Le statut discuté des détroits des VMA

Alors que l'Arctique revient sur le devant de la scène géopolitique internationale, il est évident que la possession des territoires et des zones maritimes désormais découvertes et accessibles, même partiellement, redevient un enjeu pour les États de la région. Nous n'aborderons pas ici le cas des litiges territoriaux, mais il est surprenant de constater que ceux-ci sont parfois très anciens, et qu'ils concernent la plupart du temps des États appartenant tous à des organisations communes, comme par exemple l'OTAN[18]. Si dans ce cas précis, il est évident que ces litiges ne sauraient être des sources de conflit entre ces États, les positions affichées et affirmées montrent cependant l'importance que tous donnent à cette zone.

Dans le cas des VMA, le statut des détroits qui les ponctuent est au cœur de grandes tensions. S'appuyant sur le droit international, les États côtiers ont proclamé et défendent jalousement une souveraineté pleine et entière sur ces points de passage, statut remis en cause par les grandes puissances navales, au premier rang desquelles les États- Unis, là aussi avec l'appui du droit. Ces divergences de points de vue peuvent- elles être la source de tensions durables et ainsi handicaper le potentiel de développement des VMA ?

La convergence des points de vue russe et canadien

Si l'on observe les cartes des deux VMA (annexes 1 et 2), on constate qu'un certain nombre de passages se situent entre les côtes et les îles soit de la Russie, soit du Canada. Chacun des deux États considère donc ces détroits comme étant partie intégrante de son territoire, ce qui est contesté par la quasi-totalité du reste des États. Examinons précisément le droit international sur cette question.

18 Les principaux litiges concernent en effet : Canada/ États-Unis, litige sur la possession d'une partie de la mer de Beaufort ; Canada/Danemark (*via* le Groenland) : litige sur la possession de l'île Hans, dans le bras de mer entre l'archipel arctique canadien et le Groenland ; Russie/Norvège : litige sur les eaux autour des îles du Svalbard (source : C. Maré, op.cit. p.18)

Les outils du Droit international

Deux définitions de la Convention des Nations-Unies sur le Droit de la Mer de 1982 peuvent ainsi être appliquées à ces détroits. La première est celle d'eaux intérieures. Cet espace est défini comme la portion de mer située en deçà des lignes de base servant à définir la mer territoriale[19] : les eaux intérieures sont assimilées au territoire de l'État côtier, si bien que sa souveraineté y est pleine et entière. Tout navire souhaitant transiter dans un détroit considéré comme eaux intérieures doit se signaler à cet État, et peut se voir refuser l'accès aux eaux.

La deuxième définition est celle de détroit servant à la navigation internationale [20]. Dans ce cas, le régime juridique des eaux du détroit n'est pas affecté par les dispositions de la partie de la CNUDM traitant de ces détroits, mais les navires d'un État tiers bénéficient d'un droit de passage en transit sans entrave. Ce droit leur permet ainsi de franchir ce détroit sans avoir à en informer au préalable l'État côtier, moyennant le respect de certaines obligations évitant de porter atteinte à la souveraineté de l'État côtier, moyennant le respect de certaines obligations évitant de porter atteinte à la souveraineté de l'État dans ses eaux. De plus, ce dernier ne peut suspendre le droit de passage en transit.[21]

Les positions russes et canadiennes

Dans le cas des détroits bordant chacune des VMA, la Russie et le Canada accordent évidemment la primauté à la notion d'eaux intérieures, ce point de vue leur permettant d'asseoir leur souveraineté et, en théorie, de contrôler tout le trafic y passant.

Le Canada considère pour sa part l'ensemble des eaux situées à l'intérieur de l'archipel arctique canadien comme des eaux intérieures[22] (voir annexe 1). Ainsi, la ligne de base qu'Ottawa prend en compte pour la définition de ses espaces maritimes arctiques peut être vue comme une ceinture longeant les côtes de toutes les îles extérieures de l'archipel et joignant leurs extrémités les plus extérieures (voir annexe 1). Cela revient effectivement à considérer que tout l'archipel canadien est partie intégrante du territoire du Canada, et donc qu'emprunter le PNO amène nécessairement à pénétrer son territoire (il est aujourd'hui, et pour longtemps encore, inenvisageable de réaliser un transit en passant par le nord du Groenland même en été : la glace y est encore présente et relativement abondante, comme nous l'avons vu dans la partie I). De plus, Ottawa apporte un deuxième argument en faveur de la thèse des eaux intérieures : les eaux de l'archipel arctique canadien sont des eaux historiques[23].

19 Source : articles 5, 7 et 8 de la CNUDM.
20 Source : partie III de la CNUDM, articles 34 à 36.
21 Source : article 44 de la CNUDM.
22 Source : Lasserre, chapitre 11, p.248..
23 Source : R. Dufresne, « *Revendications controversées du Canada à l'égard des eaux et des zones maritimes arctiques* », 10/01/2008, Division du Droit et du gouvernement, Bibliothèque du Parlement, p.2

La Russie considère elle que tous les détroits situés entre ses îles et son territoire continental sont des eaux intérieures[24] (voir annexe 2). C'est le cas des détroits de Kara et de Yugorski (au niveau de la Nouvelle-Zemble), des détroits de Shokalski et de Vilkitski (au niveau de la Terre du Nord) et des détroits de Sannikov et de Laptev (au niveau des îles de Nouvelle-Sibérie).

Ces positions relèvent bien évidemment de l'affichage politique. En considérant ces détroits comme des eaux intérieures, Canada et Russie affirment qu'ils ne laisseront pas transiter des navires sans les contrôler, même si la réalité est toute autre, notamment dans le cas du PNO.

Un statut contestable

Côté canadien, certains juristes ont analysé en détail le poids des deux arguments apportés pour étayer la revendication du statut d'eaux intérieures. Et c'est bien le deuxième argument, celui d'eaux historiques, qui semble le moins recevable. Parmi ces spécialistes, D. Pharand considère que celui-ci souffre de plusieurs faiblesses, les principales étant que la revendication d'eaux historiques ne date que de 1973, et que le Canada n'a de toute façon pas été en mesure d'interdire les transits de navires étrangers réalisés sans demande d'autorisation préalable[25] (comme nous le verrons plus loin). En revanche, même s'il reste discutable, l'argument fondé sur le tracé de lignes de base droites autour de l'archipel arctique canadien semble plus fondé en termes de droit international, s'appuyant notamment sur l'article 7 de la CNUDM (définition des lignes de base droites, orientation générale de la côte)[26]. Notons que dès l'origine, les instances politiques du Canada, nonobstant les considérations juridiques, ont eu conscience du débat et des prises de positions tranchées que ne manquerait pas de susciter la position canadienne. En effet, selon F. Lasserre, dès 1969, le premier ministre canadien reprenait les mots du ministre des transports de 1958 pour reconnaître que les États-Unis n'accepteraient jamais la revendication portant sur les eaux intérieures. Les positions servant la logique d'affichage de la souveraineté ne peuvent souffrir la moindre faiblesse.

