



Second Session  
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la  
quarantième législature, 2009

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Fisheries and Oceans**

**Pêches et des océans**

*Chair:*

The Honourable BILL ROMPKEY, P.C.

---

*Président :*

L'honorable BILL ROMPKEY, C.P.

---

Thursday, November 19, 2009 (in camera)  
Thursday, December 3, 2009 (in camera)  
Tuesday, December 8, 2009 (in camera)

---

Le jeudi 19 novembre 2009 (à huis clos)  
Le jeudi 3 décembre 2009 (à huis clos)  
Le mardi 8 décembre 2009 (à huis clos)

---

**Issue No. 14**

**Fascicule n° 14**

**Twenty-third, twenty-fourth  
and twenty-fifth meetings on:**

**Vingt-troisième, vingt-quatrième  
et vingt-cinquième réunions concernant :**

The study on issues relating to the federal government's  
current and evolving policy framework for managing  
Canada's fisheries and oceans

---

L'étude sur les questions relatives au cadre stratégique  
actuel et en évolution du gouvernement fédéral pour  
la gestion des pêches et des océans du Canada

---

**INCLUDING:**

**THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE**  
(Interim Report — *Proposed Changes*  
*to the Convention of the Northwest Atlantic*  
*Fisheries Organization (NAFO)*)

**Y COMPRIS :**

**LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ**  
(Rapport intérimaire — *Le projet de changements*  
*à la Convention de l'Organisation des pêches*  
*de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO)*)

**AND**

**THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE**  
(Interim Report — *Controlling Canada's Arctic Waters:*  
*Role of the Canadian Coast Guard*)

---

**ET**

**LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ**  
(Rapport intérimaire — *Le contrôle des eaux de l'Arctique*  
*canadien : Rôle de la garde côtière canadienne*)

---

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FISHERIES AND OCEANS

The Honourable Bill Rompkey, P.C., *Chair*

The Honourable Ethel M. Cochrane, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Cowan	MacDonald
* Cowan	Manning
(or Tardif)	Patterson
Dallaire	Poy
Hubley	Raine
* LeBreton, P.C.	Robichaud, P.C.
(or Comeau)	Watt

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Watt replaced the Honourable Senator Munson (*December 3, 2009*).

The Honourable Senator Munson replaced the Honourable Senator Watt (*December 2, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PÊCHES ET DES OCÉANS

*Président* : L'honorable Bill Rompkey, C.P.

*Vice-présidente* : L'honorable Ethel M. Cochrane

et

Les honorables sénateurs :

Cowan	MacDonald
* Cowan	Manning
(ou Tardif)	Patterson
Dallaire	Poy
Hubley	Raine
* LeBreton, C.P.	Robichaud, C.P.
(ou Comeau)	Watt

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Watt a remplacé l'honorable sénateur Munson (*le 3 décembre 2009*).

L'honorable sénateur Munson a remplacé l'honorable sénateur Watt (*le 2 décembre 2009*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, November 19, 2009  
(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met in camera this day at 10:35 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Bill Rompkey, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cochrane, Cowan, Hubley, MacDonald, Manning, Patterson, Poy, Raine, Robichaud, P.C., and Rompkey, P.C. (10).

*In attendance:* Claude Emery, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 12, 2009, the committee continued to examine the issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered a draft report.

It was agreed that the draft report entitled *Proposed Changes to the Convention of the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO)* be adopted, as amended.

It was agreed that the report be tabled in the Senate on this day.

At 11:10 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, December 3, 2009  
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met in camera this day at 10:39 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Bill Rompkey, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cochrane, Dallaire, Hubley, MacDonald, Manning, Munson, Patterson, Raine, Robichaud, P.C., and Rompkey, P.C. (10).

*In attendance:* Claude Emery, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 12, 2009, the committee continued to examine the issues relating to the federal government's current and

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 19 novembre 2009  
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 10 h 35, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Bill Rompkey, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Cochrane, Cowan, Hubley, MacDonald, Manning, Patterson, Poy, Raine, Robichaud, C.P., et Rompkey, C.P. (10).

*Également présent :* Claude Emery, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 12 mars 2009, le comité poursuit son étude sur les questions relatives au cadre stratégique actuel et en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)f du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu que l'ébauche modifiée du rapport intitulé *Le projet de changements à la Convention de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO)* soit adoptée.

Il est convenu que le rapport soit déposé aujourd'hui au Sénat.

À 11 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 3 décembre 2009  
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 10 h 39, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Bill Rompkey, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Cochrane, Dallaire, Hubley, MacDonald, Manning, Munson, Patterson, Raine, Robichaud, C.P., et Rompkey, C.P. (10).

*Également présent :* Claude Emery, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 12 mars 2009, le comité poursuit son étude sur les questions relatives au cadre stratégique actuel et en évolution du

evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered a draft report.

At 12:54 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, December 8, 2009  
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met in camera this day at 6:15 p.m., in room 505, Victoria Building, the chair, the Honourable Bill Rompkey, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Dallaire, Hubley, MacDonald, Manning, Raine, Robichaud, P.C., Rompkey, P.C., and Watt (8).

*In attendance:* Claude Emery, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 12, 2009, the committee continued to examine the issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered a draft report.

It was agreed that the draft report entitled *Controlling Canada's Arctic Waters: Role of the Canadian Coast Guard* be adopted, as amended, and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to approve the final version of the report taking into account the changes discussed today.

At 7:37 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)f du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

À 12 h 54, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 8 décembre 2009  
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 18 h 15, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Bill Rompkey, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Dallaire, Hubley, MacDonald, Manning, Raine, Robichaud, C.P., Rompkey, C.P., et Watt (8).

*Également présent :* Claude Emery, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 12 mars 2009, le comité poursuit son étude des questions relatives au cadre stratégique actuel et en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)f du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu que l'ébauche modifiée du rapport intitulé *Le contrôle des eaux de l'Arctique canadien : rôle de la Garde côtière canadienne* soit adoptée, et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version définitive du rapport en tenant compte des changements discutés aujourd'hui.

À 19 h 37, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

*La greffière du comité,*

Danielle Labonté

*Clerk of the Committee*

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Thursday, November 19, 2009

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans has the honour to table its

**SIXTH REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, March 12, 2009 to examine and report on issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans, herewith tables its report entitled: *Proposed Changes to the Convention of the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO)*.

Respectfully submitted,

Thursday, December 10, 2009

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans has the honour to table its

**SEVENTH REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, March 12, 2009 to examine and report on issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans, herewith tables its report entitled: *Controlling Canada's Arctic Waters: Role of the Canadian Coast Guard*.

Respectfully submitted,

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le jeudi 19 novembre 2009

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans a l'honneur de déposer son

**SIXIÈME RAPPORT**

Votre comité, autorisé par le Sénat le jeudi 12 mars 2009 à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives au cadre stratégique actuel, en évolution, du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada, dépose ici son rapport intitulé : *Le projet de changements à la Convention de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO)*.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 10 décembre 2009

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans a l'honneur de déposer son

**SEPTIÈME RAPPORT**

Votre comité, autorisé par le Sénat le jeudi 12 mars 2009 à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives au cadre stratégique actuel, en évolution, du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada, dépose ici son rapport intitulé : *Le contrôle des eaux de l'Arctique canadien : Rôle de la garde côtière canadienne*.

Respectueusement soumis,

*Le président du comité,*

**BILL ROMPKEY**

*Chair of the Committee*



Senate



Sénat

CANADA

**PROPOSED CHANGES TO  
THE CONVENTION OF THE  
NORTHWEST ATLANTIC  
FISHERIES ORGANIZATION  
(NAFO)**

**Report of the  
Standing Senate Committee on  
Fisheries and Oceans**

The Honourable Bill Rompkey, P.C.  
*Chair*

The Honourable Ethel M. Cochrane  
*Deputy Chair*

**November 2009**

*Ce rapport est aussi disponible en français*

.....

Available on the Parliamentary Internet:  
[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)

(Committee Business — Senate — Reports)  
40<sup>th</sup> Parliament — 2nd Session

## MEMBERSHIP

The Honourable Bill Rompkey, P.C., *Chair*

The Honourable Ethel M. Cochrane, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

James Cowan

Roméo Dallaire

Elizabeth Hubley

Michael L. MacDonald

Fabian Manning

Dennis Glen Patterson

Vivienne Poy

Nancy Greene Raine

Fernand Robichaud, P.C.

Charlie Watt

*Ex-officio members of the committee:*

The Honourable Senators

James Cowan (or Claudette Tardif)

Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald J. Comeau)

*Other Senators who has participated on this study:*

The Honourable Senators Cook, Finley and Meighen

*Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:*

Claude Emery, Analyst

*Senate Committees Directorate:*

Danielle Labonté, Clerk of the Committee

Louise Archambeault, Administrative Assistant



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 12, 2009:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Cowan:

That the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans be authorized to examine and to report on issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject since the beginning of the First Session of the Thirty-ninth Parliament be referred to the committee;

That the committee report from time to time to the Senate but no later than June 30, 2010, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until December 31, 2010.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



## **PROPOSED CHANGES TO THE CONVENTION OF THE NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES ORGANIZATION (NAFO)**

Beginning on 1 October 2009, the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans heard a number of witnesses on the proposed changes, from government, academe, and the fishing industry.

The views expressed at the meetings were conflicting, to say the least. Some of the proposed amendments, such as wording on the ecosystem approach to decision-making, were accepted or at least not opposed. Other changes, such as revised voting rules, generated both support and opposition. Some witnesses suggested that the proposed new dispute-settlement procedure is nothing more than a non-binding review process, while others believed it to be at least a step forward from the present Convention, which has no mechanism to settle disputes.

But on one matter, there was general agreement. All witnesses expressed concern about Article VI, paragraph 10 of the proposed new NAFO Convention, a provision that would allow NAFO, at Canada's request, to manage fisheries inside our 200-mile zone. Some witnesses believed it to be a threat to Canada's sovereignty. Even those who less vigorously opposed the amendment saw no reason why the provision was put into the amended Convention.

In light of the new Convention's potential to affect Canada's Atlantic fisheries and coastal communities for many generations to come, the committee asks that the government delay any immediate moves toward ratification and take the time to review the new agreement with the greatest care.

## WITNESS LIST

Tuesday, November 3, 2009	
Fisheries and Oceans Canada	David Balfour, Acting Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management Guy Beaupré, Associate Assistant Deputy Minister, Fisheries Renewal
Thursday, October 29, 2009	
Northwest Atlantic Fisheries Organization  Department of Fisheries and Aquaculture, Newfoundland and Labrador	Earle McCurdy, Commissioner Raymond Andrews, Commissioner Hon. Thomas J. Hedderson, Minister of Fisheries and Aquaculture Tom Dooley, Director, Sustainable Fisheries and Oceans Policy
Thursday, October 1, 2009	
Faculty of Law, University of Victoria  As an individual	Ted L. McDorman, Professor Bob Applebaum

## WRITTEN SUBMISSION

Friday, October 30, 2009	
Marine & Environmental Law Institute, Dalhousie University	Dawn Russell, Professor David L. VanderZwaag, Professor





Senate



Sénat

CANADA

# **LE PROJET DE CHANGEMENTS À LA CONVENTION DE L'ORGANISATION DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST (OPANO)**

**Rapport du**

**Comité sénatorial permanent  
des pêches et des océans**

L'honorable Bill Rompkey, C.P.  
*président*

L'honorable Ethel M. Cochrane  
*vice-présidente*

**Novembre 2009**

*This report is also available in English*

.....

Disponible sur l'intranet Parlementaire  
[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)

(Travaux des comités — Sénat — Rapports)  
40<sup>e</sup> Parlement — 2<sup>e</sup> Session

## MEMBRES

L'honorable Bill Rompkey, C.P., *président*

L'honorable Ethel M. Cochrane, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

James Cowan

Roméo Dallaire

Elizabeth Hubley

Michael L. MacDonald

Fabian Manning

Dennis Glen Patterson

Vivienne Poy

Nancy Greene Raine

Fernand Robichaud, P.C.

Charlie Watt

*Membres d'office du comité :*

Les honorables sénateurs

James Cowan (ou Claudette Tardif)

Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau)

*Autres sénateurs ayant participé à cette étude :*

Les honorables sénateurs Cook, Finley et Meighen

*Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :*

Claude Emery, analyste

*Direction des comités du Sénat :*

Danielle Labonté, greffière du comité

Louise Archambeault, adjointe administrative



## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 12 mars 2009 :

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Cowan,

Que le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, les questions relatives au cadre stratégique actuel et en évolution, du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis par le comité à ce sujet depuis le début de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité fasse de temps à autre rapport au Sénat, mais au plus tard le 30 juin 2010, et qu'il conserve, jusqu'au 31 décembre 2010, tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle



## **LE PROJET DE CHANGEMENTS À LA CONVENTION DE L'ORGANISATION DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST (OPANO)**

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2009, le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans a entendu nombre de témoins sur les modifications proposées, notamment des représentants du gouvernement, du milieu universitaire et de l'industrie de la pêche.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que les opinions exprimées lors des réunions étaient contradictoires. Certaines des modifications proposées, comme le libellé de l'approche basée sur les écosystèmes et le processus décisionnel, ont été acceptées ou, à tout le moins, n'ont pas été contestées. D'autres modifications, comme les nouvelles règles régissant les votes, ont suscitées à la fois du soutien et de l'opposition. Certains témoins ont insinué que la nouvelle procédure de règlement des différends proposée n'était rien de plus qu'un processus d'examen non contraignant, alors que d'autres avaient le sentiment qu'elle représentait un pas en avant, compte tenu du fait que la Convention actuelle ne comprend pas de mécanisme de règlement des différends.

Toutefois, un sujet a recueilli un large consensus. Tous les témoins ont exprimé des préoccupations au sujet du paragraphe 10 de l'article VI de la nouvelle Convention de l'OPANO proposée, une disposition qui permettrait à l'OPANO, à la demande du Canada, de gérer les pêcheries à l'intérieur de notre zone de 200 milles. Certains témoins ont jugé que cette disposition menaçait la souveraineté du Canada. Même les témoins qui se sont opposés moins vigoureusement à la modification ne comprennent pas pourquoi la disposition a été incluse dans la Convention modifiée.

Comme la nouvelle Convention pourrait avoir une incidence sur les pêcheries et les collectivités côtières de l'Atlantique canadien pour de nombreuses générations à venir, le comité demande au gouvernement d'en différer la ratification et de prendre le temps nécessaire pour étudier l'entente avec le plus grand soin.

## LISTE DES TÉMOINS

Le mardi 3 novembre 2009	
Pêches et Océans Canada	David Balfour, sous-ministre adjoint intérimaire, Gestion des pêches et de l'aquaculture Guy Beaupré, sous-ministre adjoint délégué, Renouvellement des pêches
Le jeudi 29 octobre 2009	
Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest Ministère des Pêches et de l'Aquaculture, Terre-Neuve et Labrador	Earle McCurdy, commissaire Raymond Andrews, commissaire Hon. Thomas J. Hedderson, ministre des Pêches et de l'Aquaculture Tom Dooley, directeur, Politiques des pêches et des océans durables
Le jeudi 1 octobre 2009	
Faculté de droit, Université de Victoria À titre personnel	Ted L. McDorman, professeur Bob Applebaum

## MÉMOIRE ÉCRIT

Le vendredi 30 octobre 2009	
<i>Marine and Environmental Law Institute,</i> Université Dalhousie	Dawn Russell, professeur David L. VanderZwaag, professeur







# CONTROLLING CANADA'S ARCTIC WATERS: ROLE OF THE CANADIAN COAST GUARD

Report of the Standing Senate  
Committee on Fisheries and Oceans

The Honourable Bill Rompkey, P.C., Chair  
The Honourable Ethel M. Cochrane, Deputy Chair

December 2009

*Ce rapport est aussi disponible en français*

.....

Available on the Parliamentary Internet:  
[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)

(Committee Business — Senate — Reports)  
40<sup>th</sup> Parliament — 2nd Session

## MEMBERSHIP

The Honourable Bill Rompkey, P.C., *Chair*

The Honourable Ethel M. Cochrane, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

James Cowan

Roméo Dallaire

Elizabeth Hubley

Michael L. MacDonald

Fabian Manning

Dennis Glen Patterson

Vivienne Poy

Nancy Greene Raine

Fernand Robichaud, P.C.

Charlie Watt

*Ex-officio members of the committee:*

The Honourable Senators

James Cowan (or Claudette Tardif)

Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald J. Comeau)

*Other Senators who has participated on this study:*

The Honourable Senators Adams, Brown, Champagne, P.C., Cook, Downe, Greene, Johnson and Munson

*Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:*

Claude Emery, Analyst

*Senate Committees Directorate:*

Danielle Labonté, Clerk of the Committee

Louise Archambeault, Administrative Assistant

*Consultant:*

Dr. Rob Huebert, Professor of Political Science and Associate Director of the Centre for Military and Strategic Studies at the University of Calgary



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 12, 2009:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Cowan:

That the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans be authorized to examine and to report on issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject since the beginning of the First Session of the Thirty-ninth Parliament be referred to the committee;

That the committee report from time to time to the Senate but no later than June 30, 2010, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until December 31, 2010.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



**CONTROLLING CANADA'S ARCTIC WATERS:  
ROLE OF THE CANADIAN COAST GUARD**

**THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FISHERIES AND OCEANS**

## CONTENTS

	<b>Page</b>
ACRONYMS .....	i
LIST OF RECOMMENDATIONS .....	iii
PREFACE .....	v
FOREWORD .....	vii
BACKDROP.....	1
A. Receding Ice, Increased Vessel Activity.....	1
B. Geopolitical Developments .....	5
C. Canada’s Northern Strategy .....	9
D. Integrated Approaches .....	11
SOVEREIGNTY-RELATED MATTERS .....	14
A. The Northwest Passage .....	15
B. Vessel Reporting Requirements .....	18
C. Monitoring and Control.....	21
1. The RCMP .....	22
2. The Canadian Rangers .....	23
3. Overflights .....	24
4. New Technology.....	24
5. Planned Arctic/Offshore Patrol Ships.....	25
6. Coast Guard Icebreakers and Marine Communications and Traffic Services.....	26
7. Marine Security Operations Centres .....	27
D. Conclusion and Recommendations .....	27
OPERATIONAL/DOMESTIC MATTERS .....	32
A. Current Role and Operations.....	32

B. Vessel Activity in the Western Arctic.....	35
C. Icebreaking.....	37
D. Environmental Response.....	40
E. Search and Rescue.....	42
F. Canada–US Cooperation .....	45
G. Political Support, Future Role.....	47
H. Conclusion and Recommendations.....	49
 APPENDICES	
1. Northern Strategy Commitments .....	52
2. Government of Canada Response to the Report of the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans: <i>Rising to the Arctic Challenge: Report on the Canadian Coast Guard</i> .....	55
3. The 1988 Canada–US Agreement on Arctic Cooperation.....	70
4. Reporting Requirements: Answers to Questions, DFAIT, 9 November 2009 .....	72
 WITNESS LIST .....	 74

## ACRONYMS

AMSA – Arctic Marine Shipping Assessment

AOPS – Arctic/Offshore Patrol Ship

ASWG – Arctic Security Working Group

*AWPPA – Arctic Waters Pollution Prevention Act*

CBSA – Canada Border Services Agency

CCG – Canadian Coast Guard

CCGA – Canadian Coast Guard Auxiliary

CCGS – Canadian Coast Guard Ship

CF – Canadian Forces

CRPG – Canadian Ranger Patrol Group

DFAIT – Department of Foreign Affairs and International Trade

DFO – Department of Fisheries and Oceans

ECAREG – Eastern Canada Vessel Traffic Services Zone

EEZ – Exclusive Economic Zone

EU – European Union

ICC – Inuit Circumpolar Council

IMO – International Maritime Organization

JCP – Canada-United States Joint Marine Pollution Contingency Plan

JRCC – Joint Rescue Coordination Centre

JTFN – Joint Task Force (North)

LOS – Law of the Sea

LRIT – Long Range Identification and Tracking

MCTS – Marine Communications and Traffic Services

MGP – Mackenzie Gas Project

MSOC – Marine Security Operations Centres

NORDREG – Arctic Canada Traffic System

NSF – (US) National Science Foundation

NTCL – Northern Transportation Company Limited

SAR – Search and Rescue

SCOFO – Senate Committee on Fisheries and Oceans

SOLAS – Safety of Life at Sea

USCG – US Coast Guard

VTS OFFSHORE – Western Canada Vessel Traffic Services Zones

## **LIST OF RECOMMENDATIONS**

### **Recommendation 1:**

**The Committee recommends that all foreign vessels that enter Canada's Arctic waters be required to report to NORDREG, regardless of vessel size or tonnage.**

### **Recommendation 2:**

**The Committee recommends that, as a precautionary measure at least in the interim period before the new naval Arctic/Offshore Patrol Ships (AOPS) are built and deployed, the Government of Canada:**

- a) arm Canada's Coast Guard icebreakers with deck weaponry capable of giving firm notice, if necessary, to unauthorized foreign vessels for use in the Northwest Passage; and**
- b) provide on-board personnel from appropriate government agencies that have the authority to enforce Canadian domestic laws with small arms.**

### **Recommendation 3:**

**The Committee recommends that the Government of Canada proactively engage the United States in bilateral discussions to resolve their dispute over the Northwest Passage.**

### **Recommendation 4:**

**The Committee recommends that a Cabinet committee on Arctic affairs, chaired by the Prime Minister and comprising the Ministers of Indian and Northern Affairs, Fisheries and Oceans, National Defence, Environment Canada, Natural Resources, Foreign Affairs and International Trade, and Transport Canada, be created to further develop national Arctic policy, in cooperation with the three territorial governments, and to ensure that attention to northern issues and Arctic policy is maintained.**

### **Recommendation 5:**

**The Committee recommends that until the CP-140 Auroras are replaced by new patrol aircraft in 2020, the Government of Canada consider expanding maritime air surveillance in Canada's North either by increasing Canadian Forces capability or contracting specially equipped aircraft from the private sector.**

**Recommendation 6:**

The Committee recommends that the “Arctic Vision” include the notion of the Coast Guard, along with the Canadian Forces, having a year-round northern operation administered in the North to demonstrate that Canada is serious about protecting Canadian interests and the interests of Canada’s northern residents.

**Recommendation 7:**

The Committee recommends that Canada develop a long-term plan and provide the funding necessary for the acquisition of a suitable number of new multi-purpose polar icebreakers capable of operating year-round in its Arctic Archipelago and on the continental shelf.

**Recommendation 8:**

The Committee recommends that the Canadian Coast Guard identify areas in the Arctic at high risk of a major cargo or oil spill, assess current response capabilities, and communicate the results of the assessment to Canada’s northern communities. The Government of Canada should provide funding to train northern residents in the use of oil spill containment equipment for oil spills close to shore.

**Recommendation 9:**

The Committee recommends that additional federal funding be provided to the Canadian Coast Guard Auxiliary for the purchase of tangible assets directly related to the provision of search and rescue services.

## **PREFACE**

### **THE VOYAGE OF THE *BERSERK II***

Excerpt from: *Proceedings of the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans*,  
5 November 2009

*The Berserk II had pulled into Halifax Harbour on June 22, 2007, after spending some time in New York City. At that time, one Norwegian crew member was determined to be inadmissible to Canada based on his membership in a criminal organization. Another Norwegian crew member withdrew his application to enter Canada after it was determined that he would not be permitted to enter based on his previous convictions outside Canada for drug smuggling and assaulting a police officer.*

*The ship left Halifax for Newfoundland where it took on a Norwegian crew member before continuing to Greenland. Once in Hvalsey, Greenland, the Berserk II took on two new crew members, one being an American citizen. It was later determined that he had an extensive criminal history and that he was inadmissible to Canada. The second crew member that boarded in Greenland was the Norwegian national with the criminal conviction who had been permitted previously at Halifax to withdraw his application to enter Canada. Although he had returned to Norway on June 28, 2007, he later flew to Hvalsey, Greenland, to re-board the vessel. The Berserk II left Greenland and proceeded to enter Canadian waters.*

*The Berserk II landed at Gjoa Haven, Nunavut on August 22 and failed to contact the Canada Border Services Agency or the RCMP. The RCMP has the delegated authority to enforce the Immigration and Refugee Protection Act as well as the Customs Act in the North where there is no Canada Border Services Agency presence. The captain of the Berserk II told the Gjoa Haven RCMP detachment that he thought it was unnecessary to report to the Canada Border Services Agency or the RCMP claiming that he had not left Canadian waters.*

*The Berserk II left Gjoa Haven for Cambridge Bay before information relating to the criminality of the crewmembers was known. It was, therefore, before the Royal Canadian Mounted Police was able to take action. The Gjoa Haven RCMP alerted the Cambridge Bay RCMP detachment to meet the Berserk II when it arrived there.*

*Prior to docking in Cambridge Bay, the captain gave the two crewmembers firearms and put them ashore outside of town. This was considered an attempt by the captain of the Berserk II to shield their presence on the vessel from Canadian law enforcement, having full knowledge that their criminality would make them inadmissible to Canada.*

*On August 24, Cambridge Bay RCMP took the remaining crewmembers into custody while docking. On August 29, after five days at large, the two armed crew members were arrested and detained by Cambridge Bay RCMP.*

*Ultimately, all five were removed from Canada three of the crew under deportation order relating to their criminality, and two under exclusion orders for failing to report to the CBSA under the Immigration and Refugee Protection Act. Charges for failing to report to the Canada Border Services Agency upon entry to Canada under the Immigration and Refugee Protection Act were withdrawn in return for their immediate departure to their countries of origin.*

Source: Philip Whitehorne, Chief of Operations, Inland Enforcement Section, Intelligence and Enforcement Division, Northern Ontario Region, Canada Border Services Agency, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans*, 5 November 2009.

## FOREWORD

The preface to this report tells how a foreign vessel, previously banished from Canada and with criminals among the crew, sailed undisturbed into the heart of Canada's Northwest Passage. Authorities noticed her only after she landed in Inuit communities. The *Berserk II* was a small vessel, but it raises a large question: how well does Canada control its Arctic waters?

No one contests our sovereignty over the Arctic lands, and an orderly scientific process under the Law of the Sea will establish the extent of our continental shelf. But what about marine sovereignty and the control of shipping?

The Arctic is growing in strategic and economic importance. It holds vast, untapped natural resources. Economic development will bring more shipping. So will the gradual thawing create shorter northern routes between Asia, Europe, and North America.

Meanwhile, all other Arctic states have moved to improve their presence and military capabilities in the region. Russia has been particularly assertive. And a number of non-Arctic countries are showing increasing interest in the circumpolar region.

Canada's position is that the Northwest Passage is internal waters and that sovereignty applies there as on land. We maintain that we can unilaterally pass laws and regulations to protect Canadian interests and benefit northern residents – the Inuit in particular. For countless generations, these first inhabitants have lived and worked on the land, the water, and the ice. Indeed, they are the primary proof that our Arctic waters are Canadian. Canada needs to retain full control over its Arctic waters to protect the exceptionally fragile coastal and marine environment for those who live from it.

Some nations contest our sovereignty over the Northwest Passage. We need to demonstrate our capability to monitor and our strength to enforce. We need a strong overall system of administration working with and for Arctic residents.

The government in recent years has paid increasing attention to the Arctic in thought and substance. Initiatives include a new polar icebreaker for the Canadian Coast Guard (CCG), additional funds for important research, and increasing the presence of the Canadian Forces in the North.

But major gaps remain, as this report – based on expert testimony and first-hand visits to the Arctic – will show. Canada’s presence in the Arctic needs to be enhanced in terms of ships, personnel, administration offices, surveillance, shipping regulations, search and rescue, and oil spill remediation.

Such enhancement requires strengthening the Canadian Coast Guard, our main marine presence in the North. As a special operating agency under the Department of Fisheries and Oceans, the CCG provides marine safety and environmental protection services as well as essential at-sea support to other federal government departments and agencies. It should, in future, serve as a major component of our Arctic security system.

The Coast Guard already gives Canada most of its northern “marine domain awareness” – that is, the big picture of what’s on the water. But, as the voyage of the *Berserk II* suggests, our big picture is far too small. We need to know what ships are in our waters, force them to report to Canadian authorities, and track their passage.

Air surveillance of the marine domain remains severely limited. Besides CCG shipboard helicopters during the navigation season, bits of information come from the National Aerial Surveillance Program using Dash 7s from the south during the shipping season. There are also Twin Otters in Yellowknife, Aurora over-flights from time to time, and sporadic Transport flights. RADARSAT-2 may be useful in future, but at the moment satellites are dedicated to ice reconnaissance rather than shipping. Looking at Arctic waters from the satellite was described to the Committee as looking through the end of a straw.

Overall, the marine picture is poor. The East Coast and West Coasts of Canada have dedicated fisheries surveillance aircraft, provided through a contract with a private company. The Arctic coast has no such dedicated surveillance aircraft. Who’s there? We don’t really know. Who is transiting the Northwest Passage? We’re not sure. We need better marine monitoring, with the Coast Guard in the lead.

Of course, if there were adequate surveillance capabilities in the Arctic, there still would not be control. On the East Coast of Canada we know what ships are in our waters and we track them. On the West Coast of Canada we know what ships are in our waters and we track them. At present, vessel reporting on Canada’s Arctic Coast, however, is voluntary and not mandatory. Government officials have also confirmed that foreign vessels can transit the Northwest Passage – so long as they don’t land – with no obligation to report to any Canadian authority.

Canada does have a voluntary vessel-traffic system in the Arctic, known as NORDREG and run by the Canadian Coast Guard, which takes reports from foreign vessels and gives them information on ice routes and other matters. As recommended in our previous report, the government *intends to make* NORDREG compulsory *in 2010*.

As well, Canada passed legislation earlier this year to extend the geographic application of the *Arctic Waters Pollution Prevention Act* from 100 to 200 nautical miles. This will help combat the danger of marine pollution as commercial shipping expands.

But there are gaps in NORDREG's current reporting requirements, which the new regulations for 2010 will not address. Only large vessels will be required to report. Smaller ones (like the *Berserk II*) transiting without landing will not be required to do so. They will still be able to cross the Northwest Passage without requesting permission from or reporting to any Canadian authority, unless Canada changes the rules.

And what of enforcement? Arctic Offshore Patrol Vessels have been promised for the Navy, but the project has yet to be lifted off the drawing board. The earliest ships will appear only six years from now. Even then, these ships will only be ice-strengthened, not icebreakers. To work in heavy ice, they would need Coast Guard ships breaking a path for them. The patrol vessels will be unable to work a full Arctic season, and will lack adequate military combat capability.

For the next several years, and probably even after that, the Coast Guard should be the sharp end of our control of Arctic waters. They have the experience and the knowledge to add enforcement to their icebreaking, aids to navigation, hydrographic, and other duties that already require them to be in the Arctic. Clearly they would need to partner with the Royal Canadian Mounted Police, Customs and Border Services, and above all the Canadian Forces; these are all organizations that they have worked with successfully in the past. But the main platform for Canadian operations in the Arctic should be CCG ships armed as necessary.

Security in the Arctic comes not only from strength but from services. The Coast Guard's many roles include leadership against marine pollution. While the agency maintains caches of remediation equipment scattered throughout the Arctic, there are too few trained personnel to use it. Current measures are oriented to smaller spills; the Coast Guard's capacity to deal with major oil spills in the region is thus far untested.

Increased resource development, shipping, and tourism will also increase the risk of search and rescue (SAR) incidents. The Coast Guard leads marine SAR, and in this activity as in others, needs additional resources.

Although our Committee's report deals chiefly with the Coast Guard, I will take the liberty of mentioning the Department of National Defence (DND) from whom we had briefings in Yellowknife, Esquimalt and Ottawa. DND provides overall co-ordination of SAR, and plays a vital role in marine safety. Who responds to a sinking ship in the Arctic if there is no Coast Guard vessel or helicopter nearby? At present, helicopter support would have to come from private aircraft or from helicopters stationed in Trenton, Ontario, or Gander, Newfoundland and Labrador. The East Coast of Canada has dedicated helicopters and SAR technicians (SARTECHS). The West Coast has dedicated helicopters and SARTECHS. The Arctic Coast, Canada's third and longest coast, should have dedicated Canadian Forces helicopters and SARTECHS and an administrative centre. For surely, as traffic increases, there will be more incidents in the Arctic.

Search and rescue is a task the Inuit are well equipped by experience to handle. They know the sea, the ice and the land intimately. If the Rangers were provided with marine capabilities, as recommended in our previous report, and if they were given the proper gear and equipment and trained in its use, SAR could be enhanced immeasurably.

Our report views the Canadian Coast Guard as key to Arctic marine security. CCG ships that break ice, escort shipping, re-supply communities, provide aids to navigation, chart the channels, survey the continental shelf, carry fisheries and environmental researchers, and fight oil spills, are also the most visible and effective element of Canada's projection of sovereignty in the North. As challenges increase, Canada needs to provide the Coast Guard with adequate funding to do the job, whether in sovereignty or in services.

The evidence heard by the Committee suggests that the icebreaking fleet will be inadequate once shipping increases. Meanwhile, the vessels are rusting out. Only one replacement, the *John G. Diefenbaker*, has been promised; in reality, virtually all large CCG vessels will soon be past their best – before date. We need to start now.

Moreover, there should be dedicated administration offices in the Arctic. The CCG stations in Iqaluit and Inuvik report to Sarnia, Ontario. There are senior CCG administration offices on the west coast of Canada and on the East coast but none in the Arctic. Surely the administration of Arctic affairs for the Coast Guard should shift to the North.

Our Committee looked at US Coast Guard operations in Alaska, and were frequently reminded of the excellent co-operation between that agency and the Canadian Coast Guard. It is true that the two countries have different positions on the Alaska/Yukon maritime boundary and on the legal status of the Northwest Passage, which is Canada's internal waters. Yet the hallmark of our relationship, as in the economy, as in NORAD, as in NATO, as in various fishery-management commissions, is co-operation. The two countries know that working together on and off the continent we share is not an option but a necessity. And that understanding lies behind the Committee's recommendation that we pursue bilateral discussions on the Northwest Passage.

But for productive discussions, Canada will need to show that it has a presence, a robust presence, in the Arctic. We will need to show that we have taken action in a revitalized Coast Guard with adequate ships enforcing tight regulations, that we have taken action to provide adequate search and rescue, that we have taken action on hydrography and oil spill remediation and the whole array of marine services.

And we need to craft our Arctic policy with the Aboriginal peoples of the Arctic as full partners. Too often, good intentions from the rest of Canada have fallen short. As in Nunavut last year, our Committee heard this year in the western Arctic that programs and policies needed to get down to the level of the people – and for that, the people need to help shape the programs and policies in the first place. For the Coast Guard and for the government in general, we urge a renewed commitment to that goal – not just through official structures like the Cabinet committee recommended in this report, but through determination and attitudes of the heart.

The Committee's interest in the Coast Guard is not new. In June 2008, the Committee tabled *The Coast Guard in Canada's Arctic*, an interim report based on evidence gathered in Ottawa. The Committee also tabled *Rising to the Arctic Challenge* in May 2009, a report based on evidence gathered in Ottawa and in Nunavut in June 2008. The western Arctic perspective on northern issues still needed to be fully heard and considered, however.

Beginning in March 2009, in keeping with its order of reference, the Committee held public hearings in Ottawa to better understand the issues at hand. In September, the Committee held public hearings in Yellowknife and Inuvik and undertook fact-finding work in Winnipeg, Manitoba, Rankin Inlet and Cambridge Bay, Nunavut, in Hay River and Inuvik, Northwest Territories, in Juneau and Sitka, Alaska and in Victoria, British Columbia.

The Committee appreciates the great hospitality we were shown in Winnipeg, Nunavut, the Northwest Territories, Alaska, and in Victoria. Meeting with northerners provided the Committee with a unique opportunity to hear a variety of perspectives and concerns about the Arctic. The Committee would like to thank everyone who so generously made time available to participate in our study.

Bill Rompkey, P.C., Chair

## **CONTROLLING CANADA'S ARCTIC WATERS: ROLE OF THE CANADIAN COAST GUARD**

### **BACKDROP**

#### **A. Receding Ice, Increased Vessel Activity**

The Arctic is on the cusp of unprecedented change.<sup>1</sup> The ice cover is becoming thinner and is covering progressively less of the circumpolar Arctic than before. Judging from what this Committee heard, it is no longer a matter of if, but when, the Arctic Ocean and the Canadian Arctic Archipelago will become open to regular shipping.

By the end of the melt season in 2005, the extent of the ice cover had been the lowest on record. In September 2007, new record-low levels of ice were observed, exceeding experts' worse-case predictions.<sup>2</sup> Significantly for Canada, the legendary Northwest Passage opened up, became fully navigable for the first time in recorded history.

In September 2008, the Northwest Passage once again became ice-free. The extent of circumpolar ice had decreased to the second-lowest minimum ever, and a more diffuse ice cover and a thinner ice pack suggested a record-low ice volume (ice area multiplied by thickness). Sea ice in the circumpolar region shrank to 39% below its 1979–2000 mean, the lowest level since satellite monitoring began in 1979 and the lowest for the entire 20<sup>th</sup> century based on monitoring from ships and aircraft.<sup>3</sup>

This year, in September, the Northwest Passage opened up again,<sup>4</sup> and although more ice cover remained than in the previous record-setting years of 2007 and 2008, the sea ice

---

<sup>1</sup> The terms "Arctic" and "northern" can be defined in various ways. In this report, "Arctic," "North" and "northern" are used interchangeably.

<sup>2</sup> See *Arctic Climate Impact Science – An Update Since ACIA*, Report commissioned by WWF International Arctic Programme, 2008, [http://assets.panda.org/downloads/final\\_climateimpact\\_22apr08.pdf](http://assets.panda.org/downloads/final_climateimpact_22apr08.pdf).

<sup>3</sup> US National Snow and Ice Data Center (NSIDC), "2008 Year-in-Review," 7 January 2009, <http://nsidc.org/arcticseaicenews/2009/010709.html>.

