

**COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES**

« ÉTUDE SUR LA SOUVERAINETÉ DU CANADA DANS L'ARCTIQUE CANADIEN »

Témoignage de Suzanne Lalonde

Professeure titulaire de la Faculté de droit de l'Université de Montréal

Le 17 octobre 2018

De 15 h 30 à 16 h 40

- Bonjour!
- À titre de spécialiste du droit de la mer, mes remarques porteront uniquement sur les enjeux déterminés par l'ordre permanent du Comité qui soulèvent des questions d'ordre juridique et qui touchent le domaine maritime → le PNO. Si le temps le permet, j'aborderai la question du plateau continental étendu.

1. PASSAGE DU NORD-OUEST

- En ce qui concerne mon domaine de spécialisation → le droit de la mer → il s'agit de la question la plus délicate en ce qui concerne la souveraineté du Canada dans l'Arctique.
- J'ai préparé des notes explicatives concernant le débat entourant le statut juridique du passage du Nord-Ouest, ainsi que ses répercussions pour le Canada → je serais ravie d'en faire état aux membres du Comité s'ils le jugent approprié.
- Comme on le sait bien, le gouvernement canadien prétend que toutes les eaux de l'archipel arctique sont des eaux intérieures historiques canadiennes.
- En vertu du droit international, un État exerce des pouvoirs exclusifs et absolus dans ses eaux intérieures, y compris le droit de contrôler l'accès à ces eaux.

Article 2 de la Convention sur le droit de la mer *Régime juridique de la mer territoriale...*

1. La souveraineté d'un État côtier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures.

- La navigation dans le passage du Nord-Ouest relève donc des lois et règlements canadiens. Toute infraction peut être sanctionnée par les organismes et mécanismes d'application de la loi canadiens.
- Depuis longtemps, Washington → adopte malheureusement la position → que les routes du passage du Nord-Ouest font partie d'un détroit international visé par le droit de passage en transit.

Dans sa directive présidentielle sur la sécurité nationale et la directive présidentielle sur la sécurité intérieure de janvier 2009, le président George W. Bush a souligné que la libre circulation sur les mers était une priorité nationale pour les États-Unis. « Le passage du Nord-Ouest est un détroit utilisé aux fins de la navigation internationale, et la route maritime du Nord comprend des détroits servant à des fins de navigation internationale; le régime de passage en transit s'applique au passage dans ces détroits. »

Voir aussi la stratégie nationale du président Obama pour la région de l'Arctique publiée en mai 2013 : « L'adhésion à la Convention [Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982] protégerait les droits, les libertés et les usages de la mer et de l'espace aérien des États-Unis à l'échelle de la région de l'Arctique, et appuierait nos arguments concernant la liberté de navigation et de survol dans le passage du Nord-Ouest et la route maritime du Nord. »

- Comme le définit la partie III de la Convention sur le droit de la mer → le passage en transit est synonyme de liberté de navigation pour les navires et les aéronefs civils ET militaires de TOUTES les nations.

Article 38 de la Convention sur le droit de la mer *Droit de passage en transit*

1. Dans les détroits visés à l'article 37, tous les navires et aéronefs internationaux jouissent du droit de passage en transit sans entrave.

2. 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...

- Il est important de souligner que cet aspect du régime juridique qui régit les détroits internationaux est souvent négligé.
- Le régime garantit un droit de navigation pour les navires et sous-marins sur et sous les eaux, MAIS AUSSI pour les aéronefs qui parcourent le corridor aérien international qui existe au-dessus des détroits internationaux.
- Les navires, les sous-marins ET les aéronefs → civils ET militaires → jouissent d'un droit de navigation sans entrave dans les détroits internationaux.
- Tandis que ce désaccord entre le Canada et les États-Unis est de longue date → au moins 40 ans → il est bien géré. En effet, Washington n'a jamais tenté de nuire à la position juridique du Canada, en envoyant, par exemple, un navire de guerre, de manière impromptue, dans le passage du Nord-Ouest.
- Cependant, la glace qui a toujours été une alliée, isolant le Grand Nord canadien, et permettant à la question d'être traitée comme un irritant mineur et occasionnel dans la relation spéciale entre le Canada et les États-Unis → fond.
- Ce nouvel accès a transformé l'Arctique, en faisant une région stratégique, au centre des affaires mondiales.

