

---

## La mise en œuvre du développement durable et l'exercice de la souveraineté canadienne dans l'Arctique

*Reconciling sustainable development and Canadian sovereignty in the Arctic*

Paule Halley et Marie-Ève Mercier

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/eccs/352>

DOI : 10.4000/eccs.352

ISSN : 2429-4667

### Éditeur

Association française des études canadiennes (AFEC)

### Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2012

Pagination : 23-40

ISSN : 0153-1700

### Référence électronique

Paule Halley et Marie-Ève Mercier, « La mise en œuvre du développement durable et l'exercice de la souveraineté canadienne dans l'Arctique », *Études canadiennes / Canadian Studies* [En ligne], 72 | 2012, mis en ligne le 01 juin 2014, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/eccs/352> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/eccs.352>

---

AFEC

## LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET L'EXERCICE DE LA SOUVERAINETÉ CANADIENNE DANS L'ARCTIQUE

Paule HALLEY et Marie-Ève MERCIER<sup>1</sup>  
Université Laval et Université McGill

D'un point de vue juridique, le réchauffement du climat dans l'Arctique influe sur les règles de droit applicables aux terres et aux mers et ravive les débats sur la souveraineté des États circumpolaires. Il met aussi en exergue les difficultés de réconcilier le développement durable avec certains régimes du droit international à l'œuvre dans l'Arctique. Dans quelle mesure l'institutionnalisation du développement durable peut-elle préciser le rôle et les responsabilités de l'État, notamment sur les questions touchant l'exercice de la souveraineté? Actuellement, la souveraineté des États est régie par un ensemble de règles de droit qui appréhendent de manière distincte les composantes du territoire selon qu'il s'agit des terres ou des mers et encouragent l'occupation effective. D'un autre côté, l'idée de bonne gouvernance du territoire a subi des transformations dans le temps et aujourd'hui les responsabilités de l'État envers le territoire et ses communautés commandent aussi de protéger les ressources naturelles et les droits des personnes vivant dans ces milieux.

For jurists, climate change has an effect on the rules of law which, are applicable to this region and fuels the debate on the sovereignty of circumpolar states, including Canada. On the whole, the situation highlights the economic interests at stake and the difficulties of reconciling sustainable development with certain rules of international law applicable to the Arctic. To what extent the institutionalization of sustainable development should be taken into account to clarify the role and responsibilities of the State, notably on questions concerning the exercise of sovereignty? At the present time, the sovereignty of States is governed by a set of legal rules, which treat the occupation of a territory in a distinctive manner depending on whether it is land or sea and encourages "effective occupation". On the other hand, the idea of good governance of a territory has undergone transformations over time and today the responsibilities of a State towards a territory and its communities, also include the obligation of protecting natural resources and the rights of the people living in these northern environments.

Problème environnemental de portée mondiale, le changement du climat affecte inégalement les différentes régions du monde. L'Arctique, océan encore sauvage et gelé, est l'une des premières victimes de ses effets. La survie d'espèces sauvages rares et fascinantes, de même que les traditions et les activités de subsistance des peuples circumpolaires s'en trouvent fragilisées. En s'y réchauffant plus rapidement qu'ailleurs, le climat modifie le « territoire »

---

<sup>1</sup> Paule HALLEY, LL.D., titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval et avocate. Marie-Ève MERCIER, LL.B Université McGill (géographie et environnement), étudiante au baccalauréat en droit, Université Laval. La recherche a été réalisée grâce au soutien financier de la Fondation commémorative C.D. Howe et s'inscrit dans les suites de travaux publiés (HALLEY, PILARSKI, OTASEVIC, 2010 : 319-339).

même de l'Arctique, qui perd son état solide à mesure que les glaces pluriannuelles fondent et se retirent. Cette situation ravive les intérêts économiques pour la région et ses voies de navigation, dont le passage du Nord-Ouest, et l'exploitation de ses ressources naturelles. Pour les juristes, le changement du climat conditionne aussi les règles de droit applicables à cette région et alimente les débats sur la souveraineté des États circumpolaires, dont celle du Canada. Dans l'ensemble, la situation met en exergue la prédominance des enjeux économiques et les difficultés de réconcilier le développement durable avec certaines règles du droit international à l'œuvre dans l'Arctique.

Face au réchauffement de l'Arctique, l'étude des tensions entre l'exercice de la souveraineté et les enjeux environnementaux et sociaux, qui s'expriment à travers les dimensions du développement durable, met en lumière certains défis que soulève le développement de cette région. Il est possible de voir comment l'approche intégrée du développement durable<sup>2</sup> peut intervenir dans le développement de l'Arctique en envisageant l'exercice de la souveraineté sur ce territoire sauvage, non plus seulement comme un enjeu économique, mais également comme un enjeu environnemental et social.

Le développement durable permet-il de décloisonner les différents sous-systèmes du droit international et de les articuler de manière cohérente en intégrant les liens étroits qui unissent la protection des droits humains et celle de l'environnement<sup>3</sup> (BOSELMAN 2008 : 114) avec le développement économique dans l'exercice de la souveraineté<sup>4</sup>? Nous verrons que l'institutionnalisation du développement durable modifie le rôle et les

---

<sup>2</sup> *Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, Rio de Janeiro, Brésil, 14 juin 1992. Nations Unies Doc. A/CONF.151/26/Rev 1, Principe 4 : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ». Sur le lien entre la culture et le concept du développement durable, voir l'article 13 de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, Paris, le 20 octobre 2005, UNESCO, CLT-2005/CONVENTION DIVERSITE-CULT REV ; UNESCO, *Rapport final de la Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement*, Stockholm, 30 mars-2 avril 1998, Paris, UNESCO.

