, consensus dans la communauté internationale. Par contre, les frontières maritimes établies par le Canada sont plus contestées tant à l'internationale que par des pays comme les États-Unis, le Japon et l'Union Européenne. À deux occasions connues, des navires américains ont franchi le passage du Nord-Ouest sans le consentement des autorités canadiennes. Les incidents du *Manhattan* (1969) et du *Polar Sea* (1985) ont provoqué, chaque fois, une indignation et une résurgence nationaliste dans la population canadienne. De plus, les autorités canadiennes soupçonnent une navigation sous-marine américaine régulière sous les glaces nordiques canadiennes. Ces éléments ont poussé Ottawa, en 1986, à choisir officiellement les lignes de bases de type droites délimitant ses eaux internes de ses eaux territoriales.⁴ Les lignes de bases droites canadiennes posent problème à certains pays puisqu'elles transforment les eaux comprises entre les îles de l'Archipel arctique en eaux intérieures canadiennes. Cela bloque, par le fait même, le trafic international sur les sept routes officielles qui traversent l'archipel. Officiellement, deux seulement sont suffisamment profondes pour permettre un trafic commercial international comme le Passage du Nord-Ouest.

L'affirmation de ces lignes de base droite découle de la vision du Canada de l'Archipel arctique perçu comme un tout, une continuité du continent jusqu'au pôle Nord et non comme un ensemble d'îles. Le discours de Joe Clark, en 1985, expose clairement cette vision du territoire Canadien:

« La souveraineté du Canada dans l'Arctique est indivisible. Elle porte sur le sol, la mer et la glace. Elle s'applique sans interruption jusqu'aux côtes vers le large des îles de l'Arctique. Ces îles sont réunies et non pas divisées par les eaux qui les entourent. La majeure partie de l'année, elles sont reliées entre elles par la glace⁵. »

De plus, un jugement de la Cour Internationale de Justice déposé en 1951 et qui fait jurisprudence depuis à propos des pêcheries norvégiennes corrobore la conception du Canada. Il stipule qu'une chaîne d'îles peut être considérée comme une extension géographique du pays et de son territoire. Le Canada fonde également la légitimité de ses frontières maritimes sur la souveraineté historique qu'il possède sur les eaux de l'Archipel depuis 1880. Ce dernier argument est cependant faible puisque le Canada n'a pas investi les ressources nécessaires pour y assurer une présence constante et continue (deux éléments déterminant de la réalisation d'une souveraineté territoriale). De plus, cela sous-tend une reconnaissance de la souveraineté canadienne de la part des autres États ce qui est loin d'être le cas. En effet, plusieurs pays n'acceptent pas la légitimité des revendications canadiennes et contestent les frontières maritimes établies, selon eux, unilatéralement par le Canada.

D'après une conception opposée, les eaux entourant les îles canadiennes doivent être considérées comme internationales et libres à la circulation maritime internationale. Se basant également sur la jurisprudence internationale, les contestataires s'appuient sur la décision posée dans la cause du détroit de Corfou. Cette dernière définit les critères d'internationalisation d'un détroit apportant ainsi une exception à la définition d'eaux internes⁶. Selon le jugement rendu, un détroit doit répondre à deux critères ; relier deux zones d'eaux internationales et être utilisé suffisamment par un trafic maritime régulier et dense depuis un laps de temps relativement long de façon à démontrer son caractère essentiel. Selon certains pays, les États-Unis en tête, le Passage du Nord-Ouest qui traverse l'archipel nordique canadien répond à ces critères et doit donc être internationalisé.

Pour l'instant, ces contestations demeurent discrètes étant donné que les routes maritimes praticables sont recouvertes de glace pendant une bonne partie de l'année (abolissant l'argument du trafic dense et régulier). Cependant, avec la fonte des glaces provoquée par le réchauffement climatique, plusieurs experts croient que, d'ici dix ou vingt ans, les routes maritimes arctiques seront praticables à longueur d'année. Le gouvernement canadien a déjà annoncé qu'il était prêt à soumettre son différend avec les États-Unis à propos de ses frontières maritimes à la Cour internationale de Justice. Cependant, comme ni un, ni l'autre des pays n'est, pour l'instant, totalement sûr d'avoir gain de cause, le statu quo reste la solution la plus tolérable.