Côté russe, le statut d'eaux intérieures ne semble pas faire débat : la RMN reste un sujet fort pour la souveraineté russe en Arctique, lancé dès l'époque soviétique, et dont la volonté de mise en valeur dès les origines a renforcé le sentiment d'appropriation. Il ne fait nul doute pour les juristes russes que ces eaux sont partie intégrante du territoire national[27] étant donnée la circulation qui a existé de façon presque continue sur la partie occidentale de la route durant la Guerre Froide, et lors des saisons estivales sur la partie orientale.

24 Source : F. Lasserre, op.cit. p.14, chapitre 11, p.248.
25 Source : D. Pharand, « *The arctic waters and the northwest passage : a final revisit* », Ocean Development and International Law, vol.n°38, janvier 2007, p.13
26 Source : R. Dufresne, op.cit. p.54, p.4
27 Source : E. Franckx, « *The legal regime of navigation in the russian Arctic* », Journal of transnational law and policy, vol.18.2, p.332, printemps 2009. Disponible sur internet au lien suivant : http://www.law.fsu.edu/journals/transnational/vol18_2/franckx.pdf

Le point de vue des États-Unis : un positionnement déterminant ?

Comme pressenti par les autorités canadiennes, les statuts revendiqués pour les détroits arctiques russes et canadiens ont suscité une grande opposition, principalement de la part des puissances navales, très attachées à la liberté de navigation. Au premier rang de celles-ci figurent les États-Unis, dont le poids est toujours très fort sur les questions maritimes.

Une contestation américaine dès l'origine

Les États-Unis contestent le statut revendiqué par la Russie et le Canada : pour eux, les détroits arctiques sont des détroits internationaux, et ils bénéficient donc du droit de passage en transit sans entrave. Le principal argument avancé repose sur l'aspect géographique de la définition même d'un détroit international. Comme le mentionne F. Lasserre, les États-Unis considèrent que le PNO relie deux portions de haute-mer, à savoir la Baie de Baffin à l'est et la Mer de Beaufort à l'ouest[28]. De même, chacun des détroits au nord de la Russie relie successivement les parties de haute-mer de chacune des mers bordant le continent russe : mer de Barents, mer de Kara, mer de Laptev et mer de Sibérie orientale.

Washington s'est donc appliqué à montrer chaque fois qu'il lui était possible que les positions prises par les deux États côtiers n'affectaient en rien sa détermination à naviguer en liberté. Cela n'a pas été possible du côté des détroits russes pour des raisons évidentes de maîtrise du niveau de crise avec l'URSS durant la Guerre froide. En revanche, plusieurs transits ont été effectués dans le PNO. Le premier d'entre eux est celui du pétrolier *Manhattan*, cas que nous avons déjà évoqué dans la partie I. Lorsque ce navire réalisa son premier transit en 1969, les autorités canadiennes, en réaction à un émoi très vif dans l'opinion publique du pays face au transit d'un navire étranger, initièrent un processus de mise en place d'une réglementation plus stricte de la navigation dans cette zone. Lors de son deuxième transit, le *Manhattan* dut faire face à un régime très strict et se plier à des conditions draconiennes[29].

Ce durcissement des exigences canadiennes, qui se sont étoffées au cours des années suivantes et que nous détaillerons dans le chapitre 6, n'a pas freiné les États-Unis et leur volonté de montrer leur capacité à naviguer en toute liberté dans le PNO. En 1985, le brise-glaces *Polar Sea* de l'US Coast Guards réalisa le transit sans aucune demande préalable auprès des autorités canadiennes. En réaction à cet épisode, les autorités canadiennes ont étudié la possibilité de durcir les conditions de navigation dans le PNO. C'est également à la suite de cet épisode que le Canada a officiellement décrété que les eaux comprises dans l'archipel arctique deviendraient des eaux intérieures à compter du 1er janvier 1986[30].

28 Source : F. Lasserre, op.cit. p.14, chapitre 11, p.248.
29 Source : Á. Charron, op.cit. p.29, p.43.
30 Source : Á. Charron, op.cit. p29, p.3.

La logique historique de la position étasunienne

Outre leur position de principe de puissance navale cherchant à maintenir la liberté de la mer, les États-Unis obéissaient également à une logique géopolitique en s'opposant fermement au Canada. En effet, alors que leur allié septentrional affirmait sa souveraineté sur les eaux arctiques à partir des années 1950, toute concession à ses demandes aurait pu apparaître comme un signe de renoncement face à une URSS qui affichait les mêmes revendications. Il en était hors de question pour les États-Unis, l'Arctique étant un enjeu majeur durant la Guerre froide[31].

Dans leur course aux armements balistiques stratégiques, les deux superpuissances développaient alors leurs flottes de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE). Or, les eaux couvertes de glace du grand nord offraient un espace inaccessible aux flottes d'escorteurs de lutte anti-sous-marine des deux camps, ce qui réduisait les menaces pesant leurs SNLE. Seuls d'autres sous-marins capables d'opérer sous la banquise étaient en mesure de venir les pourchasser. Ce facteur explique l'implantation des bases russes dans la presqu'île de Kola, ainsi que la quantité impressionnante de SNLE basés à Mourmansk (presque 40) à la fin des années 1980. De même, la logique de faire opérer des SNLE à conduit l'URSS à concevoir des bâtiments spécialement conçus pour faire surface à travers la banquise et lancer alors leurs missiles[32]. Face à un Arctique perçu comme le terrain d'évolution naturel des SNLE soviétiques, l'une des principales menaces nucléaires pesant sur le sol des États-Unis, tout recul aurait pu être interprété comme un aveu de faiblesse. Les États-Unis se devaient d'être intransigeants sur tout sujet touchant à la souveraineté des eaux en Arctique.

