

SENATE



SÉNAT

CANADA

**LA GARDE CÔTIÈRE DANS L'ARCTIQUE CANADIEN :
RAPPORT PROVISOIRE**

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES PÊCHES ET DES OCÉANS**

QUATRIÈME RAPPORT

Président

L'honorable sénateur William Rompkey, C.P.

Vice-présidente

L'honorable sénateur Ethel Cochrane

Juin 2008

This report is also available in English

.....

Disponible sur l'intranet Parlementaire
www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — Rapports)
39^e Parlement — 2^e Session

TABLE DES MATIÈRES

	Page
ACRONYMES	i
AVANT-PROPOS	ii
OPÉRATIONS ACTUELLES.....	1
TOILE DE FOND : l'ARCTIQUE CIRCUMPOLAIRE ÉVOLUE RAPIDEMENT.....	5
A. Les nouvelles réalités.....	5
1. Les changements climatiques et le recul des glaces	5
2. Autres facteurs	8
B. Questions de souveraineté.....	11
1. Les terres.....	12
2. Le plateau continental.....	13
3. Bordure externe du plateau	14
4. Les eaux : naviguer dans le passage du Nord-Ouest.....	18
a. Négociation d'un modèle canado-américain en février 2008	21
b. Autres considérations.....	23
LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE : DÉFIS FUTURS.....	25
A. Principaux dossiers	25
1. Renouvellement de la flotte vieillissante de brise-glaces du Canada	26
2. NORDREG	31
3. Intervention environnementale	35
4. Recherche et sauvetage.....	37
5. Soutien politique et financement	38
B. Observations finales et recommandations	40
ANNEXE 1 – Projet de vente de RADARSAT-2.....	45
ANNEXE 2 – Recommandations suite à la négociation d'un modèle canado-américain en février 2008.....	47
ANNEXE 3 – Liste des témoins.....	51

ACRONYMES

API– Année polaire internationale

BFC – Base des Forces canadiennes

CCI – Conseil circumpolaire inuit

CLCS – Commission des limites du plateau continental

ENMA – Évaluation de la navigation maritime dans l’Arctique

É-U – États-Unis

GCC – Garde côtière canadienne

GRC – Gendarmerie royale du Canada

ITK – Inuit Tapiriit Kanatami

LPPEA – *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*

MAECI – Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

MDA – MacDonald, Dettwiler & Associates Ltd.

NTI – Nunavut Tunngavik Incorporated

OMI – Organisation maritime internationale

SAR – Recherche et sauvetage

SCTM – Services de communication et de trafic maritimes

SFC – Station des Forces canadiennes

UE – Union européenne

UNCLOS – Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

ZEE – Zone économique exclusive

AVANT-PROPOS

L'Arctique a fait l'objet d'une grande attention de la part des médias au cours des derniers mois. La recherche dans le cadre de l'Année polaire internationale, l'établissement de la carte sous-marine du plateau continental, le drapeau russe planté au pôle Nord et l'annonce par le gouvernement fédéral de plans visant à accroître la présence militaire du Canada dans le Nord, voilà quelques exemples de nouvelles qui ont capté l'attention des Canadiens.

L'an dernier, le premier ministre a déclaré : « Quand il s'agit de défendre notre souveraineté dans l'Arctique, le Canada a un choix : soit l'exercer, soit la perdre. Et soyons clairs, notre gouvernement entend l'exercer. » Le renforcement et l'exercice de la souveraineté du Canada dans le Nord, un thème important du discours du Trône du 16 octobre 2007, est une des quatre priorités de la Stratégie pour le Nord dirigée par Affaires indiennes et du Nord Canada. Des projets à l'appui de la stratégie ont été annoncés dans le budget du 26 février 2008.

Conscient de ces événements et de son ordre de renvoi, le Comité a ouvert ses audiences à Ottawa en février 2008, afin de mieux comprendre les enjeux. Notre intérêt s'est rapidement tourné vers la Garde côtière canadienne, le principal véhicule du Canada pour exercer à la face du monde sa souveraineté dans l'Arctique. Nous nous sommes demandés si la Garde côtière était suffisamment préparée et équipée pour relever les défis de demain.

Nous sommes d'avis que le temps est venu de vous faire part de ce que nous avons entendu jusqu'à maintenant. La question est complexe, mais un fait est clair : il faut réfléchir davantage au rôle et à la capacité futurs de la Garde côtière, l'organisme qui aide à protéger les valeurs et les intérêts environnementaux et économiques des Canadiens, surtout ceux qui vivent dans le Nord. Le présent rapport intérimaire – un compte rendu des travaux en cours – est fondé sur les témoignages recueillis à Ottawa entre le 5 février 2008 et le 15 mai 2008.

De toute évidence, nous n'avons pas fini de recueillir et d'examiner l'opinion des gens du Nord. Un aspect essentiel de l'identité canadienne, l'Arctique est d'abord et avant tout la terre des Inuits qui utilisent la région et ses ressources depuis des millénaires. Ce rapport provisoire a été rédigé avant que le Comité n'entreprenne un voyage d'étude et des audiences publiques au Nunavut la première semaine de juin. Nous ferons part plus en détail de nos conclusions dans un rapport final.

Le Comité considère que ses efforts en auront valu la peine s'ils permettent aux Canadiens d'être plus sensibilisés au rôle important de la Garde côtière dans l'Arctique. Nous saluons l'intérêt manifesté par ceux et celles qui ont si généreusement accepté de participer à notre étude.



William Rompkey, C.P.

Le président

LA GARDE CÔTIÈRE DANS L'ARCTIQUE CANADIEN : RAPPORT PROVISOIRE

OPÉRATIONS ACTUELLES

La Garde côtière canadienne (GCC) est un organisme national de service spécial du ministère des Pêches et des Océans (MPO), qui fournit des services aux Canadiens, des services de sécurité maritime et de protection environnementale, ainsi qu'un soutien en mer essentiel aux autres ministères et organismes fédéraux, y compris le MPO lui-même. Dans l'Arctique, la Garde côtière effectue un travail considérable et essentiel. Ses brise-glaces et ses hélicoptères rouge et blanc sont souvent qualifiés de symboles les plus visibles de la souveraineté et de la présence du Canada.

Chaque année, de la fin du mois de juin jusqu'au début du mois de novembre, deux brise-glaces lourds, quatre brise-glaces moyens et un brise-glace léger sont déployés dans l'Arctique pour effectuer une vaste gamme de tâches importantes à l'appui du développement économique et commercial (carte 1) — escorter les navires dans les eaux recouvertes de glace, garder les chenaux de navigation ouverts, briser la glace aux fins de la navigation commerciale, briser et enlever la glace dans les ports et entretenir les aides à la navigation. Les navires de la Garde côtière approvisionnent également les localités du Nord et les sites d'Environnement Canada et de la Défense nationale. Ils fournissent de plus un soutien annuel au US Military Sealift Command à Thulé, au Groenland. Les brise-glaces sont déployés dans un climat rude et certaines des conditions de glace les plus difficiles au monde. Ils sont souvent les premiers navires dans l'Arctique à chacune des saisons de navigation et les derniers à quitter cette région¹.

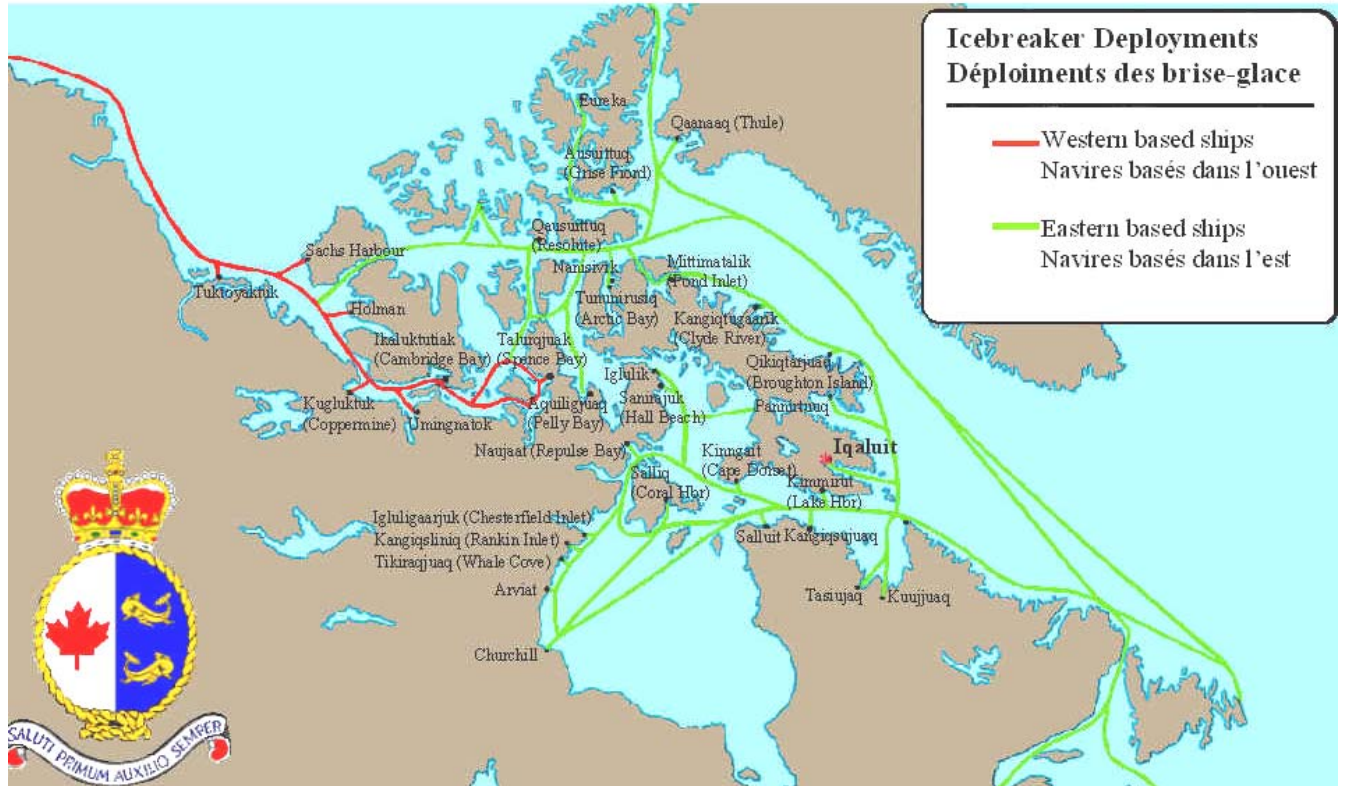
La Garde côtière assure aussi un soutien considérable aux activités scientifiques. À cet égard, le MPO dépend beaucoup de sa flotte. Suivent des exemples de travaux scientifiques importants menés par le MPO avec le soutien de la Garde côtière :

- évaluation des populations de mammifères marins, des espèces de poisson, de même que de l'état de la pêche émergente au Nunavut;

¹ George Da Pont, commissaire, Garde côtière canadienne, *Témoignages*, 5 février 2008. « Nous avons également trois navires sur le fleuve Mackenzie et sur le delta de la mer de Beaufort ». Un examen national des niveaux de service à la clientèle, y compris tous les services de la Garde côtière dans la région, est en cours.

- évaluation de l'écosystème aquatique, y compris l'examen des répercussions des activités de développement;
- levés hydrographiques pour la création de services et de produits de navigation pour appuyer la croissance anticipée du transport océanique dans l'Arctique;
- levés bathymétriques (mesures de la profondeur de l'eau) à l'appui de la soumission canadienne à la Commission des limites du plateau continental des Nations Unies².

Carte 1 – Opérations de la GCC dans l'Arctique



Source : MPO, Garde côtière canadienne, Programme des brise-glaces (http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Glace_Periodes_de_service).

Les chercheurs du Canada et d'ailleurs utilisent les navires de la Garde côtière comme plates-formes pour diverses missions scientifiques relatives aux changements climatiques et à l'environnement dans le Nord. Les travaux scientifiques menés en 2007-2008 seront particulièrement importants en prévision des efforts de recherche très variés qui seront menés dans le cadre de l'Année polaire internationale (API), le plus grand programme international de

² Ibid.

recherche scientifique sur l'Arctique jamais entrepris³. Ainsi, les Trois océans du Canada, le plus important projet de l'API mené par le MPO, fait appel au *NGCC Sir Wilfrid Laurier* et au *NGCC Louis S. St-Laurent* pour ratisser 15 000 kilomètres carrés d'océan en deux ans. L'objectif est d'étudier comment les océans Pacifique, Arctique et Atlantique Nord sont reliés entre eux et d'ériger une « barrière scientifique » autour des Trois océans du Canada à l'appui de la souveraineté canadienne dans l'Arctique.

Le *NGCC Amundsen*, premier brise-glace canadien voué à la recherche scientifique dans l'Arctique (anciennement le *NGCC Franklin*), sert aussi de plate-forme de soutien aux activités du gouvernement du Canada telles que :

- l'étude sur la santé des Inuits, pour laquelle le brise-glace sert de centre médical flottant;
- l'étude sur le chenal de séparation circumpolaire, le plus grand projet canadien de l'Année polaire internationale en termes de ressources⁴;
- les activités permanentes d'ArcticNet — partenaire des réseaux canadiens de centres d'excellence qui réunit des scientifiques et des gestionnaires des domaines de la santé humaine, des sciences naturelles et des sciences sociales, et les fait travailler en partenariat avec des organismes inuit, des collectivités du Nord, des organismes fédéraux et provinciaux, et le secteur privé.

Les brise-glaces de la GCC assurent un soutien logistique et servent de plates-formes à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et aux Forces canadiennes. La capacité du Canada de mener des opérations dans les eaux englacées est maintenant presque entièrement concentrée dans la Garde côtière à la suite de décisions gouvernementales prises il y a plus de 50 ans⁵. L'expérience et l'expertise de la Garde côtière sont reconnues dans le monde entier, et la plupart de ses commandants ont plus de 20 ans d'expérience dans l'Arctique⁶.

La Garde côtière n'assure toutefois pas sa présence dans l'Arctique qu'au moyen de brise-glaces. Elle fournit d'autres services essentiels dans les voies maritimes du Nord

³ L'API, la première initiative de ce genre depuis 50 ans, est un programme international de recherche scientifique sur les régions de l'Arctique et de l'Antarctique auquel participeront un grand nombre de scientifiques et de chercheurs de plus d'une soixantaine de pays. Le site Web du gouvernement du Canada sur l'API est : www.ipy-api.gc.ca.

⁴ Le chenal de séparation est une zone libre de glaces qui se forme chaque année lorsque la banquise centrale se détache des glaces côtières, créant ainsi une « faille » dans la surface de glace. L'étude du chenal de séparation permettra de mieux comprendre les effets météorologiques sur les écosystèmes arctiques.

⁵ Il y a aussi quelques sociétés maritimes privées.

⁶ George Da Pont, *Témoignages*, 5 février 2008.

canadien, à des fins d'approvisionnement des collectivités, d'exportation de matières premières, de tourisme et d'activités d'ordre scientifique. Ces services sont :

- Services de communication et de trafic maritimes, y compris des services de radiocommunication, contribuant à la sécurité des personnes en mer et à la protection de l'environnement par une gestion efficace du trafic et un mouvement efficient des navires;
- Aides à la navigation, pour assurer une route sûre aux navires en réduisant les risques d'échouement et de collision. La Garde côtière met en place et maintient plus de 1 500 aides à la navigation visuelles et sonores sur le fleuve Mackenzie, du Grand lac des Esclaves à Tuktoyaktuk, un peu plus de 300 aides dans l'océan Arctique et quelque 30 autres dans la Baie d'Hudson et la Baie James. Elle fournit des renseignements sur la sécurité de la navigation par l'intermédiaire de la publication mensuelle des *Avis aux navigateurs*, des listes des feux et des bouées et d'une édition annuelle des *Avis aux navigateurs*;
- Recherche et sauvetage, impliquant en général des bateaux de plaisance ou des bateaux des collectivités locales; on compte en moyenne 11 interventions de recherche et sauvetage par année;
- Urgences environnementales, la Garde côtière étant le premier intervenant dans les cas de pollution et de déversement en mer au nord du 60^e parallèle;
- Gestion des voies navigables, ce qui comprend la prévision des niveaux d'eau du Mackenzie, de la Liard et de la Peel durant la saison de navigation estivale;
- Gestion et coordination du fret à Iqaluit, un important point de transbordement et de ravitaillement⁷.

Suit la liste des engagements de la Garde côtière pour 2008 :

- participation aux exercices courants dans l'Arctique, conjointement avec le ministère de la Défense nationale et d'autres ministères (dans la région d'Iqaluit). Au cours des trois derniers étés, la Garde côtière et les Forces canadiennes ont mené des exercices conjoints dans l'Arctique;
- réapprovisionnement d'Eureka et de Kugaaruk pour la Défense nationale, Environnement Canada et le gouvernement du Nunavut;
- installation de câbles sous-marins dans le passage du Nord-Ouest pour Recherche et développement pour la défense Canada;
- participation des brise-glaces de la GCC à un exercice d'urgence environnementale dans l'Arctique, à Ilulissat (Groenland) avec les États-Unis et le Danemark, le pays hôte du Forum des gardes côtières de l'Atlantique Nord de 2008;

⁷ *Ibid.*

- soutien continu (brise-glaces) au US Military Sealift Command au large du Groenland;
- importante activité continue de recherche et de cartographie portant sur le plateau continental canadien dans le cadre de l'API⁸.