<sup>4</sup> Brigadier-General Dave Millar, Commander of the Joint Task Force (North), National Defence Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans* (hereafter, *Committee Proceedings*), 21 September 2009.

did not recover to previous levels. The ice cover remained thin, making it vulnerable to melting in the coming summers.<sup>5</sup>

The Arctic Ocean is now expected to become ice-free in summer much earlier than previously estimated,<sup>6</sup> perhaps even by 2015, according to scientific information presented by David Barber, one of Canada's leading Arctic experts, at the Arctic Change 2008 International Conference held in Quebec City in December 2008.<sup>7</sup>

White sea ice reflects sunlight and keeps the polar regions cool, but retreating sea ice exposes darker and less reflective seawater that absorbs heat, causing even more ice to melt – a cycle known as the ice-albedo feedback loop. Reaching the tipping point at which the sea ice begins to melt at an exponential rate will result in a new climatic equilibrium. This prospect has huge implications.

Hard, thick, multi-year ice – perennial ice that has survived at least one summer – presents a serious hazard to shipping, whereas softer, thinner, first-year ice can be broken by ice-strengthened vessels. Earth is losing its capital of sea ice in the Arctic, and as multi-year ice disappears completely, conditions will become similar to those in the St. Lawrence Seaway in winter.<sup>8</sup>

Navigation shortcuts are expected over Eurasia along the Siberian coast (the Northern Sea Route, once called the Northeast Passage) and North America (the Northwest Passage), reducing oceanic travel by days and thousands of kilometres. As a navigation route, the Northwest Passage would offer international shipping companies significant savings in time and cost; the distance from Shanghai to New Jersey, for instance, would be 7,000 kilometres shorter than a similar voyage through the Panama Canal. If the circumpolar sea ice recedes sufficiently, a marine route could even be created directly over the North Pole.

The 90-kilometre-long Bering Strait, which connects the Bering Sea (part of the North Pacific Ocean) and the Chukchi Sea (part of the Arctic Ocean), could soon become a key bottleneck in international shipping. At a briefing in Juneau, Alaska, in September 2009, Rear

---

<sup>5</sup> NSIDC, "Arctic sea ice extent remains low; 2009 sees third-lowest mark," 6 October 2009, [http://nsidc.org/news/press/20091005\\_minimumpr.html](http://nsidc.org/news/press/20091005_minimumpr.html).

<sup>6</sup> See US NSIDC, "Arctic Sea Ice Shatters All Previous Record Lows," 1 October 2007, [http://nsidc.org/news/press/2007\\_seaiceminimum/20071001\\_pressrelease.html](http://nsidc.org/news/press/2007_seaiceminimum/20071001_pressrelease.html).

<sup>7</sup> Rhéal Séguin, "Scientists predict seasonal ice-free Arctic by 2015," *The Globe and Mail*, 12 December 2008, p. A7.

<sup>8</sup> See Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, *Rising to the Arctic Challenge: Report on the Canadian Coast Guard*, April 2009 (hereafter, SCOFO [2009]), p. 2.

Admiral Christopher C. Colvin, Commander of District 17 of the US Coast Guard, made a point of noting that thousands of ships already navigate the Pacific Great Circle Route, the shortest distance between northwestern North America and Asia. On average, 300 ships per month use the traditional route south of the Aleutian Islands, and a similar number now travel the northern route through Unimak Pass, a strait through the Islands.

Witnesses mentioned the Arctic Marine Shipping Assessment (AMSA),<sup>9</sup> the first comprehensive review of its kind on circumpolar shipping. This four-year study, presented at the Arctic Council Ministerial meeting in April 2009, contains a number of recommendations on how to prepare for the next 20 years in three broad areas: enhancing Arctic marine safety, protecting Arctic people and the environment, and building Arctic marine infrastructure.<sup>10</sup>

Because ocean currents in the north polar region result in a heavier concentration of multi-year ice in Canadian waters than in Russian waters, the Northern Sea Route is expected to open sooner to international shipping than the Northwest Passage, which is not expected to become a major international trans-Arctic route in the short term.<sup>11</sup>

Although unique geographic and climatic conditions make Canada's Arctic challenging for maritime navigation, last year a Danish cable-laying ship (*MV Peter Faber*) sailed from Asia through the Northwest Passage to a project in the North Atlantic. In September 2008, Desgagnés Transarctik Inc. of Montreal became the first company to ship cargo through the Northwest Passage to the communities of Cambridge Bay, Kugluktuk, Gjoa Haven and Taloyoak in western Nunavut. The eastern-based Nunavut Eastern Arctic Shipping Inc. added western Nunavut to its shipping service in 2009, and the western-based Northern Transportation Company Limited introduced a new barge service from Richmond, BC, to coastal communities in the western Arctic.

In 2007, a ship loaded with fertilizer from northwestern Russia arrived in Churchill, Manitoba; this was the first time that the port had received goods from Russia by

---

<sup>9</sup> Arctic Council, *Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report*, 2009, [http://pame.arcticportal.org/images/stories/PDF\\_Files/AMSA\\_2009\\_Report\\_2nd\\_print.pdf](http://pame.arcticportal.org/images/stories/PDF_Files/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf).

<sup>10</sup> The AMSA was conducted by the Protection of the Arctic Marine Environment Working Group on behalf of the Arctic Council, an intergovernmental forum established in 1996. Member states of the council are Canada, Denmark/Greenland/Faroe Islands, Finland, Iceland, Norway, the Russian Federation, Sweden, and the United States. Six indigenous groups also sit as permanent participants. See Arctic Council, <http://arctic-council.org/article/about>.

<sup>11</sup> AMSA (2009), p. 112.

sea.<sup>12</sup> The development of a shipping link, referred to as “the Arctic Bridge,” between the Russian port of Murmansk (the northernmost ice-free port in the world) and Churchill (Canada’s only northern deep-sea port) could become an alternative to shipping through the St. Lawrence Seaway.

Arctic cruises have also become increasingly popular. Polar tourism is expected to grow in the coming years as awareness of the effects of climate change draws worldwide attention to the Arctic. Last year, there were more than one million cruise passengers in Alaska.<sup>13</sup> This year, the German-registered, ice-strengthened *Hanseatic* and the sister ship *Bremen* both transited the Northwest Passage, and the number of private yachts and motorboats making the voyage, although small, is growing.

The further diminishment of ice and a longer navigable season are expected to benefit the energy and mining sectors, leading to economic development and more vessel traffic. Ice-capable ships are being constructed, and new technologies, such as double-bowed oil tankers, are making it possible to ship oil and gas by tanker.

In the western Arctic, previously ice-covered areas are also becoming more attractive to the fishing industry. There are currently no commercial marine fisheries in the Beaufort Sea, but the environment for commercial development is changing. In the eastern Arctic, off eastern Baffin Island, where large-scale offshore turbot and shrimp fisheries have been established, boats are able to operate in more northerly areas. Fishing now begins earlier in the year than previously and takes place over a longer period.<sup>14</sup>

The Arctic will become much busier. Inuit will be most directly affected by increased marine activity, and this will likely have far-reaching consequences for their culture, well-being and traditional way of life. The prospect of the Northwest Passage opening up for navigation by oil tankers and other commercial vessels is a major concern, given the dependence of Inuit on the Arctic’s exceptionally sensitive and fragile ecosystems.

Adverse effects of shipping activity include the potential discharge of pollutants into the marine environment and the potential disruption of wildlife migratory patterns. Beluga

---

<sup>12</sup> Grain is shipped to international markets from Churchill, which is connected to the Canadian National Railway system by way of the Hudson Bay Railway.

<sup>13</sup> Government of Canada, “Canada’s Impact on Alaska: Shared Commerce, Investment, and Partnerships,” Consular brochure, July 2009, p. 4.

<sup>14</sup> SCOFO (2009), p. 7.

whales, a traditional food harvested by Inuit living in the Inuvialuit Settlement Region,<sup>15</sup> for instance, traverse during their seasonal migration several areas where vessel traffic may be present. The movements of species such as caribou might be disrupted by ice-strengthened or icebreaking ships. Regular traffic by such vessels might break sea ice that hunters cross to reach game.

## **B. Geopolitical Developments**

With its vast and largely untapped natural resources, the Arctic is growing in strategic and economic importance. Climate change and the retreat of the sea ice are making the circumpolar region more accessible to commercial shipping and resource exploration and development.

Enormous hydrocarbon resources are suspected to exist below the Arctic Ocean's surface. In July 2008, the US Geological Survey estimated that the area north of the Arctic Circle accounts for about 13% of the world's undiscovered oil, 30% of its undiscovered natural gas, and 20% of undiscovered natural gas liquids. Approximately 84% of these estimated resources are thought to lie in offshore areas, and natural gas is expected to be three times more abundant than oil.<sup>16</sup>

Much is at stake for Canada in terms of future economic opportunities.

Coastal states that border the Arctic Ocean – Canada, Denmark, Norway, the Russian Federation, and the United States – are currently mapping the ocean floor as prescribed by the United Nations Convention on the Law of the Sea (the LOS Convention). Their objective is to determine how much of the sea floor is an extension of each coastal nation's continental shelf, with a view to claiming the maximum amount of the seabed allowable beyond their 200-nautical-mile Exclusive Economic Zone. Under the LOS Convention, a coastal state can claim control over seabed activities, such as oil and gas and mineral development, if it can prove that the ocean floor is a geological extension of its continental shelf.

At a special meeting held in Ilulissat, Greenland, in May 2008, the five Arctic coastal countries reaffirmed their commitment to cooperation and existing international legal

---

<sup>15</sup> Signed in June 1984, the Inuvialuit Final Agreement established the Inuvialuit Settlement Region covering approximately 435,000 square kilometres in the Mackenzie Delta, Beaufort Sea and Amundsen Gulf area of the Northwest Territories.

<sup>16</sup> US Geological Survey, "90 Billion Barrels of Oil and 1,670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic," News release, 23 July 2008, <http://www.usgs.gov/newsroom/article.asp?ID=1980>.

frameworks, such as the LOS Convention, and to “the orderly settlement of any possible overlapping claims.” They saw no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean.<sup>17</sup> Indigenous peoples and some members of the Arctic Council (Iceland, Finland and Sweden) were not invited to the conference.

In April 2009, the Inuit Circumpolar Council (ICC)<sup>18</sup> adopted a document entitled *A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic*, which states, among other things, that “the rights, roles and responsibilities of Inuit must be fully recognized and accommodated” in discussions on matters linked to Arctic sovereignty, including climate change and resource development.<sup>19</sup>

The United States, which has neither signed nor ratified the LOS Convention, is nonetheless conducting scientific work in the Arctic to collect evidence for a possible future claim.<sup>20</sup> According to Dr. Betsy Baker, associate professor at Vermont Law School, whom the Committee invited to provide a non-governmental American perspective on Arctic marine issues, support for the LOS treaty is widespread across oil and other oceans-related industry groups, environmental organizations, and all branches of the armed services. In her testimony, Dr. Baker noted that the US Department of State had listed the LOS Convention as a priority for passage in Congress.<sup>21</sup>

Along the coast of Siberia, where sea ice is melting faster and ice conditions are more favourable, Russia has been developing the offshore sector and investing in Arctic ports to develop its very considerable hydrocarbon resources.

Driven by oil and gas markets, South Korean shipyards are constructing new ice-strengthened and “double-bowed” oil tankers that can operate efficiently both in open water and in ice cover up to one metre thick. When travelling through open water, the vessels proceed forward as they normally would; when in ice, they operate stern-first (the propellers can be

---

<sup>17</sup>The May 2008 Ilulissat Declaration can be accessed at: [http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat\\_Declaration.pdf](http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf).

<sup>18</sup> The ICC is an international non-governmental organization representing approximately 150,000 Inuit living in Alaska, Canada, Greenland and Russia. The ICC is a Permanent Participant in the Arctic Council, an intergovernmental forum established in 1996.

<sup>19</sup> ICC, *A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic*, <http://inuitcircumpolar.com/files/uploads/icc-files/PR-2009-04-28-Signed-Inuit-Sovereignty-Declaration-11x17.pdf>.

<sup>20</sup> Since the 1990s, a minority of US Senators have opposed ratification.

<sup>21</sup> *Committee Proceedings*, 16 June 2009. Dr. Baker is a member of the science crew aboard the US Coast Guard Cutter *Healy*, which is employed in mapping the US extended continental shelf.

turned around) and act as icebreakers. The Russians are purchasing these state-of-the-art dual-purpose vessels, which will eliminate the need for pipeline systems.<sup>22</sup>

Russia has the capacity and the infrastructure – including nuclear-powered icebreakers – to control future navigation and has fully prepared itself for international navigation of the Northern Sea Route as a means to collect foreign currency.<sup>23</sup> In September 2009, two German-owned freighters (*MV Beluga Fraternity* and *MV Beluga Foresight*) became the first non-Russian commercial ships to successfully transit the Route when they travelled from Vladivostok to Rotterdam.<sup>24</sup>

Encouraged by revenues from oil and gas exports, Russia has also become more assertive in the Arctic, embarking on an icebreaker program, rebuilding its submarine fleet, announcing that a special forces unit for the Arctic would be created, and sending long-range bombers to the airspace boundaries of several Arctic countries, including Canada. According to Dr. Rob Huebert, a renowned authority on Arctic matters, all Arctic states have in fact moved to improve their northern presence and military capabilities.<sup>25</sup>

Non-Arctic countries have shown unprecedented interest in the region. China, for instance, despite its lack of Arctic waters, operates the icebreaker *Xue Long* (or *Snow Dragon*), an icebreaker employed primarily to support China's research station in the Antarctic, but which is also used in the Arctic. Non-Arctic countries have applied to join the Arctic Council as Observers; these include South Korea, China and the European Union (EU).<sup>26</sup>

In November 2008, the European Commission adopted a *Communication on The European Union and the Arctic Region*, which sets out “EU interests and policy objectives” in the region and “proposes a systematic and coordinated response to rapidly emerging

---

<sup>22</sup> SCOFO (2009), p. 12.

<sup>23</sup> Gary Sidock, Director General, Fleet Directorate, CCG, *Committee Proceedings*, 5 November 2009.

<sup>24</sup> Beluga Group, “Successfully mastered Northeast-Passage is followed by planning start for 2010,” News article, 18 September 2009, [http://www.beluga-group.com/en/news/v/article/successfully-mastered-northeast-passage-is-followed-by-planning-start-for-2010/?tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=13&cHash=cf5868ad54](http://www.beluga-group.com/en/news/v/article/successfully-mastered-northeast-passage-is-followed-by-planning-start-for-2010/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=13&cHash=cf5868ad54).

<sup>25</sup> Rob Huebert, Briefing to the Committee, Yellowknife, 20 September 2009. See also Rob Huebert, “Canadian Arctic Sovereignty and Security in a Transforming Circumpolar World,” Canadian International Council, <http://www.canadianinternationalcouncil.org/research/foreignpol/canadianar>.

<sup>26</sup> There are eight countries with land above the Arctic Circle: Canada, the United States, Denmark (through Greenland), Norway, Russia, Iceland, Finland, and Sweden. Observer status in the Arctic Council is open to non-Arctic states, global and regional intergovernmental and interparliamentary organizations, and non-governmental organizations. Six non-Arctic countries currently have observer status: France, Germany, Poland, Spain, the Netherlands, and the United Kingdom.

challenges.”<sup>27</sup> Noting that “there are different interpretations of the conditions for passage of ships in some Arctic waters, especially in the Northwest Passage,” the European Commission recommended that EU “Member States and the Community should defend the principle of freedom of navigation and the right of innocent passage in the newly opened routes and areas.”<sup>28</sup>

Significantly for Canada, the United States articulated its own objectives in the Arctic in a National Security Presidential Directive signed on 9 January 2009 – the first such document since 1994. The six policy objectives listed in the directive are to:

1. Meet national security and homeland security needs relevant to the Arctic region;
2. Protect the Arctic environment and conserve its biological resources;
3. Ensure that natural resource management and economic development in the region are environmentally sustainable;
4. Strengthen institutions for cooperation among the eight Arctic nations (the United States, Canada, Denmark, Finland, Iceland, Norway, the Russian Federation, and Sweden);
5. Involve the Arctic’s indigenous communities in decisions that affect them; and
6. Enhance scientific monitoring and research into local, regional, and global environmental issues.<sup>29</sup>

The 10-page directive states that the United States “has broad and fundamental national security interests in the Arctic region and is prepared to operate either independently or in conjunction with other states to safeguard these interests.” These interests include “such matters as missile defense and early warning; deployment of sea and air systems for strategic sealift, strategic deterrence, maritime presence, and maritime security operations; and ensuring freedom of navigation and overflight.” “A more active and influential national presence” will therefore be asserted “to protect [US] Arctic interests and to project sea power throughout the region.” The policy framework focuses on Alaska as the core of US interests in the region, highlights the boundary dispute between the United States and Canada in the Beaufort Sea, identifies “freedom of the seas [as] a top national priority,” and explicitly states that the

---

<sup>27</sup> European Commission, “The Arctic merits the European Union’s attention – first step towards an EU Arctic Policy,” News release, 20 November 2008, [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/press/press\\_rel201108\\_en.html](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/press/press_rel201108_en.html).

<sup>28</sup> European Commission, “Communication on ‘The European Union and the Arctic Region,’” November 2008, [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/press/press\\_rel201108\\_en.html](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/press/press_rel201108_en.html).

<sup>29</sup> President George W. Bush, The White House, “National Security Presidential Directive (NSPD – 66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD – 25),” <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html>.

Northwest Passage “is a strait used for international navigation” where a “regime of transit passage applies.”

As for Canada, the goal of Arctic foreign policy is to create an international environment conducive to the successful implementation of the Northern Strategy by engaging international partners and advancing Canadian priorities bilaterally, multilaterally and through the Arctic Council.<sup>30</sup>

### **C. Canada’s Northern Strategy**

The federal government’s vision for “a new North,” announced by the Prime Minister in August 2007 as “Canada’s Northern Strategy,” was reaffirmed on 26 July 2009 with the publication of the policy paper entitled *Canada’s Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future*.<sup>31</sup>

Led by Indian and Northern Affairs Canada, the Northern Strategy focuses on four priorities: exercising Canada’s sovereignty in the Arctic, promoting economic and social development, improving and devolving northern governance, and protecting Canada’s environmental heritage. A number of commitments have been made in support of the strategy (see Appendix 1).

Funding announced in the February 2008 Budget included a commitment of \$720 million for a new Canadian Coast Guard (CCG) icebreaker with greater icebreaking capabilities than *CCGS Louis S. St-Laurent*, which is scheduled to be decommissioned in 2017. The Prime Minister also announced, in August 2008, as part of the Northern Strategy, that the Government of Canada would be extending the reach of its environmental laws and shipping regulations in the Canadian Arctic.

National Defence contributes to the Northern Strategy by meeting the expectations of the *Canada First* Defence Strategy (CFDS), which has the Arctic as its central focus. Unveiled in May 2008, the CFDS consolidated a number of previously announced

---

<sup>30</sup> See DFAIT, “Canada’s Arctic Foreign Policy,” [http://www.international.gc.ca/ministers-ministres/Cannon-Arctic\\_Foreign\\_Policy-Politique-etrangere-arctique.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/ministers-ministres/Cannon-Arctic_Foreign_Policy-Politique-etrangere-arctique.aspx?lang=eng).

<sup>31</sup> Government of Canada, *Canada’s Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future*, October 2009, <http://www.northernstrategy.ca/cns/cns-eng.asp>.

defence-related initiatives, and states that the Canadian Forces (CF) will play an increasingly important role in the Arctic in the coming years.<sup>32</sup>

The responsibilities of the CF in Canada's North include conducting sovereignty and aerial surveillance patrols of Canada's northern territory and its approaches, providing transportation in support of other government departments, and assisting with ground search and rescue operations.

A number of investments and commitments have been made to increase the presence of the Canadian Forces in the North, including: building six to eight armed "Polar Class 5 Arctic/Offshore Patrol Ships"; the establishment of a multi-purpose Arctic training centre in Resolute Bay, Nunavut; the creation of a berthing and refuelling facility at the existing deepwater port of Nanisivik, in Nunavut, to serve as a staging area for naval vessels in the High Arctic and for use by CCG vessels as well; the establishment of a permanent army reserve unit based in Yellowknife; plans to enhance the ability of the CF to conduct surveillance through the modernization and replacement of the Aurora patrol aircraft; the Polar Epsilon Project, which will provide space-based surveillance using information from Canada's RADARSAT-2 satellite to produce imagery for military commanders during the conduct of operations; the use of unmanned aerial vehicle technology; and expanding the size and capabilities of the Canadian Rangers and of the Junior Canadian Rangers Program.

Inuit and First Nations have a critical role to play in reinforcing Canada's sovereignty in the Arctic and demonstrating Canada's presence and exercise of jurisdiction in the region. Last year, the testimony of witnesses in Nunavut underlined the need for territorial, community and Inuit involvement in developing the Northern Strategy.<sup>33</sup> This year, in the western Arctic, the evidence heard by the Committee similarly indicates a need to better integrate the views of northerners and Aboriginal people in priority-setting, policy-making, and decision-making.

In our report entitled *Rising to the Arctic Challenge: Report on the Canadian Coast Guard*, dated April 2009 (tabled in the Senate on 4 May 2009), the Committee proposed that an Arctic Strategy Advisory Committee be created, composed of representatives from the federal government departments and agencies with a mandate in the Arctic, with particular

---

<sup>32</sup> Department of National Defence, "Canada First Defence Strategy," <http://www.forces.gc.ca/site/focus/first-premier/index-eng.asp>.

<sup>33</sup> SCOFO (2009), p. 31-2.

emphasis on the Coast Guard, and the various Aboriginal/Inuit groups in the region and the three territorial governments, to monitor and to advise in the development and implementation of an effective and integrated strategy for the North (recommendation 8).

The Government of Canada's response to the proposal, as well as to the Committee's other recommendations, is appended to this report (see Appendix 2).

#### **D. Integrated Approaches**

Participants at our meetings in the western Arctic and in Ottawa frequently mentioned the need for a "whole-of-government" approach to the exercise of jurisdiction in the Arctic.

Several federal departments and agencies share responsibility for managing and protecting the remote Arctic coastline. Transport Canada, for instance, administers the Marine Transportation Security Regulations, while the Canadian Coast Guard is the lead federal agency when a marine pollution incident occurs north of 60 degrees north latitude (hereafter "north of 60"). National Defence is responsible for Canada's National search and rescue (SAR) program, while the Coast Guard is responsible for its marine component.

The Committee heard time and time again that success in the North depends on maintaining close relationships between departments, avoiding duplication, making the best use of all available national assets in Canada's vast northern region, and building on existing strengths. Each department was said to bring specific and complementary mandates, supported by particular capabilities.<sup>34</sup> Because of the vast area that is Canada's northern region, cooperation and collaboration was said to be especially important when responding to emergencies, such as in SAR activities.

In September 2009, the Committee visited the Victoria Joint Rescue Coordination Centre (JRCC) located in HMC Dockyard at CFB Esquimalt (BC) – one of three JRCCs in Canada (the others being in Halifax and Trenton), which provides SAR coverage for most of Canada's North. Staffed jointly by Air Force and Coast Guard personnel 24 hours a day, the JRCCs are responsible for coordinating SAR responses to air incidents throughout Canada, and

---

<sup>34</sup> Brig.-Gen. S. Kummel, Director General – Plans, Strategic Joint Staff, National Defence, *Committee Proceedings*, 5 November 2009.

marine incidents in tidal waters and the Great Lakes. The centres also respond to other disasters or humanitarian crises if they are requested to do so.<sup>35</sup>

The Committee was also made aware that inter-agency/departmental coordination is achieved through committee structures in the federal bureaucracy. An ad hoc committee of deputy ministers of key federal departments in the Arctic oversees the Northern Strategy's implementation and monitors progress. Supporting the ad hoc committee is a coordinating committee of assistant deputy ministers, through which more detailed work is performed, and an ADM committee focused on science. Working groups are also established, as required, on specific issues.<sup>36</sup>

On security-related matters, the Arctic Security Working Group (ASWG), the main forum for security issues, was said to promote cooperation and interaction among levels of government and government departments, including the Canadian Coast Guard, Transport Canada, National Defence, Public Safety, Citizenship and Immigration, the Canada Revenue Agency, the RCMP, and Indian and Northern Affairs Canada. The Committee learned that, as part of the ASWG, National Defence is developing a threat assessment to identify gaps and vulnerabilities, and that the entire marine security community is involved in the discussions.<sup>37</sup>

Each year, under the command of Joint Task Force (North) (JTFN),<sup>38</sup> three major joint exercises are conducted by the Canadian Forces to enhance inter-agency coordination and communication in the Arctic: Operation NUNALIVUT in the High Arctic (enhanced Ranger sovereignty patrols); Operation NUNAKPUT in the western Arctic (JTFN operations in cooperation with the Coast Guard and the RCMP); and Operation NANOOK in the eastern

---

<sup>35</sup> The Victoria SAR Region includes British Columbia, Yukon, and a portion of the northeastern Pacific Ocean. The primary SAR air resource is 442 Transport and Rescue Squadron located at 19 Wing Comox on Vancouver Island. The squadron is equipped with five Cormorant CH-149 helicopters and six DeHavilland CC-115 Buffalo fixed-wing aircraft. Tens of thousands of radio and telephone calls produce on average 4,000 SAR cases annually. Most are marine related.

<sup>36</sup> Patrick Borbey, Assistant Deputy Minister, Indian and Northern Affairs Canada, *Committee Proceedings*, 26 March 2009.

<sup>37</sup> Joe Oliver, Chief Superintendent, Director General, Border Integrity, RCMP, *Committee Proceedings*, 5 November 2009.

<sup>38</sup> Headquartered in Yellowknife (Northwest Territories), Joint Task Force (North), a part of Canada Command, coordinates and supports CF activities in the North. JTFN maintains detachments in Whitehorse (Yukon) and Iqaluit (Nunavut). The area of responsibility encompasses approximately 40% of Canada's landmass (four million square kilometres). Among the assets the CF maintains in the North are four CC-138 Twin Otter aircraft (440 [Transport] Squadron), the North Warning System (a series of radar stations along the northern edge of North America), four forward-operating locations capable of supporting aircraft operations, and Canadian Forces Station Alert (a signals intelligence-gathering station located on the northeast tip of Ellesmere Island), the world's northernmost permanently inhabited settlement.

Arctic (joint inter-agency sovereignty operations focused on interoperability, command and control and cooperation).

The three exercises differ but share the same overall purpose: the advancement of Canadian Forces capabilities in the Arctic, inter-agency coordination and improved coordination in responding to crises and emergencies. The Committee was informed that Operation NANOOK would be expanding its scope in 2010 by involving the American and Danish military forces in the area of Resolute Bay.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Brig.-Gen. Dave Millar, *Committee Proceedings*, 21 September 2009.

## SOVEREIGNTY-RELATED MATTERS

The term “sovereignty” is often used in connection with the Arctic. Last year, Dr. Donat Pharand, an eminent authority on international and maritime law, made a point of mentioning in his presentation to the Committee the immense confusion surrounding this term. As generally defined in international law, sovereignty is “the totality of the various forms of exclusive jurisdiction which a state may exercise within its boundaries.”<sup>40</sup>

With respect to the continental shelf beyond the 200-nautical-mile Exclusive Economic Zone (EEZ), coastal states do not have “sovereignty” in the full sense of the word. Article 77 of the 1982 UN Convention on the Law of the Sea (LOS Convention) stipulates that coastal states exercise “sovereign rights” over the continental shelf for the purpose of exploration and exploitation of the natural resources there – both living resources (sedentary species) and non-living resources located on or beneath the ocean floor of the shelf (e.g., oil and gas). The extent to which Arctic coastal countries will lay national claims to the seabed is a matter to be determined in accordance with specific rules laid down in the LOS Convention.<sup>41</sup> However, as the Committee reported in May 2009, disputes concerning overlapping claims could arise.<sup>42</sup>

Closer to shore (within the EEZ), Canada has longstanding maritime border delimitation problems with its circumpolar neighbours, including a disagreement with the United States over the maritime border between Yukon and Alaska.<sup>43</sup>

With the exception of the Hans Island dispute between Canada and Denmark in the eastern Arctic, however, there is broad international recognition that all of the islands in the Arctic Archipelago are exclusively under Canadian jurisdiction. But the same cannot be said with respect to their surrounding waters. There, a potentially serious challenge to Canadian sovereignty concerns the right to control shipping in the Northwest Passage – the water routes that connect the Davis Strait in the east to the Beaufort Sea in the west.

---

<sup>40</sup> Donat Pharand, quoted in SCOFO (2009), p. 15.

<sup>41</sup> Because of the 10-year deadline for submissions and the large number of ratifications in the mid to late 1990s, the Committee learned that the UN Commission on the Limits of the Continental Shelf, a body of 21 experts from state parties to the LOS Convention, is currently faced with a massive backlog of submissions. Rob Huebert, Briefing to the Committee, Yellowknife, 20 September 2009.

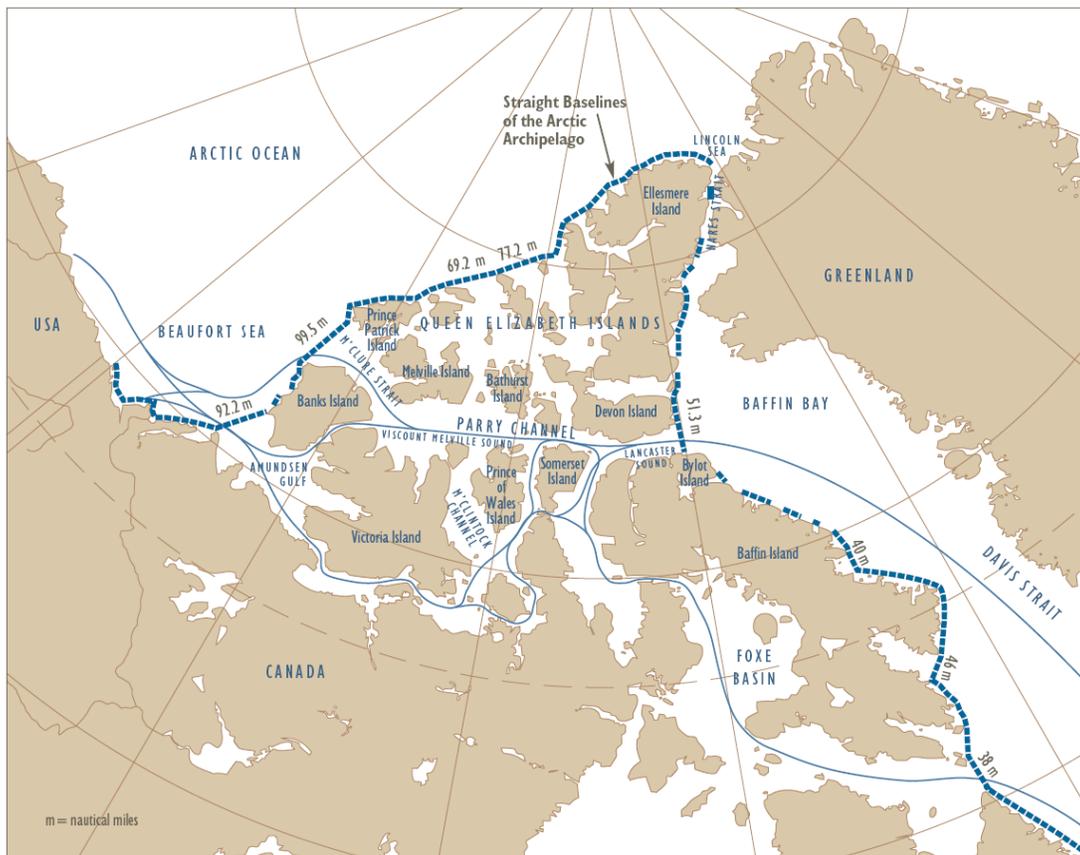
<sup>42</sup> SCOFO (2009), p. 17–20.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 16–17. Since the Committee reported in May 2009, the US Secretary of Commerce approved in August 2009 an Arctic Fishery Management Plan (AFMP). Based on the US understanding of the Yukon–Alaska maritime border, the AFMP prohibits commercial fishing in waters north of Alaska (where no commercial fishing is currently taking place) until scientists are able to gather sufficient information about stocks and the Arctic marine environment.

## A. The Northwest Passage

The Northwest Passage – the long-sought shortcut linking the Atlantic and Pacific oceans – consists of several possible water routes that run through Canada’s Arctic islands (the world’s largest archipelago) (Map 1).<sup>44</sup> Canada’s position is that all waters within the Canadian Arctic Archipelago, including the Passage, are part of its historic internal waters, over which it enjoys full sovereignty.<sup>45</sup> This includes the right to unilaterally pass laws and regulations, as it would with regard to land territory, to protect Canadian interests – including those of its northern residents, particularly the Inuit.

**Map 1 – Main Routes for the Northwest Passage**



Source: Donat Pharand, “Canada’s Arctic Sovereignty and the Northwest Passage,” *Meridian*, Canadian Polar Commission, Spring/Summer 2009, <http://www.polarcom.gc.ca/media.php?mid=3508>.

<sup>44</sup> The northern route through the Parry Channel offers a potentially shorter path through deeper waters, but the ice cover is usually thicker and lasts longer into summer. Southern routes have less ice in summer, but are longer and their waters are shallower, presenting challenges for shipping.

<sup>45</sup> In international law, sovereignty applies to land and certain waters or sea areas known as “internal waters.” Dr. Donat Pharand, quoted in SCOFO (2009), p. 15.

Canada does not oppose international navigation in the Northwest Passage, nor is it in Canada's interest to prevent it. But if the Passage were considered an international strait, Canada would not have the right to pass and enforce its own laws and regulations governing international shipping. Instead, international safety and marine standards would apply, such as those set by the International Maritime Organization, which flag states are responsible for enforcing.

Not all countries agree with Canada's position that the Northwest Passage is part of our internal waters and thus require Canada's consent for foreign use.

In November 2009, the European Commission issued a *Communication on The European Union and the Arctic Region* urging "Member States and the Community [to] defend the principle of freedom of navigation and the right of innocent passage in the newly opened routes and areas."<sup>46</sup>

The United States considers the waterway to be an "international strait" – a corridor where its vessels have the right of "transit passage," a right under international law that is as extensive as on the high seas (international waters). From the standpoint of the United States, a country that has focused on security interests and on keeping the world's straits and channels open for its navy since the Cold War and even earlier, Canada's claim that the Northwest Passage is a national – not international – sea route threatens to create an unwanted legal precedent elsewhere in the world (e.g., the Strait of Malacca, Hormuz, Gibraltar, and other strategic straits).

Regarding the US position, Dr. Pharand, a Canadian legal authority on Canada's Arctic waters and a specialist on the Northwest Passage, indicated to the Committee that the 1982 LOS Convention does not clearly define an international strait; the definition is a matter of customary international law. In this regard, he said that two criteria had been applied by the International Court (in the *Corfu Channel Case*) in 1949. The first criterion requires that there be an overlap of 12-mile territorial waters, which was the case in the Barrow Strait of the Northwest Passage before Canada drew straight baselines in 1985. The second condition is whether there has been a useful route for international maritime traffic.<sup>47</sup>

If the Northwest Passage were an international strait (as the United States claims it to be), there would be very few restrictions on navigation. The US position means that foreign

---

<sup>46</sup> European Commission, "Communication on 'The European Union and the Arctic Region,'" November 2008, p. 8.

<sup>47</sup> SCOFO (2009), p. 26.

ships, including warships, would have virtually the same right of passage as they have on the high seas. Submarines would not have to surface and alert Canada (the adjacent coastal state) to their presence, and military aircraft would have the right to use the airspace above the Northwest Passage. The waterway could potentially be used for criminal activities, such as drug smuggling, illegal immigration or even the transportation or importation of weapons of mass destruction. Ironically, US security interests would be better protected if the United States recognized Canada's sovereignty and control.

In 1969, following the discovery of a very large oil field in northern Alaska the previous year, the American supertanker *Manhattan* sailed into the Northwest Passage without seeking Canada's permission.<sup>48</sup> In response, the Canadian government granted permission (even though it was not sought), provided icebreaker assistance and was able to arrange to have a Canadian government representative on board. Canada also passed, in 1970, the *Arctic Waters Pollution Prevention Act (AWPPA)*, which applied to shipping up to a distance of 100 nautical miles from the nearest Canadian land north of 60.

The *AWPPA*, which the United States denounced, was later given international validation in 1982 when Article 234, known as the "Arctic exception," was included in the LOS Convention at Canada's insistence. Article 234 allows coastal states to enforce non-discriminatory, science-based regulations relating to maritime pollution prevention and control within EEZs (i.e., to 200 nautical miles) "where particularly severe climatic conditions and the presence of ice covering such areas for most of the year create obstructions or exceptional hazards to navigation, and pollution of the marine environment could cause major harm to or irreversible disturbance of the ecological balance."

In response to the crossing of the US icebreaker *Polar Sea* through the Northwest Passage without Canada's permission in 1985,<sup>49</sup> Canada established, under customary law, "straight baselines"<sup>50</sup> around the outer perimeter of the Canadian Arctic Archipelago, which took

---

<sup>48</sup> The objective of the voyage was to test the viability of moving Alaskan oil to refineries on the east coast of the United States. The route was deemed impractical and too expensive at the time, and industry opted for an Alaskan pipeline to the port of Valdez instead.

<sup>49</sup> The US Coast Guard icebreaker *Polar Sea* transited the Northwest Passage on its return voyage to homeport in Seattle from a resupply mission to the US military base in Thule, Greenland. Prior to the voyage, an interim agreement had been reached to allow *Polar Sea* to take this most expeditious route, which the Canadian government cancelled to counter criticism that the US was flaunting Canadian sovereignty. Rob Huebert, Briefing to the Committee, Yellowknife, 20 September 2009.