Aujourd'hui, les États-Unis restent sur leur position, mais le sujet du statut du PNO pourrait devenir moins sensible qu'il ne l'a été par le passé. Face à l'ouverture de l'Arctique, l'augmentation de la navigation polaire pose la question de la sécurité mais également de la sûreté maritime. Dans leur lutte contre le terrorisme, les États-Unis pourraient voir s'ouvrir avec inquiétude une zone de vulnérabilité au nord de leur continent. Pour la surveillance de ce grand espace, ils pourraient préférer alors une coopération avec le Canada, quitte à éventuellement leur reconnaître une souveraineté sur les eaux de l'archipel arctique, de façon à ne pas avoir à assurer seuls la surveillance d'un espace aussi vaste.

Il convient de remarquer également que le poids de l'argumentation juridique des États-Unis est limité par le fait qu'ils ne sont toujours pas partie à la Convention de Montego bay.

Enfin, signalons que le recul de la banquise suscite aussi les appétits des États extérieurs à l'Arctique, principalement dans l'optique de l'exploitation des ressources naturelles. Nous n'envisagerons pas ici le positionnement de ces États sur la question du statut des fonds marins arctiques et de leur exploitation, mais signalons que leur point de vue sur le statut des détroits rejoint la position tous les

31 Source : Amiral Besnault, « *Géopolitique de l'Arctique* », Economica, 1992.
32 Source : B. Prézelin, « *Flottes de Combat 1988* », p.770.

considèrent comme des détroits internationaux. C'est notamment le cas de l'Union européenne[33].

Statut des détroits arctiques : la source de tensions durables ?

Le statut des détroits arctiques du PNO et de la RMN semblent donc être au cœur d'un problème juridique et diplomatique de premier plan. Les enjeux seraient-ils donc si importants que l'on pourrait être face à un cas de tensions durables dans la zone ? Pour tenter de trouver un élément de réponse, examinons le problème via des approches juridique, politique et économique.

Débat ouvert sur le statut des détroits arctiques : un enjeu de juristes ?

Outre la CNUDM, un délibéré de la Cour international de justice (CIJ) fournit des arguments en faveur de l'une ou l'autre des positions sur le statut des détroits.

Il s'agit de l'ordonnance de la CIJ dans l'affaire du détroit de Corfou[34]. Dans cette affaire, la Grande-Bretagne a demandé réparations auprès de la CIJ suite aux avaries provoquées sur deux de ses destroyers en 1946 par l'explosion de mines mouillés par l'Albanie dans ce détroit. L'une des questions était savoir si ce détroit possédait ou non un caractère international (thèse avancé par la Grande-Bretagne pour prouver son bon droit quant à la présence de ses navires dans les eaux albanaises). Or, dans l'ordonnance rendant le délibéré du cas, la CIJ avance deux aspects permettant de juger de l'aspect international d'un détroit : un aspect géographique (un détroit international doit « *[mettre] en communication deux parties de haute-mer* ») et un aspect fonctionnel (ce détroit doit être « *utilisé aux fins de la navigation internationale* »). Elle semble dans un premier temps donner la primauté à l'aspect géographique avant de rappeler que le détroit doit être utilisé pour la navigation internationale, remettant le caractère fonctionnel en avant. Les partisans des deux thèses sur le statut des détroits arctiques trouvent des arguments dans ce jugement. Les détroits des VMA peuvent être considérés comme des détroits internationaux car il est indéniable qu'ils relient des parties de haute mer. Mais le faible volume de trafic existant, particulièrement pour le PNO, ne permet pas de valider le caractère fonctionnel.

Notons également que le Canada s'appuie sur le délibéré de la CIJ dans le cas de l'affaire des « *pêcheries norvégiennes* » pour justifier son tracé de lignes de base englobant l'archipel arctique. Dans cette affaire, la Grande-Bretagne a porté réclamation auprès de la CIJ après la saisie en 1948 et 1949 de chalutiers britanniques par les autorités norvégiennes. Ceux-ci pêchaient dans une zone de pêche norvégienne définie par décret, dont la référence était des lignes de bases tracées à partir d'une côte particulièrement découpée. La Grande-Bretagne ne reconnaissait pas ces lignes de base, car trop distinctes du trait de côte. Or, l'arrêt de la CIJ, rendu en 1951,

33 Source : F. Lasserre, op.cit. p.14, chapitre 3, p.71.

34 Source : « *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances – Affaire du détroit de Corfou* », CIJ, 29/04/1949, disponible sur : http://www.icj-cij.org/docket/files/1/1644.pdf / Voir p.28.

reconnaît le bon droit du décret norvégien, s'appuyant sur le principe des lignes de base droite. Les éléments de Droit international ne permettent donc pas de trancher véritablement le statut des détroits arctiques. Cette indécision alimente donc le jeu diplomatique, chaque État arguant de son bon droit.

L'affichage de la souveraineté des États côtiers : un enjeu diplomatique important.

Russie et Canada accordent tous deux une grande importance au statut de leurs détroits arctiques, mais il ne s'agit là que d'un affichage diplomatique, de positions de principe. En effet, ce n'est pas aujourd'hui l'absence de règlement de cette question qui limite leur potentiel d'exploitation. Côté canadien, le manque d'infrastructures pour assurer le soutien d'un trafic maritime dense reste un frein autrement plus limitant que les divergences de point de vue étatiques sur le statut des eaux de l'archipel arctique canadien. Côté russe, que les détroits soient eaux intérieures ou non n'évitera pas aux navires souhaitant transiter par ces eaux encore trop peu connues de faire appels aux services des sociétés comme Rosatomflot, et donc de se conformer aux règles et délais de signalement pour un franchissement. Cela équivaut, si l'on prend le point de vue des autorités russes, à un gage de maîtrise du trafic maritime dans la RMN.

Dès lors, l'enjeu ne semble donc pas tant de définir le statut, souverain ou non, des détroits pour avoir la possibilité de fermer ces routes maritimes (aucun acteur n'y a intérêt), que d'afficher à la communauté internationale sa souveraineté dans une zone où les politiques extérieures sont exacerbées et dans laquelle les opinions publiques ne comprendraient pas que leurs autorités abandonnent leurs positions de principe.

Une illustration de cette nécessité pour les politiques de naviguer à vue entre exacerbation nationale et besoin de coopération avec les États de la région (étant donné les difficultés d'exploitation de ces voies) se trouve dans l'accord signé en 1988 entre les États-Unis et le Canada[35]. Cet « *accord sur la coopération dans l'Arctique*[36] » prévoit notamment que les navigations des brise-glaces américains dans les eaux revendiquées comme intérieures par le Canada se feront après autorisation des autorités canadiennes.