TOILE DE FOND : L'ARCTIQUE CIRCUMPOLAIRE ÉVOLUE RAPIDEMENT

A. Les nouvelles réalités

Avec ses vastes ressources naturelles très peu exploitées, l'Arctique prend de l'importance sur les plans stratégique et économique. L'activité maritime devrait augmenter grandement, la fonte de la glace polaire se conjuguant au prix élevé de l'énergie. Le rôle de la Garde côtière canadienne dans l'Arctique, une région d'un potentiel énorme, sera de plus en plus critique dans les années à venir.

1. Les changements climatiques et le recul des glaces

Les changements climatiques transforment l'Arctique en profondeur. La couverture de glace s'amincit; elle couvre une superficie moindre de l'Arctique circumpolaire et recule plus rapidement qu'on ne le croyait possible auparavant.

En septembre 2007, la couverture de glace a atteint un minimum record, pire que le pire scénario prévu par les experts. Elle a reculé de 39 p. 100 par rapport à sa moyenne de 1979-2000, atteignant son plus bas niveau depuis les débuts de la surveillance par satellite en 1979 et son plus bas niveau pour l'ensemble du XX^e siècle selon les données de surveillance maritime et aérienne⁹. En 2005, l'étendue des glaces a atteint un minimum record. Fait important pour le Canada, à la fin de la saison de la fonte de 2007, le légendaire passage du Nord-Ouest s'est dégagé devenant entièrement navigable pour la première fois de l'histoire écrite. L'été, l'océan Arctique devrait désormais être essentiellement libre de glaces d'ici les deux prochaines décennies¹⁰, voire peut-être en 2013¹¹.

⁸ *Ibid.*

⁹ Fonds mondial pour la nature, *Arctic Climate Impact Science – An Update Since ACIA*, rapport commandé par le WWF International Arctic Programme, 2008,

http://assets.panda.org/downloads/final_climateimpact_22apr08.pdf.

¹⁰ US National Snow and Ice Data Center, « Arctic Sea Ice Shatters All Previous Record Lows », *NSIDC Arctic Sea Ice News*, 1^{er} octobre 2007, http://nsidc.org/news/press/2007_seaiceminimum/20071001_pressrelease.html.

Comparaissant devant le Comité, Duane Smith, président du Conseil circumpolaire inuit (CCI) Canada¹², a indiqué que 2008 pourrait être la première année dans les annales sans présence de glace dure pluriannuelle — glace qui survit à un été au moins. La glace pluriannuelle constitue un grave danger pour la navigation, alors que la glace d'un an, plus molle et plus mince, peut être brisée par les navires à coque renforcée.

La glace de mer blanche réfléchit la lumière du soleil et empêche les régions polaires de se réchauffer, mais en se retirant, la glace de mer découvre une eau de mer plus sombre et moins réfléchissante qui absorbe la chaleur, accélérant ainsi la fonte de la glace. Ce cycle est appelé le cycle de rétroaction glace-albédo. Selon Scott G. Borgerson du Council on Foreign Relations (des É-U), que le Comité a invité pour avoir l'avis d'une source américaine non gouvernementale sur la géopolitique liée à la fonte des glaces dans l'Arctique, le point critique au-delà duquel la glace de mer commencera à fondre à un rythme exponentiel a peut-être déjà été atteint¹³.

Louis Fortier, directeur scientifique d'ArcticNet, a expliqué plus en détail au Comité que l'atteinte du point critique entraînera un nouvel équilibre climatique dans l'hémisphère Nord et le reste de la planète, équilibre qui pourrait durer des milliers d'années¹⁴. Pour 2008, la prévision semblait sombre; dans la mesure où la science est capable de prévoir, la superficie de la couverture de glace sera encore plus petite qu'en 2007. Le Comité a visionné une série d'images animées illustrant la variabilité et l'évolution de la couverture de glace circumpolaire dans le temps. La terre perd son capital de glace de mer dans l'Arctique, de dire M. Fortier, et lorsque la glace pluriannuelle aura complètement disparue, les conditions seront semblables à celles de la voie maritime du Saint-Laurent en hiver. L'archipel canadien de l'Arctique sera alors navigable¹⁵.

Rob Huebert de l'Université de Calgary, une sommité sur l'Arctique, a débuté sa présentation devant le Comité en faisant circuler des photos satellites montrant l'ampleur du

¹¹ Des études poussées de modélisation, présentées lors de la réunion de 2007 de l'American Geophysical Union, prévoient que les eaux polaires du Nord seront libres de glaces en été dans cinq ou six ans.

¹² Duane Smith, président, Conseil circumpolaire inuit (Canada), *Témoignages*, 1^{er} avril 2008.

¹³ Scott G. Borgerson, chargé d'affaires internationales, Council on Foreign Relations (des É-U), *Témoignages*, 8 avril 2008.

¹⁴ Louis Fortier, directeur scientifique, ArcticNet, *Témoignages*, 13 mai 2008. M. Fortier, qui est professeur à l'Université Laval, est titulaire de la chaire de recherche du Canada sur la réaction de l'écosystème marin de l'Arctique au réchauffement climatique, et siège au Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada depuis 2005.

¹⁵ *Ibid.*

recul de la couverture de glace depuis janvier 1990¹⁶. « Toutefois, nous aurons un Arctique beaucoup plus achalandé et cela nous prendra au dépourvu », a-t-il mis en garde. Même si personne ne sait vraiment ce qui se passera dans les années à venir, Michael Byers, titulaire de la chaire de recherche du Canada en politique et en droit internationaux à l'Université de la Colombie-Britannique, est d'avis que le gouvernement ne peut attendre d'être certain avant de réagir à ce phénomène.

[II] existe également une forte possibilité, un risque, que la fonte des glaces se poursuive et peut-être même s'accélère. Selon moi, pour qu'une politique gouvernementale soit adéquate, elle doit se fonder sur une analyse des risques. S'il y a une probabilité de 20 p. 100 que le passage du Nord-Ouest soit accessible au transport maritime, le gouvernement doit rapidement faire le nécessaire pour contrer les risques afférents et parer à toute éventualité. Je crois que la probabilité est supérieure à 20 p. 100; je crois qu'il s'agit presque d'une certitude¹⁷.

À en juger par ce que le Comité a entendu, ce n'est plus une question de savoir s'il sera possible de naviguer régulièrement dans l'Arctique, mais de savoir quand. Cette perspective a des conséquences énormes. Des raccourcis maritimes sont prévisibles en Eurasie (la route maritime du Nord, autrefois appelée le passage du Nord-Est) et en Amérique (le passage du Nord-Ouest), écourtant les voyages océaniques de plusieurs jours et de milliers de kilomètres. En tant que route maritime, le passage du Nord-Ouest permettrait aux sociétés maritimes internationales de réaliser d'importantes économies de temps et d'argent; la distance entre Shanghai et le New Jersey serait réduite de 7 000 kilomètres par rapport au même voyage effectué via le canal de Panama. Si la glace de mer recule suffisamment, il sera possible d'établir une route maritime passant directement par le pôle Nord.

Des témoins nous ont dit que si la glace recule davantage, cela profitera aux secteurs de l'énergie et des mines, stimulant alors le développement économique et le transport maritime. Selon M. Byers, le Canada devrait songer à lancer un projet de la porte de l'Arctique semblable à l'Initiative de la porte et du corridor de l'Asie-Pacifique qui sont en voie d'aménagement dans l'Ouest canadien. Duane Smith, président du CCI Canada, a mentionné que le Canada et la Russie envisageaient la possibilité de maintenir le port de Churchill ouvert à l'année longue, et que la Russie avait proposé l'utilisation de ses brise-glaces pour établir une

¹⁶ Rob Huebert, directeur adjoint du Centre d'études militaires et stratégiques, professeur agrégé, Département de sciences politiques, Université de Calgary, *Témoignages*, 13 mars 2008.

¹⁷ Michael Byers, professeur, chaire de recherche du Canada en politique et en droit internationaux, *Témoignages*, 6 mars 2008.

liaison maritime entre Churchill et le port russe de Mourmansk, le port libre de glaces le plus septentrional dans le monde.

Les Inuits seront les premiers touchés par une activité maritime accrue, ce qui risque d'avoir des conséquences profondes sur leur culture, leur bien-être et leur mode de vie traditionnel. À cet égard, le Comité a appris que le Conseil circumpolaire inuit avait présenté un point de vue inuit concernant le transport maritime au Conseil de l'Arctique qui réunit huit pays et qui a préparé une ENMA (évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique) détaillée. Un rapport est attendu pour l'automne 2008 sur des scénarios possibles pour 2020 et 2050¹⁸.

C'est dans l'Arctique que les changements climatiques devraient avoir une des plus grandes incidences sur la planète. Quoique de portée planétaire, les changements climatiques ont des conséquences réelles et importantes à l'échelle locale, comme l'a souligné le président du CCI dans sa présentation. Dans l'ouest de l'Arctique, où les augmentations de température ont été les plus grandes dans le Nord canadien, le grave problème d'érosion du littoral tient à l'élévation du niveau de la mer et des marées résultant de la fonte de la glace. Selon M. Smith, certaines collectivités doivent maintenant déménager plus loin à l'intérieur des terres¹⁹.

2. Autres facteurs

Les États côtiers qui bordent l'océan Arctique (Canada, Danemark, Norvège, Fédération russe et États-Unis) ont entrepris d'établir la carte du fond océanique comme le stipule la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. L'objectif est de déterminer quelle proportion du fond marin est un prolongement du plateau continental de chaque nation côtière, afin que chacune puisse revendiquer le maximum permis de fond marin au-delà de leur zone économique exclusive de 200 milles marins²⁰.

¹⁸ Duane Smith, *Témoignages*, 1^{er} avril 2008. Le CCI est un organisme non gouvernemental international qui représente quelque 150 000 Inuits de l'Alaska, du Canada, du Groenland et de la Russie. Le CCI est un participant permanent du Conseil de l'Arctique, un forum intergouvernemental créé en 1996 et réunissant huit États.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Les États-Unis, qui n'ont pas encore ratifié la Convention sur le droit de la mer, ont néanmoins mené des travaux scientifiques dans l'Arctique pour justifier une éventuelle revendication. Ce serait les règles de procédure du Sénat américain qui auraient empêché la ratification de la convention. Scott G. Borgerson, chargé d'affaires internationales, Council on Foreign Relations, *Témoignages*, 8 avril 2008.

Le fond de l'océan Arctique recèlerait d'énormes réserves d'hydrocarbures. Selon l'estimation, attribuée à la US Geological Survey, qui est souvent citée, l'Arctique recèlerait un quart des réserves mondiales de pétrole et de gaz naturel non découvertes. Le Comité a appris que le Conseil de l'Arctique a entrepris une évaluation scientifique circumpolaire des réserves de pétrole et de gaz naturel. L'objectif est de localiser les réserves de pétrole et de gaz naturel de l'Arctique circumpolaire, de présenter une évaluation des conséquences environnementales, sociales et économiques, et sur la santé humaine, de l'activité actuelle des secteurs du pétrole et du gaz naturel dans l'Arctique circumpolaire, et d'évaluer l'évolution probable de cette activité et son incidence future²¹.

Des témoins ont souvent mentionné que la Russie est résolue et capable d'assurer sa présence dans l'Arctique. Le Comité a appris que sa mainmise centralisée sur le secteur des ressources pétrolières et gazières du Nord avait permis à la Russie de rétablir sa puissance militaire, notamment par la construction de sous-marins, de sorte qu'on pourrait s'attendre dans les années à venir à une reprise d'un trafic sous-marin aussi important que durant la guerre froide. Le long de la côte sibérienne, où la glace de mer de l'Arctique fond plus rapidement et où l'état des glaces est plus favorable, la Russie a développé son secteur offshore et investi dans le port de Mourmansk et d'autres ports de l'Arctique dans le but de mettre en valeur ses énormes réserves d'hydrocarbures²².

Selon Rob Huebert de l'Université de Calgary, l'intensification de la navigation commerciale sera principalement attribuable au recul de la glace de mer, mais, dans les secteurs pétrolier et gazier, les investissements dans l'Arctique se multiplieront sans égards aux changements climatiques. Les raisons invoquées sont le sommet historique du prix de l'énergie, l'émergence de la Chine comme grand consommateur de pétrole, à la hauteur de celle des pays développés, et l'émergence éventuelle de l'Inde comme grand consommateur.

Le Comité a appris que les chantiers navals sud-coréens, stimulés par les marchés du pétrole et du gaz naturel, ont entrepris de construire de nouveaux pétroliers à « double étrave » et à coque renforcée, qui peuvent évoluer efficacement en eau libre comme en eau couverte d'une glace pouvant atteindre un mètre d'épaisseur. En eau libre, les bâtiments avancent normalement proue en tête, alors que dans les glaces, ils avancent poupe en tête (les hélices peuvent être inversées) et fonctionnent en mode brise-glaces. Les Russes achètent de tels

²¹ Duane Smith, *Témoignages*, 1^{er} avril 2008.

²² Rob Huebert, *Témoignages*, 13 mars 2008.

navires à double usage perfectionnés pour transporter de la Sibérie à Mourmansk du pétrole qui est transbordé sur des pétroliers plus gros à des fins d'exportation vers le marché européen. L'objectif, comme M. Huebert l'a expliqué au Comité, est d'éviter les oléoducs dont certains se sont effondrés à cause des mauvaises techniques de construction soviétiques, mais aussi à cause du dégel du pergélisol.

La route maritime du Nord devrait s'ouvrir au transport international avant le passage du Nord-Ouest parce que la banquise tend à se déplacer vers l'Amérique du Nord²³. M^e Donat Pharand, professeur de droit émérite de l'Université d'Ottawa, a informé le Comité que la Russie est fin prête pour la navigation internationale²⁴. Il y a trois ans, la Russie, en collaboration avec le Japon et la Norvège, a réalisé une étude sexennale (essentiellement financée par le Japon sous l'égide de l'Institut Nansen de Norvège) sur tous les aspects possibles de l'utilisation future de la route maritime du Nord. La Russie, a-t-il souligné, possède l'infrastructure et la capacité requises pour maîtriser la navigation future, dont douze brise-glaces nucléaires.

De son côté, l'Europe semble d'avis que l'ouverture de nouvelles routes commerciales et l'accessibilité accrue des ressources en hydrocarbures de la région pourraient avoir une incidence sur la stabilité internationale et ses intérêts en matière de sécurité. Dans un rapport abondamment cité, préparé par le sommet de l'UE de mars 2008, il devient de plus en plus nécessaire, selon le haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune et commissaire européen aux Relations extérieures, « d'aborder la question des prétentions territoriales et de l'accès à de nouvelles voies commerciales, au cœur d'un débat de plus en plus vif entre plusieurs pays, qui mettent en péril la capacité de l'Europe de défendre efficacement ses intérêts dans la région en termes d'échanges commerciaux et de ressources et risque de mettre la pression sur ses relations avec ses partenaires clés ». « Il faut voir dans les changements climatiques un multiplicateur de menaces qui renforce les tendances, les tensions et l'instabilité existantes »²⁵.

²³ Ressources naturelles Canada, *Vivre avec les changements climatiques au Canada*, « Étude de cas 2 : L'avenir du passage du Nord-Ouest », 2007, p. 84, http://www.adaptation.nrcan.gc.ca/assess/2007/index_f.php.

²⁴ M^e Donat Pharand, professeur de droit émérite de l'Université d'Ottawa, *Témoignages*, 6 mai 2008.

²⁵ *Changements climatiques et sécurité nationale*, document établi par le haut représentant et la Commission européenne à l'attention du Conseil européen, 14 mars 2008, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/reports/99389.pdf.

D'autres pays s'intéressent aussi à l'Arctique. Ainsi, la Chine (même si elle ne borde pas l'Arctique) effectue de la recherche intensive dans les régions polaires. Elle possède le brise-glaces *Xue Long*, un navire de recherche de 21 000 tonnes, construit en Ukraine et modernisé pour répondre aux besoins de pointe de la recherche. Jugés comparables à tous égards aux brise-glaces des pays développés, le bâtiment sert essentiellement de station de recherche chinoise dans l'Antarctique. Les chercheurs chinois se trouvaient toutefois dans la région de Tuktoyaktuk, en 1999 et en 2003, et seraient en train de se préparer pour une autre sortie dans l'Arctique dans le cadre de l'Année polaire internationale²⁶.

B. Questions de souveraineté

La « souveraineté » est un terme souvent utilisé dans le contexte de l'Arctique. Au début de sa présentation, M^e Donat Pharand, éminent spécialiste du droit international et maritime, a évoqué la grande confusion qui entoure ce terme. En droit international, c'est « l'ensemble des compétences exclusives qu'un État peut exercer à l'intérieur de ses frontières. » En droit international, la souveraineté s'applique surtout à l'espace terrestre, mais peut s'appliquer aussi à certains espaces maritimes. Ces derniers s'appellent alors « eaux intérieures²⁷ ».