<sup>50</sup> The purpose of straight baselines is to enable a coastal state with the required geography to measure its territorial waters from those lines instead of following the sinuosity of the coast. SCOF0 (2009), p. 22.

effect on 1 January 1986.<sup>51</sup> At the time, the United States and the European Union sent notes of protest objecting to Canada's historical claim over these waters and to the validity of the baselines.

Significantly for Canada, despite the disagreement between Canada and the United States over the legal status of the Northwest Passage, the two countries signed, in 1988, the Agreement on Arctic Cooperation (see Appendix 3). The United States undertook to request Canada's consent for "all navigation by US icebreakers within waters claimed by Canada to be internal." The evidence heard by the Committee suggests that the agreement, which states that either country's legal position vis-à-vis Arctic waters is unaffected, has worked well for both countries.

Earlier this year, however, on 9 January 2009, the Bush Administration released Presidential Directive 66.76, which expresses in very direct terms the US position on the legal status of the Northwest Passage:

Freedom of the seas is a top national priority. The Northwest Passage is a strait used for international navigation, and the Northern Sea Route includes straits used for international navigation; the regime of transit passage applies to passage through those straits. Preserving the rights and duties relating to navigation and overflight in the Arctic region supports our ability to exercise these rights throughout the world, including through strategic straits.<sup>52</sup>

No country has yet taken Canada to court over the matter. But, in theory, as the Committee reported in May 2009, in defending its sovereignty claim against other nations in regard to shipping in the Northwest Passage, Canada could invoke the long, unbroken history of Inuit usage of the lands and waters.<sup>53</sup> Indeed, ice platforms continue to be used by Inuit for travel, fishing, and hunting.<sup>54</sup>

## **B. Vessel Reporting Requirements**

Climate change and receding ice is expected to make the Arctic's resources much more accessible to industry, leading to more shipping. More vessel activity will increase the risk

---

<sup>51</sup> Canada also announced in September 1985 that *Polar 8*, an all-season polar icebreaker, would be built. The project was cancelled four years later, however, in the name of deficit control.

<sup>52</sup> President George W. Bush, The White House, National Security Presidential Directive (NSPD – 66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD – 25).

<sup>53</sup> See SCOFO (2009), p. 37–42.

<sup>54</sup> Duane Smith, Vice Chair, Inuvialuit Regional Corporation, *Committee Proceedings*, 23 September 2009.

of environmental incidents. As northern waters increasingly open up, incidents such as that involving the *Berserk II* (outlined in this report's Preface) could become more common.

Vessel reporting is important to ensure compliance with Canadian laws, to detect and respond to incidents, and to demonstrate sovereignty. But there are gaps in current vessel reporting requirements.

Under Canada's Marine Transportation Security Regulations, non-SOLAS vessels over 100 gross registered tons or carrying more than 12 passengers, and SOLAS vessels over 500 gross registered tons, are required to submit a pre-arrival information report 96 hours before entering Canadian waters, including Arctic waters.<sup>55</sup> The *Marine Transportation Security Act* specifically exempts vessels such as pleasure craft, fishing vessels, and government vessels from reporting (see Appendix 4). There is no requirement under the Act and its regulations for transiting vessels of any kind to report.

While in Canadian Arctic waters (within 200 miles of the nearest Canadian land, in waters where the *Arctic Waters Pollution Prevention Act [AWPPA]* applies), large vessels, Canadian and otherwise, report their status and position information on a voluntary basis to Canada's northern vessel traffic system, NORDREG (the Arctic Canada Traffic System). Reporting to NORDREG is voluntary, unlike in the traffic zones on the Pacific coast (VTS OFFSHORE) and the Atlantic coast (ECAREG), where reporting is mandatory.

Managed by the Coast Guard's Marine Communications and Traffic Services,<sup>56</sup> the objectives of NORDREG are the enhancement of safety and movement of traffic, the strengthening of Canadian sovereignty in Arctic waters, and the prevention of pollution of Arctic waters by establishing a method of screening vessels entering Arctic waters with respect to their fitness.<sup>57</sup>

In the Arctic, mariners regularly notify NORDREG of their presence and positions in order to receive the benefit of services from the Coast Guard (e.g., ice information, ice routing, icebreaker assistance, and search and rescue). Foreign government vessels over 300 gross tons, including warships, are not automatically exempt from the requirement to comply

---

<sup>55</sup> Government of Canada, Response to SCOFO (2009), recommendation 2. SOLAS vessels are governed by the Safety of Life at Sea (SOLAS) convention. Ships subject to the SOLAS are cargo ships 300 gross tons or greater and all passenger vessels on international voyages. In Alaska, the Committee learned that the United States has a similar a 96-hour notice-of-arrival requirement for ships arriving at a US port.

<sup>56</sup> See CCG, "Vessel Traffic Reporting Arctic Canada Traffic Zone (NORDREG)," [http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/MCTS/Vtr\\_Arctic\\_Canada](http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/MCTS/Vtr_Arctic_Canada).

<sup>57</sup> See SCOFO, p. 56.

with certain Canadian standards, such as vessel construction. Under *AWPPA*, an order in council may exempt such vessels from the application of any regulation.<sup>58</sup>

In August 2008, the Prime Minister announced that new regulations would be established under the *Canada Shipping Act, 2001*, requiring mandatory ship reporting for vessels destined for Canada's Arctic waters (which the Committee recommended in its June 2008 interim report). Participants in our study were very much in favour of making reporting under *NORDREG* mandatory to demonstrate Canadian sovereignty and to ensure safe navigation. The Committee was advised that mandatory reporting requirements are expected for the 2010 shipping season.<sup>59</sup>

*NORDREG* currently applies to (1) vessels of 300 gross tons or more; (2) vessels engaged in towing or pushing a vessel if the combined gross tonnage of the vessel and the vessel being towed or pushed is 500 gross tons or more; and (3) vessels carrying as cargo a pollutant or dangerous goods, or engaged in towing or pushing a vessel carrying as cargo a pollutant or dangerous goods.

As such, *NORDREG* is directed only at larger ships that pose the greatest risk to the marine environment. Although smaller vessels (i.e., under 300 gross tons) were considered for inclusion in the new regulations, there are no plans to expand *NORDREG*'s application to include them.<sup>60</sup> For vessels under 300 tons, the only reporting requirement occurs if they touch land or if crew come ashore, at which point they would fall under the purview of the Canada Border Services Agency (CBSA).<sup>61</sup> Under the *Canada Shipping Act, 2001*, vessels belonging to a foreign military force are exempt from reporting. For persons on vessels passing through Canadian waters and who are not seeking to enter Canada, there is no requirement under the *Customs Act* to report to the CBSA.

In sum, at present, there is no regulation of any kind requiring a vessel transiting the Northwest Passage to notify anyone in Canada at any time, provided that the vessel in question does not land. Starting in spring 2010, once the anticipated new regulations are in place, only large ships over 300 gross tons, including foreign government vessels, will be required to

---

<sup>58</sup> In this case, foreign governments are directed by Transport Canada to contact DFAIT. Norman A. Villegas, Parliamentary Affairs Officer, Parliamentary Affairs Division, Corporate Secretariat, DFAIT, Answers to Questions, email to the chair, 9 November 2009.

<sup>59</sup> This can be done entirely through the regulatory process without having to amend the *Canada Shipping Act, 2001*.

<sup>60</sup> Government of Canada, Response to SCFO (2009), recommendation 11.

<sup>61</sup> Philip Whitehorne, Chief of Operations, Inland Enforcement Section, Intelligence and Enforcement Division, Northern Ontario Region, Canada Border Services Agency, *Committee Proceedings*, 5 November 2009.

report to NORDREG. Other vessels, like *Berserk II*, will not be required to do so. Moreover, Canada will still be unable to do anything about them unless they land.<sup>62</sup> Vessels belonging to a foreign military force would not be required to report.

### C. Monitoring and Control

The effects of the warming Arctic climate and receding polar ice are expected to open up Arctic waters and the Northwest Passage to regular maritime traffic. No one knows exactly when this will happen, but the Government of Canada has been preparing and planning for the eventuality.

Increased marine activity underscores the need for Canada to conduct monitoring and surveillance of activities, and to locate and track vessels in its vast Arctic territory, particularly the waters of the Northwest Passage. Participants at our meetings emphasized that “maritime domain awareness” – situational awareness – is not an easy task in the Arctic; there is little infrastructure, and the coastline exceeds 162,000 kilometres, or twice as much coast as the Atlantic and Pacific coasts combined.<sup>63</sup>

One consequence of increasingly ice-free Arctic waters will be a potentially greater risk of environmental incidents and criminal activity, such as illegal entry of people and goods. The Committee heard evidence that the route from Greenland to Canada’s North, in particular, may become a viable option for individuals who are not admissible to enter Canada (such as the crew of *Berserk II* mentioned in the Preface) and who may be engaged in (other) illicit activities.<sup>64</sup>

At present, a number of vessels venture into Canada’s Arctic waters in summer, but only a few so far – pleasure craft among them – have completed transits of the Northwest Passage. In future, vessels of other nations may want to use the Passage to save time and reduce fuel costs, without asking for Canada’s permission.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Donald Roussel, Director General, Marine Safety, Transport Canada, *Committee Proceedings*, 5 November 2009.

<sup>63</sup> DFO, “National Centre for Arctic Aquatic Research Excellence N-CAARE,” <http://www.dfo-mpo.gc.ca/science/coe/ncaare-cneraa/index-eng.htm>.

<sup>64</sup> Philip Whitehorne, *Committee Proceedings*, 5 November 2009.

<sup>65</sup> By the end of the 2009 navigation season, there were 133 (known) transits of the Northwest Passage. In total, there were 59 transits from 2000 to 2009, compared with 36 from 1990 to 2000. Eight foreign pleasure craft made the crossing in 2009. *Berserk II*, which completed its voyage east to west (with a different crew on board) in 2007, became the 110<sup>th</sup> known vessel to successfully make the transit since Roald Amundsen in 1903–1906. Information provided by Rob Huebert, email to the Committee Clerk, 16 October 2009.

In Dr. Donat Pharand's view, if foreign navigation takes place in the Northwest Passage without Canada having taken adequate control measures, the Passage could at some point become "internationalized" and subject to the right of transit passage. The waterway, Dr. Pharand advised, may not have had a history as a useful route for international maritime traffic, but because of the remoteness of the region and the difficulties of navigation, comparatively little use for international navigation might be sufficient to make the Northwest Passage an international strait.<sup>66</sup>

With the world's largest merchant fleet, the European Union is interested in the potential use of the Arctic as a shipping route. The US position vis-à-vis the Passage is similarly based on its potential rather than actual use.

What follows are the main elements supporting and informing what is referred to as the "recognized Maritime picture of the Arctic."

## 1. The RCMP

The Royal Canadian Mounted Police is responsible for deterring activities that threaten border integrity and for policing inland waterways. In the western Arctic, annual patrols are conducted along the Mackenzie River using a vessel based on Great Slave Lake. Marine patrol capabilities were recently augmented with the acquisition of a quick-response vessel for the areas of the Mackenzie Delta, on the coastal waters of the Beaufort Sea, and in the area of Herschel Island, the choke point for vessels transiting the Northwest Passage.<sup>67</sup>

Frequently mentioned in our study is the fact that, when something happens in the North, people call the RCMP, which provides police services in the three territories and maintains some 60 detachments and offices throughout the North.<sup>68</sup> It was also impressed on the Committee that there is no better source of information and tips than local people, and that strong relationships have developed over the years between the RCMP and people who reside in Canada's northern communities. Because of its presence (the only federal presence in some

---

<sup>66</sup> SCOFO (2009), p. 26. See also Dr. Donat Pharand, "The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit," *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, Issue 1 & 2, January 2007, pp. 3–69.

<sup>67</sup> Grant M.E. St. Germaine, Superintendent, Criminal Operations, "G" Division, Royal Canadian Mounted Police, *Committee Proceedings*, 21 September 2009; Joe Oliver, Chief Superintendent, Director General, Border Integrity, RCMP, *Committee Proceedings*, 5 November 2009. In support of its policing operations in the North, the RCMP has three aircraft based in Whitehorse, Yellowknife and Iqaluit.

<sup>68</sup> Joe Oliver, *Committee Proceedings*, 5 November 2009.

isolated areas), the RCMP often acts as the first responder for incidents of a non-criminal nature that fall under other federal jurisdictions, such as search and rescue.

The RCMP provides enforcement and administrative assistance to the Department of Citizenship and Immigration and the Canada Border Services Agency.<sup>69</sup> In the case of *Berserk II*, for instance, local RCMP coordinated the initial customs check, arrests and border investigation until CBSA officials arrived at the scene.<sup>70</sup>

Government departments and agencies also provide the RCMP with intelligence. For example, in the case of *Berserk II*, the vessel left Gjoa Haven before information on the crew members' criminality became known and before the RCMP could take action. It was information relayed by the Coast Guard to the RCMP that started the chain of events that led the RCMP to intervene in Cambridge Bay.

It is my understanding that when they left Gjoa Haven, there was another ship in the location. The people on the *Berserk II* stated to the other ship that they had been deported and were arriving into Canada. The Canadian Coast Guard received that information and then contacted the RCMP. The RCMP then contacted the CBSA's intelligence officer. We worked together and before the ship arrived at Cambridge Bay, we knew the full circumstances of the people on the boat and took enforcement action.<sup>71</sup>

## 2. The Canadian Rangers

The Canadian Rangers, reservists under the command of Joint Task Force (North), conduct coastal and inland water surveillance and sovereignty patrols, report unusual activities or sightings, collect local data of significance to the Canadian Forces (CF), protect the North Warning System, and help with SAR missions. Often described as “the eyes and ears” of the CF in Canada's sparsely populated northern regions, Canadian Ranger patrols provide a “boots-on-the-ground” Canadian presence in the North. They are unique in the circumpolar Arctic and the envy of the other Arctic countries. Being highly skilled in the ways of the region, the Canadian Rangers make a substantial contribution to the effectiveness of the CF by sharing

---

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Philip Whitehorne, *Committee Proceedings*, 5 November 2009.

their in-depth knowledge of the land and environment, providing training in Arctic survival skills.<sup>72</sup>

Canadian Rangers are recruited from 56 communities across the North and number approximately 1,600.<sup>73</sup> To enhance the capability of the Canadian Rangers, the Committee learned that the CF is in the process of expanding the Canadian Ranger program by increasing the number of Canadian Rangers in existing patrols by 460 over the next four years, and by expanding the number of community patrols (from 56 to 61).<sup>74</sup> However, as the Committee pointed out in its May 2009 report, the Canadian Rangers lack marine capabilities.

### 3. Overflights

The Air Force conducts Northern Patrols using CP-140 Aurora maritime patrol aircraft, currently the Canadian Forces' only long-range patrol aircraft, which the CF have operated since the early 1980s. Ten out of the fleet's 18 Auroras are being modernized to keep them flying until 2020, at which point they are to be replaced by 10 to 12 new patrol aircraft as part of a surveillance system that will include satellite, radar and unmanned aerial vehicles.<sup>75</sup>

Transport Canada provides Dash 7 surveillance in the Arctic during the shipping season (188 hours last summer<sup>76</sup>) under its National Aerial Surveillance Program. The aircraft was recently modernized with marine pollution surveillance equipment to detect, classify and track targets of potential interest as well as marine oil spills.<sup>77</sup>

### 4. New Technology

National Defence expects to improve its surveillance capabilities through Polar Epsilon, a \$60 million space-based initiative that will use imagery and information from the

---

<sup>72</sup> Brig.-Gen. Dave Millar, *Committee Proceedings*, 21 September 2009.

<sup>73</sup> Nationally, the Canadian Rangers are grouped into five Canadian Ranger Patrol Groups (CRPGs). "1 CRPG" is responsible for the territorial North. In addition, there are 1,370 Junior Canadian Rangers in 37 communities.

<sup>74</sup> Brig.-Gen. Dave Millar, *Committee Proceedings*, 21 September 2009.

<sup>75</sup> Department of National Defence, "Canada First Defence Strategy," <http://www.dnd.ca/site/focus/first-premier/defstra/rebuild-rebatir-eng.asp>.

<sup>76</sup> Donald Roussel, *Committee Proceedings*, 5 November 2009. See Transport Canada, "Government of Canada Takes Action to Protect Canadian Waters From Ship-Source Pollution," News release, 22 August 2009, <http://www.tc.gc.ca/mediaroom/releases/nat/2009/09-h120e.htm>.

<sup>77</sup> Transport Canada, "Spill Prevention: National Aerial Surveillance Program," <http://www.tc.gc.ca/marinesafety/oep/ers/nasp.htm>.

Canadian designed and built RADARSAT-2 satellite – Canada’s “eye in the sky.”<sup>78</sup> The technology will enable Canada to monitor surface vessels in the Arctic. The imagery provided by RADARSAT-2, we were informed, is currently used to monitor ice conditions.<sup>79</sup>

The Northern Watch Technology Demonstration Project was also mentioned at our meeting.<sup>80</sup> Led by Defence Research and Development Canada, Northern Watch is a series of trials to develop combinations of assorted surface, underwater and space-based sensors and systems at critical choke points in the Northwest Passage, which may at some point provide additional monitoring capability in the Canadian Arctic.<sup>81</sup>

## 5. Planned Arctic/Offshore Patrol Ships

Six to eight armed, multi-purpose and ice-capable Arctic/Offshore Patrol Ships (AOPS) were announced by the federal government in July 2007 to enable the Navy to patrol Canada’s northern waters, including in the Northwest Passage, but also Canada’s EEZ off the Pacific and Atlantic coasts throughout the year.<sup>82</sup> The AOPS are expected to enhance the Navy’s ability to support other government departments and agencies in responding to illegal fishing, search and rescue, illegal immigration, environmental protection, disaster response, criminal activities and drug smuggling – non-military threats.

As envisioned, these “Class 5” ice-strengthened ships will be able to operate in up to one metre of first-year ice (with old ice inclusions) during the navigable season when shipping activity is likely to take place. The AOPS will be armed with 25-mm cannons and equipped with landing pads for Cyclone helicopters, have a range of 6,000 nautical miles, be able to sustain operations in northern waters for up to four months, and have an ice capability exclusively for

---

<sup>78</sup> DND, “Polar Epsilon Project,” <http://www.admpa.forces.gc.ca/news-nouvelles/news-nouvelles-eng.asp?cat=00&id=2931>.

<sup>79</sup> René Grenier, Deputy Commissioner, CCG, *Committee Proceedings*, 21 September 2009.

<sup>80</sup> Brig.-Gen. Dave Millar, *Committee Proceedings*, 21 September 2009.

<sup>81</sup> Defence Research and Development Canada, “Northern Watch TD,” [http://www.ottawa.drddc-rddc.gc.ca/html/nw\\_2009-eng.html](http://www.ottawa.drddc-rddc.gc.ca/html/nw_2009-eng.html).

<sup>82</sup> The vessels have an estimated acquisition cost of \$3.1 billion, and another \$4.3 billion will be required for operation and maintenance over their 25-year lifespan. In August 2007, the federal government announced \$100 million in funding to develop a berthing and refuelling facility at the deepwater port of Nanisivik, in Nunavut. Located in Strathcona Sound inside the eastern entrance to the Northwest Passage, the base, which is expected to be fully operational by 2015, will serve as a staging area for the AOPS, enabling them to resupply, refuel, embark equipment and supplies, and transfer personnel. The facility will also support other government departments, including the Canadian Coast Guard.

their own mobility (i.e., they will not be providing icebreaking services to others). Being hybrid design of necessity, their speed in open water will be less than a frigate or a destroyer.<sup>83</sup>

The AOPS project is currently in the definition stage, so that the first ship is not expected to be delivered until 2014.<sup>84</sup> Captain (Navy) E.G. Bramwell, project manager of the AOPS, advised the Committee that because of cost constraints six ships rather than eight are more likely to be constructed.<sup>85</sup>

## 6. Coast Guard Icebreakers and Marine Communications and Traffic Services

By virtue of its presence in the North, the Canadian Coast Guard – the most visible federal marine presence in northern waters – is Canada’s “eyes on the water.” Each year, from late June to early November, seven icebreakers are deployed for the summer season from the southern regions of the country to the Arctic, where they perform a broad range of important tasks, such as icebreaking, search and rescue, the placing of navigational aids, and vessel support to other government departments.

For the North, the Coast Guard also operates two seasonal Marine Communications and Traffic Services (MCTS) centres, one in Iqaluit and the other in Inuvik. MCTS screen vessels before they enter the NORDREG system and gather foreign-flag vessels’ pre-arrival information reports 96 hours before they enter Canadian waters. The Coast Guard is provided with information from vessels using the Automated Information System,<sup>86</sup> a shipboard broadcast transponder system capable of sending ship information (e.g., such as identification, position, heading, and ship length).

The Committee was informed that the Coast Guard is implementing a system of Long Range Identification and Tracking (LRIT) of ships.<sup>87</sup> LRIT is a satellite-based vessel

---

<sup>83</sup> Commodore J.E.T.P. Ellis, Director General Maritime Force Development, DND, *Committee Proceedings*, 27 October 2009.

<sup>84</sup> The procurement strategy for AOPS is subject to the Canadian Shipbuilding Policy Framework, which states that the federal government will procure, repair and refit vessels in Canada.

<sup>85</sup> Captain (Navy) E.G. Bramwell, Project Manager – Arctic Offshore Patrol Ship, DND, *Committee Proceedings*, 27 October 2009.

<sup>86</sup> Gary Sidock, *Committee Proceedings*, 5 November 2009.

<sup>87</sup> René Grenier, *Committee Proceedings*, 21 September 2009. The International Maritime Organization to which Canada belongs introduced provisions for contracting governments to undertake the LRIT of SOLAS-class passenger vessels and cargo vessels of 300 gross tonnage or more on international trips. Contracting governments are entitled to receive LRIT information about ships required to be LRIT compliant, including foreign-flag vessels that have indicated their intention to enter a port facility and foreign-flag vessels navigating within 1,000 nautical miles of the coast.

monitoring tool designed to track SOLAS-class vessels; 500 ships a day are being tracked by this method. That number is expected to increase to 1,000 a day when the system is fully operational in March 2010.<sup>88</sup>

Put simply, it is the Canadian Coast Guard that provides Canada with most of the maritime awareness information in the Arctic.<sup>89</sup>

## **7. Marine Security Operations Centres**

There are two Maritime Command Marine Security Operations Centres (MSOCs) led by National Defence. One is located in Halifax, Nova Scotia; the other, in Esquimalt, BC, was visited by Committee on 26 September 2009. For the Arctic, the two MSOCs divide their areas of responsibility longitudinally at 95 degrees west.

Staffed jointly by the Canadian Border Service Agency, National Defence, DFO (including the Canadian Coast Guard), the RCMP, and Transport Canada, the MSOCs represent a “whole-of-government” policy on marine security-related matters. Their purpose is to monitor Canada’s ocean approaches and enable the various federal departments and agencies that have an interest in marine security to work collaboratively in collecting, exchanging and analyzing information about marine traffic. The objective is to proactively identify threats and to assist the lead department/agency in coordinating a response.<sup>90</sup>

## **D. Conclusion and Recommendations**

Canada claims that the waters of the Archipelago, including those of the Northwest Passage, are internal waters over which it enjoys full sovereignty. That sovereignty entails the right to pass laws and regulations to protect Canadian interests, including those of Canada’s northern populations.

A primary concern for Canada is that ships transiting the Northwest Passage recognize Canadian sovereignty and comply fully with the Canadian regulations. The evidence previously heard by the Committee (last year) suggested that, without Canada taking adequate control measures with respect to unauthorized shipping activity, the Passage risks becoming progressively “internationalized” and subject to right-of-transit passage.

---

<sup>88</sup> Gary Sidock, *Committee Proceedings*, 5 November 2009.

<sup>89</sup> René Grenier, *Committee Proceedings*, 21 September 2009.

<sup>90</sup> Joe Oliver, *Committee Proceedings*, 5 November 2009.

Not all countries agree with Canada's position that the Northwest Passage is a national sea route requiring Canada's consent for foreign use. Canada faces a potential challenge to its sovereign right to control shipping activity in the waterway. No country has taken Canada to court over the matter, but Canada should nonetheless take any opportunity to negotiate acceptance of our position with other countries, in particular the United States.

Last year, witnesses at our hearings believed the United States might be more inclined to support or recognize Canada's legal claim if Canada had the tools to enforce its laws and regulations. Their testimony suggested that an agreement could be negotiated for the joint management of the Northwest Passage, as was achieved by the International Joint Commission for managing the St. Lawrence Seaway. Since then, however, US policy in the Arctic (the US Presidential Directive of 9 January 2009) has made it very clear that the United States views "freedom of the seas" as a "top national priority" and the Northwest Passage as "a strait used for international navigation" where a "regime of transit passage applies" – making the issue with the Americans more difficult to resolve.

Canada should nevertheless proactively engage the United States to settle the dispute. The disagreement was partly set aside in 1988, when Canada and the US signed the Arctic Water Cooperation Agreement by which both countries sought to cooperate in order to facilitate navigation by their icebreakers in their respective Arctic waters.<sup>91</sup> The United States undertook to request Canada's "consent" for "all navigation by US icebreakers within waters claimed by Canada to be internal," without prejudice to either country's legal position vis-à-vis Arctic waters. A practical solution was reached, and one that did not set (from the US standpoint) an unwanted legal precedent elsewhere in the world.

There may be opportunities for further cooperation between Canada and the United States. Although the two countries disagree over the legal status of the Northwest Passage and the maritime boundary between Alaska and Yukon, both share a number of common values and interests, including environmental protection, security and safety, and effective search and rescue services. We both have a strong tradition of working cooperatively, such as through the

---

<sup>91</sup> Rob Huebert, Briefing to the Committee, Victoria, 26 September 2009. The agreement resulted from *Polar Sea's* transit of the Northwest Passage in 1985.

NORAD Command, which had its responsibilities expanded in May 2006 to include warning of potential maritime threats.<sup>92</sup>

Climate change, receding sea ice and increased marine activity underscore the need for more monitoring and control. Since August 2009, the *Arctic Waters Pollution Prevention Act* applies in waters up to 200 nautical miles from shore. The Committee strongly supports the new regulations expected for the 2010 shipping season to make NORDREG a mandatory vessel reporting system.

By making NORDREG compulsory, Canada will improve safety and help ensure that its shipping standards are applied. Coast Guard Marine Communications and Traffic Services centres need to be informed about the movements of ships, given the limited number of Coast Guard icebreakers available to respond to incidents. Mandatory reporting will enhance Canada's maritime domain awareness in the Arctic. By requiring ships to report to NORDREG, Canada will be sending the message internationally that it is committed to its claim that the Northwest Passage is part of its internal waters.

There are gaps in Canada's current vessels reporting requirements, however. Vessels under 300 gross tons are currently exempt from reporting to NORDREG, and this is not expected to change as a result of the anticipated new regulations.<sup>93</sup> Pleasure craft, fishing vessels and government vessels are exempt from submitting a pre-arrival information report 96 hours before entering Canadian waters, including Arctic waters, under the *Marine Transportation Security Act*. Under the *Customs Act*, persons on vessels passing through Canada's northern waters (i.e., in transit) are not required to report to the Canada Border Services Agency unless they come ashore.<sup>94</sup> At present, there is no regulation of any kind requiring a vessel transiting the Northwest Passage to notify anyone in Canada at any time, provided that the vessel in question does not land.

Thus, Canada would not necessarily know if a vessel the size of *Berserk II* was in our northern waters, unless the vessel voluntarily reported or was detected. Even if the whereabouts of such a vessel were known, Canada would be unable to do anything about it if the vessel did not land.

---

<sup>92</sup> The assignment of forces to respond to such threats, however, remains the responsibility of respective national authorities.

<sup>93</sup> Government of Canada, Response to SCOFO (2009), recommendation 11.

<sup>94</sup> Philip Whitehorne, *Committee Proceedings*, 5 November 2009.

Flights over Canada's North are "limited."<sup>95</sup> National Defence CP-140 Aurora surveillance fleet is being modernized, with some aircraft being removed from service. The overall fleet size will in future be smaller, which could be problematic if more flights over the Northwest Passage are required.

An important issue raised in testimony was the ability of Canada's maritime forces to operate in the North. Although the Navy was said to have the capability to assert Canadian sovereignty in the Atlantic and Pacific oceans, according to National Defence, Canada does not have "the tools to do the fundamental job in the Arctic."<sup>96</sup> In this regard, the planned acquisition of the Arctic/Offshore Patrol Ships (AOPS), which are to become operational between 2015 and 2020, are expected to make up for the deficiency.

Obviously, maintaining the status quo is not a viable long-term option for Canada. Indeed, the Government of Canada sees an enforcement need in the Arctic. The Canadian Forces are not mandated to enforce Canadian domestic laws. The naval AOPS are expected to provide support to other government departments/agencies when responding to constabulary matters, and the first AOPS will not be operational until 2015. What does Canada do in the meantime?

Only the Canadian Coast Guard is capable of providing on-water platform support to other government departments/agencies in ice conditions, and only the Coast Guard has the requisite experience and expertise in northern waters, which present some of the harshest conditions for navigation in the world.<sup>97</sup> Although the Coast Guard does not have a direct enforcement role either (unlike its counterpart in the United States) and there are no plans to provide the agency with such a role,<sup>98</sup> on the East Coast some CCG vessels do carry guns.

---

<sup>95</sup> Gary Sidock, *Committee Proceedings*, 5 November 2009.

<sup>96</sup> Commodore J.E.T.P. Ellis, *Committee Proceedings*, 27 October 2009.

<sup>97</sup> The Canadian Navy has not operated a fully ice-capable vessel built for the Arctic since 1957. In May 2009, the Committee recommended the deployment of multi-mission Coast Guard icebreakers as a cost-effective alternative to Canada's surveillance and sovereignty patrol needs in the Arctic (recommendation 14).

<sup>98</sup> George Da Pont, Commissioner, CCG, *Committee Proceedings*, 2 April 2009. The mandate of the Canadian Coast Guard is stated in the *Oceans Act* and the *Canada Shipping Act, 2001*. See CCG, "Mission, Vision and Mandate," <http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/Mission>.

**Recommendation 1:**

The Committee recommends that all foreign vessels that enter Canada's Arctic waters be required to report to NORDREG, regardless of vessel size or tonnage.

**Recommendation 2:**

The Committee recommends that, as a precautionary measure at least in the interim period before the new naval Arctic/Offshore Patrol Ships (AOPS) are built and deployed, the Government of Canada:

- a) arm Canada's Coast Guard icebreakers with deck weaponry capable of giving firm notice, if necessary, to unauthorized foreign vessels for use in the Northwest Passage; and
- b) provide on-board personnel from appropriate government agencies that have the authority to enforce Canadian domestic laws with small arms.

**Recommendation 3:**

The Committee recommends that the Government of Canada proactively engage the United States in bilateral discussions to resolve their dispute over the Northwest Passage.

**Recommendation 4:**

The Committee recommends that a Cabinet committee on Arctic affairs, chaired by the Prime Minister and comprising the Ministers of Indian and Northern Affairs, Fisheries and Oceans, National Defence, Environment Canada, Natural Resources, Foreign Affairs and International Trade, and Transport Canada, be created to further develop national Arctic policy, in cooperation with the three territorial governments, and to ensure that attention to northern issues and Arctic policy is maintained.

**Recommendation 5:**

The Committee recommends that until the CP-140 Auroras are replaced by new patrol aircraft in 2020, the Government of Canada consider expanding maritime air surveillance in Canada's North either by increasing Canadian Forces capability or contracting specially equipped aircraft from the private sector.

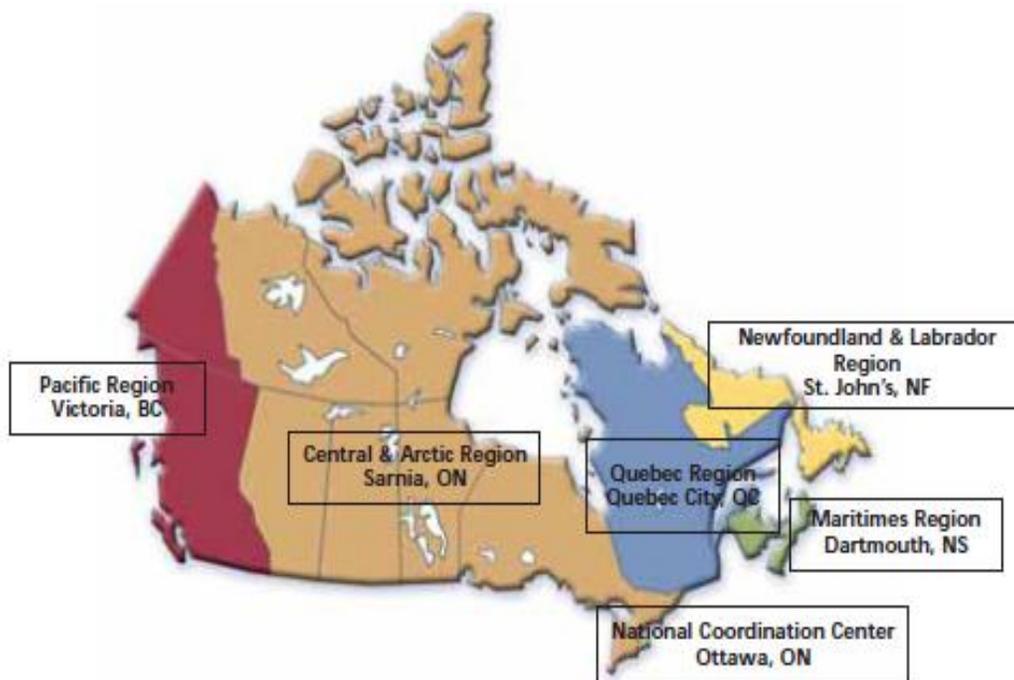
## OPERATIONAL/DOMESTIC MATTERS

### A. Current Role and Operations

Future challenges faced by Canada in the maritime Arctic will involve more than conducting surveillance, monitoring and enforcement activities. Initiatives to increase the presence and capacity of the Canadian Forces in the Arctic, although important, are only part of the solution.

Of the Canadian Coast Guard's five administrative regions, the Central and Arctic Region, with regional headquarters in Sarnia, Ontario, is by far the largest geographically (Map 2). The region covers not only the entire Canadian Arctic Archipelago north of 60, toward the North Pole and those waters of Ungava Bay, Hudson Bay, and James Bay south of 60, but also the Great Lakes and the St. Lawrence Seaway.<sup>99</sup>

**Map 2 – CCG Fleet Regional Operations Centres**



Source: CCG, *2007–2008 Fleet Annual Report*, p. 6.

<sup>99</sup> CCG, "Icebreaking," [http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/Central\\_Arctic/Icebreaking](http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/Central_Arctic/Icebreaking)

In Canada's Arctic region, the Canadian Coast Guard plays a unique role. CCG vessels provide a wide range of essential northern shipping services. In performing considerable and critical work in the Arctic, the Coast Guard's red-and-white icebreakers and helicopters are Canada's most visible federal marine presence and a strong symbol of Canada's sovereignty.

Each year, from late June to early November, the Coast Guard deploys from southern Canada two heavy icebreakers, four medium icebreakers and one light icebreaker to the Arctic, including the western Arctic,<sup>100</sup> to perform a broad range of important tasks in support of economic and commercial development – escorting ships through the ice-covered waters,<sup>101</sup> keeping navigation channels open, breaking ice for commercial shipping, clearing ice in harbours, and maintaining navigation aids. The vessels deliver supplies to remote settlements such as Kugaaruk, where commercial ships do not go, and provide annual icebreaking support to the US Military Sealift Command at Thule, Greenland.<sup>102</sup>

In the western Arctic, three Coast Guard vessels (not ice-capable) operate on the Mackenzie River and in the Beaufort Sea. Two of the vessels support aids to navigation along the Mackenzie River, while the other supports scientific research.<sup>103</sup>

The Canadian Coast Guard provides considerable platform support for scientific endeavours in the Arctic. In this respect, DFO depends heavily on its fleet. Examples of important DFO-specific scientific work supported by the agency include bathymetry in support of Canada's submission to the United Nations Commission on the Limits of the Continental Shelf and hydrographic surveys for the production of navigational products and services in support of an anticipated increase in shipping.

Canadian and other scientists also make use of Coast Guard vessels as platforms for a wide variety of scientific missions pertaining to climate change and the northern environment. For instance, *CCGS Amundsen*, Canada's first dedicated Arctic science icebreaker (formerly known as *CCGS Franklin*), is used to facilitate major federal scientific initiatives, such as the ongoing work of ArcticNet.

If requested, CCG icebreakers provide logistical and platform support to the RCMP and the Canadian Forces and conduct joint exercises with National Defence (Operation

---

<sup>100</sup> The seven vessels are in various parts of the Arctic, depending on the year and the operation.

<sup>101</sup> The CCG escorted 29 ships in the Arctic between June and November 2008. CCG, *Business Plan 2009–2012*, 2009, p. 36, <http://www.ccg-gcc.gc.ca/folios/00029/docs/ccg-bp09-eng.pdf>.

<sup>102</sup> In return, the United States provides icebreaker support for Canadian missions in the western Arctic.

<sup>103</sup> George Da Pont, *Committee Proceedings*, 12 May 2009.

