

SÉNAT



SENATE

CANADA



## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien



Rapport provisoire



L'honorable Pamela Wallin, Présidente  
L'honorable Roméo Dallaire, Vice-président

**Comité sénatorial permanent de la  
sécurité nationale et de la défense**

Mars 2011

*This document is available in English*



(Travaux des comités - Sénat - 40<sup>e</sup> législature, 3<sup>e</sup> session)

Ce rapport et les délibérations du comité sont disponibles en ligne à l'adresse suivante :

[www.senate-senat.ca](http://www.senate-senat.ca)

Vous pouvez également obtenir des copies papier de ce document en communiquant avec la Direction des comités du Sénat, 1-800-267-7362, ou en écrivant à : [defence@sen.parl.gc.ca](mailto:defence@sen.parl.gc.ca).

Photos de la couverture fournies par Caméra de combat des Forces canadiennes

# Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

**Rapport provisoire**

**Étude sur les politiques de sécurité  
nationale et de défense du Canada**

L'honorable Pamela Wallin  
*Présidente*

L'honorable Roméo Dallaire  
*Vice-président*

**Comité sénatorial permanent de la  
sécurité nationale et de la défense**

MARS 2011



## TABLE DES MATIÈRES

---

MEMBRES.....	i
ORDRE DE RENVOI .....	iii
AVANT-PROPOS .....	v
INTRODUCTION.....	vii
UNE PRÉCISION SUR LA NOTION DE SOUVERAINETÉ .....	1
L'ARCTIQUE CANADIEN – LA POLITIQUE INTÉRIEURE .....	3
Les Forces canadiennes et l'Arctique.....	3
Les Rangers canadiens .....	6
Recherche et sauvetage.....	9
Connaissance de la situation .....	15
Forces canadiennes ou Garde côtière canadienne? .....	20
POLITIQUES, ORGANISATIONS ET RÉGIME LÉGAL.....	23
Politique étrangère du Canada pour l'Arctique.....	23
Groupe de travail sur la sécurité dans l'Arctique .....	23
Conseil de l'Arctique .....	23
« Les cinq pays de l'Arctique ».....	25
La convention des nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS) .....	26
L'ARCTIQUE INTERNATIONAL .....	29
Menace militaire .....	29
Autres préoccupations concernant la sécurité.....	33
Le casse-tête chinois.....	35
Différends internationaux.....	37
Avec le Danemark .....	37
Avec les États-Unis d'Amérique.....	37
Mer de Beaufort.....	37
Passage du Nord-Ouest.....	39
CONCLUSIONS.....	45
RECOMMANDATIONS .....	47
PROCHAINES ÉTAPES POSSIBLES POUR LE COMITÉ .....	49
ANNEXE A.....	51
TÉMOINS ENTENDUS .....	51
ANNEXE B.....	55
LE CANADA ET LE MONDE CIRCUMPOLAIRE .....	55

ANNEXE C .....	57
FRONTIÈRE CONTESTÉE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS DANS LA MER DE BEAUFORT .....	57
ANNEXE D.....	59
PRINCIPALES ROUTES POUR LE PASSAGE DU NORD-OUEST .....	59
ANNEXE E .....	61
CARTE INDIQUANT LES LIMITES POSSIBLES DU PLATEAU CONTINENTAL ETENDU POUR LE CANADA .....	61
ANNEXE F .....	63
ZONE ET RÉGIONS DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE DU CANADA.....	63
ANNEXE G.....	65
CARTE INDIQUANT LES EMPLACEMENTS DU SYSTÈME D'ALERTE DU NORD.....	65

## MEMBRES

---

### LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE

40<sup>e</sup> législature, 3<sup>e</sup> session

(3 mars 2010 - ...)

L'honorable Pamela Wallin

*Présidente*

L'honorable Roméo Dallaire

*Vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

\*James S. Cowan (ou Claudette Tardif)

Joseph A. Day

Daniel Lang

\*Marjory LeBreton, C.P. (ou Gérald J. Comeau)

Fabian Manning

Grant Mitchell

Pierre Claude Nolin

Dennis Glen Patterson

Lucie Pépin

\* Membres d'office

*Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :*

Les honorables sénateurs Banks, Duffy, Marshall, Martin, Meighen,

Mercer, Munson, Plett, Rompkey et Segal

*Greffier du comité :*

Kevin Pittman

*Analystes du Service d'information et de recherche parlementaires*

*de la Bibliothèque du Parlement :*

Holly Porteous

Martin Auger



## ORDRE DE RENVOI

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 17 mars 2010 :

L'honorable sénateur Wallin propose, appuyée par l'honorable sénateur Raine,

Que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense soit autorisé à examiner les politiques de sécurité nationale et de défense du Canada, incluant, sans s'y limiter :

- a) la capacité de la Défense nationale à défendre et à protéger les intérêts, la population et le territoire du Canada, tant au Canada qu'à l'étranger, et sa capacité à éviter une urgence nationale ou une attaque et à y réagir;
- b) le rôle des Forces canadiennes en Afghanistan actuellement et après 2011;
- c) nos relations avec l'OTAN, le NORAD, l'ONU, d'autres organismes internationaux et avec nos alliés; le rôle et l'emploi des réservistes; l'efficacité de nos efforts humanitaires, à Haïti par exemple, et la Stratégie de défense Le Canada d'abord;
- d) les relations de travail entre les différentes agences chargées de la collecte de renseignements, de la sécurité, de la protection et de la défense, et la façon dont elles recueillent, coordonnent, analysent et diffusent l'information, et si ces activités pourraient être améliorées;
- e) les mécanismes mis en place pour examiner le rendement et les activités des différentes agences chargées de la sécurité, du renseignement, de la défense et de l'aide humanitaire;
- f) la sécurité de nos frontières et de nos infrastructures essentielles, ainsi que ses répercussions sur les consommateurs, les modes de transport, la sécurité aux frontières et les budgets;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus, ainsi que les travaux accomplis par le comité, à cet égard depuis le début de la première session de la trente-septième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité remette son rapport au Sénat le 16 juin 2011 au plus tard, et que le comité conserve tous les pouvoirs nécessaires pour informer le public de ses conclusions jusqu'à 90 jours après le dépôt du rapport définitif.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Gary W. O'Brien

*Greffier du Sénat*



## Avant-propos

Le présent rapport porte sur la souveraineté et la sécurité du Canada dans l'Arctique.

Il existe plusieurs définitions du mot « Arctique », mais pour les besoins du présent texte, ce terme désigne la région située au nord du 60<sup>e</sup> parallèle de latitude nord, ce qui correspond à la définition retenue dans le document d'information du Commandement Canada, *Les Forces canadiennes dans le Nord*<sup>1</sup>. Les mots « Nord » et « Arctique » sont ici interchangeables, comme le veut l'usage observé parmi les témoins ainsi que dans l'ensemble de la population canadienne.

Au Canada, le nord du 60<sup>e</sup> parallèle englobe les trois territoires – Yukon, Territoires du Nord-Ouest, Nunavut – ainsi qu'une petite partie du Nord du Québec et la pointe nord de Terre-Neuve-et-Labrador. À l'échelle mondiale, cette région comprend l'Islande, la majeure partie de l'Alaska, la Suède et la Norvège, le nord de la Russie, ainsi que la presque totalité de la Finlande et du Groenland (une région autonome du Danemark). Ainsi, ces huit pays constituent le Conseil de l'Arctique, une tribune internationale de haut niveau créée à l'initiative du Canada.

Le sens du terme « sécurité » est plus nébuleux, mais dans l'esprit du mandat du comité, nous entendons par là la sécurité nationale du Canada, laquelle, dans le contexte de l'Arctique, présente un volet militaire et concerne aussi la sécurité publique. Dans l'Arctique, ces questions relèvent des ministères et organismes suivants : les Forces canadiennes, la GRC, la Garde côtière canadienne (un organisme qui relève de Pêches et Océans Canada), le Service canadien du renseignement de sécurité, l'Agence des services frontaliers du Canada, Transports Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada. Les trois gouvernements territoriaux fournissent également des services touchant la sécurité dans l'Arctique.

Le présent rapport, provisoire, ne fait pas le tour complet de la question et ne constitue donc pas nécessairement notre dernier mot à ce sujet. Cependant, compte tenu des autres questions de sécurité nationale et de défense dont le comité est saisi et des impératifs de la politique canadienne, il est impossible de prévoir quand celui-ci pourra publier un autre rapport sur ce sujet.

Enfin, le comité a le souci de produire des rapports clairs, concis, ciblés qui reposent sur les déclarations de témoins et contiennent des recommandations applicables en période d'austérité; il espère avoir atteint ces objectifs dans le présent rapport.

---

<sup>1</sup> Commandement Canada, Documentation, BG 09.02, Les Forces canadiennes dans le Nord, 17 août 2009, <http://www.canadacom.forces.gc.ca/nr-sp/bg-do/09-002a-fra.asp>, modifié le 17 août 2009.



*Au final, la bataille pour l'Arctique sera menée par les scientifiques et les avocats, avec pour munitions, l'information et des données scientifiques, et pour champ de bataille, les salles de conférence et les salles de tribunal<sup>2</sup>.*

**Stephen Carmel, Maersk Line Limited**

## Introduction

Après une accalmie, au terme de la guerre froide, l'Arctique fait de nouveau la manchette du fait du changement climatique. En effet, la disparition progressive de la banquise dans l'océan Arctique offre maintenant à la convoitise d'un monde en quête de ressources naturelles une véritable manne de pétrole, de gaz naturel, de minéraux, de poisson et autres espèces marines. Parallèlement, de nouvelles routes maritimes, plus courtes et moins coûteuses, sont proposées pour assurer le transport des marchandises entre l'Asie, l'Europe et l'Amérique du Nord – qui sait par la voie du légendaire passage du Nord-Ouest. L'amenuisement de la calotte glaciaire ouvre par ailleurs l'Arctique à d'autres formes de trafic maritime : il permettra non seulement la mise en valeur des ressources, sur terre et en mer, mais aussi un afflux de touristes, par la multiplication des croisières.

Or, les routes servant à l'exploitation des ressources et au transport sont depuis toujours un sujet de discordance entre pays et sont souvent à l'origine de conflits. L'accès aux ressources et les voies de transport sont universellement considérés comme relevant de la sécurité nationale. Il n'est donc pas étonnant que les pays de l'Arctique en particulier se préparent à toute éventualité, notamment en intensifiant leur présence militaire et en accroissant leurs capacités à ce chapitre dans leurs secteurs arctiques respectifs.

Le Canada est très actif dans l'Arctique : il est membre d'une foule d'organismes internationaux qui font de la recherche et traitent de questions relatives à l'Arctique, et il est partie à des accords internationaux qui concernent l'Arctique. La partie de son territoire qui est située au nord du 60<sup>e</sup> parallèle couvre quelque quatre millions de kilomètres carrés, ce qui est supérieur à la superficie de l'Inde, le septième pays du monde en étendue. L'Arctique canadien est riche en ressources naturelles, et la population locale espère bien profiter de la multiplication des possibilités de mise en valeur<sup>3</sup>.

Le gouvernement actuel du Canada accorde une attention particulière à l'Arctique, ce qui reflète l'importance croissante de cette région dans les affaires mondiales, ainsi que dans la vie au Canada. La stratégie de défense *Le Canada d'abord*, par exemple, traite de la défense de l'Arctique et prévoit l'acquisition de six à huit navires de patrouille

---

<sup>2</sup> Canada, Parlement, Sénat, Comité permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 29 mars 2010, p. 19, 40<sup>e</sup> législature, 3<sup>e</sup> session, 2010, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2010.

<sup>3</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 10, 13 décembre 2010, p. 36.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

extracôtiers/de l'Arctique. La Stratégie pour le Nord du Canada précise les mesures envisagées pour exercer la souveraineté du Canada dans l'Arctique, notamment la conception et la construction d'un nouveau brise-glace de classe polaire et l'expansion des installations et des capacités des Forces canadiennes. Plus récemment, le gouvernement du Canada s'est donné une politique étrangère pour l'Arctique. En outre, le premier ministre s'intéresse personnellement beaucoup à l'Arctique et il s'y rend plusieurs jours à la fois chaque année depuis son accession au pouvoir. Comme le ministre canadien des Affaires étrangères, Lawrence Cannon, l'a dit au comité, « [l']importance de l'Arctique et l'intérêt du Canada pour le Nord n'ont jamais été aussi grands<sup>4</sup> ».

Évidemment, l'Arctique canadien suscite des désaccords, lesquels font souvent la manchette, où ils ont tendance à être présentés comme des conflits.

Deux différends mineurs opposent par exemple le Canada et le Danemark, l'un qui concerne la propriété d'une île minuscule et l'autre, deux petites régions de l'océan Arctique, au nord de l'île d'Ellesmere et du Groenland. Cela dit, il importe de noter que le Canada et le Danemark collaborent sur le plan militaire et sur d'autres plans dans l'Arctique, qu'ils sont tous deux membres du Conseil de l'Arctique et du groupe des cinq États côtiers de l'océan Arctique et qu'ils travaillent à un règlement négocié de ces différends.

Le différend qui oppose le Canada aux États-Unis sur une question de frontière dans la mer de Beaufort, dans l'Ouest de l'Arctique, est plus important parce qu'il concerne un large pan de sous-sol marin riche en ressources revendiqué par les deux pays. Là encore, cependant, le différend met en cause deux alliés de longue date, partenaires en matière de défense et qui sont le plus important partenaire commercial l'un de l'autre. Le Canada et les États-Unis sont aussi tous deux membres du Conseil de l'Arctique et nos gouvernements sont fort occupés à négocier discrètement le règlement du différend de la mer de Beaufort, devenu une priorité du Canada<sup>5</sup>.

La question qui fait le plus couler d'encre, et de loin, jusqu'à présent, est le différend entre le Canada et les États-Unis au sujet du passage du Nord-Ouest. Aux yeux du Canada, les eaux du passage sont des eaux intérieures entièrement assujetties aux lois et règlements de notre pays. Les États-Unis, par contre, comme bien d'autres pays, considèrent le passage du Nord-Ouest comme un détroit international, ce qui veut dire que les navires de tous les pays ont le droit d'y passer en transit. La question touche une corde sensible chez les Canadiens, qui fait intervenir la fierté nationale, notre conception de nous-mêmes en tant que pays arctique, ce qui semble une atteinte à notre souveraineté et, pour certains, un ressentiment à l'égard des États-Unis. C'est

---

<sup>4</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 8, 1<sup>er</sup> novembre 2010, p. 44.

<sup>5</sup> Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique*, 20 août 2010, [http://www.international.gc.ca/polar-polaire/assets/pdfs/CAFP\\_booklet-PECA\\_livret-fra.pdf](http://www.international.gc.ca/polar-polaire/assets/pdfs/CAFP_booklet-PECA_livret-fra.pdf), consulté le 10 février 2011.

aussi une question au sujet de laquelle nos deux pays sont convenus de rester chacun sur ses positions. De toute manière, le différend pourrait finalement rester tout à fait théorique, car, comme on l'a fait valoir au comité, pour plusieurs raisons, le passage du Nord-Ouest pourrait ne pas intéresser les lignes maritimes avant longtemps.

Il importe cependant de voir plus loin que ces désaccords au demeurant fort bien gérés. Ce sont les États côtiers de l'Arctique qui ont le plus à gagner d'un meilleur accès aux ressources des fonds marins de l'Arctique. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) permet aux États côtiers du monde entier de revendiquer la propriété exclusive des ressources du plancher océanique du plateau continental étendu, à la condition qu'il existe un plateau continental adjacent à leur territoire au-delà de la zone économique exclusive (ZEE) de 200 milles. Les cinq pays qui bordent l'océan Arctique, dont le Canada, sont en train de préciser la superficie de leur plateau continental étendu. Le Canada devra déposer sa demande en 2013. Collectivement, ces revendications conféreront aux cinq États côtiers des droits exclusifs à l'égard d'une vaste superficie du fond marin. Reste à savoir si la zone revendiquée par le Canada empiète sur une zone revendiquée par un autre pays, mais en l'occurrence, la question sera résolue aux termes de la Convention.

Le processus prévu dans la Convention exclut cependant les États qui n'ont pas de côte sur l'Arctique, ce qui n'atténue par ailleurs en rien leur intérêt. Bien que dépourvue de tout territoire dans l'Arctique, la Chine semble bien déterminée à y jouer un rôle et elle effectue des recherches scientifiques dans l'Arctique tout comme dans l'Antarctique. En outre, un contre-amiral chinois à la retraite et de nombreux universitaires chinois ont tenu ouvertement des propos revenant à dire qu'ils souhaitent que leur pays s'affirme davantage sur la scène internationale en général, et au sujet de l'Arctique en particulier.

Pour bien analyser la sécurité nationale du Canada dans l'Arctique, il importe de poser d'abord plusieurs questions.

- Le gouvernement du Canada est-il suffisamment au courant de ce qui se passe dans ce vaste territoire peu peuplé?
- Le Canada se tient-il suffisamment au fait des changements imputables au réchauffement climatique?
- Est-on en train de remilitariser la région, comme elle l'était durant la guerre froide, comme certains le craignent?
- Le Canada est-il exposé à une menace de nature militaire dans l'Arctique et, dans l'affirmative, de quelle nature?
- Quels sont les risques non militaires qui menacent notre sécurité dans cette région?
- Le Canada fait-il le nécessaire pour protéger son territoire nordique contre les menaces à sa sécurité?
- Le Canada dispose-t-il d'une capacité de recherche et de sauvetage suffisante pour voir à la sécurité des personnes sur terre, sur mer et dans les airs – une question pertinente compte tenu de l'âge des avions de recherche et de

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

- sauvetage de notre aviation, des bases éloignées de l'Arctique et de la longueur du processus d'acquisition d'appareils de recherche et de sauvetage à voilure fixe?
- Enfin, comme trois navires se sont échoués dans l'Arctique durant l'été 2010, il y a lieu de se demander si les eaux de la région sont suffisamment bien cartographiées (un autre aspect de la connaissance de la situation) et si la réglementation en matière de transport et d'environnement est adéquate pour composer avec les problèmes quand ils surgissent.

Les audiences du comité ont porté essentiellement sur ces questions, et sur les sujets mentionnés plus haut. Certaines des personnes que le comité a entendues s'inquiètent devant ce qui se passe dans l'Arctique et souhaiteraient que le Canada en fasse bien plus pour se préparer à affronter les pires scénarios. D'autres, par contre, sont d'avis que les différends internationaux dans l'Arctique canadien et dans l'Arctique en général sont bien maîtrisés. Ils estiment que le Canada fait partie d'un système international solide qui a réussi jusqu'à maintenant à bien gérer les enjeux de l'Arctique de manière pacifique et coopérative, et qu'il n'y a pas de raison que cela change.

*Le premier pilier, le plus crucial de notre stratégie nordique, tient à l'exercice de la souveraineté dans l'Arctique<sup>6</sup>.»*

**L'honorable Lawrence Cannon, ministre des Affaires étrangères**

## **Une précision sur la notion de souveraineté**

On parle souvent, et parfois à tort et à travers, de la « souveraineté du Canada dans l'Arctique ». On entend fréquemment dire que le Canada « revendique » la souveraineté dans l'Arctique, ce qui pourrait donner à entendre que celle-ci n'est pas parfaite ou bien établie. On a par ailleurs tendance à confondre souveraineté et sécurité. Deux témoins ont vivement contesté cet état de choses, et il vaut la peine de rapporter leurs propos ici pour remettre les pendules à l'heure une fois pour toutes.

Premièrement, en précisant la distinction entre souveraineté et sécurité, Whitney Lackenbauer, professeur à la St. Jerome's University, a établi une distinction entre la souveraineté et la sécurité, signalant que « la souveraineté est un concept juridique qui suppose la propriété d'un territoire et le droit de contrôle sur ce territoire, lesquels sont régis par un ensemble bien défini de lois internationales<sup>7</sup> ».

