

Article

« Les problèmes de droit international de l'Arctique »

Donat Pharand

Études internationales, vol. 20, n° 1, 1989, p. 131-164.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/702464ar>

DOI: 10.7202/702464ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Les problèmes de droit international dans l'Arctique

Donat PHARAND*

ABSTRACT — *International Law Problems in the Arctic*

The territorial sovereignty over Alaska, the Arctic islands of the Soviet Union, Svalbard, Greenland and the Canadian Arctic Archipelago poses no problem, but the continental shelf off those territories and islands has yet to be delimited between the five Arctic States: Alaska, the Soviet Union, Norway, Denmark and Canada. Beyond the continental shelf, the mineral resources of the deep sea-bed should normally form part of the common heritage of mankind, but their presence has not yet been determined. The Arctic Ocean, in spite of the permanent presence of ice, is subject to the freedoms of the seas. The straits of the Northeast Passage are internal waters of the Soviet Union, at least since the establishment of straight baselines in 1985 (presumably, under the Territorial Sea Convention to which the USSR is a Party) and, possibly before, by way of historic title. Under the Convention, a right of innocent passage would exist but not if they are historic waters. The waters of the Northwest Passage are internal waters of Canada since their enclosure by straight baselines in 1985, under customary international law, and no right of passage exists. The sovereignty of Arctic States extends to the air space above their territory, internal waters and territorial sea. There is no right of overflight above those areas, outside of the I.C.A.O. Conventions. The Arctic Ocean being a semi-enclosed sea, bordering States should cooperate under the new Law of the Sea Convention in the exploitation of the living resources, the protection of the marine environment and the conduct of scientific research. This cooperation could best be attained by the creation of an Arctic Basin Council composed of all Arctic States and, possibly, the Nordic countries.

L'importance géopolitique des régions arctiques se révèle rapidement d'un simple coup d'œil à une projection polaire de ces régions. Elle ressort surtout de la présence voisine des deux Grandes Puissances bordant l'océan Arctique. L'importance économique est également évidente, en particulier celle rattachée aux ressources naturelles de l'immense plateau continental entourant le bassin polaire. L'importance juridique, elle, est beaucoup moins apparente; elle ressort essentiellement de l'exercice de compétences, par les États arctiques, dans les domaines politique et économique. En termes proprement juridiques, nous pensons spécialement aux compétences territoriales, maritimes et aériennes. Que ces compétences soient exclusives ou

* Professeur émérite de droit international à l'Université d'Ottawa, Canada.

communes, il importe d'en déterminer les paramètres pour assurer que ces États puissent les exercer de façon pacifique, préférablement dans un esprit de collaboration.

Dans cette optique, nous étudierons les principales questions de juridiction nationale qui se posent dans les régions arctiques. Nous rappellerons également quelle est la situation juridique quant à la souveraineté territoriale car, c'est à partir de celle-ci, que certains problèmes de juridiction maritime surgissent. Nous terminerons en discutant brièvement de l'établissement d'un cadre juridique en vue d'assurer une certaine collaboration régionale. Spécifiquement, la présente étude porte sur: 1) le territoire; 2) le plateau continental; 3) les grands fonds marins; 4) l'océan Arctique; 5) le Passage du Nord-Est; 6) le Passage du Nord-Ouest; 7) l'espace aérien; et 8) un cadre juridique de collaboration arctique.

I – Le territoire arctique

Même s'il n'existe plus de doute quant à la souveraineté territoriale proprement dite, il n'est pas superflu de préciser cette souveraineté. En effet, la juridiction sur le plateau continental et certains espaces marins adjacents au territoire découle de cette souveraineté. Nous rappellerons donc quels sont les États qui jouissent d'une souveraineté territoriale dans l'Arctique, en commençant par l'Alaska et continuant autour du bassin polaire dans le sens des aiguilles d'une montre.

A — L'Alaska

En 1867, les États-Unis acquièrent la souveraineté sur l'Alaska par voie d'un traité de cession conclu avec la Russie, le 30 mars 1867. Le traité cède aux États-Unis tout le territoire de l'Alaska et les îles adjacentes, situées entre le 141^{ème} méridien de longitude ouest et une ligne passant à mi-chemin entre certaines îles spécifiées dans le traité et suivant approximativement le méridien 168°49'30" de longitude ouest (*Figure 1*). Tout ce territoire, d'une surface d'environ 600,000 milles carrés et équivalant à près d'un cinquième de tout le territoire continental des États-Unis, fut acquis pour la somme plutôt modeste de \$7,200,000.

B — Les îles arctiques de l'Union soviétique

Les principales îles sont les Îles Wrangel et Herald au large de la péninsule sibérienne, les îles de la Nouvelle Sibérie, l'archipel Severnaya Zemlya (Terre nordique), et l'archipel Frantsa Iosifa (François Joseph). La souveraineté de l'Union soviétique sur toutes ces îles ne fait plus de doute aujourd'hui, mais il n'en fut pas toujours ainsi. Par exemple, l'île Wrangel fut

occupée à quelques reprises, entre 1914 et 1921, par les membres d'une expédition canadienne dirigée par Vilhjalmur Stefansson. Cette même île fut ensuite occupée par un citoyen américain et un groupe d'Inuit de l'Alaska, mais ceux-ci en furent délogés par l'Union soviétique en 1924. Depuis, cette île n'a jamais cessé d'être occupée exclusivement par l'Union soviétique et, selon nous, sa souveraineté sur cette île est bien établie. Ajoutons que l'Union soviétique consolida cette occupation par l'adoption d'un décret, en 1926, revendiquant la souveraineté sur toutes les îles le long de sa côte septentrionale, entre le méridien 32°4'35" de longitude est et le méridien 168°49'30" de longitude ouest (voir *Figure 1*). Ce décret faisait également suite à deux notes diplomatiques, adressées aux États-Unis en 1916 et 1924, par lesquelles la Russie (puis l'Union soviétique) revendiquaient la souveraineté sur ces mêmes îles.

C — Le Svalbard

La souveraineté de la Norvège sur l'ensemble de cet archipel, y inclus l'île aux Ours située au sud, fut reconnue par le traité de Paris de 1920. Ce traité imposait, toutefois, certaines limites à la souveraineté norvégienne, puisqu'il réservait des droits miniers aux autres Parties du traité. En pratique, seulement l'Union soviétique, mise à part la Norvège elle-même, a poursuivi des opérations minières. Aujourd'hui, plus de 2,000 citoyens soviétiques se trouvent sur cet archipel, ce qui représente presque deux fois le nombre de Norvégiens. Sujette à ces droits miniers, la souveraineté territoriale appartient à la Norvège.

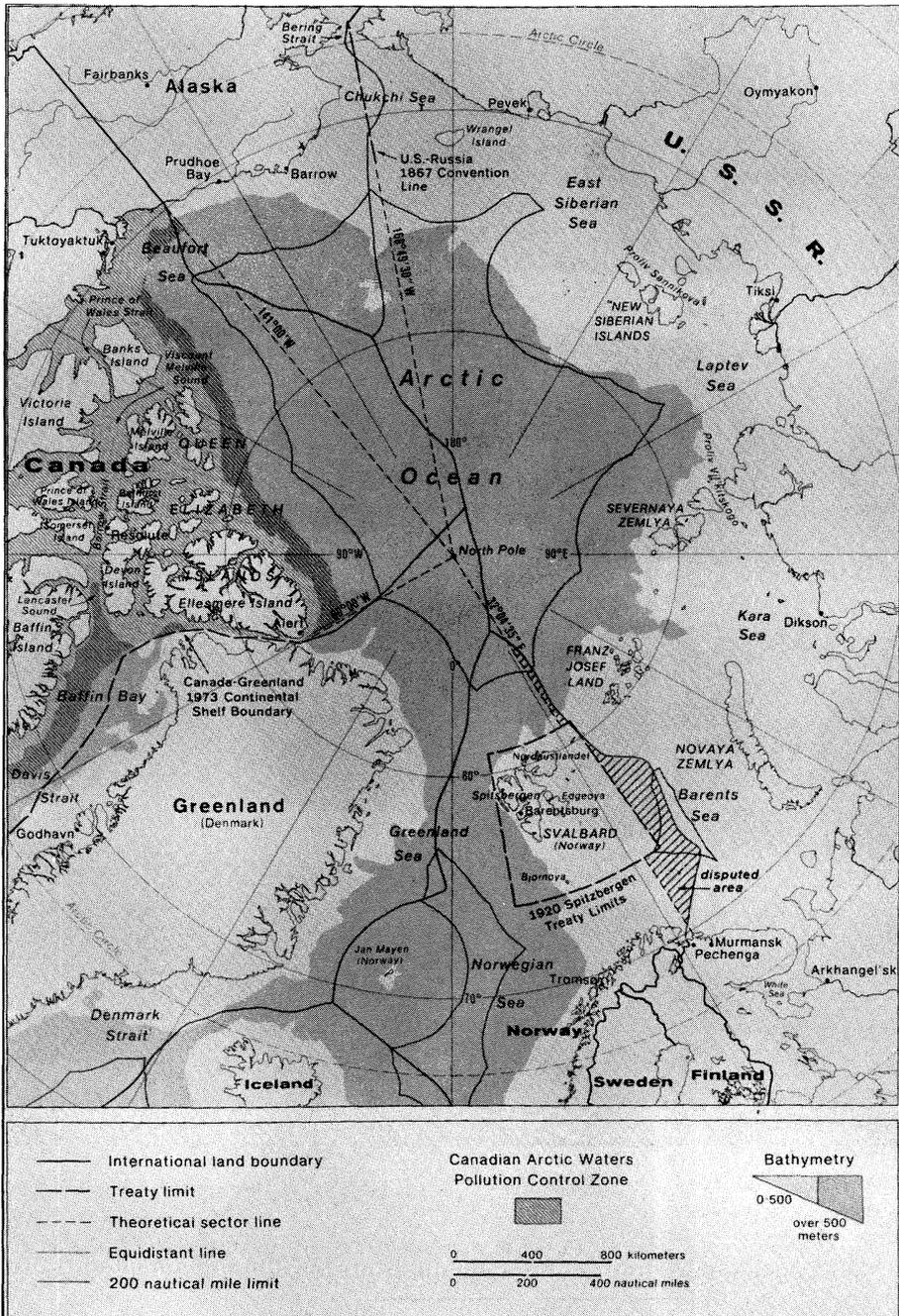
D — Le Groenland

La souveraineté du Danemark sur l'ensemble du Groenland fut reconnue en 1933, par une décision de la Cour permanente de Justice internationale. Depuis, le Danemark a accordé au Groenland une autonomie interne complète et ne retient, sous son contrôle, que la défense nationale et les affaires étrangères.

E — L'archipel arctique du Canada

Depuis que la Grande-Bretagne a cédé ses droits au Canada en 1870 et en 1880, le Canada a affermi sa souveraineté sur l'ensemble des îles arctiques par de nombreuses expéditions officielles et par diverses mesures législatives et administratives. Cette souveraineté n'a été mise en doute qu'à deux occasions: la première par le Danemark et la seconde, par la Norvège. En 1920, après que le Gouvernement canadien eut demandé au Gouvernement danois de refréner ses 'esquimaux' du Groenland dans leur chasse au bœuf musqué sur l'île Ellesmere, le Danemark répondit qu'il partageait l'avis de

Figure 1
Secteurs et lignes de juridiction dans l'Arctique



son explorateur, Rasmussen, que cette île était un *no man's land*. À la demande du Canada, la Grande-Bretagne remit une note appropriée au Danemark et celui-ci ne souleva plus la question par la suite. La reconnaissance par la Grande-Bretagne de la souveraineté danoise sur le Groenland, vers la même époque, peut avoir incité le Danemark à laisser tomber la possibilité d'une revendication de l'île Ellesmere.

