Sécurité et politiques de l'Arctique : une perspective groenlandaise

Arctic Security Policy: A Greenland View

Frederick Harhoff

Volume 20, numéro 1, 1989

L'Arctique : ses dimensions économiques, politiques, stratégiques et juridiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702459ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702459ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Harhoff, F. (1989). Sécurité et politiques de l'Arctique : une perspective groenlandaise. *Études internationales*, 20(1), 45–60.
<https://doi.org/10.7202/702459ar>

Résumé de l'article

The development through the past two decades has shown increasing military and political tensions in, and a corresponding military structuralization of the Arctic, partly because of the fact that Arctic waters of both super-powers are geographically adjacent in this region, and partly because new warfare technology, notably with nuclear powered and armed submarines, has facilitated advanced missile launching opportunities in Arctic waters. The article outlines the legal and political structure of the Greenland Home Rule and argues that the Home Rule should have a decisive say in security policy matters, since this may draw further attention towards the global environmental risks and disaster following from nuclear or chemical contamination and increase the pressure for a peaceful future in the Arctic.

Sécurité et politiques de l'Arctique: Une perspective groenlandaise

Frederik HARHOFF*

ABSTRACT — Arctic Security Policy: A Greenland View

The development through the past two decades has shown increasing military and political tensions in, and a corresponding military structuralization of the Arctic, partly because of the fact that Arctic waters of both super-powers are geographically adjacent in this region, and partly because new warfare technology, notably with nuclear powered and armed submarines, has facilitated advanced missile launching opportunities in Arctic waters. The article outlines the legal and political structure of the Greenland Home Rule and argues that the Home Rule should have a decisive say in security policy matters, since this may draw further attention towards the global environmental risks and disaster following from nuclear or chemical contamination and increase the pressure for a peaceful future in the Arctic.

I – Le Groenland dans le royaume du Danemark

Le Groenland a été une colonie du Danemark jusqu'en 1953. Aujourd'hui, il s'agit d'un territoire outre-mer et autonome du Danemark jouissant d'un droit d'autodétermination appréciable grâce à ce que l'on appelle communément le *Home Rule*.¹

Le Groenland est la plus grande île au monde, et il constitue le territoire le plus septentrional du globe. En termes géographiques, le Groenland fait partie du continent nord-américain, ce qui a amené les Américains à l'inclure dans le champ d'application de la « doctrine Monroe » à titre de territoire devant être accueilli et englobé dans la défense immédiate des intérêts américains.

* Professeur de droit international et de droit de la Communauté européenne à l'Université de Copenhague, Danemark, et conseiller juridique du Home Rule groenlandais. Présentement professeur invité à la Faculté de droit de l'Université McGill. Les vues exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.

1. Le Home Rule a été introduit au Groenland le 1^{er} mai 1979 par une législation danoise, à la suite d'une recommandation d'une commission conjointe danoise-groenlandaise. Le Home Rule groenlandais rappelle à plusieurs égards le statut conféré à l'autre territoire outre-mer du Danemark, les Îles Faeroe, le 1^{er} mai 1948.

Revue Études internationales, volume XX, n° 1, mars 1989

II — Le « Home Rule » groenlandais

A — Historique

Lorsque le statut du Groenland fut modifié en 1953, la politique générale visait à faire du Groenland une société moderne dont le niveau de vie pourrait se comparer à celui de sa métropole, le Danemark. Un très ambitieux programme de développement, d'industrialisation et de l'amélioration de la santé publique² fut adopté par le Gouvernement danois, soutenu sur le plan institutionnel par la création d'un nouveau ministère des Affaires du Groenland.

L'idée première de cette modernisation publique majeure était d'attirer les capitaux et l'industrie du secteur privé du Danemark, laissant ainsi aux forces de la libre entreprise la tâche de développer une économie viable. Ceci apparaissait comme une proposition attrayante, puisque le Groenland était alors perçu comme un territoire extrêmement riche en ressources naturelles. Dès lors, le rôle de l'État danois se limiterait à assurer la sécurité sociale, une main-d'oeuvre suffisante et les conditions nécessaires à la construction d'usines et au transport. Il s'agissait d'une politique d'assimilation, assez semblable, sur le plan idéologique, aux politiques en vigueur à la même époque en Alaska et au Canada relativement à l'intégration des populations autochtones.

Cependant, tout ne s'est pas déroulé comme prévu. À la fin des années 1950, il devint évident que l'industrie privée n'avait pas investi ses ressources au Groenland, et ce, en dépit des efforts déployés par l'État danois dans la construction de ports, d'entrepôts, de centrales électriques, de complexes d'habitation, d'hôpitaux, etc. Cette politique a même été renforcée dans le cadre d'un nouveau plan global en 1964³, lequel visait notamment une concentration de la population de la côte du sud-ouest. En conséquence, nombre de communautés ont été fermées, ce qui créa, ou plutôt amplifia, les problèmes sociaux des villes où ces personnes ont été déplacées. À la fin des années 1960, l'État danois se retrouvait toujours avec l'entière responsabilité politique et économique de transformer le Groenland en une société occidentale moderne, — sans le soutien anticipé de capitaux en provenance de l'extérieur du Groenland.

Cependant, au même moment, certains événements déterminants commencèrent à se manifester. Tout d'abord, alors que la majorité des Groenlandais avaient été oubliés dans le sillage de la modernisation, une élite éduquée

2. « Betaenkning udgivet af Groenlandskommissionen af 1948 » (parties 1 à 6), publié en 1950 à Copenhague, et communément désigné comme le « G-50 ».