Alan Kessel, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, estime qu'il est faux de dire que le Canada « revendique » la souveraineté, car « on ne saurait revendiquer ce qui nous appartient déjà<sup>8</sup> ». Il a expliqué la différence entre souveraineté et sécurité et mis en garde contre le risque qu'il y aurait à confondre les deux notions.

Si vous êtes propriétaire d'une maison et que quelqu'un traverse votre cour arrière à la course au milieu de la nuit, vous ne perdez pas votre souveraineté sur la maison en question. Vous en êtes toujours propriétaire. Vous allez vous interroger sur la sécurité de votre cour arrière et vous allez peut-être vouloir étudier le problème, mais vous ne cessez pas d'être propriétaire de la maison simplement parce que vous vous posez des questions sur le degré de sécurité qu'il y a là. C'est un élément clé pour comprendre la question particulière qui nous intéresse ici, car dès qu'on tombe dans l'idée selon laquelle « si ce n'est pas bien protégé, ça ne m'appartient pas », je crois que le débat est pour une bonne part perdu. Ça vous appartient toujours<sup>9</sup>.

En conséquence, le Canada ne revendique pas la souveraineté dans l'Arctique. Comme l'a dit M. Kessel, « [l]a souveraineté canadienne dans l'Arctique existe de longue date;

---

<sup>6</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 8, 1<sup>er</sup> novembre 2010, p. 45.

<sup>7</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 39.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 60-61.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 61.

## **Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien**

elle est fermement établie et se fonde sur un titre historique<sup>10</sup> ». Il est en conséquence crucial d'exercer cette souveraineté, de montrer que nous prenons soin de ce qui nous appartient. Le fait d'assurer la sécurité de notre territoire arctique contribue de manière importante à l'exercice de notre souveraineté, mais ce n'est pas cela qui établit notre souveraineté.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

# L'Arctique canadien – La politique intérieure

## LES FORCES CANADIENNES ET L'ARCTIQUE

[...] *c'est plus difficile de mener des opérations dans l'Arctique, du point de vue logistique, qu'en Afghanistan [...] On n'a que ce qu'on y apporte*<sup>11</sup>.

**Général Walt Natynczyk, Chef d'état-major de la Défense**

Les Forces canadiennes comptent quatre commandements opérationnels<sup>12</sup>. Le Commandement Canada est chargé des opérations au Canada et en Amérique du Nord continentale, y compris dans le Nord, où cette responsabilité relève essentiellement de la Force opérationnelle interarmées Nord (FOIN).

Basée à Yellowknife, la FOIN offre au Commandement Canada un quartier général opérationnel « capable de planifier, de diriger, d'appuyer et d'exécuter de façon efficace des opérations expéditionnaires interarmées, intégrées et multinationales dans le Nord<sup>13</sup> ».

La zone de responsabilité de la FOIN couvre un vaste territoire – environ quatre millions de kilomètres carrés, ou 40 % du territoire terrestre du Canada et 75 % de ses côtes – qui compte 94 grandes îles et 36 469 petites îles de l'archipel Arctique.

La FOIN a pour objet de « faire valoir la souveraineté du Canada au nord du 60<sup>e</sup> parallèle, de coordonner et d'appuyer les activités des FC dans le Nord et d'assurer la liaison avec [...] les gouvernements des [...] territoires<sup>14</sup> ».

Une unité de la Force aérienne est basée dans le Nord à temps plein : il s'agit du 440<sup>e</sup> escadron de transport de Yellowknife, qui utilise des appareils *Twin Otter* pour effectuer du transport aérien et des vols utilitaires et de liaison, ainsi que pour mener des opérations de recherche et de sauvetage.

La Force aérienne exploite la station des Forces canadiennes d'Alert – l'endroit habité en permanence le plus septentrional du monde – à l'extrémité nord-est de l'île d'Ellesmere, à environ 817 km du pôle Nord. Cette station recueille des renseignements sur les transmissions et assure des activités de radionavigation pour le soutien des opérations de recherche et de sauvetage, ainsi que d'autres services au besoin<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 5, 7 juin 2010, p. 71.

<sup>12</sup> Les autres sont le Commandement de la Force expéditionnaire, le Commandement des forces d'opérations spéciales et le Commandement du soutien opérationnel.

<sup>13</sup> Défense nationale, *Défense nationale et les Forces canadiennes, Force opérationnelle interarmées du nord*, <http://www.cfna.forces.ca/site/index-fra.asp>, modifié le 21 décembre 2010.

<sup>14</sup> Défense nationale, *Documentation Commandement Canada, BG 09.002a – Les Forces canadiennes dans le Nord*, <http://www.canadacom.forces.gc.ca/nr-sp/bg-do/09-002a-fra.asp>, modifié le 25 novembre, 2010.

<sup>15</sup> Défense nationale, La Force aérienne du Canada, *Station des Forces canadiennes Alert – Au sommet du monde*, <http://www.airforce.forces.gc.ca/8w-8e/alert/index-fra.asp>, modifié le 9 décembre 2009.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

La Force aérienne aussi mène des patrouilles dans le Nord, au moyen d'appareils de patrouille maritime CP-140 *Aurora*, maintenant vieillissants, pour surveiller les activités de pêche illégale et d'autres infractions aux lois canadiennes<sup>16</sup>.

Trois grandes opérations d'entraînement récurrentes ont lieu chaque année dans le Nord – Nunavut, Nunakput et Nanook – en sus d'autres opérations menées à l'occasion.

Le brigadier-général D.B. Millar, commandant de la Force opérationnelle interarmées (Nord) a indiqué : « Nous simulons des scénarios dans lesquels un navire de croisière entre en collision avec un iceberg, et nous devons évacuer tous les passagers, un feu se déclare à bord d'un navire, ou un des pétroliers qu'on s'attend à voir traverser le Nord dans l'avenir déverse accidentellement du pétrole dans les eaux<sup>17</sup> ».

La Force aérienne, de concert avec le NORAD, exploite quatre bases d'opérations avancées dans l'Arctique (à Inuvik, Yellowknife, Iqaluit et Rankin Inlet) pour permettre le déploiement d'avions de chasse.

Le NORAD administre le Système d'alerte du Nord, composé de 15 radars à longue portée et 39 radars à courte portée disséminés tout au long de la côte arctique de l'Amérique du Nord qui couvrent une vaste bande de 4 800 km de long et de 320 km de large allant de l'Alaska à Terre-Neuve, constituant ainsi une zone tampon où tout appareil qui approche est automatiquement détecté<sup>18</sup>. La Pan Arctic Inuit Logistics Corporation assure l'exploitation et l'entretien de la partie canadienne du Système d'alerte du Nord<sup>19</sup>.

Pour améliorer la connaissance de la situation dans l'Arctique des Forces canadiennes, un projet de démonstration de quatre ans est en cours, appelé *Surveillance du Nord*. Ce projet, administré par Recherche et développement pour la défense Canada, permet de faire l'essai de capteurs de surface et de capteurs sous-marins « pour recueillir des données de surveillance à un point de passage emprunté par le trafic maritime ». On effectue aussi des simulations reposant sur des données recueillies au moyen de capteurs de surface et de capteurs spatiaux<sup>20</sup>.

Le projet Polar Epsilon utilise les images et autres données produites par le radar RADARSAT 2 pour améliorer la capacité de surveillance des Forces canadiennes, lesquelles peuvent ainsi avoir une meilleure connaissance de la situation sans égard aux

---

<sup>16</sup> Défense nationale, *Documentation Commandement Canada, BG 09.002a, Les Forces canadiennes dans le Nord*, <http://www.canadacom.forces.gc.ca/nr-sp/bg-do/09-002a-fra.asp>, modifié le 25 novembre 2010.

<sup>17</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 12 avril 2010, p. 71.

<sup>18</sup> Défense nationale, *The Canadian Forces of the North American Aerospace Defence Command*, [www.norad.mil/about/canadian\\_Forces.doc](http://www.norad.mil/about/canadian_Forces.doc), consulté le 7 février 2011.

<sup>19</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 10, 13 décembre 2010, p. 35

<sup>20</sup> Recherche et développement pour la défense Canada, *La surveillance du Nord DT – Vue d'ensemble du projet*, [http://www.ottawa.drdc-rddc.gc.ca/html/apercu\\_projet-fra.html](http://www.ottawa.drdc-rddc.gc.ca/html/apercu_projet-fra.html), modifié le 5 juillet 2010.

conditions météorologiques, jour et nuit. Selon le ministère de la Défense nationale, « [l]e projet a fourni sa capacité de surveillance de l'Arctique au Commandement Canada le 17 juin 2010<sup>21</sup> ».

On pourra bientôt compter aussi sur la Constellation RADARSAT – une série de trois satellites qui seront lancés en 2014 et en 2015 qui « assurera une couverture complète de la surface et des eaux territoriales du Canada par le biais de l'augmentation de la fréquence d'observation en moyenne d'une fois par jour<sup>22</sup> ».

En outre, le gouvernement a annoncé plusieurs mesures concernant les Forces canadiennes dans l'Arctique :

- De nouveaux avions de recherche et de sauvetage remplaceront les appareils vieillissants C-115 Buffalo et C-130.
- De six à huit navires de patrouille extracôtiers/de l'Arctique seront construits pour la Marine et seront exploités à temps partiel dans l'Arctique; on en est encore à la phase de définition de projet, et le premier navire sera lancé en 2015.
- Une installation d'amarrage et de ravitaillement en eau profonde destinée à la Marine est en cours de construction à Nanisivik sur la péninsule Borden de l'île de Baffin, à proximité d'une mine de plomb et de zinc maintenant désaffectée.
- Le Centre de formation des Forces canadiennes dans l'Arctique en construction à Qausuittuq (Resolute Bay) sur l'île Cornwallis permettra d'assurer l'instruction d'une centaine de personnes à la fois et servira de poste de commandement pour les opérations d'urgence et les interventions en cas de catastrophe.
- Quatre groupes-compagnies d'intervention dans l'Arctique – constitués de réservistes des Forces canadiennes provenant de régiments de milice du Sud – suivent un entraînement sur les opérations dans l'Arctique au cas où il faudrait un jour les déployer dans cette région.

Sur ce dernier point, cependant, on a demandé au commandant de la Force opérationnelle interarmées (Nord) si les soldats en provenance du Sud étaient capables de fonctionner adéquatement dans l'Arctique, au-delà du strict nécessaire pour survivre, et d'y effectuer un minimum d'opérations tactiques. Le brigadier-général Millar a répondu au comité : « Non, ce n'est pas le cas. Par le passé, oui. Les Forces canadiennes avaient des capacités phénoménales d'opérer et de se déployer dans le

---

<sup>21</sup> Défense nationale, *Projet polar Epsilon*, BG 10-014, le 29 juin 2010, <http://www.forces.gc.ca/site/news-nouvelles/news-nouvelles-fra.asp?cat=00&id=3451>, consulté le 17 mars 2011.

<sup>22</sup> Agence spatiale canadienne, *Constellation RADARSAT*, <http://www.asc-csa.gc.ca/fra/satellites/radarsat/default.asp>, consulté le 10 février 2011.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

Nord. » Depuis les attentats du 11 septembre, la priorité était ailleurs, mais « [nous sommes en train de] reconstruire la capacité que nous avons autrefois<sup>23</sup> », a-t-il dit.

Enfin, la population locale souscrit vivement à la présence militaire dans le Nord. Le dirigeant d'entreprise Charlie Lyall, un Inuit, a dit que, pour les Inuits, « une présence militaire active dans l'Arctique est essentielle et donne lieu à de solides partenariats pour [les] grands projets [du MDN dans le Nord]<sup>24</sup> ». Il a dit au comité que la participation des Inuits à l'assainissement des sites du vieux réseau d'alerte avancée leur avait permis de renforcer la capacité de leurs entreprises de prendre en charge des contrats dans le Nord et de négocier des contrats. Il a aussi parlé du rôle des Inuits dans l'exploitation et l'entretien du Système d'alerte du Nord. « Le MDN peut continuer à jouer un rôle vital dans ce processus de développement financier et d'expansion des entreprises des collectivités inuites<sup>25</sup>. »

### LES RANGERS CANADIENS

Leur devise est *Vigilans* – « Les gardiens ». Ils constituent une force unique, un sous-élément de la Réserve des Forces canadiennes qui, dans l'Arctique, relève de la Force opérationnelle interarmées (Nord) du Commandement Canada. Les Rangers exécutent « des missions de sécurité nationale et protection civile le long des côtes, dans les endroits isolés et peu peuplés du Canada qui ne pourraient être desservis adéquatement et de façon économique par d'autres éléments des FC<sup>26</sup> ».

Dans l'Arctique, les Rangers sont composés de membres de la collectivité et ont la particularité unique dans la Réserve des FC d'être choisis par leur collectivité et non recrutés par les Forces canadiennes. Ainsi, la collectivité « s'implique complètement dans la sûreté et la sécurité de la région<sup>27</sup> ».

Les Rangers portent une casquette et un chandail à insigne rouges et sont équipés d'un fusil à verrou Lee-Enfield n° 4 de calibre 303 pour lequel on leur attribue 200 balles par an. Ils représentent le citoyen-soldat par excellence. Ils signalent toute activité inusitée observée tandis qu'ils se déplacent ou chassent près de leurs collectivités. Ils mènent aussi des patrouilles d'affirmation de la souveraineté à la demande des Forces canadiennes, se chargent au besoin d'opérations locales de recherche et de sauvetage, vérifient périodiquement les postes sans personnel du Système d'alerte du Nord et s'entraînent avec les membres non autochtones des Forces canadiennes auxquels ils

---

<sup>23</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 12 avril 2010, p. 65.

<sup>24</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 10, 13 décembre 2010, p. 34.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>26</sup> Défense nationale, *Rangers canadiens*, <http://www.army.forces.gc.ca/land-terre/cr-rc/index-fra.asp>, modifié le 12 mai.

<sup>27</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 12 avril 2010, p. 68.

apprennent comment travailler et survivre dans le climat rigoureux de l'Arctique<sup>28, 29</sup>. Pour ses missions dans l'Arctique, la FOIN emploie principalement le 1<sup>er</sup> Groupe de patrouilles des Rangers canadiens.

Les Rangers sont des employés à temps partiel. Ils sont rémunérés durant leur entraînement et quand ils sont affectés à des opérations à l'appui des Forces canadiennes, et l'emploi de leurs biens personnels comme des véhicules, des bateaux et des motoneiges est défrayé<sup>30</sup>.

Les témoins que le comité a entendus étaient unanimes à louer les Rangers et leur vouer une grande admiration, en particulier leur commandant de l'époque, le chef de la FOIN, le brigadier-général D.B. Millar :

Le fleuron des Forces canadiennes dans le Nord, les premiers intervenants, ce sont nos Rangers. J'ai 1 600 Rangers sous mon commandement, qui sont répartis dans 57 collectivités sur 71 dans le Nord. Lorsqu'on détermine cela sur une carte, on a une empreinte énorme. Les Rangers ont des aptitudes et des capacités de survie et de navigation considérables, et ce sont vraiment les personnes sur le terrain<sup>31</sup>.

Rob Huebert, directeur adjoint du Centre d'études stratégiques et militaires, Université de Calgary, a déclaré : « Il est évident qu'avec leurs connaissances et leurs savoirs indigènes, les Inuits, les Dénés et les autres membres des Rangers sont vraiment la solution. Étant donné toutes les difficultés qu'une région inconnue présente pour des soldats du Sud, il vaut nettement mieux engager des gens qui y vivent depuis toujours<sup>32</sup>. »

Le brigadier-général Millar a ajouté que les collectivités comptant entre 250 et 1 000 habitants et les patrouilles de Rangers, formées de non moins de 35 membres, confèrent une bonne capacité d'intervention. « J'ai un avantage, car j'ai à ma disposition des Rangers sur appel qui sont prêts à intervenir à tout moment dans les collectivités où il y a un problème de sécurité. Dans cette situation, notre temps d'intervention est immédiat<sup>33</sup>. »

---

<sup>28</sup> Défense nationale, *Groupe de patrouilles de Rangers canadiens*, <http://www.army.forces.gc.ca/land-terre/cr-rc/crpg-gprc-fra.asp>, modifié le 12 mai 2010.

<sup>29</sup> Défense nationale, *Rangers canadiens, Instruction*, <http://www.army.forces.gc.ca/land-terre/cr-rc/training-instruction/index-fra.asp>, modifié le 13 mai 2010.

<sup>30</sup> Défense nationale, *Canadian Rangers play a vital role in the North*, <http://www.army.forces.gc.ca/3crpg/eng/rangers-faqs-eng.html>, modifié le 19 juin 2009.

<sup>31</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 12 avril 2010, p. 66.

<sup>32</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 29 mars 2010, p. 17.

<sup>33</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 12 avril 2010, p. 66.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

Charlie Lyall a résumé la situation en ces termes : « Les Rangers constituent un moyen flexible, peu coûteux et culturellement inclusif d'arborer le drapeau et d'affirmer la souveraineté canadienne dans le Nord, grâce à une relation que l'on cultive depuis plus d'un demi-siècle. Les Rangers encouragent en outre le leadership local et le renforcement des capacités dans notre collectivité<sup>34</sup>. »

Comme le premier ministre Harper l'avait annoncé en 2007, le gouvernement est en train d'accroître les effectifs des Rangers canadiens<sup>35</sup>. La FOIN embauchera 300 Rangers de plus, ce qui en portera le total à 1 900 dans le Nord. À l'échelle nationale, leurs effectifs passeront de 4 000 à 5 000 personnes<sup>36</sup>.

En outre, les Forces canadiennes ont lancé un projet de modernisation des Rangers qui porte sur tous les éléments de l'uniforme et de l'équipement, notamment sur l'opportunité de remplacer le fusil à verrou Lee-Enfield 303, qui remonte aux années 1940. Le brigadier-général Millar a précisé que le problème ne tenait pas à l'arme en soi, « exceptionnelle par sa simplicité<sup>37</sup> », mais au fait qu'il devient de plus en plus difficile de trouver des pièces de rechange. Cependant, quand il s'est rendu au Yukon en janvier 2011 pour y rencontrer des Rangers canadiens, le général Walt Natynczyk aurait dit qu'un Ranger lui avait affirmé que « quand un membre de sa patrouille endommage son arme, il commande les pièces nécessaires par Internet et qu'elles sont livrées en une semaine<sup>38</sup> ».

À ceux qui font la moue quand ils apprennent que nos réservistes de première ligne dans le Nord emploient un fusil aussi vieux et aussi élémentaire, le brigadier-général Millar fait remarquer que, dans le Nord, « plus c'est simple, mieux c'est. On veut une arme qui ne s'enrayera pas et qui continuera de fonctionner après l'avoir déposée dans le fond d'un bateau ou à l'arrière d'un cométique [traîneau]<sup>39</sup>. S'il faut remplacer cette arme, a dit le brigadier-général, la nouvelle doit être elle aussi « simple et solide<sup>40</sup> ».

Il en va de même, a-t-il ajouté, pour le reste du matériel qu'utilisent les Rangers, y compris le Ski-Doo. « Nous n'utilisons pas les Ski-Doo à quatre temps, parce qu'ils ont des démarreurs électriques et qu'ils sont refroidis par liquide. Lorsque la température atteint moins 50 °C, les batteries se déchargent rapidement et le liquide gèle. Donc, les

---

<sup>34</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 10, 13 décembre 2010, p. 34.

<sup>35</sup> Premier ministre du Canada, *Centre de formation des Forces canadiennes dans l'Arctique*, <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1785>, consulté le 10 février 2011.

<sup>36</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 12 avril 2010, p. 67.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>38</sup> Jason Unrau, « General visits 'the eyes and ears of Canada' », *The Whitehorse Star*, 12 janvier 2011, p. 4. [traduction]

<sup>39</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 12 avril 2010, p. 68.

<sup>40</sup> *Ibid.*

Ski-Doo à deux temps satisfont à nos exigences. On recherche avant tout la simplicité<sup>41</sup>. »

Quant aux autres mesures d'expansion et de modernisation envisagées, le brigadier-général a évoqué la création d'une force d'intervention rapide constituée d'unités de Rangers à haut niveau de disponibilité opérationnelle, la construction d'un centre de formation des recrues et le développement d'une capacité de navigation côtière (un essai devait avoir lieu sur le Mackenzie durant l'été de 2010)<sup>42</sup>.