- Soudainement, le statut du passage du Nord-Ouest n'est plus un débat ésotérique et excentrique entre les universitaires canadiens et américains → il ne s'agit plus d'un enjeu bilatéral.
- En septembre 2013, le bureau des affaires étrangères fédéral de l'Allemagne a publié des lignes directrices concernant la politique du pays visant l'Arctique¹, annonçant que le gouvernement fédéral de l'Allemagne **mène une campagne pour appuyer la liberté de navigation** dans l'océan Arctique (passage du Nord-Est, **du Nord-Ouest** et transpolaire).
- On ne sait pas de manière sûre ce qu'on entend par « mener une campagne » (*dans le contexte de la politique allemande*).
- Nombreux sont ceux qui ont été soulagés de découvrir que l'opinion de l'Allemagne n'avait **PAS** influé sur la politique de l'Union européenne concernant la région arctique de 2016.

Toutefois, la version la plus récente de la politique de l'Union européenne « Politique de l'Union intégrée pour l'Arctique », publiée le 27 avril 2016 par la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la Commission européenne n'intervient pas dans la controverse associée au passage du Nord-Ouest.

Elle souligne plutôt la nécessité de réaliser des activités maritimes sûres et sécuritaires. « À la lumière de la hausse de la navigation maritime dans l'Arctique, y compris la présence de navires affichant le pavillon des États membres de l'UE, l'Union européenne devrait aider à améliorer la sécurité de la navigation dans l'Arctique grâce à des technologies novatrices et au développement d'outils servant à la surveillance de développements spatiaux et temporels relatifs aux activités maritimes accrues dans l'Arctique. »

La politique de l'UE ne renvoie qu'au passage du Nord-Est (plus fréquemment désigné par le nom « route maritime du Nord »). Même là, elle ne le fait qu'en renvoyant à l'objectif énoncé, qui est de créer un réseau pour l'Arctique et l'Atlantique, afin de composer avec toute menace à la sécurité maritime qui pourrait découler d'une activité accrue dans le passage. On souligne qu'il faut veiller à la mise en œuvre efficace du Code polaire, et à l'amélioration des fonctions de recherche et de sauvetage, qui sont tous des enjeux critiques pour le Canada.

- En janvier 2018, la Chine a publié un livre blanc² officiel qui décrit une politique parfaitement ambiguë pour l'Arctique, à tout le moins en ce qui concerne le PNO.
- Les passages les plus nébuleux et les plus intrigants se trouvent au paragraphe 1 de l'article 3, à la partie IV, qui porte sur la participation de la Chine au **développement** des routes de navigation dans l'Arctique.

Partie IV « Politiques et positions de la Chine quant à la participation aux affaires dans l'Arctique », article 3 « Utiliser les ressources de l'Arctique d'une manière légale et rationnelle »,

¹ Accessible à < https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/International/Leitlinien-Arktispolitik.pdf?__blob=publicationFile>, p. 1.

² Accessible à < http://english.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm>.

paragraphe 1 « Participation de la Chine au développement des routes de navigation dans l'Arctique ».

- Le paragraphe clé commence par fournir une définition de ce qu'entend la Chine par « routes de navigation dans l'Arctique » → elles comprennent le passage du Nord-Ouest (ainsi que le passage du Nord-Est et le passage central).

- Dans le livre blanc chinois, on peut lire ce qui suit :

En raison du réchauffement planétaire, les routes de navigation dans l'Arctique → qui comprennent le PNO → sont susceptibles de devenir des routes de transport importantes (*pour le commerce international*). La Chine respecte les pouvoirs législatifs, judiciaires et d'application de la loi des États de l'Arctique, dans les eaux qui relèvent de leur secteur de compétence.