3. « Betaenkning fra Groenlandsudvalget af 1960 », publié à Copenhague, et communément désigné comme le « G-60 ».

au sein de la population commençait à réclamer des changements politiques, menant à la reconnaissance de l'autorité prédominante des Groenlandais sur l'administration de leur pays. Ce sont ces personnes qui, plus tard, devaient prendre le pouvoir politique au Groenland, et l'exercent encore aujourd'hui au sein du Gouvernement du *Home Rule* par le parti politique du Siumut.

De plus, le Groenland a été contraint de joindre les rangs de la Communauté européenne, par l'adhésion du Danemark, en 1973, en dépit de l'opposition à cette adhésion, largement majoritaire au Groenland.⁴

Enfin, des concessions pétrolières accordées en 1974 par le Gouvernement du Danemark à des corporations transnationales, concessions situées en plein cœur des bancs de poissons les plus riches de la côte ouest du Groenland, ont provoqué la surprise – et la colère – des habitants du Groenland, renforçant ainsi les revendications de contrôle politique.⁵

Suite à une proposition émanant du Groenland, appelant à l'instauration d'un gouvernement autonome calqué sur le modèle du « *Home Rule* » des Îles Faeroe, une commission conjointe danoise-groenlandaise recommandait dans son rapport final, déposé en 1978⁶, l'attribution d'un *Home Rule* au Groenland. Le *Greenland Home Rule Act* était finalement adopté par le Parlement danois en 1978, et entré en vigueur le 1^{er} mai de l'année suivante.⁷

B — La structure juridique du *Home Rule*

Le *Home Rule*, instauré dans les Îles Faeroe en 1948 et au Groenland en 1979, donne lieu aujourd'hui encore à des problèmes constitutionnels particulièrement complexes. Dans sa version actuelle, la Constitution danoise de 1953 ne fait aucune mention ou référence au *Home Rule*, au contraire, l'article 1 de la Constitution insiste sur l'unité du Royaume – reflétant le désir manifesté après la guerre de réaliser l'assimilation sociale et industrielle du Groenland au Danemark.

En termes juridiques, la question consiste donc à déterminer si le *Home Rule* constitue une simple délégation de pouvoir par la métropole, donc unilatérale et révocable, ou s'il représente plutôt une répartition permanente des pouvoirs législatifs et administratifs prévus par la Constitution danoise et confiés au *Home Rule* des Îles Faeroe et du Groenland.

4. Au Danemark, une majorité de la population s'est prononcée en faveur de l'adhésion du Danemark à la Communauté européenne, alors que plus de 70 % de la population du Groenland s'y est opposée.

5. Trois puits y ont été explorés en 1975 et 1976, mais on a constaté qu'ils étaient tous à sec.

6. Voir « Betaenkning nr. 837/1978 afgivet af Hjemmestyrekommissionen for Groenland » (parties 1 à 4), publié à Copenhague en 1978.

7. Voir le *Greenland Home Rule Act* (lov. nr. 516 af 29 november 1978 om Groenlands Hjemmestyre), en vigueur le 1^{er} mai 1979, publié en version anglaise dans le *Nordic Journal of International Law*, vol. 48, 1979, fasc. 1-2, p. 4, Copenhague.

En définitive, cela soulève la question de la balance politique et financière d'ensemble entre le Danemark et les deux territoires autonomes.⁸ Cette balance est reflétée dans le *Home Rule Act* de 1948 et de 1978.

Les cinq points qui suivent constituent une description sommaire de la structure juridique du *Home Rule* groenlandais.

1. L'essence du *Home Rule* réside dans un transfert de juridictions (législatives et exécutives) du Parlement et du Gouvernement danois à la nouvelle Législature du Groenland (le « Landsting », composé de 27 membres) et au Gouvernement du Groenland (« Landsstyre », qui compte 5 à 7 membres).

2. Les pouvoirs sont transférés à l'intérieur de certains domaines de juridiction spécifiques, lesquels sont mentionnés à l'annexe du *Home Rule Act*. De plus, ces domaines de juridiction peuvent n'être transférés que partiellement, à la demande du *Home Rule*.⁹

3. La Commission conjointe sur le *Home Rule* a établi que certains pouvoirs ou domaines de juridiction ne pourraient être transférés au *Home Rule*, pour des motifs d'ordre constitutionnel. Ceci est établi en termes explicites dans le *Home Rule Act* uniquement en ce qui a trait aux affaires extérieures, mais il était implicite que c'était également le cas pour toute question d'ordre constitutionnel général (notamment les élections nationales, la citoyenneté, les droits de la personne, etc.), les questions relatives à la sécurité et la défense, la monnaie et les changes, le droit de la famille et des successions, le droit des biens, le droit criminel et les pouvoirs judiciaires. Dans le rapport de la Commission, ces domaines étaient déclarés être des matières du ressort

8. Lorsque l'Islande a finalement acquis son indépendance pleine et entière du Danemark en 1944 il s'agissait de l'aboutissement d'une loi danoise de 1918 sur la délégation. Cette loi avait initialement été approuvée par le Parlement islandais (le « Alting »), et stipulait que l'Islande pourrait décider librement de quitter le Royaume du Danemark après une période de 25 ans. Bien qu'on ne retrouvait aucune mention de l'indépendance possible de l'Islande dans la constitution danoise en vigueur à l'époque, cette loi sur la délégation peut être considérée comme un document de nature constitutionnelle unique en son genre.