Enjeux

La contestation de la souveraineté canadienne sur les eaux arctique n'est pas dépourvue d'intérêts de la part des pays contestataires. En effet, il faut comprendre qu'une éventuelle ouverture des routes nordiques permettrait un trafic direct entre l'Europe, l'Asie et l'Amérique. Cela permettrait également aux Américains de rejoindre la côte Est et la côte Ouest beaucoup plus rapidement que ne le permet, actuellement, la route du canal de Panama. Ces avantages ne sont pas négligeables compte tenu du déclin actuel des ressources énergétiques et l'augmentation du coûts du pétrole. L'économie que représente une route plus rapide et directe est très alléchante pour les autres pays. De plus, l'Arctique abonde de ressources naturelles particulièrement en pétrole et en gaz. Les États-Unis possèdent plus de 40 % de leurs réserves de pétrole dans des gisements au Nord de l'Alaska⁷. L'internationalisation du Passage du Nord-Ouest leur donnerait donc un accès plus facile afin d'exploiter leur pétrole et de contester par le fait même la souveraineté du Canada sur certains gisements de pétrole.

De plus, une perte de souveraineté au profit d'une internationalisation est loin d'être souhaitable pour le Canada puisque cela amenuiserait la crédibilité de sa souveraineté à l'international. De surcroît, une libre circulation maritime dans l'Archipel arctique demanderait, afin d'en assurer la sécurité, des ressources et des moyens que le gouvernement canadien n'a pas. Le contrôle de la circulation maritime dans cette région représente un défi considérable tant au niveau de la défense nationale que de la logistique. Ainsi, l'augmentation du trafic maritime dans cette zone peu surveillée ouvrirait la porte au crime et à la contrebande de drogues, d'armes, etc... De plus, comme ces routes seraient surtout utilisées par des pétroliers, cela représenterait d'énormes risques environnementaux pour le Canada. La tragédie de l'*Exxon Valdez* est encore fraîche dans la mémoire des Canadiens et la Garde Côtière n'a, présentement, pas les équipements afin de faire face à un incident de ce type qu'il soit de moyenne ou de grande envergure. De plus, vu le caractère unique de la biodiversité de cette région, une catastrophe pétrolière causerait des dommages irréparables et regrettables.

Les outils politiques de la politique étrangère canadienne

Pendant longtemps, le Canada n'a pas eut de véritable stratégie en matière de politique extérieure concernant l'Arctique. La politique étrangère

du Canada dans cette région s'est essentiellement construite en réaction à des incidents et événements internationaux. Ainsi, les passages du *Manhattan* (1969) et du *Polar Sea* (1985) ont provoqué un intérêt momentané pour le Nord canadien qui s'est essoufflé rapidement. Plusieurs mesures et politiques sporadiques ont été adoptées au cours des années suivant ces incidents, mais elles ne s'inscrivaient nullement dans la lignée d'une politique complète et cohérente.

Analyse des outils politiques canadiens

Le présent exercice vise d'abord à mettre en lumière les actes du gouvernement afin d'affirmer sa souveraineté en Arctique de manière soit unilatérale, bilatérale ou multilatérale. La présente section ne vise pas à faire l'inventaire complet des gestes en matière de politique étrangère canadienne mais plutôt à démontrer, par les exemples les plus significatifs, les moyens politiques adoptés par le gouvernement pour défendre sa légitimité en Arctique.

Unilatéralisme

Un des premiers gestes du Canada afin d'affirmer sa souveraineté en Arctique a été d'étendre ses lois criminelles et civiles à l'ensemble de la région ce qui démontra à l'ensemble de la communauté internationale sa volonté de juridiction sur ce territoire. Le passage du *S.S. Manhattan*, en 1969, dans le passage du Nord-Ouest sans le consentement du Canada a poussé le gouvernement à réagir. Il a alors instauré la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* qui délimite une zone de contrôle de la pollution exclusive de 100 milles marins à partir des côtes arctiques⁸. Grâce à cette législation, le Canada peut refuser l'accès à un navire dans cette zone s'il juge son passage trop dangereux pour l'environnement. Durant la même période, le gouvernement a également imposé un moratoire sur le forage dans le Pacifique afin de réduire au maximum la circulation des pétroliers américains dans la région. Le droit international viendra, par la suite, normaliser cette situation par la *Convention des Nations Unies sur les droits de la mer* (voir prochaine section). Globalement, le Canada a donc tendance à utiliser la question environnementale comme un outil politique ou une justification à l'affirmation de sa souveraineté dans l'Arctique.