Notons que cet accord, très court (cinq articles) ne traite que du cas des brise-glaces, et est accompagné de déclaration de bonnes intentions des deux gouvernements à coopérer pour la mise en valeur de la région. Ce document n'amène aucune avancée sur le sujet des détroits mais il permet de dépasser les divergences de point de vue en éludant la question. Il permet en outre à chacun des États de sauver les apparences : le gouvernement canadien peut, à l'époque, se targuer d'avoir trouvé un accord avec les États-Unis sur la navigation de brise-glaces américains dans

35 Source : M. Carnaghan et Á. Goody, « *La souveraineté du Canada dans l'Arctique* », bibliothèque du parlement du Canada, division des affaires politiques et sociales, 26/01/2006. Lien : http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/prb0561-f.htm

36 Source : « Accord sur la Coopération en Arctique », 1988. Lien : http://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201852/volume-1852-i-31529-english.pdf

ses eaux intérieures, principal sujet d'émoi de l'opinion depuis le transit du *Polar Sea* en 1985.

Un enjeu économique ?

Le bras de fer diplomatique que se livrent Canada, Russie et États-Unis est-il alors vraiment appelé à durer ?

Une approche économique laisse augurer qu'il est en fait plus probable que les acteurs vont trouver un terrain d'entente, éventuellement sans statuer précisément, à l'instar de ce qu'ont fait les deux voisins nord-américains en 1988. Car, comme on l'a vu, les enjeux de la mise en valeur des VMA pour l'exploitation des ressources de la zone sont très importants, et les acteurs ont tous beaucoup à gagner d'une région stable et attrayante. Á ce niveau, deux arguments tempèrent grandement l'importance trop centrale que l'on pourrait donner au cas du statut des détroits. Premièrement, rappelons que le trafic de transit de biens et de marchandises ne se développera pas au point de concurrencer les routes maritimes classiques via Suez et Panama : quel intérêt alors de savoir si les détroits sont libres de passage ou si leur franchissement est soumis au bon vouloir d'un État ? Deuxièmement, même si l'on se place dans un cadre où le trafic de transport des ressources naturelles exploitées deviendrait très important, donnant ainsi de l'importance au contrôle des détroits, n'oublions pas que les perspectives de recul de la banquise laissent apparaître qu'à l'horizon de 10 ou 15 ans, le nord des îles russes de l'Arctique sera libre de glace une grande partie de l'année. Une voie sera donc ouverte au large des eaux territoriales russes, rendant caducs le franchissement par les détroits. Côté canadien, on l'a vu, les perspectives de fonte de la banquise au nord de l'archipel arctique sont beaucoup plus lointaines. Mais dans le cas où le passage de pétroliers, gaziers ou minéraliers pourraient se faire sans passer par les eaux russes, le Canada n'aurait aucun intérêt à mettre en place des exigences trop grandes pour emprunter le PNO, sauf à souhaiter détourner le trafic de ses eaux pour se protéger d'une navigation trop importante.

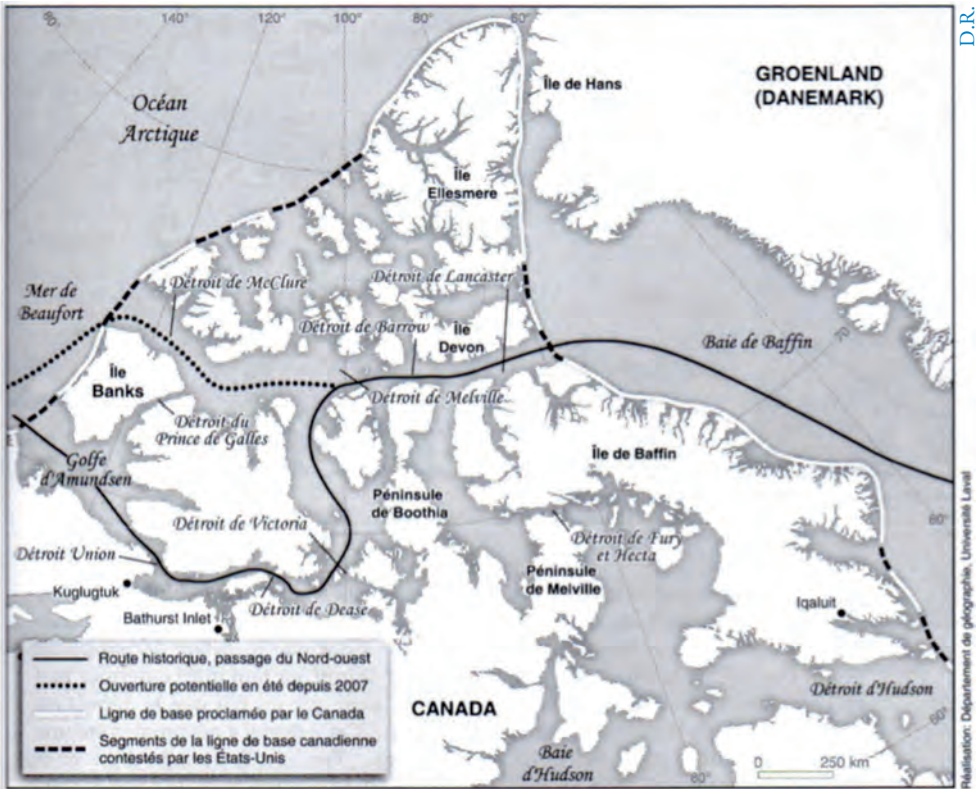
Notons enfin l'existence de propositions plaidant pour une coopération entre le Canada et les États-Unis afin de laisser de côté la querelle sur le statut des détroits du PNO et se concentrer sur une coopération de mise en valeur de cette route. C'est par exemple le cas d'une proposition faite par un membre du Canadian Defence and Foreign Affairs Institue (CDFAI)[37] qui rappelle que les deux États ont beaucoup plus à gagner en coopérant dans le PNO, voire en le gérant conjointement, comme ils le font déjà dans le cas des Grands Lacs ou du Saint-Laurent.