9. Les domaines de juridiction mentionnés à l'annexe sont les suivants: 1) L'organisation du *Home Rule* au Groenland; 2) L'organisation du gouvernement local; 3) Le prélèvement d'impôts directs et indirects; 4) L'Église et les communautés religieuses dissidentes; 5) L'administration des pêcheries, de la chasse, de l'agriculture et des rennes; 6) La conservation du milieu naturel; 7) L'aménagement du territoire; 8) Le commerce, la concurrence, l'hébergement et la restauration, les boissons alcoolisées et l'heure d'ouverture des commerces; 9) La sécurité sociale; 10) Les questions relatives au marché du travail; 11) L'éducation et les affaires culturelles, incluant la formation professionnelle; 12) Les pêcheries et la production des entreprises publiques, et le développement de l'activité économique; 13) Les services de santé; 14) Le louage immobilier et l'habitation; 15) L'approvisionnement en biens; 16) Le transport local des personnes et des biens; et 17) La protection de l'environnement. Mis à part les points n^{os} 13 et 17, tous les domaines de juridiction avaient été transférés en date du 1^{er} janvier 1989.

exclusif du Danemark et le sont encore, en principe, bien que la viabilité de telles affirmations ait été questionnée par le *Home Rule*.¹⁰

4. En principe, la responsabilité financière dans chacun des domaines est transférée au *Home Rule*, de concert avec le pouvoir de juridiction. Toutefois, si le *Home Rule* n'est clairement pas en mesure de supporter la responsabilité financière dans un domaine particulier, il peut refuser de l'assumer. Dans un tel cas, le Danemark continuera d'en défrayer les coûts en octroyant annuellement les mêmes montants d'argent qu'il y consacrait lors du transfert de juridiction. Ces subventions sont alors regroupées en une allocation annuelle globale qui est indexée selon le budget danois, et déduite des revenus générés par le *Home Rule* (provenant des taxes et de l'exploitation). Par ce système d'aide par allocation globale, on cherche à faire en sorte que le Danemark ne soit ni gagnant, ni perdant à la suite du transfert de juridiction au *Home Rule*. De plus, cette entente permet de faciliter le développement de l'auto-suffisance de la société groenlandaise, en prévision du moment où les allocations du Danemark cesseront.

5. La propriété des ressources non renouvelables du Groenland est partagée entre la Couronne du Danemark et la population résidant au Groenland. Selon l'article 8 du *Home Rule Act*, « la population résidant au Groenland a des droits fondamentaux sur les ressources naturelles du Groenland », mais la nature juridique de ces droits n'a jamais été spécifiée par la Commission, puisqu'aucune entente n'a pu être conclue quant à cette question. On les considère maintenant comme des droits collectifs (par opposition à des droits individuels), conférés à tous les citoyens du Danemark, des Faeroe et du Groenland résidant au Groenland – qu'ils soient autochtones ou non. Il n'existe pas, et il n'a jamais existé, de droit de propriété individuel sur le sol et le sous-sol du Groenland. Le *Home Rule Act* fait en sorte qu'un accord doit être conclu entre le Gouvernement danois et le Landsstyre du Groenland avant toute décision relative à la prospection, l'exploration ou l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables au Groenland.¹¹ Ainsi, chacun des deux gouvernements détient un droit de veto sur toute décision à ce sujet. Les demandes pour l'exploitation des ressources au Groenland sont étudiées par un conseil conjoint danois-groenlandais sur les ressources minières, mais l'émission finale du permis reste toujours réservée au ministère danois de l'Énergie et des ressources, dans les dossiers où le Conseil conjoint en est

10. Dans certains cas, le Landsstyre des Îles Faeroe conclut séparément des ententes sur les pêcheries avec la Norvège et l'Islande. Comme la juridiction et la mise en œuvre des mesures relatives aux pêcheries dans les Îles Faeroe sont soumises au *Home Rule*, il a été soutenu que le pouvoir de s'engager sur le plan international en matière de pêcheries aux Îles Faeroe devrait aussi être soumis à l'autorité locale. Dans d'autres cas, le *Home Rule* Groenlandais s'est joint de façon indépendante à certaines organisations, parmi lesquelles la Conférence circumpolaire Inuit (« Inuit Circumpolar Conference », ou ICC), ainsi qu'à plusieurs pays et provinces. Ces faits semblent mettre en doute la présomption d'interdiction et de non-transférabilité de tels pouvoirs.

11. Le terme « non renouvelable » n'est pas tout à fait exact, puisque l'énergie hydro-électrique est également soumise à ce régime.

arrivé à une entente. Les revenus de l'exploitation des ressources au Groenland sont séparés à parts égales entre le trésor du Danemark et celui du Groenland.

III – La défense du Groenland

Tel qu'indiqué plus tôt, la sécurité et la défense relèvent toujours de la compétence exclusive du Danemark; par conséquent, le *Home Rule* ne dispose pas de potentiel militaire¹² et n'exerce aucune influence formelle sur la politique danoise en matière de sécurité.

Même s'il est entendu que le *Home Rule* ne peut pas – pour des motifs d'ordre constitutionnel – exercer une influence formelle et directe en matière de sécurité, il reste toujours possible d'interpréter autrement cette notion. Par exemple, le *Home Rule* pourrait très bien être informé de façon fréquente et détaillée au sujet des installations et de leur rôle dans la politique de défense; il pourrait également être consulté aux niveaux concernés de l'administration danoise de la défense.