NANOOK). The Coast Guard's experience and expertise are recognized worldwide, and most of its commanding officers have over 20 years' experience in the Arctic. Experienced ice captains were said to be one of the agency's most valuable assets. In addition to the officers and crew that operate the icebreakers, close to 70 other CCG employees are assigned to onshore operations on a seasonal basis.<sup>104</sup>

Icebreakers are not the Coast Guard's only presence in the Arctic, however. Other essential services are delivered in Canada's northern seaways, which are used for the resupply of communities, the export of raw materials, tourism, and science-related activity. These services include:

- Marine Communications and Traffic Services during the Arctic navigational season, including monitoring international marine radio distress frequencies, broadcasting ice and marine weather information (supplied by Environment Canada) and navigational warnings, and screening ships entering Arctic waters;<sup>105</sup>
- Aids to Navigation (e.g., buoys and beacons) to help ensure vessels' safety by reducing the risks of grounding and collision. The Coast Guard places and maintains over 1,500 visual and aural aids on the Mackenzie River from Great Slave Lake to Tuktoyaktuk, over 300 across the Arctic Ocean and some 30 or so in Hudson Bay and James Bay;<sup>106</sup>
- Search and Rescue (SAR), typically involving pleasure craft or local community vessels;
- Environmental Response, given that the Coast Guard has the primary response lead for pollution incidents or environmental accidents north of 60 and
- Waterways Management, which, in the western Arctic, includes forecasting water levels during the summer navigation season on the Mackenzie, Liard and Peel rivers.<sup>107</sup>

In June 2008, the Minister of Fisheries and Oceans implemented a three-year moratorium on Arctic marine service fees in order to reduce the cost of transportation for northern residents who rely on marine resupply.<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> CCG, *Business Plan 2009–2012*, 2009, p. 14.

<sup>105</sup> In 2007, the IMO confirmed Canada in its role as international coordinator and issuing service for navigational warnings for two of five new Navigational Areas (NAVAREAs) in the Arctic. A NAVAREA is a geographical sea area designated to coordinate the transmission of marine safety information. The Coast Guard plans to begin delivering this service in 2010.

<sup>106</sup> Navigation safety information is also provided through the publication of monthly Notices to Mariners, lists of lights and buoys, and an annual edition of *Notice to Mariners*.

<sup>107</sup> SCOFO (2009), p. 48–9. The Coast Guard also provides cargo management and coordination for Iqaluit, Nunavut.

<sup>108</sup> Previously, marine navigation service fees applied to Canadian commercial ships transiting to and from waters north of 60, but no fees were charged when voyages took place entirely north of 60. Each year, CCG icebreakers

## B. Vessel Activity in the Western Arctic

Although the Canadian maritime Arctic is ice-covered most of the year, more favourable sea ice conditions for navigation are expected in summer. With the expansion of resource development and growing demand for seasonal resupply by growing communities, regional shipping is expected to increase in the Canadian Arctic.<sup>109</sup>

Shipping is an economical means to move goods to, from and within the region. There are few roads in the North, and air services are infrequent and costly. Several communities in the Northwest Territories, and all Nunavut communities, are located on or have access to tide water, and depend on community resupply (also known as the sealift or coastal Arctic shipping) for goods from the south.<sup>110</sup> This activity is serviced by southern points of origin, both east and west. Many types of vessels are used, including tankers, general cargo vessels, and combinations of shallow draft tugs and barges. Tugs and barges typically handle cargo in the shallow waters of the western Canadian Arctic, while conventional ocean-going ships are used in the eastern Arctic.

Situated on the south shore of Great Slave Lake and known as “the hub of the North,” Hay River is the location of the Canadian Coast Guard’s only base in the western region. This is where Canada’s northernmost railway ends and the Mackenzie “river road” to the Beaufort Sea begins. Vessel traffic along the Mackenzie, Canada’s longest river, was said to have increased in recent years. The waterway is navigable for approximately five months of the year, and sections of the waterway are used as an ice road in winter.

Northern Transportation Company Limited (NTCL),<sup>111</sup> a 100% Inuit-owned company, is the primary carrier in the region. NTCL operates tugs and vessels used in sealift operations and a large number of barges that carry bulk container modules and oil cargo. In summer, cargo is transported from NTCL’s freight-handling terminal at Hay River across Great Slave Lake down the Mackenzie River to Tuktoyaktuk, NTCL’s main staging and transshipment point. From Tuktoyaktuk, tugs travel to points as far west as Barrow (Alaska) and as far east as

---

escort an average of 12 foreign-flag ships, which do not pay for the service. René Grenier, *Committee Proceedings*, 21 September 2009.

<sup>109</sup> AMSA (2009), p. 38; Patrick Borbey, *Committee Proceedings*, 26 March 2009.

<sup>110</sup> The exception is northern Yukon, where there are no communities on the Beaufort Sea coast.

<sup>111</sup> NTCL is a member of the NorTerra Inc. group of companies. NorTerra is owned by the Inuvialuit Development Corporation of the Western Arctic and Nunasi Corporation, on behalf of the Inuit of Nunavut. This year (2009) marked the 75<sup>th</sup> anniversary of NTCL. See NTCL, [http://www.ntcl.com/about\\_us/index.html](http://www.ntcl.com/about_us/index.html).

Taloyoak in the Kitikmeot region of Nunavut. From Halifax, cargo is also transported to Churchill, Manitoba, where it is transferred onto NTCL barges for shipment to communities in the Kivalliq region (the central region of Nunavut) on the west Coast of Hudson Bay.

At a briefing at NTCL's head office in Hay River, the Committee learned that the company had introduced a new service this year in the Kitikmeot region (the western region of Nunavut). Cargo can be loaded onto barges in Richmond, BC, and towed by a large-capacity tug north along the coast of British Columbia, around Point Barrow (Alaska), and then east for delivery to communities along the Arctic coast.

Renewed interest in oil and gas exploration and development in the western Arctic is expected to result in more vessel and barge traffic. The region is poised to become a hub of considerable economic activity once the proposed Mackenzie Gas Project (MGP) gets underway.<sup>112</sup> More vessel traffic is expected to result from the MGP during its construction phase, which would entail dredging the river.<sup>113</sup> The MGP would also enhance the commercial potential of offshore hydrocarbon activity.<sup>114</sup> At the time of writing this report, the project was still under review by regulatory authorities.

In June 2008, the federal government received record-breaking bids for offshore oil and gas exploration leases in the Beaufort Sea, including a \$1.2 billion bid for the rights to explore an offshore area of 611,000 hectares.<sup>115</sup> If the MGP does not go ahead, offshore gas/oil would likely eventually be shipped to market by tanker vessel. However, there are no deepwater ports in the western Canadian Archipelago (or on Alaska's North Slope, for that matter). Tuktoyaktuk was said to have a port, but situated as it is in the delta of the Mackenzie River, the high degree of silting was viewed as a significant impediment to the development of the region's hydrocarbon resources.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> The MGP is a joint proposal by Imperial Oil Resources Ventures Limited, Shell Canada Limited, ConocoPhillips Canada (North) Limited, ExxonMobil, and the Aboriginal Pipeline Group, representing Aboriginal interests. Approximately 1,300 kilometres in length, the project would include natural gas development in the Mackenzie River Delta, gathering lines, processing facilities, and a pipeline to transport gas south through the Mackenzie Valley to northern Alberta.

<sup>113</sup> Mardy Semmler, Lands Manager, Gwich'in Tribal Council, *Committee Proceedings*, 23 September 2009.

<sup>114</sup> Current activities associated with offshore licences in the Beaufort Sea are at the stage of preliminary exploration. Exploratory drilling is not expected before 2013 at the earliest. Michael Wernick, Deputy Minister, Indian and Northern Affairs Canada, 30 October 2009.

<sup>115</sup> In 2008, an offshore lease sale conducted by the US Minerals Management Service for the US Arctic totalled nearly \$US 2.7 billion.

<sup>116</sup> Duane Smith, *Committee Proceedings*, 23 September 2009.

There are currently no operating mines in the Northwest Territories that involve Arctic shipping, but mining activity in western Nunavut is expected once a number of projects get underway. In Nunavut, new bulk exports are expected to include magnetite from Roche Bay (shipped from a port near Igloolik in the Foxe Basin), lead/zinc/copper concentrate from Izok Lake (shipped out from Gray's Bay or Bathurst Inlet), and iron ore from Mary River (shipped out from a port at Steensby Inlet in the Foxe Basin). In Nunavik (northern Quebec), the Raglan Mine delivers, via cargo ship, nickel ore concentrates from Deception Bay to Quebec City.

### C. Icebreaking

Climate change and economic development have led to demands for extended periods of navigation through ice both in the south and in the Arctic. The evidence suggests that demand for icebreaking services could soon outstrip the agency's ability to deliver such services.

According to Assistant CCG Commissioner Wade Spurrell (Central and Arctic Region), because of the increase in navigable waters that has resulted from climate change, "people are looking for more Coast Guard services, both on the east and west coast and on the Great Lakes and in the North," and the agency is "hard pressed to meet the anticipated demand in all areas at the same time."<sup>117</sup>

Oil and gas exploration and production in the western Arctic, as well as mining projects in western Nunavut, will require Coast Guard icebreaking support and other services, such as the provision of navigation aids.<sup>118</sup> Up-to-date charts, an essential tool for safe navigation, especially in the harsh conditions of the North, will be needed. Aboard *CCGS Sir Wilfrid Laurier*, the Committee was advised that hydrography was a large part of the ship's mission because so much of Canada's northern waters are currently uncharted, and that more vessels with multi-beam echo sounders are needed.<sup>119</sup> Without additional resources and ships, we were told, the job of surveying Canada's Arctic waters could take another 30 years to complete.

As envisioned, the planned naval Arctic/Offshore Patrol Ship will require Coast Guard icebreaking support to extend their geographical reach and the length of their operating season.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> *Committee Proceedings*, 21 September 2009.

<sup>118</sup> Approximately 10% of Arctic waters are charted to modern hydrographic standards. CBC, "Canada to boost efforts to chart Arctic waters," 4 May 2009, <http://www.cbc.ca/technology/story/2009/05/04/arctic-marine-charts.html>

<sup>119</sup> Echo sounders provide an accurate picture of the seabed over wide swaths underneath the ships.

<sup>120</sup> Government of Canada, Response to the Committee's May 2009 report (recommendation 14).

Ironically, as sea ice recedes and navigation increases, more icebreaking will be needed. Icebreakers are needed because ice conditions are expected to vary considerably in the Canadian Arctic from year to year. As the polar cap breaks up, what multi-year ice is left in the Arctic Ocean will continue to shift toward the western channels of the Canadian Arctic Archipelago, moved by winds and currents known as the Beaufort gyre, which will tend to maintain, or even increase, the hazard to shipping in the Northwest Passage as long as there is a supply of ice from the Arctic Ocean.<sup>121</sup>

At present, the Coast Guard has two heavy icebreakers and four medium icebreakers, one of which is dedicated to science.<sup>122</sup> Each year, the ships are deployed to the Arctic in June. Because these vessels are incapable of operating there in winter, they are redeployed south by early November. Although these vessels are maintained in excellent condition, they were originally built to operate in the St. Lawrence Seaway, not the Arctic Ocean.<sup>123</sup>

As for the United States, the US Coast Guard (USCG) has three icebreakers, of which two – *Polar Star* and *Polar Sea* – have exceeded their intended 30-year service lives. *Polar Star* is not operational and has been in dry dock since 1 July 2006.<sup>124</sup> The third polar icebreaker, *Healy*, is used primarily for scientific purposes. Built in 2000, *Healy* is the newest ship and was visited by the Committee in September 2009.

At a briefing in Juneau, Alaska, in September 2009, Rear Admiral Christopher C. Colvin, Commander of USCG District 17, indicated that the USCG's ice operations consist mainly of helping to move goods and personnel in support of scientific and national security activity. The (US) National Science Foundation (NSF) funds the costs of operating and maintaining the ships because such a large portion of icebreaking operations are conducted in support of NSF research. Projections from the NSF forecast a continued demand for this service, but given the implications of climate change and increased shipping, USCG icebreakers will likely be involved in ice operations similar to those in the Great Lakes within the next decade.<sup>125</sup>

---

<sup>121</sup> Natural Resources Canada, *From Impacts to Adaptation: Canada in a Changing Climate 2007*, 2008, Chapter 3, Northern Canada, sections 4.5 "Transportation," and 4.5.1 "Marine Traffic."

<sup>122</sup> Other ice-capable vessels can also be assigned seasonally to the Arctic. See CCG, "The Icebreaking Fleet," [http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/Ice\\_Fleet](http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/Ice_Fleet).

<sup>123</sup> SCOFO (2009), p. 49.

<sup>124</sup> Dr. Betsy Baker, Brief Submitted to the Committee, 16 June 2009.

<sup>125</sup> In 2007, the US National Academy of Sciences found that the United States needed to construct at least two new polar icebreakers to maintain polar icebreaking capacity. See (US) National Academy of Sciences, "Two New Polar

Unlike Russia, neither Canada nor the United States has a polar-class icebreaker capable of operating in the Arctic year-round. With its fleet of nuclear and conventional fuel-powered heavy icebreakers, Russia is by far the largest and the best-equipped icebreaking nation in the world.

As for Canada's most capable icebreaker, the 40-year-old flagship *CCGS Louis S. St-Laurent*, the February 2008 Budget announced \$720 million in funding to replace the ship with a new polar icebreaker (to be named after the Right Honourable John G. Diefenbaker) with greater capabilities and able to operate in the Arctic for nine months of the year. Built in 1969, *CCGS Louis S. St-Laurent* is scheduled to be decommissioned in 2017. With the exception of the *Louis*, however, there are no plans to replace the existing icebreaker fleet until 2020.<sup>126</sup>

The rest of the fleet is also aging (Table 1). Canada's newest icebreaker, *CCGS Henry Larsen*, is over 20 years old. *CCGS Terry Fox*, built in 1983 and the only icebreaker other than *CCGS Louis S. St-Laurent* with true Arctic capability, is fast approaching the end of its operational life and will need to be replaced two years or so after the *Louis*.<sup>127</sup>

**Table 1 – Heavy and Medium CCG Icebreakers**

<b>Icebreaker</b>	<b>Year Built</b>
<i>CCGS Louis S. St-Laurent*</i>	1969
<i>CCGS Terry Fox*</i>	1983
<i>CCGS Henry Larsen</i>	1987
<i>CCGS Pierre Radisson</i>	1978
<i>CCGS Des Groseilliers</i>	1982
<i>CCGS Amundsen**</i>	1979

\* Heavy icebreaker.

\*\* Dedicated to science in the summer.

Source: Canadian Coast Guard, "Icebreaking Fleet," [http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/Ice\\_Fleet](http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/Ice_Fleet).

Appearing before the Committee on 21 April 2009, Auditor General Sheila Fraser pointed out that the estimated useful life of an icebreaker was around 30 years and that Canada's icebreakers would be between 40 and 50 years old when they reach their currently scheduled

---

Icebreakers Needed to Project U.S. Presence and Protect Interests in Arctic and Antarctic," News release, 26 September 2006, <http://www8.nationalacademies.org/onpinews/newsitem.aspx?RecordID=11753>.

<sup>126</sup> Government of Canada, Response to SCOFO (2009), recommendation 13.

<sup>127</sup> George Da Pont, *Committee Proceedings*, 2 April 2009.

replacement date.<sup>128</sup> The Auditor General's 2007 Status Report noted that the replacement schedule for the icebreaking fleet was becoming outdated and unrealistic, and that it provided for replacing many vessels long after they have passed their estimated useful lives.

#### **D. Environmental Response**

Regional shipping is expected to increase in the Canadian Arctic,<sup>129</sup> and more resource development activity and more navigation will increase the risk of environmental accidents. North of 60, the Canadian Coast Guard is the lead federal agency responsible for responding to ship-source pollution incidents.<sup>130</sup>

According to the Coast Guard, the risk of oil pollution in the Arctic is greatest when communities are resupplied. Community resupply involves the transfer of fuel oil from ships to shore using floating hoses. It was explained to the Committee that ship owners are required to report any spills and initiate a response, which is monitored by the Coast Guard. The Coast Guard may assist in responding to a spill, or may assume control if the polluter is unable to respond adequately, is unwilling to take action or is unknown (in the case of a mystery spill).

Crew aboard commercial oil tankers and CCG icebreakers carry marine oil-spill response equipment and are trained in its use, and so are Coast Guard personnel on shore. In addition, an inventory of response equipment, such as booms and skimmers, is maintained at ten community depots strategically located throughout the North.<sup>131</sup>

The Coast Guard's environmental response system incorporates what was described to the Committee as a "cascaded approach." If a marine spill exceeds the capability of a community to respond (or that of an available icebreaker), air-transportable equipment would be deployed from an environmental response base at Hay River, NWT, where a larger inventory of equipment is stored. The Committee visited the Hay River response base in September 2009. More equipment is cached in Churchill, Iqaluit and Tuktoyaktuk. During our fact-finding, we

---

<sup>128</sup> The 2007 Status Report examined whether any progress had been made in addressing recommendations made in audits tabled in 2000 (on "Fleet Management") and in 2002 (on "Contributing to Safe and Efficient Marine Navigation"). Auditor General of Canada, Chapter 4: Managing the Coast Guard Fleet and Marine Navigational Services – Fisheries and Oceans Canada, 2007 February Status Report, [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl\\_oag\\_200702\\_04\\_e\\_17470.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200702_04_e_17470.html).

<sup>129</sup> AMSA (2009), p. 38.

<sup>130</sup> See CCG, "Environmental Response," [http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/Ccg/wm\\_Los\\_Page5](http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/Ccg/wm_Los_Page5).

Transport Canada oversees the marine pollution response regime.

<sup>131</sup> Gary Sidock, *Committee Proceedings*, 5 November 2009. The Coast Guard also has a large barge in the Arctic to store the contaminants.

learned that first-response capabilities were being augmented at the ten community depots and were being expanded to include seven additional communities.<sup>132</sup>

Regarding pollution close to shore, Duane Smith, vice chair of Inuvialuit Regional Corporation,<sup>133</sup> asked that local volunteers be trained in oil spill containment, at least for the initial phase of a response until the Coast Guard is able to intervene. Training was said to be focused on crew aboard the commercial oil tankers. Other participants at our meetings noted that community-level training had ceased in recent years because of a lack of funds.

Jody Snortland Pellissey of the Sahtu Renewable Resources Board<sup>134</sup> mentioned in her testimony in Inuvik that a barge had run aground near the community of Wrigley, NWT, in 2008, causing a fuel spill. Communities downstream had not been informed, she said, and it took several weeks to clean up. The territorial government's Department of Environment and Natural Resources had been the first to respond and inform the board and the communities. Ms. Pellissey asked that in future the Coast Guard immediately inform communities when spills occur, hoped to see a quicker response on the part of the Coast Guard, and also asked that a fuel barge used on Great Slave Lake for the annual supply of a fishing lodge be inspected.<sup>135</sup>

Throughout the North a major worry was the level of preparedness in responding to a major oil spill. In Nunavut, for instance, the mayor of Cambridge Bay and the hamlet's councillors asked to see the response plan.

Billy Storr of the Inuvialuit Game Council,<sup>136</sup> in his presentation to the Committee in Inuvik, questioned Canada's ability to respond to an offshore oil spill in the Beaufort Sea. He noted the absence of an industry response organization (RO) in the North<sup>137</sup> and said that offshore-capable equipment and trained personnel are lacking. Mr. Duane Smith likewise emphasized in his presentation the apparent lack of local emergency response and

---

<sup>132</sup> Budget 2007 provided the Coast Guard with \$2.2 million in funding (over three years) to enhance Canada's capacity to respond to marine oil spills in the Arctic. The Coast Guard will complete the distribution of environmental response equipment packages in the North in 2009–10. DFO, *Canadian Coast Guard Business Plan 2009–2012*, <http://www.ccg-gcc.gc.ca/folios/00029/docs/ccg-bp09-eng.pdf>, p. 14.

<sup>133</sup> The Inuvialuit Regional Corporation has overall responsibility for managing the affairs of the Inuvialuit Settlement Region.

<sup>134</sup> The board is a regional co-management board in the Sahtu Settlement Area established through the Sahtu Dene and Metis Comprehensive Land Claim Agreement.

<sup>135</sup> Jody Snortland Pellissey, Executive Director, Sahtu Renewable Resources Board, *Committee Proceedings*, 23 September 2009.

<sup>136</sup> Under the Inuvialuit Final Agreement, the council represents the collective Inuvialuit interest in all matters pertaining to the management of wildlife and wildlife habitat in the Inuvialuit Settlement Region.

<sup>137</sup> In southern Canada, certified ROs provide marine oil-spill response services. They are industry-managed and funded by fees charged to users.

management capabilities to deal with ocean-related incidents such as oil spills. People need to be reassured that the equipment is up to date, he said, because the status and quality of the equipment is uncertain.<sup>138</sup> Canada should be preparing for an accident the size of the *Exxon Valdez* disaster, according to Vic Gillman, chair of the Inuvialuit Fisheries Joint Management Committee,<sup>139</sup> not for fuelling spills from small ships.<sup>140</sup>

### E. Search and Rescue

Increased marine activity, resource development activity and tourism will increase the risk of search and rescue (SAR) incidents. The ability to provide SAR services, an important means for Canada to demonstrate its commitment to sovereignty, presents unique challenges in the vast, sparsely populated region that is the Canadian Arctic.

The lead minister responsible for Canada's National SAR Program is the Minister of National Defence, but the Canadian Coast Guard, which falls under the Department of Fisheries and Oceans, is responsible for the marine component of the Program. The Coast Guard defines SAR as "the search for, and the provision of aid to, persons, ships or other craft which are, or are feared to be, in distress or imminent danger."<sup>141</sup>

Joint Rescue Coordination Centres (JRCCs) manage the National Defence and the Coast Guard response to air and maritime SAR incidents. The JRCCs are staffed by SAR coordinators who operate 24/7, year round, and who send the most effective resources to deal with a particular incident. For most of Canada's Arctic, the Canadian Forces provide fixed- and rotary-wing SAR aircraft from CFB Trenton<sup>142</sup> (Map 3), while the Coast Guard relies primarily on its helicopters and icebreakers, which do not operate year-round in the region.

---

<sup>138</sup>Duane Smith, *Committee Proceedings*, 23 September 2009.

<sup>139</sup> The Fisheries Joint Management Committee is a co-management body that provides advice to DFO and the Inuvialuit Game Council.

<sup>140</sup> Vic Gillman, Chair, Fisheries Joint Management Committee, *Committee Proceedings*, 6 October 2009. This year (2009) marks the 20<sup>th</sup> anniversary of the Exxon Valdez disaster. The oil tanker, owned by the former Exxon Shipping Company, ran aground in March 1989, spilling more than 41 million litres of crude oil into Prince William Sound, Alaska.

<sup>141</sup>CCG, Maritime Search and Rescue (SAR) in Canada, "National Search and Rescue Program (NSP)," [http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/SAR\\_Maritime\\_Sar](http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/SAR_Maritime_Sar).

<sup>142</sup> National Defence, "General Information," <http://www.airforce.forces.ca/8w-8e/sqns-escs/page-eng.asp?id=664>. National Defence also coordinates the activities of the Civil Air Search and Rescue Association (CASARA), a volunteer SAR organization.

### Map 3 – National Defence Search and Rescue Regions



Source: Transport Canada, <http://www.tc.gc.ca/CivilAviation/publications/tp14371/SAR/1-0.htm>.

The Coast Guard performs a number of other SAR-related tasks, including the detection of maritime incidents and the conduct of prevention. The agency also oversees the activities of the Canadian Coast Guard Auxiliary (CCGA), a non-profit organization of dedicated volunteers – commercial fishers and pleasure boaters who donate their time and vessels, or volunteers from local communities who enroll to crew community-based response vessels. In Canada’s North, the CCGA provides critical marine SAR in many isolated coastal areas.<sup>143</sup>

<sup>143</sup> There are units in Cambridge Bay (six members, two vessels), Rankin Inlet (14 members, two vessels), Yellowknife (25 members, three vessels), Fort Resolution (three members, one vessel), Fort Chipewyan (ten members, two vessels), Inuvik (12 members, one vessel), Aklavik (ten members, one vessel), and Hay River (15 members, three vessels). The Committee was advised that new units were recently established in Aklavik, Rankin Inlet and Pangnirtung, and that additional units are being considered.

New CCGA units are being contemplated for communities along the Mackenzie River, an initiative that the Committee strongly supports. The CCGA is funded in part by the Canadian Coast Guard through a contribution agreement for out-of-pocket expenses incurred while engaged in authorized activities.<sup>144</sup> In Hay River, the Committee was astounded to hear that federal funding is not provided for the purchase of equipment. In order to pay for the replacement of tangible assets, funds are raised by donations, raffles, and bingos.

A matter frequently raised in our informal discussions in the western Arctic was the increase in polar ship tourism, along with the concern that the vessels used for this purpose may not necessarily be suited for navigation in Arctic waters. Small foreign pleasure craft are increasingly showing up in Canada's northern waters. So far, there have been fewer cruise ship excursions in Canadian waters than in Alaska and Greenland, but if traffic increases, infrastructure and passenger safety needs will become of increasing concern. In Alaska, we heard that the United States has very little SAR capability along the North Slope, and would be hard pressed to respond to an accident in the Beaufort Sea.

The Committee heard that the JRCC in Victoria works very closely with the adjacent Rescue Coordination Centre in Juneau, Alaska. When a distress call is received, it is not unusual for the US Coast Guard (USCG) to respond to incidents in Canadian waters, and vice versa, depending on who is closer to the area in question.<sup>145</sup>

In September 2009, the Committee visited the USCG Air Station Sitka, where the Committee received briefings on base operations and also witnessed a SAR demonstration involving the deployment of a rescue swimmer from a helicopter.

Three rescue helicopters (Sikorsky HH-60J Jayhawks) are Air Station Sitka's primary tool for SAR in its area of responsibility, which includes Southeast Alaska, from Dixon Entrance north to Central Alaska, and from the Alaska–Yukon border west to the central Gulf of Alaska – approximately 12,000 tidal miles of rugged coastline and one of the most demanding flight environments for USCG aircraft operations. Air Station Sitka maintains a 24-hour SAR alert crew and averages 140 SAR cases a year, with about half of the cases involving the conduct of air ambulance missions (e.g., from small villages, logging camps, boats and cruise ships).

---

<sup>144</sup> Nationally, the CCGA is organized into six federally incorporated organizations that parallel the Coast Guard's regions. The Minister of Fisheries and Oceans maintains a formal Contribution Agreement with each corporation. Five-year Contribution Agreements with the six corporations were signed in 2007–2008.

<sup>145</sup> The primary SAR air resource in the Victoria region is 442 Transport and Rescue Squadron located at 19 Wing Comox on Vancouver Island, where there are five Cormorant CH-149 helicopters and six DeHavilland CC-115 Buffalo fixed-wing aircraft.

Air crew and helicopters are used not only in SAR, but also for homeland security, environmental response, various missions in cooperation with federal, state, and local government agencies, maintaining marine aids-to-navigation, and fisheries enforcement.<sup>146</sup>

## **F. Canada–US Cooperation**

Besides the provision of SAR services, the CCG and the USCG cooperate and share information on an ongoing basis in a number of other areas.

At our briefings in Juneau, Alaska, Rear Admiral Christopher C. Colvin, Commander of USCG District 17, outlined for the Committee the five fundamental roles of the USCG: maritime safety, maritime security, maritime mobility, national defence, and protection of natural resources. In Alaska, a state that has more coastline than the remaining forty-nine US states combined, District 17 provides federal oversight and is the primary responder for all environmental maritime protection and response issues. District 17's overarching Arctic policy and mission is Operation Arctic Crossroads, a multi-agency initiative to expand Arctic domain awareness and secure US interests in the Arctic.

The USCG has been an agency of the US Department of Homeland Security since 2003 and is one of the five branches of the US military in wartime;<sup>147</sup> unlike the civilian Canadian Coast Guard, it is a law-enforcement organization. District 17's major enforcement mission is domestic fisheries in the Gulf of Alaska, the Bering Sea, and the Aleutian Islands.<sup>148</sup> Unlike other USCG districts, halting the flow of illegal drugs and the entry of aliens is not a primary focus.

Although the mandates of the USCG and the CCG differ, this does not affect in any way the joint work they conduct in the Arctic. Joint mapping between Canada and the United States of the extended continental shelf was frequently mentioned at our meetings as a good example of practical and useful cooperation.

Building on the success of their first joint mapping cruise of the seabed in the western Arctic Ocean in 2008, Canada and the United States conducted a second joint mapping

---

<sup>146</sup> An Aids to Navigation Team and a Buoy Tender are also located at Air Station Sitka.

<sup>147</sup> The other four branches of the US military are the Army, the Air Force, the Navy, and the Marine Corps.

<sup>148</sup> Alaska's commercial fisheries represent over half of total US total seafood landings, and the state has 8 of the 20 largest US seafood ports. The Alaskan seafood industry is the largest private-sector employer (30,000 are employed year-round in fishing and 70,000 in summer). The groundfish fishery is among the largest in the world. Alaska produces most of the world's supply of wild chinook, sockeye and coho salmon. The value of the total landed catch was US \$1.7 billion in 2008. Approximately 13,000 vessels are involved in commercial fisheries.

survey in the western Arctic Ocean, from 7 August to 16 September 2009. Both missions involved *CCGS Louis S. St-Laurent* and USCG cutter *Healy*, which Committee members visited when they were in Juneau, in September 2009. The two icebreakers were said to complement each other by collecting different types of data; the *Louis S. St-Laurent* gathered seismic data to measure the thickness of sediments, while the *Healy* undertook bathymetric surveys to determine the depth and shape of the seabed.<sup>149</sup> The joint missions were considered a great success, and a third joint expedition is being planned in 2010.<sup>150</sup>

At a briefing in Victoria, BC, on 26 September 2009, Vija Poruks, Assistant Commissioner for the Canadian Coast Guard, Pacific Region, indicated to the Committee that the CCG actively deals with two of the four USCG districts in the Pacific region: District 17 in Alaska and District 13 in Washington and Oregon.<sup>151</sup> The working relationship between the CCG and its US counterparts was described to the Committee as “excellent.”

The CCG and the USCG have joint responsibility in implementing the bilateral Canada–United States Joint Marine Pollution Contingency Plan (JCP), which provides a framework for Canada–US cooperation in response to marine pollution incidents in the inland or coastal waters of both countries, and regarding major incidents in one country in which the assistance of the neighbouring country is needed.<sup>152</sup>

An annual Canada–United States Coast Guard Summit serves as a forum for the exchange of information and coordination of effort. Joint maritime security exercises are conducted periodically in northern waters between the two Coast Guards. The two agencies participate in the North Atlantic Coast Guard Forum (five member countries) and the North Pacific Coast Guard Forum (20 member countries).

Professional exchanges and visits regularly take place to promote the sharing of best practices and the mutual understanding of operational procedures.

---

<sup>149</sup> The 41-day mission in 2009 revealed a buried extinct volcano and a very large, previously unknown seamount located about 700 nautical miles north of Alaska.

<sup>150</sup> The USCG and CCG also coordinate their icebreaking activities in the Great Lakes and assist each other with respect to navigational aids along the St. Lawrence Seaway and the Great Lakes.

<sup>151</sup> The other two operational areas are District 11 in California and District 14 in Hawaii. With regional and fleet headquarters in Vancouver and Victoria, the Canadian Coast Guard, Pacific Region, is responsible for more than 27,000 km of coastline in Yukon and British Columbia. For Juan de Fuca Strait and Puget Sound, a cooperative vessel traffic services agreement is in place to ensure safe and efficient navigation.

<sup>152</sup> See Environment Canada, “Environmental Emergencies: Contingency Planning,” <http://www.ec.gc.ca/ee-ue/default.asp?lang=En&n=0187A1E9>.

## G. Political Support, Future Role

The Canadian Coast Guard performs considerable and critical work in the Arctic, a region of tremendous potential. Its vital role will become ever more critical in the coming years.

The Coast Guard supports other government departments and agencies by providing ships, helicopters and other services. Canada relies on its icebreakers as a primary means of projecting its sovereignty in the Arctic. Research on fisheries, oceanography, seabed mapping and marine climate depends on its vessels. Vessels and commerce depend on the agency for marine communications and traffic management. The Coast Guard supplies isolated northern communities, breaks ice for northern commercial shipping, maintains navigational aids in northern seaways, and provides for marine pollution response. Everyone relies on the Coast Guard for marine search and rescue. The Coast Guard provides most of Canada's maritime awareness picture in the Arctic.

The history of what is now known as the Canadian Coast Guard dates back to the Department of Marine and Fisheries in 1867.<sup>153</sup> It moved to the Department of Transport in 1936, and then to DFO in 1995. A number of difficulties were encountered in the years immediately following the amalgamation of the Coast Guard with DFO. The two organizations had different structures and corporate cultures, and the focus was on cost reduction and efficiency.<sup>154</sup> Today, the CCG fleet numbers 114 vessels, compared with the 198 vessels the Coast Guard operated before the merger.<sup>155</sup>

Significantly, on 1 April 2005, the Coast Guard became a Special Operating Agency within DFO to affirm its role as a national institution, to ensure that the fleet provides services to other government clients (e.g., National Defence, Environment Canada, the RCMP, DFAIT, Transport Canada, Natural Resources Canada, the Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada), and to allow the agency more autonomy and operational flexibility.<sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> CCG, "History," <http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/History>.

<sup>154</sup> SCOFO (2009), p. 62–6.

<sup>155</sup> CCG, "Our Vessels and Helicopters," [http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/Careers\\_Vessels\\_Helicopters](http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/Careers_Vessels_Helicopters).

<sup>156</sup> In December 2003, the policy functions related to the Coast Guard's responsibilities for regulatory policy for marine safety, boating safety and navigable waters protection were transferred to Transport Canada.

Prior to the transition in 2005, Coast Guard operations reported to DFO regional offices. They now report to the CCG Commissioner, who reports to the Minister of Fisheries and Oceans through the deputy minister, an arrangement that was said to give the agency more operational independence and greater ability to manage its budget.<sup>157</sup>

In 2007, the Auditor General's Status Report on "Managing the Coast Guard Fleet and Marine Navigational Services" made only one recommendation: "that the Coast Guard establish its priorities for improvement, setting clear, achievable goals for each priority," that "sufficient and appropriate resources should be allocated to each priority" and that managers and organizational units "be accountable for achieving the expected results." The reason given to the Committee by Auditor General Sheila Fraser was that the Coast Guard needed to focus its limited resources on a number of key issues.<sup>158</sup> The 2007 Status Report noted that the replacement schedule for the icebreaking fleet was becoming outdated and unrealistic.

Participants at our meetings, such as Ethel Blondin-Andrew, Chairperson of the Sahtu Secretariat,<sup>159</sup> felt that the Coast Guard needs to be recapitalized. Only recently has it been recognized that the Coast Guard needs to be rebuilt.

Financial commitments made in recent budgets are said to represent the first investments since the mid-1980s.<sup>160</sup> Since 2005, the Government of Canada has earmarked \$1.4 billion to acquire 17 new large vessels, 12 of which are to replace existing vessels that will be taken out of service, including *CCGS Louis S. St-Laurent*.<sup>161</sup>

According to the Coast Guard, as the signs of climate change in the Arctic are becoming more apparent – less multi-year sea ice, less ice cover in summer and increased variability from season to season – the demands for Coast Guard services are increasing.<sup>162</sup> In May 2009, the Committee recommended that the Coast Guard, as the expert agency on the maritime situation facing Canada in the Arctic, formulate and implement a long-term strategic

---

<sup>157</sup> George Da Pont, *Committee Proceedings*, 12 May 2009.

<sup>158</sup> Sheila Fraser, Auditor General of Canada, *Office of the Auditor General of Canada, Committee Proceedings*, 21 April 2009. The Coast Guard responded by developing three-year business plans that set out a long-term approach to address the challenges faced by the Coast Guard. In addition, mid-year progress reports are prepared and made publicly available.

<sup>159</sup> *Committee Proceedings*, September 2009.

<sup>160</sup> George Da Pont, *Committee Proceedings*, 12 May 2009. Between February 2006 and March 2007, funding was announced for the purchase and maintenance of three offshore fisheries science vessels, one offshore oceanographic science vessel, and 12 midshore patrol vessels – all of which will have no capacity for Arctic operations. Budget 2009 provided funding to acquire 98 small vessels and barges to enhance refits and life extensions on larger vessels.

<sup>161</sup> *Ibid.*, 2 April 2009.

<sup>162</sup> CCG, *2007–2008 Fleet Annual Report*, p. 25, <http://www.ccg-gcc.gc.ca/folios/00092/docs/Fleet-Annual-Report-ENG.pdf>.

vision to guide it for the future (recommendation 10). Since then, the Coast Guard has been developing a long-term (10- to 15- year) strategic “Arctic Vision,” championed by the CCG Commissioner which the government plans to have in place in 2010.<sup>163</sup>

In Cambridge Bay, the mayor and town councillors asked for a year-round Coast Guard presence in their community, just like the RCMP. In Alaska, the Committee learned that the USCG is shifting operations northward. USCG District 17 is in the process of assessing the effectiveness of its capabilities in the Arctic to ascertain what organizational changes are needed to facilitate a full-time presence.

In Canada, the Coast Guard operates from five regions across the country, each region being responsible for maritime safety, environmental protection, facilitating maritime commerce, and supporting Canada’s maritime priorities. In each region, Regional Operations Centres task and deploy vessels and personnel as required.

As for Canada’s North, the entire region is administered from regional headquarters in Sarnia, Ontario. The reason given to the Committee is that CCG operations are seasonal and that it would be difficult to justify having permanent and ongoing infrastructure in the North. When asked if the Coast Guard had any plans for moving the administration of its services from Sarnia to the North, the CCG Commissioner answered:

[T]here is little doubt in my mind that at some point the Coast Guard will have a northern operation based full time in the North. It is inevitable. The issue is when does it become feasible, over what time frame? These are the considerations that we have been looking at.<sup>164</sup>

## **H. Conclusion and Recommendations**

Many of the challenges faced by Canada in defending and consolidating Canada’s sovereignty in the Arctic are related in various ways to the Coast Guard, the agency that helps safeguard the values and environmental and economic interests of Canadians, especially those who live in the North. The Committee believes that Canada has a responsibility to affirm its control of the Northwest Passage, part of its internal waters.

---

<sup>163</sup> René Grenier, *Committee Proceedings*, 21 September 2009.

<sup>164</sup> *Committee Proceedings*, 12 May 2009.

Although Canada and the United States have different positions on key issues, such as where to place the maritime boundary between Alaska and Yukon in the Beaufort Sea, and over the legal status of the Northwest Passage, from an operational standpoint, there is a great deal of cooperation between the CCG and the USCG, which the Committee wishes to see continue.