- Cela semble bien → une reconnaissance, semble-t-il, de la souveraineté du Canada dans le PNO.

- Cependant, le reste du paragraphe soulève d'importantes préoccupations :

Selon la Chine, la gestion des routes de navigation dans l'Arctique doit se dérouler conformément aux traités (*y compris la CNUDM et le droit international général*) et la **liberté de navigation** dont jouissent tous les pays (*conformément à la loi*) et leurs droits relatifs à l'utilisation des routes de navigation dans l'Arctique doivent être garantis. Selon la Chine, **les différends touchant les routes de navigation dans l'Arctique** devraient être résolus, de manière appropriée, en fonction du droit international.

- Les deux dernières phrases sont totalement opposées au soutien exprimé dans la phrase qui les précédait.
- Le renvoi à la « liberté de navigation » dans les « routes de navigation dans l'Arctique » → qui, selon la définition, comprennent le PNO → est, de toute évidence, totalement contraire à la position canadienne officielle.
- Le livre blanc de la Chine confère une certaine légitimité à l'idée qu'il existe un « différend » en ce qui concerne le statut des routes de navigation dans l'Arctique, qui comprennent, encore une fois, le PNO.
- Dans tous les cas, tout espoir que le gouvernement chinois reconnaisse, de manière explicite, la position canadienne (comme moyen de renforcer ses propres revendications dans le détroit Qiongzhou) a été anéanti lorsqu'il a choisi d'invoquer les règles concernant la recherche scientifique marine pour appuyer le passage de son brise-glace de recherche Xuelong (un navire d'État) dans le PNO à l'été 2017.

Article 245 *Recherche scientifique marine dans la mer territoriale*

Les États côtiers, dans l'exercice de leur souveraineté, ont le droit exclusif de réglementer, d'autoriser et de mener des recherches scientifiques marines dans leur mer territoriale. La recherche

scientifique marine dans la mer territoriale n'est menée qu'avec le consentement exprès de l'État côtier et dans les conditions fixées par lui.

Article 246 Recherche scientifique marine dans la zone économique exclusive et sur le plateau continental

1. Les États côtiers, dans l'exercice de leur juridiction, ont le droit de réglementer, d'autoriser et de mener des recherches scientifiques marines dans leur zone économique exclusive et sur leur plateau continental conformément aux dispositions pertinentes de la Convention.

- C'est pourquoi, maintenant → plus que jamais → le Canada doit être présent dans le passage du Nord-Ouest et exercer une véritable autorité.
- Au cours des 50 dernières années, cette présence a principalement pris la forme de navires de la Garde côtière canadienne, escortant et aidant des navires dans le passage, et comblant les besoins des différentes communautés arctiques.
- L'ajout des navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique de la Marine → représentera un atout immense pour montrer la résolution et la détermination du Canada en ce qui concerne la protection de ses frontières maritimes, et l'application des règles et règlements canadiens dans son territoire maritime souverain.
- Cependant, pour être efficaces, les Forces armées canadiennes devraient être outillées des meilleures technologies de surveillance et de détection, non seulement pour surveiller les routes de surface, mais aussi les routes sous l'eau.
- Plus précisément, à titre de souverain territorial, et pour protéger sa position juridique concernant le PNO, le gouvernement canadien n'aurait d'autre choix que de réagir si un navire ou un sous-marin pénétrait dans l'archipel de manière impromptue et sans invitation.
- Le temps réservé aux négociations diplomatiques entre le Canada et l'État du pavillon serait extrêmement limité.
- La délivrance d'une lettre de protestation officielle à l'État du pavillon serait probablement perçue comme une réponse plutôt faible, et n'offrirait, sans aucun doute, aucune protection contre les préjudices potentiels qui pourraient être causés par le navire en question.
- Selon moi, et en l'absence d'une solution politique, le Canada devrait être prêt à intercepter des navires et avoir la volonté de le faire.
- Par conséquent, les Forces armées canadiennes devraient être habilitées à interdire le passage de navires étrangers qui naviguent dans le passage du Nord-Ouest sans l'autorisation du Canada.
- En raison des distances à parcourir et des conditions difficiles, cet aspect de la mission des Forces armées pose un défi important.
- Il pourrait sembler approprié d'établir une unité spécialisée et au moins un avion militaire dans l'Arctique, au moins pendant la saison de navigation estivale.