Il devrait être généralement reconnu que l'un des buts de la politique de défense soit de favoriser un développement politique et culturel continu dans l'ensemble de la région de l'Arctique. Pourtant, la situation inverse semble prévaloir: même si la majorité des armes et des forces militaires autrefois déployées a été révoquée, toute cette région est de plus en plus structurée et équipée en fonction des stratégies de défense et des technologies nouvelles, ce qui augmente clairement les tensions militaires et politiques dans la région. Pourtant, il serait simplement naturel de laisser les peuples de l'Arctique émettre leur opinion à ce sujet, ce qui rendrait possible la diminution des tensions dans la région. Le transfert de pouvoirs au Groenland serait en effet incomplet si le *Home Rule* se voyait refuser l'exercice de ce type d'influence.

A — Les déploiements militaires danois au Groenland

Le Groenland n'a jamais participé à une guerre, sauf un incident avec un navire hollandais à Sisimiut au dix-huitième siècle et quelques débarquements allemands à l'est du Groenland (à des fins d'observation météorologique) durant la Deuxième Guerre mondiale, aucun coup de feu n'a été tiré au Groenland contre les forces ennemies de quelque pays que ce soit. À ce chapitre, le Groenland a eu un passé éminemment pacifique.

Jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, une attaque militaire contre le Groenland était jugée inconcevable. Pour cette raison, le Danemark n'avait jamais déployé de potentiel militaire au Groenland – si ce n'est pour ce qui

12. Le *Home Rule* des Îles Faeroe et celui du Groenland ont chacun acquis un navire pour l'inspection des pêches dans les eaux territoriales et intérieures, fonction qu'ils ont assumée dans le cadre de leur juridiction en matière de pêcheries.

était strictement nécessaire à la surveillance navale habituelle des eaux territoriales et à l'inspection des zones de pêche, de même qu'au maintien de la souveraineté dans les régions de l'est et du nord.

Ainsi, la première base navale danoise a été établie au printemps de 1946 à Nuuk, mais était encore fermée en 1951 quand la présente base militaire (danoise) à Groenland s'établissait dans l'ancienne base navale américaine établie à Groennedal pendant la guerre, près de Ivigtut dans la baie d'Arsuk, pour protéger la mine de cryolite. Une patrouille régulière de la côte est et nord-est par un petit détachement d'élite du nom de « SIRIUS » (patrouille en traîneaux à chiens) avait été mise sur pied provisoirement pendant la guerre. Ce détachement a été rétabli en 1950 pour permettre une surveillance régulière de la côte extensive et inhabitée entre Scoresbysund et Peary Land, — une distance de plus de 3,000 km.

Avant la création de l'OTAN en 1949, le Danemark a finalement laissé tomber sa longue tradition de neutralité et s'est sérieusement engagé, lors de négociations d'après-guerre, à former avec les autres pays scandinaves une Union de la défense nordique. Toutefois, lorsque ces plans ont échoué en 1950, le Danemark et la Norvège ont joint avec empressement les rangs de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, à laquelle le Groenland et les Îles Faeroe ont du même coup accédé.

La présence militaire danoise au Groenland a toujours été limitée. La politique à cet effet est qu'une défense pleine et entière de l'ensemble du territoire du Groenland n'est ni possible — étant donné le peu de ressources disponibles — ni nécessaire. La tâche importante est toujours celle de la surveillance du territoire groenlandais. La base navale de Goennedal a été agrandie, mais elle sert encore principalement de port d'attache aux navires d'inspection de pêche. Les patrouilles SIRIUS des côtes est et nord-est sont également en service, effectuant un certain nombre de travaux scientifiques et météorologiques depuis Station Nord et Danmarkshavn, en plus de leurs fonctions militaires et celles relatives à la souveraineté. Finalement, les forces aériennes danoises ont affecté un avion de surveillance *Gulf Stream* à la base aérienne américaine à Soendre Stroemfjord, sous l'autorité du Commandant en Chef danois qui se trouve à la base navale de Groennedal.

En cas d'urgence militaire ou de conflit armé imminent dans la région de l'Arctique, le commandement des forces danoises au Groenland pourrait être — et serait certainement — transféré par le Gouvernement du Danemark au Commandant Suprême des forces alliées dans l'Atlantique de l'OTAN (« Supreme Allied Commander in the Atlantic, ou SACLANT, dont la base est à Norfolk, aux États-Unis).

B — Les déploiements militaires américains au Groenland.

Au cours de la Deuxième Guerre mondiale, les communications entre le Danemark et ses territoires de l'Atlantique Nord (le Groenland et les Îles Faeroe) ont été interrompues. Lorsque les États-Unis sont entrés en guerre

en 1941, le Groenland a été automatiquement impliqué dans le conflit. L'envoi subséquent d'avions, de troupes et de ravitaillement de l'Amérique du Nord à l'Europe, ne pouvait être rendu possible qu'à l'aide d'installations permettant l'atterrissage au Groenland et en Islande. Par conséquent, un accord a été signé en 1941 entre l'ambassadeur danois à Washington, Henrik Kaufmann, et le « State Department » américain, stipulant que: les États-Unis devraient reconnaître la souveraineté danoise au Groenland et assumer aussi le ravitaillement des biens au Groenland, en retour de la permission d'établir des bases militaires et des stations météorologiques au Groenland. Ainsi, trois bases aériennes américaines y furent donc établies¹³, constituant par la suite des relais importants tout au long de la guerre. Également, deux bases navales (Nuuk et Groennedal) et sept stations météorologiques ont été établies au Groenland par les Américains sous l'accord de 1941.

Après s'être joint à l'OTAN, le Danemark a conclu avec les États-Unis un accord bilatéral sur la défense du Groenland. Cet accord, conclu en 1951, permettait la réorganisation ainsi que la modernisation des bases militaires américaines au Groenland, et les transformait en territoires de défense conjoints. Cet engagement est aujourd'hui encore considéré comme la contribution majeure du Danemark à la structure de l'OTAN.