Nos témoins nous ont souvent signalé le rôle important que la Garde côtière doit jouer pour démontrer de notre souveraineté dans l'Arctique (sur nos eaux intérieures). L'ex-commissaire adjoint de la GCC, Michael Turner, a affirmé dans sa présentation que la souveraineté est fondée sur « la règle du 80-20 » : la capacité d'un pays de démontrer sa gestion et son administration effective du territoire et des eaux dont il revendique la juridiction doit représenter 80 p. 100 de souveraineté et 20 p. 100 de capacité de se défendre et de repousser un État agresseur²⁸. Selon M. Byers, la controverse récente entourant le projet de vente de RADARSAT-2 montre qu'il est peut-être temps de revoir nos postulats classiques sur l'importance des infrastructures pour la souveraineté au XXI^e siècle (voir l'Annexe 1).

Le message clé de Paul Kaludjak, président du Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), au Comité, c'est que le Canada doit mettre pleinement en œuvre l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, « afin d'affirmer sur le terrain sa souveraineté dans

²⁶ Rob Huebert, *Témoignages*, 13 mars 2008.

²⁷ M^e Donat Pharand, *Témoignages*, 6 mai 2008.

²⁸ Michael Turner, ex sous-commissaire de la Garde côtière canadienne, *Témoignages*, 28 février 2008.

l'Arctique ». Bien qu'importantes, a-t-il dit, les activités de l'armée et de la Garde côtière et la surveillance satellite ne constituent pas en soi une stratégie efficace²⁹. Parallèlement, John Merritt, conseiller supérieur de l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) souligne que la souveraineté canadienne dans l'Arctique n'est pas fonction de ses seules approches et activités militaires et diplomatiques, mais également de l'efficacité de ses politiques sociales³⁰.

Dans les faits, le Canada est lié par ses lois, qui protègent les besoins et les intérêts des Inuits. Ce rapport provisoire a été rédigé avant que le Comité n'entreprenne un voyage d'étude et des audiences publiques au Nunavut en juin 2008 afin d'entendre de vive voix les points de vue et les préoccupations des Inuits³¹. Nous ferons part plus en détail de nos conclusions dans un rapport final.

1. Les terres

Il y a plusieurs contestations réelles et potentielles de la souveraineté et de la juridiction du Canada dans l'Arctique.

Pour ce qui est des terres, le Canada et le Danemark revendiquent tous deux l'île Hans – îlot rocheux inhabité, situé dans le passage Kennedy du détroit de Nares qui sépare l'île d'Ellesmere du nord du Groenland. Le différend, que les témoins qualifient de relativement mineur, a reçu beaucoup de publicité au Canada quand l'ex- ministre de la Défense Bill Graham s'y est rendu en 2005 pour y réaffirmer notre souveraineté. Cette action répondait à celle du Danemark, qui avait envoyé des navires de guerre en 2002 et 2003. M. Rob Huebert signale un détail intéressant : pour mener leur navire de guerre *Vaedderen* jusqu'à l'île Hans en 2002 et contester la souveraineté canadienne, les Danois utilisaient l'imagerie satellite canadienne, qu'ils nous avaient achetée.

Sauf le différend sur l'île Hans, il n'y a pas de contestation à la propriété et à la souveraineté canadiennes des îles de l'Arctique.

²⁹ Paul Kaludjak, président du Nunavut Tunngavik Incorporated, *Témoignages*, 15 avril 2008. La mission du NTI est de favoriser le bien-être économique, social et culturel des Inuits par la mise en œuvre de l'Accord. Le NTI, qui représente les Inuits depuis l'Accord territorial de 1993, a intenté contre le gouvernement fédéral en 2008 pour le forcer à assumer ses responsabilités en vertu de l'Accord.

³⁰ John Merritt, conseiller principal à la politique, Inuit Tapiriit Kanatami, *Témoignages*, 15 avril 2008. L'ITK est la voix nationale des Inuits du Canada et représente ceux qui vivent au Nunatsiavut (Labrador), au Nunavik (Nouveau Québec), au Nunavut et dans la région d'Inuvialuit dans les Territoires du Nord-Ouest.

³¹ En préparation pour les audiences du Comité au Nunavut, Michelle Wheatley (directrice régionale aux sciences, Bureau du directeur des sciences) et K. Burt Hunt (directeur régional, Gestion des pêches et de l'aquaculture) de la région centrale et arctique du MPO nous ont donné, le 1^{er} mai 2008, un aperçu du rôle et des activités du ministère dans la région.

2. Le plateau continental

En mer, la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer (UNCLOS), souvent qualifiée de « Constitution des océans », et ratifiée par le Canada en 2003, établit une classification juridique de l'espace océanique et fixe les limites des zones maritimes (la mer territoriale de 12 milles, la Zone économique exclusive de 200 milles et le rebord externe de la marge continentale).

Sur le plateau continental, les États côtiers n'ont pas la pleine « souveraineté » au sens fort du terme. L'article 77 de la Convention stipule que les États côtiers exercent des « droits souverains » sur le plateau continental en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles qui s'y trouvent : à la fois les ressources vivantes (espèces sédentaires) et les ressources abiotiques situées sur le fond ou sous l'océan (p. ex., pétrole et gaz).

Personne ne dispute ces droits souverains, mais le Canada, comme les autres États côtiers, a des « problèmes de délimitation » des frontières avec ses voisins³².

Dans la mer de Lincoln, le Canada et le Danemark s'entendent pour utiliser la méthode de l'équidistance, mais diffèrent d'avis sur la position exacte de certaines lignes de base. Deux territoires relativement petits sont contestés, mesurant chacun un peu plus de 30 milles marins carrés³³.

Dans la mer de Beaufort, il existe un vieux contentieux avec les États-Unis sur la frontière maritime entre le Yukon et l'Alaska. Le Canada demande que la frontière prolonge la frontière terrestre, le long du 141^e méridien. Les États-Unis soutiennent que la frontière devrait suivre un tracé équidistant de la côte des deux pays. L'Accord final d'Inuvialuit de 1984, protégé par la Constitution, est basé sur la vision canadienne de la frontière maritime, ce qui complique les choses selon un témoin. Le différend canado-américain pourrait s'envenimer si on découvre du pétrole dans la zone contestée.

Le cours record du pétrole a ravivé l'intérêt de l'industrie pour la mer de Beaufort. Le Comité s'est fait dire que du côté canadien de la frontière, Imperial Oil Ltd. et Exxon Mobil Canada ont acquis une licence fédérale d'exploration en 2007. En vertu des conditions de la licence (sur 205 000 hectares du fond marin à quelque 100 km au nord du delta du Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest), les deux compagnies ont convenu de

³² M^e Donat Pharand, Mémoire présenté au Comité, 6 mai 2008.

³³ *Ibid.*

dépenser 585 millions de dollars en exploration d'ici 5 ans. Aux États-Unis, Shell s'est fait accorder des concessions au nord de l'Alaska en 2005³⁴.

3. Bordure externe du plateau

Le Canada est en train de confirmer sa juridiction dans la région en établissant la bordure externe du plateau continental canadien. La carte du fond marin démontrera, du point de vue scientifique en tout cas, l'étendue totale du territoire sur lequel le Canada exerce sa souveraineté en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles du fond et du sous-sol au-delà de sa zone économique exclusive (ZEE) de 200 milles.

Un État côtier peut revendiquer la juridiction sur le fond marin au-delà de sa ZEE s'il peut prouver que ce fond est un prolongement physique de son plateau continental (voir carte 2). L'UNCLOS donne la formule pour établir la bordure externe à partir des caractéristiques géologiques du fond (article 76)³⁵ et établit la procédure permettant à l'État côtier de faire accepter par la communauté internationale la limite étendue de son plateau continental. L'État côtier dispose de 10 ans à partir de la date de sa ratification de la Convention pour soumettre les détails de la limite qu'il propose à la Commission des limites du plateau continental (CLCS), appuyée par des preuves scientifiques et techniques.

La ratification par le Canada de l'UNCLOS est entrée en vigueur le 7 décembre 2003; par conséquent, notre échéance est le 7 décembre 2013. Le Comité a appris que le gouvernement fédéral a accordé 70 millions de dollars à la cartographie du plateau continental du Canada dans l'Atlantique et dans l'océan Arctique en 2004, et prévu un supplément de 20 millions à cette fin, sur deux ans, dans le budget du 26 février 2008. Les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) qui ont comparu devant nous en février 2008 sont convaincus que le travail serait terminé pour l'échéance de 2013. Le 14 mai 2008, une rallonge de 20 millions de dollars sur quatre ans a été annoncée pour la cartographie du fond marin et les travaux connexes³⁶.

³⁴ La compagnie avait prévu un programme de forage exploratoire pluriannuel. Cependant, les opérations sont en attente du résultat d'un appel déposé par des organismes environnementaux et la Commission baleinière esquimaude de l'Alaska.

³⁵ L'article 76 prévoit deux façons pour mesurer la longueur maximale du plateau continental étendu : 350 milles à partir de la ligne de base ou 100 milles au-delà de l'isobathe de 2 500 mètres (c'est-à-dire la ligne où la profondeur de l'océan atteint 2 500 mètres). Voir MAECI, article 76, http://geo.international.gc.ca/cip-pic/geo/article_76-fr.aspx?lang_update=1.

³⁶ Ressources naturelles Canada, « Le gouvernement du Canada prend des mesures importantes à l'appui de la Stratégie pour le Nord », Communiqué, 14 mai 2008.

Le rôle de la Commission, composée de 21 experts des États parties à la Convention, est de signaler aux pays les demandes exagérées et les chevauchements, et de légitimer les revendications raisonnables. Dans l'examen des demandes, la Commission ne prend de décision ni provisoire ni finale; elle se borne à dire que la demande d'un pays semble raisonnable d'un point de vue scientifique. Si les revendications nationales se chevauchent, c'est aux pays eux-mêmes de négocier un accord mutuellement acceptable, ou présenter leur différend devant un arbitre³⁷.

Carte 2 – Limites de juridiction des États côtiers de l'Arctique



- * La zone plus pâle au centre représente les ZEE combinées du Canada, du Danemark, de la Norvège, de la Russie et des É.-U. dans le centre de l'océan Arctique (par souci de clarté, les ZEE des mers adjacentes ne sont pas illustrées). La zone plus foncée est la haute mer au-delà des ZEE des États côtiers. Les zones blanches de forme irrégulière sont celles où une analyse provisoire indique que l'article 76 de l'UNCLOS ne s'applique pas.

Source : Ron Macnab, Olav Loken et Arvind Anand, Le droit de la mer et la recherche scientifique marine dans l'océan Arctique, *Méridien*, Commission canadienne des affaires polaires, automne-hiver 2007 (<http://www.polarcom.gc.ca/media.php?mid=3279>).

³⁷ Alan H. Kessel, juriste, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Témoignages*, 12 février 2008.

Alan Kessel, juriste au MAECI³⁸, nous a dit que le Canada collabore avec d'autres pays à la cartographie pour des raisons économiques et scientifiques, mais aussi pour éviter les chevauchements de revendications territoriales et réduire le besoin d'un arbitrage futur. Il a également dit que l'article 76 a été dépeint injustement dans les médias comme une foire d'empoigne pour les ressources naturelles.

...il ne s'agit pas d'une course. Par conséquent, il n'y a pas de début ni de fin, si ce n'est que quand on s'inscrit, on a dix ans pour présenter sa demande. Ceux qui ont signé plus tôt ont présenté leur demande plus tôt. Étant donné qu'on ne peut pas obtenir plus que ce à quoi on a droit, il n'est pas vraiment important que ce soit maintenant ou plus tard. ... Je répète que ce n'est pas une course. Nous arriverons tous à la ligne d'arrivée dans des délais différents, mais on ne tirera pas un coup de feu en guise de signal de départ et on n'abaissera pas le drapeau pour marquer l'arrivée³⁹.

Au Canada, le travail scientifique visant à déterminer l'étendue de la plate-forme continentale dans les océans Arctique et Atlantique a débuté en 2005 et fait intervenir trois ministères fédéraux⁴⁰. Comme la cueillette de ces données se pratique en région très éloignée, souvent à l'obscurité et dans des conditions climatiques extrêmes, on a qualifié cet effort de cartographie de « mission lunaire du Canada ». Dans l'Arctique occidental, les scientifiques à bord du navire de la Garde côtière canadienne *Louis S. St-Laurent* ont recueilli des données sismiques et bathymétriques dans la mer de Beaufort. Quant aux revendications nationales sur le fond marin, le risque de chevauchement fait intervenir le Canada, les États-Unis et la Russie⁴¹.

Dans l'Arctique oriental, malgré le différend au sujet de l'île Hans, le Canada et le Danemark collaborent étroitement à la cartographie de la plate-forme au nord de l'île d'Ellesmere et du Groenland pour établir si la crête de Lomonosov, qui relie l'île d'Ellesmere à la Sibérie en passant près du pôle Nord, constitue une extension géologique de la Sibérie⁴². Si c'était le cas, la délimitation serait un problème à régler à trois, entre le Canada, le Danemark et

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Le MAECI a l'initiative de la préparation, de la présentation et de la défense de la revendication du Canada devant la Commission de l'UNCLOS. Ressources naturelles Canada (Commission géologique du Canada) est chargé des levées sismiques tandis que le MPO (Service hydrographique du Canada) est chargé de la bathymétrie.

⁴¹ M^e Donat Pharand, Mémoire présenté au Comité, 6 mai 2008.

⁴² Voir MAECI, le programme du Canada : Arctique, http://geo.international.gc.ca/cip-pic/geo/canada_program-fr.aspx?lang_update=1. Un protocole d'entente a été signé en juin 2005 entre les Commissions géologiques du Canada, du Groenland et du Danemark pour un inventaire commun du territoire situé au nord du Groenland (Danemark) et de l'île d'Ellesmere (Canada).

la Russie.⁴³ Selon M. Huebert, la revendication du Canada chevauchera vraisemblablement celle de la Russie, et pourrait même aller outre le pôle, du côté russe, selon les caractères physiques de la crête. Cependant, il a affirmé que l'exploration du Canada s'arrête au pôle Nord.

La Russie, premier pays à avoir fait une demande officielle à la Commission en décembre 2001⁴⁴, considère la crête de Lomonosov comme un prolongement naturel de la masse eurasienne, ce qui lui permet de réclamer de vastes étendues de fond marin, incluant le pôle Nord. La CLCS a répondu à la demande de la Russie en recommandant de recueillir de nouvelles données scientifiques et de lui soumettre une demande révisée d'ici 2009.

Tous nos témoins considèrent que l'expédition au cours de laquelle des Russes ont planté leur drapeau sur le pôle Nord l'an dernier était une opération publicitaire sans pertinence pour la souveraineté et sans signification en droit international. Le pôle Nord se trouve en haute mer, au-delà de toute zone juridictionnelle nationale et ne présente aucun statut légal spécial. Selon M. Huebert, la Russie tente de convaincre le reste du monde de reconnaître la « théorie des secteurs », c'est-à-dire la division de l'Arctique en « pointes de tarte » reliant le pôle Nord par des méridiens aux limites des États riverains de l'océan Arctique⁴⁵. Sur le geste de la Russie au pôle Nord, M. Scott Borgerson du Council on Foreign Relations (des É-U) avait ceci à dire :

Au plan des relations internationales et de la diplomatie, cela n'est rien qu'un coup médiatique; on est dans la symbolique la plus pure. ... Cela dit, c'est un fait que les Russes ont la capacité de naviguer dans l'Arctique. ... En définitive, s'il est vrai que planter un drapeau est un geste purement symbolique, et que l'enjeu territorial relève plutôt du droit international et de la règle de droit, il y a un vieux dicton qui dit que « la raison du plus fort est toujours la meilleure ». Le fait d'avoir des activités et d'être présent dans un endroit n'est pas sans signifier quelque chose⁴⁶.

Le Danemark a invité les ministres des Affaires étrangères du Canada, de la Norvège, de la Russie et des États-Unis à une conférence spéciale devant avoir lieu à Ilulissat, au Groenland, du 27 au 29 mai 2008. Les cinq États ont réaffirmé leur engagement envers la coopération, le droit international établi, y compris la Convention de 1982 sur le droit de la mer.

⁴³ M^e Donat Pharand, mémoire présenté au Comité, 6 mai 2008.

⁴⁴ La Russie a ratifié la Convention sur le droit de la mer en 1997.