Le comité a entendu diverses opinions au sujet des Rangers. Michael Byers, professeur à l'Université de la Colombie-Britannique, trouve intéressante l'idée de les équiper de petites embarcations<sup>43</sup>. Il a signalé que les Rangers « procurent aussi des emplois à temps partiel et inspirent de la fierté à des milliers de jeunes hommes et de jeunes femmes, ce sur quoi il faut miser comme façon de favoriser le développement social et économique dans le Nord<sup>44</sup> ».

M. Huebert a dit au comité : « Je suis convaincu qu'on pourrait faire beaucoup plus, et qu'on n'a même pas idée de tout ce qu'on pourrait faire [avec les Rangers], même avec une population limitée, comme vous le dites<sup>45</sup>. »

Cependant, M. Lackenbauer a indiqué :

Bien sûr, [il faut veiller] à gérer les attentes de façon à ce que les décideurs ne tentent pas de transformer les Rangers en quelque chose qu'ils ne sont pas. Les Rangers sont des réservistes, mais on ne peut pas s'attendre à ce qu'ils possèdent des capacités similaires à celles des unités cantonnées dans le sud du pays. Le fait d'augmenter les capacités militaires des Rangers ne permettra pas d'accroître la sécurité ou la souveraineté du Canada [...] Les Rangers fonctionnent bien, et j'estime qu'il y a des risques à tenter de réparer quelque chose qui fonctionne bien<sup>46</sup>.

### RECHERCHE ET SAUVETAGE

*Le prochain grand enjeu sera celui de la recherche et du sauvetage à mesure que le Nord s'ouvre. Comme vous le savez, il y a maintenant des vols qui passent au-dessus du pôle Nord, ce qui ne se faisait jamais pendant la guerre froide. Or, nous tenons pour acquis*

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>43</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 90.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 89-90.

<sup>45</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 29 mars 2010, p. 18.

<sup>46</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 42.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

*que les machines construites par l'homme peuvent parfois poser des problèmes. Que faire en pareil cas<sup>47</sup>?*

**Alan Kessel, conseiller juridique, ministère des Affaires étrangères**

Le Canada possède un territoire considérable dont l'Arctique en représente environ 40 %. Partout, y compris dans le Nord, l'activité humaine s'exerce sur terre, dans l'eau et sous l'eau, et dans les airs. Il n'est pas rare que des gens se perdent ou se retrouvent en mauvaise posture, ce qui déclenche des opérations de recherche et de sauvetage.

« Les missions de recherche et sauvetage posent effectivement de sérieuses difficultés, a fait savoir André Deschamps, lieutenant-général et chef d'état-major de la Force aérienne. La zone concernée est la plus étendue au monde. Elle couvre quelque 15 millions de kilomètres carrés<sup>48</sup>. » C'est près de cinq fois la superficie de l'Inde (3 287 263 km<sup>2</sup>)<sup>49</sup>.

Les opérations de recherche et de sauvetage relèvent au premier chef du ministre de la Défense nationale. Les Forces canadiennes coordonnent des activités de recherche et de sauvetage dans l'ensemble du Canada, et fournissent les appareils et le personnel nécessaires, mais elles ne sont pas les seules à intervenir. Il y a aussi :

- les territoires, les provinces et les municipalités, responsables en général des opérations de recherche et de sauvetage sur terre et sur les eaux intérieures, sauf dans les parcs nationaux;
- la Gendarmerie royale du Canada (Sécurité publique Canada) qui, en tant que service de police de huit provinces sur dix et des territoires, est directement responsable des opérations de recherche et de sauvetage sur terre et sur les eaux intérieures<sup>50</sup> et est appuyée par les Rangers canadiens dans l'Arctique, pour les recherches terrestres;
- la Garde côtière canadienne (Pêches et Océans Canada), qui se charge des opérations de recherche et de sauvetage maritimes et côtières et qui, en collaboration avec les Forces canadiennes, administre les Centres conjoints de coordination des opérations de sauvetage (voir plus bas); la Garde côtière administre aussi la zone des Services de trafic maritime du Nord canadien (NORDREG – le règlement de Transports Canada pour la protection de l'environnement et la sûreté de la navigation dans l'Arctique) et offre des services de brise-glace;

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>48</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 5, 31 mai 2010, p. 46.

<sup>49</sup> Central Intelligence Agency, *The World Fact Book*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html>, consulté le 8 mars 2011.

<sup>50</sup> Gendarmerie royale du Canada, *La GRC et les opérations de recherche et de sauvetage*, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps-spcca/rs-fra.htm>, modifié le 15 décembre 2006.

- Transports Canada, qui régleme le transport aérien, le transport maritime et le transport terrestre, notamment au moyen du NORDREG et du Règlement de l'aviation canadien (qui régit notamment les émetteurs de localisation d'urgence – ELT)<sup>51, 52</sup> ;
- le Service météorologique du Canada d'Environnement Canada et le Service canadien des glaces fournissent respectivement des prévisions du temps et de l'information sur l'état des glaces;
- Parcs Canada (une agence de Patrimoine canadien), premier responsable des opérations de recherche et de sauvetage dans les parcs nationaux;
- l'Association civile de recherche et de sauvetage aériens (ACRSA), une organisation bénévole de propriétaires et de pilotes d'avion qui offre au besoin des services complémentaires de recherche et de sauvetage, mais seulement dans le Sud du Canada pour le moment.

Les trois Centres conjoints de coordination des opérations de sauvetage précités sont prêts en tout temps à coordonner des interventions dès qu'un problème est signalé où que ce soit au Canada. Dotés de personnel des Forces canadiennes (Force aérienne) et de la Garde côtière, les Centres sont situés à Victoria, Trenton et Halifax et sont opérationnels 24 heures sur 24 à longueur d'année.

Chacun des centres est responsable, outre sa section du Sud du Canada, d'une partie de l'Arctique. Ainsi, celui de Victoria couvre aussi le Yukon. Celui de Trenton couvre le centre de l'Arctique et celui de Halifax couvre l'est de l'île de Baffin et les parties septentrionales (arctiques) du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador.

Les appareils de recherche et de sauvetage de la Force aérienne sont basés à Comox, Winnipeg, Trenton, Greenwood (Nouvelle-Écosse) et Gander (il s'agit du gros quadrimoteur C-130 Hercules, du bimoteur C-115 Buffalo et des nouveaux hélicoptères Cormorant). Il est possible de faire appel à d'autres appareils selon les besoins. En 2009, les équipes de recherche et de sauvetage ont répondu à plus de 8 700 appels de détresse<sup>53</sup>.

Chacun des trois escadrons de recherche et de sauvetage dispose d'un appareil de chaque modèle, appareils qui doivent être prêts à décoller dans les trente minutes la

---

<sup>51</sup> Transports Canada, *Service de trafic maritime du Nord canadien (NORDREG)*, <http://www.tc.gc.ca/fra/securitemaritime/desn-arctique-navigation-nordreg-357.htm>, modifié le 16 novembre 2010.

<sup>52</sup> Transports Canada, *Règlement de l'aviation canadien, Partie VI, Sous-partie 5 – Exigences relatives aux aéronefs*, <http://www.tc.gc.ca/fra/aviationcivile/servreg/rac/partie6-605-2438.htm>, modifié le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

<sup>53</sup> Défense nationale, *La Force aérienne du Canada – Recherche et sauvetage*, <http://www.airforce.forces.gc.ca/v2/page-fra.asp?id=17>, modifié le 25 mars 2010.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

semaine entre 8 h et 16 h, heure locale, et dans les deux heures autrement<sup>54</sup>. Autrement dit, les appareils sont toujours en état d'alerte, mais dans le Sud du Canada seulement, et non dans l'Arctique (voir plus bas).

Pour ce qui est du rôle de l'aviation privée dans les opérations de recherche et de sauvetage, le ministre des Affaires étrangères, Lawrence Cannon, en a traité plus longuement dans une lettre, à la demande du comité.

Il est absolument fondamental pour les coordonnateurs des services de recherche et de sauvetage, a-t-il écrit, de pouvoir compter sur n'importe quel moyen disponible et approprié d'offrir les secours nécessaires, ce qui comprend tous les appareils des Forces canadiennes, les appareils commerciaux, les avions privés et, au besoin, les appareils des pays voisins comme les États-Unis<sup>55</sup>.

Le Ministre a signalé que les Centres conjoints de coordination des opérations de sauvetage tiennent à jour, avec l'aide de la FOIN, la liste des installations, capacités et contacts des appareils et exploitants du Nord et qu'ils y font appel très rapidement quand ils en ont besoin<sup>56</sup>.

Par ailleurs, les Forces canadiennes lanceront un nouveau programme cette année (2011). Dans le Sud du Canada, on a depuis longtemps recours aux ressources privées bénévoles de l'Association civile de recherche et de sauvetage aériens pour localiser les appareils dont on est sans nouvelles. Ces services seront maintenant étendus au Nord, « ce qui permettra de combiner le travail des bénévoles – coordonnateurs de missions de recherche et de sauvetage et guetteurs aériens – avec des appareils commerciaux nolisés basés dans le Nord. On sera ainsi mieux à même d'offrir rapidement des services de recherche et de ralliement, mais aussi de procurer aux victimes des vêtements chauds, du matériel de communication, des abris et des vivres<sup>57</sup> » jusqu'à ce qu'elles puissent être secourues par hélicoptère, par bateau ou par voie terrestre.

Le Ministre a dit également au comité que le traité du Conseil de l'Arctique en matière de recherche et de sauvetage a été négocié par les huit pays membres du Conseil de l'Arctique pour simplifier les procédures d'accès aux services des autres pays circumpolaires pour répondre aux incidents dans le Nord<sup>58</sup>.

Les témoins ont fait deux principales observations au sujet des opérations de recherche et de sauvetage dans l'Arctique. Premièrement, les besoins augmentent. Deuxièmement, le fait que presque tous les appareils de recherche et de sauvetage des

---

<sup>54</sup> Défense nationale. *Défense nationale et les Forces canadiennes, Recherche et sauvetage – Forces canadiennes, SAR BG 09.001*, <http://www.canadacom.forces.gc.ca/sar-res/SAR-BG09001-fra.asp>, modifié le 25 novembre 2010.

<sup>55</sup> L'hon. Lawrence Cannon, lettre à l'hon. sénatrice Pamela Wallin, 23 novembre 2010.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

Forces aériennes sont basés dans le sud du Canada pourrait entraîner des temps de réponse indûment longs.

Le colonel (à la retraite) Pierre Leblanc, ancien commandant de la Force opérationnelle interarmées Nord, a raconté au comité un incident pour illustrer cette observation. « Quand j'étais commandant, il y a eu un incident où un petit appareil qui se rendait à Yellowknife s'était écrasé. L'équipe a survécu à l'écrasement, mais a succombé au froid en attendant l'équipe de recherche et de sauvetage [...] Le temps est l'élément le plus important des missions de recherche et de sauvetage dans l'Extrême-Arctique<sup>59</sup> ».

Le colonel Leblanc (à la retraite) a signalé qu'avec des appareils de recherche et de sauvetage basés dans le Sud du Canada, il peut falloir « de huit à dix heures avant que l'aéronef arrive physiquement au-dessus de la cible pour lâcher des techniciens en recherche et en sauvetage ou de l'équipement pour fournir un abri aux personnes qui se trouvent là-bas<sup>60</sup> ».

Michael Byers a évoqué la dimension internationale de la situation : « Si nous voulons que les autres pays prennent au sérieux notre position à titre de puissance dans l'Arctique, nous devons être capables de procéder à des missions de recherche et de sauvetage très rapides<sup>61</sup>. »

Le premier ministre du Yukon, Dennis Fentie, est du même avis : « Vu l'évolution de la situation dans le passage du Nord-Ouest et tout ce que cela entraîne, l'établissement de centres de SR partout dans le Nord est crucial. Toutefois, de telles mesures montrent clairement que le pays [...] laisse sa trace sur le sol dans le Nord [...]»<sup>62</sup> »

Charlie Lyall abondait dans le sens de M. Leblanc et de M. Fentie : « Il ne pourrait être qu'avantageux d'installer la capacité de RS dans le Nord [...] Pour les gens à Iqaluit, à Rankin Inlet ou à Cambridge Bay, le fait de pouvoir fouiller une zone en quelques heures plutôt qu'en 24 heures a une incidence énorme<sup>63</sup>. »

Michael Byers a insisté sur la nécessité d'acquérir le nouvel avion de recherche et de sauvetage proposé et recommandé une unité de parachutistes « pour que nous puissions réagir rapidement si l'avion d'une compagnie aérienne commerciale importante devait atterrir en catastrophe dans l'Extrême-Arctique<sup>64</sup> ».

---

<sup>59</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 95.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 83-84.

<sup>62</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 10, 13 décembre 2010, p. 28.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>64</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 83-84.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

Le colonel Leblanc (à la retraite) a proposé en particulier que les Forces canadiennes affectent un appareil C-130 Hercules à Yellowknife, siège de la FOIN, dont l'entretien serait cependant assuré dans le Sud (un autre appareil viendrait le remplacer durant ces périodes). S'il recommande cet emplacement, c'est que « Yellowknife est située à peu près en plein centre de l'Extrême-Arctique, qu'on peut se déplacer vers l'est, vers l'ouest ou plus au nord en un temps relativement court<sup>65</sup> ».

Le brigadier-général D.B. Millar, commandant de la FOIN, a cependant fait remarquer qu'il y avait déjà un Twin Otter des Forces canadiennes à Yellowknife faisant partie du 440<sup>e</sup> Escadron de transport, « un modèle aux nombreuses qualités, qui peut atterrir sur toute surface, y compris enneigée et glacée, de sorte que nous l'emploierons également au besoin<sup>66</sup> ». Il y a quatre Twin Otter à Yellowknife<sup>67</sup>.

Par ailleurs, le Chef d'état-major de la Force aérienne, le lieutenant-général André Deschamps, a parlé de la nouvelle entente que le ministre Cannon a décrit dans sa lettre au comité et qui permettra de faire participer l'Association civile de recherche et de sauvetage aériens (ACRSA) aux opérations de recherche et de sauvetage dans le Nord à partir de cette année. « Nous assurons leur formation et la surveillance de leurs opérations, et eux, en retour, nous donnent accès à un large réseau de bénévoles [...]»<sup>68</sup>.

Dans le Nord, on trouve surtout des exploitants aériens commerciaux, et le lieutenant-général Deschamps a signalé qu'on avait eu récemment des pourparlers encourageants à Whitehorse avec ceux-ci pour voir s'ils accepteraient de travailler avec une organisation de bénévoles. « J'y vois [...] une excellente chose, car ces exploitants connaissent bien l'Arctique et auraient un effet multiplicateur [sur] nos moyens actuels<sup>69</sup>. » Le brigadier-général Millar était lui aussi enthousiaste. Pour lui, « il est logique que nous tirions parti de cette capacité pour appuyer nos opérations de recherche et de sauvetage<sup>70</sup> ».

*Un mot, ici, sur l'avion de recherche et de sauvetage de la Force aérienne.*

*Les avions CC-115 Buffalo et CC-130 Hercules ne sont plus tout jeunes et il faut les remplacer. Ils constituent le cœur de la flotte de recherche et de sauvetage du Canada depuis les années 1960. En 2004, on avait rédigé un énoncé de besoins opérationnels (EBO) en vue de leur remplacement, mais à l'automne de 2010, après un retard*

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 101-102.

<sup>66</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 12 avril 2010, p. 73.

<sup>67</sup> Défense nationale, La Force aérienne du Canada, *Renseignements généraux, 440<sup>e</sup> escadron*, <http://www.airforce.forces.gc.ca/17w-17e/sqns-escs/page-fra.asp?id=413>, consulté le 11 mars 2011.

<sup>68</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 5, 31 mai 2010, p. 47.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 12 avril 2010, p. 72.

*imputable à des approvisionnements prioritaires, puis des observations de l'industrie au sujet de l'EBO et un examen de celui-ci par le Conseil national de recherches, le ministère de la Défense nationale est presque retourné à la case départ et il est en train de rédiger un nouvel énoncé de besoins. Pendant ce temps-là, la flotte des vieux Buffalo et Hercules s'amenuise, mais les appareils qui restent continuent de voler<sup>71</sup>.*

*Le ministre de la Défense Peter MacKay a fait savoir que l'attente serait bientôt terminée : « Nous avons maintenant tracé l'itinéraire. Nous avons les renseignements nécessaires et irons de l'avant de façon à acquérir de nouveaux avions dans un très proche avenir<sup>72</sup>. »*

### CONNAISSANCE DE LA SITUATION

Le 27 août 2010, le bateau de croisière Clipper Adventurer s'est échoué sur un rocher non cartographié qui se trouvait à trois mètres de la surface du golfe Coronation, à quelque 55 kilomètres de Kugluktuk (Coppermine), dans les Territoires du Nord-Ouest. Personne n'a été blessé, et tous les passagers ont été secourus par la Garde côtière canadienne. Il n'y a eu aucun dommage environnemental et le navire a par la suite été renfloué. Néanmoins, cet incident est révélateur d'une énorme lacune au chapitre de la connaissance de la situation dans l'Arctique canadien : la cartographie hydrographique insuffisante.

L'Arctique canadien, pour reprendre le cliché, est vaste, éloigné et peu peuplé. Néanmoins, le gouvernement a la responsabilité de se familiariser avec ses particularités et de transmettre l'information à ceux qui le parcourent.

Il y a des décennies, la GRC a établi des postes dans les collectivités du Nord, où elle effectuait ses patrouilles en traîneaux à chien. Elle surveillait également les eaux arctiques en bateau. La GRC est toujours présente, mais au fil du temps, d'autres organismes fédéraux lui ont prêté main-forte.

Dans le cadre de son programme de déglacement, la Garde côtière canadienne tient les ports ouverts et assure des services d'escorte et de déglacement pour les navires gouvernementaux et commerciaux dans l'Arctique<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Gouvernement du Canada, Centre des nouvelles du Canada, *Avion canadien de recherche et de sauvetage*, BG 10.005, 15 mars 2010, <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fra.do?crtr.sj1D=&mthd=advSrch&crtr.mnthndVI=&nid=520669&crtr.dpt1D=&crtr.tp1D=&crtr.lc1D=&crtr.yrStrtVI=&crtr.kw=statement&crtr.dyStrtVI=&crtr.aud1D=&crtr.mnthStrtVI=&crtr.yrndVI=&crtr.dyndVI=>, modifié le 18 mars 2010.

<sup>72</sup> Canada, Parlement, Chambre des communes, *Délibérations*, 40<sup>e</sup> législature, 3<sup>e</sup> session, vol. 145, n<sup>o</sup> 050, 27 mai 2010, (en ligne), <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&Parl=40&Ses=3&DocId=4559699&Language=F>, consulté le 10 février 2011.

<sup>73</sup> Pêches et Océans Canada, Garde côtière canadienne, *Déglacement*, [http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/Centre\\_arctique/deglacement](http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/Centre_arctique/deglacement), modifié le 18 décembre 2009.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

Les Forces canadiennes ont des installations et du personnel dans le Nord depuis longtemps et, comme on l'a déjà mentionné, elles accentuent leur présence et leurs capacités dans cette région. Les Rangers canadiens forment probablement le contingent le mieux connu – des réservistes à temps partiel, installés en permanence dans les collectivités.

Les Forces canadiennes, comme il a été mentionné, travaillent en partenariat avec l'armée américaine au NORAD, une organisation de surveillance de l'espace aérien et, de nos jours, de l'activité maritime qui vise à déceler les approches éventuelles du continent, y compris dans l'Arctique, au moyen de radars et de satellites.

L'Agence spatiale canadienne et la firme MacDonald, Dettwiler and Associates Ltd. poursuivent leur collaboration pour la conception, la construction et le lancement de satellites RADARSAT de plus en plus perfectionnés, capables de générer des images haute résolution pour certains organismes fédéraux, et ce, à plusieurs fins, dont la surveillance maritime et côtière, ainsi que la sécurité<sup>74</sup>.