Par la suite, l'incident du *Polar Sea*, en 1985, amena le gouvernement

canadien à édicter, l'année suivante, ses frontières maritimes par l'établissement de lignes de base droites⁹. Le principal but recherché était alors de démontrer à la communauté internationale qu'il considérait l'entièreté des eaux de l'Archipel arctique comme appartenant à son territoire interne et de délimiter ses eaux territoriales. Malgré ces deux incidents, il fallut attendre le livre blanc de 1987 pour que le gouvernement énonce une véritable stratégie de gestion maritime par l'intermédiaire de sa *Loi sur les océans*¹⁰. Essentiellement, cette dernière traite de la problématique de la gestion des richesses dans les eaux nordique et donne également les moyens au gouvernement de contrôler ce qui s'y passe. Finalement, la décision du gouvernement de reconnaître l'autonomie des peuples autochtones du Nord par la création du Nunavut, en 1999, s'inscrit dans sa volonté de développer et d'exploiter le Nord canadien afin d'y exercer une présence. En laissant les peuples nordiques s'autogérer, il assura une activité économique démontrant à l'international une présence dans la région. De plus, la nomination d'une ambassadrice aux affaires circumpolaires, M. Jack Anawak, permet d'accroître les activités de représentation et de promotion de la région à l'étranger. Au niveau plus institutionnel de la politique canadienne, l'instauration du NORDREG soit un système de déclaration non obligatoire pour les navires circulant dans les eaux canadiennes permet au Canada d'assurer un certain contrôle sur les eaux arctiques. Cependant, le caractère volontaire de l'inscription rend ce système boiteux et ouvre la porte à une contestation de la légitimité du Canada à effectuer un tel contrôle dans des eaux. En 2000, le gouvernement a publié un nouvel énoncé de sa politique étrangère comprenant un volet entièrement dédié à l'Arctique. Cette mesure est en réaction aux pressions américaines grandissantes pour l'instauration d'un système de bouclier anti-missile et stipule, parmi un de ces objectifs, l'affirmation de sa souveraineté dans la région.

Bilatéralisme

Longtemps le Canada a privilégié l'approche bilatérale afin d'assurer sa présence ou régler les divers litiges présents dans la région arctique par la biais d'ententes et de traités. Deux acteurs sont plus particulièrement à considérer à ce niveau de la politique étrangère canadienne; les Etats-Unis et la Russie. Ces derniers sont, avec le Canada, les joueurs les plus importants en terme de superficie et d'économie en Arctique. Parmi les actes marquants, le traité de coopération sur l'Arctique signé entre les Etats-Unis et le Canada en 1988 afin d'apaiser les tensions suite à l'incident du *Polar Sea* pose les bases d'un semblant de compromis. Visant à promouvoir l'intérêt des deux pays dans la région polaire, il oblige les États-Unis à obtenir l'autorisation du Canada avant de circuler dans le passage du Nord-Ouest. Malgré

l'acceptation des Américains de se plier à ce traité, ils refusent toujours de reconnaître la souveraineté canadienne sur le Passage du Nord-Ouest. De plus, les accords du NORAD et de l'OTAN signés avec les États-Unis sont perçus d'un mauvais œil par plusieurs analystes. En effet, ces ententes sont bien souvent perçues comme une perte de souveraineté militaire pour le Canada au profit des Américains. En fait, le Canada est coincé dans une relation ambiguë avec les Américains puisqu'il doit se montrer ferme envers eux s'il veut conserver sa souveraineté sans pour autant d'engendrer un refroidissement des échanges commerciaux entre les deux pays. Le gouvernement tente donc constamment de trouver un équilibre satisfaisant afin de ne pas froisser les Américains et éviter une répression économique de leur part.