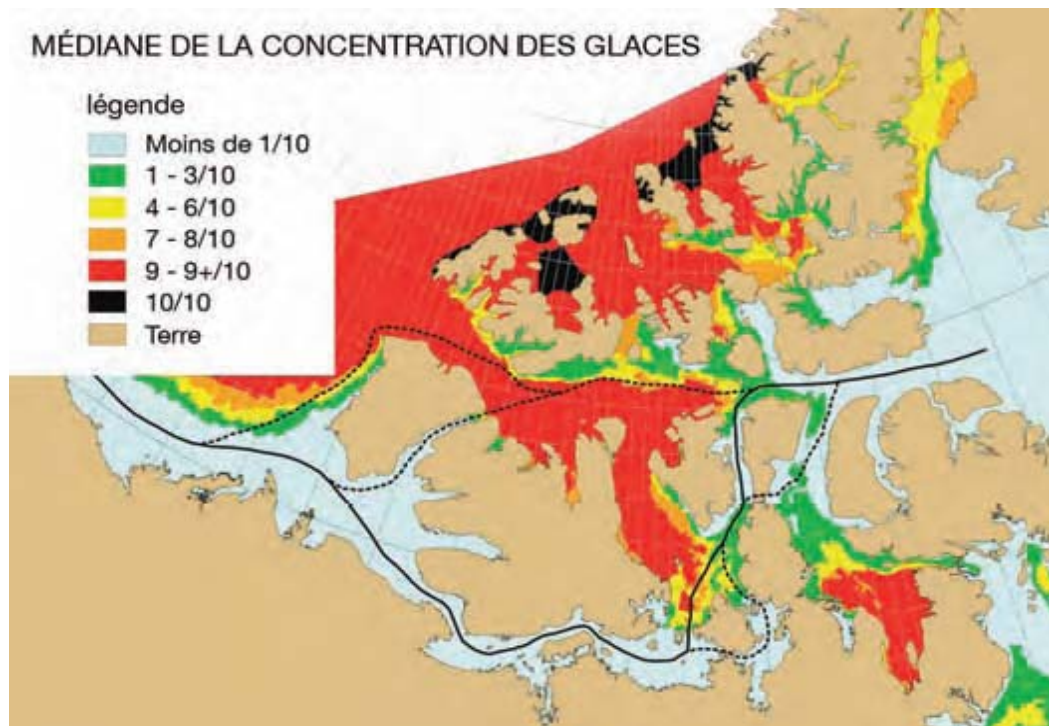
⁴⁵ Le sénateur canadien P. Poirier aurait proposé le premier la théorie sectorielle en 1907.

⁴⁶ Scott G. Borgerson, *Témoignages*, 8 avril 2008.

4. Les eaux : naviguer dans le passage du Nord-Ouest

Si la reconnaissance internationale de la souveraineté exclusive du Canada sur toutes les îles de l'archipel arctique est quasi unanime, il n'en va pas de même pour les eaux qui les baignent. Il existe une contestation relativement grave de la souveraineté canadienne sur la navigation dans le passage du Nord-Ouest : ce raccourci recherché depuis des siècles entre l'Atlantique et le Pacifique se compose de plusieurs routes de navigation possibles à travers les îles de l'archipel arctique canadien (le plus grand archipel du monde) reliant le détroit de Davis à l'est à la mer de Beaufort à l'ouest (carte 3).

Carte 3 – Routes types du passage du Nord-Ouest*



* Principales routes du passage du Nord-Ouest, superposées à la carte de la concentration médiane des glaces au 3 septembre (1971-2000). La couleur sert à identifier les concentrations de la glace, en dixièmes.

Source : Ressources naturelles Canada, *Vivre avec les changements climatiques au Canada*, « Étude de cas 2 : L'avenir du passage du Nord-Ouest », 2007, p. 83 (http://www.adaptation.nrcan.gc.ca/assess/2007/index_f.php).

Le Canada considère que le passage du Nord-Ouest fait partie de ses eaux intérieures, où il jouit d'une souveraineté entière, y compris du droit d'adopter des lois et des règlements pour protéger les intérêts canadiens, notamment ceux de ses habitants et en particulier des Inuits. En réponse à la traversée du passage par le brise-glace américain *Polar Sea* en 1985, sans consentement préalable du Canada, ce dernier a établi des « lignes de base droites », en

vertu du droit coutumier⁴⁷ autour de l'archipel en 1986. Les États-Unis et l'Union européenne ont alors envoyé des notes de protestation contre la revendication des eaux historiques du Canada et la validité des lignes de base.

Les États-Unis, opposants les plus véhéments aux revendications du Canada, considèrent que le passage du Nord-Ouest est un « détroit international », c'est-à-dire un chenal où ses navires ont le « droit de passage en transit » prévu au droit international qui est aussi étendu que la liberté de navigation en haute mer (eaux internationales). Du point de vue des États-Unis, pays qui accorde priorité à sa sécurité et à l'ouverture des détroits chenaux du monde entier à sa Marine depuis la Guerre froide et avant, la revendication du Canada risque de créer un dangereux précédent juridique qui risque d'être repris ailleurs dans le monde (Malacca, Hormuz, Gibraltar et autres détroits stratégiques)⁴⁸.

Le Canada ne s'oppose pas à la navigation internationale dans le passage du Nord-Ouest, et il n'a pas intérêt à l'empêcher non plus. Cependant, si le passage devenait un détroit international, le Canada n'aurait pas le droit d'adopter et d'y appliquer des lois et règlements sur la navigation internationale. À la place, les normes internationales de sécurité et de transport maritime s'appliqueraient⁴⁹.

Ironiquement, la position américaine fait en sorte que les navires étrangers, y compris les navires de guerre, auraient à peu près les mêmes droits de passage qu'en haute mer. Dans un détroit international (comme le passage du Nord-Ouest selon les États-Unis), les sous-marins n'auraient pas à faire surface et à avertir l'État côtier voisin, le Canada, et les avions militaires auraient le droit d'utiliser l'espace aérien. Il n'y aurait guère de restrictions à la navigation, de sorte que le passage pourrait éventuellement servir à des activités illégales : trafic de drogue, immigration illégale, trafic ou même importation d'armes de destruction massive. Par conséquent, les intérêts sécuritaires américains seraient mieux protégés si les États-Unis reconnaissaient la souveraineté et le contrôle du Canada.

⁴⁷ À l'époque, le Canada n'avait pas encore ratifié l'UNCLOS. Les lignes de base droites ont pour but de permettre à un État côtier de mesurer ses eaux territoriales plus simplement qu'en suivant la sinuosité de la côte. Les règles régissant les lignes de base droites ont été formulées pour la première fois par la Cour internationale de justice dans *l'Affaire des pêcheries* de 1951. Des règles analogues ont été incorporées à la Convention de 1958 sur la mer territoriale, et ont ensuite été conservées dans la Convention de 1982 sur le droit de la mer (article 5). Donat Pharand, Mémoire présenté au Comité, 6 mai 2008.

⁴⁸ Scott G. Borgerson, *Témoignages*, 8 avril 2008.

⁴⁹ Comme celles établies par l'Organisation maritime internationale (OMI), que les États battant pavillon sont tenus d'appliquer.

En 1969, le superpétrolier américain *Manhattan* a parcouru le passage du Nord-Ouest sans demander la permission d'Ottawa⁵⁰. Répondant à ce qu'il voyait comme une contestation de sa souveraineté, le Canada a adopté en 1970 la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (LPPEA), dénoncée par les États-Unis à l'époque, pour protéger l'environnement marin et préserver le mode de vie traditionnel des Inuits.

La LPPEA s'applique à la navigation jusqu'à une distance de 100 milles nautiques de la côte canadienne la plus proche, au nord du 60^e parallèle. Elle permet par règlement d'interdire le rejet de déchets liquides ou solides dans les eaux arctiques, d'imposer des exigences techniques aux navires et de prescrire des Zones de contrôle de la sécurité de la navigation à l'intérieur desquelles les navires doivent répondre à des normes précises, notamment en matière de construction de la coque et de réservoirs de mazout. À nos réunions, on a dit que cette loi était en avance sur son temps. Le juriconsulte du MAECI a mentionné que nos voisins de l'Arctique avaient manifesté l'intérêt d'adopter une loi semblable.

Cela dit, le Comité a appris que NORDREG, le Système de trafic de l'Arctique canadien, qui s'applique⁵¹ dans les eaux arctiques visées par la LPPEA, est volontaire. Contrairement à la situation sur nos côtes Atlantique et Pacifique, les navires étrangers qui pénètrent dans nos eaux arctiques ne sont pas tenus de rapporter leur présence en vertu de NORDREG.

La LPPEA de 1970 a été légitimée en 1982 : son article 234, sur « l'exception arctique » a été inclus dans l'UNCLOS à l'insistance du Canada. L'article 234 permet aux États côtiers d'appliquer des règlements non discriminatoires et fondés en sciences pour prévenir la pollution marine et exercer un contrôle à l'intérieur de leurs ZEE (en deçà de 200 milles marins) « 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 ». La Russie

⁵⁰ L'objectif de ce voyage était de tester la viabilité du transport du pétrole alaskien aux raffineries de la côte Est des États-Unis. La route a été jugée impraticable et trop coûteuse à l'époque. À la place, l'industrie pétrolière a choisi le pipeline de l'Alaska. Le Canada a envoyé un brise-glace pour accompagner le *Manhattan* et a pu obtenir la présence d'un représentant du gouvernement fédéral à bord.

⁵¹ NORDREG couvre aussi les eaux des baies d'Hudson, d'Ungava et James au sud du 60^e parallèle. Il exclut les baies MacKenzie et Kugmallit, au sud du 70^e parallèle et à l'est du 139^e méridien ouest.

applique ses règlements sur la navigation le long de la route maritime nordique, en se fondant sur l'article 234⁵².

Tant que les conditions de glace dangereuses pour la navigation internationale demeuraient, les intérêts du Canada étaient protégés. Le MAECI a eu pour approche de faire accepter graduellement la position canadienne à l'étranger⁵³. À ce jour, les pays étrangers n'ont eu aucun motif pour contester la position du Canada sur le passage du Nord-Ouest. Jusqu'à maintenant, le Canada pouvait se permettre d'être en désaccord avec les États-Unis sur son statut légal⁵⁴. Comme on l'a vu plus haut, les conditions de glace dans l'Arctique sont en train de changer rapidement.

a. Négociation d'un modèle canado-américain en février 2008

Trois témoins qui ont comparu devant nous (MM. Michael Byers, Rob Huebert et Scott Borgerson) ont participé à une ronde « négociation d'un modèle concernant les eaux du Nord » de deux jours, qui a eu lieu au siège social de la Commission mixte internationale à Ottawa en février 2008. Présentée comme « un exercice extraordinaire de diplomatie simulée »⁵⁵, cette négociation modèle se faisait entre deux équipes d'experts de haut niveau des relations internationales et de la politique polaire : une équipe représentant les États-Unis et une autre le Canada. L'objectif était de discuter des enjeux, d'identifier les solutions possibles et de formuler des recommandations communes concernant la navigation dans les eaux du Nord⁵⁶. Neuf recommandations ont été transmises par la suite au gouvernement des États-Unis et du Canada (voir l'Annexe 2).

⁵² Les États-Unis ont adopté leur propre version de notre LPPEA, la *Oil Pollution Act* de 1990, à la suite de l'accident de l'*Exxon Valdez*. On a dit au Comité que cette *Loi* est appliquée dans les eaux internationales de façon protectionniste : selon la *Jones Act*, les biens transportés entre deux ports américains, comme le pétrole qui va du sud de l'Alaska à la Californie, doivent voyager dans des navires construits aux États-Unis selon des règlements américains. M. Rob Huebert, *Témoignages*, 13 mars 2008.

⁵³ Michael Byers, *Témoignages*, 6 mars 2008.

⁵⁴ Ainsi, en 1988, alors qu'il y avait un englacement considérable, le différend avec les États-Unis a été un peu mis de côté par la signature d'un Traité de coopération arctique dans lequel le Canada et les États-Unis s'engagent « à faciliter les déplacements de leurs brise-glaces dans leurs eaux respectives de l'Arctique et à élaborer des mesures de coopération à cette fin ». Les États-Unis ont demandé au Canada de consentir au passage de brise-glaces américains dans les eaux que le Canada revendique comme intérieures. Cependant, cet accord s'applique seulement aux brise-glaces de la Garde côtière américaine et affirme que la position légale de chaque pays vis-à-vis l'Arctique demeure intacte.

⁵⁵ Randy Boswell, « Simulated Talks Show Possible Solution for Arctic Dispute », *The National Post*, 19 février 2008, <http://www.nationalpost.com/news/story.html?id=319703>.

⁵⁶ Michael Byers, « A Thaw in Relations », *The Ottawa Citizen*, 6 mars 2008, p. A13.

Ce qui a émergé de cette simulation, ce sont des projets sur la façon de protéger les intérêts et les valeurs du Canada dans l'Arctique, tout en évitant le problème de la navigation dans les détroits internationaux. Même si le *différend juridique sous-jacent* sur le statut du passage du Nord-Ouest demeure, les témoins ont affirmé que la négociation avait laissé entrevoir des possibilités de coopération entre les deux pays si la question du contrôle de la navigation internationale était mise de côté.

Ainsi, la première recommandation propose que les États-Unis et le Canada « collaborent à l'élaboration de règles et de normes parallèles, ainsi que de mécanismes d'application coopératifs en ce qui concerne les zones de notification et d'interdiction dans les eaux du Nord de l'Alaska et du Canada ». Au Nord de l'Alaska, les États-Unis adopteraient un système de navigation maritime obligatoire pour protéger les approches occidentales du passage du Nord-Ouest, et le Canada serait avisé de l'arrivée de navires étrangers vers le Canada⁵⁷. Avec leur propre système de notification obligatoire, les États-Unis ne pourraient pas faire objection au Canada s'il rendait obligatoire son Système de trafic de l'Arctique, NORDREG⁵⁸.

Une des principales recommandations de la négociation modèle est la création d'une Commission de navigation canado-américaine de l'Arctique pour se pencher sur les intérêts communs « de navigation, de protection environnementale, de sécurité, de sûreté et de développement économique durable ». Une telle Commission s'inspirerait de la Commission mixte internationale et serait un organe de recommandation⁵⁹.

M. Scott Borgerson du Council on Foreign Relations (des É-U) s'est dit tout à fait d'accord avec l'idée d'une telle Commission bilatérale. Il a souligné en témoignage que les valeurs et les intérêts canadiens et américains sont les mêmes, que les deux pays ont une longue histoire de collaboration (l'OTAN, NORAD, le Conseil de l'Arctique) et que la bonne gestion de la navigation internationale dans l'Arctique est dans le meilleur intérêt des deux parties. M. Borgerson propose que le Canada et les États-Unis lancent donc des discussions sur leur collaboration possible pour l'établissement de routes et d'infrastructures de navigation et pour une police commune dans les eaux du Nord. Il a notamment suggéré que le Canada dépose sur la table sa position complète sur l'Arctique pour en arriver à un grand compromis avec les États-

⁵⁷ Les États-Unis n'exigent pas, à l'heure actuelle, que les navires qui passent au nord de l'Alaska avisent le gouvernement américain.

⁵⁸ Michael Byers (2008), p. A13.

⁵⁹ La Commission mixte internationale a juridiction sur les eaux des Grands Lacs et du Saint-Laurent, et sur les autres étendues d'eau qui chevauchent la frontière canado-américaine.

Unis, y compris en ce qui a trait à la frontière contestée dans la mer de Beaufort. Il devrait également y avoir une position commune du Canada et des États-Unis devant l'Organisation maritime internationale (OMI) pour un code polaire obligatoire sur la navigation internationale.

b. Autres considérations

Certes, il devrait y avoir une coopération étroite avec les États-Unis, mais M^e Donat Pharand, autorité juridique sur les eaux arctiques du Canada et spécialiste du passage du Nord-Ouest, trouve l'idée d'une Commission canado-américaine sur la navigation dans l'Arctique, analogue à la Commission mixte internationale (qui s'applique à notre frontière sud) quelque peu « dangereuse », étant donné la situation particulière des eaux canadiennes de l'Arctique :

Nous ne partageons pas la souveraineté sur le passage du Nord-Ouest avec personne. Je ne pense pas que nous le voulons. Je crois que nous devons maintenir notre indépendance, si je puis dire, et notre souveraineté absolue sur ces eaux, tout en travaillant le plus étroitement possible avec les États-Unis⁶⁰.

M^e Pharand a plutôt proposé que le Canada négocie un Accord de transit avec les États-Unis. En vertu de cet accord, les États-Unis reconnaîtraient la souveraineté du Canada sur les eaux de l'archipel, y compris celles du passage du Nord-Ouest; en retour, « le Canada accorderait un droit de passage aux brise-glaces et navires de commerce américains, à certaines conditions visant à assurer la protection du milieu marin et de l'écosystème arctique »⁶¹.

Le Canada revendique la souveraineté, c'est-à-dire la juridiction complète, sur les eaux arctiques, en se fondant sur le titre historique, ainsi que sur les lignes de base droites établies autour de l'archipel Arctique. Du point de vue de M^e Pharand, le Canada n'a pas un dossier très étoffé pour ce qui est du titre historique, et le fardeau de la preuve est également très lourd⁶². Par ailleurs, les lignes de base droites répondent pleinement à tous les critères juridiques de validité internationale⁶³.

⁶⁰ M^e Donat Pharand, *Témoignages*, 6 mai 2008.

⁶¹ M^e Donat Pharand, Mémoire présenté au Comité, 6 mai 2008.

⁶² Les conditions pour l'acquisition d'un titre historique, établissant une souveraineté maritime, sont semblables à celles relatives à la souveraineté territoriale : l'exercice exclusif des compétences d'un État, un usage prolongé et l'assentiment des autres États, particulièrement ceux dont les intérêts sont principalement touchés. Selon M^e Pharand, ni les explorateurs britanniques ni les Canadiens n'ont déjà pris possession d'une étendue quelconque des eaux arctiques, surtout pas celles du passage du Nord-Ouest.