Quant au doute exprimé par la Norvège, celui-ci concernait les îles Sverdrup situées immédiatement à l'ouest de l'île Ellesmere. La difficulté s'est matérialisée en 1928, lorsque le consul de la Norvège, à Montréal, informa le Gouvernement canadien que son pays réservait tous ses droits sur ces îles, en vertu du droit international. Il s'ensuivit une correspondance entre les deux pays, et le Gouvernement canadien consentit à verser une certaine somme à l'explorateur Sverdrup pour sa contribution à la recherche scientifique, en retour d'une reconnaissance de sa souveraineté sur ces îles. En 1930, les deux pays échangèrent des notes diplomatiques confirmant la souveraineté canadienne sur les îles Sverdrup. Depuis lors, aucun pays n'a contesté la souveraineté du Canada sur l'ensemble des îles de son archipel Arctique. Le Canada a également pris la précaution de maintenir un contrôle adéquat sur ces îles, de sorte que sa souveraineté ne puisse être contestée.

II – Le plateau continental arctique

Le plateau continental au-delà des îles et territoires recouvre plus de la moitié de la surface totale de l'océan Arctique et des mers environnantes. C'est au large de la côte septentrionale de l'Union soviétique que se trouve le plateau continental le plus étendu du monde. Puisque la souveraineté territoriale sur ces îles et territoires est bien établie, les droits exclusifs sur le plateau continental le sont également. En effet, en droit international, la souveraineté territoriale confère automatiquement des droits exclusifs sur les ressources naturelles du plateau continental, ce dernier n'étant qu'un prolongement sous-marin du territoire de l'État côtier. Il faut noter, cependant, que cette juridiction exclusive n'équivaut pas à une souveraineté proprement dite, puisqu'elle n'affecte en rien le statut juridique des eaux surjacentes ou de l'espace aérien au-dessus de ces eaux. Il demeure, toutefois, que l'étendue géographique de ce plateau présente un double problème: l'un portant sur la limite extérieure et l'autre, sur les limites latérales entre les États voisins.

A – La limite extérieure

La limite extérieure ou le rebord externe du plateau continental pose un problème de définition. Après de nombreuses années de discussion au sein de la Troisième Conférence sur le droit de la mer, ce problème fut finalement résolu en avril 1979 et la solution incorporée dans une disposition de la nouvelle Convention sur le droit de la mer de 1982. Aux termes de cette

définition, le plateau continental s'étend au moins jusqu'à 200 milles marins, mais il peut s'étendre jusqu'à 350 milles, si la marge continentale géologique (le plateau, le talus et le glacis) se prolonge jusque-là.¹ La Convention prévoit deux méthodes pour déterminer cette limite extérieure de la marge continentale, l'une fondée sur la géologie et l'autre, sur la géographie. Selon la méthode géologique, la limite extérieure ne peut aller plus loin que 350 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale. Suivant la méthode physiographique, la même limite ne peut excéder 100 milles au-delà de l'isobathe de 2,500 mètres. Il faut noter, cependant, que la limite de 350 milles ne s'applique pas aux élévations sous-marines qui constituent des éléments naturels de la marge continentale, tels que les plateaux, seuils, crêtes, bancs ou éperons qu'elle comporte.

Compte tenu de cette définition, les États arctiques en général, et le Canada en particulier, se voient reconnaître tout leur plateau continental puisque celui-ci est complètement en deçà du maximum de 350 milles. Il est possible, toutefois, que certains États puissent invoquer l'exception au maximum et revendiquer une partie de deux élévations sous-marines importantes, les crêtes Lomonosov et Alpha. En effet, il se pourrait que ces crêtes, qui traversent le bassin Arctique, soient d'origine continentale. Dans ce cas, le Canada partagerait la crête Alpha avec l'Union soviétique, et la crête Lomonosov, avec le Danemark et l'Union soviétique. Dans le cas de la deuxième crête, il y aurait, en outre, le problème de la délimitation latérale dans la mer de Lincoln entre l'île Ellesmere et le Groenland.

B — Les limites latérales

Les limites latérales du plateau continental entre les cinq États bordant le bassin polaire Arctique n'ont pas encore été établies et, malheureusement, le droit international ne prévoit aucune méthode précise pour effectuer une délimitation entre États limitrophes. Les États n'ont pu s'entendre, en août 1981, que sur une formule extrêmement vague. Celle-ci stipule tout simplement que « la délimitation du plateau continental entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face est effectuée par voie d'accord conformément au droit international... afin d'aboutir à une solution équitable. »² Mais, comme chacun possède sa propre vérité sur l'équité, nous devons attendre une plus ample jurisprudence internationale pour nous guider davantage dans cette opération délicate. Nous avons déjà quelques décisions, dont la plus utile est celle dans l'*Affaire du Golfe du Maine* entre le Canada et les États-Unis, rendue par la Cour internationale de Justice en 1984.³ Dans sa décision, la Cour internationale nous dit que « la délimitation doit être réalisée par l'application de critères équitables et par l'utilisation de métho-

1. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982, art. 76.

2. *Ibid.*, art. 83.

3. Cour Internationale de Justice, *Recueil*, 1984, p. 246.

des pratiques aptes à assurer, compte tenu de la configuration géographique de la région et des autres circonstances pertinentes de l'espèce, un résultat équitable. »⁴

La Cour précise comment l'on peut déterminer si certains critères sont équitables dans une situation donnée. Elle souligne que le critère fondamental de délimitation doit relever surtout de la géographie, principalement de la géographie des côtes. Ce critère, dit-elle, « consiste à viser en principe – en tenant compte des circonstances spéciales de l'espèce – à une division par parts égales des zones de convergence et de chevauchement des projections marines des côtes des États entre lesquels la délimitation est recherchée. »⁵

À la lumière de cette décision et des quelques autres en la matière, il nous est permis de conclure qu'il peut s'avérer important de considérer les facteurs suivants, dans l'établissement d'une délimitation équitable: la configuration générale des côtes, les longueurs respectives de ces côtes, la présence d'un accident géographique (tel qu'une île ou un groupe de petites îles au large d'une côte) et la structure géologique, lorsqu'elle est suffisamment bien connue.

Quant aux diverses méthodes de délimitation, qui ont été utilisées jusqu'à maintenant dans les décisions internationales et la pratique des États, les principales sont les suivantes: une ligne d'équidistance (soit stricte soit modifiée pour tenir compte d'accidents géographiques), une perpendiculaire à la ligne générale de la côte, une bissectrice entre les lignes générales des côtes qui se rejoignent, le prolongement d'une délimitation existante des eaux territoriales et le prolongement de la frontière terrestre. Dans le dernier cas, le prolongement peut se limiter au dernier secteur de la frontière ou il peut continuer la direction générale de celle-ci.

À la lumière des principes applicables que nous venons de résumer de façon fort sommaire, jetons maintenant un coup d'œil sur les cinq problèmes de délimitation latérale qui surgissent dans l'Arctique.⁶

La délimitation entre l'Union soviétique et les États-Unis dans la mer de Chukchi suivra probablement le prolongement du 169^{ème} méridien de longitude de utilisé dans le traité de cession de l'Alaska en 1867, du moins jusqu'au 72° de latitude.⁷ Si une autre méthode de délimitation est utilisée, l'on devra tenir compte de la présence de l'île Wrangel, située à l'ouest de la ligne du traité et au nord de la péninsule sibérienne. L'on devra peut-être également prendre en considération, dans une plus faible mesure, la petite île Herald située au nord-est de Wrangel.

4. *Ibid.*, p. 300, par. 112.

5. *Ibid.*, p. 327, par. 195.

6. Sur la délimitation des frontières maritimes entre les États bordant l'océan Arctique, voir J.R.V. PRESCOTT, *The Maritime Political Boundaries of the World*; Agincourt, Ontario, Methuen, 1985, pp. 257-275.

7. Voir à ce sujet M.D. FELDMAN et D. COLSON, « The Maritime Boundaries of the United States », 75 *American Journal of International Law*, 1981, 729-763, p. 753.

Quant à la délimitation entre l'Union soviétique et la Norvège dans la Mer de Barents, des pourparlers se poursuivent de façon intermittente depuis 1974, en vue d'établir une ligne de délimitation entre l'archipel François Joseph et celui de Svalbard, mais aucun accord n'est intervenu jusqu'à maintenant. La Norvège s'appuie sur la méthode de l'équidistance, tandis que l'Union soviétique semble insister sur une ligne qui coïncide avec le méridien $32^{\circ}4'35''$ de longitude est utilisé dans son décret de 1926 (voir *Figure 1*). Quel que soit le mode de délimitation utilisé, il nous apparaît que deux îles devront recevoir une attention spéciale: l'île Victoria, une petite île appartenant à l'Union soviétique et située à une distance considérable des autres îles de l'archipel François Joseph, et l'île Kvitoya, faisant partie de l'archipel Svalbard et environ trois fois la grandeur de l'île Victoria.

La délimitation entre la Norvège et le Danemark, relative au plateau continental de l'archipel Svalbard et du Groenland, pourrait s'avérer simple, si la fosse géologique (Nansen Fracture Zone) située entre les deux constitue une interruption réelle du plateau continental. Cette interruption produirait alors deux plateaux continentaux distincts. Autrement, la méthode de l'équidistance sera probablement utilisée, mais en tenant compte de la longueur beaucoup plus considérable de la côte du Groenland par rapport à celle du Svalbard. D'un intérêt relié à ce problème, mentionnons la délimitation entre le Groenland et l'île Jan Mayen (appartenant à la Norvège), question portée devant la Cour internationale par le Danemark le 16 août 1988.

En ce qui concerne la délimitation entre le Danemark et le Canada, relative au plateau continental du Groenland et de l'île Ellesmere dans la mer de Lincoln, la ligne débutera nécessairement au point terminal de celle déjà établie, en 1974, par voie d'accord entre ces deux pays dans le détroit de Davis et la baie de Baffin. Cette dernière ligne fut tracée selon la méthode de l'équidistance, modifiée à certains endroits en raison de la configuration spéciale des côtes ainsi que de la présence de certaines petites îles. Il n'est pas exclu que les deux États s'entendent pour continuer d'utiliser la même méthode de base, mais en la modifiant pour tenir compte des accidents géographiques pertinents.

Quant à la délimitation entre le Canada et les États-Unis, dans la mer de Beaufort, ils ont tenu des pourparlers à quelques reprises, mais aucun accord n'a été conclu jusqu'à ce jour. Les États-Unis invoquaient, à l'origine, la méthode de l'équidistance mais s'appuieraient maintenant sur celle d'une ligne perpendiculaire à la direction générale de la côte. Le Canada voudrait plutôt utiliser le 141^{ème} méridien de longitude, puisqu'il représente le prolongement de la frontière terrestre entre l'Alaska et le Yukon établie dans le traité de 1825 entre la Russie et la Grande-Bretagne. En plus d'être une des méthodes de délimitation acceptables en droit international, ce prolongement bénéficie d'une certaine utilisation historique, puisqu'il fut déjà utilisé par le Canada, à trois reprises au moins, comme limite occidentale délimitant diverses sortes de juridiction. En 1965, le Canada émit des permis d'exploitation pétrolière jusqu'au 141^{ème} méridien de longitude. En 1970, il se servit du

même méridien pour délimiter les cent milles de sa zone anti-pollution dans les eaux arctiques. Enfin, en 1977, le Canada utilisa ce méridien de nouveau, lorsqu'il établit sa zone de pêche exclusive de 200 milles dans l'Arctique. Une délimitation équitable devra tenir compte non seulement de la géographie particulière des côtes respectives, celle de l'Alaska étant légèrement convexe et celle du Yukon plutôt concave, mais également de l'utilisation du 141^{ème} méridien de longitude déjà faite par le Canada.

En plus, il nous semble qu'une telle délimitation devra accorder un certain poids à la longueur des lignes de base droites autour de l'archipel Arctique canadien, établies en 1985, faisant de cet archipel l'équivalent d'un territoire proprement dit et bénéficiant donc d'une immense côte sur la mer de Beaufort et l'océan Arctique.