Le droit international donne aujourd'hui lieu à plusieurs points de vue possibles sur la question du statut des détroits arctiques. Mais cette « bataille » juridique pourrait rapidement céder le pas à la nécessité de mise en valeur économique des VMA. Car ce sont précisément les enjeux d'exploitation des ressources de la région

37 Source : « Canada-U.S. relations in the Arctic : a neighbourly proposal », Brian Flemming, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, 2008. Disponible sur le lien http://www.cdfai.org/PDF/Canada- U.S.%20Relations%20in%20the%20Arctic%20%20A%20Neighbourly%20Proposal.pdf

et des routes arctiques, à l'origine du regain des rivalités dans cette zone pour la première fois depuis la fin de la Guerre Froide, qui pourraient aussi amener les acteurs à coopérer. Tous ont intérêt à s'entendre sur le long terme pour diminuer les tensions et rassurer l'ensemble des acteurs économiques susceptibles d'exploiter ces routes. Or, sur cette question de l'exploitation des VMA, les mécanismes à disposition des acteurs étatiques dans le droit international pour la protection de l'environnement offrent des possibilités de contrôle partiel du trafic maritime qui souffrent beaucoup moins d'interprétations que la question du statut des détroits. La prise en compte juridique du facteur environnemental peut-elle aider à dépasser les différends actuels pour envisager dès maintenant une exploitation optimale mais raisonnée des VMA ?

Annexe 1 : Carte du Passage du Nord-Ouest



Source : F. Lasserre, « Passages et mers arctiques. Géopolitique d'une région en mutation », p. 249

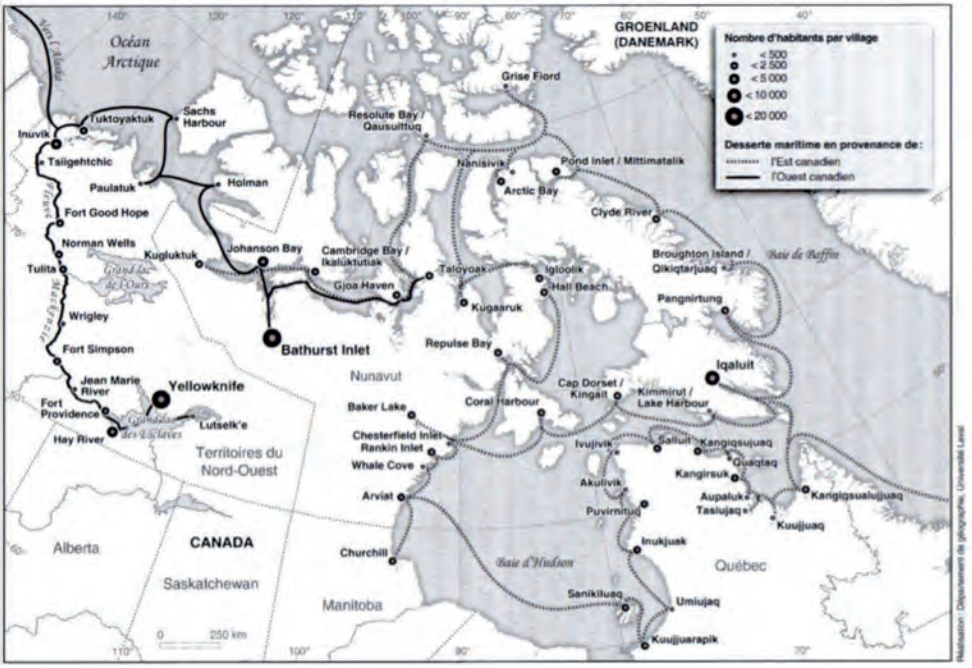
Annexe 2 : Carte de la Route Maritime du Nord

D.R.

Source : F. Lasserre, « Passages et mers arctiques. Géopolitique d'une région en mutation », p. 249

Annexe 3 : Routes de desserte maritime locale (2009) dans l'Arctique canadien

D.R.



Source : F. Lasserre, « Passages et mers arctiques. Géopolitique d'une région en mutation », p.228

L'approche environnementale, palliatif à l'absence d'un droit univoque

L'absence de législation internationale contraignante sur la navigation polaire d'une part, et les différentes interprétations possibles du droit international sur le statut des détroits arctiques d'autre part, ont conduit à une multitude de dispositions unilatérales. En fait, les États se sont appuyés sur les éléments proposés par les conventions existantes abordant le sujet de la navigation polaire, et en particulier sur un article de la CNUDM dont l'optique était la protection de l'environnement. Le Canada et la Russie ont donc chacun adapté à leur niveau les possibilités offertes et les ont déclinées en dispositions nationales à appliquer pour naviguer dans leurs eaux arctiques. Cette approche environnementale, par la suite déclinée pour légitimer des dispositions unilatérales, apparaît aujourd'hui comme un palliatif à l'absence de droit harmonisé.

Les possibilités offertes par le droit international

Comme nous l'avons déjà vu, le cas de la navigation polaire n'est pas explicitement traité dans les conventions et traités internationaux en dehors de simples recommandations. Ainsi, au sein même de la CNUDM, seul un article offre quelque latitude à l'État côtier pour réglementer la navigation dans sa Zone Économique Exclusive (ZEE) si celle-ci présente des eaux recouvertes de glaces. Toutefois, son cadre n'est pas suffisamment détaillé pour être exhaustif et couvrir les interrogations propres à une région en transformation comme l'Arctique aujourd'hui. Si bien que certains s'interrogent sur la nécessité ou non d'élargir la liste des dispositions en vigueur.

L'article 234 et les eaux couvertes de glaces

La CNUDM n'utilise à aucun moment les termes « arctique » ou « polaire ». Le seul article abordant la question très spécifique de la navigation polaire est l'article 234, intitulé « *Eaux recouvertes par les glaces* ». Il est d'ailleurs remarquable qu'une section spécifique ait été créée spécifiquement dans la CNUDM pour traiter ce cas : elle se réduit à l'unique article 234 dont elle reprend le titre *in extenso*.

Cet article ne définit pas de régime spécifique pour la navigation dans ces zones, mais donne la possibilité à l'État côtier d'adopter des dispositions à respecter pour les navires pénétrant dans les parties de sa ZEE recouvertes par les glaces. Voici son intitulé exact :

« *Les États côtiers ont le droit d'adopter et de faire appliquer des lois et règlements non discriminatoires afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires dans les zones recouvertes par les glaces et comprises dans les limites de la zone économique exclusive, lorsque des conditions climatiques particulièrement rigoureuses et le fait que ces zones sont recouvertes par les glaces pendant la majeure partie de l'année font obstacle à la navigation ou la rendent exceptionnellement dangereuse, et que la pollution du milieu marin risque de porter gravement atteinte à l'équilibre écologique ou de le perturber de façon irréversible. Ces lois et règlements tiennent dûment compte de la navigation, ainsi que de la protection et de la préservation du milieu marin sur la base des données scientifiques les plus sûres dont on puisse disposer.* »

Cet aspect de la protection de l'environnement, à l'origine même du seul article de la CNUDM traitant des eaux des régions polaires, montre bien que les préoccupations environnementales ont marqué cette convention. Notons que c'est cette prise en compte qui a fourni par la suite aux États côtiers le seul socle légal existant pour définir des mesures nationales contraignantes pour la navigation polaire. En dehors de la CNUDM, aucun autre texte ne le permet.