En 1952, la base aérienne américaine de Thulé était établie, et un radar d'alerte contre des missiles balistiques (« Ballistic Missile Early Warning System », ou BMEWS) a été construit en 1962 à Thulé, lequel était intégré dans le cadre d'un vaste système américain de balayage radars. Ensuite, une ligne de radars (« Distant Early Warning », ou DEW) de portée plus limitée était installée à la base aérienne américaine à Soendre Stroemfjord à travers la calotte glacière du Groenland, (maintenant sous la commande du « US Strategic Air Command »). Finalement, une station américaine de radio-navigation (« Long Range C », ou LORAN C) était érigée à Angissoq près de la pointe méridionale du Groenland, et une station de navigation et surveillance ultrasonique des sous-marins (« Sonar Surveillance System », ou SOSUS) était construite sur la côte sud-est dans les années 1970. De surcroît, le gouvernement des États-Unis a récemment présenté une demande au gouvernement danois pour l'établissement d'une nouvelle base militaire sur la côte est du Groenland.

De nos jours, la plus importante installation militaire au Groenland est, de loin, la base aérienne américaine de Thulé, (aujourd'hui sous le commandement de « US Space Command) avec le radar BMEWS (récemment modernisé) (voir la note 16) et plusieurs autres installations stratégiques de transmission électronique opérées par « US Satellite Control Facility ». Les stations LORAN C et SOSUS (financées par « US Coast Guard » mais dirigées par des autorités danoises) sont encore en fonction, tandis que la ligne DEW est démantelée suite à la décision de remplacer cette ligne par le « North Warning System » (NWS).

13. Les bases à Soendre Stroemfjord et Narsarssuaq sur la côte ouest, et Ikateq sur la côte est. Des consuls américain et canadien ont également été nommés durant la guerre.

La marine danoise compte deux officiers de liaison attachés aux bases aériennes de Thulé et de Soendre Stroemfjord, à qui le Commandant en Chef américain expose toutes les questions d'importance majeure relativement au fonctionnement de ces bases.

Dans le cas d'une mobilisation militaire, le commandement immédiat sur l'ensemble des forces au Groenland – tant américaines que groenlandaises – serait à la charge du commandant en chef suprême au Groenland, qui est le contre-amiral danois à Groennedal. Celui-ci, ensuite, serait mis sous le commandement du Commandant Suprême de l'Atlantique (SACLANT) de l'OTAN, mais on se pose la question sur ce point à savoir si les bases américaines vont rester dans la structure du commandement de l'OTAN, puisque les États-Unis veulent apparemment se réserver le contrôle absolu des opérations de stratégie nucléaire liées à la défense immédiate du continent nord-américain.

IV – L'influence du *Home Rule* sur les questions de sécurité

L'expression « questions de sécurité » englobe, dans les faits, des notions très vastes allant du commandement de troupes lors de conflits armés, à la conduite de recherches scientifiques en géophysique ou en biologie, ou encore à l'aménagement du territoire. Manifestement, l'influence du *Home Rule*, dans chaque cas, dépend en grande partie de la nature des activités à réglementer. Pour plus de simplicité, l'éclairage que nous entendons donner ici à l'influence du *Home Rule* sera divisé en deux parties: d'une part, les opérations directement militaires et, d'autre part, les activités de sécurité non militaires.

A — Les activités et opérations militaires

Il semble que le *Home Rule* n'ait aucun contrôle direct et formel sur les opérations destinées exclusivement à la sécurité et à la défense au Groenland. La loi conférant le *Home Rule* stipule toutefois que tous les projets de lois du Parlement danois ainsi que tous les projets de décrets gouvernementaux « affectant le Groenland » doivent être soumis au *Home Rule* avant qu'ils ne soient déposés ou proclamés.¹⁴ Cette disposition ne se rapporte pas spécifiquement aux mesures prises par le Danemark en matière de sécurité et de défense, mais se rapporte à toute législation danoise susceptible d'affecter le Groenland. S'il s'avère impossible de consulter le *Home Rule* au préalable, le *Home Rule Act* exige seulement qu'on en fasse rapport par la suite¹⁵ et aucune sanction légale n'est prévue dans le cas où l'on ne se conformerait pas à cette exigence (obligation non contraignante).

14. Voir le *Home Rule Act*, art. 12.

15. *Ibid.*, art. 14, al. 2.

a) Une décision du Gouvernement danois de transférer l'autorité militaire du Groenland au SACLANT de l'OTAN en cas de conflit armé naissant dans l'Atlantique est sans l'ombre d'un doute soumis à l'approbation du *Home Rule*. Cependant, il est tout aussi clair que cette obligation ne peut exister qu'en pure théorie, étant donné que le temps manquera pour effectuer toute consultation auprès des Groenlandais, en un moment de tension extrême. L'article 19, alinéa 2, de la Constitution danoise exige, de plus, qu'une telle décision soit approuvée par le Parlement danois, ce qui a été mis en doute, parce qu'irréaliste en cas de crise, alors qu'il pourrait même être impossible de rassembler les membres du Parlement à Copenhague.

b) Même en temps de paix, l'influence du *Home Rule* sur les politiques de sécurité du Danemark est très modeste. Au cours des dernières années, le rôle des installations militaires américaines au Groenland a donné lieu à deux reprises à des débats au Parlement danois.¹⁶ Dans chaque cas, le Gouvernement danois a reconnu les fonctions relatives à la guerre et aux activités de renseignement des installations dans ces bases, et a rassuré sur le fait qu'il n'y avait pas eu de violation de la politique traditionnelle danoise de sécurité. Cependant, à ces occasions, le Gouvernement danois s'est fait une obligation d'informer régulièrement le *Home Rule* sur les activités dans les régions de défense conjointe, et par la suite, le *Home Rule* a formé une Commission Parlementaire de Sécurité et Politique Internationale pour étudier ces informations.