Les Forces canadiennes utilisent ces données pour le projet Polar Epsilon - surveillance en tout temps, jour et nuit, pour le repérage et le suivi des navires étrangers<sup>75</sup>, et pour « maintenir la connaissance de la situation opérationnelle du Canada dans l'Arctique », afin d'être en mesure d'intervenir en cas de catastrophes naturelles, de crises environnementales et lors d'opérations de recherche et de sauvetage<sup>76</sup>.

Le lancement de trois satellites de la série Constellation RADARSAT constitue la prochaine étape - ce sera la première fois que RADARSAT adoptera une approche multi-satellites. Les satellites seront lancés en 2014 et en 2015 et pourront capter des détails d'une dimension aussi petite que un mètre sur trois<sup>77</sup>.

Parallèlement, Recherche et développement pour la défense Canada, un organisme du ministère de la Défense nationale, mène un projet de démonstration de technologie appelé *Surveillance dans le Nord*, qui consiste à mettre à l'essai un système de capteurs de surface et sous-marins « qui permettraient de recueillir des données liées à la surveillance à divers points de passage empruntés par le trafic maritime<sup>78</sup> ».

---

<sup>74</sup> Agence spatiale canadienne, *Aperçu de RADARSAT-2*, [http://www.asc-csa.gc.ca/fra/satellites/radarsat2/inf\\_apercu.asp](http://www.asc-csa.gc.ca/fra/satellites/radarsat2/inf_apercu.asp), modifié le 23 novembre 2007.

<sup>75</sup> Défense nationale, Défense nationale et les Forces canadiennes, *Documentation – Projet Polar Epsilon*, <http://www.comfec.forces.gc.ca/pa-ap/nr-sp/doc-fra.asp?id=2931>, modifié le 30 mars 2009.

<sup>76</sup> Défense nationale, Défense nationale et les Forces canadiennes, *Documentation Commandement Canada, BG 09.002a, Les forces canadiennes dans le Nord*, <http://www.canadacom.forces.gc.ca/nr-sp/bg-do/09-002a-fra.asp>, modifié le 17 août 2009.

<sup>77</sup> Agence spatiale canadienne, *Constellation RADARSAT*, <http://www.asc-csa.gc.ca/fra/satellites/radarsat/default.asp>, modifié le 26 août 2010.

<sup>78</sup> Recherche et développement pour la défense Canada, *Surveillance dans le Nord : Un regard sur la surveillance de l'Arctique canadien*, <http://www.drdc-rddc.gc.ca/news-nouvelles/spotlight-pleinfeux/index-fra.asp>, modifié le 12 mars 2009.

Le Canada entretient ses connaissances sur la situation dans l'Arctique en adoptant des lois et des règlements pour le Nord, dont NORDREG – la zone de services de trafic maritime du Nord canadien. À l'été 2010, NORDREG est passée de 100 à 200 milles marins au large des côtes.

À l'origine, le respect de la zone NORDREG était volontaire, mais depuis l'été 2010, il est obligatoire<sup>79</sup>. Ainsi, tous les bâtiments d'une jauge brute de 300 ou plus, les bâtiments qui remorquent ou poussent un autre bâtiment et dont les jauges brutes combinées sont de 500 ou plus, et les bâtiments qui transportent, ou encore qui remorquent ou poussent un autre bâtiment transportant, comme cargaison, un polluant ou des marchandises dangereuses doivent soumettre des rapports avant d'entrer dans la zone NORDREG et lorsqu'ils la quittent.

La Garde côtière canadienne doit vérifier que les navires ont une construction apte à résister aux conditions glacielles, surveiller le déplacement continu des navires et fournir des services de soutien, par exemple des renseignements à jour sur les conditions glacielles<sup>80</sup>. Le colonel Leblanc (à la retraite) a recommandé que tous les navires, non seulement ceux de plus de 300 tonnes brutes, soient assujettis à NORDREG<sup>81</sup>.

Tous les éléments qui précèdent contribuent à la connaissance de la situation dans l'Arctique, mais il y en a un autre. « Il se trouve que la première ligne dans le Nord, lorsqu'on parle de sécurité et de souveraineté, c'est le peuple nordique et ses collectivités<sup>82</sup> », a déclaré le premier ministre du Yukon, Dennis Fentie. Charlie Lyall a ajouté : « Les Inuits reconnaissent qu'ils sont l'élément le plus visible et important d'une présence qui témoigne de la véritable souveraineté canadienne dans le Nord<sup>83</sup>. »

En ce qui concerne l'échouement du Clipper Adventurer, une hydrographe fédérale a expliqué que les lois et règlements du Canada exigent des navires qui se trouvent en eaux canadiennes qu'ils aient à leur bord et utilisent des cartes de navigation maritimes et autres documents connexes publiés ou autorisés par le Service hydrographique du Canada. De plus, la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer dispose que des cartes marines adéquates doivent être fournies<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> Transports Canada, *Le gouvernement du Canada prend des mesures pour protéger les eaux arctiques du Canada*, <http://www.tc.gc.ca/fra/medias/communiqués-2010-H078f-6019.htm>, modifié le 23 juin 2010.

<sup>80</sup> Transports Canada, *Services de trafic maritime du Nord canadien (NORDREG)*, <http://www.tc.gc.ca/fra/securitemaritime/desn-arctique-navigation-nordreg-357.htm>, modifié le 16 novembre 2010.

<sup>81</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 92.

<sup>82</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 10, 13 décembre 2010, p. 32.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>84</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 7, 4 octobre 2010, p. 7.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

Pourtant, Stephen Carmel, qui a été commandant de très gros navires porte-conteneurs et vice-président principal chez Maersk, plus grande société de transport dans le monde, a déclaré : « J'ai cherché mais je n'ai pas réussi à trouver des cartes [pour l'Arctique] suffisamment précises pour que je puisse y piloter un très gros bateau en toute confiance<sup>85</sup>. » Parlant des inégalités de relief des fonds marins, il a ajouté : « Il est important de savoir tout ça avant de s'embarquer<sup>86</sup>. »

De toute évidence, il y avait à bord du Clipper Adventurer les cartes nécessaires, mais le rocher sur lequel il s'est échoué n'apparaissait sur aucune, et ce, même s'il avait fait l'objet, en 2007, d'un Avis à la navigation de la Garde côtière canadienne<sup>87</sup>. L'hydrographe fédérale Savithri Narayanan, Ph. D., a dit au comité : « [...]les données sur les profondeurs indiquées sur les cartes marines couvrant la zone dans laquelle s'est échoué le bâtiment de croisière sont fondées sur des " lignes de sondages " effectuées avant l'avènement du positionnement précis par satellite. Cela signifie que les profondeurs ne sont mesurées que le long d'une seule ligne et sans que ses abords soient explorés pour découvrir d'éventuels dangers de part et d'autre de la route du bâtiment sondeur<sup>88</sup>. »

Elle a ajouté : « [...] les navires de croisière se rendent dans des régions où personne n'est encore allé. Même si on cartographie les voies navigables habituelles, ces navires veulent aller ailleurs. Ils veulent explorer les eaux inexplorées, et il s'agit d'un des défis que nous devons tous relever<sup>89</sup>. »

M<sup>me</sup> Narayanan a souligné qu'en raison de la superficie des zones marines de l'Arctique, de sa configuration complexe formée de « nombreux chenaux et passages et plates-formes continentales », ainsi que de la courte période durant laquelle la bathymétrie peut être réalisée, « seulement environ 10 p. 100 de l'Arctique [canadien] a été levé et cartographié conformément aux méthodes internationales et modernes<sup>90</sup> ». Elle a ajouté que les principales routes de navigation en Arctique sont mieux cartographiées, mais que seulement 35 % répondent aux exigences des normes modernes. Par comparaison, dans le Sud du Canada, de 40 à 50 % des voies navigables sont cartographiées, dont tous les chenaux les plus importants<sup>91</sup>.

Le Service hydrographique du Canada dont elle est responsable classe les eaux canadiennes selon qu'elles représentent un risque faible, moyen ou élevé depuis 2002

---

<sup>85</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 29 mars 2010, p. 29.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Jane George, « Expert: Clipper Adventurer ran into a known hazard », *Nunatsiaq Online*, 4 septembre 2010, [http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/0409102\\_clipper\\_adventurer\\_ran\\_into\\_a\\_charted\\_hazard\\_expert\\_says/](http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/0409102_clipper_adventurer_ran_into_a_charted_hazard_expert_says/), consulté le 10 février 2010.

<sup>88</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 7, 4 octobre 2010, p. 9.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>91</sup> *Ibid.*

et met à jour ses cartes en conséquence. M<sup>me</sup> Narayanan a dit au comité qu'initialement, seulement 20 cartes pour l'Arctique se retrouvaient dans la catégorie des risques élevés « en raison du faible trafic maritime dans cette région et du coût élevé de la cartographie<sup>92</sup> ».

« Bien que la stratégie déployée à l'époque consistait essentiellement à cartographier les eaux situées le long d'un étroit couloir dans le passage du Nord-Ouest, le SHC a adapté ses plans cartographiques et ses évaluations de risques de manière à répondre aux besoins émergents ». M<sup>me</sup> Narayanan a expliqué que le SHC avait récemment cartographié les approches du port en eaux profondes de Nanisivik, ainsi que celles du port de Pangnirtung en prévision de la construction d'un nouveau port pour petites embarcations<sup>93</sup>.

Le budget annuel du Service hydrographique du Canada, a précisé M<sup>me</sup> Narayanan, est d'environ 30 millions de dollars, et 10 % de cette somme est consacrée à l'Arctique<sup>94</sup>. Elle a expliqué qu'il n'est pas nécessaire de cartographier tout l'Arctique, particulièrement là où les eaux sont profondes. Selon elle, il faut concentrer les efforts sur les routes de navigation principales, l'accès aux collectivités et les zones où des bateaux pourraient naviguer à l'avenir<sup>95</sup>.

Néanmoins, M<sup>me</sup> Narayanan a précisé : « Si nous utilisons les ressources déjà en place et si nous tenons pour acquis que la technologie et les ressources humaines actuelles demeureront les mêmes, il nous faudra beaucoup de temps pour cartographier toutes les zones nécessaires dans l'Arctique<sup>96</sup>. »

Avant de clore le sujet de la connaissance de la situation, il convient de mentionner une autre lacune évidente en matière de sécurité maritime dans l'Arctique : les bateaux ne sont pas tenus d'avoir un pilote à leur bord (des marins possédant des connaissances précises des conditions particulières de la navigation, capable de diriger un navire en eaux pouvant être dangereuses ou encombrées).

« Que je sache », a déclaré Stephen Carmel, « si le passage du Nord-Ouest ouvrait demain et que je voulais y faire entrer un pétrolier de 70 000 tonnes, je pourrais le faire sur présentation de mon brevet de pilote. Je ne serais pas obligé de prendre à mon bord un pilote qui connaît les conditions locales ou qui sera responsable devant la Couronne du passage sans incident de mon bateau<sup>97</sup>. »

Sur ce point précis, le Comité sénatorial spécial de la sécurité des transports mentionnait, dans son rapport provisoire de 1999, qu'il y avait consensus chez les

---

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>97</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 29 mars 2010, p. 32.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

témoins sur le fait que circulation maritime n'était pas encore suffisante pour justifier la création d'une administration de pilotage de l'Arctique<sup>98</sup>. Toutefois, dans le dernier numéro du journal de l'Association des pilotes maritimes du Canada, *Le pilote canadien*, on indiquait que le moment était venu pour le gouvernement, en collaboration avec d'autres intervenants, « de commencer à planifier la mise en place du pilotage arctique<sup>99</sup>. »

### FORCES CANADIENNES OU GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE?

Un témoin s'est interrogé sur les rôles respectifs dans l'Arctique des Forces canadiennes et de la Garde côtière canadienne, et a proposé quelques changements.

Michael Byers a dit au comité que les prochains navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique « devraient être exploités par l'organisme possédant la plus grande expérience du transport maritime dans l'Arctique », la Garde côtière canadienne et non la Marine. Le Canada, a-t-il ajouté, ne partira pas en guerre contre la Russie ou quiconque dans l'Arctique. Selon lui, la priorité demeure l'application de la loi et des règlements – une responsabilité assurée par la Garde côtière canadienne et la GRC. Les Forces canadiennes devraient concentrer leurs efforts sur le développement des capacités en matière de surveillance, de recherche et de sauvetage<sup>100</sup>.

Le colonel Leblanc (à la retraite) était du même avis. « Si j'avais le choix de donner des ressources à la Marine ou à la Garde côtière, je choiserais probablement la Garde côtière. Elle possède l'expérience requise. Pour l'instant, la véritable menace ne vient pas des autres pays<sup>101</sup>. » De plus, a-t-il ajouté, il faudrait repenser le rôle de la Garde côtière. « Je crois que nous devrions armer ses navires et donner à la Garde côtière le mandat d'assurer la sécurité dans l'Arctique<sup>102</sup>. » [Dans sa réponse à un rapport d'un comité sénatorial en 2010, le gouvernement a dit qu'il examinera la possibilité d'armer les navires de la Garde côtière en attendant le déploiement des nouveaux navires de patrouille extracôtiers dans l'Arctiques.]<sup>103</sup>

---

<sup>98</sup> Canada, Parlement, Sénat, Comité sénatorial spécial de la sécurité des transports, *Rapport provisoire* (janvier 1999), 36<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, <http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-f/saf2-f/rep-f/repintjan99partie3-f.htm>, consulté le 10 février 2011.

<sup>99</sup> « Les défis à relever dans les eaux arctiques », *Le pilote canadien*, vol. 2, n<sup>o</sup> 2, automne 2010, p. 6, [http://www.marinepilots.ca/newsletter/CMPA\\_V2N2\\_Fre.pdf](http://www.marinepilots.ca/newsletter/CMPA_V2N2_Fre.pdf), consulté le 10 février 2011.

<sup>100</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n<sup>o</sup> 1, 22 mars 2010, p. 84.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>103</sup> Pêches et Océans Canada, *Réponse du gouvernement du Canada au rapport du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans : Le contrôle des eaux de l'Arctique canadien : rôle de la Garde côtière*, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/reports-rapports/arctic-arctique-2010/resp-arctic-arctique-fra.htm><http://www.dfo-mpo.gc.ca/reports-rapports/arctic-arctique-2010/resp-arctic-arctique-fra.htm>, consulté le 8 mars 2011.

Selon Rob Huebert, c'est un « problème de sécurité<sup>104</sup> ». Il faut s'assurer que les règles et règlements canadiens sont appliqués par les Forces canadiennes, en collaboration avec la Garde côtière et la GRC. « [P]eu importe que ce soit la Garde côtière ou la Défense nationale. L'important [...] est que nous ayons une capacité de réaction. » M. Huebert a parlé d'une « approche pancanadienne » en vertu de laquelle les Forces canadiennes pourraient armer un navire de la Garde côtière d'un fusil ou d'un lance-missiles<sup>105</sup>.

En ce qui a trait au projet de brise-glace polaire, le Diefenbaker, M. Byers était d'avis que le gouvernement devrait se raviser et construire plusieurs petits brise-glaces pour la Garde côtière au lieu d'un gros navire.

Toutes ces propositions sont intéressantes, mais d'après les témoignages présentés, le comité estime qu'aucun argument ne le convainc de la pertinence de confier les nouveaux navires à la Garde côtière, ni de la nécessité d'abandonner le projet de construction d'un gros brise-glace polaire au profit de plusieurs petits. De toute façon, il est un peu trop tard pour le gouvernement d'envisager un tel changement de cap.

---

<sup>104</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 29 mars 2010, p. 11.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 12.



# Politiques, organisations et régime légal

## POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA POUR L'ARCTIQUE

Dans son *Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique*, publié le 20 août 2010, le gouvernement du Canada affirme que la principale priorité est l'exercice de la souveraineté dans le Nord. Le ministre des Affaires étrangères a ajouté une série d'autres grandes priorités, dont « chercher à résoudre les enjeux frontaliers » et « obtenir la reconnaissance des limites extérieures d[u] plateau continental [du Canada] étendu<sup>106, 107</sup> ».

## GROUPE DE TRAVAIL SUR LA SÉCURITÉ DANS L'ARCTIQUE

Cette entité méconnue a été créée en 2000, à l'initiative d'un témoin, le colonel Pierre Leblanc (à la retraite), alors qu'il était commandant de la Force opérationnelle interarmées (Nord).

Le Groupe de travail sur la sécurité dans l'Arctique (GTSA) est formé de représentants des Forces canadiennes et de la Garde côtière canadienne, de ministères et organismes fédéraux, ainsi que des gouvernements territoriaux, d'organisations autochtones et d'autres intervenants du Nord.

Le GTSA se réunit deux fois l'an pour discuter de questions telles que la possibilité d'une attaque terroriste visant des installations de gaz naturel, le passage de produits de contrebande par la poste, et le risque accru de catastrophe aérienne attribuable à l'intensification de la circulation aérienne<sup>108</sup>. Le colonel Leblanc (à la retraite) a mentionné que le GTSA avait été créé pour améliorer « les communications [...] à peu près inexistantes » entre les ministères et pour renforcer la sécurité<sup>109</sup>. Il a recommandé au comité de maintenir le GTSA en place<sup>110</sup>.

## CONSEIL DE L'ARCTIQUE

D'initiative canadienne, le Conseil de l'Arctique a vu le jour en 1996, à la suite de la Déclaration d'Ottawa : « Le Conseil de l'Arctique [...] se veut un lieu de débats de haut

---

<sup>106</sup> Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Discours du ministre Cannon à l'occasion du lancement de l'Énoncé de la Politique étrangère du Canada pour l'Arctique*, n° 2010/57, 20 août 2010, <http://www.international.gc.ca/media/aff/speeches-discours/2010/2010-057.aspx?lang=fra>, modifié le 20 août 2010.

<sup>107</sup> Gouvernement du Canada, *Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique – Exercer notre souveraineté et promouvoir à l'étranger la Stratégie pour le Nord du Canada*, 20 août 2010, [http://www.international.gc.ca/polar-polaire/assets/pdfs/CAFP\\_booklet-PECA\\_livret-fra.pdf](http://www.international.gc.ca/polar-polaire/assets/pdfs/CAFP_booklet-PECA_livret-fra.pdf), consulté le 10 février 2010.

<sup>108</sup> « Working Group Talked Security », *Whitehorse Daily Star*, 16 mai 2007, <http://whitehorsestar.com/archive/story/working-group-talked-arctic-security/>, consulté le 9 mars 2011.

<sup>109</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 94.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 93.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

niveau visant à favoriser la coopération, la coordination et l'interaction entre les États de l'Arctique [...] au regard de questions communes concernant l'Arctique, plus précisément en ce qui a trait au développement durable et à la protection de l'environnement<sup>111</sup>. »

Les huit États membres du Conseil sont ceux dont le territoire s'étend au nord du 60<sup>e</sup> parallèle nord – le Canada, les États-Unis, la Fédération de Russie, la Finlande, la Norvège, la Suède, le Danemark et l'Islande. Le Conseil compte également des participants permanents – des groupes autochtones de différents États membres.

Le statut d'observateur peut être accordé aux États non arctiques, à des associations intergouvernementales et interparlementaires, ainsi qu'à des organisations non gouvernementales. Cinq États non arctiques ont actuellement ce statut : la France, l'Allemagne, la Pologne, l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Le Conseil de l'Arctique a commandé deux études de fond apparentées à la présente étude d'ensemble sur la sécurité dans l'Arctique.

Publiée en 2004 par la maison Cambridge University Press, l'étude intitulée *Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment* précise, entre autres choses, que « l'Arctique se réchauffe rapidement et des changements encore plus importants sont prévus ». On y indique également que « le réchauffement de l'Arctique et ses conséquences ont une incidence planétaire<sup>112</sup> ».

