

Le lundi 4 mai 2009

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans a l'honneur de déposer son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le jeudi 12 mars 2009 à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives au cadre stratégique actuel, en évolution, du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada, dépose ici son rapport intitulé : *Relever le défi dans l'Arctique : Rapport sur la Garde côtière canadienne.*

Respectueusement soumis,

Le président du comité,

WILLIAM ROMPKEY, C.P.

Senate



Sénat

CANADA

RELEVER LE DÉFI DANS L'ARCTIQUE : RAPPORT SUR LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE

Rapport du

**Comité sénatorial permanent
des Pêches et des Océans**

L'honorable William Rompkey, C.P.
président

L'honorable Ethel M. Cochrane
vice-présidente

Avril 2009

This report is also available in English

.....

Disponible sur l'intranet Parlementaire

www.parl.gc.ca

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

MEMBRES

L'honorable William Rompkey, C.P., *président*

L'honorable Ethel M. Cochrane, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Willie Adams
Joan Cook
James Cowan
Elizabeth Hubley
Janis G. Johnson

Michael L. MacDonald
Fabian Manning
Nancy Greene Raine
Fernand Robichaud, C.P.
Charlie Watt

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs

James Cowan (ou Claudette Tardif)
Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau)

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :

Les honorables sénateurs Baker, Campbell, Comeau, Eyton, Gill, Gustafson et Meighen.

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Claude Emery, analyste

Direction des comités du Sénat :

Danielle Labonté, greffière du comité
Louise Archambeault, adjointe administrative

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 12 mars 2009 :

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Cowan,

Que le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, les questions relatives au cadre stratégique actuel et en évolution, du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis par le comité à ce sujet depuis le début de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité fasse de temps à autre rapport au Sénat, mais au plus tard le 30 juin 2010, et qu'il conserve, jusqu'au 31 décembre 2010, tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

**RELEVER LE DEFI DANS L'ARCTIQUE :
RAPPORT SUR LA GARDE COTIERE CANADIENNE**

**LE COMITE SENATORIAL PERMANENT
DES PECHEES ET DES OCEANS**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
ACRONYMES	i
PRÉFACE.....	iii
LISTE DES RECOMMANDATIONS	iv
AVANT-PROPOS	vii
CONTEXTE : UN ARCTIQUE EN EVOLUTION.....	1
A. Recul de la banquise, augmentation de la navigation	1
B. Changement climatique et impacts locaux.....	5
C. Adaptation	8
D. Évolution de la situation sur le plan géopolitique.....	11
SUJETS ET THÈMES PRINCIPAUX.....	16
A. Questions de souveraineté.....	16
1. Les terres.....	17
2. Le plateau continental.....	17
3. Limites extérieures du plateau	19
4. Les eaux : naviguer dans le passage du Nord-Ouest.....	22
5. Survol des mesures prises par le gouvernement fédéral à ce jour	29
6. Stratégies intégrées	34
7. Usage et occupation continus du territoire par les Inuits.....	41
8. Conclusion et recommandations	47
B. La Garde côtière canadienne	50
1. Affirmer et renforcer la souveraineté.....	50
2. Opérations actuelles	52
3. Renouvellement de la flotte vieillissante de brise-glaces du Canada	55
4. NORDREG	60
5. Intervention environnementale	66
6. Recherche et sauvetage	68
7. Soutien politique et rôle futur	70
8. Conclusion et recommandations	73
LISTE DES TÉMOINS	78

ACRONYMES

AINC – Affaires indiennes et du Nord Canada

API– Année polaire internationale

ARTN – Accord sur les revendications territoriales du Nunavut

CCAP – Commission canadienne des affaires polaires

CCI – Conseil circumpolaire inuit

CFL – Étude sur le chenal de séparation circumpolaire

CLCS – Commission des limites du plateau continental

COSEPAC – Comité sur la situation des espèces en péril au Canada

ECAREG – Règlement sur la zone de services de trafic maritime de l’Est du Canada

ENMA – Évaluation de la navigation maritime dans l’Arctique

EPCP – Étude du plateau continental polaire

FC – Forces canadiennes

FGCAN – Forum de la Garde côtière de l’Atlantique Nord

GCC – Garde côtière canadienne

GPRC – Groupe de patrouilles de Rangers canadiens

GTISA – Groupe de travail interministériel sur la sécurité dans l’Arctique

ITK – Inuit Tapiriit Kanatami

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

MAECI – Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

MPO – Ministère des Pêches et des Océans

NORDREG – Système de trafic de l’Arctique canadien

NTI – Nunavut Tunngavik Incorporated

OMI – Organisation maritime internationale

PNRS – Programme national de recherche et de sauvetage

SAR – Recherche et sauvetage

SCTM – Services de communication et de trafic maritimes

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

ZEE – Zone économique exclusive

PRÉFACE

Le 21 novembre 2007, le Sénat du Canada a autorisé le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans (le Comité) à étudier le cadre fédéral actuel et futur de gestion des pêches et des océans, et à faire rapport à ce sujet. Une motion a également été adoptée, qui renvoie au Comité actuel les documents et les témoignages recueillis aux audiences tenues durant la session précédente.

À compter du 6 décembre 2007, et conformément à son mandat, le Comité a tenu des audiences publiques sur l'Arctique à Ottawa pour mieux comprendre le sujet. Un rapport provisoire, *La Garde côtière dans l'Arctique canadien*, fondé sur les témoignages recueillis à Ottawa entre le 5 février et le 15 mai 2008, a été déposé le 23 juin 2008. Le point de vue des résidents du Nord devait être toutefois entendu et pris en considération.

Pendant la première semaine de juin 2008, le Comité s'est rendu au Nunavut où se pratique la pêche commerciale au flétan et à la crevette du Nord dans les mers nordiques du Canada. Des audiences publiques ont eu lieu à Iqaluit le 2 juin et à Pangnirtung le 5 juin. Ces deux réunions se sont conclues par des séances à micro ouvert permettant d'entendre l'opinion du public.

Lors de ce voyage, les membres du Comité ont également entendu le personnel de la Garde côtière canadienne et celui des Services de communication et de trafic maritimes à Iqaluit. Ils ont rencontré des représentants des localités de Resolute Bay, Arctic Bay, Pond Inlet et Qikiqtarjuaq, en plus de visiter le port de Nanisivik, qui accueillera un poste de ravitaillement des Forces canadiennes en 2010.

La compétence des interprètes a permis au Comité de travailler en anglais, en français et en inuktitut pendant tout son séjour au Nunavut. Le Comité s'est intéressé tout particulièrement aux sujets suivants : le rôle de la Garde côtière canadienne, la pêche commerciale maritime au Nunavut, la souveraineté et le changement climatique.

Les travaux du Comité ont été considérablement retardés suite à la dissolution de la 39^e législature en septembre 2008 et la tenue d'élections générales le 14 octobre, et suite à la dissolution de la 40^e législature en décembre 2008.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

Le Comité recommande que le Canada défende sa position voulant que les eaux du passage du Nord-Ouest soient des eaux intérieures et qu'il soit prêt à réfuter toute contestation juridique. (Voir pages 23-30, 48-50.)

Recommandation 2 :

Le Comité recommande que le Canada se dote d'une plus grande capacité d'affirmer sa présence et d'appliquer les lois à longueur d'année, afin de montrer au monde qu'il est bien résolu à régir le passage du Nord-Ouest, à défendre ses intérêts et protéger sa population, et à faire de ce passage une voie de navigation sûre et efficace. (Voir pages 23-30, 48-50.)

Recommandation 3 :

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'envisager que Goose Bay, au Labrador, devienne une zone d'étape subarctique pour la coordination et le soutien des activités de la Garde côtière, de pêche, de recherche et sauvetage, de surveillance et d'autres activités menées dans l'Arctique. (Voir pages 39 et 50, 49.)

Recommandation 4 :

Le Comité recommande que le Conseil du milieu marin du Nunavut (partie 4, article 15.4.1 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut de 2003) soit créé comme forum pour l'établissement des priorités et pour la planification, et comme moyen pratique de mettre en valeur la souveraineté du Canada sur ses mers. (Voir pages 41 et 50.)

Recommandation 5 :

Le Comité recommande que le Canada joue un rôle de premier plan dans la promotion de la coopération internationale en ce qui a trait aux questions suivantes : a) les revendications territoriales sur le plateau continental; b) l'établissement d'un code commun obligatoire pour la construction, l'équipage et l'équipement de tous les navires qui circulent dans l'océan Arctique et qui aurait le même poids que les normes nationales canadiennes. (Voir pages 49 et 50.)

Recommandation 6 :

Le Comité recommande que le Canada démontre son engagement envers la coopération internationale au sein du Conseil de l'Arctique en recréant le poste d'Ambassadeur aux Affaires circumpolaires, qui avait été aboli en 2006. (Voir page 51.)

Recommandation 7 :

Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale intègre les Rangers canadiens à la Réserve canadienne et les dote de moyens maritimes. (Voir pages 40 et 51.)

Recommandation 8 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada établisse un Comité consultatif interministériel sur la stratégie arctique, piloté par Affaires indiennes et du Nord Canada et chargé de le conseiller et de suivre l'élaboration et l'application d'une stratégie effective et intégrée pour le Nord. Ce Comité serait composé de représentants des ministères et organismes fédéraux dont le mandat vise l'Arctique, des divers groupes autochtones/inuits de la région et des trois gouvernements territoriaux. (Voir pages 39 et 51.)

Recommandation 9 :

Le Comité recommande que la Garde côtière canadienne recrute autant que possible des Inuits pour leurs connaissances inestimables de la région. (Voir pages 72, 75 et 77.)

Recommandation 10 :

Le Comité recommande que la Garde côtière, en sa qualité d'organisme expert en ce qui concerne les problèmes maritimes qui se poseront au Canada dans l'Arctique, formule et applique une vision stratégique à long terme pour orienter ses activités futures. (Voir pages 73-74 et 77.)

Recommandation 11 :

Le Comité recommande que NORDREG, le système volontaire de trafic maritime dans l'Arctique, devienne obligatoire. Tous les navires étrangers qui pénètrent dans nos eaux arctiques devraient être tenus de s'enregistrer auprès de NORDREG, peu importe leur tonnage. (Voir pages 61-67, 75-76 et 77.)

Recommandation 12 :

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral modifie la définition des eaux arctiques de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* afin que, comme celles qui figurent dans la *Loi sur les océans* et la *Loi sur la marine marchande du Canada (2001)*, elle englobe les eaux qui se trouvent dans la zone économique exclusive de 200 milles (ZEE) au-delà de l'archipel Arctique. (Voir pages 62-67, 75-76 et 78.)

Recommandation 13 :

Le Comité recommande que le Canada élabore un plan à long terme pour acquérir des brise-glaces lourds polyvalents construits au Canada et capables de naviguer à l'année à la fois dans son archipel Arctique et sur le plateau continental dans le cadre d'une approche intégrée en matière d'acquisition qui tient compte de la complémentarité des navires de la Garde côtière et des navires militaires. (Voir pages 56-61, 76-77 et 78.)

Recommandation 14 :

Le Comité recommande le déploiement de brise-glaces polaires polyvalents de la Garde côtière afin de répondre de façon économique et efficace aux besoins de surveillance et de patrouille pour affirmer la souveraineté du Canada dans l'Arctique. (Voir pages 60-61, 77 et 78.)

AVANT-PROPOS

Avec ses richesses considérables largement inexploitées, l'Arctique est en train d'acquies rapidement une grande importance stratégique et économique. À cause du changement climatique et du recul de la banquise, toute la zone circumpolaire devient plus accessible à la navigation commerciale, au tourisme et à l'exploitation des ressources. Pour ces raisons, la souveraineté et à la juridiction du Canada dans l'Arctique font face à plusieurs défis réels et potentiels.

Le Canada et le Danemark revendiquent tous deux l'île Hans dans l'Arctique oriental. Depuis longtemps, le Canada connaît également un problème de délimitation de ses frontières maritimes avec ses voisins circumpolaires. Quant au plateau continental au-delà de la zone économique exclusive des 200 milles marins, les revendications nationales des autres pays arctiques sur le fond marin seront fonction des règles précises édictées par la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer. On peut quand même entrevoir des différends concernant des revendications chevauchantes.

Pour ce qui est du Passage du Nord-Ouest – routes maritimes qui vont du détroit de Davis, à l'est, à la mer de Beaufort, à l'ouest – la juridiction canadienne sur la navigation est en butte à une contestation potentiellement sérieuse. Le Canada considère que le Passage du Nord-Ouest constitue des eaux intérieures sur lesquelles il jouit d'une souveraineté entière. Cette souveraineté comprend le droit d'adopter unilatéralement des lois et des règlements pour protéger les intérêts canadiens, y compris ceux des habitants du Nord et particulièrement des Inuits : ces derniers habitent ce territoire depuis des millénaires et vivent et travaillent sur la banquise du Nord canadien. Cependant, les autres pays ne sont pas tous d'accord avec la position canadienne, notamment les États-Unis, qui voient le Passage du Nord-Ouest comme un détroit international.

Les témoignages que nous avons entendus donnent à penser que les navires d'autres pays voudront emprunter le Passage du Nord-Ouest pour réduire le temps et les frais de transport. Les États-Unis et l'Union européenne ont exposé leurs priorités et leurs objectifs respectifs pour l'Arctique dans de récents énoncés de politique.

On s'attend à ce que l'Arctique devienne beaucoup plus achalandé. Personne ne sait exactement quand cela surviendra, mais le Canada s'y prépare déjà. Parmi les mesures fédérales récentes, mentionnons la présence accrue des Forces canadiennes dans le Nord, la construction de navires-patrouilles extracôtiers renforcés pour la glace, l'aménagement d'un quai en eau profonde dans l'Arctique pour la Marine canadienne, ainsi que l'acquisition d'un nouveau brise-glace de classe polaire pour la Garde côtière canadienne.

L'augmentation de la navigation maritime accroîtra le risque de pollution marine. Le Canada doit conserver l'entière juridiction sur ses eaux arctiques pour protéger adéquatement son environnement marin extrêmement fragile et ses intérêts en matière de sécurité. À cet égard, le gouvernement du Canada entend étendre la zone juridictionnelle du Canada à 200 milles marins, soit deux fois plus que les 100 milles actuels, et à rendre le système de gestion du trafic maritime dans l'Arctique, NORDREG, obligatoire plutôt que facultatif (ce que le Comité avait recommandé dans son rapport provisoire de juin 2008, *La Garde côtière dans l'Arctique canadien*).

Bien des défis qui se posent au Canada dans le Nord ont rapport au travail considérable et essentiel que réalise la Garde côtière canadienne. Nous devons renforcer notre Garde côtière, un organisme de service spécial du ministère des Pêches et des Océans (MPO), en lui donnant de nouveaux moyens et de nouveaux équipements pour répondre aux demandes de l'avenir. Il faut réfléchir davantage à son rôle futur dans le maintien de la souveraineté du Canada dans la région. De nouveaux navires – des brise-glace capables de naviguer toute l'année dans l'archipel arctique et sur le plateau continental étendu – sont nécessaires pour défendre les valeurs et les intérêts environnementaux, sécuritaires et économiques des Canadiens. En assumant un plus grand contrôle des eaux situées dans l'archipel canadien, le Canada sera en bien meilleure posture pour prouver qu'elles constituent bien des eaux intérieures.

Élément essentiel de notre identité nationale, l'Arctique est d'abord et avant tout la patrie des Inuits, qui l'habitent et en exploitent les ressources depuis un nombre incalculable de générations. Leur présence, ainsi que l'usage et la gestion ininterrompus qu'ils font de ses ressources sont la pierre angulaire de la revendication de souveraineté du Canada.

Comme les dossiers de l'Arctique concernent plusieurs ministères fédéraux, une approche pangouvernementale est essentielle au développement d'une stratégie du Nord canadien, avec pleine participation des gouvernements territoriaux et des Inuits. Le Comité a

constaté beaucoup d'optimisme au Nunavut au sujet de notre avenir commun, comme Canadiens, mais les Nunavummiut nous ont encore dit qu'ils souhaitaient participer davantage à l'établissement des priorités, des politiques et des décisions. Ils demandent à être traités comme partenaires à part entière dans le développement de la stratégie intégrée du Nord canadien.

À bien des égards, ce rapport est un aperçu qui vaut pour un moment précis. Le changement climatique, l'environnement, la souveraineté, la sécurité, ainsi que le développement économique et social sont des questions qui continueront de mobiliser l'attention du gouvernement dans les années qui viennent. Les deux paliers de gouvernement connaissent les problèmes et les solutions. Le Comité les exhorte à agir avec sagesse.

Nous avons apprécié l'hospitalité extraordinaire des gens du Nunavut. Nous sommes allés dans ce territoire pour les écouter. Le Comité a été impressionné par l'enthousiasme manifesté par les participants à nos études, et nous considérons que leurs voix doivent absolument être entendues. Nous espérons que notre rapport contribuera à cela.

William Rompkey, président du Comité

RELEVER LE DEFI DANS L'ARCTIQUE : RAPPORT SUR LA GARDE COTIERE CANADIENNE

CONTEXTE : UN ARCTIQUE EN ÉVOLUTION

A. Recul de la banquise, augmentation de la navigation

Le changement climatique transforme l'Arctique radicalement. La banquise s'amincit. Elle couvre une superficie moindre de l'Arctique circumpolaire et recule plus rapidement qu'on ne l'avait cru possible. Les plateformes de glace flottante de l'Arctique – anciennes plateformes de glace reliées à la terre – se désintégraient rapidement⁽¹⁾.

En 2005, l'étendue des glaces avait atteint un plancher record. En septembre 2007, la couverture de glace a atteint un nouveau minimum record, dépassant les pires prédictions. Ayant rapetissé de 39 p. 100 par rapport à la moyenne de 1979-2000, elle n'avait jamais été aussi peu étendue depuis les débuts de la surveillance par satellite, en 1979, voire même de tout le 20^e siècle, selon les observations maritimes et aériennes⁽²⁾. 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'an dernier, le passage du Nord-Ouest a été à libre de glace⁽³⁾. À la fin de la saison de fonte, l'étendue de la glace circumpolaire avait diminué pour atteindre le deuxième plus bas niveau jamais atteint. L'étendue de la glace de la mer arctique était de 9 p. 100 seulement de plus que le record établi en 2007. La diffusion de la concentration de glace et l'amincissement de la banquise donnent à penser que le volume de glace (l'étendue multipliée par l'épaisseur) a atteint à la fin de l'été son plus bas niveau jamais enregistré⁽⁴⁾.

(1) Conséquence du réchauffement climatique, deux énormes morceaux se sont détachés, en juillet 2008, de la plateforme de glace de Ward Hunt, la plus grande banquise de l'hémisphère Nord, située au nord-est de l'île d'Ellesmere à quelque 800 km du pôle Nord. Le premier morceau (4,5 km²) s'est détaché le 22 juillet au nord-ouest de l'île Ward Hunt. Le second, qui s'est détaché le 24 juillet à l'est de cette même île, a produit deux îles de glace de 14 et 8 km². En août 2008, la plateforme de glace Markham située à environ 800 km du pôle Nord s'est complètement effondrée. Environnement Canada, Service canadien des glaces, <http://ice-glaces.ec.gc.ca/App/WsvPageDsp.cfm?ID=204&Lang=fr>.

(2) Voir *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.

(3) Randy Boswell, « Northwest Passage Northern Route Opens; Canadian Ice Service », *The National Post*, 4 septembre 2008, p. A9.

(4) US National Snow and Ice Data Center, « 2008 Year-in-Review », 7 January 2009, <http://nsidc.org/arcticseaicenews/2009/010709.html>.

L'océan Arctique deviendrait libre de glace en été beaucoup plus tôt que prévu⁽⁵⁾, peut-être même d'ici 2015, si l'on en croit les données scientifiques communiquées à la conférence internationale Arctic Change 2008 qui s'est tenue à Québec en décembre 2008⁽⁶⁾.

La glace de mer Blanche réfléchit la lumière du soleil et empêche les régions polaires de se réchauffer; quand elle fond, l'eau de mer, sombre et moins réfléchissante, absorbe la chaleur, accélérant encore la fonte de la glace. Il s'agit du 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 atteint⁽⁷⁾.

Louis Fortier, directeur scientifique d'ArcticNet – réseau de centres d'excellence du Canada⁽⁸⁾ – 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'années⁽⁹⁾. 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 disparu, les conditions seront semblables à celles de la voie maritime du Saint-Laurent en hiver.

La glace pluriannuelle plus dure, plus épaisse, – celle qui survit à au moins un été – pose un grave danger à la navigation, alors que la glace d'un an, plus molle et plus mince, peut être brisée par les navires à coque renforcée. Les effets extrêmes de 2007 sont apparus dans

⁽⁵⁾ En 2007, les scientifiques que l'océan Arctique pourrait être saisonnièrement libre de glace dès 2030. US National Snow and Ice Data Center, « Arctic Sea Ice Shatters All Previous Record Lows », *NSIDC Arctic Sea Ice News and Analysis*, 1^{er} octobre 2007, http://nsidc.org/news/press/2007_seaiceminimum/20071001_pressrelease.html.

⁽⁶⁾ Près de mille scientifiques du monde entier, des peuples autochtones et des habitants du Nord ont assisté à la conférence internationale Arctic Change 2008. « Scientists Predict Seasonal Ice-Free Arctic By 2015 », *The Globe and Mail*, 12 décembre 2008, p. A7.

⁽⁷⁾ Scott G. Borgerson, chargé d'affaires internationales, Council on Foreign Relations (des É-U), *Délibérations du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans* (ci-après, *Témoignages*), 8 avril 2008.

⁽⁸⁾ Pour en savoir plus sur les réseaux de centre d'excellence du Canada, visiter http://www.nce.gc.ca/about_f.htm.

⁽⁹⁾ Louis Fortier, directeur scientifique, ArcticNet, *Témoignages*, 13 mai 2008. M. Fortier, qui enseigne à l'Université Laval, est titulaire de la chaire de recherche du Canada sur la réaction de l'écosystème marin arctique au réchauffement climatique, et siège au Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada depuis 2005.

tout l'Arctique l'an dernier, quand la glace d'un an a remplacé une bonne partie de la glace pluriannuelle. Le premier navire de charge commercial à franchir le passage du Nord-Ouest, le *MV Camilla Desgagnés*, est parti de Montréal livrer des fournitures à des localités de l'ouest du Nunavut à l'automne de 2008.

À en juger par ce qu'on nous a dit, la question n'est plus de savoir s'il sera possible de naviguer régulièrement dans l'Arctique, mais quand. Cette perspective a des conséquences énormes.

Des raccourcis maritimes sont prévisibles au nord de l'Eurasie (route maritime du Nord, autrefois appelée le passage du Nord-Est) et en Amérique du Nord (passage du Nord-Ouest), écourtant les voyages océaniques de plusieurs jours et de milliers de kilomètres. La traversée du passage du Nord-Ouest permettrait aux sociétés maritimes internationales de réaliser des économies considérables de temps et d'argent. En empruntant cette route, au lieu de passer par le canal de Panama, on pourrait raccourcir de 7 000 km, le trajet, par exemple, entre Shanghai et le New Jersey. Si la banquise reculait suffisamment, on pourrait passer directement par le pôle Nord en bateau. L'an dernier, le passage du Nord-Ouest et la route maritime du Nord étaient libres de glaces au même moment, ce qui n'était jamais arrivé à ce que l'on sache.

La réduction accrue de la banquise et le prolongement de la saison estivale de navigation devraient profiter au tourisme et aux secteurs énergétique et minier,⁽¹⁰⁾ favorisant du coup le développement économique et augmentant le volume de transport maritime. L'Arctique deviendra beaucoup plus achalandé, selon M. Rob Huebert de l'Université de Calgary, ce qui nous prendra au dépourvu⁽¹¹⁾. Personne ne sait vraiment ce qui se passera dans les années à venir, mais 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. Il doit à son avis se préparer rapidement à toute éventualité⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Mike Vaydik, directeur général, Chambre des mines des T. N.-O. et du Nunavut, *Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles*, 8 mai 2008.

⁽¹¹⁾ Rob Huebert, professeur agrégé de sciences politiques, Université de Calgary, *Témoignages*, 13 mars 2008.

⁽¹²⁾ Michael Byers, titulaire de la chaire de recherche du Canada en politique et en droit internationaux, Université de la Colombie-Britannique, *Témoignages*, 6 mars 2008.

En 2007, un navire chargé d'engrais du nord-ouest de la Russie est arrivé à Churchill; il s'agissait de la première livraison maritime en provenance de la Russie pour ce port manitobain. Duane Smith, président du Conseil circumpolaire inuit (CCI) Canada, a affirmé devant le Comité que le Canada et la Russie envisagent de maintenir le port de Churchill ouvert à l'année, et que la Russie a proposé l'usage de ses brise-glaces pour assurer la liaison maritime entre Churchill et Mourmansk, le port libre de glaces le plus septentrional au monde⁽¹³⁾. Certains témoins ont dit que 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 en cours d'aménagement dans l'Ouest canadien. Hal Timar, directeur général de la Chambre de commerce de la région de Baffin, estime que le gouvernement doit reconnaître officiellement l'émergence de cette nouvelle porte d'entrée et définir le rôle éventuel des Inuits et du secteur privé dans sa gestion⁽¹⁴⁾.