c) Si de nouveaux territoires au Groenland doivent être affectés à des fins militaires, la décision reviendra au ministre danois de la Défense, mais seulement après consultation du *Home Rule*.¹⁷ Il n'est pas clair si le *Home Rule* doit consentir formellement à une telle affectation, mais dans les faits, jusqu'à maintenant, le ministre danois a toujours considéré loyalement le point de vue exprimé par le Groenland, lorsque de tels décrets ont été proclamés.¹⁸

16. La première fois a été en avril 1984, alors qu'on alléguait que les installations américaines de Thulé faisaient partie d'une stratégie nucléaire offensive (la « counterforce strategy »). Si cela s'avérait exact, on aurait contrevenu à la politique traditionnelle du Danemark de n'admettre que des armes défensives en sol danois. La seconde occasion a été en octobre 1986, lorsque la modernisation des radars BMEWS de Thulé était perçue comme une transformation de ces radars en des radars de type « Long Phase Array Radar », ce qui serait interdit selon le traité sur les missiles anti-balistiques (« Anti Ballistic Missiles », ou ABM). Le gouvernement danois a accepté la version américaine voulant que tel ne soit pas le cas, mais de sérieux doutes ont persisté au Parlement suite à ce débat.

17. Voir la Loi danoise n° 612 du 12 décembre 1980 sur l'aménagement du territoire au Groenland (« Lov for Groenland om arealanvendelse »).

18. Voir le Règlement groenlandais n° 1 du 2 février 1981 sur l'aménagement, en vertu duquel le Comité groenlandais sur l'aménagement du territoire (« Landsplanuvalget ») devra adopter des principes généraux sur l'emplacement et la portée, entre autres, des installations militaires.

B — Les activités de sécurité non militaires

a) Présentement, seuls le plomb et le zinc font l'objet d'une exploitation commerciale, à Marmorilik. De l'uranium, du thorium, d'autres minéraux radioactifs et des éléments rares de terre (« Rare Earth Elements ») ont été découverts en quantités modestes au Groenland. Aucune concession n'a encore été accordée relativement à l'exploration ou l'exploitation de ces minéraux — pour des considérations politiques et environnementales et, bien sûr, à cause du peu de rentabilité qu'offre présentement l'exploitation de telles ressources. Dans un avenir rapproché, le Groenland fondera sa consommation d'énergie sur le pétrole et l'hydro-électricité et, éventuellement, sur les énergies éolienne et solaire (sources d'énergie renouvelables).

b) La protection de l'environnement sur le territoire et dans les eaux territoriales du Groenland est un domaine relevant du *Home Rule*, lequel prépare présentement une législation complète à ce sujet. Cette législation inclut, entre autres, des dispositions quant à la prévention de la pollution du territoire en provenance des zones de défense militaire et des concessions minières — la protection de l'environnement dans les régions minières délimitées étant réglementée directement dans le cadre de la concession négociée avec les compagnies. Par contre, la protection de l'environnement marin dans le détroit de Davis, au-delà des eaux territoriales du Groenland, est un domaine relevant de l'autorité du Danemark et a été réglementée par l'Accord bilatéral danois-canadien sur l'environnement marin de 1984.

c) L'établissement d'une zone économique exclusive de 200 milles marins au large du Groenland, conformément à la Convention sur le droit de la mer, est également sous étude par un groupe de travail. L'établissement d'une telle zone se heurtera éventuellement à un certain nombre de problèmes ayant rapport aux politiques de sécurité et de défense, y inclus l'exploitation au large des côtes de ressources non renouvelables, la juridiction sur les équipements et plates-formes de forage, les pipelines, la définition d'un régime plus élaboré de prévention de la pollution.

d) Tous les projets de recherche au Groenland doivent être signalés à la Commission danoise pour la recherche scientifique au Groenland, au sein de laquelle le *Home Rule* est représenté. Les projets de recherche de l'étranger (c'est-à-dire les projets qui ne sont pas commencés et complétés au Danemark, aux Îles Faeroe ou au Groenland) sont même sujet à une approbation préalable par la Commission. De toute évidence, certains de ces projets sont reliés de très près aux politiques de sécurité et de défense.

Comme on peut le voir, le *Home Rule* exerce une influence significative sur de nombreuses autres questions ayant trait aux politiques danoises en matière de sécurité et de défense du Groenland, alors que son influence directe dans le processus même d'élaboration de ces politiques et sur les questions strictement militaires est très limitée.

V – Aspects de la souveraineté

Après la décision de la Cour permanente de Justice internationale en 1933 (Sér. A/B n° 53) sur le différend entre le Danemark et la Norvège, le Groenland n'a été impliqué dans aucun conflit de souveraineté avec des pays étrangers, si ce n'est sur la question particulière de la souveraineté sur la petite Île Hans, située dans le détroit de Nares, entre le Canada et le Groenland. Dans cette affaire, des lignes médianes sont tirées jusqu'à une distance de 3 milles marins de chaque côté de l'Île, tandis qu'elle-même a été laissée non partagée.