⁶³ M^e Donat Pharand, *Témoignages*, 6 mai 2008; Mémoire présenté au Comité, 6 mai 2008. Voir également : Donat Pharand, « The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit, » *Ocean Development and International Law*, vol. 38, n^o 182, janvier 2007, p. 23-69.

En plus de posséder les conditions géographiques requises pour l'utilisation des lignes de base droites, le Canada, nous a-t-on dit, peut invoquer, comme la Norvège l'a fait dans *l'Affaire des pêcheries* de 1951, qui l'opposait à la Grande-Bretagne, « certains intérêts économiques propres à une région lorsque leur réalité et leur importance se trouvent clairement attestées par un long usage ». La Cour internationale de justice avait alors permis à la Norvège d'invoquer les droits de pêche traditionnels réservés à sa population locale dans certaines grandes baies pour les « fermer » par des lignes de base droites. Le Canada, selon M^e Pharand, peut également invoquer les besoins vitaux et les intérêts économiques de sa population inuite. Les droits et la pratique historique des Inuits de pêcher, chasser et trapper dans les eaux et sur les glaces de l'Arctique, depuis des temps immémoriaux, peuvent étayer la revendication du Canada d'en faire des eaux intérieures⁶⁴.

Dans son témoignage devant nous, M. Paul Kaludjak, président du Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), affirme que le Canada a tracé des lignes de base droites autour de l'archipel Arctique en 1985 et déclaré que toutes les eaux qui se trouvaient à l'intérieur de ces lignes étaient des eaux intérieures canadiennes.

Le ministère de la Justice a invoqué, entre autres choses, l'occupation inuite pour étayer cette position, laquelle est confirmée par l'article 15 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, qui précise que. « La souveraineté du Canada sur les eaux de l'archipel arctique est renforcée par l'utilisation, l'exploitation et l'occupation des Inuits. » De façon plus générale, les droits et les avantages dont bénéficient les Inuits aux termes de l'accord du Nunavut sont, et je cite le texte de l'accord : « [...] en reconnaissance de la contribution des Inuits à l'histoire, à l'identité et à la souveraineté du Canada dans l'Arctique. »⁶⁵

Selon le président du NTI, le gouvernement du Canada a donc besoin de réaliser pleinement les articles de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et d'en respecter l'esprit et l'intention. John Merritt, conseiller principal à la politique de l'Inuit Tapiriit Kanatami, affirme pour sa part que si le Canada veut invoquer l'argument de l'utilisation et de l'occupation des zones marines par les Inuits, la communauté internationale s'attendra à ce que le Canada ait respecté dans l'honneur ses engagements envers les Inuits⁶⁶.

Quant à la position américaine sur le statut légal du passage du Nord-Ouest, M^e Pharand nous a dit que la Convention de 1982 sur le droit de la mer ne définit pas clairement le « détroit international » : cette définition est affaire de droit international coutumier. À cet

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Paul Kaludjak, *Témoignages*, 15 avril 2008.

⁶⁶ John Merritt, *Témoignages*, 15 avril 2008.

égard, la Cour internationale aurait appliqué deux critères dans *l’Affaire du détroit de Corfou* en 1949 : le premier requiert un chevauchement d’eaux territoriales de 12 milles, ce qui était le cas dans le détroit de Barrow du passage du Nord-Ouest avant que le Canada ne trace de lignes de base en 1985; le deuxième, c’est que le détroit ait servi par le passé de « route utile au trafic maritime international »⁶⁷.

Le Comité s’inquiète des propos de M^e Pharand : si la navigation étrangère emprunte le passage du Nord-Ouest sans que le Canada ne prenne de mesures préventives suffisantes, le passage pourrait à un moment donné devenir « international » et soumis au droit du passage en transit. Cette voie d’eau, a-t-il dit, n’a pas de passé comme route de navigation maritime internationale, mais à cause de son éloignement et de la difficulté d’y naviguer, il suffirait d’un peu de navigation étrangère pour que le passage du Nord-Ouest devienne un détroit international. La position des États-Unis est de toute évidence basée sur un critère d’usage potentiel plutôt que d’usage réel⁶⁸.

LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE : DÉFIS FUTURS

A. Principaux dossiers

Le Canada considère que le passage du Nord-Ouest fait partie intégrante de ses eaux intérieures où il peut exercer sa pleine souveraineté. Il estime que cette voie d’eau nationale ne peut être utilisée par des étrangers sans le consentement du Canada. La position du Canada n’est peut-être pas acceptée par tous les pays, mais aucun pays n’a encore poursuivi le Canada à ce sujet. À ce jour, la présence de glaces dangereuses pour la navigation internationale a protégé les intérêts canadiens et inuits. Mais avec le réchauffement du climat arctique et le recul des glaces, nos témoins nous ont fait clairement comprendre que le statu quo ne saurait constituer une politique viable à long terme pour le Canada.

De l’avis de M. Rob Huebert, les États-Unis pourraient être plus enclins à appuyer et à reconnaître la revendication du Canada si notre pays disposait des outils pour appliquer ses lois et ses règlements. M. Michael Byers a dit que le Canada pourrait offrir ses services de brise-glaces aux navires étrangers comme façon d’amener les autres pays à reconnaître sa souveraineté

⁶⁷ Les diverses routes du passage du Nord-Ouest n’ont vu qu’un total de 69 passages complets de bateaux étrangers entre 1903 et la fin de 2007. M^e Donat Pharand, Mémoire présenté au Comité, 6 mai 2008.

⁶⁸ M^e Donat Pharand, Mémoire présenté au Comité, 6 mai 2008.

et sa juridiction. Il a également affirmé que les États-Unis ne reconnaîtront pas la revendication canadienne sur le passage du Nord-Ouest pour une raison bien simple :

Ils ne sont pas convaincus que nous sommes prêts à assumer nos responsabilités et à véritablement exercer le pouvoir requis pour protéger leurs intérêts. Pour eux, ce qui pourrait arriver de pire, ce serait qu'ils reconnaissent la souveraineté du Canada puis que nous ne prenions aucune mesure. S'ils reconnaissent notre souveraineté sur le passage du Nord-Ouest et que nous restons les bras croisés ou que nous n'agissons pas suffisamment, ils auront perdu⁶⁹.

M^e Donat Pharand abonde dans le même sens : « J'ai l'impression que les États-Unis n'accepteront jamais de reconnaître notre contrôle absolu sur ces eaux à moins de savoir que nous avons la capacité d'exercer ce contrôle, que nous n'avons pas à l'heure actuelle »⁷⁰.

Les défis auxquels le Canada est confronté pour assurer sa souveraineté dans le passage du Nord-Ouest et exercer le contrôle au-delà des eaux de l'archipel Arctique sont liés à la Garde côtière canadienne de diverses façons.

1. Renouvellement de la flotte vieillissante de brise-glaces du Canada

La flotte de brise-glaces du Canada ne sera pas suffisante au moment de l'augmentation du trafic maritime. Paradoxalement, plus la glace de mer reculera et plus le trafic maritime augmentera, plus il faudra de brise-glaces. De la glace d'un an continuera de se former en hiver et, lorsque la calotte polaire se rompra, ce qui reste de la glace pluriannuelle dans l'océan Arctique continuera de dériver vers les chenaux occidentaux de l'archipel canadien de l'Arctique⁷¹.

Chaque année, des brise-glaces de la Garde côtière sont déployés dans l'Arctique en juin et sont redéployés dans le sud au début de novembre, faute d'être opérationnels dans l'Arctique en hiver. M. Louis Fortier, directeur scientifique d'ArcticNet, a souligné que, même s'ils sont maintenus dans un excellent état, les bâtiments ont été conçus à l'origine pour évoluer dans la Voie maritime du Saint-Laurent, et non dans l'Arctique. Selon Michael Turner, ex-commissaire adjoint de la GCC, les bâtiments canadiens sont moins puissants que les trois brise-glaces de la Garde côtière américaine. M. Scott Borgerson du Council on Foreign Relations (des É-U), a affirmé que les États-Unis sont mal équipés pour assurer une présence importante

⁶⁹Michael Byers, *Témoignages*, 6 mars 2008.

⁷⁰M^e Donat Pharand, *Témoignages*, 6 mai 2008.

⁷¹Louis Fortier, *Témoignages*, 13 mai 2008.

dans l'Arctique à cause du vieillissement de leurs brise-glaces⁷². Lors des réunions, il a été mentionné que d'autres pays posséderaient au moins un brise-glace de recherche lourd, dont l'Allemagne, la Suède, la Chine et, bientôt, la Corée du Sud.

Avec sa flotte de brise-glaces lourds à propulsion tant nucléaire que classique, la Russie est de loin la nation la mieux équipée en brise-glaces dans le monde. Ainsi, le *NS Yamal*, lancé en octobre 1992, est 10 fois plus gros que le brise-glace de recherche canadien *NGCC Amundsen*. Le Comité a appris que la Russie a été en mesure de maintenir la route maritime du Nord (le long de la côte sibérienne) ouverte à la navigation intérieure depuis l'ère soviétique et que ce sont les brise-glaces de la Russie qui permettent à celle-ci de revendiquer une grande partie de l'océan Arctique⁷³.

La capacité actuelle de navigation dans l'Arctique canadien de la Garde côtière est limitée. Le Canada aura donc besoin de brise-glaces lourds capables de naviguer toute l'année dans l'Archipel et sur le prolongement du plateau continental.

En février 2007, la vérificatrice générale du Canada a indiqué que la durée de vie utile des brise-glaces est évaluée à 30 ans et que, comme prévu, les brise-glaces canadiens auront servi entre 40 et 48 ans quand ils seront tôt ou tard remplacés⁷⁴. Le budget de février 2008 a annoncé 720 millions de dollars pour remplacer le *NGCC Louis S. St-Laurent*, porte-étendard de notre flotte depuis 40 ans, par un nouveau brise-glace plus puissant. Les participants de notre étude ont salué l'annonce tout en se demandant s'il y aura suffisamment de cohérence politique pour mener le projet à terme. On nous a souvent rappelé que si le *Polar 8* avait été construit, il serait tout à fait à la hauteur aujourd'hui⁷⁵. On nous a aussi avisé que le nouveau brise-glace aura une capacité opérationnelle dans l'Arctique pendant neuf mois de l'année.

Construit en 1969, le *Louis S. St-Laurent*, le plus puissant brise-glace de la Garde côtière, devrait être désaffecté en 2017. Michael Turner, ex-commissaire adjoint de la GCC, a

⁷² Il n'est pas étonnant que les parties à la « négociation sur les eaux du Nord » de février 2008 ont convenu de recommander que le Canada et les États-Unis accélèrent l'acquisition de nouveaux brise-glaces (Recommandation 6).

⁷³ Louis Fortier, *Témoignages*, 13 mai 2008. D'une puissance de près de 100 000 chevaux, les brise-glaces nucléaires russes ont une vitesse de croisière de quelque 11 nœuds dans trois mètres de glace.

⁷⁴ Vérificatrice générale du Canada, *Rapport Le Point de février 2007*, Chapitre 4 – La gestion de la flotte et des services à la navigation maritime de la Garde côtière – Pêches et Océans Canada, paragraphe 4.78.

⁷⁵ Après le franchissement du passage du Nord-Ouest par le brise-glace américain *Polar Sea* en 1985, le Canada a annoncé plusieurs mesures pour exercer plus de contrôle sur ses eaux arctiques, dont la construction du *Polar 8*, un brise-glace polaire pouvant naviguer toute l'année. Le projet a toutefois été annulé quatre ans plus tard au nom de la lutte au déficit.

indiqué que le navire doit être absolument remplacé si la présence du Canada dans l'Arctique doit être prise au sérieux.

Des témoins ont souligné que le reste de la flotte est aussi vieillissante et que le Canada devrait donc en prévoir aussi le remplacement (voir le Tableau 1). Le plus récent brise-glace canadien, le *NGCC Henry Larsen*, est maintenant en service depuis 20 ans. Le *NGCC Terry Fox*, qui a été construit en 1983 et qui est le seul autre brise-glace, outre le *Louis S. St-Laurent*, capable de naviguer dans l'Arctique, approcherait la fin de sa vie utile et devrait être remplacé au cours des 10 à 15 prochaines années. Selon le commissaire Da Pont de la GCC, il faut beaucoup de temps pour remplacer un brise-glace : de huit à 10 ans à partir de la décision de le remplacer. Les brise-glaces sont des bateaux complexes et particuliers.

Tableau 1 – Brise-glaces lourds et moyens de la GCC

Brise-glace	Année de construction
<i>NGCC Louis S. St-Laurent*</i>	1969
<i>NGCC Terry Fox*</i>	1983
<i>NGCC Henry Larsen</i>	1987
<i>NGCC Pierre Radisson</i>	1978
<i>NGCC Des Groseilliers</i>	1982
<i>NGCC Amundsen**</i>	1979

* Brise-glace lourd.

** Affecté à la recherche en été.

Source : MPO, Garde côtière canadienne, La flotte de brise-glaces (http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Glace_Flotte).

Selon M. Fortier, même si un nouveau brise-glace de classe polaire est attendu depuis longtemps, il nous faut deux brise-glaces de classe polaire pour assurer notre présence permanente dans l'archipel canadien et dans les eaux profondes de l'Arctique. Selon des participants à nos réunions, le Canada a besoin de plus d'un nouveau brise-glace.

En juillet 2007, le gouvernement fédéral a annoncé que six à huit patrouilleurs arctiques armés et renforcés pour la glace seraient construits pour la Marine canadienne (« navires de patrouille extracôtiers de classe polaire 5 »)⁷⁶. Il prévoit dépenser quelque 3,1 milliards de dollars pour la construction de ces navires et plus de 4,3 milliards pour leur exploitation et leur entretien pendant leurs 25 ans de vie. Michael Turner, qui compte de

⁷⁶ Trois nouveaux brise-glaces lourds et armés ont été promis en 2005 dans le cadre de la « politique de défense Le Canada d'abord » des conservateurs.

nombreuses années de service au sein de la Garde côtière, dont plusieurs années à titre de commissaire adjoint et de commissaire par intérim, a informé le Comité que, même renforcés, les navires de patrouille :

- ne pourront naviguer que dans la glace d'un an et n'auront même pas la capacité du plus léger des brise-glaces de la GCC actuellement en service dans l'Arctique;
- ne pourront vraisemblablement naviguer que si les conditions de navigation dans les glaces sont des plus faciles et des plus sûres parce que tout le contingent canadien d'officiers de marine rompus aux opérations est concentré dans la Garde côtière canadienne et quelques sociétés⁷⁷;
- n'auront sans doute aucun rôle à jouer dans l'Arctique en dehors de la saison de navigation et finiront par patrouiller essentiellement les côtes méridionales du Canada comme patrouilleurs extracôtiers pour la majeure partie de l'année;
- seront nécessairement de conception hybride avec une capacité limitée de navigation en eau libre.

Le gouvernement a aussi promis, en août 2007, un centre de formation dans l'Arctique pour les Forces canadiennes, à Resolute Bay (Nunavut) et un montant de 100 millions de dollars pour l'aménagement d'une nouvelle base navale (premier port maritime en eau profonde du Canada dans l'Arctique) à l'emplacement du port existant de Nanisivik (Nunavut). Nanisivik, située à l'extrémité septentrionale de l'île de Baffin, occupe une position stratégique pour le contrôle éventuel du trafic maritime dans le passage du Nord-Ouest.

Le Canada compte sur la flotte de brise-glaces de la Garde côtière comme premier symbole de sa souveraineté dans l'Arctique. Pas étonnant que des témoins ont dit craindre que le gouvernement hésitera à renouveler sa flotte vieillissante de brise-glaces parce qu'il en coûterait cher aux contribuables pour acquérir et exploiter les nouveaux patrouilleurs extracôtiers de la Marine.

Selon des témoins, la Garde côtière, même si elle n'est pas mandatée pour faire respecter la loi⁷⁸, contribue à assurer la sécurité du Canada en aidant les ministères qui ont un rôle direct à jouer. Les navires de la Garde côtière maintiennent une surveillance en matière de

⁷⁷ La Marine canadienne n'a exploité aucun véritable brise-glace conçu pour évoluer dans l'Arctique depuis 1957.

⁷⁸ Contrairement à son homologue américain, la Garde côtière canadienne est un organisme civil et n'est pas mandatée pour faire respecter la loi au titre de la sécurité maritime. La responsabilité d'assurer la souveraineté maritime du Canada appartient à la Marine canadienne (le commandement maritime des Forces canadiennes), alors que la Gendarmerie royale du Canada est chargée de faire respecter la loi dans les eaux territoriales du Canada et que le MPO est chargé de faire respecter les règlements sur les pêches dans les eaux marines.

sécurité et transportent les agents des Douanes, de l'Immigration, de la GRC, des Pêches et de Transports Canada lors de leurs missions d'arraisonnement⁷⁹. Bien des participants à notre étude ont exprimé leur préférence pour l'utilisation de brise-glaces multimissions comme plates-formes à l'appui des divers programmes fédéraux, y compris à l'appui des Forces canadiennes. Ne prônant pas l'usage de la force jusqu'à la confrontation militaire, M^e Donat Pharand a toutefois indiqué que les navires de la Garde côtière devraient être légèrement armés pour pouvoir dissuader au besoin, de façon convaincante, les navires étrangers non autorisés.