Les Inuits seront les premiers touchés par l'activité maritime accrue, qui risque d'avoir des conséquences profondes sur leur culture, leur bien-être et leur mode de vie traditionnel. La perspective d'ouvrir à la navigation le passage du Nord-Ouest pour les pétroliers et autres navires commerciaux inquiète beaucoup dans l'Arctique, où les écosystèmes sont exceptionnellement sensibles et fragiles. Les eaux du détroit de Lancaster – entrée est du passage – sont réputées pour être parmi les plus diversifiées et plus productives sur le plan biologique, offrant un habitat à l'ours blanc, aux baleines, aux phoques, au morse, aux poissons et à des dizaines de milliers d'oiseaux de mer de diverses espèces. Un trafic maritime constant pourrait également rompre la banquise qu'empruntent les chasseurs à la poursuite de gibier.

Le Comité a appris que le Conseil circumpolaire inuit avait présenté un point de vue inuit sur le transport maritime au Conseil de l'Arctique qui procède actuellement à une évaluation exhaustive de la navigation maritime dans l'Arctique (ENMA) fondé sur des scénarios possibles pour 2020 et 2050⁽¹⁵⁾. On s'attend à ce que l'ENMA amène :

- une meilleure compréhension de l'utilisation des ressources maritimes de l'Arctique par les autochtones;

(13) Duane Smith, président, Conseil circumpolaire inuit Canada (CCI), *Témoignages*, 1^{er} avril 2008. Le Conseil circumpolaire inuit (CCI) est une organisation non gouvernementale internationale 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. Bien que son bilan de coopération soit bon, le Conseil n'est pas le résultat d'un traité international. Les États membres du Conseil sont le Canada, le Danemark/Groenland/îles Féroé, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Fédération de Russie, la Suède et les États-Unis. Voir le site du Conseil de l'Arctique, <http://arctic-council.org/article/about>.

(14) Hal Timar, directeur général, Chambre de commerce de la région de Baffin, *Témoignages*, 2 juin 2008.

(15) Duane Smith, *Témoignages*, 1^{er} avril 2008.

- une meilleure compréhension des répercussions d'ordre social, économique et environnemental issues des changements des modèles de navigation maritime sur les collectivités nordiques et autochtones;
- une meilleure compréhension du bien-fondé des exigences actuelles et de la nécessité d'instaurer des règles additionnelles au chapitre de la protection du milieu marin dans l'Arctique contre les activités des navires⁽¹⁶⁾.

B. Changement climatique et impacts locaux

Les effets du changement climatique dans l'Arctique devraient être parmi les plus considérables sur toute la Terre. Tributaires d'un environnement sensible et vulnérable, les Inuits sont menacés comme peuple indigène par le changement climatique. Le changement climatique a déjà des conséquences concrètes et importantes à l'échelle locale.

Le pergélisol – le sol gelé en permanence – est en train de fondre dans tout l'Arctique, déstabilisant beaucoup les infrastructures⁽¹⁷⁾. Dans l'ouest de l'Arctique, où l'augmentation de température a été la plus considérable du Nord canadien, la hausse du niveau de la mer et les marées résultant de la fonte des glaces causent un grave problème d'érosion côtière. Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a entendu beaucoup au sujet du changement climatique durant sa visite dans l'Arctique de l'Ouest (Yukon et Territoires du Nord-Ouest) entre le 1^{er} et le 5 juin 2008.

Dans l'est de l'Arctique, les participants à nos réunions au Nunavut disent avoir observé des changements radicaux du climat ces dernières années, avec notamment un printemps et une débâcle plus hâtifs, un automne et un embâcle plus tardifs ainsi qu'un temps plus variable et plus imprévisible. Un thème est récurrent : les Inuits ne sont plus capables de se fier comme avant à la glace de mer. La banquise, qui offre une surface pour le transport et la chasse pendant plusieurs mois de l'année, serait plus mince et moins prévisible que par le passé.

Les glaciers reculent, en particulier ceux du Nord. Les calottes glacières du plateau nord de l'île de Baffin auraient, nous a-t-on dit, rapetissé de plus de 50 p. 100 depuis 50 ans, et devraient disparaître complètement d'ici le milieu du présent siècle⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Transports Canada, « Initiatives de santé des océans à Transports Canada », document d'information, octobre 2007, <http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2007/07-h185f.htm>. L'ENMA sera rendue publique à la réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique d'avril 2009 à Tromsø en Norvège.

⁽¹⁷⁾ Une étude récente du US National Center for Atmosphere Research et du US National Snow and Ice Data Center laisse à croire que durant des périodes prolongées de fonte rapide de glace, le taux de réchauffement climatique au nord de l'Alaska, du Canada et de la Russie, pourrait tripler, sinon plus. US National Snow and Ice Data Center, « Permafrost Threatened by Rapid Retreat of Arctic Sea Ice, NCAR/NSIDC Study Finds », avis aux médias, 10 juin 2008, http://nsidc.org/news/press/20080610_Slater.html.

⁽¹⁸⁾ Adamie Komoartok, maire adjoint, Municipalité de Pangnirtung, *Témoignages*, 5 juin 2008.

Des participants à nos réunions, comme Eric Joamie de Pangnirtung, craignent que le changement climatique n'entraîne l'imposition de quotas pour des espèces qui ne sont pas ainsi réglementées à l'heure actuelle, ce qui limiterait l'accès aux ressources garanti aux Inuits par diverses ententes territoriales dans le Nord.

On a beaucoup entendu parler des changements climatiques, et il est évident qu'ils auront des répercussions, surtout sur les chasseurs. Ceux-ci seront grandement touchés, puisqu'ils devront changer leurs habitudes de chasse et leur alimentation. [...] On sait, par exemple, [si le gouvernement] commence à limiter la chasse aux baleines et aux phoques annelés, ça deviendra extrêmement difficile. On a constaté que l'imposition de quotas mène en général à l'interdiction de la chasse.

Les Inuits ont sévèrement critiqué l'annonce faite par le ministère américain de l'Intérieur, en mai 2008, suivant laquelle l'ours blanc serait placé sur la liste des espèces menacées en vertu de la Loi américaine sur les espèces menacées. Cette décision, qui repose sur les effets prévus du recul de la banquise d'ici 45 ans sur la population d'ours blancs, risque d'avoir des conséquences économiques néfastes pour les guides de chasse, le tourisme et les collectivités, étant donné que les chasseurs américains ne pourraient plus rapporter avec eux des peaux d'ours en trophée. Les Inuits disent avoir géré de façon responsable la population d'ours blancs du Nunavut⁽¹⁹⁾, et que la décision ne tient pas compte du qaujimajatuqangit inuit (le savoir traditionnel inuit) et du fait que les aînés ont observé une augmentation globale de la population d'ours. Le Comité s'est fait dire qu'il y avait trop d'ours blancs et que l'espèce serait capable de s'adapter aux changements de l'environnement.

La chasse continue d'être une des principales sources de nourriture des Inuits sur tout le territoire du Nunavut. On s'inquiète beaucoup ici de l'impact à long terme du changement climatique sur l'approvisionnement en nourriture locale, en particulier dans les localités éloignées où l'alimentation dépend davantage des sources locales que de l'importation coûteuse. Le changement climatique et l'environnement rendent également plus difficile le transfert des connaissances et des habiletés traditionnelles aux jeunes.

⁽¹⁹⁾ Au Canada, l'ours blanc est devenu une « espèce préoccupante » en 1991; il s'agit d'une espèce qui peut devenir menacée ou en danger de disparition à cause d'une combinaison de facteurs biologiques et de menaces identifiées. En août 2008, le COSEPAC (Comité sur la situation des espèces en péril au Canada) recommandait que le gouvernement fédéral conserve à l'espèce la désignation de « préoccupante », ce qui fait preuve d'une inquiétude moins grande pour l'espèce que « en péril » ou « menacée ». Une table ronde nationale sur l'ours blanc a eu lieu à Winnipeg le 16 janvier 2009. Environnement Canada, « Le ministre Prentice souligne les progrès réalisés à la table ronde sur l'ours polaire », communiqué de presse, 26 novembre 2008, <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=714D9AAE-1&news=45E4FEB3-A833-4D8F-928A-CE57DB88BFA4>.

On s'inquiète beaucoup des effets du changement climatique sur la faune marine, notamment les baleines, qui fournissent aux Inuits d'importantes retombées au niveau de la santé, de l'économie et de la culture. On ne connaît pas beaucoup les impacts futurs que le changement climatique pourrait avoir sur les mammifères marins, leur aire géographique, leurs migrations, leur taux de reproduction et, en bout de ligne, leur abondance⁽²⁰⁾.

La productivité des eaux nordiques sera touchée. Chaque type de pêche – de subsistance, commerciale et récréative – sera touché différemment, selon qu'il se pratique en mer ou en eau douce⁽²¹⁾. Certaines espèces de poisson, comme l'omble chevalier, pourraient diminuer, tandis que d'autres pourraient proliférer ou migrer. Des populations de poissons du sud pourraient migrer vers les eaux nordiques à cause du réchauffement de l'océan. Le changement climatique affecte peut-être déjà l'aire de distribution du saumon du Pacifique⁽²²⁾.

Le Comité s'est fait dire par des témoins du Nunavut que le changement des conditions de glace a influé sur la pêche commerciale du flétan au nord-est de l'île de Baffin (dans la division 0A de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest [OPANO]), où la pêche commence aujourd'hui plus tôt dans l'année que précédemment, et dure plus longtemps. Les bateaux sont également capables d'aller dans des zones plus nordiques⁽²³⁾.

Plus au sud (dans la division 0B), où, depuis le milieu des années 1980, on pratique l'hiver, sur une petite échelle, la pêche au flétan (sous la glace) le long des côtes dans la baie de Cumberland, le changement des conditions de glace aurait eu l'effet opposé. Une débâcle plus hâtive a raccourci la saison de pêche. À Pangnirtung, des témoins ont parlé de la baisse de leur pêche locale, qu'ils ont présentée au Comité comme une activité essentiellement communautaire à laquelle s'adonnaient à un moment donné entre 100 et 150 personnes⁽²⁴⁾. Cependant, à cause de la grande variabilité des conditions de glace et de la banquise plus mince, il y a aujourd'hui moins de gens qui pêchent, ce qui réduit la quantité de flétan livré à l'usine de transformation locale en hiver⁽²⁵⁾.

⁽²⁰⁾ Les mammifères marins (comme le phoque annelé, le morse, le béluga et le narval) seront vraisemblablement fragilisés par la diminution des glaces marines. D'autres mammifères marins (comme le phoque commun et le phoque gris) pourraient émigrer vers le nord. Voir Affaires indiennes et du Nord Canada, « Changements climatiques », <http://www.ainc-inac.gc.ca/enr/clc/adp/ia/nnv-fra.asp>.

⁽²¹⁾ En octobre 2007, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé six nouveaux postes, soit six employés de plus affectés à l'évaluation des stocks de poissons et de mammifères marins dans l'Arctique. Michelle Wheatley, directrice régionale, Sciences, région du Centre et de l'Arctique, MPO, *Témoignages*, 1^{er} mai 2008.

⁽²²⁾ Duane Smith, *Témoignages*, 1^{er} avril 2008.

⁽²³⁾ Wayne Lynch, directeur de la Division des pêches et de la chasse au phoque, ministère de l'Environnement du Nunavut, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽²⁴⁾ Adamie Komoartok, *Témoignages*, 5 juin 2008.

⁽²⁵⁾ Don Cunningham, gérant général, Pangnirtung Fisheries Ltd., *Témoignages*, 5 juin 2008.

C. Adaptation

Les Canadiens du Nord seront les plus touchés par le changement climatique et ils devront développer la capacité de s'adapter aux effets attendus. S'adapter tient en compte que les effets du changement climatique sont inévitables (contrairement à ceux qui cherchent à mitiger ces effets, par exemple en adoptant des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre). L'objectif consiste à réduire au minimum les effets négatifs et à maximiser les retombées⁽²⁶⁾.

Les petites localités tendent à être plus vulnérables aux effets du changement climatique. Plus des deux tiers de la population du Nunavut vivent dans des localités de moins de mille habitants.⁽²⁷⁾

Au Nunavut, le Comité a appris que le ministère des Affaires indiennes et du Nord administre un budget de 14 millions de dollars pour aider la population nordique à évaluer les risques et les avantages que présente le changement climatique⁽²⁸⁾. L'honorable Olayuk Akesuk, ministre de l'Environnement du Nunavut, a indiqué lors de son témoignage que son gouvernement avait lancé un programme d'adaptation à deux volets, comprenant un plan d'adaptation au changement climatique et une planification communautaire. Des projets pilotes ont été lancés à Iqaluit, Clyde River et Hall Beach en 2007, afin d'évaluer l'impact du réchauffement climatique sur le débit des cours d'eau, l'érosion côtière, la végétation et la stabilité des sols; d'autres études sont prévues dans d'autres localités au cours des prochaines années⁽²⁹⁾.

Le ministre de l'Environnement du Nunavut nous a dit que les petites localités de ce territoire ne sont pas bien équipées pour faire face au changement climatique.

⁽²⁶⁾ Voir Ressources naturelles Canada, *Impacts et adaptation liés aux changements climatiques : Vivre avec les changements climatiques au Canada : édition 2007*, chapitre 3, Nord du Canada, « Répercussions sur le développement économique et sur l'adaptation de secteurs clés », http://adaptation.nrcan.gc.ca/assess/2007/index_f.php. Rendu public en mars 2008, le rapport évalue les risques et les retombées positives actuelles et futures du changement climatique à partir d'une approche régionale; il met en lumière les mesures d'adaptation.

⁽²⁷⁾ Affaires indiennes et du Nord Canada, « Changements climatiques ».

⁽²⁸⁾ En décembre 2007, le gouvernement fédéral a réservé 85,9 millions de dollars (jusqu'au 31 mars 2011), pour aider les Canadiens à mieux s'adapter. Environnement Canada, « Le Canada financera de nouvelles initiatives sur les changements climatiques », <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&xml=91E1F38E-C53C-404B-9512-22EA69C08787>.

⁽²⁹⁾ Des ateliers d'adaptation au changement climatique se sont tenus également à Iqaluit, Rankin Inlet et Cambridge Bay; ils visaient à mieux comprendre l'impact du changement climatique dans les trois régions du Nunavut (Kivalliq, Kitikmeot et Qikiqtaaluk).

Adamie Komoartok, maire adjoint de Pangnirtung, a affirmé que les Inuits ont la réputation bien méritée d'être flexibles, mais qu'ils ont « leurs limites ». M. Louis Fortier d'ArcticNet a souligné que les Inuits ont démontré par le passé leur capacité d'adaptation, mais qu'ils ont besoin de nouveaux moyens pour l'avenir. Ron Mongeau, administrateur principal de Pangnirtung, insiste sur la nécessité d'aider financièrement les collectivités à s'adapter au changement climatique qui, selon lui, variera d'une région à l'autre et d'une collectivité à l'autre⁽³⁰⁾.

[...] Ce qui nous préoccupe, c'est que ces changements se produisent à l'heure actuelle. Ils existent depuis bien des années, et leur rythme s'est accéléré. À moins que nous puissions améliorer la capacité locale de régler ces problèmes, nous aurons de plus en plus de mal dans l'avenir. Nous avons besoin de l'aide du gouvernement, tant au niveau fédéral qu'au niveau territorial, pour développer la capacité des communautés du Nunavut de contrer ces changements.

L'urgence de la situation nous est parue plus évidente quelques jours après notre passage à Pangnirtung. En effet, quelques jours après la réunion publique du Comité à Pangnirtung, la localité a perdu deux ponts et l'accès à ses installations municipales à la suite d'une inondation soudaine et de l'érosion entraînée par cette inondation. Par la suite, des visiteurs du parc national d'Auyuittuq ont été évacués, à la fin de juillet, à cause des eaux de fonte et du risque élevé d'inondation subite⁽³¹⁾.

L'Arctique fait l'objet de beaucoup de recherches scientifiques sur l'adaptation. À cet égard, ArcticNet a été souvent mentionné à nos réunions⁽³²⁾.

ArcticNet a pour mandat « de contribuer au développement et à la diffusion des connaissances nécessaires à la formulation de stratégies d'adaptation et de politiques nationales pour préparer les Canadiens aux conséquences et aux opportunités amenées par les changements

⁽³⁰⁾ L'urgence de la situation nous est parue plus évidente quelques jours après notre passage à Pangnirtung. En effet, quelques jours après la réunion publique du Comité à Pangnirtung, la localité a perdu deux ponts et l'accès à ses installations municipales à la suite d'une inondation soudaine et de l'érosion entraînée par cette inondation. Par la suite, des visiteurs du parc national d'Auyuittuq ont été évacués, à la fin de juillet, à cause des eaux de fonte et du risque élevé d'inondation subite. (Pourtant, Auyuittuq signifie en inuktitut « la terre qui ne fond jamais ».)

⁽³¹⁾ Pourtant, Auyuittuq signifie en inuktitut « la terre qui ne fond jamais ».

⁽³²⁾ ArcticNet regroupe plus de 110 scientifiques et gestionnaires provenant de 27 universités canadiennes et de cinq ministères fédéraux oeuvrant dans les domaines de la nature, de la santé et des sciences sociales travaillent en partenariat avec des organismes inuits, des collectivités nordiques, des organismes fédéraux et provinciaux ainsi que le secteur privé, offrant ainsi une formation à plus de 450 étudiants diplômés.

climatiques et la modernisation de l'Arctique ». Un de ses grands objectifs est « d'impliquer ses partenaires dans les organisations inuites, les communautés nordiques, les universités, les instituts de recherche, le gouvernement, l'industrie et les organisations internationales dans les processus scientifique et décisionnel du Réseau »⁽³³⁾. À cette fin, les Inuits participent à ArcticNet à tous les niveaux⁽³⁴⁾. Des « études d'impact régional intégrées » sont menées sur les sociétés ainsi que sur les écosystèmes côtiers marins et terrestres⁽³⁵⁾. En plus des travaux entrepris dans les collectivités, des chercheurs d'ArcticNet issus de divers domaines utilisent le brise-glace *NGCC Amundsen* de la Garde côtière canadienne (GCC) pour leurs recherches.

Les impacts du changement climatique et l'adaptation, de même que la santé et le bien-être des Canadiens du Nord, sont les grandes priorités pour la science et la recherche du volet canadien pour l'Année polaire internationale (API). Le programme de l'API était un projet de deux ans qui a débuté en 2007 et a pris fin le 31 mars 2009⁽³⁶⁾. Le Canada a été le premier pays à annoncer des fonds pour l'API (150 millions de dollars sur six ans); au total, 44 projets canadiens en sciences et en recherche ont été retenus⁽³⁷⁾. Le programme de l'API différait des autres programmes fédéraux : pour la première fois, on a mis des fonds à la disposition aussi bien des universitaires que des scientifiques de l'État. Le Comité a été heureux d'apprendre que les

⁽³³⁾ Voir ArcticNet, « Raison d'être », au site : <http://www.arcticnet-ulaval.ca/index.php?fa=ArcticNet.aboutUs.fr>.

⁽³⁴⁾ Duane Smith, *Témoignages*, 1^{er} avril 2008.

⁽³⁵⁾ Le réseau limite sa recherche aux régions côtières arctiques et subarctiques du Canada.

⁽³⁶⁾ Il y a eu une API en 1882-1883, 1932-1933, et 1957-1958. Première initiative de ce genre depuis 50 ans, et fort de la participation d'un grand nombre de scientifiques et de chercheurs de plus de 60 pays, le projet de l'API 2007-2008 a été le plus grand programme de recherche international centré sur l'Arctique et l'Antarctique jamais entrepris. Sur le plan international, l'API s'est déroulée sous l'égide du Conseil international pour la Science et de l'Organisation mondiale de la météorologie. Pour plus de renseignements, voir : <http://www.ipy.org/>. On peut visiter le site Web de l'API du gouvernement du Canada à : <http://www.ipy-api.ca/francais/index.html>.

⁽³⁷⁾ L'Étude sur le chenal de séparation circumpolaire (CFL) était le plus gros projet canadien mené dans le cadre de l'Année polaire internationale. Dix équipes y participaient, ayant à leur tête des gens de l'Université du Manitoba, de l'Université Laval, de l'Université du Québec, du Conseil circumpolaire inuit et du ministère des Pêches et des Océans (MPO). L'étude a reçu au total 20,5 millions de dollars du programme pour l'API du gouvernement du Canada, dont 6 millions de dollars en fonds de recherche et 14,5 millions de dollars en soutien logistique naval. L'Étude sur le chenal de séparation, 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, permet de mieux comprendre les effets météorologiques sur les écosystèmes arctiques. On peut consulter le site Web de cette étude à : <http://www.umanitoba.ca/ceos/>.

Autochtones et les habitants du Nord jouaient un rôle considérable dans la planification, la coordination et la mise en œuvre des travaux⁽³⁸⁾.

À cause des recherches entreprises dans le cadre de l'API, l'Étude du plateau continental polaire (EPCP), un projet de Ressources naturelles Canada, avait pris encore plus d'importance. En juin 2008, le Comité a visité les installations de l'EPCP à Resolute Bay, sur la côte sud de l'île de Cornwallis. L'équipe de projet de l'EPCP, qui a fêté son 50^e anniversaire en 2008, est une source d'équipement, de fournitures et de conseils experts pour une vaste gamme de travaux de recherche terrestre. Chaque année, de mars à septembre, elle offre un soutien aérien et terrestre essentiel dans l'Arctique à des groupes de scientifiques dont le nombre peut atteindre jusqu'à 130, provenant de plus de 40 universités canadiennes et étrangères et d'organismes de l'État⁽³⁹⁾. Comme l'ont appris les membres du Comité, les demandes d'aide à l'EPCP ont augmenté considérablement ces dernières années, sans toutefois qu'il y ait augmentation du financement.

D. Évolution de la situation sur le plan géopolitique

Avec ses vastes ressources naturelles très peu exploitées, l'Arctique prend de l'importance sur les plans stratégique et économique.

Les États côtiers qui bordent l'océan Arctique (le Canada, le Danemark, la Norvège, la Fédération russe et les 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 de fond marin permis au-delà de leur zone économique exclusive (ZEE) de 200 milles marins⁽⁴⁰⁾.

Le fond de l'océan Arctique recèlerait d'énormes réserves d'hydrocarbures. En juillet 2008, le Geological Survey des États-Unis a estimé que le territoire situé au nord du cercle

⁽³⁸⁾ Wendy Watson-Wright, sous-ministre adjointe aux Sciences, MPO, *Témoignages*, 6 décembre 2007. Le MPO était le ministère principal pour six travaux de l'API, mais il a participé également à des travaux marins de l'API dirigés par d'autres organismes.

⁽³⁹⁾ Ressources naturelles Canada, « Étude du plateau continental polaire : Nos activités », http://polar.nrcan.gc.ca/about/index_f.php. Un soutien est également fourni au secteur privé et aux chercheurs étrangers, mais suivant une formule de recouvrement complet des coûts.

⁽⁴⁰⁾ 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 afin de justifier une éventuelle revendication. Ce serait les règles de procédure du Sénat américain qui auraient empêché la ratification de la convention. Scott G. Borgerson, *Témoignages*, 8 avril 2008.

arctique contiendrait environ 13 p. 100 du pétrole non découvert de la planète, 30 p. 100 du gaz naturel non découvert et 20 p. 100 des liquides de gaz naturel non découverts. Environ 84 p. 100 de ces ressources seraient situées au large et on pense que le gaz naturel serait trois fois plus abondant que le pétrole⁽⁴¹⁾. L'an dernier, on a informé le Comité que le Conseil de l'Arctique effectuait son propre inventaire scientifique des réserves circumpolaires de pétrole et de gaz. On cherche à identifier les réserves de pétrole et de gaz de l'Arctique circumpolaire, à présenter une évaluation des conséquences environnementales, sociales, économiques et sanitaires de l'activité pétrolière et gazière actuelle dans l'Arctique circumpolaire et à évaluer le développement probable et son impact futur⁽⁴²⁾.

Des témoins ont souvent mentionné que la Russie est bien résolue à faire sentir sa présence dans l'Arctique et qu'elle a les moyens de le faire. 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 aussi développé son secteur au large. Elle a aussi investi dans le port de Mourmansk et dans d'autres ports de l'Arctique afin de mettre en valeur ses énormes réserves d'hydrocarbures⁽⁴³⁾. Sa mainmise sur les ressources pétrolières et gazières du Nord lui a permis de rétablir sa puissance militaire, notamment ses sous-marins, si bien qu'on pourrait s'attendre dans les années à venir à ce que le trafic sous-marin redevienne aussi important que durant la guerre froide. La Russie augmente sa présence militaire dans la région⁽⁴⁴⁾.

Selon Rob Huebert, qui fait figure d'autorité pour tout ce qui a trait à l'Arctique, l'intensification de la navigation commerciale sera principalement attribuable au recul de la glace de mer. Toutefois, dans les secteurs pétrolier et gazier, les investissements dans l'Arctique se multiplieront sans égards aux changements climatiques, et ce, en raison des coûts énergétiques élevés, de l'émergence de la Chine comme grand consommateur de pétrole, à l'instar des pays développés, et de 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

⁽⁴¹⁾ US Geological Survey, « 90 Billion Barrels of Oil and 1,670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic », communiqué de presse, 23 juillet 2008, <http://www.usgs.gov/newsroom/article.asp?ID=1980>.