D'autres accords bilatéraux ont été signés avec le Canada et l'ensemble des pays nordiques afin d'établir des partenariats et de s'affirmer sur la scène internationale comme un véritable acteur nordique. A cet effet, le Canada signa, en 1992, un accord de coopération avec la Russie qui fut reconduit en 1997¹¹. La relation canado-soviétique est particulière puisque le Canada se préoccupe beaucoup des problèmes économiques du nord de la Russie. Une série de programmes d'aide au développement économique et de coopération ont été mis sur pied à partir du Volet nordique de la politique étrangère canadienne de 2000. Les relations canadiennes avec l'Union Européenne en sont encore à leurs balbutiements puisque l'UE possède une politique relativement peu élaborée en la matière. Par contre, un partenariat Canada-Norvège à propos de la sécurité humaine a été conclu et d'autres ont également été entérinés de façon individuelle avec chacun des pays européens¹². Bien que le Canada ait signé de nombreux traités bilatéraux avec la plupart des pays nordiques, il n'en reste pas moins que, depuis quelques décennies, la politique étrangère canadienne a définitivement mis le cap sur le multilatéralisme.

Multilatéralisme

Le multilatéralisme occupe globalement, dans la politique étrangère canadienne, une place prédominante. Il est donc naturel que la coopération entre les huit pays riverains de l'Arctique soit la voie la plus prisée par le Canada. Un des gestes les plus importants en ce sens fut la participation considérable du gouvernement canadien aux négociations afin de conclure la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* de 1982 (entrée en vigueur en 1994). Par son implication, le Canada se positionna en tant qu'acteur de la région polaire et démontra son intérêt pour l'Arctique à la

communauté internationale. Cependant, le Canada a attendu jusqu'au 7 novembre 2003 avant de signer officiellement la Convention¹³ puisqu'il attendait le règlement d'un désaccord sur les dispositions d'exploitation qui se régla le 29 juillet 1994. Ce délai dans la ratification de la Convention parut mal internationalement puisque le Canada, lors des négociations, poussa énormément pour l'adoption de l'article 234. Ce dernier, que l'on nomme la clause « Canada », crée les Zones économiques exclusives (ZEE) (voir ci-haut) qui officialise une zone que le Canada considérait déjà sous sa juridiction.¹⁴ Le Canada ne peut, cependant, refuser le droit d'accès à un navire uniquement parce qu'il enfreint sa souveraineté étatique. Toutefois, grâce à cette clause, un pétrolier présentant une coque non conforme aux normes environnementales canadiennes peut se voir refuser l'accès à l'archipel arctique malgré le droit du « passage innocent ».

En 1993, la Garde côtière marque un autre effort multilatéral en élaborant, avec d'autres pays arctiques, ce qui est maintenant connu sous l'appellation du « Code polaire ». Ce document énonce les différentes normes internationales en matière de trafics maritimes dans la région polaire que s'engagent à respecter les membres signataires. Dans la même lignée, l'acte le plus significatif du Canada a été, sans aucun doute, son rôle de leader dans la création du Conseil de l'Arctique en 1996. Bien qu'il ne soit pas la seule instance en matière d'affaires polaires (conseil des affaires nordiques de 1972, conseil des Pays Baltes de 1992 et Conseil euro-arctique de la mer de Barents en 1993), le Conseil de l'Arctique est la seule organisation capable de réunir les dirigeants des huit pays côtiers et des organisations autochtones autour d'une même table afin de discuter d'environnement et d'enjeux socio-économiques. À la même époque, le Canada a également signé la Stratégie de protection de l'environnement arctique (SPEA) sous l'initiative de la Finlande qui est, selon Rob Hubert, « le prolongement circumpolaire des différentes politiques canadiennes en matière de protection de l'environnement arctique.¹⁵ » Ainsi, le Canada tente par l'intermédiaire de sa diplomatie, de s'imposer à la communauté internationale comme un véritable pays nordique.