Selon Michael Turner, le remplacement du reste de la flotte vieillissante du Canada par un nombre suffisant de brise-glaces multimissions de classe arctique exploités par la Garde côtière, serait une façon rentable de répondre aux besoins de surveillance du territoire et de maintien de la souveraineté du Canada dans l'Arctique. La Défense nationale pourrait par exemple constituer un détachement embarqué à certains moments. Les bâtiments pourraient être armés, mais l'armement relèverait de la Défense nationale. D'autres pays disposeraient de moyens efficaces pour conjuguer les deux responsabilités⁸⁰.

M. Turner a fait remarquer qu'ailleurs au Canada, la Garde côtière semblait revenir à son rôle de soutien multimission pangouvernemental, prévu dans sa mission à l'origine. Ainsi, des fonds ont été approuvés pour que de nouveaux navires puissent servir de plates-formes à la GRC dans le domaine de la sécurité maritime sur les Grands Lacs, et la Garde côtière sera un des organismes de soutien des centres des opérations de la sûreté maritime de la Défense nationale sur les côtes est et ouest. De plus, elle assure déjà très souvent un soutien à la recherche scientifique dans l'Arctique.

Selon M. Louis Fortier, l'industrie, les chercheurs et les collectivités du Nord conviennent tous que les nouveaux brise-glaces doivent être des bâtiments polyvalents. Selon M. Rob Huebert, la Garde côtière doit pouvoir assurer « une action pancanadienne » dans l'Arctique, de sorte que des brise-glaces et des patrouilleurs extracôtiers s'imposent, et pour deux raisons. D'abord, il est à prévoir que l'état des glaces dans l'Arctique canadien variera considérablement, d'année en année, et que, certaines années, l'englacement sera considérable. Ensuite, si la Garde côtière et les Forces canadiennes sont toutes deux engagées dans l'Arctique, les politiques et les questions concernant le Nord auront plus de chance de capter l'attention du cabinet.

⁷⁹ Voir le MPO, Garde côtière canadienne, *Rapport annuel de la Flotte 2006-2007*, 4.1.4 Services de sûreté maritime, http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Emplois_Notre_service.

⁸⁰ Michael Turner, *Témoignages*, 28 février 2008.

Au fond, si nous tenons sérieusement à protéger notre souveraineté dans l'Arctique, surveiller nos régions arctiques, nous devons nous assurer que nos instruments et ceux qui les entretiennent sont financés adéquatement. Nous n'avons déployé aucun effort sérieux à cet égard. ... Les changements sont d'une telle ampleur que même si nous ne voulions pas dépenser la somme requise, l'Arctique finirait par nous trouver et nous obliger à dépenser l'argent après coup⁸¹.

2. NORDREG

Il est à prévoir que le recul des glaces permettra à l'industrie d'accéder plus facilement aux ressources de l'Arctique, ce qui se traduira par un trafic maritime accru. Les risques environnementaux associés au trafic maritime accru comprennent notamment l'introduction d'espèces envahissantes provenant de la vidange des réservoirs de ballasts et des déversements de pétrole. Grâce aux changements climatiques et aux nouvelles technologies, tels les pétroliers à double étrave, du pétrole et du gaz seront sans doute un jour transportés par voie maritime dans la région.

Les déversements de pétrole sont particulièrement préoccupants dans l'Arctique où les écosystèmes dont les Inuits dépendent pour leur subsistance, leur alimentation traditionnelle et leur survie sont extrêmement sensibles et fragiles. Paul Kaludjak, président du Nunavut Tunngavik Incorporated, a témoigné en faveur d'une souveraineté canadienne complète sur l'ensemble du passage du Nord-Ouest de façon que soient imposées des normes et des procédures rigoureuses en matière de transport maritime. Les participants à nos réunions ont souvent cité le naufrage catastrophique de l'*Exxon Valdez* survenu en Alaska en 1989 afin de rappeler ce qui pourrait se produire faute de telles normes.

Transports Canada supervise l'ensemble des mesures de prévention, de préparation et d'intervention en matière de pollution marine⁸². Le Ministère est responsable de l'application de plusieurs lois portant sur la navigation dans l'Arctique⁸³ dont les principales ayant trait à la sûreté maritime sont la *Loi sur la marine marchande du Canada* (qui établit les exigences concernant la construction, le matériel et les opérations des navires dans les eaux

⁸¹ Rob Huebert, *Témoignages*, 13 mars 2008.

⁸² Depuis décembre 2003, les fonctions stratégiques relatives à la prévention et de maîtrise de la pollution, ainsi que les services relatifs aux voies navigables, aux bateaux de plaisance et à la navigation maritime relèvent de Transports Canada.

⁸³ Transports Canada est responsable d'appliquer six grandes lois qui ont un impact sur la navigation dans l'Arctique : *Loi sur la marine marchande du Canada*, la *Loi sur la protection des eaux navigables*, la *Loi sur la sûreté du transport maritime*, la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, la *Loi sur le cabotage* et la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*.

canadiennes) et la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (ou LPPEA, qui complète la *Loi sur la marine marchande du Canada* pour ce qui concerne les eaux de l'Arctique). La Garde côtière fournit des services pour rendre la navigation sûre, et les propriétaires de bateaux sont tenus d'embaucher des équipages qualifiés et de posséder l'expérience nécessaire pour naviguer en toute sûreté dans les eaux englacées⁸⁴.

Comme il ressort clairement de l'extrait suivant du préambule de la LPPEA, adoptée en 1970, la Loi vise à protéger l'environnement marin et à préserver le mode de vie traditionnel des Inuits :

Attendu : que le Parlement reconnaît que des événements récents se rattachant à l'exploitation des ressources naturelles des zones arctiques, notamment les ressources naturelles de l'Arctique canadien, et au transport de ces ressources à destination des autres marchés du monde sont, en puissance, de la plus haute importance pour le commerce international et pour l'économie du Canada, en particulier;

que le Parlement a, à la fois, conscience et l'intention ferme de s'acquitter de son obligation de veiller à ce que les ressources naturelles de l'Arctique canadien soient mises en valeur et exploitées et à ce que les eaux arctiques contiguës au continent et aux îles de l'Arctique canadien ne soient ouvertes à la navigation que d'une façon qui tienne compte de la responsabilité du Canada quant au bien-être des Inuit et des autres habitants de l'Arctique canadien et quant à la conservation de l'équilibre écologique particulier qui existe actuellement dans les zones que forment les eaux, les glaces et les terres de l'Arctique canadien, [...]

La LPPEA s'applique aux eaux jusqu'à une distance de 100 milles marins du littoral⁸⁵, une zone où, selon Transports Canada, le trafic maritime est le plus dense au nord du 60^e parallèle. La LPPEA a été qualifiée devant le Comité de « Loi de tolérance zéro » (il est interdit aux personnes et aux navires de déposer des déchets de toute nature – ou d'en permettre le dépôt – dans les eaux arctiques, à moins d'en avoir l'autorisation expresse). La Loi comporte deux ensembles clés de règlements⁸⁶.

D'abord, il y a le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, qui régit des questions telles que le dépôt de déchets ménagers et industriels, les déclarations des propriétaires ou exploitants d'un navire portant que celui-ci est assuré et la limite de la

⁸⁴ William J. Nash, directeur général, Sûreté maritime, Transports Canada, *Témoignages*, 15 mai 2008.

⁸⁵ L'article 234 de la Convention de 1982 sur le droit de la mer permet aux États côtiers d'adopter et de faire appliquer des règlements non discriminatoires et fondés en sciences afin de prévenir et de maîtriser la pollution du milieu marin par les navires dans les zones recouvertes par les glaces et soumises à des conditions climatiques rigoureuses, dans les limites de la zone économique exclusive de 200 milles.

⁸⁶ William Nash, *Témoignages*, 15 mai 2008.

responsabilité à l'égard de navires assurés. Ensuite, il y a le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires*, qui porte sur des questions telles que les normes de construction des navires dans les 16 différentes zones de contrôle de la sécurité de la navigation (chaque zone comportant une date d'entrée et une date de sortie pour les divers types et classes de navires), les postes de mazoutage, les certificats spéciaux que l'exploitant ou le propriétaire doit obtenir avant de naviguer dans certaines eaux de l'Arctique, l'utilisation et la qualification des officiers de navigation dans les glaces, l'approvisionnement en mazout et en eau, et les autorisations et normes concernant les dépôts d'affluents des navires⁸⁷.

Dans les zones de contrôle de la sécurité de la navigation, la Garde côtière exploite le Système de trafic de l'Arctique canadien appelé NORDREG depuis 1977. Les objectifs de ce système sont : (1) améliorer la sécurité et la fluidité du trafic; (2) raffermir la souveraineté du Canada dans les eaux de l'Arctique; (3) prévenir la pollution des eaux de l'Arctique en établissant les méthodes de contrôle des navires dans les eaux arctiques⁸⁸.

Tous les navires de plus de 300 tonnes, canadiens et étrangers, qui se trouvent à moins de 100 milles de tout littoral canadien (ou de toute zone où la LPPEA s'applique) sont priés de se rapporter à un des centres de services de communications et de trafic maritimes (SCTM) 24 heures avant d'entrer dans la zone NORDREG. Lorsqu'un capitaine se rapporte aux SCTM, il est interrogé sur sa conformité au *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires*. Les renseignements fournis sont ensuite transmis à Transports Canada afin de déterminer si le navire peut entrer dans la zone. Si un navire utilise le système des régimes de glaces, le capitaine doit se rapporter avant d'entrer dans une zone de contrôle de la sécurité de la navigation et après en être sorti⁸⁹.

Cela dit, NORDREG est un système de déclaration volontaire du trafic maritime, ce qui n'est pas le cas dans les deux autres zones canadiennes de trafic maritime, sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique, qui sont toutes les deux à déclaration obligatoire. Dans l'Arctique,

⁸⁷ *Ibid.* Comme le système de zones et de dates tient peu compte de l'état des glaces, Transports Canada a introduit le Système des régimes de glaces pour la navigation dans l'Arctique en 1996 qui tient compte de l'état des glaces et de la capacité d'un navire dans les glaces afin de déterminer les endroits où celui-ci peut naviguer, ce qui permettrait plus de flexibilité.

⁸⁸ MPO, Garde côtière canadienne, Zone de trafic de l'Arctique canadien (NORDREG), http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/SCTM/Zt_arctique_canadien.

⁸⁹ Dans l'Arctique, la Garde côtière possède deux centres de STCM, un à Iqaluit (Nunavut) et l'autre à Inuvik (Territoires du Nord-Ouest), qui sont ouverts de mai-juin à octobre-novembre, selon le temps qu'il fait et l'état du trafic, et d'autres centres plus au sud assurent la relève en hiver. La LPPEA exclut la baie d'Hudson et la baie d'Ungava au sud du 60° parallèle Nord, alors que le système NORDREG comprend les deux baies.

les navigateurs sont invités à y participer pleinement pour tirer le maximum d'avantage⁹⁰ des services offerts : information sur l'état des glaces, navigation dans les glaces, assistance d'un brise-glace, et recherche et sauvetage.

Lorsque M^c Donat Pharand a comparu devant le Comité, il a dit : « j'ignore pourquoi le Canada ne rend pas le système NORDREG obligatoire. La seule chose que je peux imaginer, c'est qu'il ne serait pas en position de l'appliquer ». Lorsque les représentants de Transports Canada et de la Garde côtière ont été interrogés concernant le caractère volontaire de NORDREG, ils ont dit que, selon les données historiques, 98 p. 100 de tous les navires signalent leur présence aux autorités canadiennes⁹¹. Ce haut niveau de conformité est attribuable aux services offerts aux navires par la Garde côtière canadienne lorsqu'ils signalent leur position aux autorités canadiennes⁹². Toutefois, lorsqu'interrogés au sujet des 2 autres pour cent des navires qui ne se conforment pas, ils ont dit qu'ils ne savaient rien d'eux (c'est-à-dire de leur signalement). Quand on leur a demandé ce qui était fait au sujet de ces navires, ils ont répondu : « ça devient une question d'application de respect de la loi. Le système est volontaire »⁹³.

Comment le Canada sait-il que des navires étrangers se trouvent dans ses eaux? En vertu de la *Loi sur la sûreté du transport maritime* du Canada et de son Règlement, les navires étrangers de plus de 100 tonnes fortes sont tenus de fournir des renseignements détaillés aux autorités canadiennes au moins 96 heures avant d'entrer dans les eaux territoriales canadiennes⁹⁴.

Les participants à nos réunions se sont dits en faveur de rendre NORDREG obligatoire pour garantir la sûreté de la navigation et consolider la souveraineté canadienne. Selon les représentants de Transports Canada, tout cela peut se faire par voie réglementaire (sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi). La *Loi sur la marine marchande du Canada* permet déjà à Transports Canada de réglementer les services de trafic maritime partout en eaux canadiennes. Des représentants ont indiqué au Comité que le Ministère avait en fait déjà commencé des

⁹⁰ MPO, Garde côtière canadienne, Zone de trafic de l'Arctique canadien (NORDREG).

⁹¹ Steven Troy, directeur, Systèmes de sécurité et d'intervention environnementales, Garde côtière canadienne, *Témoignages*, 15 mai 2008.

⁹² William Nash, *Témoignages*, 15 mai 2008.

⁹³ Steven Troy, *Témoignages*, 15 mai 2008.

⁹⁴ William Nash, *Témoignages*, 15 mai 2008. Le *Règlement sur la sûreté du transport maritime* porte sur des questions de sûreté, et non sur la protection des personnes et de l'environnement. En plus de fournir des STCM, Transports Canada et la Défense nationale font de la surveillance aérienne dans l'Arctique et peuvent aussi fournir des images satellites.

travaux dans le but de rendre NORDREG obligatoire et que tous les intervenants au Canada sont d'accord pour le rendre obligatoire. Le Comité a aussi appris que des États étrangers, en particulier les États-Unis, pourraient exprimer une certaine opposition ou des réserves si le Canada allait de l'avant⁹⁵.

3. Intervention environnementale

Comme on l'a dit dans la partie précédente, Transports Canada supervise la prévention de la pollution marine et la préparation et les mesures d'urgence dans l'Arctique⁹⁶. C'est cependant la Garde côtière canadienne qui est l'organisme fédéral chargé de répondre aux déversements polluants en mer au nord du 60° parallèle. Elle fournit un agent de surveillance ou envoie sur place un responsable, coordonne entre les ministères les activités visant le navire responsable ou le déversement non identifié, assume la responsabilité du nettoyage et se tient prête à réagir⁹⁷.

À ce jour, la capacité d'intervention de la Garde côtière contre les déversements dans l'Arctique n'a pas encore vraiment été mise à l'épreuve : l'agence est au courant de 28 déversements survenus depuis 6 ans, dont l'ampleur va de quelques litres à mille environ⁹⁸. En matière d'infrastructures, nous avons appris qu'il y a 14 stations d'intervention environnementale dans l'Arctique, dont 10 sont des dépôts communautaires d'équipement (estacades, récupérateurs, etc.). Plus d'équipement serait entreposé dans les 3 grands dépôts de Tuktoyaktuk, Iqaluit et Churchill (situé au sud du 60° parallèle) et nettement plus à la base de Hay River (Territoires du Nord-Ouest)⁹⁹.

En cas de pollution majeure, le nettoyage serait évidemment difficile dans l'Arctique. Comparissant devant nous, le commissaire Da Pont, grand patron de la Garde côtière, s'est dit personnellement inquiet de notre capacité à répondre à un accident majeur, à cause du peu de navires de la Garde côtière capables de naviguer dans les eaux englacées. Steven Troy, directeur des systèmes de sécurité et d'intervention environnementale à la Garde

⁹⁵ Victor M. Santos-Pedro, directeur, Conception, Équipement et sécurité nautique, Transports Canada, *Témoignages*, 15 mai 2008.

⁹⁶ William Nash, *Témoignages*, 15 mai 2008.

⁹⁷ George Da Pont, *Témoignages*, 5 février 2008.

⁹⁸ Steven Troy, *Témoignages*, 15 mai 2008.

⁹⁹ George Da Pont, *Témoignages*, 5 février 2008.

côtière, note lui aussi que le temps de réaction dépend de la possibilité d'acheminer l'équipement à temps¹⁰⁰.

Pour Louis Fortier, le Canada ne dispose d'à peu près aucune capacité d'intervention rapide et efficace dans les conditions extrêmes de glace : si une catastrophe comme celle de l'*Exxon Valdez* se produisait près de Resolute Bay, à titre d'exemple, on ne pourrait rien faire pour récupérer le pétrole¹⁰¹. Au niveau du financement de la Garde côtière, l'ex- sous-commissaire Michael Turner estime qu'il faudrait porter plus attention à la capacité limitée de réagir à un déversement majeur de pétrole ou de cargaison¹⁰². Il suggère également que la GCC et le MPO, de concert avec Transports Canada et Environnement Canada, évaluent la capacité d'intervention et le niveau de risque actuels.

Duane Smith, président d'ICC Canada, a demandé qu'on forme des Inuits au confinement et à la décontamination des déversements comme un groupe de travail du Conseil de l'Arctique le proposait dans des directives en 1996. Il a rappelé que le déversement du pétrolier *Exxon Valdez* au large de l'Alaska en 1989 avait touché quelque 28 000 km² d'étendue marine.