- Cependant, le fait de revendiquer le PNO comme des eaux intérieures souveraines n'est pas uniquement assorti de pouvoirs et de privilèges, du contrôle et de l'autorité → il impose aussi des responsabilités et obligations au Canada.
- Le Canada doit agir à titre de souverain responsable dans ses eaux.
- Le Plan de protection des océans et les sommes importantes affectées à l'Arctique sont des données probantes solides et critiques qui montrent l'engagement du Canada à gouverner, de manière efficace, son territoire maritime dans l'Arctique → je dirais même qu'il s'agit de données probantes qui se faisaient attendre depuis longtemps.
- Si les intérêts nationaux du Canada résident dans la promotion d'une navigation sécuritaire et responsable dans ses eaux fragiles de l'Arctique, il doit faire les investissements nécessaires pour offrir des aides à la navigation adéquates et, surtout, des cartes nautiques modernes et exactes.
- Il doit désigner des refuges pour les navires en détresse, et fournir au moins un niveau minimum de recherche et de sauvetage.
- En raison de l'immensité des eaux du Canada dans l'Arctique et des défis ambitieux qu'il propose, j'appuie fortement l'initiative de Transports Canada → avec la Garde côtière et l'aide des communautés autochtones locales → en ce qui concerne la désignation et l'établissement de corridors marins dans l'Arctique.
- Je ne peux qu'espérer qu'après plus de cinq années d'analyses et de consultations → un corridor « pilote » sera bientôt mis en place.
- J'appuie aussi fortement la création des aires marines protégées dans les eaux de l'Arctique canadien, surtout où les plans de gestion pour ces aires sont établis en collaboration avec les communautés autochtones locales.
- Elles sont une représentation de la vision et des priorités du Canada en ce qui concerne son territoire maritime souverain.
- De telles initiatives de collaboration appuient aussi le fait que les eaux dans l'Arctique canadien revêtent une importance territoriale culturelle.
- Le Canada doit continuer à affirmer, de manière robuste, son contrôle, son autorité → et, évidemment, sa souveraineté → dans le passage du Nord-Ouest. Il doit aussi convaincre les autres États intéressés → par l'intermédiaire de mesures concrètes et d'investissements nécessaires → qu'on peut lui faire confiance à titre de gardien responsable du PNO.

2. LE PLATEAU CONTINENTAL

- Selon le droit international coutumier général et à titre de partie à la Convention sur le droit de la mer de 1982, le Canada jouit de droits souverains exclusifs en ce qui concerne les ressources naturelles de son plateau continental, y compris sur son plateau continental étendu.

Article 76 Définition du plateau continental

1. Le plateau continental d'un État côtier comprend les fonds marins et leur sous-sol au-delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet État jusqu'au rebord externe de la marge continentale...

Article 77 Droits de l'État côtier sur le plateau continental

1. L'État côtier exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de son exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles.

2. Les droits visés au paragraphe 1 sont exclusifs en ce sens que si l'État côtier n'explore pas le plateau continental ou n'en exploite pas les ressources naturelles, nul ne peut entreprendre de telles activités sans son consentement exprès.

3. Les droits de l'État côtier sur le plateau continental sont indépendants de l'occupation effective ou fictive, aussi bien que de toute proclamation expresse.

- Cependant, puisque il est signataire de la Convention sur le droit de la mer, le Canada doit présenter un dossier renfermant des données probantes scientifiques et de l'information sur les limites de son plateau continental au-delà de 200 milles marins à la Commission de l'ONU des limites du plateau continental → ART. 76(8).
- Selon le processus établi par l'ARTICLE 76, lorsque la Commission a examiné attentivement la demande d'un État et les données probantes scientifiques à l'appui, elle formule des recommandations à l'État côtier au sujet de l'établissement des limites extérieures de son plateau continental.