<sup>3</sup> « protecting human life and dignity and protecting the environment follow the same basic concern for life ».

<sup>4</sup> *Affaire relative au Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, (Hongrie/Slovaquie), arrêt, C.I.J Recueil 1997, p. 7 (Opinion individuelle du Juge Weeramantry), p. 89-90.

## DEVELOPPEMENT DURABLE ET SOUVERAINETÉ DANS L'ARCTIQUE

responsabilités de l'État, notamment sur les questions touchant l'exercice de la souveraineté.

Actuellement, la souveraineté des États est régie par un ensemble de règles de droit qui appréhendent de manière distincte les composantes du territoire selon qu'il s'agit des terres ou/et de l'eau des mers et encouragent l'occupation effective (1). D'un autre côté, l'idée de bonne gouvernance du territoire a subi des transformations dans le temps et aujourd'hui les responsabilités de l'État envers le territoire et ses communautés commandent de protéger les ressources naturelles et les droits des personnes vivant dans ces milieux (2).

### ***Le droit international et la souveraineté canadienne sur l'archipel arctique***

Dans son acception juridique, le territoire constitue l'« espace de souveraineté dont dispose à titre exclusif tout État » (FLORY 1996, LIFTIN 1997 : 185), et représente l'un des fondements cardinaux de l'expression du pouvoir politique étatique, dont il délimite la portée. C'est aussi par le territoire que se définissent les deux autres composantes de l'État, à savoir sa population et la portée de sa gouvernance. Toutefois, les règles juridiques qui définissent le territoire connaissent parfois une application difficile dans l'Arctique et ne s'avèrent pas toujours adaptées aux impératifs du développement durable.

À titre de région polaire, l'Arctique ne fait pas l'objet, comme l'Antarctique<sup>5</sup>, d'un traité particulier. La région arctique est soumise à la fois au droit international général, dont celui de la mer, ainsi qu'aux législations internes des États côtiers que sont le Canada, le Danemark (Groenland), la Russie, les États-Unis, l'Islande, la Norvège, la Suède et la Finlande. À l'heure des changements climatiques, l'examen du droit international applicable dans l'Arctique offre l'opportunité de réfléchir de nouveau sur les fondements et les impacts de l'exercice de la souveraineté de l'État dans cette région encore sauvage. En distinguant les revendications à l'égard des terres et de celles relatives aux eaux les bordant, le droit international fragmente le territoire arctique en appliquant des ensembles de principes distincts quant à l'exercice de la souveraineté dans l'Arctique. Ce faisant, le droit peine à intégrer la réalité

---

<sup>5</sup> *Traité sur l'Antarctique, Washington, 1 décembre 1959, 402, Recueil des traités des Nations Unies, 71.*

du « territoire », entendu comme une étendue de surface terrestre composée de terres, d'eau et d'écosystèmes<sup>6</sup>.

### ***L'occupation effective du territoire dans l'Arctique***

En matière d'acquisition du territoire et, en particulier, pour les terres inoccupées (*terra nullius*), l'occupation effective revêt une grande importance. Jouant un rôle majeur dans la définition de la souveraineté, la Cour internationale de justice a précisé ce concept en affirmant que deux conditions doivent être réunies : « l'intention et la volonté d'agir en qualité de souverain » et une « quelconque manifestation ou exercice effectif de cette autorité »<sup>7</sup>. Ces conditions morale et matérielle retiennent une conception flexible de l'occupation effective du territoire où l'acquisition de la souveraineté se réalise par la gouvernance effective du territoire plutôt que par la propriété véritable du sol. De plus, comme l'a documenté plus tard Sharma, le degré d'occupation requis est moins important lorsque les conditions d'établissement de populations sont particulièrement difficiles (SHARMA 1997 : 102-103).

Au Canada, nous assistons à des manifestations d'occupation effective du territoire arctique qui se sont intensifiées depuis que la perspective du réchauffement climatique rend la région plus accessible et économiquement attrayante. Par exemple, dans les années 1950, des familles inuites d'Inukjuak (Nunavik) furent déplacées 2000 km plus au nord, au delà du cercle polaire, à Grise Fiord, ou Aujuittuq, « le lieu qui ne dégèle jamais » en inuktitut (Nunavut). Plus tard, pendant la guerre froide, la région connut une militarisation avec le développement, en collaboration avec les États-Unis et la nouvelle organisation NORAD, d'un réseau de stations radars de surveillance reliant la côte Nord de l'Alaska, la partie arctique du Nord canadien, les îles Aléoutiennes, les îles Féroé, le Groenland et l'Islande (DEW Line et Mid-Canada Line). Au moment de désactiver la DEW Line, à la fin de la guerre froide, une controverse intervint entre les États-Unis et le Canada à propos des

---

<sup>6</sup> *Le Petit Robert, Dictionnaire de la langue française*, Paris, Dictionnaires Le Robert, 2000, p. 2504 «territoire».

<sup>7</sup> *Affaire du Statut juridique du Groenland oriental*, (Norvège/Danemark), CPJI, 5 avril 1933, série A/B, n°53, p.22, p. 45-46. Dès 1928, la Cour permanente de justice internationale précise qu'il faut observer « a continuous and peaceful display of territorial sovereignty » : *Affaire de l'île de Palmas*, (États-Unis/Pays-Bas), sentence de Max Hubert, Cour permanente d'Arbitrage, 4 avril 1928, R.S.A., vol. II, 829, p. 839.