Le déversement a eu lieu dans un lieu isolé, dépourvu de capacité de réponse immédiate. En outre, les techniques essayées, écrémage, brûlage, utilisation de dispersants chimiques et traitement à l'eau chaude n'ont pas fonctionné et avaient des effets secondaires graves. Finalement, la marée noire a été contenue par des estacades et nettoyée avec des plaques absorbantes et des jets d'eau froide. Cependant, il reste encore des traces de cette marée noire aujourd'hui¹⁰³.

On nous a dit que la Garde côtière avait collaboré dans certains dossiers avec ses vis-à-vis d'autres pays de l'Arctique qui connaissent les mêmes situations dans le Nord. Selon le commissaire Da Pont, les participants à la rencontre inaugurale des gardes côtières de l'Atlantique Nord en 2007 ont convenu d'établir un groupe de travail présidé par le Canada pour traiter des questions d'environnement.

La préparation et la capacité du Canada à lutter contre les déversements de pétrole et la pollution dans l'Arctique intéressent beaucoup les membres du Comité. Le 15 mai 2008, des

¹⁰⁰ Steven Troy, *Témoignages*, 15 mai 2008.

¹⁰¹ Louis Fortier, *Témoignages*, 13 mai 2008.

¹⁰² Dans le Sud du Canada, les compagnies pétrolières financent les dépôts d'équipement antipollution en payant des droits et forment leur personnel. Ce qui n'est pas le cas dans l'Arctique.

¹⁰³ Duane Smith, *Témoignages*, 1^{er} avril 2008.

responsables de Transports Canada et de la Garde côtière canadienne nous ont livré d'autres informations.

4. Recherche et sauvetage

De toute évidence, l'accroissement de la navigation, de la mise en valeur des ressources et du tourisme augmentera le risque d'incidents nécessitant des opérations de recherche et sauvetage (SAR). Les témoins considèrent que notre capacité de SAR est importante pour nous permettre d'affirmer notre souveraineté dans une région aussi vaste et peu peuplée que l'Arctique canadien.

Par recherche et sauvetage, « on entend la recherche des personnes, navires et autres moyens de transport, ainsi que la fourniture d'une aide à ceux-ci, quand, selon toute vraisemblance, ils sont en détresse ou menacés d'un danger imminent »¹⁰⁴. Le responsable du programme national de SAR est le ministre de la Défense nationale, mais la Garde côtière canadienne est chargée de son volet maritime. Elle effectue plusieurs tâches de SAR dont la détection des incidents maritimes, les activités de prévention et le contrôle des activités de la Garde côtière auxiliaire canadienne, organisme bénévole qui compte des unités à Hay River, Yellowknife, Cambridge Bay, Rankin Inlet, Iqaluit, Inuvik, Port Resolution, Chipewyan et une nouvelle à Aklavik pour la saison de navigation 2008¹⁰⁵.

Les Centres conjoints de coordination des opérations de sauvetage gèrent les réponses de la Défense nationale et de la Garde côtière aux incidents aériens et maritimes. Les Forces armées disposent d'avions et d'hélicoptères de sauvetage à la base de Trenton et à la station de Yellowknife, alors que la Garde côtière compte surtout sur ses hélicoptères et ses brise-glaces (qui ne naviguent pas toute l'année dans le Nord)¹⁰⁶.

Le développement du tourisme dans l'Arctique a souvent été évoqué à nos réunions; on craint que les bateaux de croisière ne soient pas spécialement adaptés à la navigation dans les eaux arctiques. M. Rob Huebert nous a dit qu'il y a eu 150 croisières en 2007 au large du Groenland. Il y en aurait eu moins dans les eaux canadiennes (de 15 à 25), mais leur nombre serait en augmentation chaque année¹⁰⁷. Le Comité s'est également fait dire que des

¹⁰⁴ MPO, Garde côtière canadienne, Recherche et sauvetage maritime au Canada, Programme national de recherche et sauvetage http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/RES_Sar_maritime.

¹⁰⁵ George Da Pont, *Témoignages*, 5 février 2008.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Rob Huebert, *Témoignages*, 13 mars 2008.

familles scandinaves sont apparues en voilier dans les eaux canadiennes et que trois d'entre elles avaient même franchi le passage du Nord-Ouest en 2007. Nos témoins se demandent si le Canada serait en mesure d'intervenir face à un incident semblable au naufrage du navire de croisière *M/V Explorer* dans l'Antarctique en novembre 2007.

5. Soutien politique et financement

Des témoins ont dit que la Garde côtière est le parent pauvre de l'administration fédérale : elle est mal appuyée et mal financée d'un gouvernement à l'autre. D'ailleurs, ce n'est que très récemment qu'on a reconnu le besoin de reconstruire sa flotte¹⁰⁸. Si on en juge d'après ce qui a été dit en Comité, le Canada devra s'assurer que la Garde côtière a la capacité, les outils et l'équipement nécessaire pour faire à l'avenir le travail qu'exige son mandat¹⁰⁹.

La Garde côtière canadienne remonte au début du ministère de la Marine et des Pêcheries en 1867¹¹⁰. Elle est ensuite passée au ministère des Transports à sa création en 1936, puis au ministère des Pêches et des Océans en 1995. En décembre 2003, la responsabilité des bateaux de plaisance, des services de navigation maritime, de la prévention de la pollution et des mesures antipollution ainsi que des eaux navigables est retournée à Transports Canada. En avril 2005, la Garde côtière est devenue un organisme de service spécial au sein du MPO, pour affirmer son rôle national, assumer davantage d'autonomie et de souplesse opérationnelle et permettre à sa flotte d'offrir des services à ses clients fédéraux : la Défense nationale, Environnement Canada, la GRC, MAECI, Transports Canada, Ressources naturelles Canada et le Conseil national de recherche en sciences et en génie du Canada¹¹¹.

On nous a dit que la dotation posera problème dans les prochaines années. Le commissaire de la GCC, George Da Pont, nous a dit qu'on a peu embauché depuis la fusion avec le MPO en 1995, et qu'il sera difficile d'attirer du sang nouveau à cause de la concurrence au

¹⁰⁸ Le budget 2003 a alloué 94,6 millions de dollars sur deux ans aux réfections majeures des navires de la Garde côtière et de ses installations à quai et aux achats de remplacement. Entre février 2006 et mars 2007, plus de 750 millions de dollars ont été annoncés pour l'achat et l'entretien de 4 nouveaux navires hauturiers et 12 nouveaux navires de patrouille extracôtiers. Le budget de février 2008 a annoncé 720 millions de dollars en financement pour l'acquisition d'un nouveau brise-glace polaire.

¹⁰⁹ Le mandat de la Garde côtière canadienne est énoncé dans la *Loi sur les océans* et la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Voir MPO, Garde côtière canadienne, Mission, vision et mandat, <http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Mission>.

¹¹⁰ MPO, Garde côtière canadienne, Historique, <http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Historique>.

¹¹¹ Garde côtière canadienne, *Sécurité d'abord, service constant*, Plan d'activités 2007-2010, 1^{er} juin 2007, p. 49, http://www.ccg-gcc.gc.ca/folios/00018/docs/Business_Plan_v19-fra.pdf.

Canada et à l'étranger pour les marins bien formés. Avec le départ à la retraite prévu de près du quart du personnel marin expérimenté d'ici 5 à 7 ans, il ajoute qu'il pourrait même y avoir pénurie de main-d'œuvre qualifiée pour faire fonctionner les navires de la Garde côtière.

Témoignant devant le Comité, l'ex-commissaire adjoint de la GCC, Michael Turner, a évoqué les difficultés de la fusion de la Garde côtière avec le MPO, deux organismes aux structures et à la culture très différentes. La direction de la MPO et celle de la Garde côtière avaient tendance à assigner à cette dernière un rôle restreint pendant les dix années qui ont suivi. On visait la réduction des coûts et l'efficacité, alors que de nombreux navires étaient à quai en permanence ou pour une durée de plus en plus longue dans l'année, faute de fonds pour les faire naviguer. L'idée maîtresse d'une Garde côtière capable de missions diverses s'est sérieusement érodée durant cette période, selon lui.

On nous a dit également que le gouvernement fédéral a songé à transférer la Garde côtière à la Défense nationale. En 2006, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a recommandé de la faire passer à Sécurité publique et Protection civile Canada¹¹².

De l'avis de M. Rob Huebert, la question n'est pas de savoir où loge la Garde côtière, mais plutôt de trouver un appui politique et un financement. La GCC, a-t-il dit, est compétente au point de toujours trouver une façon de faire plus avec moins et, d'une certaine façon, son professionnalisme est son pire ennemi. Il a aussi souligné que la Garde côtière n'a pas de champions hors de ses rangs et ne dispose pas non plus de groupes d'intérêts aptes à défendre son rôle de sauvegarde des valeurs et des intérêts canadiens dans l'Arctique. En matière militaire pourtant, le gouvernement fédéral a établi le Forum sur la sécurité et la défense en 1967. Ce forum réunit la Défense nationale, les Forces canadiennes et le milieu universitaire afin d'établir une expertise et une capacité d'analyse canadiennes sur les questions militaires. Il n'y a pas d'équivalent pour la Garde côtière canadienne. Un autre exemple qu'il a donné, c'est le MAECI, qui a réussi à établir des communautés d'intérêts dans les domaines de la sécurité des personnes et des missions de paix.

M. Huebert estime que le Canada n'est pas préparé à la menace de crises dans l'Arctique. Experte de la situation maritime du Canada, la Garde côtière a besoin de formuler une vision stratégique à long terme pour orienter son avenir, et cette vision doit émaner de ses

¹¹² Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Face aux turbulences : de la nécessité d'actualiser l'aide extérieure et la force militaire du Canada en réponse aux changements d'envergure qui surviennent*, octobre 2006, recommandation 40.

rangs, pas du MPO. Selon le témoin, la Marine canadienne a donné un bon exemple de vision dans son document *Point de mire, stratégie de la marine pour 2020* préparé sous la direction du chef d'état-major des Forces maritimes. Le document envisage « la situation géostratégique, les intérêts et l'histoire du Canada, ainsi que les changements d'envergure survenus au cours des dernières années au sein du système international et l'incertitude à l'égard des prochaines décennies¹¹³ ». On a également signalé au Comité les visions et stratégies à long terme articulées par l'armée de l'air et l'armée de terre¹¹⁴.

[La Garde côtière] comprend très bien ce qu'elle doit faire d'un point de vue tactique et s'acquitte de cette tâche de manière remarquable. Toutefois, si on lui demande : « Quelle est votre vision stratégique pour la souveraineté dans l'Arctique? », elle répondra : « Nous n'en avons pas. Nous ne faisons qu'appliquer la loi et exécutons ce qu'on nous dit de faire ». Cette vision doit provenir de la Garde côtière, qui doit se demander en quoi consiste son énoncé de mission, au-delà de faire de son mieux¹¹⁵. »

Selon Louis Fortier, la Garde côtière aura besoin d'infrastructures, dont des brise-glaces, pour jouer un rôle élargi dans l'Arctique. Cette région change vite, et notre flotte vieillit aussi vite. M. Fortier envisage un rôle important pour l'agence dans le contrôle du développement de l'Arctique. Il estime que les populations du Nord doivent participer activement à la définition de son rôle futur, et que les Inuits doivent être recrutés par la Garde côtière¹¹⁶.

B. Observations finales et recommandations

Aspect essentiel de l'identité canadienne, l'Arctique est d'abord et avant tout la patrie des Inuits, qui habitent cette région et exploitent ses ressources depuis des milliers d'années.

¹¹³ Défense nationale, *Point de mire, stratégie de la marine pour 2020*, 2001, http://www.navy.dnd.ca/leadmark/pdf/FRE_LEADMARK_FULL_72DPI.PDF.

¹¹⁴ *Vecteurs stratégiques*, document de planification des forces aériennes parmi plusieurs, formule une vision et une stratégie à long terme pour guider son développement. Pour sa part, l'armée de terre a produit *Engager, vers l'avant* qui établit de larges directives pour l'armée de demain.

¹¹⁵ Rob Huebert, *Témoignages*, 13 mars 2008.

¹¹⁶ Il ne semble pas exister de démarche formelle pour former et recruter des Inuits dans la Garde côtière. Cependant, on déploie des efforts pour engager des gens du Nord chaque fois que s'ouvrent des postes à temps partiel ou à temps plein. Steven Troy, *Témoignages*, 15 mai 2008.

La Garde côtière canadienne fournit plusieurs services essentiels dans l'Arctique. Elle approvisionne les collectivités isolées, ouvre les chenaux de navigation à la marine marchande, maintient les aides à la navigation dans les voies maritimes nordiques et intervient en cas de pollution marine. Les navires et le commerce dépendent d'elle pour les communications maritimes et la gestion du trafic. Tout le monde compte sur la Garde côtière pour les opérations de recherche et de sauvetage en mer. À l'appui des ministères et des autres organismes fédéraux, elle fournit navires, hélicoptères et divers services. La recherche halieutique, l'océanographie, la cartographie du fond marin et la météorologie marine dépendent de ses navires. Par ses activités d'appui à la marine marchande, la Garde côtière est un élément important de la projection de notre souveraineté dans l'Arctique, et constitue la présence marine la plus visible de l'État fédéral dans cette région.

Le rôle de la Garde côtière dans l'Arctique, région au potentiel incroyable, deviendra encore plus essentiel dans les années à venir. Le réchauffement climatique ouvrira le passage du Nord-Ouest; l'exploitation pétrolière, gazière et minière et d'autres activités économiques se développeront dans la région; les pays continueront de rivaliser dans la promotion de leurs intérêts. Le Canada devra étoffer sa Garde côtière en lui ajoutant des moyens et de l'équipement pour faire le travail dont elle a le mandat. L'agence devra obtenir un financement suffisant.

Le réchauffement climatique ouvrira les eaux de l'Arctique au trafic maritime. Personne ne sait exactement quand cela va se produire, mais le gouvernement du Canada doit planifier et préparer cet événement inévitable.

Le Canada s'expose à une contestation de sa juridiction sur la navigation dans le passage du Nord-Ouest. À l'exception de l'île Hans, la communauté internationale reconnaît généralement la souveraineté exclusive du Canada sur l'archipel Arctique, mais cela n'est pas le cas pour les eaux qui le baignent. Certains pays ne partagent pas la position du Canada selon laquelle le passage du Nord-Ouest constitue des eaux intérieures canadiennes. Les États-Unis, notamment, conçoivent cette voie de navigation comme un détroit international soumis au droit de passage en transit, droit presque aussi étendu qu'en haute mer en vertu du droit international.

Le Canada doit profiter de toutes les occasions pour négocier l'acceptation de sa position avec les autres pays, en particulier les États-Unis. Cependant, le Canada doit conserver la juridiction complète sur la navigation afin de protéger suffisamment l'environnement marin extrêmement fragile qui s'y trouve et ses intérêts en matière de sécurité.

1. Le Comité recommande que le Canada défende sa position voulant que les eaux du passage du Nord-Ouest soient des eaux intérieures et soit prêt à réfuter toute contestation juridique.

Sans mesures préventives suffisantes face à la navigation non autorisée, cette voie de navigation risque de devenir de plus en plus internationale et soumise au droit de transit, ce qui pourrait avoir des conséquences sérieuses sur l'environnement et la sécurité du Canada. Les États-Unis seraient peut-être plus enclins à reconnaître notre revendication légale si le Canada disposait d'outils de surveillance et d'application de ses lois et règlements.

2. Le Comité recommande que le Canada affirme bien plus vigoureusement sa présence toute l'année, assortie d'une capacité policière, pour montrer au monde qu'il est sérieux dans sa volonté de régir le passage du Nord-Ouest, protéger sa population, veiller à ses intérêts et faire de ce passage une voie de navigation sûre et efficace.

3. Le Comité recommande l'adoption d'un code uniforme et commun pour la construction, l'équipage et l'équipement de tous les navires qui circulent dans l'Arctique.

4. Le Comité recommande que la Garde côtière canadienne recrute autant que possible des Inuits pour leurs connaissances inestimables de la région.

5. Le Comité recommande que la Garde côtière formule une vision stratégique à long terme pour guider son avenir. Avec le départ à la retraite prévue de près du quart du personnel marin expérimenté d'ici 5 à 7 ans, la dotation posera problème.

Le Canada a besoin toute l'année d'une capacité beaucoup plus forte dans l'Arctique, afin :

- a) D'appliquer un système obligatoire de trafic maritime dans nos eaux arctiques.
- b) De cartographier notre plateau continental, d'y exercer la juridiction du Canada et de faire en sorte que l'exploration et le développement en deçà et au-delà de la zone économique exclusive de 200 milles soient menés en accord avec les règles et normes canadiennes. Une fois définies les limites de la ZEE étendues au plateau continental (territoire apparemment équivalent aux Provinces des Prairies), le Canada pourrait avoir à amorcer des négociations avec ses voisins de l'Arctique, étant donné qu'il existe déjà des différends au sujet de la délimitation des ZEE adjacentes à l'est (mer Lincoln) et à l'ouest (mer de Beaufort).
- c) De fournir une capacité de recherche et sauvetage à l'année longue, étant donné que le trafic maritime devrait s'accroître et les activités économiques se développer – dont de nouvelles pêches commerciales et l'augmentation des croisières de tourisme dans les eaux arctiques.
- d) D'accommoder la croissance prévue de la demande de navires à l'appui de la recherche scientifique.