Climate change is extending the duration of the navigable season in the Arctic, and the demand for marine services will only intensify. Given the Coast Guard's enormous importance in the rapidly changing Arctic, Canada will need to ensure that the agency has the capacity, tools and equipment to do the job for which it is mandated.

In the Committee's view, the CCG icebreaking fleet will not be adequate once shipping increases.<sup>165</sup> Coast Guard icebreakers currently serve as platforms in support of all at-sea Government of Canada programs and missions in the Arctic (e.g., security and enforcement, search and rescue, environmental response, icebreaking, and resupply). But the agency presently has a limited capacity to navigate in Canada's Arctic, and although everyone supports the replacement of the 40-year-old *CCGS Louis S. St-Laurent* with a new polar icebreaker with greater capabilities, the announced new icebreaker will have the capacity to operate in the Arctic for only nine months of the year.

Canada should be planning for the replacement of the remaining icebreakers with new heavy icebreakers capable of operating year-round in the Archipelago and on the extended continental shelf.<sup>166</sup>

Through the Coast Guard's Arctic Response Strategy, pollution response equipment is placed at a number of sites in the Arctic to manage fuel spills that result from the transshipment of oil when communities are resupplied. Community-level training to contain oil spills has ceased in recent years because of a lack of funds, and the evidence given to the Committee suggests that the Coast Guard would be hard pressed to respond adequately to a large spill in offshore areas or in ice-covered waters. The response time – a major worry in the North – would depend on the ability to move equipment. In the case of a major incident, the cleanup effort would obviously be more difficult in the Arctic.

---

<sup>165</sup> Paradoxically, as sea ice recedes and navigation increases, greater icebreaking capability will be required because sea ice will continue to form in winter. As the polar ice cap breaks up, heavy ice conditions are expected to persist for some years in certain areas because the ice pack tends to be pushed toward the Canadian Arctic Archipelago.

<sup>166</sup> Because icebreakers are complex and unique ships, the lead time to put a new vessel out to sea is 8–10 years from decision to replacement. More icebreakers would be a cost-effective response to Canada's surveillance and sovereignty patrol needs in the Arctic.

Canada will need to develop its SAR capabilities further. The ability to provide SAR is an important means for Canada to demonstrate its commitment to sovereignty in the vast and sparsely populated region that is the Canadian Arctic. Over 100,000 international flights transit over the Canadian Arctic each year. As sea traffic increases, the potential for accidents will rise. If an accident were to happen in Canada's vast Arctic, would Canada be able to respond, especially in winter?

Canada is planning and preparing for what is likely to become a much busier Arctic. Canada will need to build up its Coast Guard with added capabilities and equipment, and to provide it with adequate funding to carry out what will become an expanding role in the North.

**Recommendation 6:**

**The Committee recommends that the "Arctic Vision" include the notion of the Coast Guard, along with the Canadian Forces, having a year-round northern operation administered in the North to demonstrate that Canada is serious about protecting Canadian interests and the interests of Canada's northern residents.**

**Recommendation 7:**

**The Committee recommends that Canada develop a long-term plan and provide the funding necessary for the acquisition of a suitable number of new multi-purpose polar icebreakers capable of operating year-round in its Arctic Archipelago and on the continental shelf.**

**Recommendation 8:**

**The Committee recommends that the Canadian Coast Guard identify areas in the Arctic at high risk of a major cargo or oil spill, assess current response capabilities, and communicate the results of the assessment to Canada's northern communities. The Government of Canada should provide funding to train northern residents in the use of oil spill containment equipment for oil spills close to shore.**

**Recommendation 9:**

**The Committee recommends that additional federal funding be provided to the Canadian Coast Guard Auxiliary for the purchase of tangible assets directly related to the provision of search and rescue services.**

## APPENDIX 1

### NORTHERN STRATEGY COMMITMENTS



#### Recent Northern Strategy Commitments

##### Sovereignty

##### Strengthening Our Presence

- \$720 million to procure a new Polar Icebreaker – the CCGS John G. Diefenbaker
- Procuring new Arctic/Offshore Patrol Ships
- Expansion and modernization of the Canadian Rangers
- Establishing a Canadian Forces Army Training Centre in Resolute Bay
- Establishing a deep-water berthing and fuelling facility in Nanisivik
- Launching RADARSAT II satellite
- Ongoing military exercises and surveillance operations such as Operation Nanook

##### Enhancing our Stewardship

- Introducing new ballast water control regulations
- Amending the Arctic Waters Pollution Prevention Act
- Making reporting mandatory for all vessels under NORDREG

##### Defining Our Domain and Advancing Our Knowledge

- An additional \$40 million over four years to fund scientific studies to determine the full extent of Canada's continental shelf as defined under UNCLOS

##### Economic and Social Development

##### Supporting Northern Economic Development

- \$50 million to establish an Economic Development Agency for the North
- \$90 million for the renewal of the Strategic Investments in Northern Economic Development program
- Launching the Northern Regulatory Improvement Initiative
- Issuing \$1.8 billion in offshore oil and gas exploration licenses in the Beaufort Sea
- \$120 million over two years to extend the Mineral Exploration Tax Credit
- Establishing a three-year moratorium on the application of Marine Navigation Services Fees

- Investing \$100 million in geo-mapping in the North to inform and guide the private sector in its mineral and petroleum exploration efforts
- Increasing funding for tourism promotion and community cultural and heritage institutions
- Negotiating basin-opening financial support for the Mackenzie Gas Project
- Providing \$37.6 million in support of environmental assessments, regulatory coordination, science, and Aboriginal consultations related to the Mackenzie Gas Project

#### **Addressing Critical Infrastructure Needs**

- \$42 million to establish a commercial fisheries harbour in Pangnirtung
- Investing in Northern infrastructure, including recreational and green infrastructure
- Extending broadband service to under-served communities

#### **Supporting Northerners' Well-Being**

- Investing \$200 million over two years for social housing in the North.
- \$20 million over 2 years to increase the daily residency deduction for Northerners
- Supporting the Aboriginal Skills and Employment Partnership Program
- Increasing funding by \$195 million between 2006 and 2009 to enhance Territorial Formula Financing
- Delivering the Food Mail Program
- Improving territorial health systems and reducing reliance on outside care
- Strengthening support to Canada's university granting councils for research in support of industrial innovation, health priorities, and social and economic development in the North.
- Establishing graduate student fellowships on Canada's role in the circumpolar world

#### **Environmental Protection**

##### **Being a Global Leader in Arctic Science**

- \$156 million, the largest single country investment, for International Polar Year research
- Committing to establish an Arctic Research Station, including \$2 million to support a feasibility study for the research station
- \$85 million to upgrade the existing network of Arctic research infrastructure
- Signing a memorandum of understanding with the United Kingdom for cooperation in polar research activities

### **Protecting Northern waters and lands**

- Establishing conservation areas and national parks
- \$15 million over three years to create and expand protected areas in the Northwest Territories
- Supporting the Health of the Oceans initiative
- Accelerating action on the reclamation and remediation of federal contaminated sites across Canada.

### **Governance**

#### **Made-in-the-North Policies and Strategies**

- Negotiating and implementing land claims and self-government agreements with Aboriginal Northerners

#### **Providing the Right Tools**

- Advancing devolution and implementation of agreements to build effective governance models

Source: Government of Canada

**APPENDIX 2****GOVERNMENT OF CANADA RESPONSE TO THE REPORT OF THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS: *RISING TO THE ARCTIC CHALLENGE: REPORT ON THE CANADIAN COAST GUARD*****8 October 2009****Introduction:**

The Government of Canada would like to thank the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans (SCOFO) for its Second Report: *Rising to the Arctic Challenge: Report on the Canadian Coast Guard (CCG)*. The Government has thoroughly reviewed, and given careful consideration, to the recommendations contained in this report.

The Government is actively involved in the North, which is one of its top priorities, and has made extensive progress on its Northern Strategy, a horizontal initiative led by Indian and Northern Affairs Canada (INAC), which was announced by the Prime Minister in August 2007 and recently reaffirmed with the publication of the policy paper *Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future*.

The purpose of this whole-of-government approach to the North is to provide an integrated Northern Strategy focused on: exercising Canada's Arctic sovereignty as international interest in the region rises; encouraging social and economic development and regulatory improvements that benefit Northerners; adapting to climate change and ensuring sensitive ecosystems are protected for future generations; and, providing Northerners with more control over their livelihood.

Within this context, the Government agrees with the Committee's assessment of the need for intervention in the North in support of Canada's sovereignty and sovereign rights, as well as with the important role the CCG plays in the Arctic. The Government is also supportive of many of the Committee's recommendations, and is pleased to report that work is already underway, or has been completed, on many of these initiatives.

Regarding the various waterways known as the "Northwest Passage" (hereafter "Northwest Passage" refers to these various waterways), the Government has consistently stated in a number of forums that these waterways are internal waters of Canada, and that Canada has an unfettered right to regulate these waters as it would with regard to land territory. Navigation in these waters is taking place under Canadian regulation and control, and is subject to stringent environmental laws, such as the *Arctic Waters Pollution Prevention Act (AWPPA)*, which was amended in 2009 to extend its application from 100 to 200 nautical miles. The *AWPPA* applies to Canada's internal waters and to all of Canada's Exclusive Economic Zone (EEZ) in the Arctic.

In addition, Canada's presence and capacity in the Arctic are strengthened by CCG's vessel activities and maritime services, many of which are delivered in partnership with, and in

support of, other federal departments and agencies, academic institutions, and northern communities. For example, the CCG provides: icebreaking services; aids to navigation; assistance in resupplying Arctic communities; marine communications and traffic services; and, support for scientific activities, such as those related to the International Polar Year (IPY) and establishing the limit of Canada's outer continental shelf consistent with the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). By undertaking these responsibilities, the CCG plays an important role in exercising Canada's sovereignty, and maintaining its security in the Arctic, which, in turn, helps safeguard Canadian values.

The Government agrees with the Committee on the need to engage with the international community. Canada asserts its leadership in the North through its foreign policy in the Arctic. It is a member of many multilateral organizations, such as the Arctic Council, the International Maritime Organization (IMO), the International Hydrographic Organization (IHO), and participated in the recently concluded IPY, which are important vehicles for advancing Canadian interests in the Arctic.

Canada engages with a number of Arctic coastal states and other interested states (e.g. China) and entities (e.g. the European Union [EU]). Canada also signed the Ilulissat Declaration, adopted in Greenland on May 28, 2008 by the five coastal states of the Arctic Ocean (Canada, the United States [US], Russia, Denmark, and Norway), which articulated the will to advance work on Arctic issues through existing frameworks of international agreements and UNCLOS, and agreed to intensify their cooperation in the areas of Search and Rescue (SAR), protection of the marine environment, safety of navigation, and scientific research, and to continue to contribute actively to the work of the Arctic Council.

Canada recently co-led the development of the Arctic Marine Shipping Assessment (AMSA) with the US and Finland, which was presented at the Arctic Council Ministerial meeting in April 2009. The AMSA is the first comprehensive review of circumpolar shipping activities and will increase understanding of current and future shipping activities, as well as potential environmental and socio-economic implications in the Arctic.

Once again, the Government wishes to thank the Senate SCOFI for its report. The Minister of Fisheries and Oceans, in collaboration with the Ministers of Transport, Infrastructure and Communities, National Defence, Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians, and Foreign Affairs, will continue to work towards ensuring the safety and sustainability of the North for Canadians and Northerners.

### **Recommendation 1:**

**The Committee recommends that Canada uphold its position that the waters of the “Northwest Passage” are its internal waters, and that Canada should be prepared to defend any legal challenge.**

### **Response: The Government supports this recommendation**

The Government agrees with the Committee's recommendation and has consistently stated in a number of forums that the waterways of the “Northwest Passage” are internal waters of Canada and that Canada has an unfettered right to regulate these waters as it would with regard to land territory. Canada maintains that all waters within the Arctic archipelago are internal waters of Canada by virtue of historic title. For greater clarity, Canada drew straight baselines around these Arctic islands in 1986. Since the internal character of these waters is

derived from historic title and not the drawing of the baselines, no right of innocent passage or of transit passage exists through them. Further, title is not linked to the extent of the ice-cover and is consequently undiminished by any reduction of the ice.

Navigation in these waters is taking place under Canadian regulation and control and is subject to stringent environmental laws, such as the *AWPPA*. The disagreement with the US over the “Northwest Passage” is a dispute over the legal status of the waters and not over ownership or sovereignty. Despite this disagreement, Canada and the US signed the Agreement on Arctic Cooperation in 1988, which requires the US to seek consent for US government icebreakers to use these waters, without prejudice to either party’s legal position. The agreement has been respected and has worked well for both sides, thus Canada does not foresee any imminent challenges to its legal position. However, the Government will vigorously defend Canada’s position if it is challenged.

**Recommendation 2:**

**The Committee recommends that Canada develop a much stronger year-round, national presence and enforcement capability to show the world that Canada is serious about controlling the “Northwest Passage”, protecting Canadian interests and Canada’s northern residents, and making the waterway a safe and efficient shipping route.**

**Response: The Government supports this recommendation**

The Government remains committed to the protection of Canada’s safety, security, and the exercise of sovereignty in the Arctic, including in and around the “Northwest Passage”, through coordinated interdepartmental efforts. Safety, sovereignty, security, and enforcement activities in the Arctic feature prominently in the mandates of several departments and agencies.

The Arctic is a central focus of the Department of National Defence’s (DND) *Canada First Defence Strategy* (CFDS). As part of this Strategy, a number of investments and commitments have been made in both northern capabilities and presence of the Canadian Forces (CF), including:

- the planned acquisition of up to eight Arctic Offshore Patrol Ships (AOPS) by 2020, which are expected to be capable of operating in the first-year ice of Canada’s northern waters during the navigable season, including in the “Northwest Passage”, and will patrol Canada’s EEZ off all three coasts;
- the establishment of an Arctic training centre in Resolute Bay to allow the CF to train in the harshest Canadian climates;
- the creation of a berthing and refuelling facility in Nanisivik that will begin operations in 2015 to allow CF and CCG ships to refuel and resupply without having to rely on tankers;
- a primary reserve company which has been established in Yellowknife and the continued training of four Arctic Response Company Groups, which will be provided with specialized equipment and training to ensure they can operate effectively in the Arctic environment; and,
- the expansion of the Canadian Rangers to 5,000 personnel by 2011–12 (in May 2009, there were approximately 4400 Rangers, and 164 patrols had been established out of a planned 172).

DND is also enhancing its surveillance capabilities for the region, including through Polar Epsilon, a project designed to use the imagery from the RADARSAT II satellite to provide much better situational awareness of our Arctic land and waters.

The CCG provides a significant presence in the Arctic, including in the “Northwest Passage”, and supports enforcement activities. Annually, from late June to early November, when marine activity levels are highest, the CCG deploys its seven icebreakers and other vessels into the region. The CCG’s acquisition of a new Polar icebreaker, the *CCGS John G. Diefenbaker*, which was funded in Budget 2008 and is scheduled for delivery in 2017, will improve the CCG’s capabilities and extend its operating period in the Arctic from five months to nine months.

These CCG vessels provide a wide-range of essential northern shipping services, including: escorting commercial ships through ice to ensure access to Northern communities; supporting scientific endeavors, such as marine science, hydrographic charting and mapping the limit of Canada’s outer continental shelf in support of Canada’s submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS); aids to navigation in Canadian Arctic waterways; acting as the primary response lead for pollution incidents and environmental accidents north of 60° [latitude]; providing marine SAR capability; and, delivering food, cargo, and fuel to remote sites where commercial ships do not go. These vessels also support, when requested, the national security and enforcement mandates of other departments and agencies, including conducting joint national security exercises with DND.

The CCG is responsible for providing year-round Marine Communications and Traffic Services (MCTS) in the Arctic, which also demonstrates a strong Canadian presence in the region. The MCTS, which operates out of three Arctic Centres (two seasonal in Inuvik, Northwest Territories and Iqaluit, Nunavut and one in St. John’s, Newfoundland and Labrador, is responsible for a wide variety of services in the North, including: screening vessels for safety and environmental protection before they enter the Arctic Canada Traffic Zone; supporting Canada’s SAR responsibilities by monitoring radio channels; monitoring dangerous ice conditions; providing routing and meteorological information to facilitate safe sailing in the Arctic; providing marine telephone services, such as radio medical calls; gathering, on behalf of Transport Canada (TC), foreign-flag vessel Pre-Arrival Information Reports 96 hours before a vessel enters Canadian waters; and, beginning in 2010, enforcing the proposed new Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations (NORDREG) (currently known as the Arctic Canada Traffic System (NORDREG) for applicable vessels, which will further enhance Canada’s presence and control of marine activity in the North.

CCG is also helping to sustain the Government’s efforts to enhance maritime domain awareness in the Arctic through the implementation of the vessel Long Range Identification and Tracking (LRIT) system, pursuant to the IMO’s approval of the international regulation within the SOLAS Convention. The LRIT system is a satellite-based vessel monitoring tool designed to track SOLAS-class vessels, aid in SAR missions, and help address environmental response issues. In addition, Fisheries and Oceans Canada (DFO), through the Canadian Hydrographic Service, has a program for charting the northern waters pursuant to the *Oceans Act* to ensure that ships have the most up-to-date CHS charts and publications, as required by the *Canada Shipping Act, 2001, Charts and Nautical Publications Regulations 1995* and the *AWPPA*.

TC works closely with its partners in the North to ensure that Arctic shipping routes continue to be safe, secure, and efficient and to protect the Arctic marine environment. The *Marine*

*Transportation Security Regulations* requires non-SOLAS vessels over 100 gross registered tons or carrying more than 12 passengers and SOLAS vessels over 500 gross registered tons to submit a pre-arrival information report 96 hours prior to entering Canadian waters, including Arctic waters. While in Canadian Arctic waters, vessels of 300 gross registered tons or more report status and position information on a voluntary basis to NORDREG.

In addition, TC's National Aerial Surveillance Program (NASP) Dash 7 provides surveillance (approximately 400 hours in 2009) and support to CCG vessels in the Arctic during the shipping season. This surveillance aircraft has recently been modernized with an integrated suite of marine pollution surveillance equipment, which will enhance TC's ability to detect, classify, and track all targets of potential interest and marine oil spills.

With the information gathered during its surveillance patrols, the modernized Dash 7 will enhance Canada's protection of the Arctic's fragile marine ecosystem by deterring marine polluters while increasing Canada's maritime domain awareness. Also, the surveillance aircraft patrolling over the waters within the Arctic archipelago will constitute yet another example of Canada exercising its sovereignty over the region.

### **Recommendation 3**

**The Committee recommends that the Government of Canada consider Goose Bay, Labrador, as a sub-Arctic staging area for the coordination and support of CCG, fisheries, SAR, surveillance and other Arctic activities.**

#### **Response: The Government partially supports this recommendation**

The major Government asset and facility at Goose Bay is that of the CF air base, 5 Wing Goose Bay. Since the publication of the CFDS, work has been ongoing by DND to define and develop several courses of action to deliver enhanced northern and Arctic capabilities in support of an increased presence and capability in Canada's North. Given the significant amount of readily available DND/CF infrastructure at 5 Wing Goose Bay, it is logical to consider what role it might play in northern or sub-arctic training, staging and operations.

The DND/CF facilities at Goose Bay are also being used for other purposes. DND recently invested in resurfacing the runway at Goose Bay. The new runway enhances the marketability of Goose Bay to a wider range of commercial and military aviation and is essential to maintaining this world-class facility. A project has been initiated to upgrade the control tower and the precision approach and landing system. As well, Goose Bay has and will continue to be considered as a venue for foreign military and training and CF training activities, such as the hosting of Canada's National SAREX in 2007. Furthermore, Goose Bay will continue its role as a 1 Canadian Air Division/North American Aerospace Defence Command Deployed Operating Base.

CCG operates a Marine Communications and Traffic Services (MCTS) centre out of Goose Bay, which provides service for the Labrador coast, as well as the Davis Strait and the east coast of Baffin Island as required, and operates with ten staff on a 24/7, 365 days per year basis. Program requirements in that area, including SAR, are being met through a variety of CCG vessels operating out of the Newfoundland Regional base. The most recent review of SAR needs in this region showed a 97 percent achievement rate for the CCG's service requirements.

An analysis of the historical distribution of demand, as well as an assessment of future needs, determines that the greatest number of incidents can be responded to in the least amount of time utilizing the existing CF SAR basing solution. Demonstrating the capability to deliver a CF SAR response to the farthest reaches of our National areas of responsibility, within 11 hours of being notified, assures that incidents in all regions will receive a timely response. Goose Bay remains a valuable base in supporting SAR air operations in the North, as SAR helicopters from Gander and Greenwood will often use it as a refuelling point when accessing northern latitudes. CF fixed wing SAR aircraft have speed and range capabilities that allow them to access northern latitudes without refuelling in transit.

DFO also has an office in Goose Bay, which operates year-round to deliver departmental programs in Labrador, including: resource management through fisheries licensing, the development and implementation of fisheries management plans, and the delivery of Aboriginal programs; conservation and protection through enforcement of the *Fisheries Act*; and, habitat management through the regulation of the development of projects affecting fish and fish habitat. In addition, this office supports the negotiation and implementation of local Aboriginal Land Claims settlements.

#### **Recommendation 4:**

**The Committee recommends that the Nunavut Marine Council (NMC) (Part 4, Article 15.4.1 of the 1993 Nunavut Land Claims Agreement [NLCA]) be created as a forum for priority setting and planning, and as a practical means to enhance Canada's sovereignty in marine areas.**

#### **Response: The Government partially supports this recommendation**

Section 15.4.1 of the NLCA indicates that the Nunavut Impact Review Board (NIRB), the Nunavut Water Board (NWB), the Nunavut Planning Commission (NPC), and the Nunavut Wildlife Management Board (NWMB) may join together to act as a NMC or may separately advise and make recommendations to other government agencies (e.g. the CCG) on the marine areas of the Nunavut Settlement Area.

Since the effective date of the NLCA in 1993, these Boards (NIRB, NWB, NPC and NWMB) have periodically met as the NMC. During the 2008-09 fiscal year, INAC provided incremental funding to these Boards to allow for meetings among their respective Executive Directors to assess the viability, feasibility, and desirability of them convening as a NMC in a more regularized manner. It was determined at that time that permanently establishing a NMC was unnecessary as it was felt that the continued ad hoc, project/need-driven approach to joining together as a NMC was the appropriate approach.

In discussing planning and priorities for matters within their mandates, these Boards pass on advice and recommendations to the Government on the marine areas (either individually or as the collective NMC). By working collaboratively with the residents of the North, and by giving due consideration to the advice of the members of NMC, the Government not only demonstrates its commitment to the NLCA, but also enhances Canada's ability to exercise sovereignty over its Arctic marine areas.

However, it is important to note that there is no land claim obligation for the Government itself to establish a NMC – under the NLCA, the responsibility for determining the need for a NMC lies solely with existing Boards (NIRB, NWB, NPC and NWMB). Canada would

support the consideration of any future creation of a formal NMC upon receipt of a recommendation and appropriate justification by the Boards.

#### **Recommendation 5:**

**The Committee recommends that Canada assume a leadership role in promoting international cooperation on: (a) issues relating to continental shelf claims; and (b) the development of a mandatory common code relating to the construction, manning and equipment of all vessels operating in the Arctic Ocean equal to Canada's domestic standards.**

#### **Response A: The Government supports this recommendation**

International cooperation on continental shelf issues is important. Reflecting the stage of Canada's continental shelf submission preparation, efforts so far to promote international cooperation have focused almost exclusively on scientific cooperation in data collection and interpretation. As observed by the Committee, the Arctic is a difficult environment in which to conduct the scientific work necessary to collect the data to support Canada's submission to the United Nations Commission on the Limits of the Continental Shelf. It has only made sense to work with our Arctic neighbours in carrying out this research as all involved benefit from the sharing of resources, expertise and data. Canada's research activities have been led by Natural Resources Canada (NRCan) through the Geological Survey of Canada and DFO through the CHS.

In the western Arctic, Canada and the US conducted joint surveys in 2008 and 2009 using the *CCGS Louis S. St. Laurent* and the *USCGC Healy*. Since the *Louis* is equipped with a seismic array and the *Healy* is equipped with multi-beam sonar, the two ships complement each other by being able to collect different types of data. Having one ship break ice for the other also made it easier for the second ship to collect data. The joint missions were a great success and resulted in a large amount of high quality data. Canada and the US anticipate working together again in 2010 on a third joint survey. In the eastern Arctic, Canada and Denmark have collaborated to carry out bathymetric and gravity surveys, including a jointly run ice camp north of Ward Hunt Island.

Cooperation extends beyond data collection. Canada, Denmark and Russia share an interest in examining Arctic ridges, particularly the Lomonosov Ridge. Two trilateral scientific meetings to review data and exchange views and information were convened in St. Petersburg (November 2007) and Copenhagen (November 2008). Canada will host a third meeting in Halifax in November 2009. Canadian scientists have also participated in scientific conferences with broad international attendance to present joint interpretations from the collaborative surveys and discuss issues with peers.

The Government will continue to promote this direct cooperation on continental shelf delineation through activities and discussions with opposite and adjacent states. More broadly, the Government will continue to engage with other states with regard to the activities of the Commission on the Limits of the Continental Shelf and issues related to the outer continental shelf.

## **Response B: The Government supports this recommendation**

Canada is working internationally on Arctic shipping issues, with Canada taking a leading role on updating the IMO Guidelines for Ships Operating in Polar Waters. The IMO Guidelines provide requirements for ship design, construction, crew qualifications, equipment and operations.

Canada also supports the International Association of Classification Societies (IACS) Unified Requirements initiative (hull and machinery). Canada has supported many research and development projects that have underpinned the IACS Harmonized Polar Class Rules.

Together, the IACS Unified Requirements and the IMO Guidelines provide standards for, among other things: ship categories; navigation control systems; design ice loads; navigational equipment; extent of strengthened hull areas; structural strength; material standards; rudders; steering gears; nozzles; ice knives; shell plate requirements; and, ship subdivision/damage stability.

Canada also cooperates with other countries through the International Hydrographic Organization to develop internationally consistent navigation products as required under the *Canada Shipping Act, 2001* and *AWPPA*, and by leading the development of international standards on data collection, products and dissemination of products around the world.

TC plans to review and amend the *Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations* (ASPPR), which is a comprehensive package of construction standards and shipping control procedures pursuant to the *AWPPA*. The intent is to align the ASPPR with the proposed IMO Guidelines for Ships Operating in Polar Waters and the IACS Unified Requirements. TC also requires crew onboard ships operating in Arctic waters to comply with *Marine Personnel Regulations* and section 26 of the ASPPR, which details the qualifications of ice navigators, including the level of experience needed.

Canada's influence in the AMSA also resulted in a number of recommendations, including those that are intended to enhance Arctic marine safety. For instance, the AMSA recommends that Arctic states work together to:

- advance safety of Arctic marine shipping and to harmonize and enhance the implementation of the Arctic maritime regulatory framework;
- cooperatively support efforts at the IMO to strengthen, harmonize and regularly update international standards for vessels operating in the Arctic;
- explore the possible harmonization of Arctic marine shipping regulatory regimes within their own jurisdiction;
- support strengthening passenger ship safety in Arctic waters; and,
- support developing and implementing a comprehensive, multi-national Arctic SAR instrument.

### **Recommendation 6:**

**The Committee recommends that Canada demonstrate its commitment to international co-operation within the Arctic Council by re-establishing the position of Ambassador for Circumpolar Affairs (which was eliminated in 2006).**

**Response: The Government does not support this recommendation**

Canada is strongly committed to international cooperation within the Arctic Council. At their most recent meeting in Norway in April 2009, Arctic Council Ministers endorsed a number of major new initiatives in which Canada played a leadership role. These included the AMSA which complements Canada's actions to protect the Arctic environment and to enhance Arctic marine protection, safety and security. In recent speeches and meetings with his Arctic counterparts, Canada's Foreign Minister has underlined the importance of the Arctic Council and his priorities for strengthening it.

The Government will continue to foster international cooperation within the Arctic Council through various means. With regard to the position of Ambassador of Circumpolar Affairs, these functions have been assumed by a senior public servant in the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT).

**Recommendation 7:****The Committee recommends that DND make the Canadian Rangers an integral part of the Canadian reserves and provide them with marine capability.****Response: The Government supports this recommendation**

The Canadian Rangers are an integral part of the Canadian Reserves and already engage in coastal and inland water surveillance. In May 2008, the Prime Minister announced the CFDS, the Government's comprehensive plan to ensure the CF have the people, equipment, and support needed to meet Canada's long-term domestic and international security challenges. The CFDS outlined the importance of the CF domestic responsibilities. Consequently, the CF is committed to improving its ability to operate in remote and sparsely populated coastal regions of Canada in the exercise of Canadian sovereignty. The Canadian Rangers are a highly valued and integral part of the CF's domestic surveillance and response strategy.

The Canadian Rangers are a sub-component of the Canadian Forces Reserves whose mission is to provide lightly equipped, self-sufficient, mobile forces in support of the CF's sovereignty and domestic operation tasks in Canada. As members of the Reserve Force, they are entitled to pay and benefits while conducting training, sovereignty and surveillance patrols, assistance to CF Domestic Operations, such as SAR, response to natural and man-made disasters and maintaining a CF presence in their local communities. The Canadian Rangers conduct these tasks independently or in conjunction with members of the Regular Force and Primary Reserves on an ongoing basis, under the command and control of their applicable Land Force Area or Joint Task Force North. As such, the Canadian Rangers are already an integral component of the CF.

The Canadian Ranger task list includes conducting coastal and inland water surveillance. Many Canadian Ranger Patrol Groups are presently equipped with various types of marine transport to fulfill this task. This capability is supplemented by the Canadian Rangers employing their own marine vessels for which they receive reimbursement via an equipment usage rate. Canadian Rangers will continue to employ watercraft within their assigned role and mission, however there is no intention to assign any tasks to the Canadian Rangers that have a tactical military connotation or that require tactical military training, such as naval boarding. There are also no plans at this time to equip the Canadian Rangers with any additional marine transport capabilities.

To enhance the capability of the Canadian Rangers, the CF is in the process of executing a Canadian Ranger Expansion Plan through a combination of increased recruiting of Canadian Rangers to join existing patrols and the creation of new patrols along our extended coastlines, across the Arctic and in the interior north of 50°. Through this phased plan, it is the intent of the CF to increase the strength of the Canadian Rangers to 5000 members by 2011/2012 (in May 2009, Canadian Ranger strength was approximately 4400). In conjunction with expansion, funding has been increased for the Canadian Rangers to meet their operation and training obligations. This focus includes an examination of increased mobility assets over land and water to ensure the Canadian Rangers are well prepared for domestic operations in support of the CF.

The Canadian Rangers, some of whom already conduct maritime tasks within the parameters of their assigned role and mission, are a fully integrated and functional entity within the Reserve Force and the CF is fully committed to expanding their capabilities to meet our future domestic response needs.

#### **Recommendation 8:**

**The Committee recommends that the Government of Canada establish an Arctic Strategy Advisory Committee, led by INAC, to monitor and to advise in the development and implementation of an effective and integrated strategy for the North. The new Arctic Strategy Advisory Committee should comprise representatives from the federal government departments and agencies with a mandate in the Arctic, with particular emphasis on the CCG, the various Aboriginal/Inuit groups in the region, and the three territorial governments.**

#### **Response: The Government does not support this recommendation**

Recognizing the need for an integrated approach to the North, the Prime Minister announced the establishment of the Northern Strategy in August 2007, which was recently reaffirmed by the Northern Strategy policy paper, *Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future*, published in July 2009. This Government of Canada priority is a comprehensive and integrated plan, within areas of clear federal jurisdiction, to: exercise Canada's sovereignty in the Arctic; protect the environment; promote economic and social development; and, improve governance. Since its conception, federal departments and agencies have been working cooperatively, under the lead of INAC, to develop and implement the Government's integrated Northern Strategy. INAC has also been working in collaboration with territorial governments and Aboriginal organizations to ensure that their needs and concerns are considered.

As part of the government machinery supporting this initiative, an Ad Hoc Deputy Ministers (DMs) Committee on the Arctic was struck and has been meeting regularly to oversee the implementation of the Strategy, and closely monitor its progress. Supporting the Ad Hoc DMs Committee is the Assistant Deputy Ministers (ADM) Coordinating Committee on the Arctic and the ADM Committee on the High Arctic Research Station. This internal organization permits the close coordination of efforts by all involved federal departments and agencies in the development and execution of the Northern Strategy.

However, the Government recognizes that planning and carrying out a Northern Strategy which focuses on the needs of Northerners requires more than federal internal teamwork.

Input from the people of the North is essential to the proper shaping and ultimate success of Canada's efforts. To date, much of that input has come through extensive engagement on particular elements of the broad suite of initiatives that make up the Strategy. For example, there have been wide consultations with Northerners on ways and means to improve the land and resource regulatory regime in the territories. DFO undertook a study with the Government of Nunavut on the feasibility of small craft harbours (SCHs), which resulted in the Government's decision to construct a harbour in Pangnirtung, Nunavut in order to foster the development of the emerging fishery in that territory.

In addition to engagement on particular initiatives, federal officials have engaged in broader discussions on the overall Strategy with both federal officials and Aboriginal organizations of the North. One such forum in which these discussions take place is the Nunavut Senior Officials Working Group, which has participation from both the Government of Nunavut and Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), the organization representing Inuit in Nunavut.

Through ongoing efforts such as those mentioned above, the Government has received, and continues to garner, extensive input from residents of the North on the Northern Strategy as it is further developed and rolled out. Given the success of this approach, the establishment of an Arctic Strategy Advisory Committee would at this time be redundant to those networks and partnership arrangements already in place and working effectively.

#### **Recommendation 9:**

**The Committee recommends that Inuit, with their unique knowledge of the region, be recruited for the CCG whenever possible.**

#### **Response: The Government supports this recommendation**

Within the broader human resources challenges currently being faced by the CCG, and despite the past difficulties with the hiring of Inuit for its northern operations, the CCG will continue its efforts to recruit and retain Inuit into its workforce. In particular, the CCG is currently developing strategies to encourage the recruitment of Inuit for Ship Crew positions aboard its vessels.

The Government recognizes the unique traditional environmental knowledge that Inuit provide in support of many of its Arctic programs. Departments conducting their missions in the Arctic using CCG ship platforms often hire Inuit for their traditional environmental knowledge to provide assistance in protecting wildlife, guiding services, and conducting bear watches for the safety of personnel when working off the ship.

To date, the CCG has made a concerted effort to recruit Inuit, but with limited success. Over the next three years, the CCG's human resources management and planning will continue to be among its highest priorities, as it works towards addressing significant changes and challenges to its workforce with the substantial departure levels among its most seasoned employees and the crewing of several new vessels. The CCG will address these challenges through its *Strategic Human Resources Plan 2009–2012*.

In addition, the CCG is aware of the objective set out in Section 23.2.1 of the NLCA to increase Inuit participation in Government of Canada employment in the Nunavut Settlement Area to a representative level. The recruitment of persons from other Aboriginal groups residing in the Arctic region is also important to CCG.

**Recommendation 10:**

**The Committee recommends that the CCG, as the expert agency on the maritime situation facing Canada in the Arctic, formulate and implement a long-term strategic vision to guide it for the future.**

**Response: The Government supports this recommendation**

In recognition of the significant roles that both DFO and the CCG play in the Arctic, the Department recently launched an internal departmental process to develop a long-term, strategic Arctic Vision, which is being championed by the Commissioner of the CCG.

The purpose of this Arctic Vision will be to help DFO and the CCG advance their mandate in the North by providing: for the development of an integrated, departmental approach to the North; a long term outlook (ten to fifteen years) for the direction of DFO and CCGs northern initiatives and activities and clear direction on the Department's short, medium, and long-term northern priorities; and, linkages between DFO and the CCG's domestic activities and international agenda.

The CCG provides many critical maritime programs and plays a key support role in helping DFO and other government departments and agencies realize their long-term northern goals. With many years of operational and program experience in the Arctic, the CCG is well-placed to champion the development of this long-term strategic Arctic Vision. As well, DFO programs are important to Canada's knowledge and protection of the Arctic region and its environment. This Arctic Vision for DFO and the CCG will provide important future strategic direction for the development of Arctic initiatives and operations. It will also highlight potential linkages with other government departments and agencies' northern initiatives, and identify areas for collaboration. It is expected that this departmental Arctic Vision will be in place in 2010.

**Recommendation 11:**

The Committee recommends that NORDREG, Canada's current voluntary vessel traffic system in the Arctic, be made compulsory. All foreign ships that enter Canada's Arctic waters should be required to register with NORDREG, regardless of vessel size.

**Response: The Government partially supports this recommendation**

The Government of Canada is preparing regulations that will formalize the existing voluntary reporting system in Canada's northern waters, currently known as Arctic Canada Traffic System (NORDREG) in regulation and implement requirements for vessels to report information. Once established, the Regulations will be known as the Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations (NORDREG). Implementing these regulations will strengthen and increase the effectiveness of the Northern Canada Vessel Traffic Services (VTS) and its ability to promote and facilitate the safe and efficient movement of maritime traffic in Canada's northern waters and protect the unique and fragile Arctic marine environment. It is anticipated that these regulations will come into force in 2010.

It is expected that the following prescribed classes of vessels will be subject to the regulated reporting requirements: (a) vessels of 300 gross tons or more; (b) vessels that are engaged in towing or pushing a vessel if the combined gross tonnage of the vessel and the vessel being

towed or pushed is 500 gross tons or more; and (c) vessels carrying as cargo a pollutant or dangerous goods, or engaged in towing or pushing a vessel carrying as cargo a pollutant or dangerous goods.