## DEVELOPPEMENT DURABLE ET SOUVERAINETÉ DANS L'ARCTIQUE

coûts du nettoyage des stations qui avaient produit d'importantes quantités de déchets dangereux<sup>8</sup>.

Aujourd'hui, les divergences et les intérêts stratégiques sur l'Arctique continuent de diviser les États et le Canada persiste à accorder une grande importance à l'occupation effective de son territoire (BARTENSTEIN 2010a : 69). Ce dernier continue de multiplier les manifestations tangibles de sa présence, par des annonces de port en eau profonde et de construction de brise-glace, par des patrouilles de la garde côtière, des rangers et un décompte des exercices de l'armée canadienne. De plus, l'exploitation des ressources minières, gazières et pétrolières entreprise avec des autorisations délivrées par le Canada représente aussi une manifestation de l'occupation effective du territoire. La fonte de la banquise aura également une incidence sur l'augmentation du trafic maritime et du tourisme.

Pour les communautés de l'Arctique, ces activités auront des impacts à la fois positifs (emplois, revenus, denrées) et négatifs (atteintes aux espèces, à la santé, aux traditions et à la culture) et accroîtront les pressions sur les écosystèmes en laissant sur place des munitions, des déchets domestiques et dangereux<sup>9</sup>, en augmentant les risques de naufrages, de rejets pétroliers et de marées noires, d'espèces invasives, etc. Dans ce contexte, l'exercice de la souveraineté dans l'Arctique ne paraît pas pouvoir se réaliser et se justifier en ne considérant que les enjeux économiques et géopolitiques, car les enjeux environnementaux et sociaux associés à la fonte des glaces de l'Arctique sont considérables.

### ***Un territoire uni par la nature mais fragmenté par le droit***

La souveraineté du Canada sur les îles de l'archipel apparaît aujourd'hui peu contestée, de même que sa juridiction sur les ressources et les fonds marins de cette zone marine (HUEBERT 2009 : 20, BARTENSTEIN 2010b : 291-314), mais il en va différemment des eaux du passage du Nord-Ouest. La

---

<sup>8</sup> En 1996, un accord fut signé dans lequel les États-Unis participèrent à hauteur de 100 millions de dollars pour un coût total de 600 millions. Voir CBC New, «Audit Blasts \$583M Arctic DEW Line Cleanup Cost, Lax Controls», December 22, 2008, en ligne : [www.cbc.ca/canada/north/story/2008/12/22/dewline-cleanup.html](http://www.cbc.ca/canada/north/story/2008/12/22/dewline-cleanup.html) (consulté le 15 janvier 2009).

<sup>9</sup> Forces armées canadiennes, *Rapport d'inspection environnementale. Exercice Tarrami Unatartit (Guerrier Nordique)* 2009, 5<sup>e</sup> Groupe de Soutien de Secteur, Service de Conservation des ressources, Section Environnement, 4 juin 2009.

préoccupation du Canada est de voir sa souveraineté contestée sur ces eaux, pour lesquelles le droit international de la mer offre à l'État côtier des droits plus ou moins étendus de réglementer la navigation selon la nature de la zone maritime (MCRAE 2007 : 3,16, LASSERRE, LALONDE 2010 : 245).

Ainsi, en 1973, le Canada affirmait que les eaux baignant les îles de l'archipel arctique sont des eaux intérieures sur une base historique. En 1985, le Canada déclarait que ces eaux intérieures étaient maintenant fermées par des lignes de base droites<sup>10</sup>, en conformité avec le droit international de la mer<sup>11</sup>. Suivant le droit international, les États sont souverains sur leurs eaux intérieures et peuvent y restreindre la présence et les activités de toute personne<sup>12</sup>. Toutefois, cette qualification des eaux baignant les îles de l'archipel demeure contestée, notamment par les États-Unis et l'Europe, en ce qui a trait notamment aux eaux du passage du Nord-Ouest, au motif qu'il s'agit d'un détroit international ouvert à la libre navigation (BARTENSTEIN 2010 : 269).

Par ailleurs, comme le souligne Litfin, le territoire, dans son acception juridique, peut aussi être perçu comme une construction en grande partie subjective et paraît donc « négociable » (LIFTIN 1997 : 186). Par exemple, au-delà de la distinction faite par le droit international entre les terres et les eaux d'un territoire, la prise en compte de l'écologie du territoire favorise une lecture de cet espace nordique comme formant un tout avec le reste du continent nord-américain. En effet, il est possible de concevoir l'archipel canadien en y intégrant les différents espaces terrestres, maritimes et glaciaires qui le composent et qui forment ensemble un territoire écologiquement, socialement et juridiquement cohérent. Pour les populations de l'Arctique, il existe « an intimate relationship between sea, ice and land » (BEESLEY 1971-72 : 4), au point de ne pas distinguer eau et terre gelée (HUEBERT 2001 : 96, MCRAE : 7, BEESLEY : 4). Il en va de même des espèces fauniques qui fréquentent ce territoire arctique, qu'il s'agisse de mammifères terrestres, comme l'ours

---

<sup>10</sup> *Décret sur les coordonnées géographiques pour la mer territoriale*, C.R.C., ch. 1550. À cette occasion, le Secrétaire d'État soulignait que les îles de l'archipel ne sont pas divisées, mais jointes entre elles par les eaux les baignant : *Chambre des communes, Débats*, 1<sup>re</sup> session, 33<sup>e</sup> législature, 10 septembre 1985, p. 6462 à 6464.