- e) De fournir une intervention rapide, suffisante et efficace en cas d'accidents environnementaux majeurs. L'accroissement du trafic maritime augmentera les risques pour l'environnement. Avec le coût record de l'énergie, le développement pétrolier et gazier est maintenant envisagé comme une activité à l'année longue. Le recul des glaces et les nouvelles techniques de construction, comme les navires-citernes à double coque, augmentent la possibilité que le pétrole et le gaz naturel liquide soient transportés par navire dans le passage du Nord-Ouest un jour. Le recul des glaces profitera aux secteurs énergétique et minier, ce qui amènera encore plus de navigation.
- f) D'exercer un contrôle effectif du passage du Nord-Ouest et d'en faire une voie de navigation sûre et efficace.

6. Le Comité recommande que NORDREG, le système volontaire actuel de trafic des navires dans l'Arctique, devienne obligatoire.

NORDREG, le système volontaire actuel dans l'Arctique, doit devenir obligatoire. Actuellement, les navires étrangers qui pénètrent dans les eaux arctiques canadiennes ne sont pas tenus de signaler leur présence en vertu de NORDREG, soit leur emplacement, leur itinéraire et leur conformité à la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*. En laissant NORDREG facultatif, le Canada laisserait croire à la communauté internationale qu'il n'est peut-être pas prêt à revendiquer le passage du Nord-Ouest comme faisant partie de ses eaux intérieures.

7. Le Comité recommande que le Canada élabore un plan à long terme en vue de l'acquisition de brise-glaces lourds polyvalents construits au Canada et capables de naviguer à l'année longue, à la fois dans son archipel Arctique et sur le plateau continental.

Le budget de février 2008 prévoit 720 millions de dollars pour le remplacement du NGCC Louis S. St-Laurent, porte-étendard depuis 40 ans de la Garde côtière, avec un nouveau brise-glace polaire ayant plus de capacité, mais le reste de notre flotte vieillissante de brise-glaces aura également besoin d'être remplacé. En particulier, le NGCC Terry Fox (construit en 1983 et seul brise-glace en plus du Louis S. St-Laurent à avoir une vraie capacité arctique) arrive rapidement à la fin de sa vie utile et devra être remplacé d'ici 10 à 15 ans. Notre plus récent brise-glace, le NGCC Henry Larsen, a plus de 20 ans. Il faut de 8 à 10 ans entre la décision de remplacer un brise-glace et son remplacement, parce que ces navires sont complexes et uniques.

8. Le Comité recommande le déploiement de brise-glaces polaires polyvalents de la Garde côtière comme solution économique et efficace aux tâches de surveillance et de patrouille requises pour affirmer la souveraineté du Canada dans l'Arctique.

Ces navires pourraient servir de plates-formes à tous les programmes et missions de l'État fédéral dans l'Arctique (sécurité et application de la loi, recherche et sauvetage, mission environnementale, ouverture des voies de navigation, approvisionnement), y compris pour la GRC et les Forces canadiennes.

9. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada mette en œuvre, en collaboration avec le gouvernement du Nunavut, un plan exhaustif de développement des ports, comme l'a recommandé le Groupe de travail sur les ports MPO–Nunavut dans son rapport de 2005 sur les petits bateaux au Nunavut.

L'expansion des services et des infrastructures en mer et à terre sera nécessaire pour garantir la sécurité de la navigation dans le passage du Nord-Ouest et pour étayer la souveraineté du Canada. L'amélioration des cartes marines et des aides à la navigation, les infrastructures portuaires dans l'Arctique et une meilleure surveillance du trafic maritime seront requises.

Ce rapport provisoire a été rédigé avant que le Comité ne tienne ses audiences publiques et sa mission d'information au Nunavut, durant la première semaine de juin. Nos résultats seront traités de façon plus complète dans le rapport final.

ANNEXE 1

Projet de vente de RADARSAT-2

M. Michael Byers de l'Université de la Colombie-Britannique nous a beaucoup parlé de RADARSAT-2¹.

Le satellite a été développé grâce à un partenariat public-privé entre l'Agence spatiale canadienne et la compagnie canadienne MacDonald, Dettwiler & Associates Ltd. (MDA). Au début de janvier 2008, quelques semaines après son lancement en orbite, en décembre 2007, Alliant Techsystems Inc., compagnie américaine, a annoncé son intention d'acquérir le programme spatial de MDA, dont RADARSAT-2. Le gouvernement fédéral avait fourni l'essentiel du financement du projet de satellite, en achetant d'avance pour 445 millions de dollars d'imagerie, équivalent à 85 p. 100 du coût total. En retour, la compagnie lui a promis de l'imagerie sur demande et un accès prioritaire en cas d'urgence.

Considéré comme le satellite de télédétection le plus avancé du monde et développé spécialement pour permettre au Canada de mieux exercer sa souveraineté dans le Nord², RADARSAT-2 fournit des images haute définition à travers les nuages et le brouillard et même la nuit, ce qui est crucial dans l'Arctique où règne la nuit polaire plusieurs mois par l'année. On a dit au Comité que le satellite pouvait repérer les déversements de pétrole, suivre les navires océaniques et indiquer la présence et l'épaisseur de la glace de mer, à partir de l'espace. On dit que le satellite est un outil essentiel pour la gestion des pêches et l'application des règles halieutiques, car le Canada dispose de moyens limités dans l'immensité de l'Arctique. À ce sujet, certains témoins ont mentionné l'incursion possible de navires de pêche étrangers dans le détroit de Davis où on pêche de plus en plus la crevette et le flétan noir.

Outil du Canada dans l'espace, RADARSAT-2 permet une bonne surveillance de l'immense territoire du Canada; il s'inscrit parfaitement dans l'initiative de souveraineté dans l'Arctique du gouvernement fédéral. Sa capacité de surveiller les navires est un complément évident pour les navires de patrouille militaire dans l'Arctique dont l'achat a été annoncé par le gouvernement fédéral en juillet 2007 et pour le nouveau brise-glaces de classe polaire de 720 millions de dollars annoncés dans le budget fédéral de février 2008.

¹ Michael Byers, *Témoignages*, 6 mars 2008.

² Voir MAECI, « Le gouvernement du Canada délivre un permis d'exploitation pour RADARSAT-2 », Communiqué, 16 novembre 2007, <http://news.gc.ca/web/view/fr/index.jsp?articleid=3619699>. RADARSAT-1, un prédécesseur moins puissant, avait été construit par l'Agence spatiale canadienne et lancé en 1995. Il appartient à l'Agence et demeure en orbite.

Le Canada est l'autorité responsable des licences de satellite en vertu de la *Loi régissant l'exploitation des systèmes de télédétection spatiale* (article 16). À nos réunions de février et de mars, on ignorait encore si les États-Unis remplaceraient le Canada comme autorité responsable des licences si la vente était approuvée, et si le Canada perdrait la capacité de restreindre le type d'images générées pour des motifs d'intérêt national, ainsi que son accès prioritaire aux images satellites en cas d'urgence.

Le projet d'achat de 1,325 milliard de dollars a apparemment pris tout le monde par surprise, y compris le gouvernement du Canada. M. Rob Huebert de l'Université de Calgary s'est demandé comment le Canada pouvait même envisager de permettre cette vente. Selon lui, RADARSAT-2 était un bien public nécessaire et « un outil d'affirmation de la souveraineté », produit pour les Canadiens avec leur argent. Il a ajouté que c'était « exactement ce qu'un grand pays arctique comme le Canada devait faire ». Faisant le parallèle avec l'annonce du nouveau brise-glaces de 720 millions dans le budget 2008 fédéral, il a demandé : « Laisseriez-vous vendre ce brise-glaces à une compagnie étrangère quand il aura été construit? »

Dans une décision prise en vertu de la *Loi sur Investissement Canada*, le ministre fédéral de l'Industrie, Jim Prentice, a annoncé le 10 avril 2008 que la vente des actifs aérospatiaux de MacDonald, Dettwiler & Associates Ltd., y compris RADARSAT-2, à Alliant Techsystems Inc. était refusée.

ANNEXE 2

Recommandations suite à la négociation d'un modèle canado-américain en février 2008

[Traduction]

MODÈLE DE NÉGOCIATION SUR LES EAUX DU NORD

Les 18 et 19 février 2008, deux équipes d'experts non gouvernementaux se sont réunies pour discuter des problèmes, trouver des solutions et formuler des recommandations relativement à la navigation dans les eaux du Nord aux gouvernements des États-Unis et du Canada. La déclaration concertée suivante est le fruit de ces délibérations.

Recommandations

Conscients de la fonte rapide et dramatique de la glace de mer arctique;

Conscients que ce phénomène facilitera l'accessibilité de l'Arctique par la voie maritime;

Conscients que la hausse de l'activité maritime comporte de nombreux avantages, et que le développement d'une navigation sûre, rentable et responsable sur le plan environnemental dans les eaux du Nord est dans l'intérêt de tous les pays;

Conscients des obligations liées aux ententes de revendications territoriales conclues avec les peuples autochtones;

Inquiets que la hausse de l'activité maritime n'entraîne des risques plus élevés pour la sécurité, surtout dans un contexte de terrorisme, de prolifération des armes nucléaires, d'immigration illégale et de trafic de drogues;

Inquiets que la hausse de l'activité maritime n'entraîne des risques plus élevés pour l'environnement, en particulier sous forme de déversements pétroliers et de perturbation des peuples autochtones et du milieu biologique marin;

Reconnaissant la coopération historique entre le Canada et les États-Unis, notamment à l'OTAN, dans NORAD, dans l'Accord de coopération dans l'Arctique de 1988 et au sein du Conseil de l'Arctique;

Reconnaissant que les États-Unis et le Canada ont déjà collaboré pour promouvoir l'activité maritime dans des eaux de compétence nationale, notamment la Voie maritime du Saint-Laurent, les Grands Lacs et le détroit de Juan de Fuca, et que cette collaboration a grandement profité aux deux pays;

Nous recommandons respectueusement :

1. Que les deux pays collaborent à l'élaboration de règles et de normes parallèles, ainsi que de mécanismes d'application coopératifs en ce qui concerne les zones de notification et d'interdiction dans les eaux du nord de l'Alaska et du Canada;

2. Que l'expansion de 2006 de l'accord NORAD, qui comprend le partage de toute la surveillance maritime dans la zone visée par l'accord, soit mise en oeuvre et que les deux pays coopèrent dans l'élaboration d'autres mesures de surveillance;
3. Que, à partir de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, les deux pays développent des normes communes de navigation, de sécurité et d'opération et de construction de navires;
4. Que les deux pays coopèrent dans l'établissement de routes de navigation, de plans de gestion du transport et de plans d'intervention en cas de déversement dans les eaux du nord de l'Alaska et du Canada;
5. Que les deux pays coopèrent en ce qui concerne les questions d'immigration et les missions de recherche et de sauvetage des navires de croisière;
6. Que les deux pays accélèrent l'acquisition de nouveaux brise-glaces. Les deux pays devraient maximiser les possibilités de partager le fardeau, en suivant l'exemple des ententes entre le Canada et les États-Unis sur les brise-glaces sur les Grands Lacs et l'entente sur le réapprovisionnement de la base de Thule Air;
7. Que les deux pays intensifient leurs efforts pour développer une infrastructure de sécurité, notamment de recherche et de sauvetage, en raison de la hausse de l'activité maritime dans les eaux du nord de l'Alaska et du Canada;
8. Que les deux pays maximisent l'utilisation de leur pouvoir actuel d'État du port et d'État du pavillon pour promouvoir une activité maritime sûre et responsable au plan environnemental;

Nous recommandons également :

9. Que les deux pays songent à mettre sur pied une Commission de navigation canado-américaine de l'Arctique pour se pencher sur les intérêts communs de navigation, de protection environnementale, de sécurité, de sûreté et de développement économique durable. Cette commission devrait comprendre des représentants des groupes autochtones directement touchés par la navigation. Elle pourrait être calquée sur la Commission mixte internationale et être un organisme chargé de formuler des recommandations. La Commission pourrait fonctionner dans le même cadre que l'Institut arctique de l'Amérique du Nord, un organisme de recherche binational déjà réglementé;

Nous réaffirmons que l'Accord sur la coopération dans l'Arctique de 1988 a toujours été très efficace pour la gestion des différends légaux concernant le passage du Nord-Ouest, tout *en reconnaissant* les défis que présentent les conditions de la glace qui changent rapidement.

De plus, l'équipe d'experts canadiens a présenté des arguments solides à savoir pourquoi les États-Unis devraient reconnaître la position légale du Canada, selon laquelle il contrôle le passage du Nord-Ouest. L'environnement changeant de l'Arctique soulève de nouveaux problèmes de sécurité. C'est pourquoi l'équipe canadienne soutient que le fait de reconnaître le contrôle du Canada sur le passage du Nord-Ouest pourrait accroître de façon substantielle la sécurité nord-américaine, sans compromettre les intérêts des États-Unis ailleurs dans le monde.

L'équipe américaine a également souligné que la position américaine avait aussi des arguments solides en sa faveur.

Les deux équipes *demandent respectueusement* ensemble, sans préjudice, que les gouvernements canadien et américain examinent tous ces arguments.

Enfin, les deux équipes insistent sur le fait qu'il n'y a pas de temps à perdre et que les recommandations 1 à 8 devraient être examinées rapidement.

Équipe américaine :

Paul Cellucci, ambassadeur des États-Unis au Canada, 2001-2005

Scott G. Borgerson, Council on Foreign Relations

Elizabeth Elliot-Meisel, département d'histoire, Université Creighton

Christopher Joyner, département du gouvernement, Université Georgetown

Eric Posner, École de droit de l'Université de Chicago

Coalter Lathrop, J.D., président, Sovereign Geographic Inc.

Équipe canadienne :

Michael Byers, département de science politique, Université de la Colombie-Britannique

Colonel (à la retraite) Pierre Leblanc, ancien commandant, Secteur du nord des Forces canadiennes

Aaju Peter, étudiant en droit inuit, Iqaluit

Rob Huebert, département de science politique et centre des études stratégiques et militaires, Université de Calgary

Ted McDorman, faculté de droit, Université de Victoria

Suzanne Lalonde, faculté de droit, Université de Montréal

Armand de Mestral, C.M., faculté de droit, Université McGill

Secrétariat :

Justin Nankivell, étudiant au doctorat, Université de la Colombie-Britannique

Joël Plouffe, étudiant au doctorat, Université du Québec à Montréal (UQAM)

Financement et soutien logistique :

Les équipes canadiennes et américaines souhaitent remercier ArcticNet d'avoir financé cet exercice et la Commission mixte internationale (section canadienne) d'avoir fourni le lieu de rencontre. Les recommandations formulées représentent uniquement l'opinion des membres des équipes.

ANNEXE 3

LISTE DES TÉMOINS

Le jeudi 15 mai 2008	
Garde côtière canadienne	Steven Troy, directeur, Systèmes de sécurité et d'intervention environnementale
Transports Canada	William (Bill) J Nash, directeur général, Sécurité maritime Victor M. Santos-Pedro, directeur, conception, équipement et sécurité nautique. Richard Day, directeur, Exploitation et programmes environnementaux
Le mardi 13 mai 2008	
ArcticNet	Louis Fortier, directeur scientifique
Le mardi 6 mai 2008	
À titre personnel	Donat Pharand, professeur émérite, Faculté de Droit, Université d'Ottawa
Le jeudi 1 mai 2008	
Pêches et Océans Canada	Michelle Wheatley, directrice régionale, Sciences, Région du Centre et de l'Arctique K. Burt Hunt, directeur régional, Gestion des pêches et d'aquaculture, Région du Centre et de l'Arctique
Le mardi 15 avril 2008	
Inuit Tapiriit Kanatami	John Merritt, conseiller principal de direction
Nunavut Tunngavik Incorporated	Paul Kaludjak, président Gabe Nirlungayuk, directeur, Service de la faune
Le mardi 8 avril 2008	
Council on Foreign Relations	Scott G. Borgerson, ph.D., Chargé d'affaires internationales
Le mardi 1 avril 2008	
Inuit Circumpolar Council (Canada)	Duane Smith, président Chester Reimer, conseiller en stratégies et politiques
Le jeudi 13 mars 2008	
Université de Calgary	Rob Huebert, directeur adjoint du Centre d'études stratégiques et militaires, Professeur agrégé de sciences politiques
Le jeudi 6 mars 2008	
Université de la Colombie-Britannique	Michael Byers, professeur, Chair de recherche du Canada en politique et en droit internationaux, Département des sciences politiques
Le jeudi 28 février 2008	
À titre personnel	Michael Turner

Le mardi 12 février 2008	
Affaires étrangères et Commerce international Canada	Alan H. Kessel, le Jurisconsulte John Hannaford, juriconsulte adjoint et directeur général des Affaires juridiques Wendell Sanford, directeur, Direction du droit des océans et de l'environnement
Le mardi 5 février 2008	
Pêches et Océans Canada	George Da Pont, commissaire de la Garde côtière canadienne Charles Gadula, sous-commissaire intérimaire Gary Sidock, directeur général, Direction générale de la flotte