III – Les grands fonds marins de l'Arctique

La principale question est de savoir quel est le régime juridique applicable aux fonds marins du bassin Arctique, au-delà des limites du plateau continental de chacun des États bordant ce bassin. En principe, ces fonds marins, constituant la « zone » internationale, sont sujets au régime juridique prévu dans la Convention sur le droit de la mer.⁸ En pratique, toutefois, ce régime ne peut s'appliquer en l'absence de « ressources » dans la zone telles que définies par la Convention. Celle-ci prévoit que ces ressources incluent « toutes les ressources minérales solides, liquides ou gazeuses *in situ* qui, dans la zone, se trouvent sur les fonds marins ou dans leurs sous-sol, y compris les nodules polymétalliques. » (Art. 133) Si ces ressources sont présentes, elles font partie du « patrimoine commun de l'humanité » et leur exploitation devrait se faire sous l'égide de l'Autorité internationale des fonds marins.

Même si les ressources pétrolières du plateau continental proprement dit sont considérables, il ne paraît pas y avoir de nodules polymétalliques dans le bassin Arctique. Des nombreux documents publiés sur cette question, nous n'en avons trouvé aucun indiquant la présence de nodules polymétalliques sur les fonds de ce bassin. Il ne semble pas exister, non plus, de substances solides dans le sous-sol ou de saumures métallifères au sol ou au sous-sol. Il n'est pas impossible, bien sûr, que certains États tels que l'Union soviétique, qui maintient plusieurs stations scientifiques à bord d'îles de glace flottantes, possèdent des renseignements indiquant l'existence de telles ressources, mais nous n'en savons rien. À tout événement, s'il existait de telles ressources, leur exploitation ne pourrait se faire sans l'étroite collaboration des cinq États côtiers. D'ailleurs, si nous acceptons qu'il s'agit là d'une mer fermée ou semi-fermée, ces États ont une obligation de « coordonner leurs politiques de recherche scientifique et entreprendre, s'il y a lieu, des programmes com-

8. *Supra*, note 1, art. 1.

mun de recherche scientifique dans la zone considérée. »⁹ Il appartient donc, tout d'abord, à ces États arctiques de poursuivre leurs recherches scientifiques et, si ces recherches dévoilent éventuellement l'existence de ressources minérales, ils devront nécessairement collaborer afin de procéder à l'exploitation de ces ressources. À cette fin, il pourrait s'établir une entente entre les États arctiques, d'une part, et l'Autorité internationale des fonds marins, d'autre part, prévoyant les modalités nécessaires d'exploitation.

IV – L'océan Arctique

À cause de la présence permanente des glaces, on a parfois suggéré que l'océan Arctique est tellement différent des autres qu'il doit être exclu du régime juridique général. Certains commentateurs ont même proposé que cet océan soit divisé en secteurs nationaux, tombant sous la souveraineté des cinq États côtiers.¹⁰ De plus, le Canada semble avoir indirectement appuyé un tel point de vue en continuant de publier, depuis le début du siècle présent, des cartes géographiques indiquant les frontières canadiennes comme suivant les méridiens 141 et 60 de longitude ouest et se prolongeant jusqu'au Pôle Nord (voir *Figure 1*).¹¹ Dans ces circonstances, il importe de rappeler brièvement le caractère physique de l'océan Arctique et de déterminer quel devrait être son régime juridique.

L'océan Arctique se situe dans un profond bassin, entouré d'une ceinture continentale presque complète, dont le milieu est le Pôle Nord qui repose sur environ 4,300 mètres d'eau. Les diverses masses d'eau sont sensiblement les mêmes que dans les autres océans, mais ces eaux sont recouvertes d'une banquise pour environ 90 pour cent de l'océan. Cette banquise (*ice pack*), constituée d'immenses morceaux de glaces (*ice floes*) d'une moyenne d'environ 3 mètres d'épaisseur, est séparée par des ouvertures (*leads*) ressemblant à des rivières. Ces glaces sont en mouvement continu, sous l'effet des vents et des courants marins.

Malgré ces caractéristiques spéciales, une certaine navigation s'avère possible, en particulier, bien sûr, la navigation sous-marine. En 1958, par exemple, le sous-marin américain *Nautilus* traversa l'océan Arctique sans difficulté, commençant son voyage dans la mer de Béring, passant sous le Pôle Nord géographique et le terminant dans la mer du Groenland. Le 5 mai 1986, trois sous-marins américains se rencontraient et faisaient surface au

9. *Ibid.*, art. 123.

10. Pour une description de l'océan Arctique et une discussion de son statut juridique, voir Donat PHARAND, *The Law of the Sea of the Arctic, with Special Reference to Canada*; Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1973, pp. 145-179.

11. Voir Donat PHARAND, *Canada's Arctic Waters in International Law*; Cambridge University Press, 1988, pp. 5-8.

Pôle Nord.¹² Il est également connu que des sous-marins nucléaires soviétiques, dont la base est située au large de la péninsule de Kola dans la mer de Barents, font parfois des manœuvres dans l'océan Arctique.¹³ Quant à la navigation en surface, elle se pratique dans les mers périphériques de l'océan Arctique depuis plus de vingt-cinq ans, en particulier par les navires et brise-glaces soviétiques. Cette navigation peut parfois s'étendre jusqu'au milieu de l'océan Arctique lui-même, puisqu'en 1977 le brise-glaces soviétique *Arktika* fit une randonnée jusqu'au Pôle Nord.

Il est évident que, mis à part la présence des glaces, l'océan Arctique est essentiellement comme tout autre océan et la possibilité d'exercer les diverses libertés de la haute mer existe déjà à un degré considérable. Les États pratiquent la navigation et effectuent de la recherche scientifique marine. Ainsi, l'Union soviétique, les États-Unis et le Canada ont déjà effectué de ces recherches à partir de stations scientifiques installées sur des îles de glace. L'Union soviétique, surtout, effectue de telles recherches de façon continue depuis 1950. Si le régime juridique de la haute mer (ou de la zone économique exclusive) ne s'appliquait pas, les stations scientifiques flottantes ne pourraient poursuivre leurs activités, puisqu'il est impossible de contrôler le mouvement de ces stations scientifiques; en effet, la trajectoire de ces stations traverse souvent les soi-disant secteurs nationaux.

La conclusion est évidente: l'océan Arctique ne peut être assujéti à la souveraineté des États environnants. Sujettes seulement aux limites imposées par la présence des glaces, les libertés de la haute mer s'appliquent là comme ailleurs.

V – Le Passage du Nord-Est

A — Description et utilisation du Passage

Le Passage du Nord-Est et ses diverses routes de navigation, le long de la côte septentrionale de l'Union soviétique, traversent cinq mers: Barents, Kara, Laptev, Sibérie orientale et Chukchi. Les routes de navigation doivent traverser ou contourner les îles suivantes: Novaya Zemlya (Terre nouvelle), Severnaya Zemlya (Terre nordique) et les îles de la Nouvelle Sibérie (voir *Figure 1*).

Commençant à Mourmansk, la principale route de navigation traverse la Mer de Barents passant au nord de Severnaya Zemlya, procède à travers la mer de Kara et emprunte les détroits de Vilkitsky (au sud de Severnaya

12. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures répondait à ce sujet que le Canada possédait divers moyens de se renseigner sur la présence de sous-marins dans les eaux du Canada; voir Canada, Chambre des communes, *Débats*, 5 déc. 1986, p. 1823.

13. Voir Canada, Défense nationale, *Défis et Engagements*, juin 1987, 8-15, p. 14.

Zemlya) pour se rendre dans la mer Laptev et se diriger vers les îles de la Sibérie orientale. Avant son arrivée à ces îles, la route se divise en deux : l'une passant par le détroit de Dimitri Laptev (au sud de l'archipel) et l'autre, par le détroit de Sannikov au milieu de l'archipel. Les routes se fusionnent ensuite dans la mer de Sibérie orientale et la route, désormais unique, se continue le long de la côte, passant au sud de l'île Wrangel et traversant la mer Chukchi, avant de se terminer dans le détroit de Béring. L'Union soviétique développe les moyens de navigation dans le Passage du Nord-Est depuis 1932 et utilise le Passage pendant au moins quatre mois par année. Son objectif éventuel est d'atteindre une capacité de navigation lui permettant de bénéficier du Passage à l'année longue.¹⁴ Ceci ne signifie pas, pour autant, que le Passage est ouvert à la libre navigation des navires étrangers. Jusqu'à maintenant, il n'a été utilisé que par les navires de l'Union soviétique et celle-ci exerce une surveillance étroite des navires.

B — Statut juridique du Passage

Le statut juridique du Passage du Nord-Est¹⁵ fut mis à l'épreuve en 1967 par les États-Unis. L'Union soviétique refusa l'entrée du Passage au Gardécôte américain, le *Eastwind*, pour la raison qu'un navire de guerre étranger devait demander l'autorisation trente jours à l'avance pour traverser ses eaux territoriales.¹⁶ Même si l'on peut s'interroger sur la nécessité pour un navire de guerre d'obtenir une telle autorisation, il est exact que le détroit de Vilkitski, à cet endroit du Passage, mesurait moins de 24 milles de large et était constitué d'eaux territoriales soviétiques. Mais quelle aurait été la situation juridique, si le *Eastwind* était parvenu à passer au nord de ce détroit et avait voulu franchir les autres détroits du Passage qui ont plus de 24 milles de large ? Ou, encore, qu'aurait fait l'Union soviétique, s'il s'était agi d'un navire commercial ? L'on ne sait pas qu'elles auraient été les réponses à ces questions en 1967, mais l'on peut se douter de celles que donnerait l'Union soviétique aujourd'hui. Elle exigerait probablement une autorisation préalable dans les deux cas.

14. Sur ce point, voir Terence ARMSTRONG, « Northern Sea Route Operations in the 1986-87 Season », in L.W. BRIGHAM and E.M. GATELY (eds.), *The Soviet Maritime Arctic*; Woods Hole Oceanographic Institution, jan. 1988, p. 24.

15. Pour une discussion de ce statut juridique, voir les publications suivantes : W.E. BUTLER, « Innocent Passage and the 1982 Convention: the Influence of Soviet Law and Policy », 81 *American Journal of International Law*, 1987, pp. 331-347 ; E. FRANCKX, « The USSR Position on the Innocent Passage of Warships Through Foreign Territorial Waters », 18 *Journal of Maritime Law and Commerce*, 1987, pp. 33-65 ; E. FRANCKX, « Non-Soviet Shipping in the Northeast Passage », 24 *Polar Record*, 1988, pp. 269-276.

16. Pour une analyse de cet incident, voir Donat PHARAND, « Soviet Union Warns United States Against Use of Northeast Passage » 62 *American Journal of International Law*, 1968, pp. 927-936.