Champ d'application et développements futurs

Analysons en détail l'article 234 et voyons quelles conclusions l'on peut en tirer, mais également quelles parts d'incertitude il recèle.

On évoque le cas d'eaux recouvertes par les glaces, mais en aucun cas on ne précise de zone d'application. Stricto sensu, ces dispositions peuvent donc s'appliquer dans l'océan Arctique, dans la mer Baltique ou toute autre mer ou océan touché par la banquise. Notons que l'Antarctique est un cas à part : continent entouré d'un océan, la banquise n'y est pas très éloignée des côtes ; de plus, il est régi par un traité spécial écartant *de facto* la notion d'État côtier, et donc de ZEE. Les dispositions de l'article 234 n'ont donc pas vocation à s'y appliquer.

En application de cet article, un État côtier peut faire appliquer des règlements dans les parties de sa ZEE recouvertes par les glaces. Dans le cas de l'Arctique, Canada et Russie, sous couvert de la protection de l'environnement, peuvent donc faire adopter des mesures spécifiques pour contrôler le trafic maritime dans les VMA, puisque le PNO et la RMN sont tous deux situés dans les ZEE du Canada et de la Russie, point qui ne souffre aucune discussion, à la différence du statut des détroits. La seule condition pour faire appliquer des dispositions particulières est que ces mesures ne doivent pas être « *discriminatoires* ». Cela signifie notamment que Russie et Canada ne peuvent interdire l'accès à leurs VMA en raison de l'État du pavillon d'un navire : des critères objectifs doivent être fixés dans les règlements à observer.

Enfin, un point particulier, apparu avec le recul de la banquise, peut être

sujet à débat. L'article stipule bien que les règlements peuvent être mis en place lorsque les eaux sont recouvertes de glaces pendant la majeure partie de l'année. Mais quid si les eaux ne sont plus couvertes de glace, même en hiver ? Nous avons vu dans la partie I que tous les modèles prévoient la reformation de la banquise hivernale, mais elle aussi commence à connaître un déclin. L'article 234 n'est pas suffisamment précis pour répondre à la question de sa limite d'application. Jusqu'où l'État côtier peut-il juger que les « *conditions climatiques* » sont « *particulièrement rigoureuses* » et rendent la navigation « *exceptionnellement dangereuse* » ? Un État tiers souhaitant faire transiter en été ses navires dans les eaux arctiques les plus méridionales, *i.e.* dans les VMA, pourrait très bien objecter l'absence de glace, et donc de danger immédiat à cette période de l'année, pour refuser de se plier aux règlements mis en place par l'État côtier.

Les États côtiers, Canada et Russie, devront être particulièrement vigilants à cet aspect dans les années à venir : des armateurs pourraient être tentés d'interpréter l'article 234 afin d'en limiter le champ d'applications et les mesures contraignantes.

Un cadre juridique suffisant ? La déclaration d'Ilulissat

La question est posée : un seul article, quand bien même fût-il le seul à offrir des possibilités de lois et de règlements, peut-il être suffisant ? Elle n'est pas tranchée, car bien sûr les acteurs de la scène internationale (États ou groupes d'États), de la région arctique comme de l'extérieur, font jouer les lacunes du droit au gré de leurs intérêts. Ainsi, l'Union européenne et la Chine souhaiteraient prendre pied dans la région afin de pouvoir exploiter les ressources.

De façon à montrer leur bonne foi et leur volonté de coopérer, les membres du Conseil de l'Arctique se sont engagés en 2008, via la déclaration d'Ilulissat, à se conformer au droit international existant pour régler leurs différends dans la zone Arctique. En particulier, ils s'engagent à respecter les termes des lois pour les questions de « *délimitation des plateaux continentaux, la protection de l'environnement maritime, incluant les eaux couvertes de glaces, la liberté de navigation*[38] […] ». Les États déclarent même explicitement qu'ils n'ont pas mis en évidence un besoin de développer un nouveau régime de règles et de lois pour gouverner l'Arctique[39].

Cette déclaration montre, en première approche, les bonnes intentions des différents États. Elle permet aussi de rassurer les acteurs potentiels du développement de l'Arctique : en se restreignant à trouver les solutions dans le droit existant, les États côtiers mettent bien en évidence leur volonté de trouver rapidement des solutions aux divergences constatées, sans attendre le processus long et hypothétique des négociations de nouvelles conventions. Mais ça peut aussi être un moyen de s'assurer que les litiges, en particulier sur les définitions des plateaux continentaux (et donc la question sous-jacente de l'exploitation des ressources), se règleront entre

38 Source : Déclaration d'Ilulissat. « *Notably, the law of the sea provides for important rights and obligations concerning the delineation of the outer limits of the continental shelf, the protection of the marine environment, including ice-covered areas, freedom of navigation […]* »

39 Source : Déclaration d'Ilulissat : « *We therefore see no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean.* »

membres du Conseil de l'Arctique, sans possibilité d'intervention d'États tiers.

La déclaration d'Ilulissat est encourageante, mais elle intervient après des décennies pendant lesquelles les États côtiers ont mis en place leur propre réglementation et directives, contraignantes ou non, à partir du socle existant. Le Canada et la Russie ont donc ainsi développé leur régime propre, s'appliquant à leurs eaux arctiques.

Les dispositions canadiennes pour la navigation dans le PNO

Le Canada a régulièrement adopté des lois règlementant certains aspects de la navigation dans l'Arctique afin de protéger l'environnement des pollutions potentielles. Toutefois, ce n'est qu'après l'entrée en vigueur de la CNUDM et sa ratification par le Canada en 2003 que des mesures contraignantes se fondant sur l'article 234 ont été envisagées puis mises en place.

Des dispositions prises en réaction aux événements

Les dispositions de protection de l'environnement arctique face à la navigation ont été mises en place progressivement par le Canada. Cette mise en place chronologiquement espacée ne répond pas à une logique de progressivité et de montée en puissance, mais plus à des décisions prises en réaction à ce qui a été perçu comme une atteinte à la souveraineté du Canada.