Malgré que la souveraineté terrestre canadienne en arctique ne soit que très peu contestée internationalement, ses frontières maritimes le sont. Des conceptions et des interprétations différentes du droit international provoquent conflits par rapport au statut des eaux de l'Archipel arctique. Le Canada conçoit l'ensemble des îles comme un bloc et a défini ses frontières en fonction des points les plus extrêmes du plateau continental. Pour les pays contestataires, les eaux de l'Archipel arctique devraient être internationalisées et contestent carrément la vision monolithique de l'Archipel

défendue par le Canada. L'énonciation, en 2000, d'un Volet entièrement dédié à l'Arctique dans la politique étrangère renforce la volonté d'affirmation de la souveraineté canadienne dans la région et démontre la prise de conscience des enjeux majeurs qu'elle représente. Il est cependant déplorable que le manque de volonté politique, de ressources et surtout de continuité au fil des gouvernements empêche le Canada d'être, aujourd'hui, un acteur incontesté en matière d'affaires nordiques. Le réchauffement de la planète et la fonte des glaces entraîneront une reconfiguration des priorités et des enjeux d'ici quelques décennies puisque ces phénomènes environnementaux permettront probablement la navigation à l'année dans le Passage du Nord-Ouest. L'ère chrétien a ajouté un volet nordique à la politique étrangère canadienne, reste à voir si le nouveau gouvernement Martin pourra la mettre en application.

ENDNOTES

Dosman 145.

² Franckx 166

³ Nations Unies <<http://www.un.org/french/law/los/unclos/closindx.htm>>.

⁴ Mottola 306-309.

⁵ Clark 3

⁶ Le jugement du détroit de Corfou stipule qu'il est admis et conforme aux règles qu'un États puisse circuler librement dans les détroits reliant deux zones de hautes mers à des fins de navigation internationale sans avoir l'autorisation du pays côtiers. La Cour ne spécifie cependant par le volume nécessaire pour qu'un trafic soit considéré comme international COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE. *Affaires du détroit de Corfu*, New York, ONU, 1949, disponible au <http://212.153.43.18/cijwww/cij/ccases/ccc/ccc_cjudgment/cCC_cjudgment_19490409.pdf>.

⁷ Byers et Slack 32

⁸ Honderich 52

⁹ Voir la section 'Définitions' pour avoir une meilleure compréhension de ce concept et de ses conséquences

¹⁰ Couture 12.

¹¹ Ministère des Affaires Indiennes et du Nord <http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/nap/circ/cirli_f.pdf>.

¹² Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International <http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/ndfp_rpt-fr.asp#11>.

¹³ Division des Affaires Maritimes et du Droit de la Mer <http://www.un.org/french/law/los/reference/liste_chronologique.htm>.

¹⁴ Mottola 306-309.

¹⁵ Couture 73

BIBLIOGRAPHIE

Byers, R.B et Michael Slack. *Strategy and the Arctic*. Toronto: Canadian Institute of Strategic Studies, 1986.

Cooper, F., Andrew et Geoffrey Hayes. *Worthwhile initiatives? Canadian mission-oriented diplomacy?* Toronto: Irwin, 2000.

Couture, Christian. *Les nouveaux habits de la sécurité : le cas de l'Arctique dans la politique étrangère du Canada (1987-1996)*. Québec: Université

Laval, Thèse de Maîtrise, 2000.

Dosman, Edgar. *Sovereignty and security in the Arctic*. London: Routledge, 1989.

Dosman, J. E. et al. *The Arctic in question*. Toronto: Oxford University Press, 1976.

Franckx, Erik. *Maritime claims in the Arctic: Canadian and Russian perspectives*. Boston: M. Nijhoff, 1993.

Griffiths, Franklyn. *Politics of the Northwest Passage*. Montréal: McGill-Queen's University Press, 1987.

Honderich, John. *Arctic Imperative: Is Canada Losing the North?* Toronto: University of Toronto Press, 258.

Mottola, Kari. *The Arctic Challenge: Nordic and Canadian Approaches to Security and Cooperation in an Emerging International Region*. Boulder: Westview Press, 335.

Painchaud, Paul. *De Mackenzie King à Pierre Trudeau: Quarante ans de diplomatie canadienne 1945-1985*. Québec: Presses de l'Université Laval, 748.