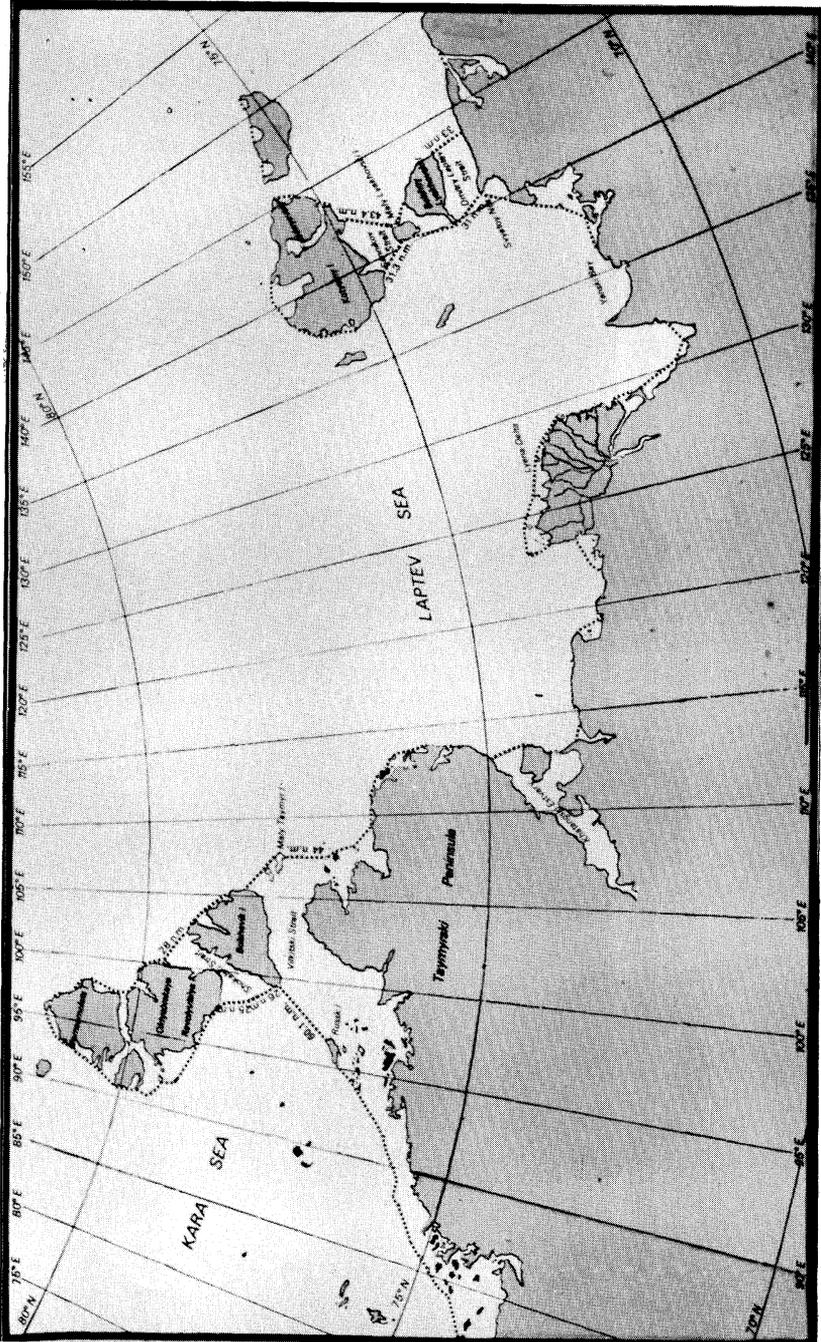
L'exigence probable d'une telle autorisation se fonde sur un décret du Conseil des Ministres, adopté le 15 janvier 1985. Ce décret établit des lignes de base droites autour des archipels traversés par le Passage du Nord-Est, avec le résultat que les eaux des détroits encerclés deviennent des eaux intérieures.¹⁷ Les entrées du détroit de Vilkitski sont ainsi fermées par des lignes de base droites de 60.1 et 40 milles de long (*Figure 2*). De même, les entrées du détroit de Sannikov sont fermées par des lignes de 31.3 et 43.4 milles. Le décret spécifie que la mer territoriale, la zone économique exclusive et le plateau continental seront mesurés à partir des lignes de base droites; donc, les eaux en deçà de ces lignes deviennent automatiquement des eaux intérieures. Le résultat en droit international coutumier est qu'aucun droit de passage n'existe. Selon la Convention sur la mer territoriale de 1958, toutefois, le droit de passage inoffensif continue de s'appliquer dans de telles eaux intérieures si, avant leur encerclement par des lignes de base droites, elles faisaient partie de la mer territoriale ou de la haute mer. Étant donné que l'Union soviétique est Partie à cette Convention et n'a inscrit une réserve d'autorisation préalable que pour les navires de guerre, les navires de commerce devraient pouvoir bénéficier du droit de passage inoffensif. Il faut noter, cependant, que ces lignes ont été établies en vertu d'une législation interne de 1982 qui ne reprend plus les termes de la Convention de 1958, comme le faisait celle de 1971. Cette dernière loi exigeait qu'il y ait un chapelet d'îles le long de la côte et à proximité immédiate de celle-ci pour tirer des lignes de base droites, tandis que la loi de 1982 requiert uniquement que ces lignes relient des points appropriés.¹⁸ La loi de 1982 reflète une interprétation plutôt large de l'expression « chapelet d'îles le long de la côte », incorporée dans la Convention de 1958 (art. 5) et dans celle de 1982 (art. 7), mais il faut souligner que cette interprétation ne s'éloigne pas tellement de la pratique des États. De plus, l'Union soviétique a toujours exercé un contrôle effectif sur ces détroits. Elle les considère probablement comme constitués d'eaux intérieures, à titre historique, dont les limites géographiques furent simplement établies par les lignes de base droites de 1985. Ce raisonnement semble correspondre au point de vue exprimé récemment par le professeur Anatoli Kolodkin, selon lequel les détroits du Passage du Nord-Est se composent « d'eaux intérieures de l'Union soviétique à travers lesquelles ni le droit de passage en transit ni celui du passage inoffensif ne s'appliquent ».¹⁹ statut d'eaux intérieures de ces détroits résulte plutôt de l'établissement des lignes de base droites que d'un titre historique, le droit de passage inoffensif devrait normalement continuer de s'appliquer, comme nous le verrons dans la prochaine section.

17. Voir le texte du décret et la liste des coordonnées géographiques dans Déclaration n° 4450, 12 *Notices aux marins* (en russe), 1985, p. 27.

18. Voir « Law on the State Boundary of the USSR », traduction anglaise reproduite dans 22 *International Legal Materials*, 1983, pp. 1055-1076.

19. Communication faite en anglais, le 22 avril 1988, à Washington; sera publiée dans *American Society of International Law, Proceedings of the 82nd Annual Meeting*, en 1990.

Figure 2
Lignes de base droites de l'archipel arctique de l'URSS



VI – Le Passage du Nord-Ouest

A — Description et utilisation du Passage

Le Passage du Nord-Ouest, traversant l'archipel Arctique canadien, se compose de cinq routes principales et d'au moins deux variantes de celles-ci (*Figure 3*). Toutes ces routes sont potentiellement accessibles à la navigation, mais la technologie actuelle ne permet pas encore d'utiliser pleinement leur capacité maritime.²⁰ C'est le cas de la route, dont le détroit de M'Clure est presque continuellement bloqué par la banquise polaire. D'autres, telles les routes 3A et 4, sont utilisables par de petits navires seulement. La route 1, passant par le détroit du Prince de Galles, demeure présentement la seule utilisable par les navires-citernes. Mais, quelle que soit la route empruntée, la présence des glaces rend présentement la navigation impossible pendant une dizaine de mois par année. Dans ces circonstances et le besoin ne s'étant pas encore développé, le Passage du Nord-Ouest a vu très peu de navigation. Même en comptant la première traversée par le norvégien Roald Amundsen, de 1903 à 1906, le total des traversées n'est que de 56 jusqu'à la fin de 1988. Ce chiffre inclut plusieurs traversées par des navires d'aventure ou de villégiature. Notons que la grande majorité de ces navires était d'immatriculation canadienne et que la plupart des pavillons étrangers étaient américains, ceux-ci étant au nombre de treize. Toutes ces traversées, à l'exception de celle du brise-glace *Polar Sea* en 1985, ont eu lieu en vertu d'une autorisation préalable du Canada ou d'un arrangement équivalent.

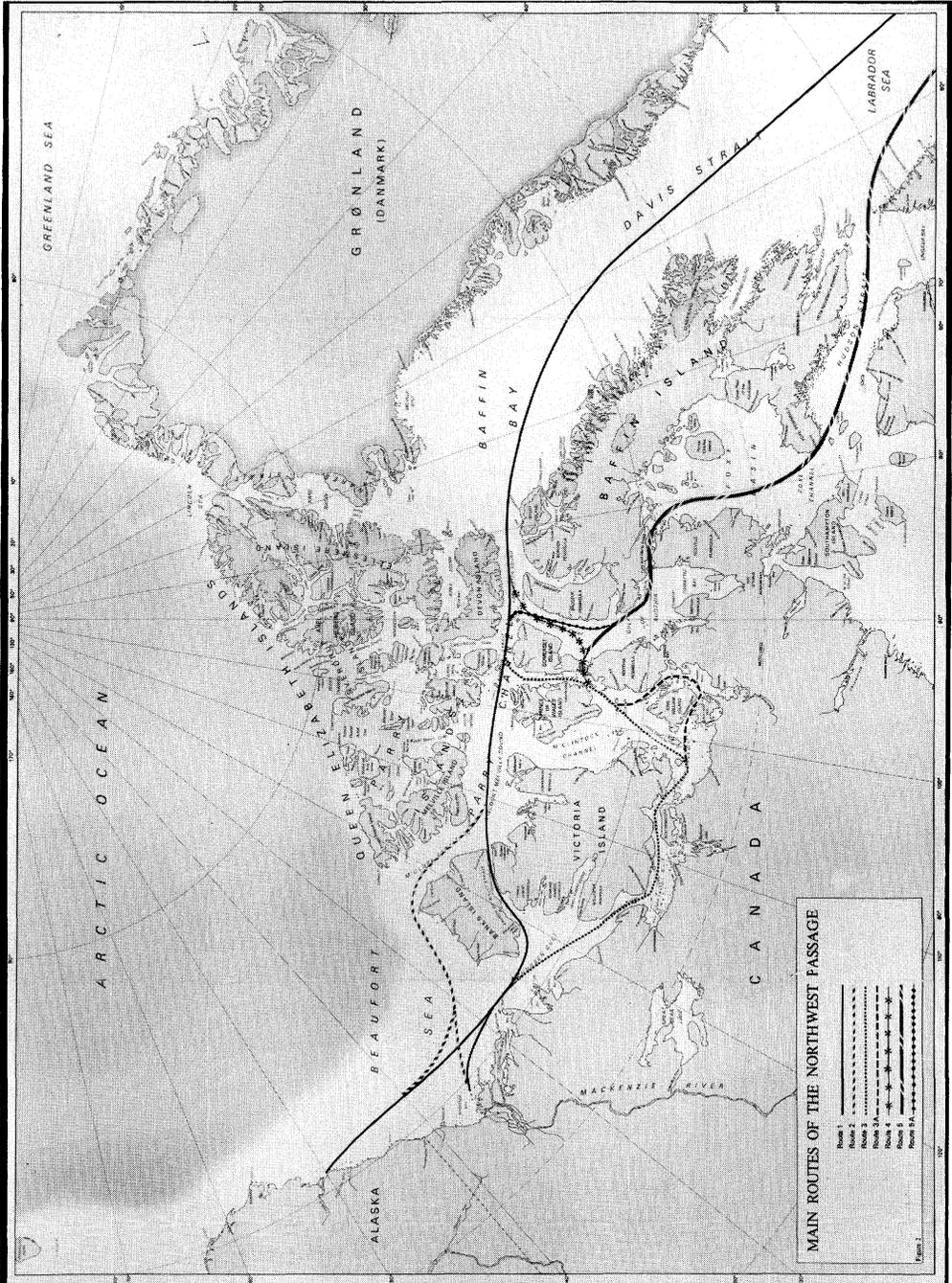
B — Statut juridique du Passage

À la suite de la traversée par le *Polar Sea*, qui souleva la question de la souveraineté du Canada sur les eaux de son archipel Arctique, le gouvernement canadien adopta un décret, le 10 septembre 1985,²¹ fixant les coordonnées géographiques nécessaires à l'établissement de lignes de base droites autour de l'archipel (*Figure 4*). Le tracé de ces lignes a deux conséquences principales. Premièrement, la mer territoriale du Canada, d'une largeur de douze milles depuis 1970, sera mesurée à l'extérieur de l'archipel, utilisant les lignes de base droites (plutôt que la laisse de basse mer le long de la côte), comme point de départ. Deuxièmement, toutes les eaux encerclées deviennent des eaux intérieures, sur lesquelles le Canada possède une souveraineté complète, sans droit de passage inoffensif pour les navires étrangers. Cette deuxième conséquence résulte du droit coutumier, tel qu'interprété et appli-

20. Pour une description plus complète, voir Donat PHARAND, *The Northwest Passage: Arctic Straits*; Martinus Nijhoff, 1984, pp. 1-21.