Article 76 Définition du plateau continental

8. L'État côtier communique des informations sur les limites de son plateau, lorsque celui-ci s'étend au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, à la Commission des limites du plateau continental constituée en vertu de l'annexe II sur la base d'une représentation géographique équitable. La commission adresse aux États côtiers des recommandations sur les questions concernant la fixation des limites extérieures de leur plateau continental. Les limites fixées par un État côtier sur la base de ces recommandations sont définitives et de caractère obligatoire.

- Jusqu'à maintenant, les cinq États côtiers de l'Arctique respectent les règles du jeu.
 - (i) La RUSSIE a été la première à faire une demande officielle à la Commission de l'ONU en 2001. Cependant, en 2002, la Commission a répondu que des études additionnelles étaient nécessaires avant de formuler des recommandations. En août 2015, après des

années d'études exhaustives, la Russie a présenté une demande révisée concernant l'océan Arctique. Elle attend les recommandations de la Commission.

- (ii) La NORVÈGE a présenté sa demande à la CLCS concernant des régions dans l'océan Arctique le 27 novembre 2006. Elle a reçu des recommandations de la Commission le 27 mars 2009. Depuis, la Norvège a établi les limites de son plateau continental étendu dans l'océan Arctique en fonction des recommandations de la Commission.
- (iii) Le DANEMARK/GROENLAND a présenté une demande concernant le plateau continental du Nord-Est du Groenland le 26 novembre 2013. Il attend les recommandations de la Commission.
- (iv) Le CANADA a présenté une demande à la CLCS concernant l'océan Atlantique le 6 décembre 2013. Cependant, il a mentionné qu'il s'agissait d'une demande partielle seulement, et a confirmé qu'il avait l'intention de soumettre des renseignements sur les limites du plateau continental canadien au-delà de 200 milles marins dans l'océan Arctique à une date ultérieure.

Voir http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm.

- (v) Les ÉTATS-UNIS, même s'ils ne sont pas signataires de la Convention sur le droit de la mer de 1982 et ne sont donc pas obligés et n'ont pas le droit de participer au processus de la Commission, ont tout de même recueilli des renseignements scientifiques sur les limites extérieures de leur plateau continental au nord de la côte de l'Alaska, au moyen de la formule scientifique établie à l'article 76 → paragraphes 4 et 5.

- Cependant, il faut souligner que le dernier paragraphe de l'article 76 → paragraphe 10 → déclare sans équivoque que le processus de la Commission ne porte pas atteinte et ne peut pas porter atteinte à la question de la délimitation du plateau continental entre des États dont les côtes sont adjacentes ou se font face.

Article 76 Définition du plateau continental

10. Le présent article ne préjuge pas de la question de la délimitation du plateau continental entre des États dont les côtes sont adjacentes ou se font face.

- Ainsi, le processus visé à l'article 76 n'aura aucune incidence, et ne permettra pas de déterminer la limite **latérale** du plateau continental dans la mer de Beaufort, entre le Canada et les États-Unis, ou dans la mer de Lincoln, entre le Canada et le Danemark/Groenland.
 - La mer de Lincoln est une région de l'océan Arctique, située au nord de l'île d'Ellesmere et du Groenland.

Articles 74 (et 83) Délimitation de la zone économique exclusive (plateau continental) entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face

1. La délimitation de la zone économique exclusive entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face est effectuée par voie d'accord conformément au droit international tel qu'il est visé à l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice, afin d'aboutir à une solution équitable.

- Le processus visé à l'article 76 ne permettra pas non plus de résoudre la question des limites extérieures se chevauchant des États de l'Arctique dans le centre de l'océan Arctique → par exemple, le long de la dorsale Lomonosov.