⁽⁴²⁾ Duane Smith, *Témoignages*, 1^{er} avril 2008.

⁽⁴³⁾ Rob Huebert, *Témoignages*, 13 mars 2008.

⁽⁴⁴⁾ Par exemple, la Russie a annoncé le 14 juillet 2008 qu'elle envoyait des navires de sa marine patrouiller l'Arctique pour la première fois depuis la dissolution de l'Union soviétique. Jesper Hansen, « Russian Naval Ships to the Arctic Sea », http://arctic-council.org/article/2008/7/russian_naval_ships_to_the_arctic_sea.

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-glace. Les Russes achètent ces navires à double usage qui sont à la fine pointe pour transporter le pétrole de la Sibérie jusqu'à Mourmansk, d'où il est ensuite réexpédié vers le marché européen à bord de pétroliers plus gros. L'objectif, comme M. Huebert l'a expliqué au Comité, est de se passer dorénavant des 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 Nord⁽⁴⁵⁾. 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 internationale⁽⁴⁶⁾. 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 et 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 toute navigation éventuelle, y compris des brise-glaces nucléaires.

D'autres pays s'intéressent à l'Arctique comme jamais auparavant. Ainsi, la Chine (même si son territoire ne borde pas l'Arctique) effectue des recherches intensives dans les régions polaires. Elle opère le brise-glace *Xue Long* (Dragon dans la neige), un navire de recherche de 21 000 tonnes construit en Ukraine et doté d'équipements scientifiques à la fine pointe. Comparable à tous égards aux brise-glaces des pays développés, le bâtiment sert essentiellement de station de recherche chinoise dans l'Antarctique. Des chercheurs chinois ont effectué des travaux dans la région de Tuktoyaktuk en 1999 et en 2003⁽⁴⁷⁾. Dans le cadre de l'Année polaire internationale, une troisième expédition scientifique comprenant quelque 120 scientifiques et/ou membres du personnel logistique sont arrivés dans le bassin Canada de la mer de Beaufort en août 2008.

Le travail scientifique accompli par d'autres pays a été particulièrement important en vue des recherches de tous genres menées dans le cadre de l'Année polaire internationale, tel que mentionné précédemment.

⁽⁴⁵⁾ Ressources naturelles Canada, *Vivre avec les changements climatiques au Canada : édition 2007*, chapitre 3, Nord du Canada, « Étude de cas 2 : L'avenir du passage du Nord-Ouest », p. 84.

⁽⁴⁶⁾ M^e Donat Pharand, professeur de droit émérite de l'Université d'Ottawa, *Témoignages*, 6 mai 2008.

⁽⁴⁷⁾ Rob Huebert, *Témoignages*, 13 mars 2008.

À son entrée en fonction en 2005, l'actuel gouvernement norvégien a déclaré le Grand Nord priorité nationale, puis produit en décembre 2006 une stratégie exhaustive pour le développement du Grand Nord qui met à contribution la plupart des ministères⁽⁴⁸⁾.

L'Europe est 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 sur ses intérêts en matière de sécurité.

Dans un rapport préparé en vue du sommet de l'UE de mars 2008, le haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune et la Commissaire européenne aux Relations extérieures affirment qu'il est nécessaire « 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 ajoute qu'il faut « voir dans les changements climatiques un multiplicateur de menaces qui renforce les tendances, les tensions et l'instabilité existantes »⁽⁴⁹⁾.

En novembre 2008, la Commission européenne a adopté une communication intitulée *L'Union européenne et la région arctique*, qui expose « les intérêts et les objectifs d'action de l'UE » dans la région et propose « une réponse systématique coordonnée aux défis qui se font jour rapidement »⁽⁵⁰⁾. Entre autres, la Commission souligne que l'UE ne doit pas appuyer des arrangements qui excluent l'un ou l'autre des États arctiques de l'UE ni des pays arctiques de l'espace économique européen membres l'AELE (Association européenne de libre-échange)⁽⁵¹⁾, et a indiqué qu'elle demanderait le statut d'observateur permanent au Conseil

⁽⁴⁸⁾ Jonas Gahr Støre, « Norway, Canada: Natural Partners in the North », *Embassy*, 6 novembre 2008, <http://www.embassymag.ca/page/view/norway-11-6-2008>. Voir gouvernement de Norvège, ministère des Affaires étrangères, *La stratégie du gouvernement norvégien pour le développement du Grand Nord*, 2006, <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/Reports-programmes-of-action-and-plans/Action-plans-and-programmes/2006/strategy-for-the-high-north.html?id=448697>.

⁽⁴⁹⁾ *Changements climatiques et sécurité internationale*, 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.

⁽⁵⁰⁾ Commission européenne, « L'Arctique mérite l'attention de l'Union européenne – première étape d'une politique arctique de l'UE », communiqué du 20 novembre 2008, http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/press/press_rel201108_fr.html.

⁽⁵¹⁾ Commission européenne, « Communication intitulée *L'Union européenne et la région arctique* », novembre 2008, http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/press/press_rel201108_fr.html.

de l'Arctique. Aucun des pays membres de l'UE n'a de littoral arctique; le Groenland, bien qu'étroitement lié au Danemark, n'est pas un pays membre de l'UE⁽⁵²⁾.

Notant que « les interprétations divergent en ce qui concerne les conditions de passage des navires dans certaines eaux de l'Arctique, surtout dans le passage du Nord-Ouest », la Commission européenne estime que « les États membres et la Communauté doivent défendre le principe de la liberté de navigation et le droit de passage inoffensif sur les routes et dans les zones récemment ouvertes ».

Les États-Unis fixent leurs propres objectifs pour l'Arctique dans une directive présidentielle de sécurité nationale signée le 9 janvier 2009 – premier document du genre depuis 1994. Le cadre de politique stratégique déclare que les États-Unis « ont des intérêts de sécurité nationale larges et fondamentaux dans la région arctique et sont disposés à agir indépendamment ou conjointement avec d'autres pays pour les protéger »⁽⁵³⁾. « Une présence nationale plus active et plus influente » sera donc assurée « pour protéger nos intérêts dans l'Arctique et pour projeter une puissance maritime partout dans la région ». En bref, dans ce document de dix pages, les États-Unis:

- font « de la liberté des mers une grande priorité nationale » et soutiennent que le passage du Nord-Ouest « est un détroit ouvert à la navigation internationale » où « un régime de passage en transit s'applique »;
- parlent du besoin d'« augmenter les moyens et la capacité de protéger les frontières aériennes, terriennes et maritimes des États-Unis dans la région arctique »;
- expriment leur soutien au Conseil de l'Arctique, qui « doit rester un forum de haut niveau voué aux enjeux inscrits dans son mandat actuel », mais « ne doit pas devenir une organisation internationale officielle à quotes-parts »;
- rejettent la notion d'un « “traité sur l'Arctique” de grande portée » « sur le modèle du Traité sur l'Antarctique » parce que « les circonstances géopolitiques de la région arctique diffèrent suffisamment de celles de la région antarctique »;

⁽⁵²⁾ Huit pays s'étendent au-delà du cercle arctique : le Canada, les États-Unis, le Danemark (par le Groenland), la Norvège, la Russie, l'Islande, la Finlande et la Suède. Les trois derniers n'ont pas de littoral direct sur l'océan Arctique. Le Danemark, la Finlande et la Suède sont membres de l'UE. L'Islande et la Norvège sont membres de l'EEE.

⁽⁵³⁾ Parmi ces intérêts, mentionnons « des questions comme la défense antimissile et son alerte lointaine, le déploiement de vecteurs maritimes et aériens de transport maritime stratégique, la dissuasion stratégique, la présence maritime et les opérations de sécurité maritime; et assurer la liberté de navigation et de survol ».

- plaident pour plus « de surveillance et de recherche scientifiques sur les enjeux environnementaux locaux, régionaux et mondiaux »;
- appuient la ratification par les États-Unis de la Convention sur le droit de la mer « pour protéger et développer les intérêts américains, y compris à l'égard de l'Arctique »;
- met en relief le différend frontalier entre les États-Unis et le Canada dans la mer de Beaufort;
- parlent de prendre en collaboration avec d'autres pays des mesures « relatives aux questions susceptibles de se poser du fait de l'augmentation de la navigation à destination, en provenance et au travers de la région arctique »;
- reconnaissent qu'il faudra « des ressources et des matériels appropriés » pour mettre en œuvre les mesures de la directive.⁽⁵⁴⁾

SUJETS ET THÈMES PRINCIPAUX

A. Questions de souveraineté

Renforcer la souveraineté du Canada dans le Nord est un thème majeur du discours du Trône du 16 octobre 2007 et l'une des quatre priorités de la Stratégie pour le Nord établie par le ministère des Affaires indiennes et du Nord. Les mesures à l'appui de cette Stratégie ont été annoncées dans le budget du 26 février 2008. « Renforcer notre souveraineté et notre sécurité au pays et soutenir notre capacité de défendre nos valeurs et nos intérêts à l'étranger » est aussi le but premier de la « Stratégie de défense Le Canada d'abord » dévoilée le 12 mai 2008.

La souveraineté est un terme souvent utilisé dans le contexte de l'Arctique. Au début de sa présentation, M^e Donat Pharand, autorité en droit international et maritime, a souligné l'immense confusion qui entoure ce terme. Tel qu'on le conçoit généralement en droit international, la souveraineté peut être définie comme « la totalité des diverses formes de compétence exclusive qu'un État peut exercer dans les limites de ses frontières ». En droit international, la souveraineté s'applique surtout aux terres, mais elle peut également s'appliquer à certaines eaux ou à certaines mers considérées comme des « eaux intérieures »⁽⁵⁵⁾.

Le Canada est confronté à plusieurs contestations réelles et potentielles de sa souveraineté et de ses droits souverains dans l'Arctique.

⁽⁵⁴⁾ Président George W. Bush, The White House, National Security Presidential Directive (NSPD – 66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD – 25), 12 January 2009.

⁽⁵⁵⁾ M^e Donat Pharand, *Témoignages*, 6 mai 2008.

1. Les terres

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 ont utilisé l'imagerie satellite qu'ils avaient achetée au Canada.

Mis à part le différend sur l'île Hans, personne ne conteste la propriété et la souveraineté du Canada sur ses terres de l'Arctique.

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 ZEE de 200 milles et le rebord externe de la marge continentale).

Pour ce qui est du plateau continental, les États côtiers n'ont pas la pleine « souveraineté » au sens fort du terme. L'article 77 de l'UNCLOS précise que les États côtiers exercent des « droits souverains » sur le plateau continental pour ce qui a trait à l'exploration et à l'exploitation des ressources naturelles qui s'y trouvent, tant les ressources vivantes (espèces sédentaires) que les ressources abiotiques situées sur le fond ou sous l'océan (le pétrole et le gaz, par exemple).

Personne ne dispute ces droits souverains, mais le Canada, comme les autres États côtiers, a des « problèmes de délimitation » des frontières avec ses voisins⁽⁵⁶⁾.

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

⁽⁵⁶⁾ Me Donat Pharand, mémoire présenté au Comité, 6 mai 2008.

base. Deux territoires relativement petits, chacun mesurant à peine plus de 30 milles marins carrés, sont contestés⁽⁵⁷⁾.

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 découvrait un jour du pétrole dans la zone contestée.

Le coût du pétrole a ravivé l'intérêt de l'industrie pour la mer de Beaufort. Aux États-Unis, Royal Dutch Shell s'est fait accorder des concessions au nord de l'Alaska en 2005⁽⁵⁸⁾.

Des témoins ont dit que du côté canadien de la frontière, Imperial Oil Ltd. et Exxon Mobil Canada ont acquis une licence fédérale d'exploration en 2007. Conformément aux conditions de la licence (visant une superficie de 205 000 ha de fond marin à quelque 100 km au nord du delta du Mackenzie, dans les Territoires du Nord-Ouest), les deux compagnies ont convenu de consacrer à l'exploration une somme de 585 millions de dollars.

Aussi du côté canadien, en juin 2008, BP Exploration Company Ltd. a obtenu trois des cinq concessions d'exploration en mer de Beaufort (sur une superficie totale d'environ 611 000 ha). La plus grosse soumission de la compagnie a été de 1,18 milliard de dollars pour une parcelle de 202 380 ha. Des deux autres concessions, une a été accordée à ConocoPhillips Canada Resources Corp. (2,5 millions de dollars pour 196 497 ha) et l'autre à MGM Energy Corp., ConocoPhillips Canada Resources Corp., Phillips Petroleum Canada Ltd. et Phillips Petroleum Resources Ltd. (1,8 million de dollars pour 41 323 ha)⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁷⁾ *Ibid.*

⁽⁵⁸⁾ La compagnie avait prévu un programme de forage exploratoire pluriannuel. Cependant, les opérations ont été suspendues en attendant l'issue d'un appel déposé par des organismes environnementaux et la Commission baleinière esquimaude de l'Alaska. Le 20 novembre 2008, la Cour d'appel de la 9^e circonscription judiciaire a statué que les autorités fédérales avaient accordé indûment la permission de forer dans la mer de Beaufort et a ordonné au Minerals Management Service des États-Unis de réexaminer les effets éventuels de forages d'exploration sur la faune et les collectivités autochtones du versant nord de l'Alaska. En février 2008, la compagnie a investi quelque 2,1 milliards de dollars pour des concessions pétrolières et gazières dans la mer de Chuckchi (à l'ouest de la mer de Beaufort). Royal Dutch Shell, « Shell Expands Alaska Exploration Portfolio », communiqué de presse, 7 février 2008, p. 1.

⁽⁵⁹⁾ Affaires indiennes et du Nord Canada, « Mer de Beaufort et Delta du Mackenzie », <http://www.ainc-inac.gc.ca/nth/og/rm/ri/bsm/index-fra.asp>.

3. Limites extérieures du plateau

Le Canada est en train de confirmer ses droits souverains dans la région en établissant les limites extérieures 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 ZEE de 200 milles.

Un État côtier peut revendiquer sa compétence sur le fond marin au-delà de sa ZEE s'il peut prouver que ce fond est un prolongement physique de son plateau continental. L'UNCLOS donne la formule pour établir les limites extérieures à partir des caractéristiques géologiques du fond (article 76)⁽⁶⁰⁾ et établit la procédure permettant à un 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 où il a ratifié la Convention pour soumettre les détails de la limite qu'il propose à la Commission des limites du plateau continental (CLCS), preuves scientifiques et techniques à l'appui.

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 pour qu'on procède 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 de dollars 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 étaient 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 connexes. L'étendue du plateau continental au-delà de la limite de 200 milles marins (370 kilomètres) pourrait représenter une superficie de 1,75 million de kilomètres carrés, soit environ la superficie des provinces des Prairies⁽⁶¹⁾.

⁽⁶⁰⁾ 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 m (ligne où la profondeur de l'océan atteint 2 500 m). Voir MAECI, « Le programme du Canada », <http://www.international.gc.ca/continental/program-canada-programme.aspx?lang=fr>.

⁽⁶¹⁾ Ressources naturelles Canada, « Le gouvernement du Canada prend des mesures importantes à l'appui de la Stratégie pour le Nord », communiqué de presse, 14 mai 2008, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/m-a2008/2-3033-fra.asp>.

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. Au cours de 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 de présenter leur différend devant un arbitre⁽⁶²⁾.

Alan Kessel, juriconsulte au MAECI, 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'arrivée⁽⁶³⁾.

Au Canada, le travail scientifique visant à déterminer l'étendue de la plateforme continentale dans les océans Arctique et Atlantique a débuté en 2005 et fait intervenir trois ministères fédéraux⁽⁶⁴⁾. 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 ». Quant aux revendications nationales sur le fond marin, il y a un risque de chevauchement à trois voies, entre le Canada, les États-Unis et la Russie⁽⁶⁵⁾.

Dans l'Arctique occidental, des scientifiques à bord du navire de la Garde côtière canadienne *Louis S. St-Laurent* ont recueilli des données sismiques et bathymétriques (pour

⁽⁶²⁾ Alan H. Kessel, juriconsulte, MAECI, *Témoignages*, 12 février 2008.

⁽⁶³⁾ *Ibid.*

⁽⁶⁴⁾ Le MAECI est responsable 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 levés sismiques tandis que le MPO (Service hydrographique du Canada) s'occupe du prélèvement des données bathymétriques.

⁽⁶⁵⁾ M^e Donat Pharand, mémoire présenté au Comité, 6 mai 2008.

mesurer la profondeur de l'eau) dans la mer de Beaufort. On a dit au Comité qu'à compter d'août 2008, la cartographie ferait intervenir un deuxième brise-glace de la GCC, car, plus au Nord, les levés se font dans des glaces plus épaisses. Malgré le désaccord canado-américain sur le statut juridique du passage du Nord-Ouest, une partie de l'exercice cartographique serait fait conjointement avec le navire *Healy* de la Garde côtière américaine⁽⁶⁶⁾.

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 plateforme au nord de l'île d'Ellesmere et du Groenland pour déterminer 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 Sibérie⁽⁶⁷⁾. Si c'était le cas, la délimitation serait un problème à régler à trois, entre le Canada, le Danemark et la Russie⁽⁶⁸⁾. Selon M. Huebert, le territoire revendiqué par le Canada pourrait non seulement chevaucher celui que revendique la Russie, mais aussi s'étendre au-delà du pôle Nord, du côté russe, tout dépendant des caractéristiques physiques de la crête. Il a cependant assuré que l'exploration du Canada s'arrête au pôle Nord.

La Russie, premier pays à avoir présenté une demande officielle à la Commission en décembre 2001⁽⁶⁹⁾, 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 les témoins que nous avons interrogés considèrent que l'expédition au cours de laquelle des Russes ont planté leur drapeau sur le pôle Nord en 2007 était une opération publicitaire sans pertinence pour la souveraineté et sans signification en droit international. Le

⁽⁶⁶⁾ L'hon. Loyola Hearn, ministre des Pêches et des Océans, lettre adressée au président du Comité pour répondre aux questions de ce dernier, 23 août 2008. Voir également Département d'État des États-Unis, « Two Scientific Cruises to Map Arctic Seafloor », note aux médias, 11 août 2008, <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/aug/108119.htm>.

⁽⁶⁷⁾ Voir MAECI, « Le programme du Canada : Arctique ». Un protocole d'entente a été signé en juin 2005 par les commissions géologiques du Canada, du Groenland et du Danemark pour effectuer un inventaire commun du territoire situé au nord du Groenland (Danemark) et de l'île d'Ellesmere (Canada).

⁽⁶⁸⁾ M^e Donat Pharand, mémoire présenté au Comité, 6 mai 2008. Des données scientifiques récentes indiqueraient que la crête en question est rattachée aux plaques de l'Amérique du Nord et du Groenland. Ressources naturelles Canada, « Le gouvernement du Canada accueille avec satisfaction de nouvelles données cartographiques sur le Nord canadien », communiqué de presse, 8 août 2008, <http://www.nrcan-rncan.gc.ca/media/newcom/2008/200856-fra.php>

⁽⁶⁹⁾ La Russie a ratifié la Convention sur le droit de la mer en 1997. Seules la Russie et la Norvège ont présenté un dossier à la CLCS.

pôle Nord se trouve en haute mer, au-delà de toute zone juridictionnelle nationale et ne présente aucun statut légal ou 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 Arctique⁽⁷⁰⁾. Voici ce que M. Scott Borgerson, du Council on Foreign Relations (des É.-U.), avait à dire à propos du geste posé par la Russie dans l'Arctique :

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 chose.

À une réunion spéciale tenue à Ilulissat, au Groenland, du 27 au 29 mai 2008, les cinq pays qui bordent l'océan Arctique (le Canada, le Danemark, la Norvège, la Fédération russe et les États-Unis) ont réaffirmé leur engagement à coopérer, à respecter les cadres juridiques internationaux, comme l'UNCLOS, et à régler de manière ordonnée toute revendication chevauchante, et n'ont pas senti le besoin d'élaborer un nouveau régime international exhaustif applicable à l'océan Arctique⁽⁷¹⁾.

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.

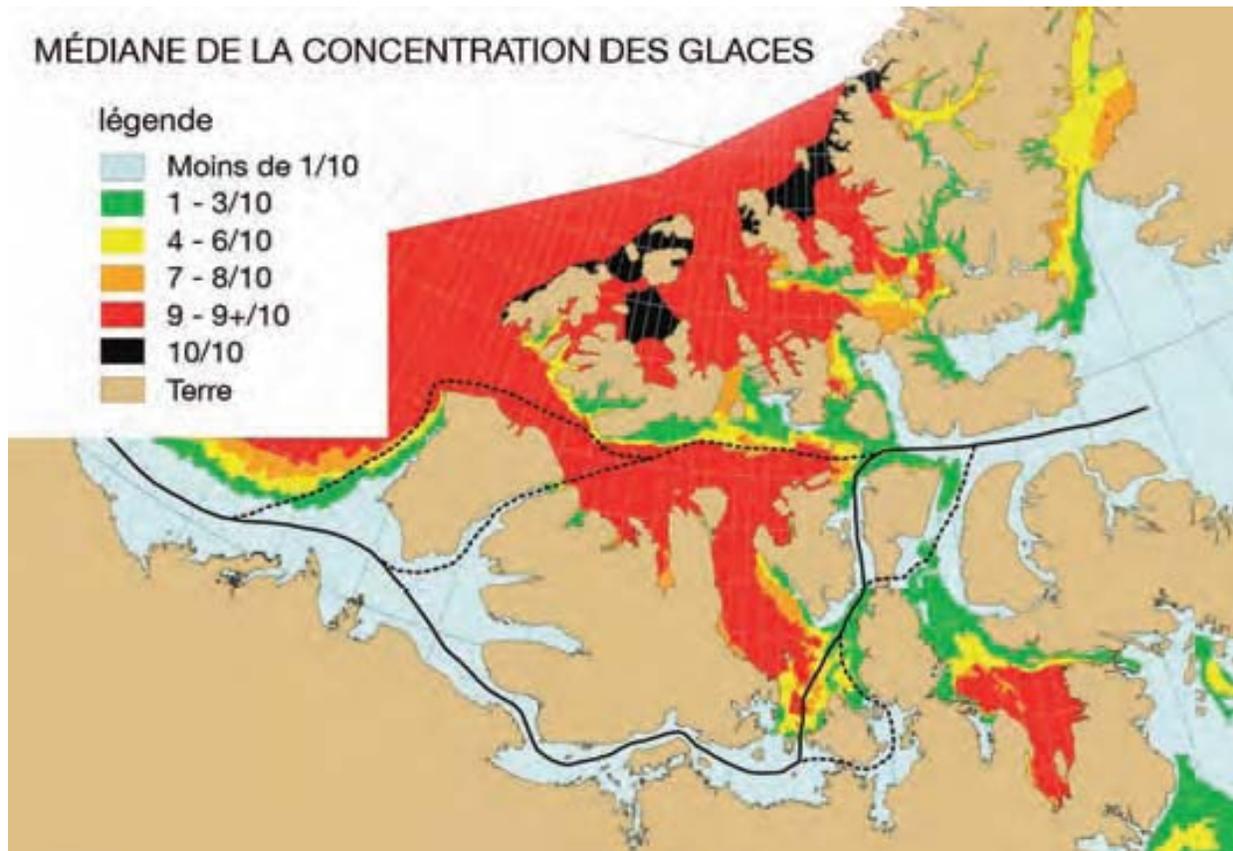
Une contestation potentiellement grave de la souveraineté canadienne concerne le contrôle sur la navigation dans le passage du Nord-Ouest. Ce raccourci recherché depuis des siècles entre l'Atlantique et le Pacifique offre plusieurs routes de navigation possibles à travers

⁽⁷⁰⁾ Le sénateur canadien Pascal Poirier est reconnu pour avoir proposé le premier la théorie sectorielle en 1907.

⁽⁷¹⁾ On accède à la Déclaration d'Ilulissat de mai 2008 à : http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf. Les peuples autochtones et certains membres du Conseil de l'Arctique (Islande, Finlande et Suède, qui n'ont pas de côte directement sur l'Océan arctique) n'étaient pas invités à la conférence et ne sont donc pas parties à la Déclaration d'Ilulissat.

les îles de l'archipel Arctique canadien (le plus grand archipel du monde), depuis le détroit de Davis à l'est jusqu'à la mer de Beaufort à l'ouest (carte 1).

Carte 1 – Routes types du passage du Nord-Ouest*



* Principales routes du passage du Nord-Ouest, tracées sur 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: édition 2007*, « Étude de cas 2 : L'avenir du passage du Nord-Ouest », p. 84 (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 historiques, 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 du Nord et en particulier des Inuits. En réaction à la traversée du passage par le brise-glace américain *Polar Sea* en 1985, sans son consentement préalable, le Canada, s'inspirant du droit

coutumier, a établi des « lignes de base droites »⁽⁷²⁾ autour du périmètre extérieur l'archipel Arctique, lignes de base qui ont pris effet le premier jour de l'année 1986. Les États-Unis et l'Union européenne ont alors envoyé des notes de protestation contre les prétentions historiques du Canada sur ces eaux et la validité des lignes de base en question.