21. Décret sur les coordonnées géographiques pour la mer territoriale (région 7), DORS/85-872, *Gazette du Canada*, Partie II, Vol. 119, N° 20, p. 3996.

Figure 3
Routes principales du Passage du Nord-Ouest



qué par la Cour internationale de Justice dans l'*Affaire des pêcheries* de 1951.²² Notons ici que le droit de passage inoffensif continuerait de s'appliquer en vertu des dispositions de la Convention sur la mer territoriale de 1958 (art. 5) et de celle de la Convention sur le droit de la mer de 1982 (art. 8), mais ces dispositions n'affectent pas la position juridique du Canada, et ceci pour deux raisons. La première est que le Canada n'est pas Partie à la Convention de 1958 et, considérant le nombre plutôt faible d'États qui ont ratifié cette Convention et l'importance du changement qu'elle apporte au sujet du passage inoffensif, ce changement ne peut pas être considéré comme faisant maintenant partie du droit international coutumier. Comme l'a démontré la Cour internationale dans les *Affaires du plateau continental de la mer du Nord*²³ et l'*Affaire du golfe du Maine*,²⁴ beaucoup plus est requis pour transformer une règle de droit conventionnel entre un nombre limité de Parties en une règle générale de droit international coutumier. La deuxième raison tient au fait que la Convention de 1982 n'est pas encore en vigueur et, même si le Canada la ratifiait (ce qu'il devrait faire), le droit de passage inoffensif ne s'appliquerait pas plus, puisque les eaux du Passage du Nord-Ouest seraient déjà considérées comme des eaux intérieures du Canada avant cette entrée en vigueur.

C — Validité des lignes de base droites de l'archipel Arctique canadien

Les conséquences juridiques sur le statut du Passage du Nord-Ouest découlant de l'établissement des lignes de base droites supposent, bien sûr, la validité de ces lignes en droit international. Or, certains pays ont refusé de reconnaître cette validité et les États-Unis l'ont contesté formellement. Dans ces circonstances, il y a lieu d'analyser brièvement le fondement juridique du tracé de ces lignes.

1. *Conditions juridiques des lignes de base droites*

Dans l'*Affaire des Pêcheries* de 1951, la Cour internationale a approuvé le système de lignes de base droites pour délimiter les eaux territoriales d'un État à partir de ces lignes. Ce système a été incorporé, avec quelques modifications, dans la Convention sur la mer territoriale de 1958 et conservé tel quel dans la Convention sur le droit de la mer de 1982. Certaines conditions géographiques doivent être remplies pour l'emploi de telles lignes et pour leur tracé.

22. C.I.J. *Recueil*, 1951, p. 116.

23. C.I.J. *Recueil*, 1969, pp. 41-45, par. 70-81.

24. C.I.J. *Recueil*, 1984, pp. 302-303, par. 122-124.

a) Conditions de l'emploi des lignes

Deux situations géographiques permettent l'emploi de lignes de base droites. La première, nous dit la Cour internationale, est « le cas d'une côte profondément découpée d'indentations ou d'échancrures. »²⁵ La Convention de 1982 simplifie, en disant « là où la côte est profondément échancrée et découpée. »²⁶ La deuxième situation géographique est celle d'une côte « bordée par un archipel tel que le « *skjaergaard* » (norvégien). »²⁷ Les conventions de 1958 et 1982 exigent l'existence d'un « chapelet d'îles (*fringe of islands*) le long de la côte, à proximité immédiate de celle-ci. »²⁸ Interprétées de façon stricte, les Conventions seraient un peu plus exigeantes que le droit coutumier exprimé par la Cour internationale, car le « *skjaergaard* » (littéralement, rempart de rochers) norvégien se compose de quelques 120 000 formations insulaires de dimension variable et qui s'apparentent mal à un simple chapelet. De plus, certaines de ces formations peuvent difficilement être considérées comme étant « à proximité immédiate ». Toutefois, ces dispositions conventionnelles ont reçu une interprétation large dans la pratique des États,²⁹ dont au moins cinquante-cinq ont utilisé des lignes de base droites,³⁰ de sorte que nous pouvons considérer ces dispositions comme une simple codification du droit coutumier. Il faut noter, cependant, que les États-Unis ont récemment interprété ces dispositions de façon très limitative et nous ferons état de cette interprétation après avoir rappelé les conditions du tracé.

b) Conditions du tracé des lignes

L'emploi de lignes de base droites étant justifié, leur tracé doit rencontrer deux conditions, toutes deux d'ordre géographique. Ces conditions, formulées par la Cour internationale, furent reprises sans changement dans les Conventions de 1958 et 1982. Premièrement, « le tracé des lignes de base droites ne doit pas s'écarter sensiblement de la direction générale de la côte. »³¹ Pour juger de cette direction générale, la Cour internationale a précisé que ce critère était « dépourvu de précision mathématique »³² et a fait ressortir qu'il s'agissait d'une direction *générale*.³³ Elle a ajouté que, pour juger de cette direction dans un secteur donné, il ne fallait pas utiliser une carte à grande échelle. Dans

25. C.I.J. *Recueil*, 1951, pp. 128-129.

26. Art. 7, par. 1.

27. C.I.J. *Recueil*, 1951, p. 129.

28. Art. 5 de la Convention de 1958 et art. 7 de la Convention de 1982.

29. Voir D.P. O'CONNELL, *The International Law of the Sea*; Oxford University Press, vol. 1, 1982, 634 pages, pp. 211-214.

30. U.S. Department of State, *Limits on the Seas*, n° 106, 31 août 1987, p. 1.

31. *Supra*, note 1, art. 7, par. 3.

32. C.I.J. *Recueil*, 1951, p. 142.

33. *Ibid.*

l'espèce, la Cour conclut que la ligne de base droite à travers le bassin de Lophavet ne s'écartait pas de la côte norvégienne, puisqu'elle ne défigurait pas la ligne générale. Deuxièmement, « les étendues de mer situées en deçà doivent être suffisamment liées au domaine terrestre pour être soumises au régime des eaux intérieures. »³⁴ Dans le cas de l'archipel norvégien, le rapport global de la superficie maritime à la superficie terrestre était de 3,5 à 1.

Précisons qu'un facteur d'ordre économique peut venir s'ajouter aux deux critères géographiques obligatoires. Pour l'établissement de certaines lignes de base droites dans une région donnée, l'État peut tenir compte des « intérêts économiques propres à la région considérée dont la réalité et l'importance sont manifestement attestées par un long usage. »³⁵ Dans l'*Affaire des pêcheries*, la Cour a permis à la Norvège de s'appuyer sur l'ancienneté de la pêche norvégienne dans les eaux du bassin de Lophavet qui avait été réservée à la population locale en raison de leurs besoins vitaux.³⁶

Quant à la longueur des lignes de base droites, la Cour rejeta l'argument du Royaume-Uni voulant limiter ces lignes à 10 milles par analogie à une prétendue règle d'une telle longueur pour les baies. Elle conclut que la pratique des États ne permettait pas de formuler une règle générale de droit pour la longueur des lignes de base droites.³⁷ Pour l'archipel norvégien, les quarante-sept lignes variaient entre quelques cents mètres et 44 milles de longueur. Les Conventions de 1958 et 1982 sont complètement silencieuses sur cette question. Force nous est donc de conclure que, si les lignes rencontrent les conditions géographiques appropriées, leur validité ne peut pas être mise en cause pour raison de longueur.

c) Conditions américaines pour l'emploi et le tracé des lignes

Dans une publication officielle du « *Department of State* », intitulée « *Developing Standard Guidelines for Evaluating Straight Baselines* » et publiée en 1987,³⁸ la validité des lignes de base droites pour les archipels côtiers est assujettie à cinq conditions fort sévères. Même si les auteurs de cette publication prennent la précaution usuelle de spécifier que leur point de vue ne représente pas nécessairement la position officielle du gouvernement des États-Unis, il est difficilement concevable qu'elle soit différente. Ces conditions peuvent se résumer comme suit:

34. *Supra*, note 1, art. 7, par. 3.

35. *Supra*, note 1, art. 7, par. 5.

36. C.I.J. *Recueil*, 1951, p. 142.

37. *Ibid.*, p. 131.

38. *Supra*, note 30.

- i) la tendance de la direction (*directional trend*) des îles les plus éloignées ne doit pas dévier de plus de 20° de la ligne de la côte ou de sa direction générale;
- ii) la distance entre les îles les plus éloignées et la côte ne doit pas dépasser 48 milles nautiques;
- iii) la distance entre les îles du chapelet ne doit pas dépasser 24 milles nautiques;
- iv) le chapelet d'îles doit recouvrir ou masquer au moins 50 % de la côte; et
- v) aucune ligne de base droite ne doit dépasser 48 milles nautiques.³⁹

La formulation de ces conditions représente un effort très louable pour apporter des précisions aux conditions juridiques applicables à l'utilisation et au tracé de lignes de base droites. La géographie et la géométrie sont sûrement plus précises que le droit, en particulier le droit international. Par conséquent, sans vouloir diminuer tout le mérite qui revient à cette formulation, nous tenons à faire deux observations. Premièrement, les conditions américaines enlèveraient toute flexibilité dans l'interprétation du droit applicable et empêcheraient tout développement de ce droit. Deuxièmement, ces conditions nous apparaissent difficilement justifiables à la lumière du droit positif et de la pratique générale des États. Comme le souligne judicieusement le professeur Tullio Scovazzi, après s'être référé aux articles 4 et 7 des Conventions de 1958 et 1982, « il n'y a aucune indication de limites précises ne devant pas être dépassées, qu'il s'agisse de la distance des îles de la côte, ou de la longueur maximale des lignes droites, ou de l'ampleur de l'angle mesurant la divergence de la ligne de base par rapport à la direction générale de la côte. »⁴⁰ Nous partageons complètement cette observation et nous ne jugerons pas de la validité des lignes de base droites établies par le Canada sur la base des conditions américaines.

2. Les lignes de base droites de l'archipel Arctique canadien

Ayant déterminé les conditions juridiques qui peuvent justifier l'emploi et le tracé de lignes de base droites, nous devons maintenant vérifier si les lignes tracées par le Canada rencontrent ces conditions. Autrement, elles ne seraient pas internationalement valides ou opposables aux autres États.

39. *Ibid.*, p. 17.

40. T. SCOVAZZI, « La ligne de base de la mer territoriale dans l'Arctique canadien », *Annuaire français de Droit international* 663-680, p. 679.

a) Conditions de l'emploi des lignes canadiennes

La question fondamentale est de savoir si l'archipel Arctique du Canada présente, comme celui de la Norvège, des caractéristiques géographiques rendant impossible le tracé de la mer territoriale en suivant les sinuosités de la côte ou des îles. L'archipel canadien constitue un vaste labyrinthe d'îles et de presqu'îles, entamées par de larges échancrures en forme de baies et de golfes, et sillonnées par de nombreux détroits, chenaux et anses, le tout recouvert presque toute l'année d'un épais manteau de glace. Bien que l'archipel ne soit pas un simple chapelet d'îles, il constitue une seule entité en bordure nord du Canada intégralement liée à la côte. Son unité globale est assurée par la présence de cinq îles, situées dans le détroit de Barrow au milieu du Passage du Nord-Ouest, dont la distance entre elles varie entre 8 et 15 milles seulement. L'ensemble de cet immense archipel se situe donc à « proximité immédiate » de la côte septentrionale du Canada et « long » de la côte de celle-ci, selon les termes des dispositions conventionnelles.

b) Conditions du tracé des lignes canadiennes

Rappelons les deux conditions obligatoires: l'écart ne doit pas défigurer la direction générale de la côte et un lien étroit doit exister entre les eaux et les îles situées en deçà des lignes.