The application of NORDREG to these specific vessels takes into account the current application of NORDREG and the application of the mandatory reporting requirements on the east and west coasts of Canada. Smaller vessels were considered but are not being proposed for inclusion at this time. The proposed application is directed at those vessels that pose the greatest risk to the marine environment (i.e. those able to carry more fuel oil, pollutants, and larger amounts of cargoes, including dangerous goods). These regulations will apply equally to the prescribed classes of vessels regardless of being foreign or Canadian vessels, and whether entering the VTS zone from seaward or operating entirely within the zone.

**Recommendation 12:**

**The Committee recommends that the federal government amend the definition of Arctic waters in the *AWPPA* to include the waters beyond the Arctic archipelago to the 200-nautical-mile EEZ, which is the case with other Canadian legislation, such as the *Oceans Act* and the *Canada Shipping Act, 2001*.**

**Response: The Government supports this recommendation**

On August 27, 2008, the Government announced its intention to expand the coverage of Arctic shipping laws and regulations in support of the Government's integrated Northern Strategy. This coverage will give Canada greater and more effective control over marine activity in the Canadian Arctic while protecting air and water quality in Canada's North.

On January 28, 2009, the Minister of Transport, Infrastructure and Communities introduced legislation (Bill C-3) in the House of Commons to extend the application of the *AWPPA* by amending the definition of "Arctic waters" from 100 to 200 nautical miles, to help ensure that ships do not pollute Canadian waters. On June 11, 2009, the amendment to the Act received Royal Assent. The amendment came into force on August 1, 2009.

**Recommendation 13:**

**The Committee recommends that Canada develop a long-term plan for the acquisition of new multi-purpose heavy icebreakers made in Canada and capable of operating year-round in its Arctic Archipelago and on the continental shelf as part of an integrated approach to vessel procurement recognizing the complementarity of CCG and naval vessels.**

**Response: The Government partially supports this recommendation**

While the Government supports the need for long-term vessel planning, it is currently not feasible for CCG vessels to operate in the Arctic year-round due to annual mandatory operational maintenance and other essential requirements, nor operationally necessary, due to the current lack of demand for CCG programs and services in the Arctic over the winter months.

However, the Government is committed to building and maintain[ing] an effective federal fleet of ships for maritime security and services. Since 2005, the Government has invested \$1.4 billion in the CCG Fleet. In addition, the CF plan to acquire up to eight AOPS, whose operations will commence between 2015 and 2020. These ships will be capable of operating in first-year ice in Canada's northern waters during the navigable season, including in the "Northwest Passage", and will patrol Canada's EEZ off all three coasts. All ships are expected to be completed and delivered by 2020.

The CCG has established a long-term *Fleet Renewal Plan* to acquire new, multi-purpose icebreakers made in Canada, including the acquisition of multi-purpose Polar icebreakers, with acquisitions prioritized based on available funding. The Plan, which is reviewed every five years to reflect changing circumstances and evolving government priorities, is currently being updated.

At present, the CCG has two heavy icebreakers, four medium icebreakers (one of which is dedicated to science) and several other multi-taskable ice-capable vessels that can be assigned seasonally to Arctic ice operations. Additionally, the CCG has three smaller vessels in the Arctic which are not ice-capable: two supporting aids to navigation on the Mackenzie River; and, one supporting science in the Western and Central Arctic.

The existing icebreaker fleet, with the exception of the heavy icebreaker, the *CCGS Louis S. St-Laurent*, which is reaching the end of its operational life, is sufficient to meet program needs until 2020. Budget 2008 provided \$720 million in capital funding and \$25 million in annual operating funding for the acquisition of a new Canadian-built multi-purpose Polar icebreaker, the *CCGS John G. Diefenbaker*, to replace the *CCGS Louis S. St-Laurent*. This new icebreaker will provide further capacity to the CCG by providing for increased coverage in Canadian Arctic and adjacent waters (nine months instead of the current five months) over a larger geographical area. This new vessel is scheduled for delivery in 2017.

The operating profile of this new icebreaker will be based on requirements derived from expert advice, including anticipated future Arctic conditions, the multitude of program demands that are projected to be placed on that vessel in the coming years, and the necessary time required to regularly maintain vessels of this complexity. Once operational, it will be a large multi-purpose icebreaker, capable of autonomous and independent operations in the Arctic from May through January, and if necessary for extraordinary purposes, it would be able to safely over-winter in the Arctic. The CCG's medium icebreakers are due to be replaced around 2025. The CCG plans to replace the remaining icebreakers in a phased approach.

#### **Recommendation 14:**

**The Committee recommends the deployment of multi-mission polar icebreakers operated by the CCG as a cost-effective solution to Canada's surveillance and sovereignty patrol needs in the Arctic.**

#### **Response: The Government supports this recommendation**

The CCG's approach to fleet operations is to ensure that all vessels are multi-tasked as the most efficient and effective means of maintaining assets, delivering on mandated programs, and providing support to other government departments and agencies. The CCG's *Fleet Renewal Plan* specifies that all vessels must be designed to be multi-task capable, and this

approach has been endorsed by the Government as the most efficient and effective means to operate the CCG fleet.

In Budget 2008, the CCG received \$720 million (accrual basis) and \$25 million annual operating funding for the acquisition of a new Canadian-built multi-purpose Polar icebreaker, the *CCGS John G. Diefenbaker*, to replace the *CCGS Louis S. St-Laurent*, which is scheduled for delivery in 2017. The Mission Profile for this new vessel specifies that this icebreaker will contribute to Canadian Arctic sovereignty requirements by: maintaining a visible presence through community visits (often associated with the delivery of medical care); providing icebreaking, logistical and platform support to other government departments (notably DND and the Royal Canadian Mounted Police [RCMP]); providing platform support to science activities; and, escorting foreign and domestic vessels through Canadian waters. Specific details for how the icebreaker will support maritime security, national defence, or policy enforcement activities in the Arctic will be determined through future discussions with DND, the RCMP, Canada Border Services Agency, and DFAIT.

While not an enforcement agency, the CCG is the only agency capable of providing on-water platform support to departments and agencies charged in challenging ice conditions. For example, DND will require support from the CCG to effectively extend both the AOPS operational reach into areas of heavier ice concentration and operational season into the early Summer/late Fall. By virtue of its presence, the CCG will also face an increased expectation to be the “eyes on the water” and collector and disseminator of maritime domain awareness.

**APPENDIX 3****THE 1988 CANADA–US AGREEMENT ON ARCTIC COOPERATION****AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF CANADA AND THE  
GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA ON ARCTIC  
COOPERATION**

1. The Government of Canada and the Government of the United States of America recognize the particular interests and responsibilities of their two countries as neighbouring states in the Arctic.
2. The Government of Canada and the Government of the United States also recognize that it is desirable to cooperate in order to advance their shared interests in Arctic development and security. They affirm that navigation and resource development in the Arctic must not adversely affect the unique environment of the region and the well-being of its inhabitants.
3. In recognition of the close and friendly relations between their two countries, the uniqueness of ice-covered maritime areas, the opportunity to increase their knowledge of the marine environment of the Arctic through research conducted during icebreaker voyages, and their shared interest in safe, effective icebreaker navigation off their Arctic coasts:
  - The Government of the United States and the Government of Canada undertake to facilitate navigation by their icebreakers in their respective Arctic waters and to develop cooperative procedures for this purpose;
  - The Government of Canada and the Government of the United States agree to take advantage of their icebreaker navigation to develop and share research information, in accordance with generally accepted principles of international law, in order to advance their understanding of the marine environment of the area;
  - The Government of the United States pledges that all navigation by U.S. icebreakers within waters claimed by Canada to be internal will be undertaken with the consent of the Government of Canada.
4. Nothing in this agreement of cooperative endeavour between Arctic neighbours and friends nor any practice thereunder affects the respective positions of the Governments of the United States and of Canada on the Law of the Sea in this or other maritime areas or their respective positions regarding third parties.
5. This Agreement shall enter into force upon signature. It may be terminated at any time by three months' written notice given by one Government to the other.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, duly authorized to that effect, have signed this Agreement.

DONE in duplicate, at Ottawa, this 11th day of January, 1988, in the English and French languages, each version being equally authentic.

JOE CLARK

For the Government of Canada

GEORGE P. SCHULTZ

For the Government of the United States of America

**APPENDIX 4****REPORTING REQUIREMENTS: ANSWERS TO QUESTIONS,  
DFAIT, 9 NOVEMBER 2009**

ECAREG (Eastern Canada Vessel Traffic Services Zone) and VTS OFFSHORE (Western Canada Vessel Traffic Services Zones) [...] apply to vessels in transit; however, these [...] have minimum size regulatory cut-offs. For example, VTS OFFSHORE does not apply to pleasure craft under 30m or fishing vessels under 24m/150gt. These regulations are made under the *Canada Shipping Act, 2001* (CSA) and the application of these regulations reflect the purpose of the regulations under the CSA, which is to promote safe and efficient navigation and environmental protection. The regulations are not for the purpose of security, customs, immigration etc. Under the CSA, vessels belonging to a foreign military force are exempted (ss.7(1)).

Under the *Marine Transportation Security Act* (MTSA), non-SOLAS (*International Convention for the Safety of Life at Sea*) vessels over 100 gross registered tons or carrying more than 12 passengers, and SOLAS vessels over 500 gross registered tons, are required to submit a pre-arrival information report 96 hours prior to entering Canadian waters if travelling to a Canadian port. There is currently no requirement for transiting vessels of any kind to report under the MTSA or its regulations. Also, the MTSA does not apply to pleasure craft, fishing vessels, government vessels, or vessels without a crew that are in dry dock, dismantled or laid-up.

While in Canadian Arctic waters, vessels of 300 gross registered tons or more report status and position information on a voluntary basis to NORDREG, the northern vessel traffic service system managed by the Canadian Coast Guard's Marine Communications and Traffic Services. Vessel information provided supports the efficient provision of safety services including ship inspections, ice routing, icebreaker escort, and search and rescue. In August 2007, the Prime Minister announced intentions to implement mandatory ship reporting for vessels destined for Canada's Arctic waters. Regulations are being drafted, under the *Canada Shipping Act*, which would require ships to report through NORDREG in waters north of the 60th parallel. These regulations are anticipated for the 2010 shipping season.

Therefore, a foreign government vessel would only report to NORDREG if it were over 300 gross registered tons starting in spring 2010. Otherwise, the only reporting requirement would occur if it touched land or its crew came ashore, when it would then fall under the purview of the Canada Border Services Agency (CBSA). Despite its current voluntary nature, there is a very high degree of compliance with NORDREG, which has long been part of accepted Canadian Arctic operational procedures.

Under SOLAS, Contracting Governments (CGs) are entitled to receive long-range identification and tracking (LRIT) information about ships required to be LRIT compliant. This entitlement includes foreign flag vessels that have indicated their intention to enter a port facility of the CG, and foreign flag vessels navigating within 1,000 nautical miles of the CG's coast (that are not located within the waters landward of the baselines of another CG or

are not in the territorial sea of their flag state). Information is transmitted automatically between the Data Centres of each CG based on these entitlements.

The *Arctic Waters Pollution Prevention Act* (AWPPA) does not automatically exempt foreign government vessels (includes warships) from the requirement to comply with certain standards (construction, etc., as set out in regulations) or equivalent. If the vessel requires an 'equivalent' consideration, often an Order-in-Council is needed. The USCG cutter *Healy* had such an Order-in-Council on its first voyage east to west via the various waterways known as the Northwest Passage. The relevant section of the AWPPA is as follows:

12. (2) The Governor in Council may by order exempt from the application of any regulations made under subsection (1) any ship or class of ship that is owned or operated by a sovereign power, other than Canada, where the Governor in Council is satisfied that
- (a) appropriate measures have been taken by or under the authority of that sovereign power to ensure the compliance of the ship with, or with standards substantially equivalent to, standards prescribed by regulations made under paragraph (1)(a) that would otherwise be applicable to it within any shipping safety control zone; and
  - (b) in all other respects all reasonable precautions have been or will be taken to reduce the danger of any deposit of waste resulting from the navigation of the ship within that shipping safety control zone.

Governments are directed by Transport Canada to make contact via DFAIT. For commercial vessels, Transport Canada deals with the regulatory requirements.

Source: Norman A. Villegas, Parliamentary Affairs Officer, Parliamentary Affairs Division, Corporate Secretariat, DFAIT, Answers to Questions, email to the chair, 9 November 2009.

## WITNESS LIST

Thursday, March 26, 2009	
<i>Indian and Northern Affairs Canada</i>	Patrick Borbey, Assistant Deputy Minister; Mimi Fortier, Director General, Northern Oil and Gas Branch; John Kozij, Director, Northern Strategic Policy Branch.
Thursday, April 2, 2009	
<i>Fisheries and Oceans Canada</i>	Hon. Gail Shea, P.C., M.P., Minister of Fisheries and Oceans; Claire Dansereau, Deputy Minister; Michaela Huard, Assistant Deputy Minister; George Da Pont, Commissioner, Canadian Coast Guard; Ian Matheson, Director General, Habitat Management; Barry Rashotte, Director General, Resource Management – Operations.
Tuesday, April 21, 2009	
<i>Office of the Auditor General of Canada</i>	Sheila Fraser, Auditor General of Canada; Neil Maxwell, Assistant Auditor General; Scott Vaughan, Commissioner of the Environment and Sustainable Development; Kevin Potter, Principal.
Tuesday, May 12, 2009	
<i>Fisheries and Oceans Canada</i>	George Da Pont, Commissioner, Canadian Coast Guard; Wade Spurrell, Assistant Commissioner, Central and Arctic Region; Mimi Breton, Assistant Deputy Minister, Oceans and Habitat Sector; Sylvain Paradis, Director General, Ecosystem Science Directorate; Burt Hunt, Regional Director, Fisheries and Aquaculture Management, Central and Arctic Region.
Tuesday, June 2, 2009	
<i>Fisheries and Oceans Canada</i>	Mimi Breton, Assistant Deputy Minister, Oceans and Habitat Sector; Sylvain Paradis, Director General, Ecosystem Science Directorate; Michelle Wheatley, Regional Director, Science, Central and Arctic Region.

<b>Tuesday, June 16, 2009</b>	
<i>Vermont Law School</i>	Betsy Baker, Associate Professor.
<b>Monday, September 21, 2009</b>	
<i>Fisheries and Oceans Canada</i>	René Grenier, Deputy Commissioner of the Canadian Coast Guard; Wade Spurrell, Assistant Commissioner, Central and Arctic Region; David Burden, Associate Regional Director General, Central and Arctic Region; Burt Hunt, Regional Director, Fisheries and Aquaculture Management, Central and Arctic Region; Mike Hecimovich, Area Director, Western Arctic Area, Central and Arctic Region.
<i>Indian and Northern Affairs Canada</i>	Trish Merrithew-Mercredi, Regional Director General, Northwest Territories Region; Teresa Joudrie, Acting Director, Contaminants and Remediation Directorate.
<i>National Defence</i>	Brigadier-General Dave Millar, Commander of the Joint Task Force (North).
<i>Royal Canadian Mounted Police</i>	Grant M.E. St. Germaine, Superintendent, Criminal Operations, « G » Division; Jack Kruger, Search and Rescue Coordinator for the Northwest Territories.
<i>Environment Canada</i>	Randal Cripps, Regional Director General, Prairie and Northern Region; Bruce MacDonald, Manager, Northern Conservation; Cheryl Baraniecki, Manager, Environmental Assessments.
<b>Wednesday, September 23, 2009</b>	
<i>Gwich'in Renewable Resources Board</i>	Amy Thompson, Executive Director.
<i>Gwich'in Tribal Council</i>	Mary Ann Ross, Vice-President; Mardy Semmler, Lands Manager.
<i>Fisheries and Oceans Canada</i>	Mike Hecimovich, Area Director, Western Arctic Area, Central and Arctic Region.
<i>Sahtu Renewable Resources Board</i>	Jody Snortland Pelissey, Executive Director.

<i>Inuvialuit Regional Corporation</i>	Duane Smith, Vice-Chair.
<i>Inuvialuit Game Council</i>	Billy Storr, Vice-Chair.
<i>Sahtu Secretariat</i>	Ethel Blondin-Andrew, Chairperson; Howard Townsend, Lands Advisor.
Tuesday, October 6, 2009	
<i>Fisheries Joint Management Committee</i>	Vic Gillman, Chairman; Max Kotakak Sr., Inuvialuit Member; Burton Ayles, Canada Member.
Tuesday, October 27, 2009	
<i>National Defence</i>	Commodore J.E.T.P. Ellis, Director General, Maritime Force Development; Captain (Navy) E.G. Bramwell, Project Manager, Arctic/Offshore Patrol Ship.
Thursday, November 5, 2009	
<i>Fisheries and Oceans Canada</i>	Gary Sidock, Director General, Fleet Directorate, Canadian Coast Guard.
<i>Royal Canadian Mounted Police</i>	Chief Superintendent Russ Mirasty, Director General, National Aboriginal Policing Services; Chief Superintendent Joe Oliver, Director General, Border Integrity.
<i>Canada Border Services Agency</i>	Philip Whitehorne, Chief of Operations, Inland Enforcement Section, Intelligence and Enforcement Division, Northern Ontario Region
<i>Transport Canada</i>	Donald Roussel, Director General, Marine Safety.
<i>National Defence</i>	Brigadier General S. Kummel, Director General – Plans, Strategic Joint Staff.

**FACT-FINDING\***

Friday, September 18, 2009 (Winnipeg, Manitoba)	
<i>Freshwater Fish Marketing Corporation</i>	John Wood, President and CEO; Jim Bear, Chairperson, Board of Directors; Irwin Constant, Federal appointment for Manitoba; Ron Ballantyne, Provincial appointment for Manitoba; Ken Campbell, Federal appointment for Manitoba; David Northcott, Vice-President, Operations.
<i>Fisheries and Oceans Canada, Freshwater Institute</i>	Burt Hunt, Regional Director; David Burden, Associate Regional Director General; Kathy Fisher, Division Manager, Resource Management and Aboriginal Affairs; Scott Gilbert, Director, Conservation and Protection; Barry Briscoe, Regional Director, OHSAR; Bev Ross, Regional Manager, Environmental Assessment for Major Projects; Julie Dahl, Regional Manager, Habitat Manager; Ray Ratynski, Division Manager, Species at Risk; Helen Fast, Division Manager, Oceans; Michelle Wheatley, Regional Director, Science; Robert Young, Division Manager, Arctic Aquatic Research Division; Robert Fudge, Executive Director, (NCAARE); Rick Wastle, Fish Aging Lab; Simon Wiley, Stock Assessment Lab; Rob Bajno, Genetics Lab; Jim Reist, Climate Change and Arctic Chars; Jack Orr, Whale Research/Tagging; Pierre Richard, Whale Research/Tagging; Bruno Rosenburg, Fatty Acid Lab.
Saturday, September 19, 2009 (Rankin Inlet, Nunavut)	
<i>Municipality of Rankin Inlet</i>	John Hickers, Mayor.
<i>Kivalliq Arctic Foods</i>	Darrin Nichol, President, Nunavut Development Corporation; Brian Schindel, General Manager; Johnny Kingmeatok, Staff.

\*Includes both Coast Guard and fisheries-related matters.

Saturday, September 19, 2009 (Cambridge Bay, Nunavut)	
<i>Municipality of Cambridge Bay</i>	Syd Glawson, Mayor; Sharon Ehaloak, Councillor; Marg Epp, Councillor; Steve King, Senior Administrative Officer; Derrick Anderson, Assistant Administrative Officer; Megan Livingston, Council Officer.
Sunday, September 20, 2009 (Cambridge Bay, Nunavut)	
<i>Ikaluktutiak Co-op</i>	Bill Lyall, President.
<i>Kitikmeot Foods</i>	Monique Giroux-Laplante, Manager; Stéphane Lacasse, Staff.
<i>Sir Wilfrid Laurier</i>	Mark Taylor, Commanding Officer; Simon Dockerill, Chief Officer; William McIndoe, 2nd Officer; Ben Axmann, 3rd Officer; Randy Morford, Chief Engineer; Gabriel Chaikin, 1st Engineer; Laurie Laplante, Electrician; Miles G. Taylor, Logistics Officer; Other representatives.
Sunday, September 20, 2009 (Yellowknife, Northwest Territories)	
<i>University of Calgary</i>	Dr. Rob Huebert, Professor of Political Science and Associate Director of the Centre for Military and Strategic Studies.
Tuesday, September 22, 2009 (Hay River, Northwest Territories)	
<i>Coast Guard Facility</i>	Jack Kruger, Search and Rescue Coordinator; Les Sanderson, Acting Field Supervisor; Deanna Leonard, Fisheries Management Biologist; Other representatives.
<i>Northwest Territories Fishermen's Federation</i>	Alex Richardson, President.
<i>Freshwater Fish Marketing Corporation</i>	Dennis Geisler, Director of Field Operations, Western Regions.
<i>University of Calgary</i>	Dr. Rob Huebert, Professor of Political Science and Associate Director of the Centre for Military and Strategic Studies.

Wednesday, September 23, 2009 (Inuvik, Northwest Territories)	
<i>Fisheries and Oceans Canada</i>	Terry Stein, Conservation and Protection Field Supervisor; Amanda Joynt, Fisheries Management Biologist; Erica Wall, Fish Habitat Biologist; Marlene Bailey, Integrated Resource Management Officer; Cal Wenghofer, ISR Program Coordinator; Kevin Bill, Fish Management Biologist; Kelly Eggers, Integrated Management Planner; Sarah Fosbery, Administrative Clerk; Other representatives.
Thursday, September 24, 2009 (Juneau, Alaska)	
<i>Foreign Affairs and International Trade Canada</i>	Jennifer Loten, Consul, Consulate of Canada, Anchorage; Rudy Brueggemann, Political Affairs Officer, Consulate of Canada, Anchorage.
<i>US Coast Guard</i>	Rear Admiral Christopher Colvin; Captain Michael A Neussl, Chief of Staff; Captain Michael Inman, Chief, Response Division; Commander Michael Cerne; Other representatives.
<i>National Oceanic &amp; Atmospheric Administration, National Marine Fisheries</i>	Jon Kurland, A/Deputy Regional Administrator; Sue Salveson, Assistant Regional Administrator; Phil Mundy, Director, Auke Bay Laboratories; Jonathan Pollard, Deputy Regional Counsel; Matthew Brow, National Marine Fisheries Service; Doug Mecum, Regional Manager.
<i>Alaska Department of Fish and Game</i>	Denby Lloyd, Commissioner; David Bedford, Deputy Commissioner; Gordy Williams, Special Assistant to the Commissioner; Cora Crome, Fisheries Policy Advisor.
Friday, September 25, 2009 (Sitka, Alaska)	
<i>Sitka Air Station</i>	Captain David Walker; Commodore Kevin Sareault; Commodore Melissa Rive; Other representatives.

Saturday, September 26, 2009 (Victoria, British Columbia)	
<i>University of Calgary</i>	Dr. Rob Huebert, Professor of Political Science and Associate Director of the Centre for Military and Strategic Studies
<i>Fisheries and Oceans Canada</i>	Bija Poruks, Assistant Commissioner; Paul Sprout, Regional Director General.
<i>Joint Rescue Coordination Centre</i>	Captain Stu Robertson; Captain Dave Bruneau; Marc Proulx, acting supervisor of the JRCC; Mike Stacey, Maritime Coordinator, CCG; John Millman, Maritime Coordinator, CCG; Captain Sarahlynn Hickey, Assistant Air Coordinator; Neil McBride, Acting Senior Staff Officer, Visits and Protocol; Captain Les Falloon, Assistant Chief of Staff, Operations, DND; John Palliser, Superintendent Marine Search and Rescue, CCG; Other representatives.





# LE CONTRÔLE DES EAUX DE L'ARCTIQUE CANADIEN : RÔLE DE LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE

Rapport du Comité sénatorial  
permanent des pêches et des océans

L'honorable Bill Rompkey, C.P., président  
L'honorable Ethel M. Cochrane, vice-présidente

Décembre 2009

*This report is also available in English*

.....

Disponible sur l'intranet Parlementaire

[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)

(Travaux des comités — Sénat — Rapports)

40<sup>e</sup> Parlement — 2<sup>e</sup> Session

## MEMBRES

L'honorable Bill Rompkey, C.P., *président*

L'honorable Ethel M. Cochrane, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

James Cowan

Roméo Dallaire

Elizabeth Hubley

Michael L. MacDonald

Fabian Manning

Dennis Glen Patterson

Vivienne Poy

Nancy Greene Raine

Fernand Robichaud, C.P.

Charlie Watt

*Membres d'office du comité :*

Les honorables sénateurs

James Cowan (ou Claudette Tardif)

Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau)

*Autres sénateurs ayant participé à cette étude :*

Les honorables sénateurs Adams, Brown, Champagne, C.P., Cook, Downe, Greene, Johnson and Munson

*Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :*

Claude Emery, analyste

*Direction des comités du Sénat :*

Danielle Labonté, greffière du comité

Louise Archambeault, adjointe administrative

*Expert-conseil :*

M. Rob Huebert, Ph.D., professeur de science politique et codirecteur du Centre for Military and Strategic Studies de l'Université de Calgary



## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 12 mars 2009 :

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Cowan,

Que le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, les questions relatives au cadre stratégique actuel et en évolution, du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis par le comité à ce sujet depuis le début de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité fasse de temps à autre rapport au Sénat, mais au plus tard le 30 juin 2010, et qu'il conserve, jusqu'au 31 décembre 2010, tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle



**LE CONTRÔLE DES EAUX DE L'ARCTIQUE CANADIEN :  
RÔLE DE LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE**

**LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PÊCHES ET DES OCÉANS**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
ACRONYMES .....	i
LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	iii
PRÉFACE .....	v
AVANT-PROPOS .....	vii
TOILE DE FOND .....	1
A. Recul des glaces, augmentation des activités de navigation .....	1
B. Développements géopolitiques .....	6
C. Stratégie pour le Nord du Canada .....	10
D. Approches intégrées .....	12
QUESTIONS TOUCHANT LA SOUVERAINETÉ .....	16
A. Le passage du Nord-Ouest .....	17
B. Exigences de déclaration des navires .....	22
C. Surveillance et contrôle .....	25
1. La GRC .....	26
2. Les Rangers canadiens .....	28
3. Sur vols .....	28
4. Nouvelle technologie .....	29
5. Navires de patrouille extracôtière dans l'Arctique .....	30
6. Brise-glaces de la Garde Côtière et Services de communications et de trafic maritimes .....	31
7. Centres d'opérations de sécurité maritime .....	32
D. Conclusion et recommandations .....	32
ENJEUX OPÉRATIONNELS ET NATIONAUX .....	38
A. Rôle et opérations .....	38

B. Navigation dans l'Arctique de l'Ouest.....	41
C. Déglacement.....	44
D. Intervention environnementale .....	47
E. Recherche et sauvetage.....	49
F. Coopération Canada-États-Unis .....	53
G. Rôle futur : soutien politique .....	55
H. Conclusion et recommandations .....	58
 ANNEXES	
1. Engagements dans la Stratégie pour le Nord .....	61
2. Réponse du gouvernement du Canada au rapport du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans: <i>Relever le défi dans l'Arctique : Rapport sur la Garde côtière canadienne</i> .....	64
3. Accord Canada-États-Unis sur la coopération dans l'Arctique .....	81
4. Exigences de présentation de rapport : Réponses aux questions, MAECI, 9 novembre 2009.....	83
LISTE DES TÉMOINS .....	85

## ACRONYMES

ASFC – Agence des services frontaliers du Canada

CCCOS – Centre conjoint de coordination des opérations de sauvetage

CCI – Conseil circumpolaire inuit

COSM – Centres d'opérations de sécurité maritime

ECAREG – Zone de services de trafic maritime de l'Est du Canada

ENMA – Évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique

FC – Forces canadiennes

FOIN – Force opérationnelle interarmées du Nord

GCAC – Garde côtière auxiliaire canadienne

GPRC – Groupe de patrouilles des Rangers canadiens

GTSA – Groupe de travail sur la sécurité dans l'Arctique

IRLDN – Identification et repérage à longue distance des navires

*LPPEA – Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*

MAECI – Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

MPO – Ministère des Pêches et des Océans

NGCC – Navire de la Garde côtière canadienne

NORDREG – Système de trafic de l'Arctique canadien

NPEA – Navire de patrouille extracôtière dans l'Arctique

NSF – Fondation nationale des sciences des É.-U.

OMI – Organisation maritime internationale

PGM – Projet gazier du Mackenzie

PUB – Plan d'urgence bilatéral Canada-États-Unis en cas de pollution des eaux

R-S – Recherche et sauvetage

SCTM – Services de communications et de trafic maritimes

SOLAS – Sauvegarde de la vie humaine en mer

STNL – Société des transports du nord Limitée

UE – Union européenne

USCG – Garde côtière américaine

VTS OFFSHORE – Zones de trafic maritime de l’Ouest du Canada

ZEE – Zone économique exclusive

## **LISTE DES RECOMMANDATIONS**

### **Recommandation 1 :**

**Le Comité recommande que tous les navires étrangers qui entrent dans les eaux arctiques du Canada soient tenus de signaler leur présence à NORDREG, quel que soit leur taille ou leur tonnage.**

### **Recommandation 2 :**

**Le Comité recommande qu'en attendant la construction et le déploiement des nouveaux navires de patrouille extracôtière dans l'Arctique (NPEA), le gouvernement du Canada prenne les mesures de précaution suivantes :**

- a) équiper les brise-glaces de la Garde côtière canadienne d'armes de pont permettant de servir, le cas échéant, un avertissement ferme aux navires étrangers non autorisés qui empruntent le Passage du Nord-Ouest; et**
- b) équiper le personnel, provenant d'organismes gouvernementaux habilités à appliquer les lois du Canada, à bord des brise-glaces au moyen d'armes légères.**

### **Recommandation 3 :**

**Le Comité recommande que le gouvernement du Canada entame auprès des États-Unis des pourparlers bilatéraux en vue de régler le différend entre les deux pays, concernant le Passage du Nord-Ouest.**

### **Recommandation 4 :**

**Le Comité recommande qu'un comité du cabinet sur les affaires de l'Arctique, présidé par le premier ministre et composé des ministres des Affaires indiennes et du Nord canadien, des Pêches et des Océans, de la Défense nationale, de l'Environnement, des Ressources naturelles, des Affaires étrangères et du Commerce international et des Transports, soit créé en vue d'élaborer en profondeur une politique nationale de l'Arctique, en collaboration avec les trois gouvernements territoriaux, et de maintenir l'attention sur les enjeux du Nord et la politique de l'Arctique.**

### **Recommandation 5 :**

**Le Comité recommande qu'en attendant le remplacement des CP-140 Aurora par de nouveaux appareils de patrouille en 2020, le gouvernement du Canada envisage d'élargir la surveillance aérienne de son territoire maritime dans le Nord soit en augmentant la capacité des Forces canadiennes ou en recourant au secteur privé pour lui fournir des appareils spécialement équipés.**

**Recommandation 6 :**

**Le Comité recommande que la « Vision de l'Arctique » prévoie la création dans le Nord d'une administration permanente de la Garde côtière, en plus des Forces canadiennes, pour que le Canada puisse démontrer qu'il est résolu à protéger les intérêts canadiens et les intérêts des résidents du Nord canadien.**

**Recommandation 7 :**

**Le Comité recommande que le Canada mette en place un plan à long-terme et dégage les fonds nécessaires pour l'acquisition d'un nombre suffisant de nouveaux brise-glaces polaires multitâches capables de naviguer à l'année longue dans les eaux de son archipel Arctique et du prolongement de sa plate-forme continentale.**

**Recommandation 8 :**

**Le Comité recommande que la Garde côtière canadienne recense dans l'Arctique les zones où le risque d'un important déversement d'une cargaison ou d'hydrocarbures est élevé, évalue ses moyens d'intervention actuels et communique les résultats de l'évaluation aux populations du Nord canadien. Le gouvernement du Canada devrait dégager les fonds nécessaires pour offrir aux résidents du Nord une formation sur l'utilisation du matériel de confinement des nappes d'hydrocarbures en cas de déversement dans la zone littorale.**

**Recommandation 9 :**

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fournisse des fonds additionnels à la Garde côtière canadienne auxiliaire pour l'achat de biens tangibles directement liés à la prestation des services de recherche et sauvetage.**

## PRÉFACE

### LE VOYAGE DU *BERSERK II*

Extrait de : *Délibérations du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans,*  
le 5 novembre 2009

*Le Berserk II est arrivé au port d'Halifax le 22 juin 2007 après avoir passé quelque temps à New York. Il a alors été déterminé qu'un membre d'équipage norvégien était interdit de territoire parce qu'il était membre d'une organisation criminelle. Un autre membre d'équipage, aussi un ressortissant norvégien, a retiré sa demande d'entrée au Canada en raison de précédentes condamnations au criminel pour contrebande de drogue et voies de fait sur un policier.*

*Le bateau a quitté Halifax et il a fait escale à Terre-Neuve, où il a pris à son bord un Norvégien comme membre d'équipage avant de poursuivre son trajet jusqu'au Groenland. Une fois à Hvalsey, au Groenland, le Berserk II a pris deux autres membres d'équipage. L'un des deux nouveaux membres d'équipage était un citoyen américain. Il a été déterminé plus tard que ce dernier avait d'importants antécédents criminels et qu'il était donc interdit de territoire au Canada. Le second membre d'équipage ayant monté à bord au Groenland était le ressortissant norvégien qui avait déjà fait l'objet de condamnations au criminel et qui avait été autorisé à retirer sa demande d'entrée au Canada. Bien qu'il fût retourné en Norvège le 28 juin 2007, il avait par la suite pris l'avion à destination de Hvalsey pour remonter à bord du bateau.*

*Le Berserk II a quitté le Groenland pour entrer en eaux canadiennes et a accosté à Gjoa Haven, au Nunavut, le 22 août. Son capitaine a omis de communiquer avec l'ASFC ou la GRC, qui ont le pouvoir délégué d'appliquer la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et la Loi sur les douanes dans le Nord, où l'ASFC n'est pas présente. Le capitaine du Berserk II a déclaré au détachement de la GRC à Gjoa Haven qu'il ne croyait pas nécessaire de se présenter à un agent de l'ASFC ou de la GRC, car, selon lui, le bateau n'avait pas quitté les eaux territoriales du Canada depuis Halifax.*

*Le Berserk II a quitté Gjoa Haven à destination de Cambridge Bay avant que l'information concernant les antécédents criminels des membres d'équipage soit connu et, par conséquent, avant que la GRC ne puisse intervenir. Le détachement de la GRC à Gjoa Haven a demandé au détachement de la GRC à Cambridge Bay d'aller à la rencontre du Berserk II à son arrivée là-bas.*

*Avant l'entrée au bassin de Cambridge Bay, le capitaine a fourni des armes à feu aux deux membres de l'équipage et les a conduits à terre à l'extérieur de la ville. Ce geste a été interprété comme étant une tentative de la part du capitaine du Berserk II de cacher leur présence sur le navire aux autorités canadiennes, sachant très bien que leur dossier criminel les rendrait interdits de territoire au Canada.*

*Le 24 août, au moment où le navire accostait, les agents de la GRC de Cambridge Bay ont appréhendé le reste de l'équipage. Le 29 août, après cinq jours en liberté, les deux membres d'équipage armés ont été arrêtés et détenus par la GRC de Cambridge Bay.*

*En fin de compte, les cinq individus ont été renvoyés du Canada : trois d'entre eux en vertu d'une mesure d'expulsion liée à leurs activités criminelles, et les deux autres en vertu d'une mesure d'exclusion pour manquement à se présenter à l'ASFC, conformément à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Les accusations de manquement à se présenter à l'Agence des services frontaliers du Canada dès leur arrivée au Canada selon la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés ont été retirées en échange de leur retour immédiat dans leurs pays d'origine.*

Source : Philip Whitehorne, chef des Opérations, Exécution de la loi intérieure, Renseignement et exécution de la loi, Région du nord de l'Ontario, Agence des services frontaliers du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans*, 5 novembre 2009.

## AVANT-PROPOS

La préface du présent rapport relate comment un navire étranger, précédemment banni du Canada et comptant des criminels au sein de son équipage, a navigué sans ambages jusqu'au milieu du passage du Nord-Ouest. Les autorités n'ont décelé sa présence qu'après son accostage dans des collectivités inuites. Le *Berserk II* est un petit navire, mais il soulève une grande question : Le Canada exerce-t-il la pleine maîtrise sur ses eaux arctiques?

Personne ne conteste notre souveraineté sur les terres arctiques, et un mécanisme scientifique articulé, prévu par le droit de la mer, permettra d'établir l'étendue de notre plateforme continentale. Mais qu'en est-il de notre souveraineté maritime et du contrôle que nous exerçons sur l'activité maritime?

L'Arctique revêt une importance stratégique et économique grandissantes. Il recèle d'immenses ressources naturelles peu exploitées. Le développement économique s'accompagnera d'une intensification de l'activité maritime, tout comme le dégel progressif permettra d'ouvrir dans le Nord des routes plus courtes entre l'Europe, l'Asie et l'Amérique du Nord.

Entretemps, tous les États de l'Arctique ont entrepris d'augmenter leur présence et leurs moyens militaires dans la région. La Russie s'est montrée particulièrement déterminée. Et certains pays non arctiques s'intéressent de plus en plus à la région circumpolaire.

La position du Canada est que les eaux du passage du Nord-Ouest font partie de ses eaux intérieures sur lesquelles il détient la pleine souveraineté tout comme sur la terre ferme. Nous maintenons que nous pouvons adopter unilatéralement des lois et des règlements pour protéger les intérêts canadiens, au profit des résidents du Nord, et en particulier au profit des Inuits. Pendant d'innombrables générations, ces premiers habitants ont vécu et travaillé sur terre, en mer et sur les glaces. En effet, ils constituent la preuve irréfutable que nos eaux arctiques sont canadiennes. Le Canada doit maintenir la pleine maîtrise de ses eaux arctiques afin d'en protéger l'environnement marin et côtier qui est exceptionnellement fragile pour les populations qui en vivent.

Certains pays contestent notre souveraineté sur le passage du Nord-Ouest. Nous devons prouver notre capacité d'exercer une surveillance et de faire respecter la loi. Nous avons besoin d'établir, avec et pour les résidents de l'Arctique, un système d'administration solide.