Plus récemment, en novembre 2008, la Commission européenne a exhorté les États membres et la Communauté à défendre le principe de la liberté de navigation et le droit au passage de bonne foi dans les routes et zones nouvellement ouvertes. Les États-Unis font « de la liberté des mers une grande priorité nationale » dans une directive présidentielle de sécurité nationale signée par le président le 9 janvier 2009.

Les États-Unis, les plus véhéments de tous les opposants aux revendications du Canada, considèrent que le passage du Nord-Ouest est un « détroit international », c'est-à-dire un chenal où leurs navires peuvent exercer leur « droit de passage », en vertu du droit international, un droit aussi étendu que la liberté de navigation en haute mer (eaux internationales). Pour ce pays, qui place la sécurité au premier rang de ses préoccupations et qui s'acharne à vouloir ouvrir les détroits et chenaux du monde entier à sa Marine depuis la guerre froide et même avant, les revendications du Canada risquent de créer un dangereux précédent juridique qui pourrait avoir des suites ailleurs dans le monde (par exemple, Malacca, Hormuz, Gibraltar et autres détroits stratégiques)⁽⁷³⁾.

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. Par contre, 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. Ce sont les normes internationales de sécurité et de transport maritime qui s'appliqueraient dans les circonstances⁽⁷⁴⁾.

Ironiquement, si on adoptait la position américaine, les navires étrangers, y compris les navires de guerre, auraient à peu près les mêmes droits de passage qu'en haute mer.

⁽⁷²⁾ 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). M^e Donat Pharand, mémoire présenté au Comité, 6 mai 2008.

⁽⁷³⁾ Scott G. Borgerson, *Témoignages*, 8 avril 2008.

⁽⁷⁴⁾ Comme celles établies par l'Organisation maritime internationale (OMI), que les États battant pavillon sont tenus d'appliquer.

À partir du moment où le passage du Nord-Ouest serait considéré comme un détroit international (comme le réclament les États-Unis), les sous-marins n'auraient plus à faire surface et à avertir de leur présence l'État côtier voisin, le Canada, et les avions militaires auraient le droit d'emprunter l'espace aérien surplombant le passage. 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, ou même transport et importation d'armes de destruction massive. Autrement dit, les intérêts sécuritaires américains seraient mieux protégés si les États-Unis reconnaissaient la souveraineté et le contrôle du Canada.

En 1969, le superpétrolier américain *Manhattan* a franchi le passage du Nord-Ouest sans demander la permission d'Ottawa⁽⁷⁵⁾. Réagissant à ce qu'il voyait comme une contestation de sa souveraineté, le Canada a envoyé un brise-glaces pour accompagner le navire et a obtenu qu'un représentant du gouvernement canadien soit à bord. Il a adopté en 1970 la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (LPPEA) pour protéger l'environnement marin et préserver le mode de vie traditionnel des Inuits. À l'époque les États-Unis avait dénoncé cette loi.

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 d'interdire par règlement 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 ce qui a trait à la construction de la coque et des réservoirs de mazout. À nos réunions, on a dit que cette loi était en avance sur son temps. Le juriconsulte du MAECI a notamment mentionné dans son témoignage que nos voisins de l'Arctique avaient manifesté l'intérêt d'adopter une loi semblable.

La LPPEA de 1970 a été légitimée sur le plan international lorsqu'en 1982 l'article 234, sur « l'exception arctique », a été inclus dans l'UNCLOS, à l'insistance du Canada. Cet article 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

⁽⁷⁵⁾ L'objectif de ce voyage était de déterminer la viabilité du transport du pétrole alaskan jusqu'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.

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 applique ses règlements sur la navigation le long de la route maritime nordique en se fondant sur l'article 234.

Tant que les conditions de glace demeuraient dangereuses pour la navigation internationale, les intérêts du Canada se trouvaient protégés. Le MAECI s'employait à faire accepter graduellement la position canadienne à l'étranger⁽⁷⁶⁾. Jusqu'à maintenant, le Canada pouvait se permettre de ne pas être d'accord avec les États-Unis sur son statut légal⁽⁷⁷⁾. Toutefois, comme on l'a vu plus haut, les conditions de glace dans l'Arctique sont en train de changer rapidement.

Trois témoins qui ont comparu devant nous l'an dernier (MM. Michael Byers, Rob Huebert et Scott Borgerson) ont participé pendant deux jours à une ronde de « négociation d'un modèle concernant les eaux du Nord », au siège social de la Commission mixte internationale à Ottawa en février 2008. Présentée comme « un exercice extraordinaire de diplomatie simulée »⁽⁷⁸⁾, 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 Nord⁽⁷⁹⁾. Neuf recommandations ont été transmises par la suite au gouvernement des États-Unis et à son homologue canadien.

Au cours de cet exercice, on a proposé des moyens de protéger les intérêts et les valeurs du Canada dans l'Arctique, tout en évitant la question de la navigation dans les détroits internationaux. Même si le *différend juridique sous-jacent* sur le statut du passage du Nord-

⁽⁷⁶⁾ Michael Byers, *Témoignages*, 6 mars 2008.

⁽⁷⁷⁾ 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 Accord sur la coopération dans l'Arctique en vertu duquel 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 se sont engagés à demander le consentement du Canada avant d'envoyer des 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.

⁽⁷⁸⁾ Randy Boswell, « Canada, U.S. Hold Mock Arctic Ocean Talks », *The National Post*, 20 février 2008, p. A6.

⁽⁷⁹⁾ Michael Byers, « A Thaw in Relations », *The Ottawa Citizen*, 6 mars 2008, p. A13.

Ouest n'a pas été résolu, les témoins ont affirmé que la négociation modèle avait laissé entrevoir des possibilités de coopération entre les deux pays si la question du contrôle de la navigation internationale était mise de côté.

Par exemple, une première recommandation a proposé 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⁽⁸⁰⁾. Ayant leur propre système de notification obligatoire, les États-Unis ne pourraient pas faire objection au Canada s'il rendait obligatoire son système de trafic maritime dans l'Arctique (NORDREG)⁽⁸¹⁾.

Une des principales recommandations issues 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 des deux pays. Une telle Commission s'inspirerait de la Commission mixte internationale et serait un organe de recommandation⁽⁸²⁾.

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 lorsqu'il a comparu devant le Comité. Il a souligné dans son témoignage que les valeurs et les intérêts canadiens et américains sont semblables, que les deux pays collaborent depuis longtemps (au sein de l'OTAN, de NORAD et du Conseil de l'Arctique, par exemple) et qu'il est dans le meilleur intérêt des deux parties d'assurer une bonne gestion de la navigation internationale dans l'Arctique. M. Borgerson a proposé que le Canada et les États-Unis amorcent des discussions au sujet d'une éventuelle collaboration en vue de l'établissement de routes et d'infrastructures de navigation et du maintien d'une surveillance commune dans les eaux du Nord. Il a notamment suggéré que le Canada soit prêt à discuter de tous les enjeux qui concernent l'Arctique dans le but de trouver un

⁽⁸⁰⁾ Les États-Unis n'exigent pas, à l'heure actuelle, que les navires qui passent au nord de l'Alaska avisent le gouvernement américain.

⁽⁸¹⁾ Michael Byers (2008), p. A13. L'utilisation de NORDREG, le système de trafic maritime dans les eaux arctiques visées par la LPPEA, est volontaire. Contrairement à ce qui se passe sur nos côtes Atlantique et Pacifique, les navires étrangers qui pénètrent dans nos eaux arctiques ne sont pas tenus de signaler leur présence à NORDREG.

⁽⁸²⁾ 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.

grand compromis avec les États-Unis, y compris en ce qui a trait à la frontière contestée dans la mer de Beaufort. Le Canada et les États-Unis devraient aussi faire bloc au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI) en faveur de l'établissement d'un code polaire obligatoire applicable à la navigation internationale.

K. Joseph Spears, directeur principal du Horseshoe Bay Marine Group, a suggéré qu'il y ait plus de dialogue avec les Américains pour aller au-delà de la rhétorique⁽⁸³⁾.

M^e Donat Pharand, autorité juridique sur les eaux arctiques du Canada et spécialiste du passage du Nord-Ouest, admet qu'il devrait y avoir une coopération étroite avec les États-Unis, mais il 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 »⁽⁸⁴⁾, 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-Unis.

M^e Pharand propose plutôt que le Canada négocie avec les États-Unis un accord bilatéral sur les navires en transit, en vertu duquel les États-Unis reconnaîtraient la souveraineté du Canada sur les eaux de l'archipel Arctique, 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⁽⁸⁵⁾ ».

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

⁽⁸³⁾ K. Joseph Spears, directeur principal, Horseshoe Bay Marine Group (à titre personnel), *Témoignages*, 27 mai 2008

⁽⁸⁴⁾ Me Donat Pharand, *Témoignages*, 6 mai 2008.

⁽⁸⁵⁾ Me Donat Pharand, mémoire présenté au Comité, 6 mai 2008.

était le cas dans le détroit de Barrow du passage du Nord-Ouest avant que le Canada n'y trace des lignes de base en 1985.

Le deuxième critère, c'est que le détroit ait servi par le passé de « route utile au trafic maritime international »⁽⁸⁶⁾. De l'avis de M^e Pharand, s'il y a de la navigation étrangère dans le passage du Nord-Ouest sans que le Canada n'ait pris de mesures de contrôle adéquates, le passage risque à un moment donné de devenir « international » et visé par le droit de 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 qu'elle devienne un détroit international⁽⁸⁷⁾.

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 nécessaires pour appliquer ses lois et ses règlements. 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 ». M. Michael Byers affirme 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 perdu.

5. Survol des mesures prises par le gouvernement fédéral à ce jour

Le changement climatique, le recul de la banquise et l'augmentation de l'activité maritime soulignent la nécessité d'une surveillance et d'un contrôle accru du vaste territoire arctique du Canada, en particulier les eaux du passage du Nord-Ouest. La « Stratégie de défense Le Canada d'abord », dévoilée le 12 mai 2008, regroupe un certain nombre de mesures faisant

⁽⁸⁶⁾ *Ibid.* On estime à 69 le nombre de fois où un bateau étranger a franchi complètement le passage du Nord-Ouest en empruntant l'une ou l'autre des différentes routes, entre 1903 et la fin de 2007.

⁽⁸⁷⁾ *Ibid.* Voir également : Donat Pharand, « The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit, » *Ocean Development and International Law*, vol. 38, n° 182, janvier 2007, p. 23-69.

intervenir la Défense nationale qui avaient été annoncées antérieurement⁽⁸⁸⁾. Le gouvernement fédéral s'est aussi doté d'une vision « pour un nouveau Nord », la « Stratégie pour le Nord du Canada ».

Les attributions des Forces canadiennes (FC) dans l'Arctique canadien comprennent les suivantes : patrouilles aériennes et surveillance de la souveraineté dans le Nord et ses approches, transport à l'appui des ministères fédéraux, aide aux opérations de recherche et sauvetage au sol et soutien logistique à la Garde côtière canadienne à la suite d'un incident de pollution en mer. Les Forces organisent chaque année, de concert avec des partenaires comme la GRC et la Garde côtière, des exercices aériens, maritimes et terrestres visant à améliorer la coordination lors d'interventions d'urgence dans le Nord.

Les Forces canadiennes disposent entre autres des ressources suivantes dans le Nord : le quartier général de la Force opérationnelle interarmées du Nord (FOIN), à Yellowknife; quatre appareils CC-138 Twin Otter; le Système d'alerte du Nord (stations radars sans personnel); quatre postes avancés capables d'appuyer des opérations aériennes; la Station Alert (une station de renseignement d'origine électromagnétique située à la pointe nord-est de l'île d'Ellesmere, l'endroit le plus au nord de la planète qui soit habité en permanence; et environ 1 500 réservistes faisant partie des Rangers canadiens⁽⁸⁹⁾.

Parmi les mesures récentes qui ont été prises pour accroître la présence des FC dans l'Arctique et mieux répondre aux incidents et contestations de la souveraineté canadienne, mentionnons :

- l'acquisition (annoncée en juillet 2007) de six à huit nouveaux patrouilleurs arctiques armés et renforcés pour la glace (navires de patrouille extracôtiers de classe polaire 5), pour la Marine canadienne⁽⁹⁰⁾;
- l'affectation de 100 millions de dollars pour établir une base navale dans le port en eaux profondes de Nanisivik au Nunavut (annoncée en août 2007)⁽⁹¹⁾;

⁽⁸⁸⁾ Bureau du premier ministre, « Stratégie de défense *Le Canada d'abord* », fiche d'information aux médias, 12 mai 2008, <http://www.forces.gc.ca/site/news-nouvelles/view-news-afficher-nouvelles-fra.asp?id=2645>.

⁽⁸⁹⁾ Défense nationale, « La Stratégie de Défense *Le Canada d'abord*, Les Forces canadiennes contribuent à assurer notre souveraineté et notre sécurité dans le Nord », <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=2096>.

⁽⁹⁰⁾ Les navires patrouilleront les approches de l'Arctique. Ils devraient coûter 3,1 milliards de dollars à l'achat et 4,3 milliards de dollars pour leur exploitation et leur entretien pendant 25 ans de vie. Le premier devrait être livré à la Marine en 2013.

⁽⁹¹⁾ Située à l'abri dans le golfe de Strathcona, à l'entrée orientale du passage du Nord-Ouest, la base doit servir au ravitaillement, au chargement de l'équipement et des fournitures, et au transfert de l'équipage

- la construction (annoncée en août 2007) d'un centre polyvalent d'entraînement de 4 millions de dollars à Resolute Bay, utilisable pour les cours avancés de guerre en hiver, les opérations de souveraineté de l'armée de terre et les exercices conjoints, les cours de survie des techniciens en recherche et sauvetage dans l'Arctique, ainsi que la formation des Rangers, et pouvant servir également de centre de commandement et de contrôle pour les opérations régionales militaires et civiles en cas de catastrophe;
- l'établissement de plans pour accroître la capacité de surveillance des FC par la modernisation et le remplacement des avions de patrouille Aurora acquis en 1980, le recours aux véhicules aériens sans pilote (UAV) et le projet Polar Epsilon⁽⁹²⁾;
- l'établissement à Yellowknife d'une unité permanente de la Réserve de l'Armée⁽⁹³⁾;
- l'augmentation du nombre de Rangers et des moyens dont ils disposent⁽⁹⁴⁾; et
- l'expansion du Programme des Rangers juniors canadiens⁽⁹⁵⁾.

Le discours du Trône du 16 octobre 2007 a élargi l'action du gouvernement fédéral dans le Nord, à la faveur d'une stratégie intégrée destinée à renforcer la souveraineté canadienne dans cette région, à y protéger notre patrimoine naturel et y promouvoir le développement économique et social, ainsi qu'à améliorer la gouvernance et à la confier à qui de droit, afin que les gens du Nord soient mieux à même de contrôler leur destinée⁽⁹⁶⁾. Le discours

des nouveaux navires de patrouille. Sa construction doit commencer en 2010 et elle devrait être pleinement opérationnelle d'ici 2015. On estime à environ 200 millions de dollars, sur une période de 20 ans, les coûts d'exploitation et d'entretien.

⁽⁹²⁾ Polar Epsilon utilisera des données de RADARSAT-2 pour produire des images satellitaires servant au commandement militaire durant les opérations. Comme le Comité l'indiquait dans son rapport provisoire de juin 2008, le gouvernement fédéral a bloqué la vente de RADARSAT-2 à une compagnie américaine en avril 2008.

⁽⁹³⁾ Tel qu'annoncé par le ministre de la Défense nationale le 5 septembre 2008.

⁽⁹⁴⁾ À l'échelle nationale, les Rangers canadiens sont répartis dans cinq groupes de patrouille (GPRC). « 1 GPRC » est chargé du Nord et comprend plus de 1 500 Rangers canadiens répartis dans 56 patrouilles et plus de 1 500 Rangers juniors canadiens répartis dans 35 communautés. Voir Défense nationale, « 1er Groupe de patrouilles des Rangers canadiens, Force opérationnelle interarmées du Nord (FOIN) », http://www.army.dnd.ca/lf/Francais/7_5_4_1.asp.

⁽⁹⁵⁾ Défense nationale, « Le ministre MacKay annonce un soutien financier pour les Rangers juniors canadiens », communiqué de presse, 21 août 2008, <http://www.forces.gc.ca/site/news-nouvelles/view-news-afficher-nouvelles-fra.asp?id=2742>.

⁽⁹⁶⁾ Gouvernement du Canada, Discours du Trône, 16 octobre 2007, <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1863>.

du Trône promettait aussi la construction d'une station de recherche de classe mondiale dans l'Arctique canadien⁽⁹⁷⁾.

Les fonds consacrés à la stratégie par le budget du 26 février 2008 se répartissent comme suit :

- 720 millions de dollars pour un nouveau brise-glace destiné à la Garde côtière canadienne qui sera plus puissant que le *NGCC Louis S. St-Laurent*, lequel sera retiré du service en 2017;
- 20 millions de dollars (au cours des deux prochaines années) pour effectuer la cartographie complète des fonds marins du Canada (dans les océans Arctique et Atlantique) et pour financer le travail juridique accompli en vue de la présentation que fera le Canada, à la Commission des limites du plateau continental des Nations Unies;
- 8 millions de dollars sur deux ans pour la construction, l'exploitation et la gestion d'un port de pêche commerciale à Pangnirtung;
- 10 millions de dollars par année (au cours des deux prochaines années d'imposition) pour relever de 10 p. 100, soit de 15 \$ à 16,50 \$, la déduction fiscale pour les habitants des régions éloignées;
- 34 millions de dollars (sur deux ans), attribués à Ressources naturelles Canada pour la cartographie géologique, surtout du Nord canadien, et le soutien logistique de la cartographie fourni par le projet d'étude du plateau continental polaire;
- prorogation jusqu'au 31 mars 2009 du crédit d'impôt de 15 p. 100 pour aider les sociétés à mobiliser des capitaux pour des activités d'exploration minière⁽⁹⁸⁾.

Certains aspects de la Stratégie intégrée pour le Nord ont trait au développement et à l'amélioration de la gouvernance⁽⁹⁹⁾. En août 2008, le prime ministre a annoncé que le gouvernement du Canada investirait 100 millions de dollars au cours des cinq prochaines années pour cartographier les ressources géologiques du Nord⁽¹⁰⁰⁾. Dans le cadre de la stratégie intégrée

⁽⁹⁷⁾ Trois lieux sont envisagés pour la construction de la station de recherche canadienne de l'Extrême Arctique; il s'agit de Cambridge Bay, de Pond Inlet et de Resolute. AINC, « Le gouvernement du Canada donne suite aux principales recommandations sur la recherche dans l'Arctique », communiqué de presse, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/j-a2009/nr000000196-eng.asp>.

⁽⁹⁸⁾ Bureau du premier ministre, « Stratégie pour le Nord », document d'information, <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=2016>.

⁽⁹⁹⁾ Affaires indiennes et du Nord Canada, « Le gouvernement prend des mesures pour améliorer le régime de réglementation appliqué dans le Nord », communiqué de presse, 12 juin 2008, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/m-a2008/2-3053-fra.asp?p1=209557&p2=6153>.

⁽¹⁰⁰⁾ Bureau du premier ministre, « Programme de géocartographie de l'énergie et des minéraux », 26 août 2008, <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=2243>.

pour le Nord, le prime ministre a aussi annoncé que le gouvernement allait aussi étendre la distance à laquelle il applique les lois environnementales et les règlements sur la navigation dans l'Arctique canadien⁽¹⁰¹⁾.

Le discours du Trône du 19 novembre 2008 a déclaré que le développement économique dans le Nord serait confié à un nouvel organisme distinct dans le cadre de la Stratégie pour le Nord du Canada⁽¹⁰²⁾.

Les fonds consacrés au Nord par le budget du 27 janvier 2009 se répartissent comme suit :

- un financement pouvant atteindre 17 millions de dollars pour accélérer la construction du port de Pangnirtung⁽¹⁰³⁾;
- 2 millions de dollars pour entreprendre une étude de faisabilité relativement à la station de recherche proposée dans l'Extrême Arctique;
- des fonds pouvant atteindre 85 millions de dollars au cours des deux prochaines années pour Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) aux fins de l'entretien ou de la modernisation des installations de recherche essentielles dans l'Arctique;
- 50 millions de dollars sur cinq ans afin de mettre sur pied la nouvelle agence régionale de développement économique pour le Nord;
- 90 millions sur cinq ans à AINC pour le renouvellement du programme Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord, qui constituera la principale activité de la nouvelle agence de développement⁽¹⁰⁴⁾;
- un octroi de 200 millions de dollars sur deux ans en financement ciblé à l'appui de la rénovation et de la construction de logements sociaux dans les territoires⁽¹⁰⁵⁾;

⁽¹⁰¹⁾ Des initiatives complémentaires en vertu du volet santé des océans de la Stratégie nationale sur l'eau comprennent la modernisation de l'aéronef de surveillance dans l'Arctique pour repérer les pollueurs ainsi que l'évaluation conjointe internationale de la navigation maritime dans l'Arctique. Transports Canada, « Le Canada agit pour protéger davantage sa souveraineté et ses eaux arctiques contre la pollution », communiqué de presse, 3 décembre 2008, <http://www.tc.gc.ca/medias/communiques/nat/2008/08-h233f.htm>.

⁽¹⁰²⁾ Gouvernement du Canada, Discours du Trône, 19 novembre 2008, <http://www.sft-ddt.gc.ca/fra/media.asp?id=1364>.

⁽¹⁰³⁾ Parmi les autres projets d'infrastructure dans le Nord, mentionnons la construction d'une route de contournement à Yellowknife, d'installations de traitement de l'eau au Yukon et d'un centre culturel à Clyde River (Nunavut).

⁽¹⁰⁴⁾ Le gouvernement fédéral soutient le développement économique dans le Nord par l'entremise du programme Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord.

⁽¹⁰⁵⁾ Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest recevront chacun 50 millions, tandis que la part restante de 100 millions sera attribuée au Nunavut.

- le prolongement d'une année le crédit d'impôt de 15 p. 100 pour l'exploration minière⁽¹⁰⁶⁾; et
- l'octroi des fonds totalisant 37,6 millions de dollars pour effectuer des évaluations environnementales, coordonner les activités de réglementation, mener des travaux scientifiques et consulter les Autochtones au sujet du Projet gazier Mackenzie⁽¹⁰⁷⁾.

6. Stratégies intégrées

Pilotée par Affaires indiennes et du Nord Canada, la Stratégie pour le Nord cible quatre priorités : développement économique et social, gouvernance, protection de l'environnement et souveraineté. Le gouvernement fédéral « s'affaire à élargir et à approfondir la Stratégie pour le Nord, et plus particulièrement la dimension humaine »⁽¹⁰⁸⁾.

Les témoignages que nous avons entendus révèlent en effet un besoin pressant de tenir compte du point de vue des gens du Nord et des Inuits dans les priorités, les politiques et les décisions, comme en font foi les extraits suivants :

Les politiques relatives à l'Arctique ont tendance à être interprétées comme étant des politiques élaborées par le gouvernement fédéral pour les trois gouvernements territoriaux. [...] Le gouvernement du Canada ne répond pas spontanément aux offres répétées des Inuits de conclure de véritables partenariats pour mettre sur pied des initiatives ingénieuses et stimulantes, dans le but d'obtenir des résultats intéressants pour tout le monde, c'est-à-dire, pour les Inuits comme pour l'ensemble des Canadiens.

– John Merritt, conseiller principal de politique, ITK, 15 avril 2008

Dans le discours du Trône, le gouvernement a promis qu'il élaborerait une stratégie intégrée pour le Nord dans laquelle figureraient des mesures de renforcement de la souveraineté et de la sécurité. Nous avons hâte d'être consultés au sujet de cette stratégie. [...] Nous ne demandons qu'à être inclus dans le processus de la planification. Je pense qu'il n'est pas trop tard et que nous pouvons encore en tirer parti au mieux.

– Paul Kaludjak, président, NTI, 15 avril 2008

⁽¹⁰⁶⁾ On estime le coût net de la prorogation du crédit à 55 millions de dollars au cours des deux prochains exercices.

⁽¹⁰⁷⁾ Le budget de 2009 affecte aussi jusqu'à 200 millions de dollars à des projets de dragage des chenaux d'accès ainsi qu'à l'accélération des travaux de réparation et d'entretien des ports de pêche commerciale essentiels au Canada, y compris ceux situés dans les Territoires du Nord-Ouest. Voir le ministère des Finances Canada, *Le budget de 2009 : Le plan d'action du Canada*, <http://www.budget.gc.ca/2009/plan/bptoc-fra.asp>.

⁽¹⁰⁸⁾ AINC, « Fiche d'information : Stratégie pour le Nord du Canada », <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/is/n-strat-fra.asp>.

Les activités ayant rapport avec la souveraineté auront un impact sur [Grise Fiord et Resolute Bay]. Nous sommes très préoccupés par la question et voudrions qu'on nous tienne au courant de tout nouveau développement dans le dossier de la souveraineté, pour le bien de ces deux communautés dans l'Extrême Arctique.

– L'honorable Olayuk Akesuk, ministre de l'Environnement du Nunavut, 2 juin 2008

Le gouvernement fédéral devrait [...] promouvoir la participation des Nunavummiut. Les Nunavummiut habitent dans le Nord, et ont une revendication territoriale dans cette région. Ils participent à des activités dans le passage du Nord-Ouest, et cette participation profitera non seulement au Nunavut, mais au Canada aussi en ceci qu'elle assurera la présence canadienne dans l'Arctique et dans les régions septentrionales du Canada.