<sup>11</sup> Voir *Affaire des pêcheries norvégiennes*, Arrêt du 18 décembre 1951, Rec. CIJ 1951, p. 116. Voir aussi *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, art. 7.

<sup>12</sup> *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, art. 74.

## DEVELOPPEMENT DURABLE ET SOUVERAINETÉ DANS L'ARCTIQUE

polaire, ou marins, comme le phoque et le morse, ou encore d'oiseaux migrateurs. Cette conception du territoire s'appuie sur une conception écologique du territoire qui a déjà été retenue en droit international à l'endroit de la mer Méditerranée (PRIEUR 2001 : 4).

Quant au passage du Nord-Ouest, sa qualification de détroit international n'est pas acquise (MCRAE et LASSERRE, LALONDE). Bien que les eaux de l'archipel offrent des passages entre deux parties de la haute mer, soit les mers de Baffin (Atlantique) et de Beaufort (Arctique), ses eaux ne sont toujours pas facilement navigables pour la navigation générale et, dans le passé, elles n'ont pas été utilisées de manière significative pour le transit de la navigation internationale<sup>13</sup>. Cependant, avec le changement du climat et la fonte des glaces, le passage en transit des navires devient plausible dans l'avenir. Mais en toute logique, l'augmentation future du trafic maritime commercial devrait-elle entraîner un changement de nature et de statut juridique de cet espace maritime. Dans une perspective de développement durable, la réponse devrait pouvoir s'inscrire « en harmonie avec la nature » (Rio, principe 1).

L'interaction étroite entre les eaux et les terres gelées n'est pas complètement ignorée par le droit international qui prévoit une règle particulière, dites « l'exception arctique », à l'article 234 de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*. Elle représente l'expression du statut particulier accordé à l'Arctique par la communauté internationale et habilite les États côtiers à réglementer le passage des navires même s'il s'agit d'un détroit international. Avec le réchauffement des eaux arctiques, l'exception arctique perd peu à peu de sa pertinence puisque la réglementation de l'État côtier ne s'applique que sur des zones « recouvertes par les glaces pendant la majeure partie de l'année » ; à défaut, ces zones sont soumises au régime général du droit de la mer.

On observe que si les règles du droit international appuient ici les enjeux de nature économique, elles peinent à répondre aux besoins sociaux et environnementaux de cette région encore sauvage. Son unité, s'organisant autour de caractéristiques propres et externes au droit, se retrouve fragmentée et fragilisée par une architecture juridique qui la soumet à une dichotomie terre-mer et invite les États à expliciter leur souveraineté dans l'Arctique par son

---

<sup>13</sup> En comparaison avec le trafic maritime dans *Corfu Channel Case*, ICJ, 1949, p. 28-29.



Paule HALLEY et Marie-Eve MERCIER

occupation effective. Par ailleurs, les enjeux environnementaux et sociaux associés au réchauffement de l'Arctique paraissent aujourd'hui trop significatifs pour être ignorés dans l'exercice de la souveraineté.

### ***L'exercice de la souveraineté à travers l'articulation du développement durable***

Dans les années 1970, à l'heure de la « révolution environnementale mondiale » (SAND 2006 : 519), la souveraineté territoriale des États faisait l'objet de critiques en étant perçue comme une entrave à la protection internationale de l'environnement. Plus tard, des auteurs, tels que Sand, Litfin, ou encore Biermann et Dingwerth (2004 : 186) ont montré comment les États ont su répondre à ces critiques en s'adaptant et en renforçant leur rôle à travers l'adoption de nouvelles normes internationales (SAND : 520). Suivant ces auteurs, la capacité de résilience de la souveraineté étatique tend à prouver que c'est non pas contre l'État, mais sur lui, qu'il faut compter pour assurer la préservation de l'environnement mondial (SAND : 520, LITFIN : 194). En ce sens, ce n'est pas l'existence même de la souveraineté qui est débattue, mais son contenu, c'est-à-dire l'exercice de la bonne gouvernance et les droits et obligations qu'elle comporte pour l'État.

Plus qu'une simple stratégie de développement, la bonne gouvernance est constituée d'un ensemble de normes sociales et de règles de droit qui impliquent des responsabilités pour l'État (ZAELEKE, STILWELL, YOUNG 2005 : 42). À ce sujet, McRae souligne : « claims about a need to increase Canada's presence in the Arctic, although frequently expressed in terms of protecting Canada's sovereignty are, as far as the land is concerned, essentially claims about good governance » (MCRAE : 3). Dans cette perspective, l'articulation des différentes dimensions du développement durable permet de penser la bonne gouvernance d'une manière compatible, non seulement avec les enjeux économiques, mais également avec les enjeux environnementaux et sociaux de la région tout en soutenant l'affirmation de souveraineté du Canada sur l'archipel arctique et ses eaux intérieures.

***The Greening of Sovereignty : la protection environnementale par la souveraineté***

En étant le mieux à même de protéger ces lointains territoires et en acceptant cette responsabilité, le Canada se pose en gardien de cet espace, terrestre, glaciaire et maritime. Dans l'Arctique, l'augmentation du trafic maritime et des activités industrielles amplifieront les enjeux environnementaux (ex : déversements pétroliers, marées noires, naufrages, érosion, espèces invasives, etc.). Le développement économique dans l'Arctique doit se faire avec précaution et tenir compte des enjeux environnementaux. La souveraineté sur le territoire s'exprime ici à travers la protection de l'environnement naturel et des espèces vivantes.