La première condition se rencontre difficilement si nous utilisons une projection géographique Mercator, la plus communément utilisée, ou même une projection conique (voir *Figure 4*). Ces deux projections présentent inévitablement une distorsion considérable des régions arctiques, à la fois quant à leur dimension et à leur orientation géographique. Ces régions apparaissent plus grandes qu'elles ne le sont et elles semblent s'orienter indûment vers le Nord. Heureusement, une mappe-monde publiée en octobre 1988 par la *National Geographic Society*, donne une projection beaucoup plus conforme à la réalité (voir *Figure 5*). En effet, cette projection, dite Robinson (d'après le cartographe Arthur Robinson qui l'a devisée), représente l'archipel canadien comme s'orientant vers l'est, dans la même direction générale de la côte septentrionale du Canada. Selon cette même projection, la tendance de la direction des îles les plus éloignées resterait en deçà de 20° de la direction générale de la côte, cet angle étant le maximum d'écart ou de déviation que permettrait la principale condition américaine. Le tracé des lignes de base droites du Canada suit, bien sûr, cette direction générale.

La deuxième condition, celle du lien étroit entre les eaux et les îles, est facilement satisfaite, puisque le rapport entre la superficie de ces eaux et celle des îles est de 0,822 à 1. De plus, ce rapport étroit est renforcé par la présence quasi permanente d'une couverture de glace.

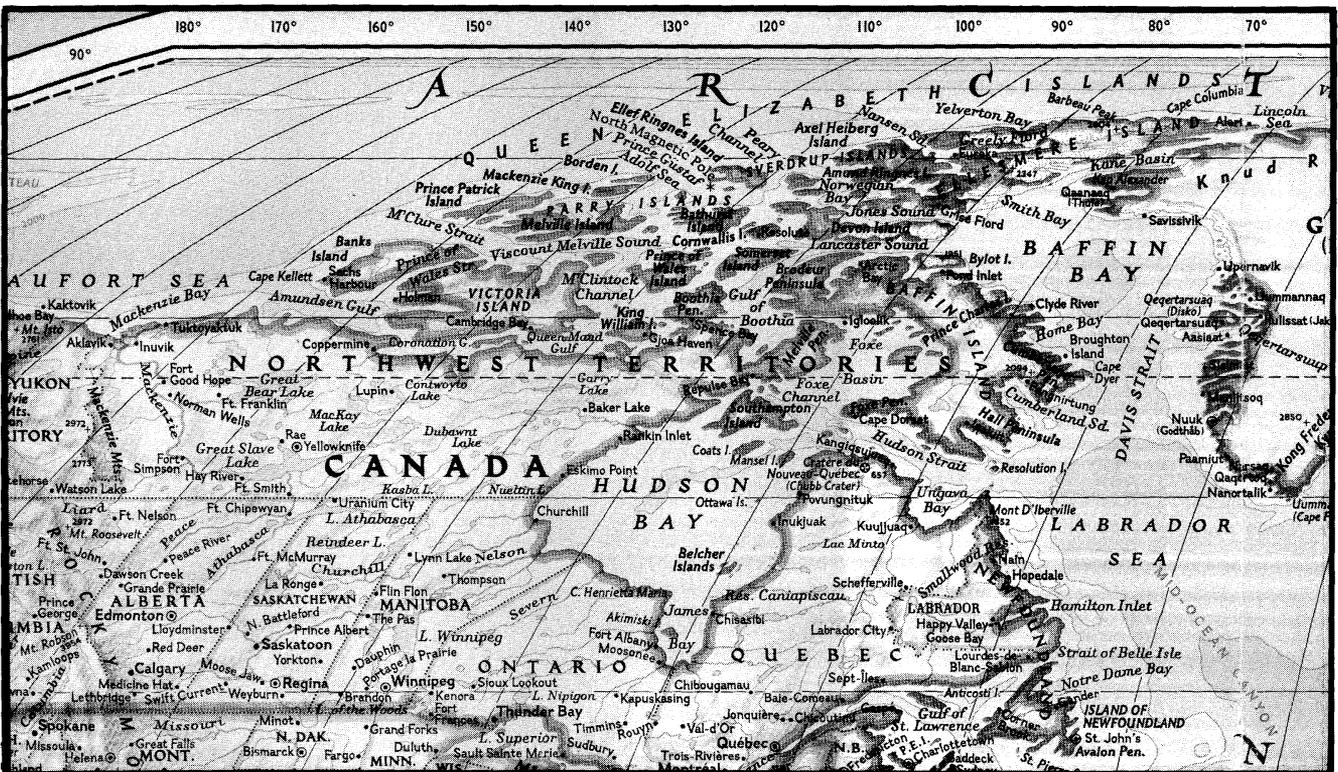


Figure 5

CARTE DU CANADA, reproduite de *The World* par National Geographic Society (1988)

Ajoutons que, même si ces lignes se justifient à la lumière des critères obligatoires, le Canada est en mesure d'invoquer, à l'égard de certaines lignes, des intérêts économiques dont la réalité et l'importance sont attestés par un long usage. Ce sont les lignes aux entrées du golfe Amundsen et du détroit de Lancaster, dont la validité est confirmée par les intérêts économiques de la population inuit locale. En effet, leur subsistance dépend exclusivement, et depuis des temps immémoriaux, de la pêche, de la chasse et du piégeage dans ces secteurs maritimes. Selon les archéologues et anthropologues, cette dépendance économique remonterait au-delà de 4,000 ans, du moins en rapport avec la région du golfe Amundsen.⁴¹

La longueur des différentes lignes, tracées en conformité des conditions requises, ne peut être mise en doute puisque le droit n'impose aucune longueur maximale. Toutefois, il est évident que le Canada a fait des efforts sérieux pour limiter la longueur des lignes, de telle sorte qu'elles mesurent 17 milles en moyenne, la ligne de base droite la plus longue étant de 99.5 milles à travers le détroit de M'Clure (voir *Figure 4*).

Nous concluons de notre analyse que l'emploi et le tracé des lignes de base droites par le Canada sont valides en droit international et que les eaux en deçà de ces lignes, y inclus celles du Passage du Nord-Ouest, sont des eaux intérieures. Aucun droit de passage existe dans ces eaux, selon le droit présentement applicable, et le Passage est une voie maritime strictement nationale. En dépit de cette conclusion, toutefois, nous devons nous demander si le Passage pourrait éventuellement devenir un détroit international et, si oui, quel droit de passage serait applicable.

D — Internationalisation possible du Passage du Nord-Ouest

L'internationalisation éventuelle du Passage du Nord-Ouest dépendra surtout de deux facteurs: l'importance de la navigation étrangère et les mesures de contrôle exercées par le Canada. Selon nous, il n'est pas impossible que le Passage du Nord-Ouest devienne un détroit international, si les navires étrangers utilisent le Passage sans demander d'autorisation préalable et pendant une assez longue période de temps. À cet égard, rappelons que le seuil d'utilisation retenu dans l'*Affaire du détroit de Corfou*⁴² était assez élevé puisque, sur une période de vingt et un mois, près de 3 000 navires battant pavillon de sept États différents avaient utilisé ce détroit.⁴³ Toutefois,

41. Voir Peter SCHLEDERMANN, « Inuit Prehistory and Archeology », in M. ZASLOW (ed.), *A Century of Canada's Arctic Islands*, 1981, 245-256, p. 253.

42. I.C.J. *Recueil*, 1949, p. 4.

43. *Ibid.*, p. 29.

le seuil d'utilisation risque d'être beaucoup plus faible dans le cas du Passage du Nord-Ouest, à cause de son isolement et de l'absence de voies alternatives.

Quant à la nature du droit de passage qui s'appliquerait, ce serait le nouveau « passage en transit » défini dans la Convention de 1982. Il s'agit d'un droit dont jouissent *tous* les navires et qui équivaut virtuellement à la liberté de navigation en haute mer.⁴⁴ Ce droit de passage s'applique aux navires de guerre comme aux navires de commerce. Les sous-marins en bénéficient également et peuvent l'exercer « dans leur mode normal de navigation », c'est-à-dire en immersion.⁴⁵ Pour le Canada, un tel droit de passage pourrait avoir des conséquences inquiétantes pour sa sécurité nationale et sa souveraineté sur les eaux du Passage. Pourtant, c'est bien ce droit de passage que revendiquent les États-Unis. En effet, une publication officielle du Department of State précise: « *The United States considers the Northwest Passage... to be an international strait subject to transit passage* ». ⁴⁶

Dans les circonstances que nous venons de décrire, le Canada n'a pas d'autre choix que de faire le maximum pour assurer un contrôle efficace sur la navigation étrangère dans le Passage du Nord-Ouest, afin d'en éviter l'internationalisation.

E — Mesures contre l'internationalisation du Passage du Nord-Ouest

Dans le but d'assurer un contrôle efficace sur les eaux du Passage du Nord-Ouest et d'en empêcher l'internationalisation, le Canada a déjà pris ou annoncé certaines mesures et conclu un accord de coopération avec les États-Unis. Nous passerons en revue les plus importantes de ces mesures et commenterons les principaux termes de cet accord.

1. Mesures législatives

En plus du décret de 1985 établissant les lignes de base droites, le Gouvernement a présenté un Projet de loi clarifiant deux aspects importants du statut des eaux en deçà de ces lignes. Premièrement, la définition de « territoires » dans la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest est amendée, de sorte que ces territoires comprennent les eaux de l'archipel Arctique situées à l'intérieur des lignes de base droites.⁴⁷ Deuxièmement, il est prévu qu'un certificat livré sous l'autorité du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, attestant qu'un lieu se trouve dans les limites des eaux intérieures ou de la mer territoriale du Canada, constitue une preuve irréfutable du contenu de ce certificat.⁴⁸ De cette façon, le Gouvernement évitera les difficultés qu'il a

44. *Supra*, note 1, art. 38.

45. *Ibid.*, art. 39, par. 1(c).

46. U.S. Department of State, *Geographic Note*, n° 2, 31 jan. 1986, p. 8.

47. Loi sur l'application extra-côtière des lois canadiennes, Projet C-104, 11 avril 1986, art. 14.

48. *Ibid.*, art. 9.

rencontrées dans l'*Affaire Watson* de 1983, lorsqu'un juge de la Cour des sessions de la paix du Québec a décidé qu'il n'était pas lié par un certificat semblable voulant que les eaux du golfe Saint-Laurent soient des eaux intérieures.⁴⁹

2. Mesures de surveillance et de contrôle

Deux mesures annoncées par le Gouvernement sont particulièrement importantes: la construction d'un brise-glace et l'acquisition de sous-marins à propulsion nucléaire.

a) Construction d'un brise-glace

Dans sa déclaration du 10 septembre 1985, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a annoncé que le Canada procéderait à la construction d'un brise-glace de catégorie polaire 8.⁵⁰ Le Gouvernement a, par la suite, réaffirmé sa détermination de construire ce brise-glace et, présentement, des démarches dans ce sens se poursuivent au ministère des Transports. Il s'agit d'un navire capable de briser la glace de huit pieds d'épaisseur, à une vitesse constante de trois nœuds, ce qui permettra au Canada d'exercer un contrôle considérable sur la navigation de surface dans le Passage du Nord-Ouest. Ce brise-glace devrait également pouvoir assumer d'autres tâches, comme l'escorte des navires, l'application des lois et règlements anti-pollution, la poursuite de recherches océanographiques et la réponse aux demandes de recherche et de sauvetage.⁵¹ Il pourra accomplir ces fonctions, durant l'année longue, sur la plupart des eaux de l'archipel et contribuera ainsi à l'affermissement de la souveraineté canadienne.