Au large de la partie Est du Groenland, le Danemark et la Norvège sont impliqués dans un conflit portant sur la frontière maritime entre le Groenland et l'Île déserte de Jan Mayen, autour de laquelle la Norvège revendique une zone de pêche pleine et entière de 200 milles marins, ne devant être limitée que par le principe de l'équidistance. Par opposition, le Danemark prétend que la zone de pêche de l'Île Jan Mayen doit laisser la priorité aux lignes déterminant la zone de 200 milles marins à l'Ouest des côtes du Groenland, et ce, sans aucune déviation. Ce différend est maintenant devant la Cour internationale de Justice.

Des éléments de preuve démontrant l'intrusion de sous-marins étrangers dans les eaux intérieures du Groenland ont été apportés, mais aucune preuve concluante quant à l'identité de ces sous-marins n'a pu être établie. Dans chacun de ces cas, le Gouvernement du Danemark prend lui-même soin de ces dossiers.

VI – La politique de sécurité

Bien sûr, le Groenland et le Danemark ont un intérêt commun au maintien de la paix dans l'Arctique. Mais les implications d'un tel objectif peuvent varier selon la perspective de chaque partie.

Tout d'abord, les installations militaires américaines au Groenland ne sont pas destinées principalement à la défense du Groenland en tant que tel, mais considérées comme des installations de défense avancées de l'Amérique du Nord et surtout comme des éléments de stratégie de défense destinés à maintenir un équilibre dissuasif entre les superpuissances et leurs alliés. En d'autres mots, ces installations sont conçues de façon à servir à des fins étrangères au Groenland et qui n'accordent que peu d'importance à la défense du territoire du Groenland en tant que tel. Le rôle du Groenland dans ces visées est clairement et simplement d'accueillir sur son territoire ces installations étrangères, qui comportent un risque considérable sur l'environnement fragile en cas d'un bombardement éventuellement nucléaire. En plus, l'emplacement géographique de la base aérienne de Thulé a été source d'inconvénients majeurs pour les communautés locales. Située en plein centre d'un regroupement de trois communautés interdépendantes, la base aérienne a

pratiquement détruit l'infrastructure existant entre elles. L'une de ces communautés s'est vue démantelée et obligée de se relocaliser en un autre emplacement où la chasse et le piégeage étaient moins fructueux, et où les communications avec les deux autres communautés s'en trouvèrent entravées. L'existence des populations du district de Thulé et la survie de leur culture dépendent entièrement de la chasse et de la pêche. Bien sûr, les Américains ont accordé de l'aide financière pour le déplacement de cette communauté, mais pour les Inuit de Thulé, l'emplacement de la base ne pourrait être plus inapproprié.

Malgré tout, le Groenland tire avantage – bien qu'indirectement – du fait d'accueillir ces installations. Premièrement, le Groenland a obtenu de l'OTAN l'assurance d'une protection armée dans l'éventualité d'une attaque hostile, que cela soit concevable ou non dans les faits. Deuxièmement, les Groenlandais tirent plusieurs avantages civils de la présence des bases américaines, (même si tout contact direct non autorisé entre les troupes et la population civile est en principe interdit.) Dans les faits, la présence des bases est bénéfique pour la population locale, par exemple, en cas d'urgence, en rendant possible l'assistance et le secours par hélicoptère, l'accès à l'hôpital, et en permettant en général un niveau élevé de services. Troisièmement, le *Home Rule* a voté un impôt direct sur les revenus des travailleurs danois des deux bases aériennes, et impose également des charges à ces bases pour l'enlèvement des ordures et pour certaines émanations, ce qui contribue à renflouer l'économie locale. Pour ces raisons, et pour la raison traditionnelle que le Danemark fait partie de l'OTAN, les Groenlandais ont dans l'ensemble accepté les activités militaires au Groenland, et il n'est pas question de contester cela de la part du Groenland.

Toutefois, la question même de la défense du territoire groenlandais et des eaux environnantes semble demeurer quelque peu ambiguë. Des forces militaires danoises ont effectivement été déployées, mais seulement au strict minimum, et à un point tel qu'elles seraient probablement incapables d'offrir une résistance prompte et significative en cas d'attaque armée d'importance ou de débarquement ennemi. À cet égard, la politique de défense arctique du Danemark ne diffère pas beaucoup de celle du Canada. La seule différence à cet égard est le maintien de la politique danoise d'avoir ni armes ni installations nucléaires sur le territoire danois en temps de paix – y compris le territoire groenlandais et féroïen. Quant aux forces militaires danoises, elles sont principalement affectées à des fonctions civiles de recherche et de sauvetage, d'inspection des pêches, d'observation météorologique et des glaces, de surveillance de la navigation.

Malgré sa volonté de demeurer partie de l'OTAN, le *Home Rule* s'est montré très favorable aux projets visant un processus de désarmement global qui assurerait un avenir pacifique pour toute la région arctique. Les résolutions de la Conférence circumpolaire des Inuit, appelant une démilitarisation totale de l'Arctique et une transformation de l'Arctique en une zone dénucléarisée ont obtenu l'appui du Parlement du *Home Rule*, où l'on croit fermement

et unanimement que non seulement l'Arctique souffrirait énormément d'une contamination nucléaire ou chimique, mais aussi que les pertes s'étendraient bien au-delà de l'Arctique, portant atteinte à l'environnement de l'hémisphère Nord. Les répercussions biologiques et géophysiques d'une telle contamination sont encore inconnues, mais seraient vraisemblablement immenses. C'est pourquoi le *Home Rule* tient absolument à éviter de courir des risques si grands pour l'environnement arctique. En conséquence, le *Home Rule* a exprimé le désir de partager la responsabilité – et le pouvoir – des politiques de défense et de sécurité dans l'Arctique, de concert avec le Danemark, le Canada, les États-Unis et l'URSS.