Alors que traditionnellement, la responsabilité de l'État en droit international est une caractéristique propre à la dimension externe de la souveraineté, c'est-à-dire vis-à-vis des autres États, des auteurs ont mis en relief que la souveraineté implique aussi pour l'État des responsabilités envers leur population et leur territoire national. C'est le cas, par exemple, de l'introduction sur la scène internationale des droits humains, des concepts de patrimoine commun de l'Humanité et de sa « variante », la préoccupation commune de l'humanité (BOSELNANN 2004, BASSLAR 1998)<sup>14</sup>, ainsi que du principe de conservation (BOSELNANN 308). Ils reconnaissent la valeur intrinsèque de l'environnement, de la sécurité alimentaire et de la culture et se traduisent en obligations qui vont au delà de la présence effective lors de l'exercice de la souveraineté.

Les auteurs font également appel aux doctrines de la *Common Law* anglo-saxonne, comme celle du « public trusteeship », pour étayer le contenu matériel des obligations de l'État. Selon la doctrine du public trust, la relation qui unit l'État à son territoire n'est plus perçue comme bilatérale mais trilatérale : les ressources du territoire (*public trust*), dont les droits d'usage appartiennent à la communauté, sont gérées par l'État (*trustee*), au bénéfice des particuliers, titulaires des droits (*beneficiary*). Intégré dans la perspective du développement durable, le *public trusteeship* amène l'État à faire un usage durable du *public trust*, à partager équitablement les fruits, mais sans pouvoir l'altérer le patrimoine des prochaines générations, car l'État n'est pas le « propriétaire » mais le gardien des ressources du territoire.

---

<sup>14</sup> Voir *Convention sur la diversité biologique*, Rio de Janeiro, Brésil, le 05/06/1992; *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, Rio de Janeiro, Brésil, 1992.

Au-delà de la sémantique juridique et des avantages et inconvénients de ces différents concepts, tous favorisent ce que Litfin nomme « the Greening of Sovereignty » (LIFTIN 1998). Avec le verdissement de la souveraineté, la responsabilité de l'État sur son territoire n'est plus engagée, seulement à l'égard du respect des droits des autres États et de l'utilisation du territoire d'une manière non dommageable pour les États voisins. Elle lui commande aussi une utilisation durable du territoire dont il doit assurer la préservation au nom de sa population actuelle et future (SCHRIJVER 1997 : 234).

Dans cette perspective, les interventions des États répondant aux obligations de protection environnementale acceptées par traités témoignent de l'exercice de la souveraineté sur le territoire ainsi que du respect des ententes internationales. Reconnues comme un intérêt légal, les mesures de protection de l'environnement ont ainsi le potentiel de renforcer l'expression de la souveraineté de l'État<sup>15</sup>.

Dans le passé, le Canada s'est conduit sur la scène internationale en État responsable des espèces sauvages qui vivent et migrent sur son territoire arctique. Ainsi, il a documenté et assuré la gestion des ressources halieutiques, floristiques et fauniques dans le cadre de ses obligations internes mais également externes, qu'il s'agisse de la *Convention sur la préservation et la protection des phoques à fourrure* (1911), la *Convention concernant la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis* (1916), l'*Accord relatif à la conservation des ours blancs* (1973), la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction* (1973) ou de la *Convention sur la diversité biologique* (1992). Dans ces traités internationaux et régionaux, les États reconnaissent la responsabilité du Canada de protéger les espèces qui vivent et migrent dans ce territoire.

La législation canadienne (fédérale, provinciale et territoriale) intervient sur le territoire arctique pour mettre en œuvre les engagements souscrits sur la scène internationale et assurer la préservation des habitats et des espèces fauniques, dont certaines sont menacées, la création de parcs et de réserves naturelles et la prévention de la pollution (HALLEY 2003 : 691-747, ARBOUR 2003 : 597). Ainsi, la protection de la qualité des eaux arctiques fait l'objet,

---

<sup>15</sup> Voir *Affaire de la Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan* (Indonésie/Malaisie), arrêt, C.I.J. Recueil 2002, p.625 (Opinion individuelle du Juge Weeramantry), §11.

## DEVELOPPEMENT DURABLE ET SOUVERAINETÉ DANS L'ARCTIQUE

depuis 1970, de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*<sup>16</sup>. Des lois fédérales de portée générale s'appliquent également à la prévention de la pollution des eaux arctiques, ainsi qu'à la protection des oiseaux migrateurs, des mammifères marins et des espèces en péril (ex : faucon pèlerin, arlequin plongeur, bélugas, baleine boréale) de l'archipel arctique<sup>17</sup>. Dans leurs champs de compétences législatives, les provinces et les territoires interviennent également sur leur territoire nordique.

### ***La présence des peuples autochtones***

Une population unie par une histoire et une identité commune est une dimension fondamentale de la souveraineté sur le territoire. Qui plus est, là où les interrelations environnement et culture sont particulièrement fortes, comme dans le cas de la culture inuite au Canada, la question de la responsabilité de l'État envers son territoire et sa population devient une même préoccupation : de la bonne gouvernance du premier dépend le respect des droits fondamentaux de la seconde. La reconnaissance graduelle des droits des peuples autochtones, tant par le droit canadien que par le droit international, renforce les obligations de l'État à l'égard des peuples circumpolaires, notamment en matière de préservation des ressources du territoire et de leurs cultures (THÉRIAULT 2009, PELAUDEIX 2008 : 7). Dans la perspective d'une augmentation du trafic maritime, du tourisme et de l'exploitation des ressources naturelles, les enjeux sociaux deviennent importants dans la gouvernance de l'Arctique.