– Earle Baddaloo, ministre de l'Environnement du Nunavut, 2 juin 2008

Le ministère ne consulte aucun intervenant autochtone. Si le ministère des Pêches et des Océans consulte d'autres ministères fédéraux, provinciaux ou territoriaux, ou tout autre intervenant, nous n'en sommes pas au courant.

– John MacDougall, NTK, 2 juin 2008

À l'avenir, je vous encourage fortement à consulter davantage les communautés adjacentes et les gens qui sont touchés par la perte des ressources dans leurs eaux.

– Leopa Akpalialuk, vice-présidente, OCT de Pangnirtung, 5 juin 2008

Les Inuits ont été laissés de côté; on n'a pas tenu compte d'eux. [...] Le gouvernement du Canada devrait collaborer avec ceux du Nunavut et du Yukon ainsi qu'avec tous les organismes de Métis et d'Autochtones qui représentent ceux qui vivent dans cette partie du Canada afin qu'ensemble on s'occupe de la souveraineté de l'Arctique. Le gouvernement du Canada découvrira alors qu'il compte beaucoup d'amis qu'il négligeait.

– John Amagoalik, 2 juin 2008

Les gens du Nunavut doivent faire partie du processus visant à déterminer comment cette porte d'entrée sera utilisée et quels seront les impacts potentiels au niveau de la communauté. [...] Nous ne faisons pas partie de ce processus [...] et nous devons y prendre part.

– Hal Timar, Chambre de commerce de la région de Baffin, 2 juin 2008

Les Inuits devront être mêlés à cette démarche parce qu'ils sont porteurs de compétences et de connaissances très appréciables. [...] Il faudra faire participer les quelque 30 000 Canadiens dont je parlais afin qu'ils aient voix au chapitre.

– K. Joseph Spears, 27 mai 2008

[...] Lorsqu'il est question de navigation, d'envoyer de grands navires du Sud vers le Nord ou les faire passer par le passage du Nord-Ouest, [...] il faut tenir compte des Inuits. On ne peut pas simplement dire que le Nunavut n'est qu'un territoire et qu'il n'est doté d'aucun pouvoir.

– Aaju Peter, 2 juin 2008

Certains dirigeants inuits régionaux ont déjà laissé entendre, dans le passé, que le gouvernement du Canada devrait collaborer davantage avec les Inuits pour affirmer sa souveraineté dans l'Arctique.

– Duane Smith, président, CCI Canada, 1^{er} avril 2008

Les Autochtones du Nord se voient de plus en plus comme maîtres chez eux. Avec l'accord réglant les revendications territoriales au Nunatsiavut (Labrador) en décembre 2005, toute la moitié nord du Canada est maintenant régie par des accords territoriaux globaux⁽¹⁰⁹⁾. Ces conventions modernes ont changé radicalement le paysage politique du Nord et la prestation des programmes fédéraux. Les programmes de gestion des pêches du ministère des Pêches et des Océans, par exemple, relèvent maintenant de conseils de cogestion, qui partagent la prise de décisions et tiennent compte des besoins, ainsi que des priorités et des valeurs locales⁽¹¹⁰⁾.

En vertu de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut de 2003 (ARTN), les droits de chasse et de pêche dont jouissent les Inuits du passage du Nord-Ouest (sujets aux divers conseils de cogestion) coïncident géographiquement avec la limite de 12 milles marins du Canada. John Merritt, conseiller politique principal auprès de l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK)⁽¹¹¹⁾, a dit que l'Accord de 2003 intègre beaucoup les zones marines et terrestres,

⁽¹⁰⁹⁾ Le gouvernement territorial du Nunavut est le seul au Canada qui soit régi par un accord territorial (Accord sur les revendications territoriales du Nunavut de 1993). Les détails de chaque revendication territoriale se trouvent à <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/pubs/gbn/gbn-fra.asp>.

⁽¹¹⁰⁾ K. Burt Hunt, directeur régional, Gestion des pêches et d'aquaculture, Région du Centre et de l'Arctique, MPO, *Témoignages*, 1^{er} mai 2008

⁽¹¹¹⁾ John Merritt, conseiller politique principal, 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.

ainsi que la gestion de la faune terrestre et celle de la faune aquatique. Les zones marines et terrestres qui constituent l’Inuit Nunaat (« patrie inuite », en inuktitut) comprennent également le nord de deux provinces, soit le Québec (Nunavik) et Terre-Neuve-et-Labrador (Nunatsiavut)⁽¹¹²⁾, et que cette réalité politique doit se retrouver dans une stratégie intégrée de l’Arctique. À son avis, la politique fédérale est fautive en limitant les trois territoires du Canada à leur partie terrestre⁽¹¹³⁾.

L’élaboration de stratégies d’ensemble pose un défi dans l’immensité nordique du Canada parce que les dossiers intéressent généralement plusieurs ministères et organismes, ayant chacun ses compétences et ses pouvoirs. L’ancien sous-commissaire de la Garde côtière Michael Turner souligne leur tendance naturelle à fonctionner en vase clos⁽¹¹⁴⁾.

Ce n’est pas étonnant puisque dans le système de cabinet britannique que nous connaissons tous très bien, les programmes et les services d’un ministère donné, assortis de leurs lois habilitantes, relèvent d’un sous-ministre et d’un ministre qui sont, à leur tour, responsables devant le Parlement. Ce système en tant que tel crée un certain isolement et centre le ministère sur lui-même, ce qui est une bonne chose. Toutefois, dans notre monde de plus en plus complexe, la coopération, la coordination et la collaboration entre les ministères sont essentielles.

Des activités conjointes ont donc eu lieu ces dernières années dans l’Arctique pour améliorer la coordination et la communication entre les organismes. L’opération Nanook est l’une des trois opérations majeures de souveraineté conduites chaque année par les Forces canadiennes dans le Nord du Canada. L’an dernier, en août, l’opération Nanook 08 comprenait des simulations d’épidémie et de prise d’otages sur un navire de croisière, de déversement de pétrole et d’incendie à bord d’un cargo russe. Environ 600 membres des Forces canadiennes ont collaboré entre autres avec du personnel de la GRC, de la Garde côtière canadienne, de Sécurité publique Canada, de Santé Canada, de l’Agence des services frontaliers du Canada et du Bureau de gestion d’urgence du Nunavut⁽¹¹⁵⁾.

⁽¹¹²⁾ Le Comité a appris que l’Assemblée nationale du Québec avait adopté à l’unanimité en 2007 une résolution demandant au gouvernement fédéral d’inclure le Nunavik dans sa stratégie.

⁽¹¹³⁾ Ensemble, les trois territoires forment deux tiers du littoral maritime canadien et 14 p. 100 de la frontière avec les États-Unis. Ils constituent en outre 40 p. 100 de la superficie terrestre du Canada. *Northern Connections: A Multi-Modal Transportation Blueprint for the North*, février 2008, p. 4, <http://www.hpw.gov.yk.ca/pdf/northernconnections.pdf>.

⁽¹¹⁴⁾ Michael Turner, ancien sous-commissaire de la Garde côtière canadienne, *Témoignages*, 28 février 2008.

⁽¹¹⁵⁾ Défense nationale, « Opérations et Exercices », http://www.navy.forces.gc.ca/cms/4/4-a_fra.asp?id=674.

Dans son témoignage, M. Spears a souligné lui aussi la nécessité d'une « réponse pangouvernementale » et de la participation des territoires, des collectivités du Nord et des Inuits, pour exercer notre compétence dans l'Arctique. Il est convaincu que les dossiers du Nord doivent être considérés globalement et suggère la création d'un groupe de travail intergouvernemental, analogue au Groupe de travail interministériel sur la sécurité dans l'Arctique (GTISA)⁽¹¹⁶⁾, qui servirait de tribune et d'instrument de diffusion de l'information et des points de vue des différents intervenants en vue de l'élaboration d'une stratégie pour le Nord. Il a ajouté que le Canada doit miser sur ses forces et utiliser au mieux ses actifs nationaux, comme ceux de la base des Forces canadiennes de Goose Bay, qui, selon lui, gagne en importance sur le plan stratégique au gré des changements qui surviennent dans l'Arctique. Cette base pourrait servir :

- de centre accueillant des éléments de la Marine offrant une formation en matière de protection de la souveraineté et de l'environnement;
- d'escale pour les CP-140, appelés à multiplier les patrouilles pour préserver la souveraineté du Canada dans l'Arctique;
- d'aéroport pour tous les vols de surveillance de la Défense et des autres ministères fédéraux;
- de centre d'excellence pour la mise au point et la coordination des UAV de surveillance;
- de base pour une flotte d'aéronefs à voilure fixe pour la recherche et le sauvetage;
- de centre d'excellence multidisciplinaire pour la formation en recherche et sauvetage pour militaires et civils;
- de zone d'étape pour des opérations militaires renforcées dans le Nord.

Les nombreux témoignages que nous avons reçus laissent entendre qu'on peut affirmer la souveraineté canadienne dans l'Arctique de diverses façons aux yeux du monde⁽¹¹⁷⁾, et que les Inuits ont un grand rôle à jouer à cet égard.

⁽¹¹⁶⁾ Créé en 1999, le GTISA favorise la coopération et l'interaction entre paliers de gouvernement et ministères, dont la Défense nationale, Citoyenneté et Immigration, l'Agence du revenu et AINC, sur les questions de sécurité dans l'Arctique canadien.

⁽¹¹⁷⁾ Ainsi, le gouvernement fédéral, Parcs Canada en tête, s'est lancé pendant six semaines à la recherche des navires perdus de Sir John Franklin, le *HMS Erebus* et le *HMS Terror*, vus pour la dernière fois dans le passage du Nord-Ouest peu après 1840. Randy Boswell, « Solving An 'Indiana Jones Mystery'; Search for Lost Ships Starts Soon », *The Ottawa Citizen*, 16 août 2008, p. A5.

Les Rangers canadiens, par exemple, assurent une présence militaire, eux qui sont « les yeux et les oreilles » des Forces canadiennes sur les côtes peu peuplées du Nord canadien. Ils rendent l'armée plus efficace en partageant leurs connaissances poussées du terrain et de l'environnement, en offrant une formation à l'emploi des techniques de survie dans l'Arctique, en participant aux missions de SAR, en signalant des activités ou des présences inhabituelles et en effectuant des patrouilles sous le commandement des Forces opérationnelles interarmées du Nord.

Leurs patrouilles permettent au Canada de maintenir une présence concrète sur le terrain, sauf qu'ils manquent de moyens d'intervention en mer, comme le faisait remarquer K. Joseph Spears dans son témoignage. Ce dernier estime par ailleurs que, en tant qu'élément clé d'une stratégie intégrée pour le Nord, les Rangers, pourvus des moyens maritimes nécessaires, pourraient contribuer utilement à la prévention de la pollution, aux opérations de recherche et de sauvetage, à la sécurité (arraisonnement de navires), aux recherches sur les changements climatiques et l'exercice de la souveraineté canadiennes, de concert avec d'autres ministères fédéraux.

Les revendications territoriales des Autochtones dans le Nord iraient appuyer les revendications de souveraineté du Canada dans la région. Le message clé de Paul Kaludjak, président du Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI)⁽¹¹⁸⁾, c'est que, bien qu'importantes, les activités militaires et celles de la Garde côtière, de même que la surveillance satellite, ne constituent pas en soi une stratégie efficace. Le gouvernement du Canada doit mettre pleinement en œuvre toutes les dispositions de l'ARTN et en respecter l'esprit et l'intention « afin d'affirmer sur le terrain sa souveraineté dans l'Arctique ». Il affirme que les dispositions suivantes ne sont pas appliquées :

- L'article 12 obligeant « le gouvernement à élaborer, en collaboration avec la Commission d'aménagement du Nunavut, un plan de surveillance de l'intégrité environnementale ainsi que du bien-être social, culturel et économique des Inuits ».
- L'article 15 prévoyant « l'établissement d'un conseil du milieu marin du Nunavut en vue de convaincre les organismes et les ministères gouvernementaux de s'occuper en priorité de la zone au large des côtes »⁽¹¹⁹⁾.

⁽¹¹⁸⁾ Paul Kaludjak, président, NTI, *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.

⁽¹¹⁹⁾ Selon le NTI, le conseil du milieu marin du Nunavut « démontrerait que la zone au large des côtes constitue une partie intégrante du Canada, mais à cause de l'inaction du Canada et de l'absence de financement, cet article n'est toujours pas appliqué lui non plus ». Selon l'alinéa 15.4.1, la Commission

- L'alinéa 15.3.7 reconnaissant « le principe de la continuité dans l'attribution des permis de pêche commerciale ».

En décembre 2006, le NTI a intenté une poursuite pour forcer le gouvernement du Canada à assumer ses responsabilités découlant de l'ARTN. De dire M. Kaludjak : « Nous nous retrouvons aujourd'hui devant les tribunaux parce que le gouvernement du Canada n'a pas mis en œuvre l'accord, lequel, s'il était respecté intégralement, renforcerait la souveraineté du Canada dans l'Arctique ».

Une autre façon d'affirmer notre souveraineté consiste à se tenir à l'avant-garde de la recherche sur les pôles. Aux fins de la défense de notre souveraineté, la Commission canadienne des affaires polaires a recommandé en juin 2008 la mise sur pied d'un réseau pannordique de centres de recherche pour combler les besoins du Canada en science nordique au cours des 25 prochaines années⁽¹²⁰⁾.

Les parcs nationaux sont une autre manifestation concrète de notre souveraineté : les visiteurs doivent s'inscrire et la population locale y travaille à la gestion de la faune. Le Parc national de Sirmilik, par exemple, protège l'intégrité écologique des territoires terrestres dans le détroit de Lancaster depuis 2001⁽¹²¹⁾. Le personnel du bureau du parc à Pond Inlet nous a indiqué lors d'une séance d'information que l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut de 1993 prévoit la création de parcs nationaux au Nunavut. Les quatre parcs nationaux du territoire sont gérés au bénéfice des Inuits et afin de protéger les ressources conformément au savoir, à la culture et aux pratiques inuites⁽¹²²⁾.

du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, l'Office des eaux du Nunavut, la Commission d'aménagement du Nunavut, et le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut « peuvent, soit conjointement – en tant que Conseil du milieu marin du Nunavut –, soit individuellement, conseiller d'autres organismes gouvernementaux, en ce qui concerne les zones marines et leur formuler des recommandations à cet égard. Le gouvernement tient compte de ces avis et recommandations lorsqu'il prend des décisions touchant les zones marines ».

⁽¹²⁰⁾ Commission canadienne des affaires polaires (CCAP), *Phares du Nord : L'infrastructure de recherche au Canada arctique et subarctique*, 2008, <http://www.polarcom.gc.ca/announce.php?annon=144>.

⁽¹²¹⁾ Sirmilik veut dire « là où il y a des glaciers » en inuktitut. À l'extrémité est du parc se trouve la Réserve d'oiseaux migrateurs de l'île Bylot, qui protège les oiseaux marins de l'Arctique. Les trois autres parcs nationaux au Nunavut, Auyuittuq, Quttinirpaaq et Ukkusiknalik, sont parmi les plus isolés et les plus nordiques du monde. Voir Parcs Canada, « Parcs nationaux et sites historiques du Canada au Nunavut », http://www.pc.gc.ca/voyage-travel/pv-vp/itm8-/page2_f.asp.

⁽¹²²⁾ Le 22 août 2008, le ministre de l'Environnement du Canada et le président par intérim de la Nunavut Tunngavik Incorporated ont annoncé la création de trois nouvelles réserves nationales de faune sur et autour de l'île de Baffin. L'Entente sur les répercussions et les retombées pour les Inuits répond aux obligations identifiées dans le cadre de l'ARTN quant aux réserves nationales de la faune et aux refuges

Le détroit de Lancaster, qui sert de porte d'entrée orientale au passage du Nord-Ouest, et lieu de mise bas réputé des baleines, figure parmi les trois nouvelles aires protégées mentionnées dans le Budget 2007⁽¹²³⁾. Le Plan d'action du Canada pour les océans est vu comme une occasion de participation de la population à la gestion des mers⁽¹²⁴⁾. Lewis Gidzinski, gestionnaire de recherche sur les infrastructures à l'Association des municipalités du Nunavut, nous a dit que son organisme travaille avec d'autres à la promotion de la planification intégrée du littoral, prévue à la Loi sur les océans de 1997⁽¹²⁵⁾.

La Garde côtière canadienne a aussi un rôle critique à jouer dans l'Arctique : affirmation de notre souveraineté et démonstration de notre présence et exercice de notre juridiction. C'est aussi le cas des politiques et mesures nationales en faveur des gens du Nord, par exemple dans le domaine des pêches commerciales.

7. Usage et occupation continus du territoire par les Inuits

Les Canadiens se perçoivent comme un peuple nordique, mais l'Arctique canadien est d'abord et avant tout la patrie des Inuits, qui habitent cette région et utilisent ses ressources depuis des temps immémoriaux. Leur présence, leur utilisation et leur gestion des ressources terrestres et marines sont la pierre angulaire de la revendication de souveraineté du Canada.

Le Canada revendique la souveraineté, c'est-à-dire l'exercice de sa pleine compétence, 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. Les conditions pour l'acquisition d'un titre historique, établissant une souveraineté maritime, sont semblables à celles relatives à la

d'oiseaux migrateurs dans la région du Nunavut. Environnement Canada, « Le gouvernement du Canada annonce la protection de sanctuaires pour les espèces sauvages de l'Arctique », communiqué de presse, 22 août 2008, <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=714D9AAE-1&news=1888CBF6-5A68-40A2-8653-25F4FCF188BF>.

(123) MPO, « Liste des initiatives, par ministère ou organisme responsable », <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/management-gestion/healthyoceans-santedesoceans/initiatives-fra.htm>.

(124) MPO, « Plan d'action du Canada pour les océans », http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans-habitat/oceans/oap-pao/page06_f.asp.

(125) Lewis Gidzinski, gestionnaire de recherche sur les infrastructures, Association des municipalités du Nunavut, *Témoignages*, 2 juin 2008. La Partie II de la *Loi sur les océans*, intitulée « Stratégie de gestion des océans » oblige le ministre des Pêches et des Océans à diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de gestion des écosystèmes estuariens, côtiers et marins. La stratégie doit s'appuyer sur trois principes : développement intégré des activités, développement durable et principe de précaution.

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, le Canada n'a pas d'arguments très convaincants pour prétendre à un titre historique, et le fardeau de la preuve est également très lourd⁽¹²⁶⁾. Par contre, les lignes de base droites établies en 1985 répondent pleinement à tous les critères juridiques de validité internationale⁽¹²⁷⁾.

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 « fermer » celles-ci 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 séculaire des Inuits de pêcher, chasser et trapper dans les eaux et sur les glaces de l'Arctique, depuis des siècles, peuvent étayer la revendication du Canada qui voudrait que celles-ci soient considérées comme ses eaux intérieures⁽¹²⁸⁾.

Avant l'établissement de leurs collectivités, les Inuits étaient nomades pour la plupart, suivant les migrations de la faune et habitant çà et là dans l'Arctique dans des camps de chasse dispersés. Depuis des milliers d'années, ils pêchent, chassent et trappent dans l'eau et sur les glaces de l'archipel Arctique, dans les divers chenaux du passage du Nord-Ouest. La longue histoire de l'occupation et de l'exploitation des mers par les Inuits est bien attestée et documentée, nous a-t-on dit, et la superficie occupée est aussi considérable en mer que sur terre.

La présence des Inuits continue de plaider en faveur de l'exercice de la souveraineté canadienne dans la région; 52 collectivités ont des populations inuites importantes (voir la carte 2), et presque toutes sont situées sur le littoral arctique ou atlantique⁽¹²⁹⁾. Selon le

⁽¹²⁶⁾ 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.

⁽¹²⁷⁾ M^e Donat Pharand, *Témoignages*, 6 mai 2008; mémoire présenté au Comité, 6 mai 2008

⁽¹²⁸⁾ *Ibid.*

⁽¹²⁹⁾ Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*, N^o de cat. 97-558-XIE, <http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/aboriginal/pdf/97-558-XIF2006001.pdf>. L'ITK et la Corporation Makivik reconnaissent 53 communautés inuites. Les Inuits de Killiniq (ou Taqpanajuk) au Nunavik ont été déménagés à la fin

recensement de 2006, environ 40 000 Inuits habitent le Nunavut, le Nunavik, la région inuvialuite et le Nunatsiavut, quatre régions formant l’Inuit Nunaat⁽¹³⁰⁾. Les Inuits sont majoritaires dans l’Inuit Nunaat; ils le sont à 90 p. 100 au Nunavik, à 89 p. 100 au Nunatsiavut, à 84 p. 100 au Nunavut et à 55 p. 100 dans la région inuvialuite⁽¹³¹⁾. Le Nunavut est divisé en trois régions administratives, comme l’illustre la carte 3.

des années 70. Ce village est présentement inhabité, mais ses Inuits sont signataires de la Convention de la baie James et du Nord québécois, qui leur a attribué des terres.

⁽¹³⁰⁾ *Ibid.*

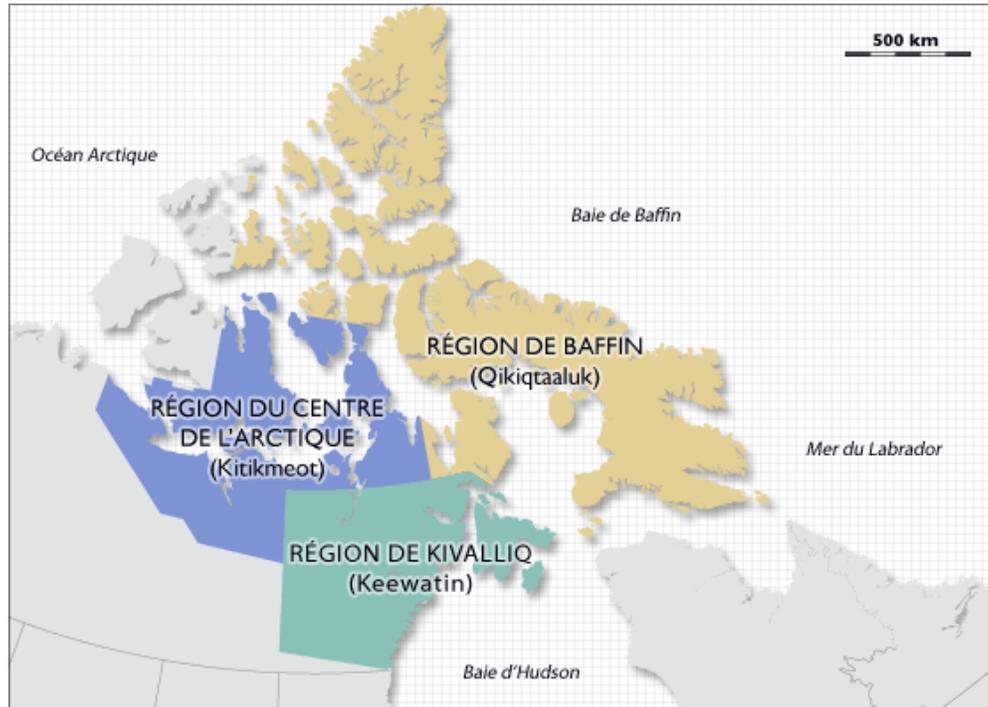
⁽¹³¹⁾ *Ibid.*

Carte 2 – Inuit Nunaat



Source : Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*, n° de catalogue 97-558-XIFÉ.

Carte 3 – Les régions administratives du Nunavut



Source : Bibliothèque et Archives Canada, <http://collectioncanada.ca/inuit/020018-1601-f.html>.

Les participants à nos réunions nous ont souvent rappelé que le gouvernement fédéral avait déménagé des familles inuites du Nord québécois et de Pond Inlet à Resolute Bay et à Grise Fiord (les deux collectivités les plus nordiques du pays) pour renforcer notre souveraineté dans le Haut-Arctique durant la guerre froide des années 1950.

L'honorable Patterk Netser, ministre du Développement économique et des Transports du Nunavut, a souligné dans sa présentation que les eaux nordiques du Canada continuent de soutenir un mode de vie basé largement sur la mer et ses ressources.

Bien avant l'établissement des communes, les gens d'ici allaient en mer dans des bateaux comme les umiaqs ou encore les kayaks, fabriqués à partir de peaux de phoque. Ces gens allaient en mer pour y gagner leur vie. C'est toujours vrai aujourd'hui et nous estimons que ce mode de vie devrait continuer indéfiniment.

L'exploitation traditionnelle des ressources marines – plantes, baleines, phoques et autres mammifères marins – est essentielle à la survie et au bien-être des Inuits, et à la préservation de leur identité et au maintien de leur mode de vie et de leur culture. La banque

continue de servir à la pêche et à la chasse. Les Inuits et les gens du Nord comptent sur la glace solide de première année pour se déplacer et se nourrir en hiver. En théorie, le Canada, dans ses arguments pour faire reconnaître sa compétence sur la navigation dans le passage du Nord-Ouest devant les autres pays, pourrait invoquer la longue histoire ininterrompue des Inuits et leur usage des terres et des eaux⁽¹³²⁾.