Règlement 46 *Demandes relatives à des différends entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face ou relatives à d'autres différends maritimes ou terrestres non résolus*

1. En cas de différends résultant de la délimitation du plateau continental entre des États dont les côtes sont adjacentes ou se font face ou en cas d'autres différends maritimes ou terrestres non résolus, des demandes peuvent être soumises; elles sont alors examinées conformément à l'annexe I du présent Règlement.

2. Les actes de la Commission sont accomplis sans préjudice des questions relatives à la fixation des limites entre États³.

Annexe I du Règlement intérieur de la CLCS

5. (a) Dans le cas où il existe un différend terrestre ou maritime, la Commission *n'examine pas* la demande présentée par un État partie à ce différend et *ne se prononce pas* sur cette demande. Toutefois, avec l'accord préalable de tous les États parties à ce différend, la Commission peut examiner une ou plusieurs demandes concernant des régions visées par le différend.

(b) Les demandes présentées à la Commission et les recommandations que celle-ci approuve sont sans préjudice de la position des États parties à un différend maritime ou terrestre.

6. La Commission peut demander à l'État qui présente une demande de collaborer avec elle afin de ne pas porter atteinte aux droits relatifs à la fixation des limites entre les États dont les côtes sont adjacentes ou se font face.

- En vérité, la Commission est précluse, par son propre règlement intérieur, de prendre en considération une demande qui comprend une zone faisant l'objet d'un différend → sauf si elle a le consentement préalable de toutes les parties au différend.
- Convaincus que les recommandations de la Commission ne peuvent pas, en aucun cas, délimiter leurs limites du plateau continental partagé dans l'Arctique, le Canada, le Danemark et la Russie ont donné leur consentement explicite, permettant à la Commission de faire une évaluation des demandes et dossiers scientifiques de leurs voisins.
- Il s'agit, sans aucun doute, de l'utilisation la plus pratique et efficace du rôle de la Commission et du processus visé à l'article 76.

³ CLCS, « Règlement intérieur de la Commission des limites du plateau continental, 17 avril 2008 », CLCS/40/rév. 1, accessible à <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/24/PDF/N0830924.pdf?OpenElement>.

- En permettant à la Commission de faire son travail et de formuler ses recommandations en fonction des données probantes scientifiques fournies → on ajoute tout simplement une autre couche de renseignements essentiels dans le cadre du processus de négociation qui doit inévitablement avoir lieu entre les États concurrents.
- En effet, la détermination éventuelle du plateau continental étendu du Canada dans l'Arctique exigera obligatoirement des négociations entre toutes les parties concernées, y compris, bien évidemment, la Russie.
- C'est pourquoi, selon moi, il est essentiel que la communication soit maintenue entre le Canada et ses voisins côtiers dans l'Arctique.
- Le Conseil de l'Arctique a offert un forum utile pour favoriser la tenue d'un tel dialogue. Ces efforts doivent être maintenus.
 - Il n'existe, cependant, aucun doute que le fait d'attendre les recommandations de la Commission concernant les demandes de la Russie et, tout particulièrement, du Danemark et, éventuellement, du Canada, retarde grandement le début de négociations importantes.
 - Il existe des précédents où les États côtiers ayant des revendications se chevauchant en ce qui concerne les limites extérieures de leur plateau continental étendu ont conclu des accords *provisoires* prévoyant le partage de la zone se chevauchant, réservant cependant toute détermination *définitive* jusqu'au moment où les recommandations de la Commission concernant toutes les demandes pertinentes ont été reçues.
 - Cependant, en raison de la période durant laquelle de tels accords provisoires pourraient être en vigueur, à la lumière du nombre élevé de demandes à analyser et du rythme lent de la Commission pour réaliser ses travaux → ils pourraient devenir *de fait* des résolutions endurcies qui seront difficiles à réexaminer et à renégocier.
 - Cependant, les options concernant un accord négocié entre le Canada, la Russie et le Danemark, avant la présentation des recommandations de la Commission aux États individuels, pourraient être prises en considération.
- MERCI.