En 2006, le Canada comptait plus d'un million d'autochtones, donc plus de 50 000 sont déclarées Inuits. Près de 80% d'entre eux vivent dans l'Inuit Nunaat, qui s'étend du Labrador aux Territoires du Nord-Ouest, et couvre plus du tiers du Canada<sup>18</sup>. L'Inuit Nunaat, dont l'expression en inuktitut signifie «

---

<sup>16</sup> La *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (L.R., 1985, ch. A-12) modifiée par le projet de Loi C-3 : La loi modifiant la loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques le 01/08/2009.

<sup>17</sup> Voir, par exemple, *Loi sur les pêches* (L.R.C. 1985, ch. F-14); *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* (L.C. 2001, ch.26); *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (L.C. 1999, ch.33); *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* (L.C. 1994, ch. 22); *Règlement sur les mammifères marins* (DORS/93-56).

<sup>18</sup> Statistiques Canada, *Recensement de 2006 : Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006 : Les Inuits*, Gouvernement du Canada, 2009-09-22, disponible en ligne :

patrie inuite », est composée de quatre régions : le Nunavut, le Nunavik, la Région inuvialuite et le Nunatsiavut. La région comptait 52 collectivités de petites tailles (67% ont moins de 1000 ha.), éloignées et peu accessibles, faute de routes, autrement qu'en avion et en bateau l'été.

Encore aujourd'hui, la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette représentent des activités traditionnelles et de subsistances des Inuits. Des études montrent que le caribou, le phoque, le morse, le béluga, la baleine et les baies sauvages sont toujours largement consommés aujourd'hui (MYERS, FAST, KISLALIOGLU BERKES *et al* 2005 : 23-28). Il est également reconnu que ces aliments procurent aux Inuits une quantité significative de nutriments, qu'ils contribuent à réduire l'incidence de certaines maladies (cardiovasculaires et diabète), et demeure une composante importante de leur culture, rapports sociaux et économie (MYERS, FAST, KISLALIOGLU BERKES *et al* : 23-28).

Au Canada, le règlement des revendications territoriales avec les peuples inuits se traduit par la reconnaissance de droits fonciers, y compris des droits d'accès aux ressources fauniques, et de participation à la gouvernance du territoire et de ses ressources<sup>19</sup>. Ces aménagements conventionnels protègent leurs activités traditionnelles et de subsistance, et cela même pour des espèces protégées qu'ils sont les derniers à prélever, et permettent ainsi l'exercice de leur culture (HALLEY : 2003).

Des instruments internationaux protègent les droits des peuples autochtones et reconnaissent le lien les unissant à leur territoire. Il s'agit d'accords relatifs à l'environnement et au développement qui consacrent des droits aux autochtones et leur rôle au sein du processus de développement durable (RICHARDSON et CRAIG 2006 : 204)<sup>20</sup>, de conventions visant

---

<http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-558/p6-fra.cfm>

[consulté le 8 novembre 2010]

<sup>19</sup> *Convention de la Baie-James et du Nord québécois (1975)*; *Règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique (1984)*; *Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (1984)*; *Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavut (2002)*; *Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador*.

<sup>20</sup> Voir Article 8§ j) de la *Convention sur la diversité biologique*, Rio de Janeiro, Brésil, le 05/06/1992 ; Principe n°22 de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Rio de Janeiro, Brésil, 1992 ; Chapitre 26 « Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés », art.26.1 et

## DEVELOPPEMENT DURABLE ET SOUVERAINETÉ DANS L'ARCTIQUE

exclusivement ces peuples et leur culture<sup>21</sup> et d'accords régionaux de protection des droits de la personne<sup>22</sup>. L'existence des liens particuliers qui les unissent au territoire a également été démontrée par des analyses de nature sociologique, anthropologique et juridique<sup>23</sup>.

Pour faire entendre leurs voix sur la scène internationale, les 150 000 Inuits de l'Alaska, du Canada, du Groenland et de la Russie sont réunis, depuis 1977, au sein de la Conférence Circumpolaire Inuite (ICC), une organisation internationale non-gouvernementale. Sur la scène régionale, l'ICC représente les Inuits lors des activités du Conseil de l'Arctique, qui est la principale tribune de coopération des États circumpolaires et de participation des peuples de l'Arctique, par la désignation de participants permanents<sup>24</sup>. Tirant ses racines de la *Déclaration de Rovaniemi* (1991), le Conseil de l'Arctique retient des objectifs de coopération sur la protection de l'écosystème arctique, la protection et la reconnaissance des peuples autochtones et le contrôle de la pollution.

En réponse au changement du climat qui affecte tout particulièrement la région de l'Arctique, l'ICC a déposé contre les États-Unis, en décembre 2005, une pétition devant la Cour interaméricaine des droits de l'Homme au nom de 62 communautés arctiques. En insistant sur les liens étroits qui unissent la culture des Inuits à leur environnement, les demandeurs ont fait valoir l'atteinte à leurs droits par la non protection de l'environnement mondial qui est la cause

---

26.2 de *Action 21* des Nations Unies sur le développement durable, UN Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development.

<sup>21</sup> *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (AG, 13 septembre 2007). Voir aussi, la *Convention relative aux populations indigènes et tribales*, de 1957, est le premier instrument juridique visant les droits des peuples autochtones en matière de droits fonciers, à la santé et à l'éducation, de conditions de travail et de recrutement.

<sup>22</sup> Voir par exemple la *Déclaration interaméricaine des droits des peuples autochtones*, du 2 septembre 1995.