Dans son témoignage, K. Joseph Spears a fait observer que, quand le Canada a tracé ses lignes de base droites autour de l'archipel Arctique en 1985 (en réaction à la traversée du passage du Nord-Ouest par le brise-glaces américain *Polar Sea* sans le consentement préalable du Canada) et déclaré que toutes les eaux incluses étaient des eaux intérieures, la politique du gouvernement était de maintenir l'unité naturelle des terres, des mers et des glaces sous sa souveraineté. Il a cité le secrétaire d'État aux Affaires extérieures de l'époque, le très honorable Joe Clark :

La souveraineté du Canada dans l'Arctique est indivisible. Elle s'étend aussi bien à la terre qu'à la mer et à la glace. Cette souveraineté s'étend sans interruption aux côtes des îles arctiques tournées du côté de l'océan. Ces îles sont rattachées, et pas divisées, par l'eau qui se trouve entre elles. Elles sont reliées la plus grande partie de l'année par de la glace. Depuis des temps immémoriaux, les Inuits du Canada utilisent et occupent la glace comme ils utilisent et occupent la terre⁽¹³³⁾.

M. Paul Kaludjak, président du NTI, a mentionné que quand le Canada a tracé ses lignes de base droites autour de l'archipel Arctique en 1985, le ministère de la Justice a notamment fondé cette mesure juridique sur l'occupation inuite, ce que confirme l'article 15 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, selon lequel : « 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 avantages des Inuits aux termes de l'ARTN sont une « reconnaissance de [leur] contribution [...] à l'histoire, à l'identité et à la souveraineté du Canada dans l'Arctique ». D'après M. Kaludjak, la présence inuite dans le Nord est soudée à la capacité du Canada d'affirmer sa souveraineté et sa compétence sur les eaux nordiques.

⁽¹³²⁾ John Merritt, *Témoignages*, 15 avril 2008.

⁽¹³³⁾ Le très hon. Joe Clark, déclaration devant la Chambre des communes, Hansard, 10 septembre 1985.

John Merritt, conseiller politique principal de l'Inuit Tapiriit Kanatami, affirme que si le Canada compte invoquer l'occupation et l'exploitation des mers par les Inuits, la communauté internationale s'attendra à ce que le Canada ait rempli avec honneur ses engagements envers eux.

Le concept de l'honneur de la Couronne, que la Cour suprême du Canada rappelle régulièrement dans ses décisions au gouvernement fédéral, peut être défendu seulement s'il existe un véritable partenariat avec les Inuits, ce qui suppose le respect des accords sur les revendications territoriales et l'élaboration d'une stratégie pour le Nord, faisant appel à la collaboration des Inuits sans les laisser à l'écart.

8. Conclusion et recommandations

Le Canada considère que le passage du Nord-Ouest fait partie intégrante de ses eaux intérieures où il peut exercer sa pleine souveraineté, y compris son droit d'adopter unilatéralement des lois et règlements pour protéger les intérêts des Canadiens, dont ceux des habitants du Nord et particulièrement des Inuits, ceux-là mêmes qui habitent les terres et qui vivent et travaillent sur les étendues glacées du Nord canadien depuis des temps immémoriaux.

À ce jour, la présence de glaces dangereuses pour la navigation internationale a protégé les intérêts canadiens et inuits. Mais les témoignages entendus indiquent nettement, dans le contexte du réchauffement du climat arctique et du recul des glaces, que le statu quo ne peut plus constituer une option viable à long terme pour le Canada. Le réchauffement climatique ouvrira les eaux arctiques et le passage du Nord-Ouest au trafic maritime.

On nous a dit que l'exploitation pétrolière, gazière et minière et d'autres activités économiques se développeront dans la région. Personne ne sait exactement quand cela va se produire, mais le gouvernement fédéral doit planifier et préparer l'inévitable. Le Canada doit conserver un contrôle absolu sur la navigation dans cette région afin d'y protéger correctement l'environnement marin extrêmement fragile et ses intérêts en matière de sécurité.

Sauf dans le cas de l'île Hans, la communauté internationale reconnaît généralement la souveraineté exclusive du Canada sur l'archipel Arctique, mais non sur les eaux qui le baignent. Le Canada s'expose à une contestation de son droit souverain de contrôler la navigation dans le passage du Nord-Ouest, lui qui considère ce dernier comme faisant partie de ses eaux intérieures et qui exige des étrangers qu'ils obtiennent son consentement pour emprunter cette route nationale. Le Canada devra avoir les moyens de contrôler et de défendre sa souveraineté dans le passage, pour protéger les intérêts et les valeurs des Canadiens du Nord.

Les États-Unis conçoivent cette voie de navigation comme un détroit international soumis au droit de passage en transit, un droit presque aussi étendu qu'en haute mer en vertu du droit international. Ils seraient peut-être plus enclins à reconnaître notre revendication légale si le Canada disposait de moyens de surveillance et d'application de ses lois et règlements. La position des États-Unis est basée sur un critère d'usage potentiel plutôt que d'usage réel.

Même si aucun pays n'a encore traîné le Canada devant les tribunaux relativement à ce dossier, notre pays doit profiter de toutes les occasions pour négocier l'acceptation de sa position avec les autres pays, en particulier les États-Unis. Sans mesures de contrôle suffisantes face à la navigation non autorisée, le passage du Nord-Ouest risque de revêtir un caractère de plus en plus international et de se voir visé par le droit de passage en transit, ce qui pourrait avoir des conséquences sérieuses sur l'environnement et la sécurité du Canada.

L'exploitation pétrolière et gazière est maintenant pratiquée à longueur d'année. Le recul des glaces et les technologies nouvelles, comme les navires à double étrave, augmentent la probabilité que le pétrole et le gaz naturel liquéfié soient transportés un jour par bateau dans le passage du Nord-Ouest. L'augmentation de la navigation s'accompagnera d'un accroissement des risques pour l'environnement. Le Canada doit donc s'assurer que les normes et règlements internationaux sont conformes à ses normes, et collaborer à cette fin avec le Conseil de l'Arctique et l'Organisation maritime internationale⁽¹³⁴⁾.

Les pays côtiers de l'Arctique continueront d'agir dans leur propre intérêt dans la région. Leurs éventuelles revendications sur le plateau continental, au-delà de leur ZEE de 200 milles marins, seront jugées par la Commission des limites du plateau continental, conformément aux règles précises établies par l'UNCLOS. Au cours de 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. Il pourrait donc y avoir des différends concernant des revendications chevauchantes.

La pratique séculaire de la pêche, de la chasse et du trappage à laquelle s'adonnent les Inuits dans les eaux et sur les glaces de l'Arctique, depuis des temps immémoriaux, peut servir à renforcer la revendication de souveraineté du Canada sur les eaux du passage du Nord-Ouest. Comme l'a souligné Michael Turner (ainsi que d'autres témoins),

⁽¹³⁴⁾ Le Canada et la Russie imposent sur leur territoire des exigences pour les activités de navigation dans les eaux arctiques qui sont plus strictes que les normes internationales fixées par l'Organisation maritime internationale. Transports Canada, « Le Canada agit pour protéger davantage sa souveraineté et ses eaux arctiques contre la pollution », 3 décembre 2008.

c'est « notre capacité de vivre et d'exploiter le territoire, les terres, les eaux et les glaces de l'Arctique qui plaidera en notre faveur plus tard », si la souveraineté canadienne était contestée. Les Inuits doivent participer à l'élaboration d'une stratégie pour le Nord, car l'utilisation qu'ils font de ses ressources et la façon qu'ils les gèrent contribuent à justifier nos prétentions sur cette région.

Les dossiers de l'Arctique concernent plusieurs ministères fédéraux, d'où la nécessité d'une approche pangouvernementale, engageant la participation de la population du Nord et des gouvernements des territoires, pour l'établissement d'une stratégie d'ensemble pour le Nord.

Recommandation 1 :

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

Recommandation 2 :

Le Comité recommande que le Canada se dote d'une plus grande capacité d'affirmer sa présence et d'appliquer les lois à longueur d'année, afin de montrer au monde qu'il est bien résolu à régir le passage du Nord-Ouest, à défendre ses intérêts et protéger sa population, et à faire de ce passage une voie de navigation sûre et efficace.

Recommandation 3 :

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'envisager que Goose Bay, au Labrador, devienne une zone d'étape subarctique pour la coordination et le soutien des activités de la Garde côtière, de pêche, de recherche et sauvetage, de surveillance et d'autres activités menées dans l'Arctique.

Recommandation 4 :

Le Comité recommande que le Conseil du milieu marin du Nunavut (partie 4, article 15.4.1 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut de 2003) soit créé comme forum pour l'établissement des priorités et pour la planification, et comme moyen pratique de mettre en valeur la souveraineté du Canada sur ses mers.

Recommandation 5 :

Le Comité recommande que le Canada joue un rôle de premier plan dans la promotion de la coopération internationale en ce qui a trait aux questions suivantes : a) les revendications territoriales sur le plateau continental; b) l'établissement d'un code commun obligatoire pour la construction, l'équipage et l'équipement de tous les navires qui circulent dans l'océan Arctique et qui aurait le même poids que les normes nationales canadiennes.

Recommandation 6 :

Le Comité recommande que le Canada démontre son engagement envers la coopération internationale au sein du Conseil de l'Arctique en recréant le poste d'Ambassadeur aux Affaires circumpolaires, qui avait été aboli en 2006.

Recommandation 7 :

Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale intègre les Rangers canadiens à la Réserve canadienne et les dote de moyens maritimes.

Recommandation 8 :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada établisse un Comité consultatif interministériel sur la stratégie arctique, piloté par Affaires indiennes et du Nord Canada et chargé de le conseiller et de suivre l'élaboration et l'application d'une stratégie effective et intégrée pour le Nord. Ce Comité serait composé de représentants des ministères et organismes fédéraux dont le mandat vise l'Arctique, des divers groupes autochtones/inuits de la région et des trois gouvernements territoriaux.

B. La Garde côtière canadienne**1. Affirmer et renforcer la souveraineté**

La Garde côtière canadienne a un rôle essentiel à jouer pour aider le Canada à affirmer à la face du monde sa souveraineté sur les eaux de l'archipel Arctique, et sa compétence sur le fond marin à l'intérieur et au-delà de sa zone économique exclusive de 200 milles. Les témoignages que nous avons entendus nous portent à croire que le Canada serait en bien meilleure position pour faire valoir que le passage du Nord-Ouest fait partie de ses eaux intérieures s'il était plus engagé dans sa gestion.

Les mesures visant à accroître la présence et la capacité des Forces canadiennes dans l'Arctique sont importantes, mais elles ne sont qu'une partie de la solution aux problèmes qui se posent au Canada dans l'Arctique⁽¹³⁵⁾. K. Joseph Spears, par exemple, estime que la souveraineté du Canada dans le Nord ne peut se défendre par la seule force militaire, et qu'il faudra exercer notre compétence en ayant recours à tous les pouvoirs souverains de contrôle, de surveillance, de réglementation et d'application de la loi à l'endroit de la navigation internationale.

L'ex-commissaire adjoint de la GCC, Michael Turner, a affirmé dans sa présentation que la présence du Canada dans l'Arctique - la capacité des ministères à offrir programmes et services dans la région, y compris ceux de la Garde côtière – constitue un élément important de la souveraineté. Selon lui, la souveraineté est fondée sur « la règle du 80-20 » : la capacité d'un pays de démontrer son administration effective du territoire et des eaux dont il revendique la juridiction est faite à 80 p. 100 de souveraineté et à 20 p. 100 de capacité à repousser militairement un État agresseur.

M. Louis Fortier a affirmé que les défis futurs du Canada dans l'Arctique concerneront plus que les patrouilles ou la surveillance militaire; il a souligné que plusieurs grands projets miniers en voie de réalisation dans la région devront faire appel aux brise-glaces et à d'autres services de la Garde côtière. Au Nunavut, le Comité a été informé de l'imminence d'un boom dans la région de Kitikmeot (partie centrale et occidentale du territoire, au sud de Bathurst Inlet) et de l'immense projet de mine de fer dans le nord de l'île de Baffin (projet de Mary River)⁽¹³⁶⁾. Waguïh Rayes, directeur général de Desgagnés Transarctik Inc. (transporteur maritime), est d'avis que la GCC ne pourra bientôt plus suffire à la demande d'escortes.

⁽¹³⁵⁾ Selon les résultats d'un sondage en ligne Sun Media-Léger Marketing dévoilés en février 2007, la majorité des Canadiens (52 p. 100) estiment qu'il faudrait recourir aux voies légales internationales pour affirmer notre souveraineté dans l'Arctique, 18 p. 100 pensent que le Canada devrait stationner des troupes dans des points nordiques stratégiques, alors que 12 p. 100 préfèrent le maintien des pratiques actuelles. Le sondage, réalisé entre le 27 décembre 2006 et le 5 janvier 2007, portait sur un échantillon représentatif de 3 092 Canadiens adultes. Les résultats sont considérés exacts à 1,8 p. 100 près, 19 fois sur 20. Kathleen Harris, « Tighten Northern Grip: Poll », *The Ottawa Sun*, 23 février 2007, p. 6.

⁽¹³⁶⁾ Plus de 100 projets d'exploration étaient apparemment en marche dans le territoire en 2007, avec des dépenses d'exploration prévues de quelque 230 millions de dollars. Les dépenses d'immobilisation pour les sites en cours d'aménagement ont atteint environ 185 millions de dollars. Le gouvernement du Nunavut, ministère des Finances, *Budget 2008 : Documents supplémentaires*, 20 février 2008, www.gov.nu.ca/finance/mainbudgets/feo.pdf.

Des eaux nordiques libres de glaces devraient favoriser la navigation dans l'Arctique, et du même coup l'exploration, la production et le transport de pétrole et de gaz. Plusieurs participants à nos réunions, comme le président d'ICC Canada Duane Smith, estiment qu'une présence accrue de la Garde côtière l'Arctique indiquerait clairement aux autres pays que le Canada entend exercer sa souveraineté dans cette région. On nous a dit également que presque toutes les capacités d'opération dans les glaces sont réunies aujourd'hui au sein de la Garde côtière (par suite de décisions prises par le gouvernement il y a plus de 50 ans)⁽¹³⁷⁾. Au dire de témoins, des capitaines de brise-glaces expérimentés seraient un atout précieux au sein de la Garde côtière canadienne.

En accomplissant leurs tâches considérables et essentielles dans l'Arctique, les brise-glaces et les hélicoptères rouge et blanc de la Garde côtière sont sans doute la présence fédérale la plus visible et le meilleur symbole de la souveraineté canadienne dans les mers du Nord. La solution à nombre des problèmes auxquels le Canada est confronté pour assurer sa souveraineté passe dans une large mesure par la Garde côtière canadienne. M^e Donat Pharand propose que celle-ci intègre dans son programme de formation un volet sur le rôle d'affirmation de la souveraineté canadienne qui lui est dévolu dans l'Arctique.

2. Opérations actuelles

La Garde côtière canadienne est un organisme national de service spécial du ministère des Pêches et des Océans qui fournit des services de sécurité maritime et de protection environnementale aux Canadiens, ainsi qu'un soutien en mer essentiel aux ministères et organismes fédéraux, y compris le MPO lui-même.

Chaque année, de la fin de juin au début de novembre, deux brise-glaces lourds, quatre brise-glaces moyens et un brise-glace léger sont déployés par la Garde côtière dans l'Arctique pour y accomplir une vaste gamme de tâches importantes à l'appui du développement économique et commercial, comme escorter les navires dans les eaux prises par les glaces, garder ouverts les chenaux de navigation, briser la glace pour 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 postes d'Environnement Canada et de la Défense nationale, en plus de fournir un soutien annuel en matière de déglacage au Military

⁽¹³⁷⁾ Depuis 1957, la Marine canadienne ne compte dans sa flotte aucun navire résistant aux glaces capable d'évoluer dans l'Arctique.

Sealift Command des États-Unis à Thulé, au Groenland⁽¹³⁸⁾. Le climat est dur et les conditions de glace comptent parmi les plus difficiles au monde. Les brise-glaces de la Garde côtière sont souvent les premiers navires à arriver dans l'Arctique et les premiers à en repartir, à la fin de la saison de navigation⁽¹³⁹⁾.

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

- évaluation des populations de mammifères marins, des stocks de poisson, de même que des pêches nouvelles au Nunavut;
- évaluation des écosystèmes aquatiques, avec examen des répercussions des activités de développement;
- levés hydrographiques pour la création de services et de produits de navigation en prévision de la croissance 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 Unies⁽¹⁴⁰⁾.

Les scientifiques du Canada et d'ailleurs utilisent les navires de la Garde côtière comme plateformes de recherche sur le changement climatique et l'environnement dans le Nord. Par exemple, le projet C3O (Trois océans du Canada), la plus importante étude de l'API menée par le MPO, a fait appel au *NGCC Sir Wilfrid Laurier* et au *NGCC Louis S. St-Laurent* pour ratisser 15 000 km² d'océan en deux ans. On a cherché à étudier les interrelations entre les océans Pacifique, Arctique et Atlantique Nord, ainsi qu'à ériger une « barrière scientifique » autour des trois océans du Canada, dans le but de défendre 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*), a servi aussi de plateforme pour trois études scientifiques fédérales : 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 et les activités permanentes d'ArcticNet.

⁽¹³⁸⁾ En échange, les États-Unis assurent le soutien de brise-glace aux missions canadiennes dans l'ouest de l'Arctique.

⁽¹³⁹⁾ George Da Pont, commissaire, Garde côtière canadienne, *Témoignages*, 5 février 2008. Trois navires sont aussi à pied d'œuvre sur le fleuve Mackenzie et dans le delta de la mer de Beaufort.

⁽¹⁴⁰⁾ *Ibid.*

Les brise-glaces de la GCC assurent un soutien logistique et servent de plateformes à la Gendarmerie royale du Canada et aux Forces canadiennes. 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'Arctique⁽¹⁴¹⁾. Près de 70 employés de la région du Centre et de l'Arctique du MPO sont affectés aux opérations du Nord de façon saisonnière⁽¹⁴²⁾.

Les services offerts par la Garde côtière dans l'Arctique ne se limitent pas au déglacage. La GCC fournit d'autres services essentiels dans les voies maritimes du Nord canadien, qui sont utilisées notamment pour l'approvisionnement des collectivités, l'exportation de matières premières, le tourisme et différentes activités scientifiques. En voici quelques-uns :

- services de communication et de trafic maritimes (SCTM), 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 jusqu'à Tuktoyaktuk, un peu plus de 300 dans l'océan Arctique et une trentaine d'autres dans les baies d'Hudson et James. Elle fournit de l'information sur la sécurité de la navigation dans les Avis aux navigateurs diffusés chaque mois, ainsi que les listes des feux et des bouées et l'édition annuelle des *Avis aux navigateurs*;
- opérations de recherche et sauvetage (SAR), mettant en cause des embarcations de plaisance ou des bateaux des collectivités locales (11 en moyenne par année);
- interventions 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, comprenant la prévision du niveau des eaux du Mackenzie, de la Liard et de la Peel (dans l'ouest de l'Arctique) durant la saison de navigation estivale;
- gestion et coordination du fret à Iqaluit au Nunavut, un important point de transbordement et de ravitaillement⁽¹⁴³⁾.

⁽¹⁴¹⁾ *Ibid.*

⁽¹⁴²⁾ GCC, *Plan d'activités 2008-2011*, juin 2008, p. 70, <http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Publications>.

⁽¹⁴³⁾ George Da Pont, *Témoignages*, 5 février 2008.

Une étude nationale des niveaux de service à la clientèle, y compris de tous les services de la Garde côtière dans l'Arctique, est en cours. Afin de réduire le coût du transport pour les gens du Nord qui sont approvisionnés par mer, le ministre des Pêches et des Océans a imposé un moratoire triennal sur les droits de service à la navigation maritime sur certains parcours dans l'Arctique⁽¹⁴⁴⁾.

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

La Garde côtière canadienne est un élément important de la souveraineté canadienne dans l'Arctique. Son rôle dans cette région au potentiel énorme sera de plus en plus critique dans les années à venir. Cependant, sa flotte de brise-glaces ne sera pas suffisante pour faire face à l'augmentation du trafic maritime.

Chaque année, des brise-glaces de la Garde côtière sont envoyés dans l'Arctique en juin et ramenés dans le sud au début de novembre, faute de pouvoir opérer 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. Et même ces brise-glaces américains ont une capacité limitée : 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 dans l'Arctique à cause du vieillissement de leurs brise-glaces⁽¹⁴⁵⁾.

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 dix 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

⁽¹⁴⁴⁾ Ces droits s'appliquaient aux cargos canadiens qui franchissaient le 60^e parallèle, mais non à ceux qui se déplaçaient uniquement au nord du 60^e. Ministre des Pêches et des Océans, lettre au président du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, 17 juin 2008.

⁽¹⁴⁵⁾ Il n'est pas étonnant que les parties à la négociation modèle sur les eaux du Nord de février 2008 aient convenu de recommander que le Canada et les États-Unis accélèrent l'acquisition de nouveaux brise-glaces.

que c'est grâce à ses brise-glaces qu'elle peut revendiquer une grande partie de l'océan Arctique⁽¹⁴⁶⁾.

À l'heure actuelle, la capacité de navigation de la Garde côtière dans l'Arctique canadien est limitée. Plus la glace de mer reculera et plus le trafic maritime augmentera, plus il faudra de brise-glaces⁽¹⁴⁷⁾. Lorsque la calotte polaire se rompra, nous a-t-on dit, ce qui reste de la glace pluriannuelle dans l'océan Arctique continuera de dériver vers les chenaux occidentaux de l'archipel Arctique canadien, au gré des vents et des courants attribués au « tourbillon de Beaufort ».

L'allongement de la saison de dégel entraînera celui de la période de fragilité de la banquise, ce qui fera accélérer le déplacement de la glace pluriannuelle de l'océan Arctique vers le passage du Nord-Ouest, en passant par l'archipel Arctique. À cause de ce déplacement, le transport maritime dans le passage du Nord-Ouest restera au moins aussi dangereux qu'aujourd'hui, tant qu'il y aura un apport de glace en provenance de l'océan Arctique⁽¹⁴⁸⁾.

Dans l'avenir, le Canada aura 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 vie utile des brise-glaces est évaluée à 30 ans et que nos brise-glaces auront servi entre 40 et 48 ans au moment où on prévoit les remplacer⁽¹⁴⁹⁾. Une somme de 720 millions de dollars a été annoncée dans le budget de février 2008 pour remplacer le *NGCC Louis S. St-Laurent*, porte-étendard de notre flotte depuis 40 ans, par un nouveau brise-glace (qui portera le nom du très honorable John G. Diefenbaker) plus puissant pourra naviguer dans l'Arctique neuf mois par an. Les participants à nos réunions ont salué l'annonce tout en se demandant s'il y aura suffisamment de

⁽¹⁴⁶⁾ Louis Fortier, *Témoignages*, 13 mai 2008. D'une puissance de près de 100 000 HP, les brise-glaces nucléaires russes ont une vitesse de croisière de quelque 11 nœuds dans trois mètres de glace.

⁽¹⁴⁷⁾ *Ibid.*

⁽¹⁴⁸⁾ Ressources naturelles Canada, *Vivre avec les changements climatiques au Canada: édition 2007*, chapitre 3, Nord du Canada, sections 3, 4.5 (« Transports ») et 4.5.1 (« Trafic maritime »).

⁽¹⁴⁹⁾ 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 », 13 mars 2008, paragraphe 4.78.

cohérence politique pour mener le projet à terme. D'aucuns ont rappelé aux membres du Comité que le *Polar 8*, un brise-glace pouvant naviguer toute l'année, avait été promis en 1985, puis annulé par la suite. S'il avait été construit, ce navire serait en fonction aujourd'hui – et de façon admirable⁽¹⁵⁰⁾.

Construit en 1969, le *NGCC Louis S. St-Laurent*, le plus puissant brise-glace de la Garde côtière, devrait être retiré du service en 2017. Michael Turner, ex-commissaire adjoint de la GCC, dit qu'il faut absolument le remplacer si on veut que la présence du Canada dans l'Arctique soit prise au sérieux. Selon M. Fortier, on attend depuis longtemps un nouveau brise-glace de classe polaire, mais il nous en faut deux pour assurer une présence permanente dans tout l'Archipel et dans le bassin de l'Arctique. Plusieurs participants à nos réunions reconnaissent que le Canada a besoin de plus qu'un nouveau brise-glace.

Des témoins ont souligné que le reste de la flotte vieillit aussi (voir le tableau 1) et que le Canada devrait donc en prévoir aussi le remplacement. Le plus récent brise-glace canadien, le *NGCC Henry Larsen*, est maintenant en service depuis 20 ans. Le *NGCC Terry Fox*, construit en 1983 et seul autre brise-glace, avec le *NGCC Louis S. St-Laurent*, capable de naviguer dans l'Arctique, approcherait la fin de sa vie utile et devrait être remplacé d'ici 10 à 15 ans. Le brise-glace scientifique *NGCC Amundsen* atteindra lui aussi la fin de sa vie utile dans moins de 15 ans⁽¹⁵¹⁾.