Le rapport de 2009 d'un groupe de travail du Conseil, intitulé *Arctic Marine Shipping Assessment*, en vient aux mêmes conclusions troublantes :

- « Il est possible que l'océan Arctique se retrouve sans glace pendant une courte période durant l'été, et ce, probablement aussi tôt qu'en 2015.
- Il est très plausible que la circulation maritime s'intensifiera et que les saisons de navigation dureront plus longtemps, sauf peut-être en hiver, mais les conditions glacielles ne compliqueront pas nécessairement les activités maritimes<sup>113</sup>.
- En ce qui a trait à l'Arctique canadien, le passage du Nord-Ouest ne devrait pas devenir une route transarctique viable d'ici 2020, mais la navigation vers cette destination est appelée à s'intensifier.
- Le risque le plus important posé pour l'environnement maritime de l'Arctique par les navires est le déversement accidentel ou illicite de pétrole.

---

<sup>111</sup> Conseil de l'Arctique, *About Arctic Council*, <http://arctic-council.org/article/about>, consulté le 10 février 2010. [traduction]

<sup>112</sup> Susan Joy Hassol, *Arctic Climate Impact Assessment: Impacts of a Warming Arctic*; Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 10, <http://www.acia.uaf.edu>, consulté le 10 février 2011. [traduction]

<sup>113</sup> Conseil de l'Arctique, *Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report*, 2009, p. 4, <http://www.pame.is/amsa/amsa-2009-report>, consulté le 10 février 2010. [traduction]

- On manque de données hydrographiques pour des zones importantes des principales voies de navigation, et cela entrave la sécurité de la navigation.
- Sauf à certains endroits dans l'Arctique, la capacité d'intervention d'urgence ne permet pas de sauver des vies et de réduire la pollution<sup>114</sup>. »

Même si le Conseil de l'Arctique offre une tribune intergouvernementale de haut niveau pour les discussions sur des sujets communs, son mandat ne s'étend pas à la sécurité au sens strict, c'est-à-dire aux questions militaires et de sécurité nationale. Michael Byers a expliqué au comité qu'il s'agit là d'une « demande expresse des États-Unis<sup>115</sup> ».

Il a ajouté : « [...] les questions de sécurité font l'objet de discussions dans le cadre des relations bilatérales et des relations entre l'OTAN et la Russie. Nous les abordons aussi parfois au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, mais le Conseil de l'Arctique n'a pas, en tant que tel, de rôle à jouer à ce sujet. »

M. Byers a recommandé que les membres du Conseil envisagent « la possibilité d'élargir le mandat du Conseil de l'Arctique de façon à ce que les questions de sécurité soient abordées dans le cadre des délibérations [...]»<sup>116</sup>. Rob Huebert s'est dit du même avis. « Nous devons écarter le refus américain d'examiner les questions de sécurité<sup>117</sup>. » Il n'a toutefois pas proposé de moyen de le faire.

Quoi qu'il en soit, le Conseil de l'Arctique peut s'occuper, et c'est ce qu'il fait, d'autres importantes questions de sécurité, dont les risques associés aux changements climatiques, la prévention et la réduction de la pollution, ainsi que la prévention des situations d'urgence, la préparation et l'intervention.

### « LES CINQ PAYS DE L'ARCTIQUE »

Ce groupe informel n'est formé que des pays côtiers de l'océan Arctique : les États-Unis, le Canada, le Danemark (Groenland), la Norvège et la Russie. Il s'agit d'un organe non officiel qui a tenu deux réunions ministérielles, l'une à Ilulissat, au Groenland, en 2008, et l'autre à Chelsea, au Québec, en 2010.

Les pays non côtiers, soit la Finlande, la Suède et l'Islande, et certaines organisations autochtones de l'Arctique, n'ont pas été invités aux réunions, ce qui a créé une controverse. Lors de la séance à huis clos, à la réunion de 2010 à Chelsea, la secrétaire d'État américaine, Hillary Clinton, a déclaré : « Toutes discussions internationales sérieuses sur les questions liées à l'Arctique devraient notamment inclure la

---

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 5. [traduction]

<sup>115</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 81.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 29 mars 2010, p. 9.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

participation de ceux qui ont des intérêts légitimes dans la région. » Elle a ajouté : « J'ose espérer que l'Arctique nous permettra toujours de montrer notre capacité de collaborer, non de créer de nouvelles divisions<sup>118</sup>. »

Les cinq pays côtiers affirment avoir des intérêts et préoccupations distinctes par rapport à l'Arctique en raison de leur situation géographique et parce qu'ils sont les seuls à pouvoir présenter une demande dans l'Arctique aux termes de l'UNCLOS pour la délimitation du plateau continental étendu. Le ministre des Affaires étrangères de la Russie, Sergey Lavrov, aurait affirmé : « les Cinq peuvent de plein droit exister en tant que mécanisme informel<sup>119</sup> ».

La Conférence de 2008 sur l'océan Arctique au Groenland a mené à la *Déclaration d'Ilulissat*. Essentiellement, les cinq États côtiers se sont engagés à collaborer et à respecter les lois et les règlements internationaux sur l'Arctique. La déclaration fait particulièrement référence au droit de la mer en ce qui a trait aux limites extérieures du plateau continental et au « règlement harmonieux de toute revendication concernant les chevauchements éventuels<sup>120</sup> ».

### LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER (UNCLOS)

Le Canada est l'un des signataires de cet accord historique conclu en 1982, après des années de négociations, qui couvre tous les aspects du droit de la mer. La partie VI de l'UNCLOS traite du plateau continental et l'article 76 établit les règles de la détermination de la « limite extérieure du plateau continental<sup>121</sup> » et des demandes à ce titre. Le plateau continental étendu est la partie au-delà de la zone économique exclusive (ZEE) de 200 milles marins des États. Tous les États côtiers n'ont pas un plateau continental étendu.

Lorsque la glace marine recouvrait la plupart des eaux situées au-delà de la limite extérieure du plateau continental des États côtiers de l'Arctique, il n'était pas facile de fixer les limites du plateau continental, car cela nécessitait des recherches intensives sur la profondeur de l'océan, ainsi que sur la morphologie et la géologie du plancher océanique. La fonte des glaces a simplifié la réalisation de ces études.

Les signataires de l'UNCLOS ont 10 ans, à compter de la date de ratification du traité, pour présenter aux Nations Unies une demande sur les limites du plateau continental

---

<sup>118</sup> Mary Beth Sheridan, « Clinton rebukes Canada at Arctic meeting », *Washington Post*, 30 mars 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/29/AR2010032903577.html>, consulté le 10 février 2011.

<sup>119</sup> Atle Stallesen, « Formalizing the Arctic G5 », *BarentsObserver.com*, 30 mars 2010, <http://www.barentsobserver.com/formalizing-the-arctic-g5.4766438.html>, consulté le 10 février 2011.

[traduction]

<sup>120</sup> *The Ilulissat Declaration*, du 27 au 29 mai 2008, <http://arctic-council.org/filearchive/Ilulissat-declaration.pdf>, consulté le 10 février 2011. [traduction]

<sup>121</sup> Océans et le droit de la mer, Division des affaires maritimes et du droit de la mer, *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, <http://www.un.org/french/law/los/unclos/closindx.htm>, consulté le 10 février 2011.

étendu. Le Canada a ratifié l'accord en 2003; il a donc jusqu'en 2013 pour présenter sa demande. Les travaux de recherche liés à la demande du Canada sont en cours, mais selon les prévisions, la taille du plateau continental canadien dans l'Arctique équivaldrait environ aux trois provinces des Prairies combinées. « C'est un espace énorme qui nous appartiendra », a déclaré Alan Kessel<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 64.



# L'Arctique international

## MENACE MILITAIRE

Une menace militaire éventuelle se pose-t-elle pour le Canada arctique et pour l'Arctique en général?

Sur cette question, deux courants de pensée ont été observés chez les témoins. Certains ont fait valoir que tous les États arctiques avaient accentué leurs activités militaires dans ce territoire, dont le Canada, et que cela devrait préoccuper davantage les Canadiens et les gouvernements. D'autres ont soulevé la question, mais ont proposé une interprétation différente.

M. Rob Huebert, expert des études militaires et stratégiques, était au nombre des témoins préoccupés. Auteur de l'ouvrage intitulé *Canadian Arctic Sovereignty and Security in a Transforming Circumpolar World*, M. Huebert a dit au comité : « [...] j'observe des signes inquiétants qui pourraient annoncer une course aux armements dans l'Arctique, où la compétition et le conflit risquent de l'emporter sur nos discours et nos désirs de collaboration dans le développement de ce monde circumpolaire<sup>123</sup> ».

Comme l'a expliqué M. Huebert : « À partir de 2003, tous les États côtiers de l'Arctique reprennent leurs manœuvres militaires dans la région. Même des pays comme la Finlande et la Suède - qui sont traditionnellement des États neutres - ont commencé à participer à des manœuvres avec l'OTAN dans le nord de la Suède. On n'avait jamais vu ça, même au plus fort de la guerre froide<sup>124, 125</sup>. »

Durant la guerre froide, l'Arctique était évidemment un point stratégique pour les superpuissances, car pour les forces aériennes et les missiles balistiques des Russes et des Américains, il s'agissait du chemin le plus court pour atteindre le territoire de l'autre. À cette époque, les bombardiers russes approchaient fréquemment l'Amérique du Nord par l'Arctique. Des chasseurs américains et canadiens du commandement NORAD allaient à leur rencontre pour les mettre en garde. Les deux parties prenaient part à ce petit jeu d'exploration et d'entraînement, potentiellement mortel. Puis, l'Union soviétique s'est effondrée et les vols ont cessé pendant de nombreuses années.

Mais l'accalmie n'a pas duré. En 2007, les Russes ont fait un retour après que le président de la Russie, Vladimir Putin, eut annoncé que son pays reprendrait les vols stratégiques<sup>126</sup>. « Au moment où je prenais le commandement à Winnipeg, l'activité de

---

<sup>123</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 29 mars 2010, p. 7.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> Pour plus de détails sur les manœuvres militaires des pays de la région circumpolaire, voir : Jakobson, Linda, « China Prepares for an Ice-free Arctic », *SIPRI Insights on Peace and Security*, n° 2010/2, (2010), p. 2, <http://books.sipri.org/files/insight/SIPRIInsight1002.pdf>, consulté le 10 février 2011.

<sup>126</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 12 avril 2010, p. 49.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

l'aviation stratégique russe est montée en flèche, de façon très soudaine et le rythme s'est maintenu depuis ce temps<sup>127</sup> », a affirmé le commandant adjoint du NORAD, le lieutenant-général J. M. Duval.

Partant des « bases principales russes dans l'Arctique » et des « bases d'opérations avancées [...] frôl[ant] les îles aléoutiennes [...] survol[ant les zones d'identification (Air Defence Identification Zones – AADIZ)]<sup>128</sup> », ces activités font la manchette au Canada lorsque des chasseurs CF-18 sont déployés pour aller à leur rencontre.

Pourquoi les Russes sont-ils de retour? « La justification de la déclaration est multiple », a affirmé le lieutenant-général Duval. « Mais ce qui justifie cette déclaration, c'est l'amélioration des conditions économiques en Russie et l'augmentation du budget militaire. La Russie retrouvait sa capacité de faire ce qu'elle avait été capable de faire à l'époque de l'Union soviétique. La Russie se considère un joueur majeur sur l'échiquier international. C'est une façon de transmettre le message géopolitique selon lequel ce pays a les ressources nécessaires pour faire ce qu'il fait<sup>129</sup>. »

Le lieutenant-général Duval a poursuivi : « Ce que font les Russes est légitime. Ils s'entraînent pour les forces armées qu'ils soutiennent. La zone d'identification n'est pas un espace souverain des États-Unis et du Canada, c'est un espace international<sup>130</sup>. »

Néanmoins, « [c]ela provoque une réaction puisque cela fait partie de notre mission de détection et de contrôle. Tout avion qui approche les zones d'identification devrait normalement suivre un plan de vol international [...] L'activité d'aviation stratégique russe n'utilise pas de plan de vol<sup>131</sup>. »

Ces approches de bombardiers et l'intensification de l'activité militaire des Russes dans leur territoire sont-elles de mauvais augure pour la paix dans la région circumpolaire, voire dans le monde? Whitney Lackenbauer croit que non.

Pendant que nous évoquons la possibilité que l'ours russe se soit réveillé, qu'il soit redevenu belliqueux et qu'il soit affamé, les Russes, eux, sont en fait passablement inquiets. Il est intéressant d'observer les messages que s'envoient le Canada et la Russie. Les Russes affirment essentiellement la même chose que nous. Comparez les discours du premier ministre Harper et ceux du président Medvedev : vous constaterez qu'ils sont presque identiques [...] En fait, les deux parties affirment clairement dans leurs documents en matière de politiques étrangères ou devant leur parlement respectif qu'elles observeront le droit international<sup>132</sup>.

---

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 50-51.

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 50-51.

Michael Byers s'est dit du même avis. « Comme nous, [le président de la Russie, Dimitri Medvedev] s'inquiétera de la menace que représentent les entités non étatiques [...] Cependant, je n'ai jamais vu, dans ses déclarations ou dans celles d'autres hommes ou femmes politiques russes, des choses qui donnent à penser que ce pays a l'intention de mettre sur pied des forces pour faire face à la menace d'États-nations comme le Canada ou les États-Unis ou d'autres pays de l'OTAN. »

M. Byers a poursuivi : « Bon nombre de journalistes ont tendance à exagérer la menace que représente la Russie pour mousser les ventes de journaux. Je ne fais pas confiance à la Russie. Je ne suis pas d'accord avec ses agissements en Géorgie et en Tchétchénie. Toutefois, dans l'Arctique, la Russie agit de façon responsable, à ce que je sache<sup>133</sup>. »

M. Huebert demeure tout de même préoccupé, sans pourtant stigmatiser la Russie. « Une guerre pourrait-elle vraiment se déclencher dans l'Arctique? Je ne pense pas qu'une guerre dans l'Arctique soit imminente, mais nous constatons que les États durcissent leur position. Il y a des sources de friction qui, à mon avis, risque de dégénérer si elles ne sont pas bien gérées<sup>134</sup>. »

Selon M. Huebert, ces « sources de friction » englobent ce qui suit :

- les divergences d'opinions sur la question de savoir si les voies de transport maritime de l'Arctique (le passage du Nord-Ouest et la route maritime du Nord de la Russie) sont des eaux intérieures ou internationales;
- les litiges qui peuvent découler du découpage du plateau continental étendu par application de l'UNCLOS;
- les litiges possibles sur les compétences en matière de pêche;
- la possibilité que les activités militaires des uns soient mal interprétées par les autres;
- la collaboration soutenue de la Finlande avec l'OTAN, qui préoccupe la Russie parce que les deux pays partagent une frontière et parce que la Russie s'inquiète de l'élargissement constant de l'OTAN jusqu'à ses frontières.

M. Huebert a fait une mise en garde :

[I]l faut que nous en sachions beaucoup plus sur les intentions à long terme de nos voisins de l'Arctique. Il serait naïf de s'imaginer qu'ils vont tous collaborer et qu'aucun d'entre eux ne voudra défendre ses intérêts nationaux. Je veux parler entre autres des Russes, des Américains, des Danois, des Norvégiens et, très bientôt, des Chinois. Cela ne veut pas dire que cela aboutira nécessairement à un conflit, mais nous devons avoir

---

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>134</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 29 mars 2010, p. 7-8.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

une idée plus réaliste de la façon dont les choses peuvent évoluer, afin de multiplier les chances de collaboration<sup>135</sup>.

Parmi les témoins, Rob Huebert a été le seul à s'inquiéter de la combinaison de l'intensification des activités militaires dans l'Arctique, des différends sur la question des frontières et des voies de transport maritime, et des conflits éventuels dans des points chauds du globe. D'autres témoins ont insisté sur la collaboration et la communication soutenues des États arctiques, et sur les négociations pacifiques qui ont cours sur les quelques litiges en cause dans cette région. À ce propos, M. Huebert a déclaré : « C'est bien sûr le genre d'évolution que je souhaite, mais à en juger par certains signes précurseurs que j'observe depuis quelque temps, dans le cadre de ma recherche, je crois qu'il faut se garder d'examiner tout ce dossier avec des lunettes roses<sup>136</sup>. »

Whitney Lackenbauer, collègue universitaire de M. Huebert, a réfuté ainsi l'argument de ce dernier. « [...] je tiens à souligner que je ne crois pas que les problèmes liés aux frontières et aux ressources de l'Arctique risquent de se détériorer et de déboucher sur un conflit militaire », ajoutant que « [l]e fait de regrouper une série de problèmes distincts et maîtrisables touchant les frontières maritimes, les droits de passage et les limites étendues de la plate-forme continentale a pour résultat de faire paraître le problème plus grave qu'il ne l'est en réalité<sup>137</sup> ».

La question demeure : une menace militaire pèse-t-elle contre le Canada dans l'Arctique? Les témoins se sont entendus pour dire que ce n'est pas le cas, qu'il n'y a pas de danger imminent, voire envisageable. Ce point de vue est aussi celui de l'Armée canadienne.

Dans son témoignage devant le comité, le brigadier-général D. B. Millar, commandant de la Force opérationnelle interarmées (Nord), a déclaré : « Nous ne sommes pas aux prises avec une menace traditionnelle et, par conséquent, nous ne nous armons pas pour nous défendre contre l'attaque d'un pays, quel qu'il soit. La probabilité que nous soyons attaqués dans le Grand Nord est aussi élevée que celle d'une attaque au centre-ville de Toronto<sup>138</sup>. »

Le chef d'état-major de la Défense nationale, le général Walt Natynczyk, a présenté le même argument, mais avec ironie : « J'ose dire que si un pays décide d'envahir l'Arctique canadien, ma première réaction sera d'envoyer une mission de recherche et de sauvetage pour leur venir en aide<sup>139</sup>. »

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>137</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 39.

<sup>138</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 12 avril 2010, p. 70.

<sup>139</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 5, 7 juin 2010, p. 71.

### AUTRES PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LA SÉCURITÉ

Dans son témoignage, le brigadier-général Millar a fait état de situations d'urgence, comme la hausse des niveaux marins, la fonte du pergélisol, l'échouage de navires causant des incidents environnementaux, l'éclosion de maladies transmissibles dans les petites collectivités, et de la nécessité d'effectuer plus d'activités de recherche et de sauvetage<sup>140</sup>. Un accident de l'ampleur de celui de l'Exxon Valdez dans l'archipel Arctique, loin de toute infrastructure de nettoyage, est effrayant.

Le brigadier-général Millar aurait pu également parler du terrorisme, de la traite de personnes, de la contrebande de drogues et d'autres activités criminelles. Aux yeux de certains, cela peut peut-être sembler exagéré vu l'éloignement de l'Arctique et du climat rigoureux et inhospitalier qui y règne la plupart du temps, mais il s'agit de possibilités dont il est question dans le document d'information du Commandement Canada qui a pour titre *Les Forces canadiennes dans le Nord*<sup>141</sup>. Un article paru récemment dans *Le Journal de l'Armée du Canada* énonce des faits réels :

- En 1993, un avion qui aurait appartenu à Al-Qaïda a fait escale à Iqaluit.
- Un avion de transport à réaction russe, quadrimoteur, s'est posé à Churchill, au Manitoba, en 1998. Aucun représentant canadien ne s'est porté au-devant de l'équipage. Celui-ci est demeuré quelque temps en piste, a embarqué à bord un hélicoptère, puis est reparti [techniquement parlant, Churchill ne fait pas partie de l'Arctique].
- En 1999, l'arrivée d'un brise-glace et navire de recherche chinois à Tuktoyaktuk, dans les Territoires du Nord-Ouest, a surpris les autorités canadiennes.
- Un roumain expulsé du Canada pour activités criminelles s'y est réintroduit en 2006 à bord d'une embarcation à moteur venant du Groenland.
- Des marins turcs ont abandonné leur navire à Churchill, au Manitoba, in 2006.
- Et en 2007, un groupe d'aventuriers a été appréhendé au Nunavut pendant qu'il tentait de franchir le passage du Nord-Ouest; le groupe n'avait pas signalé sa présence aux autorités canadiennes en matière d'immigration et avait induit la GRC en erreur en cachant un membre de l'équipage<sup>142</sup>.