<sup>23</sup> Statistiques Canada, *Activités de récolte et bien-être de la collectivité parmi les Inuits dans l'Arctique canadien: constatations préliminaires de l'enquête auprès des peuples autochtones de 2001 - Enquête sur les conditions de vie dans l'Arctique*, Statistiques Canada, 2001, p. 7.

<sup>24</sup> Le Conseil de l'Arctique réunit le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie, la Suède et les États-Unis. Les participants permanents des peuples autochtones: Conférence circumpolaire inuite (ICC), le Conseil saami, l'Association russe des peuples autochtones du Nord (RAIPON), l'Arctic Athabaskan Council (AAC) et le Gwich'in Council International (GCI).

d'une impossibilité matérielle pour ces peuples d'exercer librement leur culture. L'argumentation sous-jacente à cette pétition, qui fut rejetée, rejoint celle de Berge, pour qui la force morale des arguments des droits de l'homme peut servir la cause de la protection environnementale, en particulier pour le bien-être des populations autochtones : « Human rights carry important moral arguments. What else could stem a rapid exploitation of natural resources and degradation of the natural and cultural diversity in a world where economic and cultural forces of modernization and globalization seem to become more and more centralized, growth-oriented, and powerful? » (BUGGE 1998 : 110).

En définitive, la gouvernance internationale de la région ne paraît pas pouvoir se réaliser en l'absence des peuples qui y vivent. Les déclarations adoptées par les États membres du Conseil de l'Arctique confirment ce principe. Dans la *Déclaration de Reykjavik*<sup>25</sup>, les États réitèrent leur engagement envers les peuples nordiques et les pays circumpolaires en confirmant leur désir de participer à des travaux basés sur la coopération afin qu'ils produisent des impacts réels dans les vies des peuples nordiques. En 2009, la *Déclaration Tromso*<sup>26</sup> réaffirme l'engagement du Conseil de l'Arctique de promouvoir la protection des droits peuples circumpolaires et de l'environnement, de même que l'usage durable des terres et ressources marines de l'Arctique<sup>27</sup>.

### **Conclusion**

Le débat actuel qui divise les décideurs politiques sur la « question arctique » tourne autour de la croissance des activités de développement économique et de la navigation commerciale, mais surtout il concerne l'avenir de cet espace en pleine mutation. C'est le changement du climat qui nous enjoint de réfléchir rapidement à l'avenir de cet espace devenu vulnérable et duquel dépendent l'équilibre d'un vaste écosystème et la préservation de la culture des peuples de l'Arctique. La fonte de la banquise alimente également les débats juridico-politiques, entourant l'appropriation des espaces de la

---

<sup>25</sup> La *Déclaration de Reykjavik*, adoptée à l'occasion de la Quatrième assemblée du Conseil de l'Arctique, le 24 novembre 2004 à Reykjavik, Islande.

<sup>26</sup> La *Déclaration de Tromso*, adoptée à l'occasion de la Sixième assemblée du Conseil ministériel de l'Arctique, le 29 avril 2009 à Tromso, Norvège.

<sup>27</sup> Voir le Préambule de la *Déclaration de Tromso* : « Reconfirming the commitment of the Arctic Council to promote environmental protection and sustainable use of Arctic land and marine resources ».

## DEVELOPPEMENT DURABLE ET SOUVERAINETÉ DANS L'ARCTIQUE

région, qui sont encore aujourd'hui fondées essentiellement par des enjeux de nature économique. En effet, ces querelles favorisent le développement de la navigation commerciale et l'exploitation des ressources naturelles au détriment des enjeux sociaux et environnementaux. Il nous faudra pourtant tirer les leçons du passé.

En même temps, le développement durable exerce une influence sur la façon dont s'exprime la « bonne gouvernance » du territoire et renouvelle l'exercice de la souveraineté dans l'Arctique. À travers la bonne gouvernance de l'écosystème et de la population du Grand Nord, l'État s'acquitte de ses obligations internationales, régionales et nationales et exerce sa souveraineté autrement qu'en se fondant uniquement sur le développement économique et la présence effective dans la région. Enfin, au-delà de la réflexion sur la souveraineté canadienne sur l'archipel arctique et ses eaux, les impacts environnementaux et sociaux d'autres régimes juridiques à l'œuvre dans la région, notamment en matière de liberté des mers, commandent vraisemblablement, eux aussi, une réflexion sur l'intégration de ces enjeux dans la perspective d'un développement responsable et durable pour l'Arctique.