Selon le commissaire Da Pont de la GCC, il faut beaucoup de temps pour remplacer un brise-glace : de 8 à 10 ans à partir du moment où on prend une décision en ce sens. Les brise-glaces sont des bateaux complexes et particuliers.

⁽¹⁵⁰⁾ Après le franchissement du passage du Nord-Ouest par le brise-glace américain *Polar Sea*, en 1985, le Canada a annoncé plusieurs mesures pour mieux contrôler ses eaux arctiques, dont la construction du *Polar 8*, un brise-glace polaire pouvant naviguer toute l'année. Le projet a toutefois été sacrifié quatre ans plus tard à la lutte contre le déficit.

⁽¹⁵¹⁾ Dans son étude de deux ans sur l'infrastructure de recherche rendue publique en juin 2008, la Commission canadienne des affaires polaires recommande le remplacement du brise-glace scientifique *NGCC Amundsen*, lequel aura besoin de mises à niveau importantes pour les opérations scientifiques au cours des 15 prochaines années, par un nouveau navire conçu pour la conduite de programmes scientifiques en haute mer et dans les eaux de l'archipel Arctique. CCAP, *Phares du Nord : L'infrastructure de recherche au Canada arctique et subarctique*, 2008, p. 45.

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 : Garde côtière canadienne, « La flotte de brise-glaces », http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Glace_Flotte.

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 »). 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. La Marine pense prendre livraison d'un premier navire dès 2013. Michael Turner, qui compte de 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 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 entreprises du secteur privé;
- n'auront 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 Canada compte sur les brise-glaces de la Garde côtière comme premier symbole de sa souveraineté dans l'Arctique. Des témoins craignent que le gouvernement hésite à renouveler sa flotte vieillissante de brise-glaces parce qu'il en coûtera cher pour acquérir et exploiter les nouveaux patrouilleurs extracôtiers de la Marine.

Certains témoins ont affirmé que, même si la Garde côtière n'a pas de mandat d'application de la loi⁽¹⁵²⁾, elle a beaucoup plus d'expérience et d'expertise dans le Nord que la Marine. Elle contribue à la sécurité en aidant les autres ministères qui ont un rôle direct à jouer sur ce plan dans l'Arctique. Ses navires effectuent des patrouilles de sécurité et transportent des agents des Douanes, de l'Immigration, de la GRC, de Pêches et Océans et de Transports Canada à l'occasion de missions d'interdiction⁽¹⁵³⁾. Bien des participants à notre étude sont en faveur du recours à des brise-glaces polyvalents comme plateformes pour une vaste gamme de programmes fédéraux dans l'Arctique, dont ceux des Forces canadiennes. Même s'il ne préconise pas le recours à la force quand il y a risque de confrontation militaire, M^e Pharand, par exemple, suggère que les navires de la GCC soient armés légèrement afin de pouvoir dissuader au besoin les navires étrangers non autorisés.

Selon Michael Turner, le remplacement du reste de notre flotte vieillissante par un nombre suffisant de brise-glaces polyvalents 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. Par exemple, la Défense nationale pourrait constituer un détachement embarqué à certains moments. Les bâtiments pourraient être armés, mais l'armement relèverait de la Défense nationale. D'autres pays disposeraient, semble-t-il, de moyens efficaces pour conjuguer les deux responsabilités.

M. Turner a fait remarquer qu'ailleurs au pays, la Garde côtière semble revenir au rôle de soutien pangouvernemental polyvalent qu'elle devait assumer au départ. Ainsi, des fonds ont été approuvés pour que de nouveaux navires puissent servir de plateformes à la GRC pour la sécurité sur les Grands Lacs, et la Garde côtière serait 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 offre déjà souvent un soutien à la recherche scientifique dans l'Arctique.

⁽¹⁵²⁾ Contrairement à son homologue américain, la Garde côtière canadienne est un organisme civil et elle n'a aucun mandat d'application de la loi en regard de la sécurité maritime. C'est à la Marine canadienne (le commandement maritime des Forces canadiennes) qu'il incombe de faire respecter la souveraineté du Canada en mer, alors que la Gendarmerie royale du Canada veille à l'application de la loi dans nos eaux territoriales et que le MPO applique le règlement sur les pêches en mer.

⁽¹⁵³⁾ Voir GCC, *Rapport annuel de la Flotte 2006-2007*, section 4.1.4, « Services de sûreté maritime », http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Emplois_Notre_service.

Selon M. Louis Fortier, l'industrie, les chercheurs et la population du Nord conviennent tous que les nouveaux brise-glaces doivent être des bâtiments polyvalents⁽¹⁵⁴⁾. M. Michael Byers penche beaucoup lui aussi en faveur de l'usage de plateformes polyvalentes par la GCC.

Il faut insister sur la polyvalence de la plateforme. Ça ne sert à rien d'investir dans un navire conçu pour l'Arctique et de le donner à la Marine parce que la Marine ne l'utilisera pas de façon polyvalente, et non parce que la Marine n'est pas un organisme assez compétent. J'ai beaucoup de respect pour les Forces canadiennes. Cependant, c'est la Garde côtière qui exécute les diverses tâches maritimes canadiennes dans le Nord. Elle le fait très bien à l'aide de l'équipement dont elle dispose, et elle le fera encore mieux quand elle obtiendra l'équipement dont elle a besoin.

Selon M. Rob Huebert, la Garde côtière doit pouvoir assurer « une action pancanadienne » dans l'Arctique, d'où le besoin d'avoir des brise-glaces et des patrouilleurs extracôtiers, pour deux raisons. D'abord, il est à prévoir que l'englacement de l'Arctique canadien variera beaucoup d'une année à l'autre, et que, certaines années, il sera considérable. Ensuite, si la GCC et les Forces canadiennes sont toutes deux actives dans l'Arctique, le Cabinet risque de porter une plus grande attention aux questions et aux politiques qui concernent le Nord.

[S]i 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. [...] [N]ous sommes confrontés à une situation dans l'Arctique où nous ne pouvons plus nous permettre de lui laisser [la Garde côtière] mener ses activités avec un budget très limité. [...] 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 coup.

4. NORDREG

Il est à prévoir que le recul des glaces pluriannuelles permettra à l'industrie d'accéder plus facilement aux ressources de l'Arctique, ce qui se traduira par un trafic maritime accru. Des témoins ont dit que le Canada doit se préparer au fait que d'autres pays voudront emprunter le passage du Nord-Ouest pour réduire le temps et les coûts du transport.

⁽¹⁵⁴⁾ L'étude rendue publique en juin 2008 par la Commission canadienne des affaires polaires traite des installations et de la logistique de la recherche dans le Nord. On y affirme, en guise de conclusion, qu'« un réseau pannordique incluant des navires afficherait cette souveraineté d'une manière très significative – bien plus que n'importe quelle activité menée à un seul endroit ». CCAP, *Phares du Nord : L'infrastructure de recherche au Canada arctique et subarctique*, p. 36-37.

Parmi les risques environnementaux liés à un accroissement du trafic maritime, notons l'introduction d'espèces envahissantes provenant de la vidange des réservoirs de ballast et les déversements de pétrole. Grâce aux changements climatiques et aux nouvelles technologies, tels les pétroliers à double étrave, le pétrole et le gaz seront sans doute un jour transportés par voie d'eau dans la région. Le trafic maritime international prendra de l'ampleur, « qu'on le veuille ou non »⁽¹⁵⁵⁾. Il y a beaucoup d'incertitude devant nous, selon M. Huebert :

Nous aurons des hivers où l'état des glaces sera épouvantable et d'autres, où il sera excellent. Certaines années, nous dirons : « Nous ne nous étions pas aperçu que les Sud-Coréens dépensaient des milliards de dollars pour bâtir cette nouvelle capacité qui arrivera soudainement aux portes du Canada. Nous ne savions pas que les Japonais s'intéressaient à l'exploration ». Ils seront là-bas. Nous aurons soudainement ce trafic.

Les déversements de pétrole sont particulièrement à craindre 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 de Nunavut Tunngavik Incorporated, réclame la souveraineté canadienne complète sur l'ensemble du passage du Nord-Ouest, de façon que soient imposées des normes et procédures rigoureuses 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 peut se produire faute de telles normes.

Transports Canada supervise l'ensemble des mesures de prévention de la pollution maritime, et de préparation et d'intervention⁽¹⁵⁶⁾. Le Ministère est responsable de l'application de plusieurs lois sur la navigation dans l'Arctique⁽¹⁵⁷⁾. Les principales lois ayant trait à la sûreté maritime sont la *Loi sur la marine marchande du Canada (2001)* (qui établit les

⁽¹⁵⁵⁾ K. Joseph Spears, mémoire présenté au Comité, 27 mai 2008.

⁽¹⁵⁶⁾ Depuis décembre 2003, les fonctions stratégiques de prévention et de maîtrise de la pollution, et les services relatifs aux voies navigables, aux bateaux de plaisance et à la navigation maritime relèvent de Transports Canada.

⁽¹⁵⁷⁾ Transports Canada applique six lois traitant de questions liées à la navigation dans l'Arctique : la *Loi sur la marine marchande du Canada (2001)*, 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*.

exigences concernant la construction, le matériel et les opérations des navires dans les eaux canadiennes) et la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (la LPPEA, qui complète la loi précédente pour ce qui concerne les eaux arctiques). La Garde côtière contribue à la sûreté de la navigation, et les armateurs sont tenus d'embaucher des équipages qualifiés et de posséder l'expérience nécessaire pour naviguer en toute sûreté dans les eaux englacées⁽¹⁵⁸⁾.

Comme il ressort de l'extrait suivant de son préambule, la LPPEA adoptée en 1970 vise à protéger les particularités de l'environnement marin⁽¹⁵⁹⁾ 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 100 milles marins de la côte; selon Transports Canada, c'est dans cette zone que le trafic maritime est le plus dense au nord du 60° 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 LPPEA comporte deux grands règlements⁽¹⁶⁰⁾.

Il y a d'abord le Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, qui régit le dépôt de déchets ménagers et industriels, les certificats d'assurance des armateurs ou exploitants et la limite de la responsabilité à l'égard de navires assurés. Puis, il y a le Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires, qui porte notamment sur les normes de construction des navires dans les 16 zones de contrôle de la sécurité de la navigation

⁽¹⁵⁸⁾ William J. Nash, directeur général de la sécurité maritime, Transports Canada, *Témoignages*, 15 mai 2008.

⁽¹⁵⁹⁾ K. Joseph Spears, *Témoignages*, 27 mai 2008.

⁽¹⁶⁰⁾ William J. Nash, *Témoignages*, 15 mai 2008.

(chacune comportant une date d'entrée et une date de sortie pour les divers types et classes de navires⁽¹⁶¹⁾), 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 eaux usées des navires⁽¹⁶²⁾.

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 NORDREG 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 arctiques en établissant les méthodes de contrôle des navires dans ces eaux⁽¹⁶³⁾. Le tout vise à assurer le respect de la *Loi sur la marine marchande du Canada (2001)* et de la LPPEA.

Dans l'Arctique, il y a deux centres de services de communications et de trafic maritimes (SCTM), un à Inuvik, l'autre à Iqaluit. Le centre d'Iqaluit, que le Comité a visité en juin 2008, fonctionne de la mi-juin à la mi-novembre; à partir de cette date, c'est St. John's, Terre-Neuve, qui prend la relève. Le SCTM surveille les fréquences de détresse des radios maritimes internationales, diffuse les messages de météo maritime et les avis à la navigation, régit le déplacement des cargos et fait le contrôle des navires qui pénètrent en eaux arctiques à des fins de sécurité⁽¹⁶⁴⁾.

On s'attend que tous les navires canadiens et étrangers de plus de 300 tonnes qui se trouvent à moins de 100 milles des côtes canadiennes (là où s'applique la LPPEA⁽¹⁶⁵⁾) se rapportent à un centre de SCTM 24 heures avant d'entrer dans la zone visée par le système

⁽¹⁶¹⁾ Ainsi, en zone 1, où les conditions de glace sont les plus difficiles, un navire de classe Arctique 10 peut passer en tout temps de l'année, mais un navire de classe 3 n'est admis qu'entre août et le 15 septembre.

⁽¹⁶²⁾ William J. Nash, *Témoignages*, 15 mai 2008. Comme le système de zones et de dates tient peu compte de l'état des glaces, Transports Canada a introduit en 1996 le Système des régimes de glaces pour la navigation dans l'Arctique, qui tient compte de l'état des glaces et de la capacité du navire dans les glaces afin de déterminer les endroits où il peut naviguer. Cela devait permettre plus de souplesse. C'est la Sécurité maritime de Transports Canada qui décide si le passage d'un navire est autorisé hors des dates prévues.

⁽¹⁶³⁾ GCC, « Zone de trafic de l'Arctique canadien (NORDREG) », http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/SCTM/Zt_arctique_canadien.

⁽¹⁶⁴⁾ Le mandat du SCTM découle d'un cadre réglementaire fondé principalement sur la LPPEA, la *Loi sur la marine marchande du Canada (2001)*, l'OMI, la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, la Convention de recherche et sauvetage de l'OMI et le règlement des radiocommunications de l'Union internationale des télécommunications.

⁽¹⁶⁵⁾ La LPPEA exclut la baie d'Hudson et la baie d'Ungava au sud du 60^e parallèle Nord, alors que le système NORDREG comprend les deux baies.

NORDREG, exploité à partir d'Iqaluit⁽¹⁶⁶⁾. Quand un navire signale sa présence, on lui demande s'il respecte le Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires. Sa réponse est transmise à Transports Canada, qui détermine si le navire peut entrer dans la zone. Si un navire fait appel au système des régimes de glaces, il doit signaler sa position avant d'entrer dans une zone de contrôle de la sécurité de la navigation et après en être sorti. Le personnel du centre de SCTM d'Iqaluit a indiqué que 84 navires ont pénétré dans la zone NORDREG en 2007, pour un total de 133 voyages; la moyenne des cinq années précédentes était de 62 navires (pour 97 voyages).

Cela dit, NORDREG est un système à déclaration volontaire, alors que les systèmes en vigueur dans les zones de navigation de l'Atlantique et du Pacifique⁽¹⁶⁷⁾ sont à déclaration obligatoire. Dans l'Arctique, les marins sont invités à y souscrire pleinement pour en tirer le maximum d'avantages :⁽¹⁶⁸⁾ information sur l'état des glaces, navigation dans les glaces, assistance d'un brise-glace et recherche et sauvetage. Les bateaux de pêche et de plaisance en sont exemptés, et beaucoup d'entre eux négligent de signaler leurs allées et venues⁽¹⁶⁹⁾. On nous a parlé de familles scandinaves apparues en voilier dans les eaux canadiennes; trois d'entre elles ont franchi le passage en 2007.

Interrogés sur l'aspect facultatif de NORDREG, les représentants de Transports Canada et de la Garde côtière ont répondu que, selon leurs données, 98 p. 100 des navires signalent leur présence aux autorités canadiennes⁽¹⁷⁰⁾. Ce taux élevé tient aux services que les navires reçoivent de la Garde côtière lorsqu'ils signalent leur position⁽¹⁷¹⁾. Au sujet des 2 p. 100

⁽¹⁶⁶⁾ Les navires qui en remorquent ou en poussent un autre, quand le poids combiné dépasse 500 tonnes, et les navires qui transportent une cargaison polluante ou des matières dangereuses doivent également se rapporter.

⁽¹⁶⁷⁾ Le système de trafic maritime de l'Est du Canada, ECAREG, oblige les navires jaugeant plus de 500 tonnes brutes qui arrivent à fournir des renseignements détaillés pour la sûreté et la sécurité, et à se rapporter à des points de contrôle.

⁽¹⁶⁸⁾ GCC, *Services de communications et de trafic maritimes, Aides radio à la navigation maritime (Pacifique et Arctique de l'Ouest), édition annuelle 2008*, http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/SCTM_Aides_radio#pf.

⁽¹⁶⁹⁾ Au moins huit bateaux de plaisance étrangers ont tenté de franchir le passage du Nord-Ouest à la mi-août 2008 (un record). Bob Weber, « Arctic: Ice-Free Passage Draws Sailors », *The Globe and Mail*, 12 août 2008, p. A8.

⁽¹⁷⁰⁾ Steven Troy, directeur, Systèmes de sécurité et d'intervention environnementales, Garde côtière canadienne, *Témoignages*, 15 mai 2008

⁽¹⁷¹⁾ William J. Nash, *Témoignages*, 15 mai 2008.

restants, ils ont dit qu'ils ne savaient rien d'eux. Quand on leur a demandé si ces navires faisaient l'objet de mesures quelconques, ils ont répondu : « C'est une question d'application et de respect de la loi. Le système est volontaire »⁽¹⁷²⁾.

Comment sait-on que des navires étrangers se trouvent dans nos eaux? La *Loi sur la sûreté du transport maritime* et son Règlement obligent les navires étrangers jaugeant plus de 100 tonnes brutes à fournir des détails aux autorités canadiennes au moins 96 heures avant d'entrer dans nos *eaux territoriales de 12 milles*⁽¹⁷³⁾.

Un certain nombre de participants à nos réunions souhaitent rendre NORDREG obligatoire pour assurer la sécurité et manifester la souveraineté canadienne⁽¹⁷⁴⁾. Selon les représentants de Transports Canada, tout cela peut se faire par règlement (sans modifier la loi). La *Loi sur la marine marchande du Canada (2001)* permet déjà à Transports Canada de réglementer le trafic maritime partout en eaux canadiennes. Les représentants de Transports Canada ont indiqué en mai 2008 que le Ministère avait déjà entrepris de rendre NORDREG obligatoire et que tous les intervenants canadiens sont d'accord. Cependant, des pays étrangers, en particulier les États-Unis, pourraient exprimer une certaine opposition ou des réserves si le Canada allait de l'avant⁽¹⁷⁵⁾.

En août 2008, avant la dissolution de la 39e législature en septembre 2008, le premier ministre a annoncé que le gouvernement du Canada entendait porter l'étendue de la zone de protection de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* à 200 milles (la zone en question est de 100 milles marins à l'heure actuelle). De nouveaux règlements feraient également en sorte que les navires franchissant les eaux arctiques canadiennes se rapportent à NORDREG – ce que le Comité avait recommandé en juin 2008 dans son rapport provisoire⁽¹⁷⁶⁾.

⁽¹⁷²⁾ Steven Troy, *Témoignages*, 15 mai 2008.

⁽¹⁷³⁾ William J. Nash, *Témoignages*, 15 mai 2008. Le Règlement sur la sûreté du transport maritime traite de sûreté, et non de 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. Les images satellites peuvent également servir.

⁽¹⁷⁴⁾ L'article 234 de l'UNCLOS de 1982 permet aux États côtiers d'adopter et d'appliquer des règlements non discriminatoires, fondés en science, contre la pollution marine causée par les navires, là où le climat est rigoureux et l'englacement dangereux, dans toute leur ZEE de 200 milles.

⁽¹⁷⁵⁾ Victor M. Santos-Pedro, directeur, Conception, équipement et sécurité nautique, Transports Canada, *Témoignages*, 15 mai 2008.

⁽¹⁷⁶⁾ Bureau du premier ministre, « Le PM annonce que le gouvernement du Canada étendra sa souveraineté dans les eaux de l'Arctique », 27 août 2008, <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=2248>.

Le 28 janvier 2009, le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques a été déposé à la Chambre des communes par le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités et a fait l'objet d'une première lecture⁽¹⁷⁷⁾. Il modifie la définition d'« eaux arctiques » donnée dans la *LPPEA*, modification qui fait passer la zone dans laquelle s'applique cette loi de 100 à 200 milles marins au large du territoire canadien au nord du 60^e parallèle de latitude Nord. Le projet de loi a fait l'objet d'une deuxième lecture le 25 février 2009.

5. Intervention environnementale

Comme route de navigation, le passage du Nord-Ouest offrirait aux compagnies de navigation internationales des économies de temps et de coûts considérables. Si la glace de mer reculait suffisamment, une route maritime pourrait passer directement au pôle Nord.

Plus de transport, de trafic maritime et d'exploitation des ressources augmentent le risque d'accidents environnementaux. À l'heure actuelle, seulement 20 p. 100 de l'Arctique est cartographié selon les normes hydrographiques modernes⁽¹⁷⁸⁾.

Transports Canada supervise les mesures d'urgence en cas de pollution marine dans l'Arctique. C'est cependant la GCC qui est l'organisme fédéral chargé d'intervenir en cas de déversement polluant en mer au nord du 60^e parallèle. Elle dépêche sur les lieux un agent de surveillance ou un commandant, coordonne les activités interministérielles en cas de déversement par un navire ou d'origine inconnue, assume la responsabilité du nettoyage et se tient prête à réagir⁽¹⁷⁹⁾.

Dans le Budget 2007, le gouvernement fédéral a prévu consacrer à la Garde côtière canadienne une somme de 2,2 millions de dollars sur trois ans pour l'aider à se doter d'une capacité d'intervention en cas de marée noire dans l'Arctique. À cet égard, la Garde

⁽¹⁷⁷⁾ Il est identique à un projet de loi portant le même numéro déposé le 3 décembre 2008, pendant la première session de la 40^e législature et mort au *Feuilleton* à la prorogation du Parlement le lendemain. Voir Transports Canada, « Le Canada agit pour protéger davantage sa souveraineté et ses eaux arctiques contre la pollution », communiqué de presse, 29 janvier 2009, <http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2009/09-h023f.htm>.

⁽¹⁷⁸⁾ K. Joseph Spears, *Témoignages*, 27 mai 2008.

⁽¹⁷⁹⁾ George Da Pont, *Témoignages*, 5 février 2008.

côtière canadienne : évaluera la capacité d'intervention du Canada à la suite d'un déversement de pétrole dans l'Arctique, identifiera les secteurs de l'Arctique où les risques sont les plus grands, achètera l'équipement et les systèmes de première intervention pour contenir et récupérer le pétrole et sollicitera la participation des diverses populations du Nord⁽¹⁸⁰⁾.

À ce jour, cette capacité d'intervention de la Garde côtière n'a pas encore vraiment été mise à l'épreuve⁽¹⁸¹⁾. Côté infrastructures, nous avons appris qu'il y a 14 stations d'intervention environnementale dans l'Arctique, dont 10 sont des dépôts communautaires où l'on entasse l'équipement (estacades, récupérateurs, etc.). Une quantité plus considérable d'équipement serait entreposée dans les trois grands dépôts de Tuktoyaktuk, Iqaluit et Churchill (ce dernier situé au sud du 60° parallèle), et beaucoup plus encore à la base de Hay River (T.N.-O.)⁽¹⁸²⁾.

Si un navire se trouvait en difficulté dans le passage ou à la dérive dans l'archipel, comment le Canada réagirait-il?

En cas de pollution majeure, il serait évidemment difficile de procéder à un nettoyage dans l'Arctique. Steven Troy, directeur des systèmes de sécurité et d'intervention environnementale à la Garde côtière, a noté que le temps de réaction dépend de la possibilité d'acheminer l'équipement à temps. Pour Louis Fortier, le Canada ne dispose d'à peu près aucune capacité d'intervention rapide et efficace dans des conditions de glace extrêmes. Si une catastrophe de l'ampleur de celle de l'*Exxon Valdez* se produisait près de Resolute Bay, par exemple, on ne pourrait rien faire pour récupérer le pétrole.

Devant nous, le commissaire Da Pont, grand patron de la Garde côtière, s'est dit personnellement inquiet de la capacité de réaction du Canada à un accident majeur, à cause du peu de navires de la Garde côtière capables de naviguer dans les eaux englacées. Selon l'ancien sous-commissaire Michael Turner, la Garde côtière aurait du mal à intervenir comme il se doit advenant un déversement de grande envergure, en raison des problèmes opérationnels qu'il lui faudrait surmonter. Pour ce qui a trait au financement de la Garde côtière, il estime qu'il faudrait porter plus attention à sa capacité limitée de réagir à un déversement majeur de pétrole ou de

⁽¹⁸⁰⁾ La Garde côtière prévoit investir 1,25 million de dollars dans de l'équipement d'intervention environnementale en 2008-2009. GCC, *Plan d'activités 2008-2011*, juin 2008, p. 49.

⁽¹⁸¹⁾ L'an dernier, la GCC avait connaissance de 28 déversements survenus au cours des six années précédentes, déversements dont l'ampleur allait de quelques litres à mille litres environ. Steven Troy, *Témoignages*, 15 mai 2008.

⁽¹⁸²⁾ George Da pont, *Témoignages*, 5 février 2008.

cargaison⁽¹⁸³⁾. Il suggère que la Garde côtière canadienne et le ministère des Pêches et Océans, de concert avec Transports Canada et Environnement Canada, évaluent la capacité d'intervention et le niveau de risque actuels.

Lewis Gidzinski, gestionnaire de recherche sur les infrastructures à l'Association des municipalités du Nunavut, prévient que le trafic maritime découlant de l'activité minière au Nunavut mérite d'être examiné de plus près, sinon « nous raterons le coche en ce qui concerne la pollution ». Duane Smith, président d'ICC Canada, demande qu'on forme des Inuits au confinement des déversements et à la décontamination, comme le proposait un groupe de travail du Conseil de l'Arctique dans des directives en 1996. Des déversements plus ou moins importants ont lieu quand on approvisionne les collectivités en carburant, dit-il, et il serait bon d'enseigner à des gens de ces endroits les techniques à utiliser pour contenir la pollution. Ron Mongeau, administrateur principal de Pangniurtung, dit que conseil municipal serait heureux de discuter de préparation aux situations d'urgence avec la GCC.