Évidemment, un seul brise-glace ne suffira pas lorsque le Passage du Nord-Ouest sera utilisé pour le transport d'hydrocarbures, mais une telle utilisation n'aura probablement pas lieu avant une bonne dizaine d'années. Entre-temps, le Canada devrait, selon nous, planifier la construction d'un brise-glace additionnel.

b) Acquisition de sous-marins à propulsion nucléaire

Dans son Livre blanc sur la Défense de juin 1987, le Gouvernement annonçait sa décision de procéder à l'acquisition de dix à douze sous-marins à

49. *La Reine c. Watson*, Cour des Sessions de la Paix du district de Gaspé, n° 110-01-0000306-83, 20 déc. 1983; transcription de l'arrêt du juge Yvon Mercier, p. 19.

50. Déclaration faite à la Chambre des communes et reproduite dans *Discours* n° 85/49, 15 sept. 1985.

51. Pour une excellente description de ce brise-glace, voir L.W. BRIGHAM, « A World-Class Icebreaker: The Canadian Polar-8 », 112 *Proceedings*, U.S. Naval Institute, mars 1986, pp. 152-159.

propulsion nucléaire.⁵² Soulignons, cependant, que le but principal de l'acquisition de tels sous-marins est d'assurer la défense des côtes du Canada à l'Ouest et à l'Est plutôt que celle des eaux arctiques. Bien sûr que le déplacement de ces sous-marins d'une côte à l'autre nécessitera l'utilisation des eaux arctiques et, de cette façon, ils assureront une certaine présence de l'État canadien. De plus, il est possible qu'un de ces sous-marins soit envoyé dans les eaux arctiques si le besoin se fait sentir.

Le fait demeure que la décision d'acquérir ces sous-marins a soulevé de nombreuses objections au Canada et quelques commentaires s'imposent. Au risque de nous aventurer dans des eaux dangereuses, nous ferons ces commentaires d'un triple point de vue: juridique, politique et technique.

D'un point de vue juridique, il nous apparaît qu'une telle acquisition ne constituerait pas une violation des engagements du Canada en vertu du Traité sur la non-prolifération de 1968 et de son Accord avec l'Agence internationale de l'énergie atomique. En effet, l'utilisation de matières nucléaires enrichies pour la propulsion d'un sous-marin constitue une « activité militaire non interdite » et n'exigeant pas l'application de garanties en vertu de l'Accord.⁵³

D'un point de vue politique, l'on peut se demander s'il serait sage pour le Canada de faire une telle utilisation de l'énergie atomique pour deux raisons principales. La première est que le Canada deviendrait le premier État non nucléaire, partie au traité de 1968, à faire une telle utilisation militaire de l'énergie nucléaire. Ceci pourrait constituer un mauvais précédent pour certains pays qui sont sur le point d'atteindre le développement complet d'une bombe nucléaire. La deuxième raison est que, selon nos renseignements, il est impossible pour l'Agence internationale de l'énergie atomique de faire une vérification suffisamment complète pour s'assurer qu'un État se limitera vraiment à l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins de propulsion de navire.⁵⁴ En plus, une telle acquisition serait difficilement conciliable avec la politique bien établie du Canada de favoriser l'utilisation strictement pacifique de l'énergie nucléaire. Également, cette acquisition cadrerait plutôt mal avec les efforts de coopération dans l'Arctique que poursuivent présentement le Canada et l'Union soviétique. En effet, le Canada est sur le point de conclure un accord avec l'Union soviétique pour une collaboration bilatérale dans l'Arctique, en réponse au projet soumis par l'Union soviétique au Canada en février 1987.⁵⁵

52. *Supra*, note 13, p. 52.

53. Voir l'article 14 de l'Accord entre le Canada et l'Agence internationale de l'énergie atomique. *Recueil des Traités du Canada*, 1972, n° 3 et l'article III, par. 1 du Traité sur la non-prolifération nucléaire.

54. Réponse à notre question par le docteur Adolf von BAECKMANN, conseiller à la division des garanties de l'A.I.E.A. à Vienne, lors d'un séminaire à Ottawa organisé par le Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement, le 27 octobre 1988.

55. Voir texte du Projet d'accord, reproduit dans *Northern Perspectives*, Canadian Arctic Resources Committee, vol. 15, n° 3, octobre 1987, édition spéciale.

Finalement, d'un point de vue technique, il n'est pas hors de doute que de tels sous-marins soient absolument nécessaires pour assurer un contrôle effectif des eaux arctiques du Canada. Il nous semble qu'une surveillance adéquate de ces eaux pourrait s'effectuer de deux façons: premièrement, par l'utilisation du brise-glace Classe 8 qui assurera la surveillance de la navigation de surface et, deuxièmement, par l'installation de mécanismes de détection sous-marine aux entrées principales dans l'archipel Arctique qui donneraient l'alerte en cas d'activité sous-marine inusitée. Après tout, quel serait l'avantage de faire une détection d'une telle activité par voie d'un sous-marin à propulsion nucléaire plutôt que par un système d'alerte? Il serait plutôt insensé pour le Canada, dans un tel cas, d'user de la force armée – même en légitime défense – et risquer ainsi de déclencher une conflagration mondiale. La démarche la plus sage à prendre serait plutôt, selon nous, de porter l'incident à l'attention de l'opinion publique mondiale. Si sa gravité le justifiait, le Canada pourrait porter le cas devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, dont le rôle principal est le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

3. *Accord de coopération avec les États-Unis*

Dans sa déclaration de 1985, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures annonçait aussi que le Canada commencerait immédiatement des pourparlers avec les États-Unis, dans le but de conclure un accord de coopération dans l'Arctique. Il spécifiait que, si un tel accord était conclu, il le serait sur la base du respect complet de la souveraineté du Canada.⁵⁶ Après quelque deux ans de discussion, un accord fut effectivement conclu en janvier 1988.⁵⁷ Voyons s'il atteint l'objectif visé.

Notons tout d'abord que l'accord ne s'applique qu'aux brises-glace et ne touche pas les navires-citernes et les sous-marins. Dans un premier temps, les deux pays s'engagent à faciliter les déplacements de leurs brises-glace dans leurs eaux respectives de l'Arctique et à profiter de ces déplacements pour développer et partager les renseignements provenant de leur recherche de manière à améliorer leur compréhension du milieu marin. Ces premières dispositions de l'accord sont claires et n'appellent aucun commentaire spécial. Ce sont les deux prochaines qu'il faut regarder de près. L'une prévoit que « le Gouvernement des États-Unis s'engage à ce que tous les déplacements des brises-glace américains dans les eaux revendiquées par le Canada comme ses eaux intérieures soient effectués avec le consentement du Gouvernement du Canada. »⁵⁸ Tel qu'interprété par les deux ministres signataires du traité, lors

56. *Supra*, note 50, p. 5.

57. « Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération dans l'Arctique », Ministère des Affaires extérieures, *Communiqué*, n° 220, 11 oct. 1988.

58. *Ibid.*

d'une conférence de presse suivant immédiatement la signature, ce consentement doit être demandé et accordé pour chacun des déplacements.⁵⁹ Il s'agit là d'une précision importante, car une autre interprétation eut été possible: celle permettant une espèce de consentement global.

L'autre disposition, toutefois, est moins satisfaisante. Elle prévoit que « rien dans le présent accord de coopération... ni aucune pratique en découlant, n'affecte les positions respectives des Gouvernements des États-Unis et du Canada sur le Droit de la Mer pour ce qui a trait à cette zone ou à tout autre espace maritime, ou leurs positions respectives à l'égard de tierces parties. »⁶⁰ Puisque les positions respectives demeurent inchangées, le Canada continuera de revendiquer ces eaux comme des eaux intérieures, tandis que les États-Unis continueront de contester ce statut et de les considérer comme des eaux internationales. Ce qui nous apparaît plutôt dommageable pour le Canada est que cette disposition constitue une espèce de clause 'nonobstant', avec la conséquence que la « pratique » suivie dans la mise en œuvre de l'accord ne modifiera aucunement les positions respectives des Parties. Donc, même si les États-Unis demandent l'autorisation préalable pour chaque déplacement à l'intérieur de ces eaux, ces demandes ne constitueront pas une reconnaissance implicite du statut d'eaux intérieures que revendique le Canada. Ainsi, nous avons eu récemment deux exemples de telles demandes. En effet, en octobre 1988, le brise-glace américain *Polar Star* demanda la permission du Canada de pénétrer dans les eaux de l'archipel Arctique afin de prendre du carburant et réparer une de ses turbines. Notons que le navire américain avait subi ce dommage en escortant deux brises-glace canadiens dans les eaux américaines au large de l'Alaska.⁶¹ Quelques jours plus tard, le même brise-glace américain s'est vu empêché par la banquise de poursuivre sa route vers l'ouest pour effectuer sa sortie de l'Arctique. Il a donc fait une autre demande aux autorités canadiennes; cette fois, pour emprunter les eaux du Passage du Nord-Ouest et faire sa sortie par l'est.⁶²

Si les deux pays s'entendaient pour porter leur différend devant la Cour internationale de Justice, pour décider de la validité des lignes de base droites du Canada, la question se poserait de savoir si la pratique dans la mise en œuvre du traité serait admissible en preuve. Nous sommes d'avis qu'elle le serait, à titre de fait pertinent pour juger de l'ensemble de la situation, mais le poids qui lui serait accordé est plutôt incertain.

Pour compléter sur cette question du contrôle de ces eaux par le Canada, mentionnons un autre développement récent. Les États-Unis reconnaissent

59. Ministère des Affaires extérieures, *Joint Press Conference*, n° MINP-511, 11 jan. 1987, pp. 1 et 3.

60. *Supra*, note 57.

61. Ministère des Affaires extérieures, *Communiqué*, n° 219, 6 oct. 1988.

62. Ministère des Affaires extérieures, *Communiqué*, n° 220, 11 oct. 1988.

maintenant que leurs navires de commerce sont sujets aux dispositions de la Loi pour la prévention de la pollution de l'Arctique de 1970. Cette reconnaissance fut spécifiée par le ministre des Affaires extérieures du Canada, Joe Clark, dans un discours en date du 18 octobre 1988.⁶³ Notons qu'il s'agit d'un changement dans la position traditionnelle des États-Unis qui refusaient, jusqu'à maintenant, d'accepter le bien-fondé de cette loi en droit international.

VII – L'espace aérien de l'Arctique

La règle générale applicable à l'espace aérien veut que son statut juridique dépende de celui des espaces terrestres et maritimes sous-jacents. Par conséquent, la souveraineté d'un État s'étend à l'espace aérien au-dessus de son territoire et de sa mer territoriale. Il n'existe aucun droit de passage pour les avions étrangers dans cet espace aérien, à moins qu'un tel droit soit prévu dans des conventions internationales telles que celles dont l'Organisation de l'aviation civile internationale surveille la mise en œuvre. Au-delà des eaux territoriales, toutefois, la liberté de survol existe de la même façon que la liberté de navigation dans les eaux sous-jacentes. Ces principes de base ont été confirmés dans la Convention sur le droit de la Mer de 1982.⁶⁴

Appliquant ces principes aux régions arctiques, la situation juridique est donc la suivante: en l'absence de conventions, aucun droit de survol n'existe au-dessus des territoires et des îles mais ce droit existe dans l'espace aérien au-dessus du plateau continental, de la zone économique exclusive et de l'océan Arctique lui-même. Quant à l'espace aérien au-dessus des Passages du Nord-Est et du Nord-Ouest, aucun droit de survol n'est applicable au-dessus des eaux englobées par les lignes de base droites puisqu'elles sont maintenant des eaux intérieures sur lesquelles l'État côtier a pleine souveraineté. Toutefois, si ces Passages devenaient des détroits internationaux, tous les navires et aéronefs jouiraient du droit de « passage en transit » sans entrave.