VII – Les aspects de développement

De la même façon que les autres sociétés qui se développent dans des conditions climatiques fragiles, le *Home Rule* est particulièrement conscient du piège inscrit entre la nécessité d'une économie viable et en expansion, d'une part, et l'impact potentiellement dévastateur pour l'environnement que ces activités engendrent, d'autre part. Le poids important que le développement industriel fait peser sur l'écologie de l'Arctique aura, à long terme, des effets dramatiques, à moins qu'on n'accorde une attention particulière aux infrastructures écologiques et naturelles uniques à l'Arctique.

Il faut bien se rendre compte que le développement industriel dans l'Arctique doit s'adapter avec une extrême prudence aux conditions climatiques, écologiques, environnementales, culturelles, sociales et politiques particulières à l'Arctique. Il ne fait pas de doute que l'industrie de l'Arctique a déjà, de façon notable, eu le souci de porter attention à ces questions ainsi qu'aux inquiétudes manifestées par la population. Mais trop souvent, le cadre de développement a été le même que dans les sociétés industrialisées, par exemple relativement au calcul des coûts et bénéfices, de la rentabilité, du temps nécessaire à la récupération du capital investi, etc. Ici, les scientifiques, les promoteurs, les économistes et les compagnies sont confrontés à une tâche nouvelle et innovatrice, qui consiste à établir un nouveau cadre de développement.

L'industrialisation de l'Arctique est plus qu'une question complexe; elle requiert une perception différente de la croissance et appelle au développement d'un nouveau système de valeurs. Cela serait une tâche évidente des instituts polaires qui seront établis dans un proche avenir au Danemark et au Canada.

VIII – Conclusions

La coopération, de par sa nature même, joue un rôle de premier plan en matière de sécurité. Plus les pays s'entendent pour coopérer dans des régions données, moins on risque d'y voir des conflits tourner à la violence.

La conduite de recherches consacrées aux sciences naturelles a depuis longtemps fait l'objet d'ententes de coopération entre des pays tant de l'Est que de l'Ouest, et des résultats importants ont été obtenus suite à ces projets. Dans cette perspective, il semble évident qu'on doive tirer avantage des traditions établies et étendre la portée de la coopération à toutes les questions scientifiques dans l'ensemble des régions arctiques. Plusieurs projets ont été proposés à cet égard, et le *Home Rule* groenlandais a accueilli très favorablement ces nombreuses initiatives. Il a, de plus, recommandé que l'Arctique soit reconnu comme une région distincte et unifiée, et qu'un régime global des politiques de l'Arctique, y compris une représentation des populations autochtones de l'Arctique, soit établi de façon à permettre une direction intégrée du développement de cette région.

Deux caractéristiques ressortent des constatations précédentes quant à l'importance de la sécurité et de la stratégie de l'Arctique.

Tout d'abord, il faut noter que ce sujet dans certains contextes de politique de sécurité, est abordé comme si l'Arctique était inhabité. On porte peu attention au fait que les Inuit ont habité cette région depuis des temps immémoriaux et ont développé une culture et un mode de vie distincts dans le plus grand respect de la nature arctique, et que maintenant ils répliquent politiquement aux pressions faites sur leurs terres ancestrales en exigeant leur autonomie. L'ignorance du développement politique de la région et le défaut d'impliquer ses institutions dans la planification et le processus décisionnel seront sans doute source d'amertume et ne feront que frustrer les aspirations à un avenir équilibré et pacifique.

Deuxièmement, il faut aussi constater que la réaction dominante face à l'importance stratégique grandissante de la région en est une d'incitation à augmenter d'autant la présence et l'infrastructure militaires dans cette région. Cela fait l'essentiel du message livré par le Livre blanc sur la défense publié par le Gouvernement du Canada en 1987.¹⁹ Certains experts ont d'ailleurs souligné que les suggestions émises dans le Livre blanc sont loin de rencontrer les buts véritables de la politique de sécurité du Canada.²⁰ Il se peut très bien que la montée des tensions stratégiques se fasse maintenant sentir davantage dans l'Arctique en raison de la technologie militaire de plus en plus sophistiquée et des changements qui s'ensuivent dans les doctrines des superpuissances. Mais du point de vue de l'Arctique, la voie la plus judicieuse pour contrer cette escalade de la tension est d'éviter tout accroissement de la militarisation dans la région, tout simplement parce que les risques de dommages augmentent inévitablement avec l'installation d'une structure militarisée.

19. Voir Department of National Defence, « Challenge and Commitment: A Defence Polity for Canada », juin 1987.

20. Voir, par exemple, Harriet CRITCHLEY, « The Arctic » dans *International Journal*, vol. XLII, n° 4, 1987, p. 769 et s. Voir aussi, en partie, Report of the Working Group of the National Capital Branch of the Canadian Institute of International Affairs, « The North and Canada's International Relations », p. 33 et s., publié par CIRC, mars 1988.

En conclusion, il est indubitable que le parti Siumut, qui détient maintenant le pouvoir dans le cadre du *Home Rule*, est tout à fait en faveur de la participation du Groenland à l'OTAN et de la présence militaire actuelle au Groenland. La sécurité du Groenland et de tout l'Arctique est fortement affectée du fait que les deux grands blocs se retrouvent dans cette région. Ainsi, les demandes pour que l'Arctique devienne une zone dénucléarisée devraient être étudiées tant par les pays membres de l'OTAN que par ceux du Pacte de Varsovie. Sinon, l'avenir de l'Arctique, à titre de zone de paix, semble incertain.

[Traduit de l'anglais]