Le Comité a appris que les tâches effectuées par la Garde côtière ont un volet international et que l'agence collabore dans certains dossiers avec ses homologues qui font face aux mêmes défis dans le Nord. Ainsi, en 2007, à la première réunion du nouveau Forum des gardes côtières de l'Atlantique Nord (FGCAN) le Canada a accepté de présider le Groupe de travail sur l'intervention environnementale. Le Comité a aussi appris que la GCC devait participer (en septembre 2008) à un exercice conjoint d'intervention environnementale à Ilulissat, au Groenland, avec les États-Unis et le Danemark, pays hôte du FGCAN 2008⁽¹⁸⁴⁾.

6. Recherche et sauvetage

De toute évidence, l'accroissement de la navigation, de la mise en valeur des ressources et du tourisme fera augmenter le risque d'accidents nécessitant des opérations de recherche et de sauvetage (SAR). Les témoins que nous avons entendus voient dans notre capacité de SAR un élément important pour affirmer notre souveraineté dans une région aussi vaste et aussi peu peuplée que l'Arctique canadien.

⁽¹⁸³⁾ Dans le sud du Canada, les compagnies pétrolières financent les dépôts d'équipement antipollution en payant des droits et forment du personnel à l'emploi de cet équipement, ce qui n'est pas le cas dans l'Arctique.

⁽¹⁸⁴⁾ George Da pont, *Témoignages*, 5 février 2008. Le FGCAN est un organisme à caractère non obligatoire et volontaire.

Le responsable du Programme national de recherche et de sauvetage (PNRS) est le ministre de la Défense nationale, mais la Garde côtière canadienne est chargée de son volet maritime. La GCC définit la SAR comme « 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 »⁽¹⁸⁵⁾. Elle accomplit également plusieurs autres tâches liées à la SAR, dont la détection des incidents maritimes, des activités de prévention et le contrôle des activités de la Garde côtière auxiliaire canadienne, un organisme bénévole qui compte des unités à Hay River, Yellowknife, Cambridge Bay, Rankin Inlet, Iqaluit, Inuvik, Port Resolution et Chipewyan, et une nouvelle à Aklavik⁽¹⁸⁶⁾.

Les centres conjoints de coordination des opérations de sauvetage gèrent les interventions de la Défense nationale et de la Garde côtière en cas d'incidents aériens et maritimes. Les Forces canadiennes 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)⁽¹⁸⁷⁾.

La SAR présente de nombreuses difficultés dans l'Arctique. K. Joseph Spears estime que le Canada devrait s'inquiéter de l'augmentation du nombre de vols commerciaux au-dessus du Grand Nord qui passent dans l'espace aérien du Canada et nécessitent selon lui plus de ressources en SAR. Louis Fortier croit que si un accident d'avion devait survenir dans l'immensité de l'Arctique, le Canada n'aurait à peu près aucun moyen d'intervenir, surtout en hiver.

Le tourisme polaire est appelé à se développer dans les prochaines années, avec l'intérêt accru pour l'Arctique suscité par le changement climatique. L'augmentation du nombre de croisières a souvent été mentionnée à nos réunions; on craint que les navires de croisière ne soient pas spécialement adaptés à la navigation en eaux arctiques. À ce jour, il y a eu moins de croisières en eaux canadiennes qu'au Groenland⁽¹⁸⁸⁾, mais leur nombre augmenterait chaque

⁽¹⁸⁵⁾ GCC, Recherche et sauvetage maritime au Canada, « Programme national de recherche et sauvetage », http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/RES_Sar_maritime.

⁽¹⁸⁶⁾ George Da Pont, *Témoignages*, 5 février 2008.

⁽¹⁸⁷⁾ *Ibid.*

⁽¹⁸⁸⁾ En 2007, 29 croisières ont été organisées au Nunavut pour visiter les localités de Resolute Bay, Pangnirtung, Qikiqtarjuaq, Pond Inlet, Grise Fiord, Kimmirut, Cape Dorset et Iqaluit. Le gouvernement du Nunavut, ministère des Finances, *Budget 2008 : Documents supplémentaires*, 20 février 2008, p. 16.

La même année, en 2007, il y aurait en plus de 200 croisières autour du Groenland, comparativement à 27 en 2004. Andrew C. Revkin, « Experts Urge US to Increase Icebreaker Fleet in Arctic Waters », *The New York Times*, 17 août 2008, p. 6. Le Groenland s'attendait à recevoir quelque 55 000 touristes cette année, et ce dans des navires pouvant accommoder jusqu'à 2 000 passagers. Bob Weber, « Cruise Ships Are the New Kids on the Ice Block in Eastern Arctic », *The Globe and Mail*, 18 août 2008, p. A5; Jane George, « Nunavut Cruise Traffic Jumps in 2008 », *Nunatsiaq News*, 18 juillet 2008, http://www.nunatsiaq.com/test/archives/2008/807/80718/news/nunavut/80718_1373.html.

année. Les participants à nos réunions se demandaient si le Canada serait en mesure d'intervenir après un accident comme le naufrage du navire de croisière *M/V Explorer* dans l'Antarctique en novembre 2007.

Duane Smith, président d'ICC Canada, a indiqué que le manque d'infrastructures dans l'Arctique est un problème crucial pour la SAR. Il a expliqué que les opérations de SAR exigeront à l'avenir la participation communautaire, des postes d'étape dans tout l'Arctique et des aéronefs spécialisés. Ron Mongeau, administrateur principal de Pangnirtung, a dressé ce portrait de la situation :

[...] Encore une fois, nous ne disposons pas de l'infrastructure de base pour faire face à des incidents majeurs s'ils devaient se produire. Si un navire de croisière devait s'échouer à l'embouchure du fjord, nous aurions du mal à nous rendre sur place et à sauver des vies. [...] La Garde côtière n'a pas de présence dans les environs, je crois, pour pouvoir intervenir rapidement.

7. Soutien politique et rôle futur

Des témoins ont présenté la Garde côtière comme le parent pauvre de l'administration fédérale : mal appuyée et mal financée d'un gouvernement à l'autre. À l'avenir, le Canada devra s'assurer que la Garde côtière a la capacité, les outils et l'équipement nécessaires pour faire le travail qu'on exige d'elle⁽¹⁸⁹⁾.

L'histoire de la Garde côtière canadienne remonte au début du ministère de la Marine et des Pêcheries, en 1867⁽¹⁹⁰⁾. Elle a relevé du ministère des Transports depuis sa création, en 1936, jusqu'à son transfert au ministère des Pêches et des Océans, en 1995. En décembre 2003, les fonctions liées aux politiques concernant la navigation de plaisance, les services de navigation maritime, la pollution (prévention et intervention) et les eaux navigables ont été transférées 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, dont la Défense nationale, Environnement Canada, la GRC, le MAECI, Transports Canada, Ressources naturelles Canada et le Conseil national de recherche en sciences et en génie du Canada⁽¹⁹¹⁾.

⁽¹⁸⁹⁾ Le mandat de la Garde côtière canadienne est énoncé dans la *Loi sur les océans* et la *Loi sur la marine marchande du Canada* (2001). Voir Garde côtière canadienne, « Mission, vision et mandat », <http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Mission>.

⁽¹⁹⁰⁾ GCC, « Historique », <http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Historique>.

⁽¹⁹¹⁾ GCC, *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.

La dotation posera un problème dans les prochaines années. Le commissaire de la GCC, George Da Pont, 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 Canada et à l'étranger pour s'assurer les services de marins bien formés. Avec le départ à la retraite prévu de près du quart du personnel marin expérimenté d'ici cinq à sept ans, il pourrait y avoir pénurie de main-d'œuvre qualifiée pour faire fonctionner les navires de la Garde côtière⁽¹⁹²⁾, et le recrutement visera notamment la population du Nord et les Autochtones⁽¹⁹³⁾.

Devant le Comité, l'ex-commissaire adjoint de la GCC, Michael Turner, a évoqué les difficultés survenues lorsqu'on a tenté en 2005 de fusionner la Garde côtière avec le MPO, deux organismes aux structures et à la culture très différentes. La direction du 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 à réduire les coûts et à accroître l'efficacité. Or, de nombreux navires étaient à quai en permanence ou pour des périodes de plus en plus longues, 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.

Le gouvernement, nous a-t-on dit, a même 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 Canada⁽¹⁹⁴⁾.

De l'avis de M. Rob Huebert, la question n'est pas de savoir où loge la Garde côtière, mais plutôt de lui trouver un appui politique et du 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

⁽¹⁹²⁾ Plus de la moitié (53 p. 100) des employés de la GCC travaillent sur des navires. GCC, *Garde côtière canadienne – Plan stratégique des ressources humaines 2008-2011*, <http://www.ccg-gcc.gc.ca/f0003189>, p. 6.

⁽¹⁹³⁾ 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.

⁽¹⁹⁴⁾ 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.

a aussi donné en exemple le MAECI, qui a réussi à susciter des communautés d'intérêts dans les domaines de la sécurité des personnes et des missions de paix⁽¹⁹⁵⁾. Il n'y a pas d'équivalent pour la Garde côtière canadienne.

Ce n'est que tout récemment qu'on a enfin reconnu le besoin de reconstruire la flotte de la Garde côtière. Le budget du 27 janvier 2009 affecte 175 millions de dollars à l'acquisition de 98 nouveaux navires et à des travaux de modernisation et de prolongement de la durée de vie de 40 navires vieillissants. Le Budget de février 2008 a affecté 720 millions de dollars à l'acquisition d'un nouveau brise-glace polaire. Entre février 2006 et mars 2007, plus de 750 millions de dollars ont été annoncés pour l'achat et l'entretien de trois navires hauturiers de recherche sur les pêches, un navire hauturier de recherche océanographique, et 12 patrouilleurs semi-hauturiers⁽¹⁹⁶⁾.

M. Huebert estime que le Canada n'est pas prêt à faire face aux crises qui se profilent dans l'Arctique. En sa qualité d'organisme expert en ce qui concerne les problèmes maritimes qui se poseront au Canada, la Garde côtière se doit de formuler une vision stratégique à long terme pour orienter ses activités futures, et cette vision doit émaner de ses 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 décennies »⁽¹⁹⁷⁾. On a également signalé au Comité les visions et stratégies à long terme articulées par les armées de l'air et de terre⁽¹⁹⁸⁾.

[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

⁽¹⁹⁵⁾ Rob Huebert, *Témoignages*, 13 mars 2008.

⁽¹⁹⁶⁾ Le processus concurrentiel pour les patrouilleurs a été annulé en août 2008 parce que les soumissions reçues comportaient des prix supérieurs aux coûts prévus. Le 26 février 2009, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a publié l'ébauche d'une demande de propositions (DP) afin de permettre à l'industrie de formuler des commentaires. Le 1^{er} avril, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il avait lancé la version définitive de la DP. Le gouvernement du Canada, « Le gouvernement cherche à obtenir des offres relatives à des patrouilleurs semi-hauturiers », 26 février 2009, <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fra.do?ctr.sj1D=&mthd=tp&ctr.mnthndVI=&nid=440439..>

⁽¹⁹⁷⁾ Défense nationale, *Point de mire, stratégie de la Marine pour 2020*, 2001, http://www.navy.dnd.ca/leadmark/pdf/FRE_LEADMARK_FULL_72DPI.PDF.

⁽¹⁹⁸⁾ *Vecteurs stratégiques*, un document de planification de la Force aérienne, 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 des lignes directrices générales pour l'Armée de demain.

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 mieux.

Selon Louis Fortier, la Garde côtière aura besoin d'infrastructures, dont des brise-glaces, pour jouer un rôle de plus en plus étendu dans l'Arctique. Cette région change vite, « mais la flotte vieillit aussi rapidement ». 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 la Garde côtière doit recruter chez les Inuits.

La vision que j'en ai, ce serait plutôt que la Garde côtière en développant son mandat qu'elle n'a pas le choix de développer dans l'Arctique, intègre les aspirations des Autochtones dans leur développement. L'ouverture du passage Nord-Ouest va créer de l'emploi, un peu comme la voie maritime du Saint-Laurent. Il faudrait que ces gens soient formés à administrer, à travailler dans ces secteurs et à en tirer profit directement. [...] Le potentiel est là, mais il faudra absolument que ce soit fait en intégrant leurs aspirations. Ils nous diront ce qu'ils veulent.

8. Conclusion et recommandations

Le recul accru des glaces pluriannuelles permettra à l'industrie d'accéder plus facilement aux ressources de l'Arctique, ce qui se traduira par un trafic maritime accru. Le Canada doit se préparer au fait que d'autres pays voudront emprunter le passage du Nord-Ouest pour réduire le temps et les coûts du transport. Bon nombre des défis qu'aura à relever le Canada pour défendre et renforcer sa souveraineté dans le passage concernent de diverses façons la Garde côtière canadienne, un organisme qui contribue à défendre les valeurs et les intérêts environnementaux et économiques des Canadiens, en particulier de ceux qui vivent dans le Nord.

La Garde côtière canadienne exécute des tâches considérables et essentielles dans l'Arctique. Elle approvisionne les collectivités isolées, brise les glaces pour la navigation commerciale, assure l'entretien des aides à la navigation dans les voies d'eau 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 elle pour la recherche et le sauvetage en mer. Elle met aussi ses navires et ses hélicoptères au service des autres ministères et organismes fédéraux, en plus de leur fournir d'autres services. Ses navires

servent également à la recherche halieutique, l'océanographie, la cartographie du fond marin et la météorologie marine. Le Canada compte sur ses brise-glaces comme principal moyen pour affirmer sa souveraineté dans l'Arctique.

Le Comité estime que le rôle de la Garde côtière dans l'Arctique, région au potentiel incroyable, deviendra encore plus essentiel dans les années à venir. Le Canada devra étoffer sa Garde côtière en lui ajoutant des moyens et de l'équipement et en lui fournissant des fonds suffisants. Étant donné son importance énorme, il faudra planifier et soutenir davantage son rôle futur dans une région où la situation évolue rapidement.

Avec le départ à la retraite de près du quart du personnel marin expérimenté d'ici 5 à 7 ans, la dotation posera un problème. Afin de répondre à ses besoins d'effectifs en cherchant à devenir plus représentative de la population⁽¹⁹⁹⁾, la GCC doit recruter des Inuits.

Contrairement aux systèmes en vigueur dans les zones de navigation de l'Atlantique et du Pacifique, qui sont à déclaration obligatoire, NORDREG est un système à déclaration volontaire. Les navires étrangers jaugeant plus de 300 tonnes qui pénètrent dans nos eaux arctiques ne sont tenus de signaler ni leur présence, ni leur emplacement, ni leur itinéraire prévu, ni leur aptitude à respecter la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*⁽²⁰⁰⁾, laquelle définit les eaux arctiques du Canada comme celles qui s'étendent sur 100 milles depuis ses terres, au nord du 60° parallèle.

En août 2008, le premier ministre a annoncé que le gouvernement du Canada entendait porter l'étendue de la zone de protection de la LPPEA à 200 milles marins, et de faire de NORDREG un système à déclaration obligatoire, ce que le Comité soutient avec énergie. En rendant NORDREG obligatoire, le Canada ferait comprendre à la communauté internationale qu'il est déterminé à inclure le passage du Nord-Ouest dans ses eaux intérieures.

Le Comité juge que le Canada aura besoin de moyens plus étendus, à longueur d'année, dans l'Arctique, afin :

- d'imposer un système de contrôle du trafic maritime dans nos eaux arctiques;
- de cartographier notre plateau continental, d'y exercer l'autorité canadienne et de faire en sorte que l'exploration ou la mise en valeur des ressources en deçà et au-delà de la zone

⁽¹⁹⁹⁾ GCC, *Garde côtière canadienne – Plan stratégique des ressources humaines 2008-2011*, p. 22.

⁽²⁰⁰⁾ Voir GCC, « Zone de trafic de l'Arctique canadien (NORDREG) », http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/SCTM/Zt_arctique_canadien.

économique exclusive de 200 milles se fassent en accord avec les règles et normes canadiennes;

- de fournir une capacité de recherche et de sauvetage toute l'année, compte tenu de l'accroissement prévu du trafic maritime et du développement économique, notamment de l'émergence de nouvelles pêches commerciales et de l'augmentation des croisières de tourisme dans les eaux arctiques;
- de pouvoir répondre à la demande accrue de navires servant à la recherche scientifique;
- d'assurer une intervention rapide, compétente et efficace en cas d'accidents environnementaux majeurs;
- d'exercer un contrôle effectif du passage du Nord-Ouest et d'en faire une voie de navigation sûre et efficace.

D'après ce qu'on nous a dit, notre flotte de brise-glaces ne sera plus suffisante quand augmentera le trafic maritime. Paradoxalement, avec le recul des glaces et l'augmentation de la navigation, nous aurons besoin d'une plus grande capacité de déglacage parce la glace de mer continuera de se former en hiver. Avec le fractionnement de la calotte polaire, des conditions d'englacement considérable vont persister pendant plusieurs années à certains endroits parce que la banquise sera poussée vers l'archipel Arctique. Les conditions de glace devraient varier beaucoup d'une année à l'autre.

Plus il y aura de trafic commercial maritime et aérien, plus il y aura de risques d'accidents. Le Canada devra se doter d'une capacité permanente de SAR. Une bonne partie du passage du Nord-Ouest reste mal recensée. La capacité de SAR dans les eaux englacées constitue une démonstration éloquente de notre souveraineté dans le vaste territoire peu peuplé de l'Arctique.

À l'heure actuelle, la capacité de navigation de la Garde côtière dans l'Arctique est limitée. Le Budget de février 2008 prévoyait une somme de 720 millions de dollars pour le remplacement du *NGCC Louis S. St-Laurent*, porte-étendard de la flotte depuis 40 ans, par un nouveau brise-glace polaire offrant plus de capacités. Le reste de notre flotte vieillissante de brise-glaces devra aussi être remplacé par un nombre suffisant de brise-glaces polyvalents de classe polaire exploités par la Garde côtière. Le Comité estime que cela répondrait de façon efficace et économique aux besoins canadiens de patrouille et d'affirmation de la souveraineté dans l'Arctique. Les brise-glaces de la GCC peuvent servir de plateforme à tous les programmes et toutes les missions de l'État fédéral dans l'Arctique (sécurité et application de la loi, recherche

et sauvetage, environnement, ouverture des voies de navigation, approvisionnement), y compris pour la GRC et les Forces canadiennes.

Le nouveau brise-glace annoncé ne pourra naviguer dans l'Arctique que neuf mois par an. À l'avenir, il faudra au Canada des brise-glaces lourds capables de circuler toute l'année dans l'archipel et sur le plateau continental étendu. Il faut compter de huit à dix ans entre le moment où on décide de remplacer un brise-glace et la date de livraison, parce qu'il s'agit ici de navires complexes et uniques. Le Canada doit donc planifier ses acquisitions et se préparer pour le jour où, au dire des témoins, l'Arctique sera beaucoup plus achalandé.

Recommandation 9 :

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

Recommandation 10 :

Le Comité recommande que la Garde côtière, en sa qualité d'organisme expert en ce qui concerne les problèmes maritimes qui se poseront au Canada dans l'Arctique, formule et applique une vision stratégique à long terme pour orienter ses activités futures.

Recommandation 11 :

Le Comité recommande que NORDREG, le système volontaire de trafic maritime dans l'Arctique, devienne obligatoire. Tous les navires étrangers qui pénètrent dans nos eaux arctiques devraient être tenus de s'enregistrer auprès de NORDREG, peu importe leur tonnage.

Recommandation 12 :

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral modifie la définition des eaux arctiques de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* afin que, comme celles qui figurent dans la *Loi sur les océans* et la *Loi sur la marine marchande du Canada (2001)*, elle englobe les eaux qui se trouvent dans la zone économique exclusive de 200 milles (ZEE) au-delà de l'archipel Arctique.

Recommandation 13 :

Le Comité recommande que le Canada élabore un plan à long terme pour acquérir des brise-glaces lourds polyvalents construits au Canada et capables de naviguer à l'année à la fois dans son

archipel Arctique et sur le plateau continental dans le cadre d'une approche intégrée en matière d'acquisition qui tient compte de la complémentarité des navires de la Garde côtière et des navires militaires.

Recommandation 14 :

Le Comité recommande le déploiement de brise-glaces polaires polyvalents de la Garde côtière afin de répondre de façon économique et efficace aux besoins de surveillance et de patrouille pour affirmer la souveraineté du Canada dans l'Arctique.

LISTE DES TÉMOINS

Le jeudi 5 juin 2008	
Assemblée législative du Nunavut	L'honorable Peter Kilabuk, député, membre de l'assemblée législative pour Pangnirtung, Président de l'assemblée législative
Municipalité de Pangnirtung	Adamie Komoartok, maire adjoint Ron Mongeau, administrateur principal
Pangnirtung Hunters and Trappers Organization	Leopa Akpalialuk, vice-président
Pangnirtung Fisheries	Don Cunningham, directeur général Manasa Evic, président du conseil d'administration
Cumberland Sound Fisheries	Joopa Gowdluapik, président du conseil d'administration
Baffin Fisheries Coalition	Johnny Mike, directeur
À titre personnel	Levi Evic Eric Joamie Gita Laidler Davidee Arnankak Noah Metiq Jamesie Mike
Le lundi 2 juin 2008 (réunion du matin)	
Ministère du Développement économique et des Transports, Gouvernement du Nunavut	L'honorable Patterk Netser, député, ministre du Développement économique et des Transports, gouvernement du Nunavut
Ministère de l'Environnement, gouvernement du Nunavut	L'honorable Olayuk Akesuk, député, ministre de l'Environnement, gouvernement du Nunavut
Ministère du Développement économique et des Transports, Gouvernement du Nunavut	Rosemary Keenainak, sous-ministre John Hawkins, sous-ministre par intérim, Division des transports
Assemblée législative du Nunavut	Peter Kattuk, membre de l'assemblée législative pour la Baie d'Hudson
Nunavuummi Tasiujarjuamiuguqatigiit katutjiqatugiingit (NTK)	John MacDougall
Le lundi 2 juin 2008 (réunion d'après-midi)	
Ville d'Iqaluit	Glenn Williams, conseiller
Association des municipalités du Nunavut	Lewis Gidzinski, gestionnaire de recherche sur les infrastructures
Forum économique du Nunavut	Glenn Cousins, directeur général

Chambre de commerce de la région de Baffin	Hal Timar, directeur général
Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut	Michael d'Eca, conseiller juridique Jim Noble, directeur des opérations
Le lundi 2 juin 2008 (réunion de soirée)	
À titre personnel	John Amagoalik, directeur, Gestion des terres et des ressources, Qikiqtani Inuit Association
Desgagnés Transarctik Inc.	Waguïh Rayes, directeur général
À titre personnel	Aaju Peter
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

MISSION D'ÉTUDE

Le vendredi 6 juin 2008	
Assemblée législative du Nunavut	Cindy Ann Rennie, responsable des relations publiques
Le jeudi 5 juin 2008	
Usine de transformation du poisson Pangnirtung	Don Cunningham, gérant général
Parc national Auyuittuq	Delia Borrouard, gestionnaire du parc
Le mercredi 4 juin 2008	
Organisation de chasseurs et de trappeurs (OCT)	Levi Nutaraluk, Organisation de chasseurs et de trappeurs Lootie Toomasie, président de l'OCT
Municipalité de Qikiqtarjuaq	Tony Atsanik, Conseil de hameau de Qikiqtarjuaq Loasie Audlaqiaq, maire de Qikiqtarjuaq Meeka Newkungnck, maire adjoint, Qikiqtarjuaq Jeannie Kooneeluigi, conseiller municipal de Qikiqtarjuaq Hanna Audlakiak, conseiller municipal de Qikiqtarjuaq
Parc national Sirmilik	Carey Elverum, gestionnaire du parc Terry Kalluk, patrouilleur Andrew Arrear, patrouilleur Brian Koonoo, garde de parc et vice président de l'Organisation de chasseurs et de trappeurs de Nattinak

Municipalité de Pond Inlet	Israel Mablick, communications et maire adjoint, Pond Inlet Abraham Kublu, maire de Pond Inlet
Le mardi 3 juin 2008	
Organisation de chasseurs et de trappeurs (OCT)	Simon Idlout, vice président, OCT Resolute Philip Manik, OCT Resolute Allie Salluviniq, OCT Resolute Tabitha Mullin, OCT Resolute Imooshie Nutarajuk, OCT Grise Fiord
Étude du plateau continental polaire	Brenda Eckalook, administrateur de bureau Barry Hough, directeur de la logistique Tim McCagherty, directeur de la gestion de la base George Benoit, magasinier superviseur
Environnement Canada	Dr Grant Gilchrist, Environnement Canada Dr Mark Mallory, Environnement Canada
Municipalité de Arctic Bay	Olayuk Naqitaruik, conseiller de hameau de Arctic Bay
Chasseurs et trappeurs de Ikajutit	Tommy Kilabuk, président des chasseurs et trappeurs de Ikajutit
Pêches et Océans Canada	Keith Pelley, Pêches et Océans Canada Luc Beland, garde côtière canadienne JP Lehnert, garde côtière canadienne