Ainsi, la loi de 1970 sur la Prévention de Pollution des Eaux Arctiques (*Arctic Waters Pollution Prevention Act*) a été adoptée après l'émoi suscité par le transit du pétrolier *Manhattan*. De même, Ottawa ne décida de promulguer unilatéralement les lignes de bases droites autour de l'archipel arctique canadien qu'en 1985, juste après le transit du brise-glaces *Polar Sea* dans le PNO[40].

Les dispositions NORDREG

L'ensemble des dispositions visant à la protection de l'environnement est aujourd'hui rassemblé dans les « NORDREG ».

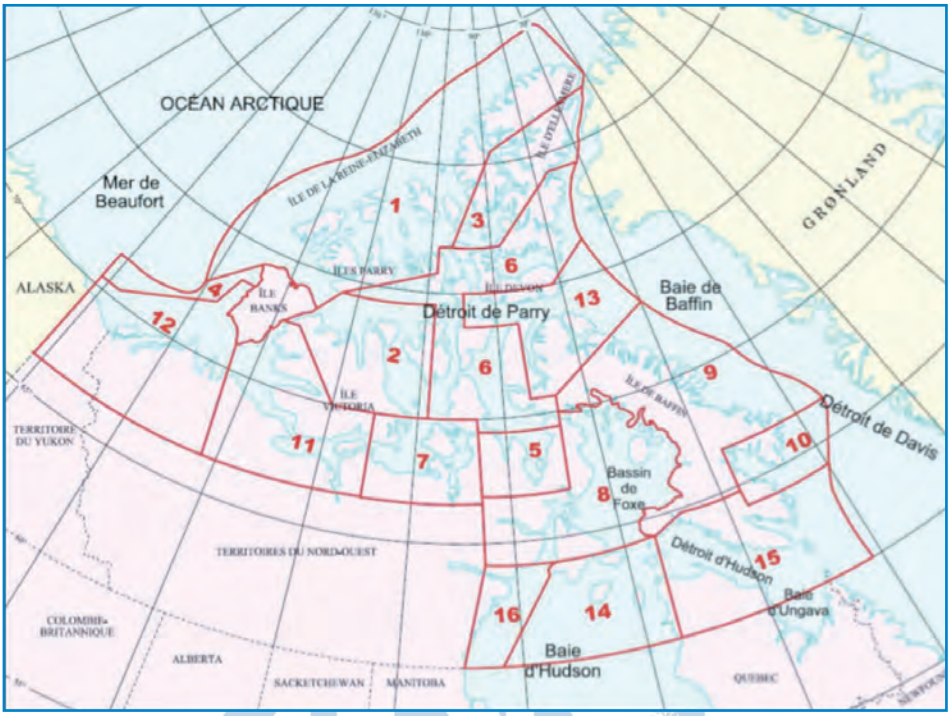
Le Canada a ainsi découpé les eaux de l'archipel arctique en grandes zones. La figure 8 en donne le détail[41].

Les nouvelles dispositions NORDREG ont été annoncées le 22 juin 2010 par le ministre canadien de la mer et la pêche[42], et ont été présentées comme des mesures importantes pour protéger la souveraineté canadienne dans le Nord. Le principal changement est le suivant : ces nouvelles dispositions sont obligatoires alors

40 Source : chronologie du site de l'Observatoire de la Politique et de la Sécurité en Arctique (OPSA) http://www.arctique.uqam.ca/spip.php?article68

41 Source : site « Transport Canada », http://www.tc.gc.ca/fra/securitemaritime/tp-tp12259-annexes-2872.htm

42 Source : site « Transport Canada », http://www.tc.gc.ca/eng/mediaroom/releases-2010-h078e-6019.htm



D.R.

Figure 8 : les zones NORDREG dans l'arctique canadien.

qu'elles n'étaient qu'incitatives par le passé. En termes pratiques, le NORDREG se caractérise par deux aspects : la création d'une zone de Service de trafic maritime, et d'un Système de comptes rendus obligatoires, qui ont tous deux remplacés l'ancienne Zone de trafic de l'arctique canadien et l'ancien système de rapport volontaire. Le détail de toutes les mesures désormais obligatoires est donné sur le site de la garde côtière canadienne[43], et consiste notamment en des comptes rendus obligatoires de plan de route, de position et final, lorsque le navire quitte la zone NORDREG.

Notons que le respect de ces dispositions est obligatoire pour les navires de plus de 300 tonnes empruntant le PNO et permet au Canada de contrôler *de facto* le trafic maritime y circulant. Cette proclamation n'a évidemment pas été sans suite. Les États-Unis ont fait savoir qu'ils ne reconnaissaient pas ces dispositions et se sont tournés vers l'OMI pour remettre en cause la validité de ces dispositions avec le droit international.

La question de la conformité des dispositions NORDREG avec l'article 234 de la CNUDM n'a pas été tranchée, mais une analyse juridique semble la démontrer[44].

43 Voir http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/SCTM/Zt_arctique_canadien

44 Source : P. Woitrin, « Le NORDREG canadien sous les projecteurs : analyse de la conformité au regard du droit international », chronique de l'OPSA, juin 2012. http://www.ieim.uqam.ca/spip.php?article7629

Correspondance avec les textes internationaux

Le Canada s'appuie sur l'article 234 de la CNUDM, mais également, en termes de protection de l'environnement, sur les autres conventions internationales traitant des dispositions préventives. Ainsi, le propriétaire de tout navire souhaitant emprunter le PNO doit se conformer à la convention CLC (*Civil Liability Convention*) et souscrire une assurance responsabilité civile (dont l'objectif est de garantir, en cas d'accident, le dédommagement des victimes).

Les dispositions de la Russie pour la navigation dans la RMN

Longtemps interdite à la navigation étrangère du temps de l'URSS, ce n'est qu'au début des années 1990, que la RMN va s'ouvrir aux navires non soviétiques, sous l'impulsion donnée par M. Gorbatchev dans son discours de Mourmansk en 1987.

Malgré cette volonté affichée, il faut attendre 1991 pour que le premier transit d'un navire occidental dans la RMN soit accompli par le navire polaire français *Astrolabe*. Comme nous l'avons vu précédemment, le trafic maritime étranger dans la RMN est très récent, mais les autorités russes avaient dès 1990 mis en place une réglementation pour la navigation dans la RMN. Elle fut complétée en 1996 par une série de textes détaillant les dispositions, offrant alors un véritable guide à la navigation dans l'Arctique russe. À ce jour, ces règles n'ont pas changé.