Deux témoins ont relaté au comité les mêmes incidents ou des incidents semblables. Le colonel Leblanc (à la retraite), qui a dirigé la FOIN de 1995 à 2000, a déclaré avoir reçu

---

<sup>140</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 12 avril 2010, p. 62-63.

<sup>141</sup> Défense nationale, Défense nationale et les Forces canadiennes, *Les Forces canadiennes dans le Nord*, BG 09.002a, <http://www.canadacom.forces.gc.ca/nr-sp/bg-do/09-002a-fra.aspx>, modifié le 25 novembre 2010.

<sup>142</sup> Nancy Teeple, « L'histoire des intrusions dans l'Arctique canadien, en bref », *Journal de l'Armée du Canada*, vol. 12.3 (hiver 2010), p. 52-77, [http://www.army.forces.gc.ca/caj/documents/vol\\_12/iss\\_3/CAJ\\_Vol12.3\\_09\\_f.pdf](http://www.army.forces.gc.ca/caj/documents/vol_12/iss_3/CAJ_Vol12.3_09_f.pdf), consulté le 10 février 2011.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

des Rangers canadiens maints rapports d'activités illégales, par exemple au sujet d'Inuits du Groenland amenant des touristes américains à l'île d'Ellesmere en motoneige pour y chasser l'ours polaire. « Vous pouvez imaginer, a-t-il indiqué, le nombre de lois canadiennes qui avaient été transgressées — les lois sur le port d'arme, sur les véhicules, sur l'immigration et sur la chasse d'espèces menacées. Les Rangers ont aussi signalé des activités illégales de pêche dans nos eaux, au nord de l'île de Baffin<sup>143</sup>. »

Charlie Lyall, président et chef de la direction de la Kitikmeot Corporation, a dit au comité : « [...] un homme est débarqué à Grise Fiord dans une chaloupe Lund de 18 pieds, et je crois que deux ou trois membres d'un gang ont été arrêtés sur l'île de Victoria après avoir emprunté le passage du Nord-Ouest. Oui, c'est une préoccupation, y compris la possibilité d'entrée illégale de personnes dans le pays. En ma qualité d'ancien policier, je constate qu'il ne serait pas difficile d'introduire des drogues par le Nord et de descendre vers le Sud<sup>144</sup>. »

Le comité voudra peut-être obtenir de l'information à ce sujet et sur la capacité du Canada de surmonter les obstacles qu'ils représentent; à cet égard, le colonel Leblanc (à la retraite) a indiqué ce qui suit :

La plus grande partie de l'année, on compte probablement au total moins de 300 employés à temps plein responsables des questions de sécurité de ressort fédéral dans cette région, et ils doivent surveiller une région plus grande que l'Europe continentale. Il s'agit d'agents de la GRC et des Forces canadiennes qui s'occupent de questions fédérales ainsi que d'agents de l'Agence des services frontaliers du Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada et du Service canadien du renseignement de sécurité. Pendant la saison où le transport maritime est possible, la Garde côtière canadienne accroît le nombre de personnes en fonction<sup>145</sup>.

D'après le témoignage du colonel Leblanc (retraité) et l'article publié dans *Le Journal de l'Armée du Canada*, signalons que dans au moins deux des cas susmentionnés, ce sont des Inuits qui ont découvert les intrus, d'où le rôle important des Autochtones dans l'Arctique pour la sécurité canadienne. Dans cet ordre d'idées, Dennis Fentie, premier ministre du Yukon, a dit au comité : « Il se trouve que la première ligne dans le Nord, lorsqu'on parle de sécurité et de souveraineté, c'est le peuple nordique et ses collectivités<sup>146</sup>. »

---

<sup>143</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 101.

<sup>144</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 10, 13 décembre 2010, p. 40.

<sup>145</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 90-91.

<sup>146</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 10, 13 décembre 2010, p. 32.

## LE CASSE-TÊTE CHINOIS

« Reste à savoir, et c'est encore une inconnue, ce que décideront de faire les Asiatiques<sup>147</sup>. » **Rob Huebert, témoin**

Le géant asiatique ne fait pas partie de la région arctique, mais il manifeste un intérêt évident pour cette région. Rob Huebert a dit au comité que la Chine s'intéresse à l'Arctique parce qu'elle veut comprendre le rôle que joue cette région dans le changement climatique qui touche la Chine même. Ensuite, « [t]oute possibilité de nouvelle route commerciale l'intéresse au plus haut point ». Enfin, l'Arctique abonde en ressources non renouvelables et « ils [la Chine] comptent beaucoup sur les ressources halieutiques pour nourrir leur population<sup>148</sup> ».

Or, comme l'a fait observer Whitney Lackenbauer : « La Chine est encore bien loin de disposer d'une stratégie nationale en la matière. Elle en est toujours au stade de la recherche préliminaire<sup>149</sup>. »

C'est le Polar Research Institute of China, situé à Shanghai, qui effectue principalement les recherches dans l'Arctique et dans l'Antarctique, dans plusieurs disciplines : océanographie, biologie, physique de la haute atmosphère et glaciologie<sup>150</sup>.

Depuis 1984, les Chinois ont organisé 26 expéditions dans l'Antarctique et ils y entretiennent trois stations de recherche. Ils ont commencé leurs recherches scientifiques sur l'Arctique en 1995 et ils y ont fait leur première expédition marine en 1999 sur le brise-glace *Xuelong* (dragon de neige); il semble que leur arrivée à Tuktoyaktuk, dans les Territoires du Nord-Ouest, ait pris par surprise les autorités canadiennes<sup>151</sup>. D'une longueur de 163 mètres, le navire *Xuelong* (21 000 tonnes) est, dit-on, le plus gros brise-glace non nucléaire. Depuis sa première expédition dans l'Arctique, il en a effectué trois autres : en 2003, en 2008 et en 2010, y compris dans les eaux canadiennes. Un nouveau brise-glace plus petit (8 000 tonnes) est en voie de construction et devrait sillonner les mers en 2013. La Chine a également une station de recherche dans l'archipel du Svalbard, en Norvège<sup>152</sup>.

Même si la Chine effectue des recherches polaires scientifiques, elle subit des pressions de l'intérieur pour jouer un plus grand rôle dans l'Arctique. Linda Jakobson, chercheuse finlandaise et spécialiste de la Chine établie à Beijing, ne s'est pas présentée devant le

---

<sup>147</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 29 mars 2010, p. 9.

<sup>148</sup> Ibid., p. 14.

<sup>149</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 52.

<sup>150</sup> Polar Research Institute of China, <http://www.pric.gov.cn/enindex.asp>, consulté le 13 février 2011.

<sup>151</sup> Jim Bronskill, « Federal Security Agencies Raise Spectre of Arctic Terror Threats », *Presse canadienne, Globe and Mail*, 10 novembre 2010, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/federal-security-agencies-raise-spectre-of-arctic-terror-threats/article1792812/print/>, consulté le 13 février 2011.

<sup>152</sup> Linda Jakobson, « China Prepares for an Ice-Free Arctic », *SIPRI Insights on Peace and Security*, n° 2010/2, Stockholm International Peace Research Institute, p. 6. [traduction]

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

comité, mais a écrit que les savants chinois tiennent à ce que leur pays reconnaisse l'intérêt que présente l'Arctique pour lui. Elle ajoute cependant : « Les décideurs chinois, par contre, préconisent la prudence dans l'Arctique pour ne pas soulever d'inquiétudes et déclencher de contre-mesures parmi les États arctiques<sup>153</sup>. »

Compte tenu de ses recherches et de ses intérêts stratégiques à l'égard de l'Arctique, on comprend que la Chine désire avoir le statut d'observateur permanent au Conseil de l'Arctique, organe principal pour les questions relatives à l'Arctique, qui compte plusieurs observateurs permanents parmi les États non arctiques. La Chine a assisté à des réunions ministérielles du Conseil de l'Arctique deux fois à titre d'observateur, en 2007 et en 2009, mais aucune décision n'a été prise à la réunion de 2009 à l'égard des demandes de statut d'observateur permanent présentées par la Chine et par d'autres pays<sup>154</sup>.

M. Lackenbauer a expliqué au comité : « Une partie des préoccupations des Chinois tiennent à ce que les États côtiers de l'Arctique se réunissent, comme ils avaient l'habitude de le faire en vertu de l'ancienne théorie des secteurs. Ils craignent que nous divisions le territoire et que nous empêchions les autres pays d'y pénétrer<sup>155</sup>. »

M. Byers a vivement recommandé d'accorder à la Chine le statut d'observateur permanent au Conseil de l'Arctique. « La Chine devrait avoir le droit d'assister à ce qui se passe à l'intérieur de la tente pour éviter qu'elle ait des soupçons. La transparence est toujours préférable avec ce type de questions<sup>156</sup>. »

Le ministre Cannon a brossé un tableau de la situation. « Les membres du Conseil de l'Arctique sont convenus que, lors de notre prochaine réunion, en mai [2011], notre ordre du jour inclura un débat sur les critères et les conditions préalables à l'octroi du statut d'observateur au sein du Conseil de l'Arctique<sup>157</sup>. »

En ce qui concerne l'affirmation extravagante du contre-amiral chinois Yin Zhuo (à la retraite) selon laquelle « l'Arctique appartient à tous les peuples de la Terre parce qu'aucun pays n'y est souverain<sup>158</sup> », le ministre Cannon a dit au comité : « Pour répondre brièvement, c'est non. Je ne vois pas en quoi la Chine peut avoir des

---

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 12. [traduction]

<sup>154</sup> *Ibid.*, 9-10.

<sup>155</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 29 mars 2010, p. 52.

<sup>156</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 82.

<sup>157</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 8, 1<sup>er</sup> novembre 2010, p. 52.

<sup>158</sup> Gordon Chang, « China's Arctic Play », *The Diplomat*, 9 mars 2010, <http://the-diplomat.com/2010/03/09/china%E2%80%99s-arctic-play/>, consulté le 13 février 2011. [traduction]

prétentions, que ce soit en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ou autrement<sup>159</sup>. »

### DIFFÉRENDS INTERNATIONAUX

*J'ai vu les Norvégiens et les Russes s'entendre au sujet d'une frontière maritime sur laquelle ils s'étaient opposés pendant 40 ans, les deux États invoquant la convention des Nations Unies et leurs avocats présentant leurs arguments respectifs en vue d'un accord bilatéral<sup>160</sup>.*

***Vice-amiral Dean McFadden, chef d'état-major de la Force maritime***

Deux différends au sujet de l'Arctique opposent le Canada et le Danemark, et deux autres, le Canada et les États-Unis. Il y a lieu d'en faire état dans un débat sur la sécurité dans l'Arctique, car d'aucuns affirment qu'ils créent un climat d'incertitude et que, s'ils ne sont pas réglés, ils risquent de déboucher sur des conflits.

### AVEC LE DANEMARK

L'île Hans est essentiellement un îlot stérile de 1,3 kilomètre carré entre l'île Ellesmere et le Groenland. Alan Kessel, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, a indiqué au comité : « C'est une petite île qui ne comporte aucune ressource [...] Nous croyons qu'elle nous appartient à nous. Ils croient qu'elle leur appartient à eux. Nous ne nous sommes pas déclaré la guerre à ce sujet ni n'avons l'intention de le faire. Nous nous parlons quand même et nous allons gérer cette question comme nous avons géré les autres<sup>161</sup>. »

L'autre litige a trait à la mer de Lincoln, au nord de l'île Ellesmere et du Danemark, et porte plus précisément sur deux petites zones océaniques d'une superficie de 31 et 34 milles nautiques carrés. Il s'agit d'« un désaccord, a expliqué Alan Kessel, sur la façon de tracer la ligne équidistance entre l'île d'Ellesmere et le Groenland. Il s'agit essentiellement de distinguer les rochers des îles<sup>162</sup>. »

### AVEC LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

#### **Mer de Beaufort**

Le Canada et les États-Unis ne s'entendent pas sur leur frontière maritime au nord de la frontière terrestre incontestée entre le Yukon et l'Alaska. Tous deux revendiquent les mêmes 6 250 milles nautiques carrés d'océan et de plancher sous-marin dans une zone

---

<sup>159</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 8, 1<sup>er</sup> novembre 2010, p. 60.

<sup>160</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 5, 31 mai 2010, p. 30.

<sup>161</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 1<sup>er</sup> novembre 2010, p. 62.

<sup>162</sup> *Ibid.*

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

riche en ressources. « Clairement, il y a un différend là-dessus, a déclaré Alan Kessel<sup>163</sup>. De fait, c'est un désaccord compliqué<sup>164</sup>. »

Au moins deux questions sont en jeu :

1. un traité conclu en 1825 par la Russie et le Royaume-Uni, qui fixe la frontière entre les deux empires au 141<sup>e</sup> méridien;
2. l'UNCLOS, utilisée pour déterminer le plateau continental étendu.

Le traité signé par la Russie et le Royaume-Uni intéresse maintenant les États-Unis et le Canada parce que, le 30 mars 1867, les États-Unis ont acheté l'Alaska à la Russie et que, le 1<sup>er</sup> juillet de cette même année, le Canada est devenu un pays souverain.

« Dans le traité lui-même, a mentionné M. Kessel, on dit que cela va "jusqu'à la mer Glaciale" ». Du point de vue du Canada, cela veut dire que la frontière longe le 141<sup>e</sup> méridien et se prolonge dans la mer, mais pour les États-Unis, cela signifie que la frontière suit le 141<sup>e</sup> méridien uniquement jusqu'à la ligne de côte, puis le principe d'équidistance reconnu en droit international s'applique; dans ce cas-ci, il s'agit d'une ligne perpendiculaire à la ligne de côte au point où les deux pays se rejoignent, c'est-à-dire à un point plus à l'est que le 141<sup>e</sup> méridien<sup>165</sup>.

Il est également question de l'UNCLOS qui s'applique au plateau continental étendu parce que le Canada et les États-Unis travaillent ensemble à déterminer les limites de ce plateau dans la zone visée. Bien que les États-Unis n'aient pas signé la Convention, ils s'affairent quand même depuis 2001 à déterminer les limites de leur plateau continental étendu<sup>166</sup>. Depuis quatre étés, des navires des gardes côtières américaine et canadienne unissent leurs efforts pour cartographier la zone<sup>167</sup>. Comme l'a souligné M. Kessel, le Canada doit revendiquer un plateau continental étendu auprès de la Commission en 2013. « Nous voulons tout au moins commencer à atténuer ce que vous appelez un conflit, ou un différend, pour que nous puissions nous adresser à la Commission [au sujet des limites du plateau continental] en disant : "Regardez, il n'y a pas de problèmes à la frontière canado-américaine<sup>168</sup>." »

Michael Byers a indiqué au comité : « On envisage donc maintenant la possibilité que le Canada ou les États-Unis puissent revendiquer des droits souverains sur 400 milles ou

---

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>166</sup> Ronald O'Rourke, US Congressional Research Service, *Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress*, R41153, 15 octobre 2010, [http://assets.opencrs.com/rpts/R41153\\_20101015.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/R41153_20101015.pdf), consulté le 13 février 2011.

<sup>167</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 66.

<sup>168</sup> *Ibid.*

même 500 milles nautiques à partir du littoral<sup>169</sup> » en fonction des dispositions techniques de l'UNCLOS qui permettent de déterminer le plateau continental étendu<sup>170</sup>.

« Ironie du sort, d'ajouter Micahel Byers, la position des États-Unis peut être encore meilleure pour le Canada, tandis que celle du Canada est peut-être encore meilleure pour les États-Unis. Je n'ai jamais vu une situation aussi merveilleusement favorable aux deux parties dans le cadre d'une négociation<sup>171</sup>. » Sans nous étendre sur les raisons qui sous-tendent cette affirmation, indiquons simplement qu'il est question de l'emplacement de l'île Banks du Canada dans la mer de Beaufort.

Rob Huebert a laissé entendre que d'ici à ce qu'on s'entende sur la frontière, les deux pays conviennent d'« une sorte de régime de gestion conjointe [...] plutôt que de voir chaque partie s'arc-bouter sur ses positions au sujet de la frontière<sup>172</sup> ». Dans un document présenté au comité, Alan Kessel a écrit : « Les États-Unis et le Canada ont tous deux offert des permis de prospection et des baux dans cette zone contestée [21 437 km<sup>2</sup>]. Ni l'un ni l'autre n'a autorisé d'activité d'exploration ou de développement dans cette zone avant le règlement du différend<sup>173</sup>. »

Dans l'intervalle, le ministre Cannon a dit au comité : « Nous [lui et le secrétaire d'État américain Clinton] sommes également convenus qu'il est important de finaliser la cartographie du plateau continental, en particulier celle de cette région, avant d'entreprendre d'éventuelles discussions ou négociations<sup>174</sup>. »

M. Cannon a ajouté : « L'annonce récente du règlement du différend entre la Norvège et la Russie sur leur frontière maritime dans la mer de Barents illustre bien ce genre de collaboration. Cela montre de manière concrète comment les États de l'Arctique peuvent régler leurs différends de façon pacifique mais surtout ordonnée<sup>175</sup>. »

### Passage du Nord-Ouest

*Le différend qui excite tout le monde, bien entendu, c'est celui qui touche le passage du Nord-Ouest, qui est entré dans le domaine du mythe<sup>176</sup>.*

---

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>170</sup> Pour plus de renseignements, voir Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Déterminer les limites du plateau continental étendu du Canada*, <http://www.international.gc.ca/continental/limits-continental-limités.aspx?lang=fra>, consulté le 13 février 2011.

<sup>171</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 87.

<sup>172</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 29 mars 2010, p. 13.

<sup>173</sup> Alan H. Kessel, *Canadian Arctic Sovereignty: Myths and Realities*, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 22 mars 2010. [traduction]

<sup>174</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 8, 1<sup>er</sup> novembre 2010, p. 50.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 63.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

*Alan H. Kessel, conseiller juridique, Affaires étrangères et Commerce international  
Canada*

On suppose généralement que le passage du Nord-Ouest deviendra s'insérer avant longtemps dans une nouvelle route océanique entre l'Atlantique et le Pacifique. C'est ce que pensent la plupart des témoins, à l'exception d'un en particulier. Le vice-président de la plus grande ligne de navigation dans le monde a expliqué au comité pourquoi il ne partage pas ce point de vue, précisant que l'histoire se déroule rarement comme prévu.

Le passage du Nord-Ouest n'a d'abord été qu'une route maritime imaginaire reliant l'Europe et l'Asie, un raccourci fictif au nord de l'Amérique du Nord. Les Européens se sont mis en quête de cette route il y a environ 500 ans. Bon nombre d'entre eux ont péri dans l'aventure. C'est le cas de sir John Franklin et de ses hommes, qu'on n'a jamais revus. En 1906, le Danois Roald Amundsen, qui avait quitté le Groenland en 1903, a franchi le passage du Nord-Ouest à bord du sloop *Gjoa*, et s'est rendu en Alaska. En 1942, le sergent Henry Larsen de la GRC a été le premier à effectuer le trajet d'est en ouest à bord du navire *St. Roch* de la GRC. Il a passé deux hivers coincé dans les glaces avant d'achever son périple.

Le passage du Nord-Ouest est constitué non pas d'une seule voie, mais de plusieurs voies possibles parmi les îles et les glaces de l'archipel Arctique du Canada. La voie la plus courte, qui s'étend plus ou moins d'est en ouest, passe par le canal Perry, au nord des îles de Baffin, Somerset, Prince-de-Galles, Victoria et Banks.

En raison de l'augmentation des températures moyennes dans l'Arctique, on prédit que le passage du Nord-Ouest sera suffisamment dégagé d'ici quelques années pour servir de voie maritime commerciale entre l'Asie du Nord et l'Europe et qu'il offrira de meilleures possibilités pour le transport vers des destinations dans l'Arctique canadien de même que pour le tourisme. Son intérêt réside dans le fait qu'il constitue une voie plus courte et apparemment moins coûteuse que le canal de Panama.