Une dernière question, relative à la juridiction d'un État dans son espace aérien, porte sur les zones d'identification de pré-alerte (air defense identification zones). Deux des cinq États arctiques ont adopté de telles zones, les États-Unis et le Canada. Les États-Unis furent le premier pays à adopter une zone d'identification de défense aérienne, en 1950, et leur zone au large de l'Alaska s'étend à environ 380 milles marins des côtes. Le Canada a adopté une zone semblable, en 1951, et elle s'étend jusqu'à environ 185 milles marins dans la mer de Beaufort.

63. « La souveraineté dans un monde interdépendant », Ministère des Affaires extérieures, *Discours n° 88'50*, 18 oct. 1988, p. 4. Voir également François MATHYS, *Accord de coopération dans l'Arctique entre le Canada et les États-Unis*, 25 *Annuaire canadien de droit international*, 1987, 345-353, p. 350.

64. *Supra*, note 1, art. 78.

La juridiction exercée par le Canada dans sa zone d'identification oblige le pilote, aux commandes d'un aéronef voyageant à une vitesse réelle de 180 nœuds ou plus, à produire un plan de vol avant le décollage du dernier endroit visité. Il doit également notifier sa position par radio-téléphone en cours de vol et indiquer toute modification de l'heure ou de l'endroit auxquels il avait prévu d'entrer dans la zone.⁶⁵

Il n'y a rien dans les conventions internationales qui puisse servir de fondement juridique à l'établissement de telles zones d'identification au-delà de la mer territoriale, mais il semble bien que ces zones soient maintenant admises en droit international coutumier. Un certain nombre d'États les ont adoptées et un grand nombre, y inclus les Grandes Puissances, s'y sont assujetties. De plus, non seulement aucun des États intéressés n'a élevé de protestation mais, au contraire, ils ont dans l'ensemble acquiescé à la création de ces zones et s'y sont soumis. Dans ces circonstances et compte tenu du fait que quelque trente années se sont écoulées depuis l'instauration de cette pratique, fondée sur le principe général de l'auto-protection, force est de conclure qu'elles sont admises en droit international général.

VIII – Un cadre juridique de coopération arctique

En dépit d'un certain nombre de problèmes qui ne sont pas encore résolus, il nous semble que les intérêts des États bordant le bassin polaire sont suffisamment semblables, en particulier ceux qui touchent la recherche scientifique et la protection de l'environnement, pour commander des efforts sérieux de coopération. Ces efforts s'imposent d'autant plus que l'Union soviétique démontre présentement une disposition à cet égard absolument sans précédent. Ainsi, en février 1987, l'Union soviétique présentait au Canada un projet d'accord prévoyant l'intensification de la coopération entre les deux pays dans les diverses utilisations pacifiques des régions arctiques, en particulier celles portant sur la protection de l'environnement. Le 1^{er} octobre de la même année, le Secrétaire Général Gorbatchev présentait des propositions de collaboration avec tous les autres pays arctiques, dans un discours prononcé à Mourmansk. Comme objectif général, il souhaitait une réduction des activités militaires dans la région et proposait que l'Arctique devienne une « zone de paix ».⁶⁶ Il proposait, en particulier, des consultations entre les pays membres de l'OTAN et ceux du Pacte de Varsovie, afin de réduire les forces navales et aériennes dans la mer Baltique et celles du Groenland et de la Norvège. Il complétait cette invitation au développement d'une « zone de paix » dans l'Arctique, en faisant trois propositions concrètes pour une collaboration à des fins strictement pacifiques.⁶⁷ Premièrement, il

65. Pour un sommaire de la procédure à suivre, voir Gouvernement du Canada, DND Flight Information Publication GPH200A, *VFR SUPPLEMENT*, 19 jan. 1984, pp. C31-32.

66. M. GORBACHEV, *The Speech in Murmansk, Oct. 1, 1987*; Moscow, Novosti Press Agency Publishing House, 1987, p. 28.

67. *Ibid.*, pp. 30-31.

proposait une coopération dans l'exploitation des ressources de l'Arctique, en général, et des ressources pétrolières en particulier. À ce sujet, il mentionnait spécifiquement la possibilité de former des entreprises conjointes avec le Canada et la Norvège pour l'exploitation des ressources naturelles du plateau continental. Deuxièmement, il proposait l'établissement d'une coopération régionale dans le domaine de la recherche scientifique, mentionnant spécifiquement le programme qui existe déjà dans ce domaine avec le Canada, et proposait la tenue d'une conférence en 1988 afin d'assurer la coordination dans ce domaine. Cette conférence sur la coordination de la recherche scientifique dans l'Arctique, entre les pays arctiques et nordiques, s'est tenue effectivement à Leningrad du 12 au 15 décembre 1988. Troisièmement, le Secrétaire Général spécifiait qu'il attachait une importance spéciale à la coopération dans le domaine de la protection de l'environnement. L'Union soviétique, disait-il, propose l'établissement d'un plan compréhensif pour la protection de l'environnement. À la suite de ces trois propositions, le Secrétaire Général envisageait même la possibilité d'ouvrir la Route maritime du nord (le Passage du Nord-Est) aux navires étrangers, si la normalisation des relations internationales se développait suffisamment.⁶⁸

Selon nous, les pays arctiques devraient étudier sérieusement les propositions de l'Union soviétique, d'autant plus que tous, à l'exception des États-Unis, sont signataires de la Convention sur le droit de la mer qui prévoit une telle collaboration dans tous les domaines spécifiquement mentionnés par Gorbatchev. En effet, la Convention contient la disposition suivante:

Les États riverains d'une mer fermée ou semi-fermée devraient coopérer entre eux dans l'exercice des droits et l'exécution des obligations qui sont les leurs en vertu de la Convention. À cette fin, ils s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire d'une organisation régionale appropriée, de:

- a) Coordonner la gestion, la conservation, l'exploration et l'exploitation des ressources biologiques de la mer;
- b) Coordonner l'exercice de leurs droits et l'exécution de leurs obligations concernant la protection et la préservation du milieu marin;
- c) Coordonner leurs politiques de recherche scientifique et entreprendre, s'il y a lieu, des programmes communs de recherche scientifique dans la zone considérée;
- d) Inviter, le cas échéant, d'autres États ou organisations internationales concernés à coopérer avec eux à l'application du présent article.⁶⁹

D'un point de vue strictement juridique, l'on pourrait dire que cette Convention ne lie pas encore les signataires, puisqu'elle n'a pas reçu le nombre suffisant de ratifications. Un tel argument serait plutôt légaliste puisque, à l'exception de la Partie XI concernant les grands fonds marins, la Convention

68. *Ibid.*, p. 31.

69. *Supra*, note 1, art. 123; c'est nous qui soulignons.

est généralement considérée comme représentant déjà le droit international coutumier. On pourrait avancer également qu'il n'est pas sûr que l'océan Arctique soit une mer semi-fermée, mais il est bien évident en regardant une projection polaire, qu'il s'agit d'un océan presque complètement entouré de territoires. À tout événement, obligation juridique ou non, les besoins d'une coopération régionale s'imposent d'eux-mêmes. Une telle coopération est particulièrement vitale dans les domaines de la recherche scientifique et la protection de l'environnement marin.⁷⁰

La seule question qui demeure est de savoir quelle forme doit prendre le cadre juridique qui assurerait une telle coopération. Selon nous, l'on pourrait établir un Conseil du bassin arctique (*Arctic Basin Council*), dont le rôle principal serait de promouvoir la coopération entre États arctiques dans tous les domaines de l'utilisation pacifique de ces régions, en particulier ceux qui sont spécifiquement mentionnés dans la Convention de 1982. Un tel Conseil pourrait inclure la Finlande, l'Islande et la Suède, même s'ils ne bordent pas le bassin polaire proprement dit. D'ailleurs, ce Conseil ne constituerait qu'une formalisation et une simple expansion de ce qui existe déjà entre ces pays, sous la forme d'un Groupe de travail dans le domaine de la recherche scientifique sous la présidence d'un canadien, le docteur Fred Roots. Bien sûr, un tel Conseil aurait une fonction strictement consultative et serait non-gouvernementale dans sa composition, du moins dans les débuts. Une coopération arctique au sein d'un tel Conseil pourrait avoir un effet extrêmement bénéfique, les deux superpuissances y étant représentées, pour la promotion de la paix et de la sécurité internationales. Une telle coopération constituerait également une excellente application de la Déclaration de l'Assemblée Générale des Nations Unies, adoptée en novembre 1987, sur l'accroissement de l'efficacité du principe de l'abstention du recours à la force dans les relations internationales. La Déclaration spécifie que « les États devraient poursuivre la coopération bilatérale et régionale comme un des moyens importants d'accroître l'efficacité du principe de l'abstention du recours à la menace ou à l'emploi de la force dans leurs relations internationales. »⁷¹

Conclusions

Huit conclusions principales découlent de notre étude :

1- La souveraineté territoriale des États arctiques sur l'Alaska (États-Unis), les îles au nord du littoral soviétique (Union soviétique), le Svalbard

70. Pour une bonne étude sur la coopération arctique, voir D. Vandre ZWAAG *et al.*, « Towards Regional Ocean Management in the Arctic: From Co-existence to Cooperation », 37 *Revue de Droit de UN-B.*, 1988, pp. 1-33.

71. « Déclaration sur l'accroissement et l'efficacité du principe de l'abstention de la menace ou de l'emploi de la force dans les relations internationales », reproduite dans 27 *International Legal Materials*, n° 6, 1988, 1674-1679, p. 1677.

(Norvège), le Groenland (Danemark) et l'archipel Arctique du Canada est bien établie.

2- Les droits exclusifs des États arctiques sur les ressources naturelles du plateau continental au large de leur territoire ou de leurs îles découlent automatiquement de leur souveraineté territoriale, mais la limite extérieure et les limites latérales de ce plateau n'ont pas encore été établies.

3- En principe, les ressources minérales des grands fonds marins du bassin Arctique font partie du patrimoine commun de l'humanité selon le nouveau droit de la mer mais, en pratique, l'existence de telles ressources demeure incertaine.

4- L'océan Arctique ne peut être assujéti à la souveraineté des États côtiers et, sujet seulement aux limites imposées par la présence des glaces, les libertés de la haute mer et de la zone économique exclusive s'appliquent.

5- Les détroits du Passage du Nord-Est se constituent d'eaux intérieures, résultant de l'établissement de lignes de base droites en 1985 (présument, en vertu de la Convention sur la mer territoriale de 1958 à laquelle l'Union soviétique est Partie) et, probablement, d'un titre historique antérieur; dans le premier cas, le droit de passage inoffensif s'appliquerait mais, dans le deuxième, il n'existerait aucun droit de passage.

6- Les détroits du Passage du Nord-Ouest se constituent d'eaux intérieures, résultant de l'établissement de lignes de base droites en 1985 (en vertu du droit coutumier) et il n'existe aucun droit de passage.

7- La souveraineté des États arctiques s'étend à l'espace aérien au-dessus de leurs territoires et îles, leurs eaux intérieures (y inclus celles des Passages du Nord-Est et du Nord-Ouest) et leur mer territoriale; aucun droit de survol n'existe au-dessus de ces espaces, excepté celui prévu par les conventions de l'Organisation de l'aviation civile internationale.

8- L'océan Arctique constitue, à notre avis, une mer semi-fermée et les États côtiers devraient coopérer entre eux, selon la nouvelle Convention sur le droit de la mer, dans l'exploitation des ressources biologiques, la préservation du milieu marin et la poursuite de recherche scientifique; une telle coopération serait favorisée par l'établissement d'un Conseil du bassin Arctique réunissant les États arctiques et, aussi, les pays nordiques.