Depuis quelques années, le gouvernement s'intéresse de plus en plus à l'Arctique, stratégiquement et concrètement. Ainsi, il a décidé de doter la Garde côtière canadienne d'un nouveau brise-glace polaire, de dégager des fonds additionnels pour des recherches importantes et d'augmenter la présence des Forces canadiennes dans le Nord.

Il reste toutefois d'importantes lacunes à combler, comme l'indique le présent rapport qui est fondé sur des témoignages d'experts et des visites sur le terrain dans l'Arctique. La présence du Canada dans l'Arctique doit être accrue en termes de navires, de personnel, de bureaux d'administration, de surveillance, de réglementation de la navigation, de recherche et sauvetage, et d'interventions en cas de déversement d'hydrocarbures.

À cette fin, il faut renforcer la Garde côtière canadienne, notre principale présence maritime dans le Nord. En tant qu'organisme de service spécial relevant du ministère des Pêches et des Océans, la GCC offre des services de sécurité maritime et de protection de l'environnement ainsi qu'un soutien essentiel en mer aux autres ministères et organismes fédéraux.

La Garde côtière fournit au Canada l'essentiel de sa « connaissance de la situation maritime » - à savoir le tableau d'ensemble de ce qui se passe sur l'eau. Or, comme il ressort du voyage du *Berserk II*, notre tableau d'ensemble est bien maigre. Nous devons savoir quels navires fréquentent nos eaux, les obliger à signaler leur présence aux autorités canadiennes et suivre leurs déplacements.

La surveillance aérienne de la situation maritime demeure très limitée. Outre les hélicoptères embarqués de la GCC, les Dash 7 du Programme national de surveillance aérienne, basés dans le sud, fournissent un peu d'information durant la saison de la navigation. Notons aussi les Twin Otter basés à Yellowknife, les survols épisodiques des Aurora et les vols sporadiques de Transports Canada. RADARSAT-2 pourrait éventuellement être utile, mais les satellites ne servent actuellement qu'à la reconnaissance des glaces et non de l'activité maritime. Le Comité a appris qu'observer les eaux de l'Arctique depuis un satellite, c'est comme regarder dans une paille.

Dans l'ensemble, le tableau maritime est maigre. Sur les côtes est et ouest du Canada, il se fait une surveillance spéciale des pêches par l'entremise d'une société privée. Une

telle surveillance n'existe pas sur la côte de l'Arctique. Qui fréquente nos eaux? Nous ne le savons pas vraiment. Qui emprunte le passage du Nord-Ouest? Nous n'en sommes pas sûrs. Nous avons besoin d'une meilleure surveillance maritime, sous la direction de la Garde côtière.

Évidemment, même avec des moyens de surveillance suffisants dans l'Arctique, il resterait la question du contrôle. Sur la côte est du Canada, nous savons quels navires évoluent dans nos eaux et nous les suivons. Sur la côte ouest du Canada, nous savons quels navires évoluent dans nos eaux et nous les suivons. Toutefois, sur la côte arctique du Canada, la déclaration des navires est volontaire, et non obligatoire. Les fonctionnaires nous ont aussi confirmé que les navires étrangers peuvent emprunter le passage du Nord-Ouest – à condition de ne pas accoster – sans être obligés de signaler leur présence aux autorités canadiennes.

Le Canada dispose dans l'Arctique d'un système de déclaration volontaire des navires, appelé NORDREG, géré par la GCC; il sert à recueillir le signalement des navires étrangers et à les renseigner sur les routes dans les glaces et sur d'autres questions. Comme nous le recommandons dans le rapport, le gouvernement a l'intention de rendre NORDREG obligatoire en 2010.

De plus, le Canada a adopté plus tôt cette année une loi visant à étendre la portée géographique de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* de 100 à 200 milles marins pour lutter contre la pollution marine à cause de l'intensification de la navigation commerciale.

Les exigences de déclaration actuelles de NORDREG comportent toutefois des lacunes qui ne sont pas corrigées dans le règlement prévu pour 2010. Seuls les grands navires devront signaler leur présence. Les petits (comme le *Berserk II*) ne seront pas tenus de le faire à condition de ne pas accoster. Ils pourront encore emprunter le passage du Nord-Ouest sans demander la permission ou signaler leur présence aux autorités canadiennes, à moins que le Canada modifie les règles.

Et qu'en est-il de l'application de la loi? Des navires de patrouille extracôtière dans l'Arctique ont été promis à la Marine, mais le projet est toujours dans les cartons. Les premiers navires n'entreront en service que dans six ans. Et là encore, ils ne seront pas renforcés pour naviguer dans les glaces, ce ne seront pas des brise-glaces. Pour évoluer dans la glace épaisse, ils auront besoin des navires de la GCC pour leur ouvrir le chemin. Les navires de patrouille ne pourront servir pendant une saison complète et n'auront pas une capacité de combat militaire suffisante.

Pendant plusieurs années encore, voire davantage, la Garde côtière devrait être la figure de proue de notre souveraineté dans l'Arctique. Elle a l'expérience et le savoir nécessaires pour jouer un rôle plus grand en matière de déglçage, d'aides à la navigation, de services hydrographiques et autres, rôle qui l'oblige déjà à assurer une présence dans l'Arctique. Il est clair qu'elle devra s'associer à la GRC, aux Douanes, aux Services frontaliers et surtout aux Forces canadiennes, des organismes avec lesquels elle a déjà collaboré avec succès dans le passé. Mais ce qui importe surtout pour les opérations canadiennes dans l'Arctique, c'est que la GCC soit dotée de bâtiments armés au besoin.

La sécurité dans l'Arctique tient non seulement à la puissance démontrée, mais aussi aux services fournis. Parmi ses nombreux rôles, la GCC exerce un leadership en matière de lutte contre la pollution marine. Elle maintient un réseau de caches de matériel antipollution dispersées partout dans l'Arctique, mais elle n'a pas un personnel formé suffisant pour l'utiliser. Les mesures actuelles portent sur les petits déversements; la capacité de la GCC de gérer les grands déversements d'hydrocarbures dans la région n'a pas encore été éprouvée.

L'intensification de l'exploitation des ressources, de l'activité maritime et du tourisme s'accompagnera également d'une augmentation du risque d'incidents nécessitant des interventions de recherche et de sauvetage (R-S). La Garde côtière est le chef de file en matière de R-S et a besoin de ressources additionnelles à cet égard comme à d'autres.

Notre rapport porte essentiellement sur la Garde côtière, mais je me permets de mentionner le ministère de la Défense nationale (MDN) qui nous a renseignés à Yellowknife, Esquimalt et Ottawa. Le MDN assure la coordination générale des opérations de R-S et joue un rôle capital en matière de sûreté maritime. Qui intervient quand un bateau coule dans l'Arctique faute de navires ou d'hélicoptères de la GCC dans les environs? Actuellement, il faut compter sur des hélicoptères de sociétés privées ou des bases de Trenton en Ontario ou de Gander à Terre-Neuve et Labrador. La côte est du Canada peut compter sur un service spécial d'hélicoptères et de techniciens en R-S. La côte ouest du Canada peut compter sur un service spécial d'hélicoptères et de techniciens en R-S. La côte arctique, la troisième et la plus longue du Canada, devrait disposer d'un service spécial d'hélicoptères et de techniciens en R-S des Forces canadiennes, et d'un centre administratif car, avec l'intensification de l'activité maritime, les incidents se multiplieront sûrement dans l'Arctique.

Les Inuits ont l'expérience des opérations de R-S. Ils connaissent bien les eaux, les glaces et les terres de l'Arctique. Si les rangers disposaient de moyens maritimes, comme

nous le recommandions dans précédent rapport, et qu'on leur donnait le matériel approprié et la formation nécessaire pour l'utiliser, cela améliorerait grandement notre capacité de R-S.

Dans notre rapport, nous considérons que la GCC joue un rôle clé pour la sécurité maritime. Ses navires qui brisent les glaces, escortent les navires de transport, ravitaillent les collectivités, fournissent des aides à la navigation, dressent les cartes des chenaux, sondent la plate-forme continentale, transportent des spécialistes des pêches et de l'environnement, et interviennent en cas de déversement d'hydrocarbures constituent également l'élément le plus visible et le plus tangible de l'affirmation de la souveraineté du Canada dans le Nord. Les défis se multipliant, le Canada devra doter la Garde côtière d'un budget suffisant pour qu'elle puisse s'acquitter de sa tâche, qu'il s'agisse du maintien de la souveraineté ou de l'offre de services.

Selon les témoignages entendus par le Comité, la flotte de brise-glaces sera insuffisante lorsque l'activité maritime s'intensifiera. Entretemps, les navires vieillissent. Seule promesse, le *John G. Diefenbaker* sera remplacé; en fait, presque tous les gros navires de la GCC auront bientôt passé leur heure de gloire. Le temps est venu de se mettre à la tâche.

De plus, il faudrait établir des bureaux d'administration dans l'Arctique. Les stations de la GCC à Iqaluit et à Inuvik relèvent de Sarnia, en Ontario. La GCC possède des centres administratifs sur les côtes est et ouest du pays, mais aucun dans l'Arctique. Il ne fait pas de doute qu'il faut déplacer l'administration des affaires arctiques de la GCC dans le Nord.

Le Comité a examiné les opérations de la Garde côtière américaine en Alaska, et il s'est souvent fait rappeler que la collaboration entre les gardes côtières canadienne et américaine est excellente. Il est vrai que nos deux pays ont des divergences concernant l'emplacement de la frontière maritime entre l'Alaska et le Yukon et le statut juridique du passage du Nord-Ouest, qui est situé dans les eaux intérieures du Canada. Pourtant, nos relations sont marquées par la collaboration, qu'il s'agisse d'économie, de NORAD, de l'OTAN ou des diverses commissions de gestion des pêches. Nos deux pays savent que la collaboration, sur la terre et au large du continent que nous partageons, n'est pas un choix, mais une nécessité. Et c'est sur ce constat que se fonde notre recommandation en faveur de la poursuite de discussions bilatérales sur le passage du Nord-Ouest.

Mais, pour que les discussions soient fructueuses, le Canada devra démontrer qu'il est présent, très présent, dans l'Arctique. Il devra prouver qu'il a pris des mesures pour revitaliser la Garde côtière en l'équipant de navires lui permettant de faire respecter une réglementation rigoureuse, pour mener efficacement des opérations de R-S, pour effectuer des

relevés hydrographiques et intervenir en cas de déversement d'hydrocarbures, et pour offrir une gamme complète de services maritimes.

Et il doit élaborer une politique de l'Arctique en étroite collaboration avec les peuples autochtones de l'Arctique. Trop souvent, les bonnes intentions du reste du Canada n'ont pas eu de suite. Comme l'an dernier au Nunavut, nous avons appris cette année dans l'ouest de l'Arctique que les programmes et les politiques doivent s'adresser aux gens ordinaires et qu'à cette fin, il faut que les gens participent au départ à leur élaboration. Nous enjoignons la Garde côtière et le gouvernement en général à renouveler leur engagement à atteindre cet objectif – non seulement en créant des structures officielles comme le comité du cabinet recommandé dans le présent rapport, mais en faisant preuve de détermination et de sincérité.

L'intérêt que manifeste le Comité pour la Garde côtière n'est pas nouveau. En juin 2008, il a déposé *La Garde côtière dans l'Arctique canadien*, un rapport provisoire fondé sur les témoignages recueillis à Ottawa. Il a aussi déposé en mai 2009 *Relever le défi dans l'Arctique*, un rapport fondé sur des témoignages recueillis à Ottawa et au Nunavut en juin 2008. Il lui reste toutefois à entendre et à examiner le point de vue de l'ouest de l'Arctique sur les questions du Nord.

Depuis le mois de mars 2009, conformément à son ordre de renvoi, le Comité a tenu des audiences publiques à Ottawa afin de mieux comprendre les enjeux. En septembre, il a tenu des audiences publiques à Yellowknife et à Inuvik, et a effectué une mission d'étude à Winnipeg au Manitoba, à Rankin Inlet et Cambridge Bay au Nunavut, à Hay River et Inuvik dans les Territoires du Nord-Ouest, à Juneau et Sitka en Alaska, et à Victoria en Colombie-Britannique.

Le Comité tient à exprimer sa reconnaissance pour l'excellent accueil qu'il a reçu à Winnipeg, au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest, en Alaska et à Victoria. La rencontre avec la population du Nord a été pour le Comité une occasion unique de prendre connaissance d'une diversité de points de vue et de préoccupations au sujet de l'Arctique. Le Comité tient à remercier tous ceux et celles qui ont si généreusement donné de leur temps pour participer à notre étude.

Bill Rompkey, C.P., président

## LE CONTRÔLE DES EAUX DE L'ARCTIQUE CANADIEN : RÔLE DE LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE

### TOILE DE FOND

#### A. Recul des glaces, augmentation des activités de navigation

L'Arctique est au seuil de changements sans précédent<sup>1</sup>. La couverture de glace s'amincit et recouvre de moins en moins une grande superficie de l'Arctique circumpolaire. D'après ce que le comité a entendu, la question n'est plus à ce stade : il s'agit plutôt de savoir à quel moment l'océan Arctique et l'archipel Arctique seront ouverts aux liaisons régulières de la marine marchande.

À la fin de la saison de fonte de 2005, l'étendue de la couverture de glace a été la plus faible enregistrée. En septembre 2007, on constatait de nouveaux records de bas niveau de la glace, dépassant même les prévisions les plus catastrophiques des experts<sup>2</sup>. Facteur important pour le Canada, le légendaire passage du Nord-Ouest s'est ouvert, devenant pleinement navigable pour la première fois de l'histoire connue.

En septembre 2008, le passage du Nord-Ouest est devenu encore une fois libre de glace. On a enregistré le second plus bas minimum d'étendue de la glace circumpolaire : la couverture de glace plus diffuse et la banquise plus mince laissaient entrevoir un bas niveau record de volume de la glace (superficie de la glace multipliée par l'épaisseur). Les glaces de mer dans la région circumpolaire ont diminué à 39 p. 100 au dessous de la moyenne de 1979-2000, soit le niveau le plus bas depuis le début de la surveillance satellite en 1979 et le plus bas pour l'ensemble du XX<sup>e</sup> siècle d'après la surveillance effectuée par les navires et les aéronefs<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Les termes « Arctique » et « Nord » peuvent être définis de diverses façons. Aux présentes, « Arctique », « Nord » et « nordique » sont utilisés de façon interchangeable.

<sup>2</sup> Voir *Arctic Climate Impact Science – An Update Since ACIA*, Rapport commandé par le Programme international sur l'Arctique du WWF, 2008, [http://assets.panda.org/downloads/final\\_climateimpact\\_22apr08.pdf](http://assets.panda.org/downloads/final_climateimpact_22apr08.pdf).

<sup>3</sup> US National Snow and Ice Data Center (NSIDC), « 2008 Year-in-Review », 7 janvier 2009, <http://nsidc.org/arcticseaicenews/2009/010709.html>.

Cette année, en septembre, le passage du Nord-Ouest était à nouveau ouvert<sup>4</sup> et, même si la couverture de glace était supérieure aux années record précédentes, soit 2007 et 2008, la glace de mer n'a pas atteint les niveaux antérieurs. La couverture de glace est demeurée mince, devenant vulnérable à la fonte dans les étés à venir<sup>5</sup>.

L'océan Arctique, d'après les prévisions actuelles, sera libre de glace l'été beaucoup plus tôt que l'on ne prévoyait antérieurement<sup>6</sup>, peut-être même dès 2015, selon les données scientifiques présentées par David Barber, l'un des grands experts canadiens sur l'Arctique, lors de la Conférence internationale Arctic Change 2008 qui a eu lieu à Québec en décembre 2008<sup>7</sup>.

La glace de mer blanche réfléchit la lumière du soleil et conserve la fraîcheur dans la région polaire, mais le recul de la glace de mer expose l'eau de mer, plus sombre et moins réfléchissante, qui absorbe la chaleur, entraînant une augmentation de la fonte des glaces – cycle connu sous le nom de boucle de rétroaction glace-albédo. L'atteinte du point-bascule à partir duquel elle commencera à fondre à un rythme exponentiel débouchera sur un nouvel équilibre climatique. Cette perspective a des conséquences énormes.

La glace dure, épaisse et pluriannuelle – c'est-à-dire la glace pérenne qui a perduré au moins un été – constitue un risque considérable pour la marine marchande, tandis que la glace de première année, plus mince et moins dure, peut être cassée par des navires à coque renforcée. La Terre perd son capital de glaces de mer dans l'Arctique et, lorsque la glace pluriannuelle aura disparu totalement, les conditions deviendront analogues à celles que l'on observe l'hiver sur la Voie maritime du Saint-Laurent<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Brigadier général Dave Millar, commandant de la Force opérationnelle interarmées du Nord, Défense nationale Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans* (ci-après, *Délibérations du Comité*), 21 septembre 2009.

<sup>5</sup> NSIDC, « Arctic sea ice extent remains low; 2009 sees third-lowest mark », 6 octobre 2009, [http://nsidc.org/news/press/20091005\\_minimumpr.html](http://nsidc.org/news/press/20091005_minimumpr.html).

<sup>6</sup> Voir U.S., National Snow and Ice Data Center, « Arctic Sea Ice Shatters All Previous Record Lows », *NSIDC Arctic Sea Ice News & Analysis*, 1<sup>er</sup> octobre 2007, [http://nsidc.org/news/press/2007\\_seaiceminimum/20071001\\_pressrelease.html](http://nsidc.org/news/press/2007_seaiceminimum/20071001_pressrelease.html).

<sup>7</sup> « Scientists Predict Seasonal Ice-Free Arctic by 2015 », *The Globe and Mail*, 12 décembre 2008, p. A7.

<sup>8</sup> Voir Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, *Relever le défi dans l'Arctique : Rapport sur la Garde côtière canadienne*, avril 2009 (ci-après, *Relever le défi dans l'Arctique* (2009)), p. 2.

Il y aura probablement des raccourcis maritimes sur l'Eurasie le long de la côte de la Sibérie (la route maritime du Nord, que l'on appelait le passage du Nord-Est) et l'Amérique du Nord (le passage du Nord-Ouest) réduisant de plusieurs journées et de milliers de kilomètres les voyages par mer. En tant que route maritime, le passage du Nord-Ouest offrirait aux entreprises maritimes internationales des économies de temps et d'argent considérables; ainsi, la distance entre Shanghai et le New Jersey serait plus courte de 7 000 kilomètres, comparativement à un voyage analogue passant par le canal de Panama. Si la glace de mer circumpolaire régresse suffisamment, il se pourrait qu'il y ait une route maritime passant directement par le Pôle Nord.

Le Déroit de Béring, qui fait 90 kilomètres, et relie la mer de Béring (qui fait partie de l'océan Pacifique-Nord) et la mer de Chukchi (qui fait partie de l'océan Arctique) pourrait bientôt devenir l'un des goulots d'étranglement dans la marine marchande internationale. Lors de la séance d'information à Juneau, Alaska, en septembre 2009, le contre-amiral Christopher C. Colvin, commandant du district 17 de la Garde côtière américaine a insisté pour rappeler que des milliers de navires empruntent déjà la route du grand cercle du Pacifique, soit la distance la plus courte entre le nord-ouest de l'Amérique du Nord et l'Asie. En moyenne, 300 navires par mois empruntent la route méridionale traditionnelle des îles Aléoutiennes et autant empruntent maintenant la route septentrionale à travers le passage d'Unimak, déroit qui traverse les Aléoutiennes.

Les témoins ont mentionné l'Évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique (ENMA)<sup>9</sup>, premier examen exhaustif de ce type sur la navigation commerciale circumpolaire. L'étude, qui a duré quatre ans, a été présentée à la réunion ministérielle d'avril 2009 du Conseil de l'Arctique : elle comprend un certain nombre de recommandations sur la façon de nous préparer aux vingt prochaines années dans trois grands domaines : augmenter la sécurité maritime dans l'Arctique, protéger les gens et l'environnement de l'Arctique et construire l'infrastructure maritime de l'Arctique<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Conseil de l'Arctique, *Évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique, Rapport 2009*, 2009, [http://pame.arcticportal.org/images/stories/PDF\\_Files/AMSA\\_2009\\_Report\\_2nd\\_print.pdf](http://pame.arcticportal.org/images/stories/PDF_Files/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf).

<sup>10</sup> L'ENMA a été exécutée par le Groupe de travail Protection de l'environnement marin arctique au nom du Conseil de l'Arctique, tribune intergouvernementale créée en 1996. Les États membres du conseil sont le Canada, le Danemark/Groenland/Îles Féroé, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Fédération de Russie, la Suède et les États-Unis. Six groupes autochtones siègent également comme participants permanents. Voir le site du Conseil de l'Arctique, à l'adresse : <http://arctic-council.org/article/about>.

Puisque les courants océaniques dans la région du pôle Nord entraînent une concentration plus forte de glace pluriannuelle dans les eaux canadiennes que dans les eaux russes, on prévoit que la route maritime du Nord sera ouverte plus tôt à la marine marchande internationale que le passage du Nord-Ouest, qui, d'après les prévisions, ne deviendrait pas une grande route internationale trans-Arctique, à court terme<sup>11</sup>.

Même si les conditions géographiques et climatiques particulières font de l'Arctique canadien un défi pour la navigation maritime, l'an dernier, un câblier danois (le *MV Peter Faber*) a fait voile d'Asie jusqu'à un projet de l'Atlantique Nord par le passage du Nord-Ouest. En septembre 2008, la société Desgagnés Transarctik Inc. de Montréal devenait la première entreprise à expédier du fret par le passage du Nord-Ouest vers les collectivités de Cambridge Bay, Kugluktuk, Gjoa Haven et Taloyoak, dans l'ouest du Nunavut. La société Nunavut Eastern Arctic Shipping Inc., située à l'Est, comme son nom l'indique, a ajouté l'Ouest du Nunavut à son service d'expédition maritime en 2009 et une entreprise de l'Ouest, la Société des transports du nord Limitée a introduit un nouveau service par barge de Richmond (Colombie-Britannique) vers les collectivités côtières de l'Ouest de l'Arctique.

En 2007, un navire chargé d'engrais provenant du Nord-Ouest de la Russie est arrivé à Churchill (Manitoba); c'était la première fois que le port recevait des marchandises de Russie par mer<sup>12</sup>. La création d'une liaison maritime (appelée « pont de l'Arctique » entre le port russe de Mourmansk (le port libre de glaces le plus septentrional du monde) et Churchill (seul port nordique en eaux profondes du Canada) pourrait devenir une solution de rechange à l'expédition par la voie maritime du Saint-Laurent.

De plus, les croisières dans l'Arctique sont devenues de plus en plus populaires. Le tourisme polaire devrait augmenter dans les prochaines années, car les effets du changement climatique attirent l'attention de la planète sur l'Arctique. L'an dernier, l'Alaska a connu plus d'un million de croisiéristes<sup>13</sup>. Cette année, le navire allemand à coque renforcée *Hanseatic* et le navire sœur *Bremen* ont tous deux emprunté le passage du Nord-Ouest et le nombre de yachts privés et de bateaux à moteur faisant le voyage, même s'il demeure modeste, ne cesse d'augmenter.

---

<sup>11</sup> ENMA (2009), p. 112.

<sup>12</sup> Les céréales sont expédiées par bateau vers les marchés internationaux à partir du port de Churchill, qui est relié au réseau ferroviaire du Canadien National par le chemin de fer de la baie d'Hudson.

<sup>13</sup> Gouvernement du Canada, « Le poids du Canada en Alaska : Commerce, investissement et partenariats communs », Dépliant des affaires consulaires, juillet 2009, p. 4.

La glace diminuant encore et la saison navigable se prolongeant, les secteurs de l'énergie et des mines devraient en bénéficier, et cela entraînera un développement économique et une augmentation du trafic maritime. On construit des navires capables de naviguer dans les glaces et grâce à de nouvelles technologies, par exemple les pétroliers amphidromes, il est possible d'acheminer le pétrole et le gaz par navires-citernes.

Dans l'Ouest de l'Arctique, les zones auparavant englacées deviennent également plus intéressantes pour l'industrie de la pêche. Il n'existe actuellement pas de pêche maritime commerciale dans la mer de Beaufort, mais l'environnement, en ce qui a trait au développement commercial, commence à changer. Dans l'Est de l'Arctique, au large de la partie orientale de l'île de Baffin, où ont été établies de vastes pêcheries hauturières de turbot et de crevette, les navires peuvent « opérer » dans les régions plus septentrionales. La pêche commence maintenant plus tôt dans l'année qu'auparavant et dure plus longtemps<sup>14</sup>.

L'Arctique deviendra beaucoup plus achalandé. Les Inuits seront plus directement touchés par l'augmentation de l'activité maritime, ce qui aura probablement des conséquences profondes sur leur culture, leur bien-être et leur mode de vie traditionnel. La perspective que le passage du Nord-Ouest s'ouvre à la navigation des pétroliers et autres navires commerciaux constitue une préoccupation majeure, car les Inuits dépendent des écosystèmes arctiques, qui sont exceptionnellement délicats et fragiles.

Les effets néfastes de la navigation commerciale sont notamment le déversement potentiel de polluants dans l'environnement marin et la perturbation éventuelle des profils migratoires de la faune. Le béluga, qui est une nourriture traditionnelle pour les Inuits vivant dans la région d'établissement d'Inuvialuit<sup>15</sup>, par exemple, traversent pendant la saison migratoire plusieurs régions où il pourrait y avoir du trafic maritime. Les déplacements d'espèces comme le caribou pourraient être perturbés par les navires à coque renforcée ou les brise-glaces. Si la circulation de ces navires devient habituelle, cela entraînerait la fracture des glaces de mer, que les chasseurs traversent pour avoir accès au gibier.

---

<sup>14</sup> *Relever le défi dans l'Arctique* (2009), p. 7.

<sup>15</sup> Signée en juin 1984, la Convention définitive des Inuvialuit portait création de la région désignée des Inuvialuit couvrant approximativement 435 000 kilomètres carrés dans le delta du Mackenzie, la mer de Beaufort et la région du golfe d'Amundsen dans les Territoires du Nord-Ouest.

## B. Développements géopolitiques

L'Arctique, dont les immenses ressources naturelles restent encore en grande partie à exploiter, acquiert une importance stratégique et économique croissante. Le changement climatique et le recul des glaces de mer font en sorte que la région circumpolaire devient plus facilement accessible à la navigation commerciale et à l'exploration et au développement liés aux ressources.

On soupçonne l'existence de ressources en hydrocarbures énormes sous la surface de l'océan Arctique. En juillet 2008, les Levés géologiques américains estimaient que la région située au nord du cercle arctique recèle environ 13 p. 100 des réserves mondiales de pétrole non découvertes, 30 p. 100 des réserves mondiales de gaz naturel non découvertes et 20 p. 100 des réserves mondiales de liquides de gaz naturel non découvertes. Environ 84 p. 100 de ces ressources, estime-t-on, se situent dans des zones extracôtières et on prévoit qu'il y aura trois fois plus de gaz naturel que de pétrole<sup>16</sup>.

Pour le Canada, l'enjeu est grand en termes de retombées économiques futures.

Les États côtiers bordant l'océan Arctique, à savoir le Canada, le Danemark, la Norvège, la Fédération de Russie et les États-Unis, cartographient actuellement le plancher océanique conformément aux prescriptions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Convention sur le droit de la mer). Chacun veut établir quelle est la partie du plancher océanique qui constitue une extension de son plateau continental, dans le but de revendiquer le maximum du plancher océanique admissible au-delà de sa zone économique exclusive de 200 miles nautiques. En vertu de la Convention sur le droit de la mer, un État côtier peut revendiquer le contrôle sur les activités touchant les fonds marins, par exemple la mise en valeur du pétrole, du gaz et des minéraux, s'il peut prouver que le plancher océanique est une extension géologique de son plateau continental.

Lors d'une rencontre spéciale qui a eu lieu en mai 2008 à Ilulissat, au Groenland, les cinq États côtiers de l'Arctique ont réaffirmé leur engagement à coopérer à l'intérieur des cadres juridiques internationaux existants, par exemple la Convention sur le droit de la mer, et à régler de façon ordonnée tout chevauchement éventuel en matière de revendication [traduction], ne voyant aucune nécessité de préparer un nouveau régime juridique international exhaustif pour

---

<sup>16</sup> US Geological Survey, « 90 Billion Barrels of Oil and 1,670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic », Communiqué, 23 juillet 2008, <http://www.usgs.gov/newsroom/article.asp?ID=1980>.

régir l'océan Arctique<sup>17</sup>. Les peuples autochtones et certains membres du Conseil de l'Arctique (Islande, Finlande et Suède) n'ont pas été invités à la conférence.

En avril 2009, le Conseil circumpolaire inuit (CCI)<sup>18</sup> a adopté un document intitulé *A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic*, où il est notamment précisé que les droits, rôles et responsabilités des Inuits doivent être entièrement reconnus et pris en considération dans les discussions sur les questions liées à la souveraineté dans l'Arctique, notamment le changement climatique et la mise en valeur des ressources<sup>19</sup>.

Les États-Unis, qui n'ont ni signé ni ratifié la Convention sur le droit de la mer, mènent néanmoins des travaux scientifiques dans l'Arctique afin de recueillir des preuves en faveur d'une revendication future<sup>20</sup>. Selon Betsy Baker, professeure associée à la faculté de droit du Vermont, invitée par le Comité afin d'offrir un point de vue américain non gouvernemental sur les questions maritimes dans l'Arctique, l'appui à la Convention sur le droit de la mer est largement répandu dans les groupes industriels liés aux océans, notamment les groupes pétroliers, les organismes non gouvernementaux et toutes les branches des services armés. Dans son témoignage, elle a mentionné que le département d'État des États-Unis avait inscrit l'adoption de la Convention sur le droit de la mer comme priorité du Congrès<sup>21</sup>.

Le long de la côte de Sibérie, où la glace de mer fond plus rapidement et où les conditions des glaces sont plus favorables, la Russie a mis en valeur le secteur extracôtier et investi dans les ports de l'Arctique afin de mettre en valeur ses ressources très considérables en hydrocarbures.

---

<sup>17</sup> La Déclaration d'Ilulissat de mai 2008 peut être consultée à l'adresse : [http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat\\_Declaration.pdf](http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf).

<sup>18</sup> Le CCI est un organisme international non gouvernemental représentant approximativement 150 000 Inuits vivant en Alaska, au Canada, au Groenland et en Russie. Le CCI est participant permanent du Conseil de l'Arctique, tribune intergouvernementale créée en 1996.

<sup>19</sup> CCI, *A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic*, <http://inuitcircumpolar.com/files/uploads/icc-files/PR-2009-04-28-Signed-Inuit-Sovereignty-Declaration-11x17.pdf>.

<sup>20</sup> Depuis les années 1990, une minorité de sénateurs américains s'opposent à la ratification.

<sup>21</sup> *Délibérations du Comité*, 16 juin 2009. M<sup>me</sup> Baker fait partie de l'équipe scientifique du navire *Healy* de la Garde côtière américaine utilisé pour cartographier le plateau continental prolongé des É.-U.

Sous l'impulsion des marchés du pétrole et du gaz, les chantiers navals sud-coréens construisent des nouveaux pétroliers amphidromes (à deux étraves) et à coque renforcée qui peuvent fonctionner efficacement tant en eaux libres que dans une couverture de glace allant jusqu'à un mètre d'épaisseur. Dans les eaux libres, le navire avance normalement, proue en tête; dans un milieu englacé, le navire fonctionne poupe en avant (les hélices peuvent être tournées dans l'autre sens) et agit comme brise-glace. Les Russes achètent ces navires à double fin à la fine pointe de la technologie et qui élimineront la nécessité de réseaux de pipelines<sup>22</sup>.

La Russie a la capacité et l'infrastructure, notamment des brise-glaces à propulsion nucléaire, requises de sorte à contrôler la navigation future et est prête pour la navigation internationale empruntant la route maritime du Nord comme moyen d'accumuler des devises étrangères<sup>23</sup>. En septembre 2009, deux cargos appartenant à des intérêts allemands (*NM Beluga Fraternity* et *NM Beluga Foresight*) ont été les deux premiers navires commerciaux non russes à réussir à franchir cette route, de Vladivostok à Rotterdam<sup>24</sup>.

Encouragée par les recettes provenant des exportations de pétrole et de gaz, la Russie a également commencé à s'affirmer davantage dans l'Arctique, se lançant dans un programme de brise-glaces, reconstruisant sa flotte de sous-marins, tout en annonçant la création prochaine d'une unité de forces spéciales pour l'Arctique et envoyant des bombardiers à long rayon d'action vers les limites de l'espace aérien de plusieurs pays de l'Arctique, notamment le Canada. Selon Rob Huebert, autorité reconnue sur les questions concernant l'Arctique, tous les États de l'Arctique ont en fait commencé à augmenter leur présence et leur capacité militaire dans le Nord<sup>25</sup>.

Les pays non arctiques ont manifesté un intérêt sans précédent pour la région. La Chine, par exemple, qui n'a pas de côtes arctiques, exploite le brise-glace *Xue Long* (ou *Dragon des neiges*), qui servait avant tout à appuyer la station de recherche de la Chine dans l'Antarctique, mais également dans l'Arctique. Des pays non arctiques ont présenté des demandes pour se

<sup>22</sup> *Relever le défi dans l'Arctique* (2009), p. 13.

<sup>23</sup> Gary Sidock, directeur général, Direction générale de la flotte, GCC, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009.

<sup>24</sup> Beluga Group, « Successfully mastered Northeast-Passage is followed by planning start for 2010 », Actualités, 18 septembre 2009,

[http://www.beluga-group.com/en/news/v/article/successfully-mastered-northeast-passage-is-followed-by-planning-start-for-2010/?tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=13&cHash=cf5868ad54](http://www.beluga-group.com/en/news/v/article/successfully-mastered-northeast-passage-is-followed-by-planning-start-for-2010/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=13&cHash=cf5868ad54).

<sup>25</sup> Rob Huebert, Séance d'information à l'intention du Comité, Yellowknife, 20 septembre 2009. Voir également Rob Huebert, « Canadian Arctic Sovereignty and Security in a Transforming Circumpolar World », Conseil international du Canada, <http://www.canadianinternationalcouncil.org/research/foreignpol/canadianar>.

joindre comme observateurs au Conseil de l'Arctique, dont la Corée du Sud, la Chine et l'Union européenne (UE)<sup>26</sup>.

En novembre 2008, la Commission européenne adoptait un communiqué intitulé « *L'Union européenne et la région arctique* », précisant les « intérêts et les objectifs d'action de l'UE » dans la région et préconisant une « réponse systématique coordonnée aux défis qui se font jour rapidement »<sup>27</sup>. Rappelant qu'il existe diverses interprétations des conditions de passage des navires dans certaines eaux arctiques, particulièrement le passage du Nord-Ouest, la Commission européenne a recommandé que les États membres et la collectivité défendent le principe de la liberté de navigation et le droit de passage inoffensif dans les routes et régions nouvellement ouvertes<sup>28</sup>.

Facteur important pour le Canada, les États-Unis ont formulé leurs propres objectifs dans l'Arctique, dans une directive présidentielle sur la sécurité nationale signée le 9 janvier 2009, premier document du genre depuis 1994. Les six objectifs stratégiques dans la directive sont :

1. répondre, en ce qui a trait à la région arctique, aux besoins de sécurité nationale et de sécurité du territoire;
2. protéger l'environnement arctique et en conserver les ressources biologiques;
3. garantir la durabilité environnementale de la gestion des ressources naturelles et du développement économique dans la région;
4. renforcer les institutions de coopération entre les huit pays de l'Arctique (États-Unis, Canada, Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Fédération de Russie et Suède);
5. faire participer les collectivités autochtones de l'Arctique aux décisions qui les touchent;
6. améliorer la surveillance et la recherche scientifiques sur les questions locales, régionales et globales en matière d'environnement<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Huit pays ont des territoires dépassant le cercle arctique : Canada, États-Unis, Danemark (par le Groenland), Norvège, Russie, Islande, Finlande et Suède. Le statut d'observateur dans l'Arctique est ouvert aux États non arctiques, aux organismes internationaux et régionaux intergouvernementaux et interparlementaires et aux organisations non gouvernementales. Six pays non arctiques ont actuellement statut d'observateur : France, Allemagne, Pologne, Espagne, Pays-Bas et Royaume-Uni.

<sup>27</sup> Commission européenne, « L'Arctique mérite l'attention de l'Union européenne – première étape d'une politique arctique de l'UE », Communiqué, 20 novembre 2008, [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/press/press\\_rel201108\\_en.html](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/press/press_rel201108_en.html).

<sup>28</sup> Commission européenne, Communiqué « L'Union européenne et la région arctique », novembre 2008, [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/press/press\\_rel201108\\_en.html](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/press/press_rel201108_en.html).

<sup>29</sup> Président George W. Bush, Maison Blanche, National Security Presidential Directive (NSPD – 66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD – 25), <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html>.

Il est précisé à la directive de 10 pages que les États-Unis possèdent un intérêt large et fondamental en matière de sécurité nationale dans la région de l'Arctique et sont prêts à fonctionner de façon indépendante ou de concert avec d'autres États pour protéger ces intérêts. Ces intérêts comprennent des questions comme la défense anti-missiles et un système de préalerte, le déploiement des systèmes maritimes et aériens pour le transport maritime stratégique, la dissuasion stratégique, la présence maritime et les opérations de sécurité maritime, sans oublier les activités visant à garantir la liberté de navigation et de survol dans la région. De la sorte, les É.-U. affirmeront une présence nationale plus active et plus influente afin de protéger les intérêts [des É.-U.] dans l'Arctique et de protéger la puissance maritime dans la région. Ce cadre stratégique fait de l'Alaska le centre des intérêts américains dans la région, fait ressortir le litige frontalier entre le Canada et les États-Unis dans la mer de Beaufort et fait de la liberté des mers une priorité nationale de premier rang, tout en déclarant expressément que le passage du Nord-Ouest est un détroit servant à la navigation internationale où un régime de circulation en transit s'applique.