Le passage du Nord-Ouest est entièrement situé au Canada. « C'est le Canada au nord, le Canada au sud, le Canada à l'ouest, le Canada à l'est<sup>177</sup> », a déclaré Alan Kessel. Il a indiqué au comité que le passage du Nord-Ouest est incontestablement un passage canadien et que le différend porte sur le droit des navires étrangers d'emprunter ce passage<sup>178</sup>.

Les États-Unis (et bien d'autres pays) prétendent que, comme le passage du Nord-Ouest relie au nord dans l'océan Arctique les océans Atlantique et Pacifique, il s'agit d'un détroit international assujéti au droit maritime, en vertu duquel les navires peuvent emprunter tout bonnement ce passage comme ils le font d'autres détroits dans le monde. Le Canada prétend pour sa part qu'il s'agit d'eaux intérieures « en vertu d'un

---

<sup>177</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 74.

<sup>178</sup> *Ibid.*, p. 63.

titre historique<sup>179</sup> » et « que nous avons le droit de les réglementer sans limite comme s'il s'agissait de terres<sup>180</sup> ». Par conséquent, a indiqué M. Kessel :

Nous ne nous opposons pas à ce que des navires circulent dans les eaux canadiennes. Nous y attachons seulement quelques conditions. D'abord, le bâtiment doit répondre à une certaine norme, que prévoient Transports Canada et la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* [...] Si vous respectez cette condition-là et que vous nous avisez de votre entrée dans les eaux intérieures du Canada – le NORDREG<sup>181</sup> deviendra obligatoire dans quelques mois –, nous ne nous y opposons nullement [...] L'essentiel, c'est que vous agissiez sous notre autorité [...] <sup>182</sup>.

Deux voyages mondiaux effectués à la fin du XX<sup>e</sup> siècle par des navires américains ont attiré l'attention des Canadiens et soulevé leur colère. Le premier a été fait en 1969 par le pétrolier américain *SS Manhattan* à coque renforcée dans le passage du Nord-Ouest. Les Américains se sont vu accorder l'autorisation d'emprunter le passage bien qu'ils ne l'avaient pas sollicitée et ils se sont fait escorter par un brise-glace canadien. Les deux parties ont fait valoir leurs points de vue. Le second voyage a été fait en 1985 par le brise-glace *Polar Sea* de la garde côtière américaine en mission de réapprovisionnement du Groenland vers l'Alaska. Encore une fois, les Américains n'avaient pas demandé l'autorisation, mais ils ont avisé le Canada qu'ils effectuaient le voyage. Tout en s'en tenant à sa position juridique, le Canada a décidé de coopérer. Des observateurs canadiens se trouvaient à bord pour le voyage.

Deux ans plus tard, au Sommet de Shamrock à Québec, les gouvernements Mulroney et Reagan se sont entendus pour qu'à l'avenir, les États-Unis obtiennent le consentement du gouvernement canadien avant que les brise-glace américains n'empruntent le passage du Nord-Ouest, mais cela ne devait pas modifier pour autant leurs positions respectives au sujet du statut juridique des eaux<sup>183</sup>. Depuis, le Canada et les États-Unis diffèrent d'avis à l'amiable en ce qui concerne le passage du Nord-Ouest.

Des témoins ont mentionné au comité qu'il ne suffit pas de différer d'avis à l'amiable. Michael Byers a affirmé : « Ce que je souhaiterais, ce serait qu'un traité ou un accord bilatéral soit conclu. Ensuite, je souhaiterais que l'on encourage nos voisins américains à

---

<sup>179</sup> Alan H. Kessel, *Canadian Arctic Sovereignty: Legal Issues*, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 22 mars 2010.

<sup>180</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 63.

<sup>181</sup> Transports Canada. *Le gouvernement du Canada prend des mesures pour protéger les eaux arctiques du Canada*, <http://www.tc.gc.ca/fra/medias/communiqués-2010-H078f-6019.htm>, modifié le 25 juin 2010. <http://www.tc.gc.ca/fra/medias/communiqués-2010-H078f-6019.htm>

<sup>182</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 64.

<sup>183</sup> *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération dans l'Arctique*, <http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.asp?lang=fr&id=101701>, consulté le 26 janvier 2011.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

inciter leurs alliés de partout dans le monde à adopter une position commune à l'appui du Canada et des États-Unis<sup>184</sup>. »

Le colonel Leblanc (à la retraite), ancien commandant de la FOIN, est d'avis que la position du Canada s'affaiblira lorsque le passage du Nord-Ouest s'ouvrira et que davantage de navires l'emprunteront au motif qu'il s'agit d'un détroit international. « Le passage finira par être considéré comme un détroit international, et ces eaux auront perdu, à mon avis, le statut d'eaux intérieures<sup>185</sup>. »

Le colonel a mentionné au comité que des négociations simulées avaient eu lieu entre le Canada et les États-Unis au sujet du passage du Nord-Ouest en 1998; au cours de ces négociations, le colonel recommandait qu'on mette de côté le litige et qu'on place la surveillance du passage du Nord-Ouest sous l'égide de NORAD. « Avec le temps, tout le monde reconnaîtra que le passage du Nord-Ouest est [...] contrôlé et surveillé conjointement par les Américains et les Canadiens<sup>186</sup>. » Le colonel a également dit que, pour leur sécurité, les États-Unis auraient intérêt à reconnaître que le passage du Nord-Ouest n'est pas un détroit international, mais qu'il relève complètement du Canada et qu'il n'est donc pas ouvert sans restriction à la navigation mondiale<sup>187</sup>.

M. Lackenbauer semblait appeler au réalisme en ce qui concerne le passage. Selon lui, il ne servait à rien d'essayer d'amener les Américains à changer leur position pour qu'ils en viennent à ne plus considérer le passage comme un détroit international parce qu'ils peuvent difficilement le faire « sans porter préjudice à leurs intérêts à l'échelle mondiale ». Il a ajouté que les Américains lui ont dit maintes et maintes fois qu'ils n'abandonneront pas leur position officielle<sup>188</sup>. De plus, le désaccord à l'amiable fonctionne bien depuis un demi-siècle et il ne servirait à rien de changer quoi que ce soit à ce moment-ci<sup>189</sup>.

M. Lackenbauer a ajouté : « Selon moi, les personnes qui s'évertuent à affirmer que d'ici deux ou trois ans, le passage du Nord-Ouest pourrait être envahi par des bâtiments étrangers souhaitant porter atteinte à notre souveraineté sont complètement à côté de la plaque<sup>190</sup>. »

Un témoin a réduit en pièces l'idée que le passage du Nord-Ouest deviendrait une route maritime dans un proche avenir. Stephen Carmel, vice-président principal chez Maersk

---

<sup>184</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 78.

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>188</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> *Ibid.*, p. 45.

Line Ltd., plus grande société de transport dans le monde, n'a pas mâché ses mots : « [...] le passage canadien du Nord-Ouest ne sera pas le prochain canal de Panama<sup>191</sup> ».

L'argument de Stephen Carmel était fort convaincant : le fait que le passage du Nord-Ouest est plus court que le canal de Panama ne signifie pas qu'il est plus rapide ou moins coûteux. Les navires, a-t-il dit, devront maintenir une vitesse de sept à dix nœuds pour qu'un trajet plus court puisse se traduire par un gain de temps. On peut douter de cette vitesse parce que la glace constituera encore un danger, que le climat de l'Arctique réduit souvent la visibilité et que le passage est peu profond à certains endroits. Par conséquent, les gros bateaux à conteneurs qu'on utilise normalement pour le commerce international « ne pourront pas l'emprunter, ce qui annule l'avantage économique »<sup>192</sup>.

Quand on bâtit des modèles économiques, il est important d'anticiper les choses, a-t-il dit. Or, le passage du Nord-Ouest est tout sauf prévisible selon lui. Il serait peut-être possible de raccourcir le trajet de six ou sept jours en empruntant le passage, mais les conditions de glace pourraient retenir un bateau plus longtemps<sup>193</sup>.

M. Carmel a également indiqué que le coût de l'assurance serait élevé et variable à cause de dangers comme les conditions de glace, les cartes marines imprécises, l'absence d'aides à la navigation et la lenteur de l'intervention en cas d'urgence<sup>194</sup>.

Il a ajouté que le passage présenterait une économie de coûts seulement pour le transport maritime de l'Asie vers la côte est nord-américaine (parce que la route maritime du nord de la Russie est plus courte pour le commerce entre l'Asie et l'Europe). Une énorme partie du commerce asiatique destiné à l'Amérique du Nord, a-t-il indiqué, ne passe pas par le canal de Panama à l'heure actuelle. Les expéditeurs jugent qu'il leur en coûte moins cher de décharger leur cargaison dans les ports de la côte ouest du Canada et des États-Unis, puis de l'expédier par train vers la côte est<sup>195</sup>.

Il ne faut pas oublier non plus le cabotage, c'est-à-dire le commerce maritime d'un port à l'autre à l'intérieur d'un pays. Selon les règles de cabotage, a signalé Stephen Carmel, les bateaux qui en font doivent avoir été construits dans le pays même, « si bien que le projet n'est plus rentable<sup>196</sup> » si les bateaux doivent être construits à l'intérieur du pays pour résister aux rigueurs du passage du Nord-Ouest.

Michael Byers a cependant signalé que d'ici cinq à dix ans, « nous risquons fort » de nous retrouver avec un océan Arctique libre de glace à l'été. « Il y aura du transport

---

<sup>191</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 29 mars 2010, p. 20.

<sup>192</sup> *Ibid.*

<sup>193</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 27.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

maritime toute l'année dans ces eaux [...] Quiconque affirme le contraire fait courir au pays d'énormes risques sur le plan de la sécurité nationale<sup>197</sup>. »

M. Carmel a affirmé : « À [Maersk], nous ne pensons pas avoir quelque activité que ce soit dans l'Arctique d'ici plusieurs générations<sup>198</sup>. » Il a par la suite ajouté : « Je ne connais pas de société de transport maritime international qui envisage d'utiliser la route de l'Arctique avant 2050. D'ici là, le monde aura bien changé, et bien malin celui qui peut dire ce qui arrivera<sup>199</sup>. »

---

<sup>197</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 1, 22 mars 2010, p. 83.

<sup>198</sup> Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Délibérations*, fascicule n° 2, 29 mars 2010, p. 26.

<sup>199</sup> *Ibid.*, p. 28-29.

## Conclusions

Dans deux ans, le Canada présidera le Conseil de l'Arctique, soit 17 ans après avoir participé à sa création. Il soumettra alors sa demande concernant le plateau continental étendu à la Commission des Nations Unies concernant les limites du plateau continental. Et, à en croire un journal publié récemment qui se fonde sur les propos de fonctionnaires anonymes, le Canada et le Danemark auront réglé leur différend au sujet de la propriété de l'île Hans d'ici à ce que le Canada présente sa demande<sup>200</sup>.

Tout ceci montre comment la coopération, la négociation et un régime légal international prévalent dans l'Arctique. Ce sont les moyens par lesquels le Canada et les autres nations de l'Arctique peuvent résoudre leurs différends et les résolvent. Le comité ne craint pas que les différends qui opposent le Canada au Danemark et aux États-Unis à propos de l'Arctique ne s'enveniment.

Malgré les menaces militaires et autres menaces possibles pour la sécurité nationale dans le Nord, qui ont été signalées au comité, celui-ci ne considère pas pour l'instant que les activités militaires dans l'Arctique sont préoccupantes. Le Canada n'est soumis à aucune menace militaire immédiate dans l'Arctique, et l'on prévoit que les Forces canadiennes et la Garde côtière canadienne disposeront de meilleurs moyens d'action dans le Nord au cours de la prochaine décennie.

Quant aux autres types de menaces pour la sécurité dans le Nord, qu'il s'agisse de terrorisme, de migration illégale, de contrebande de drogues ou d'autres activités illégales, aucun témoin n'a sonné l'alarme, mais il convient d'y porter une attention particulière et de s'y préparer, comme on le fait pour d'autres régions du Canada. Le comité jugera peut-être bon d'examiner plus à fond cette question pour déterminer si le Canada est prêt à faire face à ce genre de menaces.

Les visées de la Chine dans l'Arctique demeurent ambiguës. Rien ne nous permet de croire pour l'instant qu'elle présente une menace. Il faut toutefois surveiller de près ses activités dans l'Arctique.

Exception faite de lacunes au chapitre de l'hydrographie marine et de la cartographie hydrographique, le Canada semble de plus en plus au fait de la situation dans l'Arctique grâce à l'attention qu'y portent les Rangers canadiens, les Forces canadiennes en général, la Garde côtière canadienne et la GRC, grâce à RADARSAT, aux habitants du Nord et aux activités des gouvernements territoriaux. Le projet de démonstration *Surveillance du Nord* laisse entrevoir une façon prometteuse de prendre connaissance de ce qui se passe dans l'Arctique : dans le cadre de ce projet, des microphones de télédétection ont été installés sous l'eau et à la surface. Mais c'est sans compter l'immensité du Nord et sa population dispersée qui compliquent énormément la tâche.

---

<sup>200</sup> John Ibbitson, « Dispute over Hans Island Nears Resolution », *Globe and Mail*, 26 janvier 2010.

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

Pour ce qui est de la souveraineté du Canada dans l'Arctique, le Canada pourrait toujours en faire davantage, mais l'intérêt et les efforts accrus du gouvernement dans cette région semblent certainement adéquats pour le moment. Rien ne menace d'ailleurs sérieusement la propriété canadienne des terres et des eaux de l'Arctique, malgré un conflit frontalier, quoique bien géré, avec les États-Unis dans la mer de Beaufort et le désaccord à l'amiable concernant le droit d'emprunter de manière inoffensive le passage du Nord-Ouest.

Fait encourageant, on a promis un brise-glace de classe polaire, le navire *John G. Diefenbaker* de la Garde côtière canadienne, six à huit navires de patrouille extracôtiers/de l'Arctique pour la Marine ainsi que de nouveaux avions de recherche et de sauvetage à voilure fixe pour la Force aérienne.

La construction d'un brise-glace de classe polaire est un projet envisagé par intermittence depuis environ 25 ans. Aucun contrat n'a encore été signé pour le travail de conception; les essais en mer et la réception finale ne sont pas attendus avant la fin de 2017<sup>201</sup>.

Six ans après la publication d'un énoncé des besoins opérationnels pour les nouveaux avions de recherche et de sauvetage, tout le processus a été ramené encore une fois à la case départ à la fin de 2010. Au Canada, l'acquisition de matériel de défense s'accompagne souvent de pareils retards, qui découragent et qui recèlent des dangers; c'est pourquoi le processus devrait être simplifié.

---

<sup>201</sup> Garde côtière canadienne, *Projet national de brise-glace NGCC John G. Diefenbaker*, <http://www.ccg-gcc.gc.ca/f0010762>, modifié le 28 avril 2010.

## Recommandations

Il est recommandé que :

1. Le gouvernement considère comme une priorité militaire absolue l'acquisition d'un nouvel avion de recherche et sauvetage à voilure fixe et qu'il communique les dates cibles pour le programme.
2. Le gouvernement s'en tienne au programme de modernisation des Rangers canadiens et qu'il songe à élargir le rôle des Rangers dans l'environnement maritime. Le programme devrait être mené à bien le plus rapidement possible.
3. Le gouvernement veille à acquérir le brise-glace polaire *John G. Diefenbaker* d'ici la fin de 2017, année où, selon la Garde côtière, le navire devrait entrer en service.<sup>202</sup>
4. Le gouvernement réaffecte des fonds du Service hydrographique du Canada afin qu'on puisse accomplir davantage de travail en priorité pour peaufiner les cartes de navigation marine dans l'Arctique et pour en créer de nouvelles dans les zones à risque élevé.
5. Le gouvernement fasse le nécessaire pour créer une administration de pilotage de l'Arctique ayant pour principal objectif d'exiger des navires commerciaux qu'ils recourent à des pilotes dans les zones où sont normalement requis les services de pilotes ailleurs au Canada, par exemple dans les passages étroits où des récifs et des hauts-fonds compliquent la navigation ou encore près des ports.
6. Pour réduire le temps de recherche et de sauvetage dans l'Arctique, le gouvernement concentre les ressources des Forces canadiennes en matière de recherche et de sauvetage en un point central dans le Nord de façon qu'un avion soit prêt à décoller en tout temps, comme dans le Sud, dans les situations d'urgence.

---

<sup>202</sup> *Ibid.*



## Prochaines étapes possibles pour le comité

Le comité voudra peut-être poursuivre l'étude de la sécurité dans l'Arctique en examinant plus à fond les points suivants.

**Rôles et attributions de la Garde côtière canadienne.** La Garde côtière, qui n'a pas été appelée comme témoin aux fins du présent rapport provisoire, contribue depuis longtemps et de façon importante au maintien de la souveraineté dans le Nord du Canada.

**Lacunes en matière de communications.** Des témoins ont signalé au comité des problèmes reliés aux communications dans l'Arctique. Le comité pourrait en examiner les causes et l'ampleur, et trouver des moyens d'améliorer la situation étant donné que la sécurité nationale dépend en partie de la fiabilité des communications.

**RADARSAT.** L'Agence spatiale canadienne et peut-être un de ses clients, le ministère de la Défense nationale, pourraient renseigner le comité au sujet de l'imagerie RADARSAT et de sa contribution à la sécurité nationale; les témoignages pourraient être accompagnés d'une présentation des images.

**Sécurité publique.** Le comité n'a pas entendu la GRC, ni l'Agence des services frontaliers du Canada, ni Citoyenneté et Immigration Canada, ni le Service canadien du renseignement de sécurité, au sujet du rôle qu'ils jouent dans l'Arctique et de ce qu'ils pensent de la sécurité là-bas.

**Passage du Nord-Ouest.** Un témoin a indiqué que le passage du Nord-Ouest ne présenterait pas d'intérêt pour les sociétés de transport pendant des dizaines d'années encore à cause des dangers reliés aux glaces, aux passages étroits et peu profonds et au manque de cartes adéquates. Le comité jugera peut-être bon d'entendre le point de vue d'autres témoins, dont la Garde côtière canadienne et les sociétés de transport qui se rendent dans l'Arctique.

**Projet de démonstration de technologie Surveillance dans le Nord.** Recherche et développement pour la défense Canada a effectué des essais de télédétection à l'aide de microphones installés sous l'eau et à la surface à un point de navigation crucial dans l'Arctique. Le comité voudra peut-être prendre connaissance des résultats de ces essais et savoir s'il existe des plans d'avenir en matière de télédétection dans l'Arctique.

**Groupe de travail sur la sécurité dans l'Arctique.** Des témoins ont fait mention de ce groupe de travail. Le comité jugera peut-être utile d'en savoir plus sur ce groupe et sur ses activités, car il semble jouer un rôle important dans la coordination interministérielle des activités fédérales dans l'Arctique.

**Recherche et sauvetage.** Une proposition en voie d'élaboration aurait pour effet de confier les services de recherche et de sauvetage au secteur privé, qui agirait sous la

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

gouverne des Forces canadiennes. Le comité devrait chercher à en savoir davantage à ce sujet.

**Rôle maritime du NORAD.** « Le renouvellement de l'entente avec le NORAD en mai 2006 prévoyait une mission d'alerte maritime, qui nécessite une conscience et une compréhension communes des activités menées aux États-Unis et des approches maritimes, des secteurs maritimes et des voies navigables canadiens<sup>203</sup>. » Le comité voudra peut-être savoir comment cette nouvelle mission s'applique à l'Arctique.