La réglementation russe de 1990 pour la navigation dans la RMN

L'ensemble des règles auxquelles un navire souhaitant emprunter la RMN doit se conformer est listé dans les « *1990 Regulations for Navigation on the Seaways of the Northern Sea Route* »[45], en date du 14 septembre 1990. Ce document affirme dans son premier article que les dispositions s'appliquent à tout navire, quelle que soit sa nationalité, officialisant ainsi l'ouverture de la RMN au trafic étranger. Il y est également inscrit que la gestion de la RMN est confiée à l'Administration du Sevmorpout (créée en 1971).

Parmi les dispositions listées, la principale consiste à formuler une demande officielle auprès de l'Administration, signalant l'intention d'emprunter la RMN. L'autorisation est soumise à certaines conditions. Notamment, le risque environnemental est pris en compte en considérant l'expérience du capitaine du navire si ce dernier n'a aucune expérience de navigation dans les eaux englacées, alors l'Administration devra fournir un pilote d'État russe, obligatoire pour la durée de la navigation dans la RMN. Afin de prévenir d'éventuels dégâts à l'environnement à cause d'une pollution, l'article 5 des règles de 1990 demande à ce que les navires produisent une attestation de responsabilité civile du

45 Document disponible sur le site d'information de la RMN : http://www.arctic-lio.com/nsr_legislation

propriétaire (disposition similaire à celle de la CLC), sinon, le transit peut être interdit.

Une fois dans la RMN, le navire doit suivre scrupuleusement les intentions de navigation qu'il aura fournies, à moins de disposer d'un pilote d'État à son bord. Son guidage à travers les zones couvertes de glaces pourra être réalisé depuis des stations de navigation à terre, par des moyens nautiques (accompagnant par un brise-glaces dans certains passages ou durant toute la navigation dans la RMN, selon l'estimation du besoin par l'Administration), voire aériens. En outre, le navire devra maintenir un contact radio permanent.

Notons ici que la Russie s'est dotée de longue date de moyens pour naviguer dans la RMN. Outre sa flotte de brise-glaces, l'Administration du Sevmorpout dispose de deux antennes décentralisées, à Dikson et à Pevek, exerçant chacune le contrôle des opérations de navigation, respectivement dans les parties occidentales et orientales de la RMN (délimitées par le méridien 125°E).

Enfin, le contrôle du navire empruntant la RMN est possible à tout moment par un représentant de l'Administration. En cas de non-respect d'une des règles, le contrevenant peut se voir interdire l'accès à la route.

Règles complémentaires de 1996

Une série de textes datés de 1996 met à jour la réglementation de 1990. Parmi eux, deux textes importants complètent les dispositions déjà établies, le « *Guide de la navigation dans la RMN* » et les « *Règles pour la navigation dans la RMN de 1996* »[46]. Dans le premier document, une grande partie est consacrée à la description des mers qu'emprunte la RMN (mer de Kara, Laptev, de Sibérie, des Tchouktches) et de leurs détroits, fournissant ainsi les premières instructions nautiques de la région pour les navigateurs. Le deuxième document complète et précise lorsque nécessaire les dispositions listées dans la réglementation de 1990. Il est notamment précisé que la demande d'accès à la RMN doit parvenir à l'Administration avec un préavis de quatre mois.

Développements récents

Le trafic dans la RMN augmentant, la législation russe doit s'adapter à la nouvelle fréquentation de cette route. Elle sera donc sans doute appelée à changer dans les années à venir. Le ministère russe des transports a d'ailleurs édité une toute dernière version des règles de navigation dans la RMN en janvier 2013[47]. Ces nouvelles règles ne changent rien des grandes prescriptions des textes précédents, mais cette mise à jour montre une fois de plus que la Russie s'adapte à l'augmentation du trafic.

46 [114] E. Franckx, op. cit. p. 56, p. 336 à 339.

47 Voir le texte du document sur le site d'information de la RMN : http://www.arctic-lio.com/nsr_legislation

Parmi les dispositions juridiques, la question des droits (redevances) de transit est essentielle. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, le manque de visibilité ne contribue pas à attirer les armateurs dans la RMN. L'Administration russe tente de donner une certaine lisibilité aux transporteurs, tout en réduisant les coûts. Ainsi, l'étude d'E. Franckx de 2009 énonce quelques-uns des droits demandés en fonction de la cargaison[48]. Ils s'échelonnent entre 5 $ US la tonne pour les matériaux solide en vrac jusqu'à 80 $ US la tonne pour le transport de véhicules.

Canada et Russie ont donc développé chacun leurs textes régissant la navigation dans leur VMA. Tous deux s'appuient sur les mêmes conventions internationales, ce qui laisse augurer, au moins pour la question de la mise en place d'un code polaire (règles de navigation), d'une harmonisation prochaine. La question de la souveraineté de ces routes reste quant à elle en suspens.

Le droit international, aujourd'hui au cœur de la question du développement de la navigation en Arctique (cas de la réglementation de la navigation et du statut des détroits internationaux), offre des possibilités d'interprétation différentes qui ne seront sans doute pas résolues prochainement pour le cas des détroits. Cet état de fait pourrait laisser penser que les tensions et les litiges sont destinés à perdurer, mais une lecture plus fine montre que les États riverains de l'Arctique sont plutôt dans une dynamique de coopération. L'accord entre le Canada et les États-Unis de 1988 sur la navigation des brise-glaces américains dans l'arctique canadien, ainsi que la déclaration d'Ilulissat, montrent cette volonté des États de dépasser les différends, quitte à ne pas nécessairement les régler.

Le besoin de coopérer pour pouvoir exploiter les VMA et leur potentiel de développement pousse en effet les États à surmonter ces difficultés. De plus, le fait que l'ICS se soit elle-même prononcée sur le sujet du statut des détroits arctiques, considérant pour sa part qu'il s'agit là de détroit internationaux (point de vue qui, bien sûr, va dans le sens d'une plus grande liberté d'utilisation des VMA pour les armateurs), montre que la situation actuelle n'est pas propice au développement du trafic et plaide pour une entrée ne vigueur rapide du Code Polaire.

Nous allons donc voir comment Russie et Canada, prenant acte de l'ouverture progressive de l'Arctique, dépassant l'approche purement juridique, affichent chacun leur volonté de tirer le meilleur profit possible de leur VMA, et comment cette mise en valeur passe bien souvent par la coopération.

A suivre dans le prochain numéro

48 E. Francks, op. cit. p. 56, p. 340.

49 Source : *ICS Position Paper on Arctic Shipping*, partie 4 : « *ICS believes that the UNCLOS regime of transit passage for straits used for international navigation (as codified in Part III of UNCLOS) takes precedence over the rights of coastal States under Article 234.* »