### Bibliographie

- ARBOUR, J.M. (2003), « La sécurité alimentaire des peuples autochtones quant à la réglementation internationale de la chasse à la baleine : un avenir mal assuré », 44 *Cahiers de droit*.
- BARTENSTEIN, K. (2010a), « Use it or lose it; an appropriate and wise slogan ? », (2010) *Policy Options* (July-August).
- BARTENSTEIN, K. (2010b), « Le fond marin arctique : convoitises et confusions », dans Frédéric LASSERRE (dir.), *Passages et mers arctiques. Géopolitique d'une région en mutation*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- BARTENSTEIN, K. (2010c), « Les pouvoirs du Canada de protéger le milieu marin dans l'archipel arctique », dans F. LASSERRE (dir.), *Passages et mers arctiques*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- BASLAR, K. (1998), *The concept of the common heritage of mankind in international law*, Cambridge, Kluwer Law International.
- BEESELEY, J. A. (1971-72), « Rights and responsibilities of Arctic Coastal States: the Canadian View », 3-1 *J. Mar. L. & Com.* 1.
- BIERMANN, F. et DINGWERTH, K. (2004), « Global Environmental Change and the Nation State », 4-1 *Global Environmental politics*.
- BOSELTMANN, K. (2004) « Environmental governance: A New Approach to Territorial Sovereignty », in R. J. GOLDSTEIN, *Environmental Ethics and Law*, Aldershot, Ashgate Publishing.
- BOSELTMANN, Klaus (2008) *The principle of sustainability: transforming law and governance*, Burlington, Ashgate.
- BUGGE, H. C. (1998), « Human rights and resource management - an overview », in E. BERGE and N. C. STENSETH, *Law and the Governance of Renewable Resources: Studies from Northern Europe and Africa*, Oakland, ICS Press.
- Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982.
- Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, Paris, le 20 octobre 2005, UNESCO, CLT-2005/CONVENTION DIVERSITE-CULT REV.
- Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, Rio de Janeiro, Brésil, 14 juin 1992. Nations Unies Doc. A/CONF.151/26/Rev 1, Principe 4.
- FLORY, Maurice (1996), « Le couple État-territoire en droit international contemporain », 21-22 *Cultures et conflits*, en ligne : [www.conflits.org/index255.html](http://www.conflits.org/index255.html) (consulté le 2 novembre 2010).

## DEVELOPPEMENT DURABLE ET SOUVERAINETÉ DANS L'ARCTIQUE

- Forces armées canadiennes, *Rapport d'inspection environnementale. Exercice Tarrami Unatartiit (Guerrier Nordique)* 2009, 5<sup>e</sup> Groupe de Soutien de Secteur, Service de Conservation des ressources, Section Environnement, 4 juin 2009.
- HALLEY, Paule (2003), « La protection juridique de la biodiversité et des activités d'exploitation faunique des Inuits du Nunavik », (2003) 44 *Cahiers de droit*.
- HALLEY, Paule, Cécile PILARSKI et Ivana OTASEVIC (2010), « Réflexion sur le développement durable et la souveraineté canadienne dans l'Arctique », in Frédéric LASSERRE (dir.), *Passages et mers arctiques*, Presses de l'Université du Québec, Québec, pp. 319-339.
- HUEBERT, R. (2001), « Impact du changement climatique sur le passage du Nord-Ouest », *ISUMA*.
- HUEBERT, R. (2009), « Canada and the Changing International Arctic: At the Crossroads of Cooperation and Conflict » in F. ABELE, Thomas J. COURCHENE et al., *Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects for Canada's North*, Montréal, IRPP.
- LASSERRE, Frédéric. et S. LALONDE (2010), « Droit de la mer et souveraineté sur les passages arctiques », dans F. LASSERRE (dir.), *Passages et mers arctiques*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- LITFIN, Karen (1997), « Sovereignty in World Ecopolitics », 41, *Mershon International Studies Review* 167.
- LIFTIN, K. T. (1998), *The Greening of Sovereignty in World Politics*, Cambridge, The MIT Press.
- MCRRAE, Donald (2007), « Arctic Sovereignty ? What is at Stake ? », 64-1 *Behind the Headlines* 1.
- MYERS, H., H. FAST, M. KISLALIOGLU BERKES *et al* (2005), « Feeding Family in Times of Change », dans F. BERKES, R. HUEBERT, H. FAST *et al*, *Breaking Ice. Renewable Resource and Ocean Management in the Canadian North*, Calgary, University of Calgary Press.
- PELAUDEIX, Cécile (2008), « Culture de l'Arctique, identité nationale et enjeux circumpolaires », dans A. FAURE and R. GRIFFITHS, *La société canadienne en débats. What Holds Canada Together ?*, Paris, L'Harmattan, 2008.

- PRIEUR, M. (2001), « Mondialisation et droit de l'environnement », dans C.-A. Morand, *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant.
- Rapport final de la Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement*, Stockholm, 30 mars-2 avril 1998, Paris, UNESCO.
- RICHARDSON, B. J. and D. CRAIG (2006), « Indigenous Peoples, Law and the Environment », in B. J. RICHARDSON and S. WOOD, *Environmental Law for Sustainability: a Reader*, Oxford, Hart publishing.
- SAND, P. H. (2006), « Global environmental change and the nation state: sovereignty bounded? », in G. WINTER, *Multilevel governance of global environmental change. Perspectives from science, sociology and the law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHRIJVER, Nico (1997), *Sovereignty over natural resources: balancing rights and duties*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SHARMA, S. P. (1997), *Territorial acquisition, disputes, and international law*, La Haye, M. Nijhoff Publishers.
- Statistiques Canada (2001), *Activités de récolte et bien-être de la collectivité parmi les Inuits dans l'Arctique canadien: constatations préliminaires de l'enquête auprès des peuples autochtones de 2001 - Enquête sur les conditions de vie dans l'Arctique*, Statistiques Canada.
- THÉRIAULT, S. (2009), *La terre nourricière des Inuit : le défi de la sécurité alimentaire au Nunavik et en Alaska*, thèse en droit (LL.D.), Université Laval, 557p.
- Traité sur l'Antarctique*, Washington, 1 décembre 1959, 402, *Recueil des traités des Nations Unies*, 71.
- ZAEKLE, D., M. STILWELL and O. YOUNG (2005), « Compliance, rule of law and good governance. What reason demands: making law work for sustainable development », in D. ZAEKLE, D. KANIARU, et al., *Making law work: environmental compliance and sustainable development*, London, Cameron May.