---

<sup>203</sup> North American Aerospace Defense Command, *About NORAD*, <http://www.norad.mil/about/index.html>, consulté le 8 mars 2011. [traduction]

ANNEXE A

TÉMOINS ENTENDUS

ORGANISME ET PORTE-PAROLE	DATE DE COMPARUTION
<b>À titre personnel :</b>  Colonel (à la retraite) Pierre Leblanc	<b>22 mars 2010</b>
<b>Affaires étrangères et Commerce international Canada :</b>  Alan H. Kessel, conseiller juridique	<b>22 mars 2010</b>
<b>St. Jerome's University :</b>  Whitney Lackenbauer, professeur agrégé et directeur du Département d'histoire	<b>22 mars 2010</b>
<b>University of British Columbia:</b>  Michael Byers, professeur	<b>22 mars 2010</b>
<b>À titre personnel :</b>  Rob Huebert, directeur adjoint du Centre d'études stratégiques et militaires, professeur agrégé, Département des sciences politiques, Université de Calgary	<b>29 mars 2010</b>
<b>Johns Hopkins University:</b>  Charles Doran, programme des études canadiennes	<b>29 mars 2010</b>
<b>Maersk Line Ltd :</b>  Stephen M. Carmel, premier vice-président des services maritimes	<b>29 mars 2010</b>

## Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien

<p><b>Défense nationale :</b></p> <p>Brigadier-général D.B. Millar, OMM, C.D., commandant de la Force opérationnelle interarmées (Nord) des Forces canadiennes</p> <p>Brigadier-général Gary O'Brien, directeur général Réserve terrestre CEM - Réserve terrestre</p>	<p><b>12 avril 2010</b></p>
<p><b>Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) :</b></p> <p>Lieutenant-général J.M. Duval, commandant adjoint</p>	<p><b>12 avril 2010</b></p>
<p><b>À titre personnel :</b></p> <p>Paul Chapin, membre du conseil d'administration de l'Institut de la Conférence des associations de la défense</p>	<p><b>26 avril 2010</b></p>
<p><b>Défense nationale</b></p> <p>Vice-amiral Dean McFadden, chef d'état-major de la force maritime</p> <p>Lieutenant-général André Deschamps, chef d'état-major de la force aérienne</p>	<p><b>31 mai 2010</b></p>
<p><b>Défense nationale</b></p> <p>Général Walter Natynczyk, chef d'état-major de la Défense</p>	<p><b>7 juin 2010</b></p>
<p>L'honorable Peter MacKay, C.P., député, ministre de la Défense nationale</p> <p><b>Défense nationale</b></p> <p>Vice-amiral Denis Rouleau, CMM, MSM, CD, vice-chef d'état-major de la Défense</p>	<p><b>21 juin 2010</b></p>

<p><b>Service hydrographique du Canada :</b></p> <p>Savithri Narayanan, Hydrographe fédérale</p> <p>Dale Nicholson, directeur régional, Région du Centre et de l'Arctique</p>	<p><b>4 octobre 2010</b></p>
<p>L'honorable Lawrence Cannon, ministre des Affaires étrangères</p>	<p><b>1 novembre 2010</b></p>
<p><b>Affaires étrangères et Commerce international Canada :</b></p> <p>Alan H. Kessel, juriste</p> <p>Sheila Riordon, directrice générale de l'énergie, le climat et les affaires circumpolaires</p>	<p><b>1 novembre 2010</b></p>
<p>L'honorable Dennis Fentie, premier ministre du Yukon</p>	<p><b>13 décembre 2010</b></p>



## ANNEXE B

### LE CANADA ET LE MONDE CIRCUMPOLAIRE



Source : Ressources naturelles Canada (Atlas du Canada)

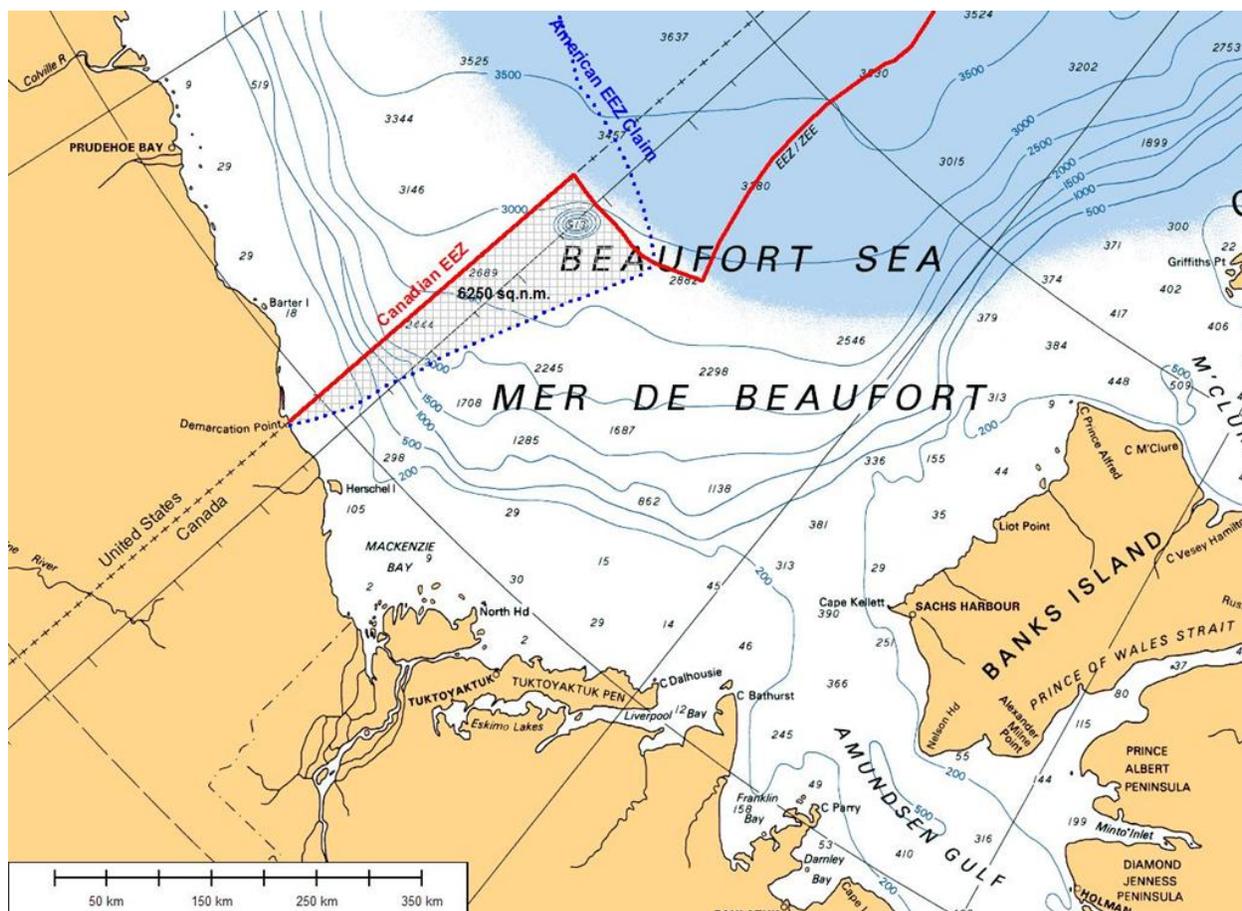
En ligne :

[http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/maps/archives/reference/circumpolar/MCR0001\\_circumpolar\\_2008/archivemap\\_view?maxwidth=400&maxheight=400&mode=navigator&upperleftx=0&upperlefty=0&lowerrightx=12288&lowerrighty=10336&mag=0.03125](http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/maps/archives/reference/circumpolar/MCR0001_circumpolar_2008/archivemap_view?maxwidth=400&maxheight=400&mode=navigator&upperleftx=0&upperlefty=0&lowerrightx=12288&lowerrighty=10336&mag=0.03125)



## ANNEXE C

### FRONTIÈRE CONTESTÉE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS DANS LA MER DE BEAUFORT

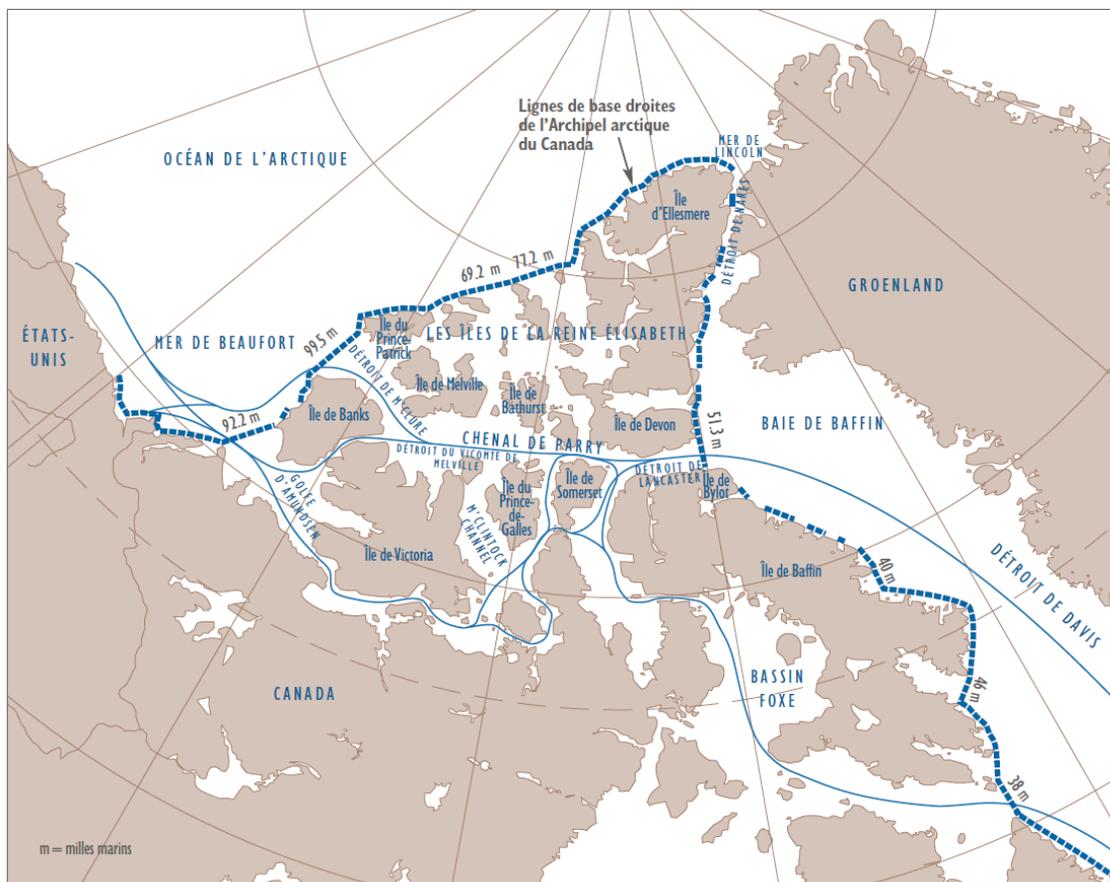


À des fins d'illustration seulement. La partie ombragée représente en quelque sorte la zone en litige.



## ANNEXE D

### PRINCIPALES ROUTES POUR LE PASSAGE DU NORD-OUEST



Source : Donat Pharand, « La souveraineté du Canada sur l'Arctique et le passage du Nord-Ouest », *Méridien*, Commission canadienne des affaires polaires, printemps/été 2009, <http://www.polarcom.gc.ca/media.php?mid=3509>.

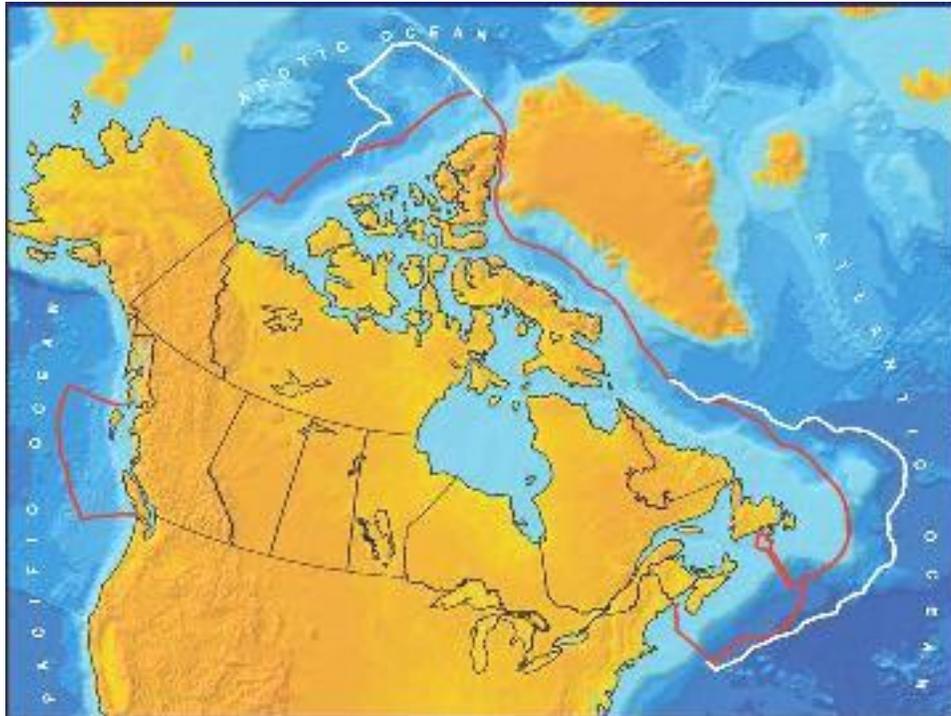


## ANNEXE E

### CARTE INDIQUANT LES LIMITES POSSIBLES DU PLATEAU CONTINENTAL ÉTENDU POUR LE CANADA

---

*Les lignes blanches délimitent en gros la zone que le Canada pourrait revendiquer en 2013 au moment de présenter sa cause dans le cadre du processus de l'UNCLOS.*



Source : ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
<http://www.international.gc.ca/continental/limits-continental-limités.aspx?lang=fra>

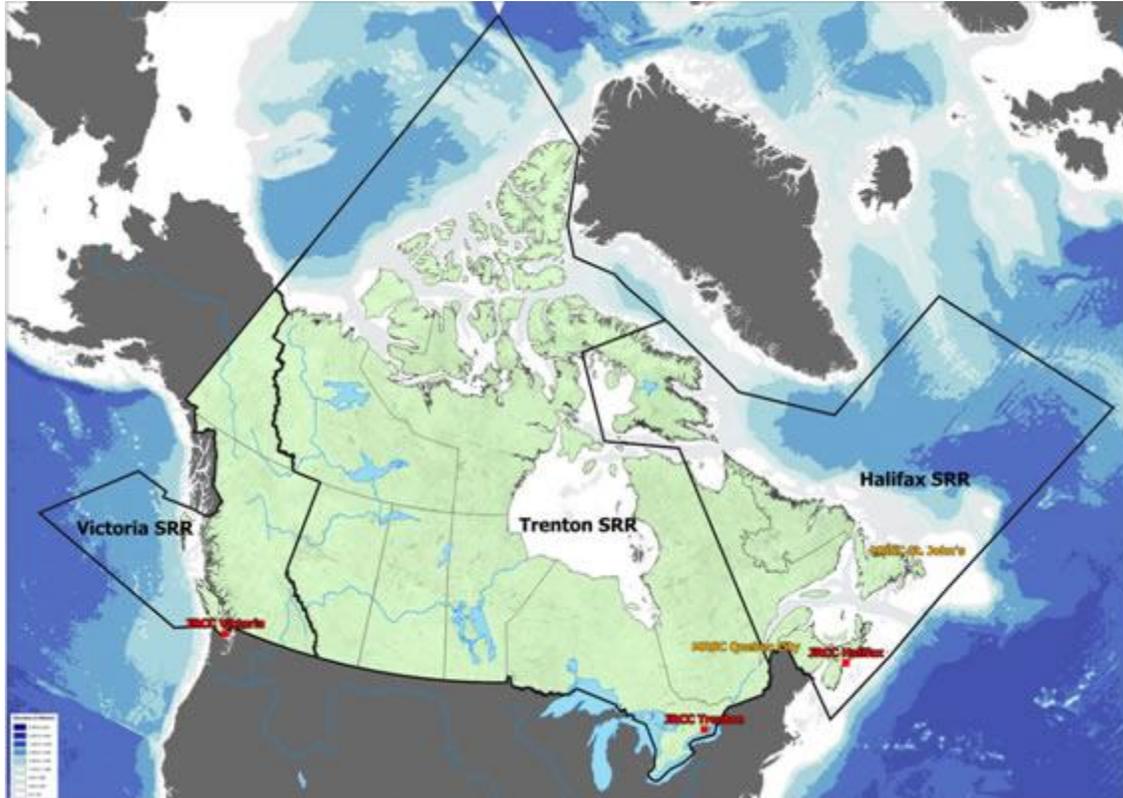


## ANNEXE F

### ZONE ET RÉGIONS DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE DU CANADA

---

*Les centres conjoints de coordination des opérations de sauvetage sont tous situés dans le sud du Canada.*



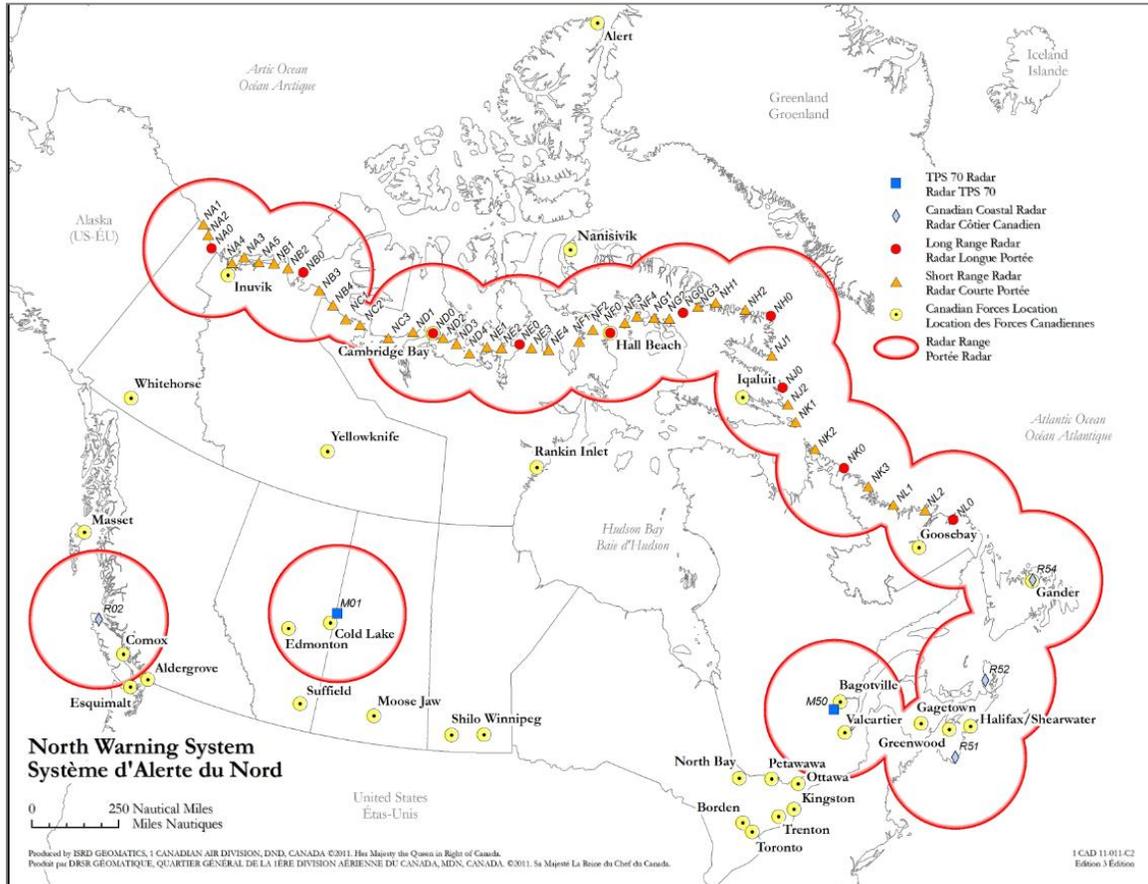
Source : ministère de la Défense nationale

<http://www.canadacom.forces.gc.ca/sar-res/SAR-BG09001-fra.asp>



## ANNEXE G

### CARTE INDIQUANT LES EMPLACEMENTS DU SYSTÈME D'ALERTE DU NORD



Gracieuseté : ministère de la Défense nationale