En ce qui a trait au Canada, l'objectif de la politique étrangère pour l'Arctique est de créer un contexte international propice à la mise en œuvre réussie de la Stratégie pour le Nord du Canada en mobilisant les partenaires internationaux et en faisant la promotion des priorités canadiennes aux niveaux bilatéral, multilatéral et par l'entremise du Conseil de l'Arctique<sup>30</sup>.

### **C. Stratégie pour le Nord du Canada**

La vision du gouvernement fédéral d'un nouveau Nord canadien, intitulée « Stratégie pour le Nord du Canada », annoncée par le Premier ministre en août 2007 a été réaffirmée le 26 juillet 2009 par la publication du document stratégique intitulé « *Stratégie pour le Nord du Canada : Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir* »<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Voir MAECI, Politique étrangère du Canada pour l'Arctique, [http://www.international.gc.ca/ministers-ministres/Cannon-Arctic\\_Foreign\\_Policy-Politique-etrangere-arctique.aspx?lang=fra](http://www.international.gc.ca/ministers-ministres/Cannon-Arctic_Foreign_Policy-Politique-etrangere-arctique.aspx?lang=fra).

<sup>31</sup> Gouvernement du Canada, *Stratégie pour le Nord du Canada : Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*, octobre 2009, <http://www.northernstrategy.ca/cns/cns-fra.asp>.

Pilotée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, la Stratégie pour le Nord est axée sur quatre priorités : exercer la souveraineté du Canada dans l'Arctique, promouvoir le développement économique et social, améliorer la gouvernance dans le Nord et y transférer des responsabilités, et, protéger le patrimoine environnemental du Canada. Un certain nombre d'engagements ont été pris pour appuyer la stratégie (voir l'Annexe 1).

Le financement annoncé au budget de février 2008 comportait un engagement de 720 millions de dollars canadiens concernant un nouveau brise-glace de la Garde côtière canadienne (GCC) doté de plus grandes capacités de rupture des glaces que le *NGCC Louis-S. St-Laurent*, qui devrait être déclassé en 2017. Le Premier ministre a également annoncé, en août 2008, dans le cadre de la Stratégie pour le Nord, que le gouvernement du Canada élargirait à l'Arctique canadien la portée de sa législation environnementale et de la réglementation sur la marine marchande.

La Défense nationale participe à la Stratégie pour le Nord en répondant aux attentes de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, qui est centrée sur l'Arctique. Rendue publique en mai 2008, la SDLCA a consolidé nombre d'initiatives annoncées antérieurement et liées à la défense; on y précise que les Forces canadiennes (FC) joueront un rôle de plus en plus important dans l'Arctique dans les années à venir<sup>32</sup>.

Les responsabilités des FC dans le Nord canadien comprennent les patrouilles de surveillance aérienne et visent à assurer la souveraineté sur le territoire nordique canadien et ses abords, la prestation de services de transport à l'appui des autres ministères fédéraux et l'aide aux opérations de recherche et sauvetage au sol.

Divers investissements et engagements ont été faits ou pris pour augmenter la présence des Forces canadiennes dans le Nord, notamment la construction de six à huit navires de patrouille extracôtière dans l'Arctique de Classe polaire 5; la création d'un centre de formation polyvalent sur l'Arctique à Resolute Bay, Nunavut; la création d'une installation d'amarrage et de ravitaillement en combustible à l'actuel port en eaux profondes de Nanisivik, au Nunavut, qui servira d'aire de rassemblement des navires de la marine dans le Haut-Arctique et sera également utilisé par les navires de la GCC; la création d'une unité de réserve permanente de l'armée à Yellowknife; des projets pour améliorer la capacité de surveillance des FC par la modernisation et le remplacement de l'aéronef de patrouille Aurora; le projet Polar Epsilon, dont

---

<sup>32</sup> Ministère de la Défense nationale, « Stratégie de défense *Le Canada d'abord* », <http://www.forces.gc.ca/site/focus/first-premier/index-fra.asp>.

l'objet est d'assurer une surveillance à partir de l'espace à l'aide de l'information du satellite RADARSAT-2 du Canada pour générer de l'imagerie à l'intention des commandants militaires pendant la conduite des opérations; l'utilisation de la technologie des aéronefs sans pilote et l'expansion de l'effectif et des capacités des Rangers canadiens et du programme des jeunes Rangers canadiens.

Les Inuits et les Premières nations ont un rôle de premier plan à jouer pour renforcer la souveraineté du Canada dans l'Arctique et manifester sa présence et exercer sa compétence dans la région. L'an dernier, les personnes qui ont témoigné au Nunavut ont fait ressortir la nécessité de la participation du territoire, de la collectivité et des Inuits dans l'élaboration de la Stratégie pour le Nord<sup>33</sup>. Cette année, dans l'Ouest de l'Arctique, les témoignages entendus par le Comité font également ressortir la nécessité d'une meilleure intégration des opinions des gens du Nord et des Autochtones dans l'établissement des priorités, l'élaboration des politiques et les prises de décisions.

Dans notre rapport intitulé *Relever le défi dans l'Arctique : Rapport sur la Garde côtière canadienne* d'avril 2009 (déposé au Sénat le 4 mai 2009), le Comité proposait la création d'un comité consultatif sur la stratégie pour l'Arctique, composé de représentants des ministères et organismes fédéraux dont le mandat vise l'Arctique, en signalant notamment la Garde côtière, ainsi que les divers groupes autochtones/inuits de la région et les trois gouvernements territoriaux, afin d'exercer une surveillance et de formuler des conseils en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie effective et intégrée pour le Nord (recommandation 8).

La réponse du gouvernement du Canada à cette proposition, ainsi qu'aux autres recommandations du Comité, figurent en annexe des présentes (voir l'Annexe 2).

#### **D. Approches intégrées**

Les participants à nos rencontres dans l'Ouest de l'Arctique et à Ottawa ont souvent fait état de la nécessité d'une approche pangouvernementale à l'exercice de la compétence dans l'Arctique.

---

<sup>33</sup> *Relever le défi dans l'Arctique* (2009), page 34.

Plusieurs ministères et organismes fédéraux se partagent la responsabilité de la gestion et de la protection des côtes arctiques éloignées. Transports Canada, par exemple, administre le *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, tandis que la Garde côtière canadienne est l'entité fédérale responsable au premier chef en cas de pollution marine au nord du 60<sup>e</sup> degré de latitude nord (ci-après, le « nord du 60<sup>e</sup> »). La Défense nationale a la responsabilité du programme national canadien de recherche et de sauvetage (R-S), tandis que la Garde côtière est responsable du volet maritime du même programme.

On a répété encore et encore au Comité que le succès, dans le Nord, dépend de rapports étroits entre les ministères, pour éviter le double emploi, tirer le maximum de tous les éléments d'actif national disponibles dans la vaste région nordique du Canada et tirer parti des points forts qui existent. Chaque ministère, disait-on, apportait son mandat spécifique et complémentaire, appuyé par des capacités particulières<sup>34</sup>. En raison de l'immensité de la région nordique canadienne, la coopération et la collaboration, estimait-on, sont particulièrement importantes lorsqu'il s'agit de réagir aux situations d'urgences, par exemple lors d'activités de R-S.

En septembre 2009, le Comité a visité le Centre conjoint de coordination des opérations de sauvetage (CCCOS) de Victoria, situé à l'arsenal canadien de Sa Majesté de la BFC Esquimalt (Colombie-Britannique) – l'un des trois CCCOS du Canada, les autres étant situés à Halifax et à Trenton – assurant la couverture R-S pour la plus grande partie du Nord canadien. Dotés d'un personnel mixte provenant de la Force aérienne et de la Garde côtière et ce, 24 heures par jour, les CCCOS ont la tâche de coordonner les interventions R-S concernant les incidents aériens partout au Canada, ainsi que les incidents maritimes dans les eaux de marée et les Grands Lacs. Ces centres répondent également, sur demande, en cas de survenance d'autres catastrophes ou crises humanitaires<sup>35</sup>.

Le Comité a de plus appris qu'il y avait coordination interagences / interministérielle par l'entremise des structures de comités dans l'appareil fédéral. Un comité spécial des sous-ministres des principaux ministères fédéraux présents dans l'Arctique supervise

---

<sup>34</sup> Brigadier général S. Kummel, directeur général de la planification, État-major interarmées stratégique, Défense nationale, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009.

<sup>35</sup> La région R-S Victoria comprend la Colombie-Britannique, le Yukon et une partie du Nord-Est de l'océan Pacifique. La principale ressource aérienne de R-S est l'escadron de transport et de sauvetage 442 situé au 19, Wing Comox, sur l'île de Vancouver. L'escadron dispose de cinq hélicoptères CH-149 Cormorant et de six aéronefs à voilure fixe Buffalo CC-115 DeHavilland. Des dizaines de milliers d'appels téléphoniques et radios aboutissent en moyenne chaque année à 4 000 opérations R-S. En majorité, ce sont des opérations maritimes.

la mise en œuvre de la Stratégie pour le Nord et surveille les progrès. À l'appui de ce comité spécial existe un comité de coordination composé de sous-ministres adjoints, qui abat un travail plus détaillé, ainsi qu'un comité des SMA se concentrant sur le secteur scientifique. De plus, on crée au besoin des groupes de travail chargés de questions spécifiques<sup>36</sup>.

En ce qui a trait aux questions liées à la sécurité, le Groupe de travail sur la sécurité dans l'Arctique (GTSA), qui est la principale tribune concernant les questions de sécurité, favorisait la coopération et l'interaction entre les paliers des ministères et organismes fédéraux, notamment la Garde côtière canadienne, Transports Canada, Défense nationale, Sécurité publique, Citoyenneté et Immigration, Agence du revenu du Canada, GRC et Affaires indiennes et du Nord Canada. Le Comité a appris que, dans le cadre du travail du GTSA, la Défense nationale prépare une évaluation de la menace afin de dégager les lacunes et les vulnérabilités et que la totalité de la collectivité du domaine de la sécurité maritime prend part aux discussions<sup>37</sup>.

Chaque année, sous le commandement de la Force opérationnelle interarmées du Nord (FOIN)<sup>38</sup>, les Forces canadiennes tiennent trois grands exercices conjoints de façon à améliorer la coordination et les communications interagences dans l'Arctique : Opération NUNALIVUT, dans le Haut-Arctique (patrouilles améliorées des Rangers pour assurer la souveraineté); Opération NUNAKPUT, dans l'Ouest de l'Arctique (opération de la FOIN en collaboration avec la Garde côtière et la GRC) et Opération NANOOK, dans l'Est de l'Arctique (opération mixte interagences en matière de souveraineté axée sur l'interexploitabilité, le commandement et le contrôle et la collaboration).

Les trois exercices sont différents, mais ont en commun le même objet global : promouvoir les capacités des Forces canadiennes dans l'Arctique, la coordination interagences et l'amélioration de la coordination dans les interventions concernant des situations de crise et

---

<sup>36</sup> Patrick Borbey, sous-ministre adjoint, Affaires indiennes et du Nord Canada, *Délibérations du Comité*, 26 mars 2009.

<sup>37</sup> Joe Oliver, surintendant principal, directeur général, Intégrité des frontières, GRC, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009.

<sup>38</sup> Basée à Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest), la Force opérationnelle interarmées du Nord (ou FOIN), qui fait partie de Commandement Canada, assure une coordination de soutien aux activités des FC dans le Nord. La FOIN maintient des détachements à Whitehorse (Yukon) et à Iqaluit (Nunavut). Son territoire de responsabilité englobe approximativement 40 p. 100 de la masse continentale du Canada (quatre millions de kilomètres carrés). Parmi les éléments d'actif que conservent les FC dans le Nord, mentionnons quatre aéronefs Twin Otter CC-138 (escadron 440 [Transport]), le Système d'alerte du Nord (série de stations radars le long de la limite septentrionale de l'Amérique du Nord), quatre bases avancées d'opérations capables d'appuyer les opérations des aéronefs, ainsi que la Station des Forces canadiennes Alert (station de collecte de signaux / renseignements située à la pointe nord-est de l'île Ellesmere), soit l'établissement habité en permanence le plus septentrional du monde.

d'urgence. Le Comité a appris que l'Opération NANOOK élargirait son envergure en 2010 avec la participation des forces militaires américaines et danoises dans la région de Resolute Bay<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Brigadier général Dave Millar, *Délibérations du Comité*, 21 septembre 2009.

## QUESTIONS TOUCHANT LA SOUVERAINETÉ

Le terme « souveraineté » revient souvent, quand il s'agit de l'Arctique. L'an dernier, M. Donat Pharand, une autorité en droit international et maritime, s'est attardé, dans son exposé au Comité, sur l'immense confusion entourant ce terme. De la façon dont il est généralement défini en droit international, le terme « souveraineté » est « la totalité des diverses formes de compétence exclusive qu'un État peut exercer dans les limites de ses frontières »<sup>40</sup>.

En ce qui a trait au plateau continental au-delà des 200 miles nautiques de la zone économique exclusive (ZEE), les États côtiers ne possèdent pas la « souveraineté » dans le plein sens du terme. Il est précisé à l'article 77 de la Convention 1982 de l'ONU sur le droit de la mer que les États côtiers exercent « des droits souverains » sur le plateau continental aux fins de son exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles – tant les organismes vivants (espèces sédentaires) que les ressources non biologiques des fonds marins et de leur sous-sol (p. ex. pétrole et gaz). La mesure dans laquelle les pays côtiers de l'Arctique présenteront des revendications nationales sur les fonds marins est une question qui sera tranchée conformément aux règles précises exposées dans la Convention sur le droit de la mer<sup>41</sup>. Toutefois, ainsi que le précisait le Comité dans son rapport de mai 2009, il pourrait y avoir des différends concernant des revendications qui se chevauchent<sup>42</sup>.

Plus près de la côte (à l'intérieur de la ZEE), le Canada a des difficultés de longue date de délimitation des frontières maritimes avec ses voisins circumpolaires, notamment un différend avec les États-Unis sur la frontière maritime entre le Yukon et l'Alaska<sup>43</sup>.

À l'exception du litige sur l'île de Hans entre le Canada et le Danemark, dans l'Est de l'Arctique, par contre, la collectivité internationale reconnaît largement que toutes les îles de l'archipel Arctique relèvent exclusivement de la compétence du Canada. Par contre, on ne

---

<sup>40</sup> Donat Pharand, cité dans *Relever le défi dans l'Arctique* (2009), p. 16.

<sup>41</sup> En raison de la limite de 10 ans, en ce qui a trait aux présentations, et du grand nombre de ratifications au milieu de la fin des années 1990, le Comité a appris que la Commission des limites du plateau continental de l'ONU, organisme composé de 21 spécialistes des États signataires à la Convention sur le droit de la mer, fait actuellement face à un important arriéré de présentations. Rob Huebert, Séance d'information à l'intention du Comité, Yellowknife, 20 septembre 2009.

<sup>42</sup> *Relever le défi dans l'Arctique* (2009), pages 17-21.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pages 17-18. Depuis le dépôt du rapport du Comité en mai 2009, le secrétaire d'État au Commerce des É.-U. a approuvé en août 2009 un plan de gestion des pêches de l'Arctique (AFMP). Se fondant sur la conception américaine de la frontière maritime entre le Yukon et l'Alaska, l'AFMP interdit la pêche commerciale dans les eaux situées au nord de l'Alaska (là où il n'y a actuellement aucune pêche commerciale) jusqu'à ce que les scientifiques puissent réunir suffisamment de renseignements sur les stocks de poissons et l'environnement marin de l'Arctique.

peut pas en dire autant à propos des eaux environnantes. Sur ce point, l'une des contestations potentiellement graves de la souveraineté canadienne touche le droit de contrôler la marine marchande dans le passage du Nord-Ouest, soit les routes maritimes reliant le détroit de Davis, à l'Est, à la mer de Beaufort, à l'Ouest.

### **A. Le passage du Nord-Ouest**

Le passage du Nord-Ouest, soit le raccourci longtemps recherché entre l'Atlantique et le Pacifique, se compose de plusieurs routes océaniques possibles longeant les îles de l'Arctique (le plus vaste archipel du monde) (carte 1)<sup>44</sup>. La position du Canada est que toutes les eaux à l'intérieur de l'archipel Arctique, y compris le passage en question, font partie de ses eaux intérieures historiques, sur lesquelles il a pleine souveraineté<sup>45</sup>. Cela comprend le droit d'adopter unilatéralement des lois et règlements, comme il le ferait concernant le territoire continental, afin de protéger les intérêts canadiens, notamment ceux de ses résidents nordiques, particulièrement les Inuits.

---

<sup>44</sup> La route du Nord par le chenal Parry offre un trajet potentiellement plus court en eaux plus profondes, mais la couverture de glace est habituellement plus épaisse et perdure plus longtemps dans l'été. Les routes méridionales présentent moins de glace l'été, mais le trajet est plus long et les eaux, moins profondes, d'où des difficultés pour la navigation commerciale.

<sup>45</sup> En droit international, la souveraineté s'applique aux terres et à certaines eaux ou zones maritimes appelées « eaux intérieures ». Donat Pharand, dans *Relever le défi dans l'Arctique* (2009), p. 16.

### Carte 1 – Principales routes pour le passage du Nord-Ouest



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

Le Canada ne s'oppose pas à la navigation internationale dans le passage du Nord-Ouest et il n'est d'ailleurs pas dans son intérêt de l'empêcher. Par contre, si le passage était considéré comme un détroit international, le Canada n'aurait pas le droit d'adopter et d'appliquer ses propres lois et règlements régissant la marine marchande internationale. Au lieu de cela, les normes internationales en matière de sécurité et de navigation maritimes s'appliqueraient, par exemple celles établies par l'Organisation maritime internationale, dont l'exécution relève de l'État du pavillon.

Les pays ne sont pas tous d'accord avec la position du Canada voulant que le passage du Nord-Ouest fasse partie de nos eaux intérieures et qu'il faille donc le consentement du Canada en cas d'utilisation par des étrangers.

En novembre 2009, la Commission européenne publiait un communiqué intitulé « *L'Union européenne et la région arctique* », pressant les États membres et la Communauté de « défendre le principe de la liberté de navigation et le droit de passage inoffensif sur les routes et dans les zones récemment ouvertes »<sup>46</sup>.

Pour les États-Unis, la voie navigable est un « détroit international », soit un corridor où les navires américains auront un droit de « passage en transit », droit prévu en droit international et qui est aussi large qu'en haute mer (eaux internationales). Du point de vue des États-Unis, pays qui s'est concentré sur les intérêts de sécurité et s'est attaché à maintenir les détroits et chenaux du monde ouverts à sa marine militaire depuis la Guerre froide et même avant, la revendication du Canada voulant que le passage du Nord-Ouest soit une route maritime nationale, et non internationale, comporte la menace de créer un précédent juridique indésirable ailleurs dans le monde (p. ex. le détroit de Malacca, Hormuz, Gibraltar et autres détroits stratégiques).

À propos de la position des É.-U., M. Pharand, autorité canadienne en matière de droit concernant les eaux arctiques du Canada et spécialiste du passage du Nord-Ouest, a mentionné devant le Comité que la Convention de 1982 sur le droit de la mer ne comporte pas de définition précise de ce qu'est un détroit international; la définition est une question de droit international coutumier. À ce propos, il mentionnait que deux critères ont été appliqués par la Cour internationale dans l'arrêt *Corfu Channel* en 1949. Le premier critère exige qu'il y ait un chevauchement des eaux territoriales de 12 miles, ce qui était le cas du détroit de Barrow, dans le passage du Nord-Ouest, avant que le Canada ne tire des lignes de base droites en 1985. La deuxième condition, c'est que le détroit ait servi par le passé de route utile au trafic maritime international<sup>47</sup>.

Si le passage du Nord-Ouest était un détroit international (comme le prétendent les États-Unis), il n'y aurait que peu de restriction à la navigation. La position américaine signifie que les navires étrangers, notamment les navires de guerre, auraient virtuellement le même droit de passage qu'en haute mer. Les sous-marins ne seraient pas tenus de faire surface et d'informer le Canada (État côtier adjacent) de leur présence et les avions militaires auraient le droit d'emprunter l'espace aérien au-dessus du passage du Nord-Ouest. La voie navigable pourrait même être utilisée pour des activités criminelles, par exemple la contrebande ou le trafic

---

<sup>46</sup> Commission européenne, Communiqué « *L'Union européenne et la région arctique* », novembre 2008, p. 9.

<sup>47</sup> *Relever le défi dans l'Arctique* (2009), p. 29.

de clandestins, l'immigration illégale et même le transport ou l'importation d'armes de destruction de masse. Ironie du sort, les intérêts américains en matière de sécurité seraient mieux protégés si les États-Unis reconnaissaient la souveraineté du Canada sur le passage du Nord-Ouest et son contrôle à cet égard.

En 1969, à la suite de la découverte d'un vaste gisement de pétrole au nord de l'Alaska l'année précédente, le superpétrolier américain *Manhattan* a traversé le passage du Nord-Ouest sans demander l'autorisation du Canada<sup>48</sup>. En réponse à cela, le gouvernement du Canada a octroyé l'autorisation (même si elle n'avait pas été demandée), a fourni l'assistance d'un brise-glace et a pu faire en sorte qu'un représentant du gouvernement du Canada soit présent à bord. Le Canada a de plus adopté, en 1970, la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (LPPEA), s'appliquant à la navigation commerciale jusqu'à une distance de 100 miles nautiques du territoire canadien le plus proche au nord 60° parallèle.

La LPPEA, dénoncée par les États-Unis, a été ultérieurement validée par la collectivité internationale en 1982, lorsque l'article 234, où une exception concernant l'Arctique, a été incluse à la Convention sur le droit de la mer à l'insistance du Canada. En vertu de l'article 234, les États côtiers ont le droit de faire appliquer des mesures réglementaires non discriminatoires à fondement scientifique concernant la prévention et le contrôle de la pollution maritime dans les limites de la ZEE (c.-à-d. jusqu'à 200 miles nautiques) « 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 ».

---

<sup>48</sup> L'objectif du voyage était de vérifier la rentabilité de transport du pétrole de l'Alaska vers les raffineries de la côte est des É.-U. La route a été jugée peu pratique et trop coûteuse à l'époque et l'industrie a opté au lieu de cela pour un pipeline alaskien jusqu'au port de Valdez.

En réponse à la traversée du passage du Nord-Ouest par le brise-glace américain *Polar Sea* sans l'autorisation du Canada en 1985<sup>49</sup>, le Canada a établi, en vertu du droit coutumier, des « lignes de base droites »<sup>50</sup> autour du périmètre extérieur de l'archipel Arctique, qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1986<sup>51</sup>. En même temps, les États-Unis et l'Union européenne ont communiqué des notes de protestation s'opposant à la revendication historique du Canada sur ces eaux et à la validité des lignes de base.

Facteur révélateur pour le Canada, malgré le désaccord entre le Canada et les États-Unis sur le statut juridique du passage du Nord-Ouest, les deux pays ont signé, en 1988, l'Accord sur la coopération dans l'Arctique (voir l'Annexe 3). Les États-Unis s'engageaient à demander le consentement du Canada pour « tous les déplacements des brise-glaces américains dans les eaux revendiquées par le Canada comme ses eaux intérieures ». D'après les témoignages reçus par le Comité, il semble que l'accord, qui précise ne pas toucher la position juridique de chaque pays concernant les eaux de l'Arctique, a bien fonctionné pour l'un et l'autre signataires.

Plus tôt au cours de cette année, par contre, soit le 9 janvier 2009, le président Bush publiait la directive ministérielle « Presidential Directive 66.76 » précisant en termes très directs la position américaine concernant le statut juridique du passage du Nord-Ouest :

La liberté sur les mers est une priorité nationale de premier ordre. Le passage du Nord-Ouest est un détroit utilisé pour la navigation internationale et la route maritime du Nord comprend les détroits servant à la navigation internationale; le régime de passage en transit s'applique au franchissement de ces détroits. La sauvegarde des droits et devoirs touchant la navigation et le survol de la région arctique appuient notre capacité d'exercer ces droits partout dans le monde, y compris au moyen des détroits stratégiques<sup>52</sup>. [traduction]

---

<sup>49</sup> Le brise-glace *Polar Sea* de la Garde côtière américaine a franchi le passage du Nord-Ouest dans son voyage de retour à son port d'attache de Seattle, revenant d'une mission de réapprovisionnement à la base militaire américaine de Thulé, au Groenland. Auparavant, il y avait eu un accord provisoire autorisant le *Polar Sea* à emprunter cette route très rapide et que le gouvernement du Canada a annulé en réplique aux critiques selon lesquelles les É.-U. faisaient fi de la souveraineté canadienne. Rob Huebert, Séance d'information à l'intention du Comité, Yellowknife, 20 septembre 2009.

<sup>50</sup> L'objet des lignes de base droites est de permettre à un État côtier à la géographie idoine de mesurer ses eaux territoriales à partir de ces lignes au lieu de suivre la sinuosité de la côte. *Relever le défi dans l'Arctique* (2009), p. 24.

<sup>51</sup> Le Canada a également annoncé en septembre 1985 qu'il ferait construire le *Polar 8*, brise-glaces polaire toute saison. Le projet a été annulé quatre ans plus tard, par contre, au nom de la maîtrise du déficit.

<sup>52</sup> Président George W. Bush, Maison Blanche, National Security Presidential Directive (NSPD – 66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD – 25).

Jusqu'à présent, aucun pays n'a intenté de procédure judiciaire contre le Canada. Par contre en théorie, ainsi que le mentionnait le Comité en mai 2009, en défendant sa revendication de souveraineté contre les autres nations en ce qui a trait à la navigation commerciale dans le passage du Nord-Ouest, le Canada pouvait invoquer la longue histoire ininterrompue d'utilisation de ces terres et eaux par les Inuits<sup>53</sup>. En fait, les Inuits utilisent encore les plateformes de glace pour se déplacer, pêcher et chasser<sup>54</sup>.

## **B. Exigences de déclaration des navires**

Le changement climatique et le recul des glaces, d'après les prévisions, rendront les ressources de l'Arctique beaucoup plus faciles d'accès pour l'industrie, générant une augmentation de la navigation commerciale. L'augmentation de l'activité de navigation accroîtra le risque d'incidents environnementaux. Les eaux nordiques s'ouvrant de plus en plus, des incidents comme celui du *Berserk II* (voir la préface du présent rapport) pourraient devenir plus communs.

La déclaration des navires est importante pour garantir le respect des lois canadiennes, dépister les incidents et y réagir et établir notre souveraineté. Par contre, il existe des lacunes dans les exigences actuelles de déclaration des navires.

En vertu du *Règlement sur la sûreté du transport maritime* du Canada, les navires « non SOLAS » jaugeant plus de 100 tonnes brutes enregistrées ou transportant plus de 12 passagers et les navires de la catégorie SOLAS jaugeant plus de 500 tonnes brutes enregistrées doivent présenter un rapport d'information pré-arrivée 96 heures avant leur entrée dans les eaux canadiennes, y compris les eaux arctiques<sup>55</sup>. La *Loi sur la sûreté du transport maritime* exempte expressément certains navires par exemple les embarcations de plaisance, les navires de pêche et les navires gouvernementaux de cette règle de déclaration (voir l'Annexe 4). Ni la Loi, ni son Règlement, n'exige quelque type de rapport des navires qui transitent.

<sup>53</sup> Voir *Relever le défi dans l'Arctique* (2009), pages 41-42.

<sup>54</sup> Duane Smith, vice-président, Inuvialuit Regional Corporation, *Délibérations du Comité*, 23 septembre 2009.

<sup>55</sup> Gouvernement du Canada, Réponse au rapport du *Relever le défi dans l'Arctique* (2009), recommandation 2, les navires de la catégorie SOLAS sont régis par la Convention sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS). Les navires visés sont des cargos jaugeant au moins 300 tonnes brutes et tous les navires à passagers effectuant des voyages internationaux. En Alaska, le Comité a appris que les États-Unis ont une règle analogue de préavis de 96 heures précédant l'arrivée des navires à un port américain.

Lorsqu'ils se trouvent dans les eaux arctiques canadiennes (à l'intérieur des 200 miles des terres canadiennes les plus proches, dans les eaux où s'applique la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (LPPEA)), les grands navires, canadiens et autres, communiquent sur une base volontaire des renseignements sur leur statut et leur position au système de trafic maritime du Nord canadien NORDREG (Système de trafic de l'Arctique canadien). La déclaration au NORDREG est volontaire, contrairement aux zones de trafic de la côte du Pacifique (VTS OFFSHORE) et de la côte Atlantique (ECAREG), où la déclaration est obligatoire.

Géré par les Services de communications et de trafic maritimes de la Garde côtière<sup>56</sup>, le NORDREG a pour objectif de promouvoir la sécurité et les mouvements des navires, de renforcer la souveraineté canadienne dans les eaux de l'Arctique et de prévenir la pollution des eaux arctiques par l'établissement de méthodes d'examen du bon état des navires qui entrent dans les eaux de l'Arctique<sup>57</sup>.

Dans l'Arctique, les navigants, de façon régulière, informent le NORDREG de leur présence et leur position afin de pouvoir profiter des services de la Garde côtière (p. ex. renseignements sur les glaces, routes dans les glaces, aide du brise-glace et recherche-sauvetage); contrairement à la *Loi sur la sûreté du transport maritime*, les navires des gouvernements étrangers jaugeant plus de 300 tonnes brutes, y compris les navires de guerre, ne sont pas automatiquement exemptés de l'exigence de respecter certaines normes canadiennes, par exemple sur la construction des navires. En vertu de la LPPEA, on peut, par décret, exempter ces navires de l'application de toute disposition réglementaire<sup>58</sup>.

En août 2008, le Premier ministre annonçait que de nouvelles mesures réglementaires seraient prises en vertu de la *Loi sur la marine marchande* (2001), exigeant l'enregistrement obligatoire des navires à destination des eaux arctiques canadiennes (ce que le Comité recommandait dans son rapport provisoire de juin 2008). Les participants à notre étude étaient très favorables à ce que devienne obligatoire l'enregistrement en vertu du NORDREG, afin d'établir la souveraineté du Canada et de garantir la sécurité de la navigation. Le Comité a

---

<sup>56</sup> Voir GCC, Zone de trafic de l'Arctique canadien (NORDREG), [http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/SCTM/Zt\\_arctique\\_canadien](http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/SCTM/Zt_arctique_canadien).

<sup>57</sup> Voir *Relever le défi dans l'Arctique*, p. 60.

<sup>58</sup> Dans ce cas, les gouvernements étrangers sont priés par Transports Canada de communiquer avec le MAECI. Norman A. Villegas, agent des affaires parlementaires, Affaires parlementaires, Secrétariat des services intégrés, MAECI, Réponses aux questions, courriel au président, 9 novembre 2009.

appris que des exigences de déclaration obligatoire devraient être prises pour la saison de navigation 2010<sup>59</sup>.

Le NORDREG s'applique actuellement aux navires suivants : (1) les navires jaugeant au moins 300 tonnes brutes; (2) les navires qui remorquent ou poussent un navire si la jauge brute combinée de l'un et de l'autre est d'au moins 500, (3) ainsi que les navires qui transportent comme chargement des marchandises polluantes ou dangereuses ou qui remorquent ou poussent un navire qui transporte comme chargement des marchandises polluantes ou dangereuses.

De la sorte, le NORDREG ne vise directement que les grands navires, qui posent les risques les plus considérables à l'environnement marin. Même si on avait envisagé d'inclure les navires plus petits (c.-à-d. jauge brute inférieure à 300) dans les nouvelles dispositions réglementaires, il n'y a actuellement aucun projet d'étendre l'application du NORDREG à ces navires<sup>60</sup>. Dans le cas des navires jaugeant moins de 300 tonneaux, un rapport n'est exigé que s'ils font escale ou si l'équipage vient à terre, ce qui relève alors du mandat de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)<sup>61</sup>. Aux termes de la *Loi sur la marine marchande du Canada, 2001*, les navires appartenant à une force militaire étrangère sont exemptés. Dans le cas des personnes à bord des navires traversant des eaux canadiennes et qui ne désirent pas entrer au Canada, il n'existe aucune exigence de déclaration à l'ASFC en vertu de la *Loi sur les douanes*.

En bref, pour le moment, aucune réglementation de quelque sorte n'exige qu'un navire transitant par le passage du Nord-Ouest doive communiquer avec quiconque au Canada à quelque moment que ce soit, pourvu que le navire en question ne fasse pas escale. À compter du printemps 2010, lorsqu'entrera en vigueur la nouvelle réglementation prévue, seuls les grands navires jaugeant plus de 300 tonnes brutes, y compris les navires des gouvernements étrangers, devront faire une déclaration au NORDREG. Les autres navires, comme le *Berserk II*, n'y seront pas tenus. De plus, le Canada ne pourra encore rien faire à leur égard, sauf s'ils font escale<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Cela peut se faire intégralement par le processus réglementaire sans avoir à modifier la *Loi sur la marine marchande du Canada* (2001).

<sup>60</sup> Gouvernement du Canada, Réponse au rapport *Relever le défi dans l'Arctique* (2009), recommandation 11.

<sup>61</sup> Philip Whitehorne, chef des opérations, Exécution de la loi intérieure, Renseignements et exécution de la loi, Région du Nord de l'Ontario, Agence des services frontaliers du Canada, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009.

<sup>62</sup> Donald Roussel, directeur général, Sécurité maritime, Transports Canada, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009.

Les navires appartenant à une force militaire étrangère ne seront pas tenus de communiquer des renseignements.

### C. Surveillance et contrôle

Le réchauffement du climat de l'Arctique et le retrait de la banquise devraient avoir pour effet d'ouvrir les eaux de l'Arctique et le Passage du Nord-Ouest à un trafic maritime régulier. Personne ne sait exactement quand cela se produira, mais le gouvernement du Canada se prépare à cette éventualité.

Une augmentation de l'activité maritime suppose que le Canada doit surveiller et contrôler les activités, et localiser et suivre les bateaux dans ce vaste territoire de l'Arctique, surtout dans les eaux du Passage du Nord-Ouest. Les participants à nos réunions ont souligné que la connaissance de la situation maritime n'est pas une tâche facile dans l'Arctique; l'infrastructure est rare et les côtes s'étendent sur plus de 162 000 kilomètres de littoral, ce qui est le double de ce que représentent les côtes de l'Atlantique et du Pacifique ensemble<sup>63</sup>.

Plus les eaux de l'Arctique seront libres, plus grand sera le risque d'incidents environnementaux et d'activité criminelle, par exemple l'entrée illégale de personnes et de marchandises. Le Comité a appris que la route entre le Groenland et le nord du Canada en particulier pourrait devenir un point d'entrée de choix pour les personnes qui ne sont pas admissibles au Canada (par exemple les membres d'équipage du *Berserk II*) et qui pourraient s'adonner à d'autres activités illicites<sup>64</sup>.

Actuellement, un certain nombre de bateaux évoluent dans les eaux de l'Arctique canadien en été, mais quelques-uns seulement, dont des bateaux de plaisance, ont franchi jusqu'à maintenant tout le Passage du Nord-Ouest. À l'avenir, il se peut que des navires d'autres pays veuillent emprunter le Passage pour gagner du temps et économiser le combustible, sans en demander la permission au Canada<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> MPO, *Centre national d'excellence pour la recherche aquatique dans l'Arctique CNERAA*, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/science/coe/ncaare-cneraa/index-fra.htm>.

<sup>64</sup> Philip Whitehorne, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009.

<sup>65</sup> À la fin de la saison de navigation 2009, 133 navires (connus) avaient franchi le Passage du Nord-Ouest. Au total, il y en a eu 59 entre 2000 et 2009, contre 36 entre 1990 et 2000. Huit bateaux de plaisance étrangers ont fait la traversée en 2009. Le *Berserk II*, qui a fait tout le voyage d'est en ouest (avec un équipage différent à bord) en 2007 devient le 110<sup>e</sup> bateau connu à avoir réussi la traversée depuis Roald Amundsen en 1903-1906. Renseignements fournis par Rob Huebert, courriel au greffier du Comité, 16 octobre 2009.

Selon M. Donat Pharand, si les navires étrangers évoluent dans le Passage du Nord-Ouest sans que le Canada ait pris des mesures de contrôle adéquates, les eaux du Passage pourraient devenir « internationales » et être sujettes au droit de transit. La voie maritime selon M. Pharand n'a peut-être pas d'histoire comme route praticable pour le trafic maritime international; mais, à cause de l'éloignement de la région et des difficultés de la navigation dans ses eaux, il suffirait d'un trafic international relativement faible pour que le Passage du Nord-Ouest devienne un détroit international<sup>66</sup>.

Dotée de la plus grande flotte marchande dans le monde, l'Union européenne est intéressée à emprunter éventuellement l'Arctique comme route de navigation. La position des États-Unis concernant le Passage porte aussi sur son utilisation éventuelle plutôt que sur son utilisation réelle.

Suivent les principaux éléments d'information à l'appui de ce qui est qualifié de « tableau de la situation maritime dans l'Arctique ».

## 1. La GRC

La Gendarmerie royale du Canada est responsable de la lutte contre les activités qui menacent l'intégrité des frontières et du maintien de l'ordre dans les voies navigables intérieures. Dans l'ouest de l'Arctique, des patrouilles annuelles sont menées le long du fleuve Mackenzie à bord d'un navire basé sur le Grand lac des esclaves. La capacité des patrouilles maritimes a été augmentée récemment par l'acquisition d'un navire d'intervention rapide pour les opérations dans le Delta du Mackenzie, dans les eaux côtières de la Mer de Beaufort et dans les environs de l'île Herschel, le point d'engorgement des bateaux en transit dans le Passage du Nord-Ouest<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> *Relever le défi dans l'Arctique* (2009), p. 27. Voir aussi M. Donat Pharand, « The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit », *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, Numéro 1 et 2, Janvier 2007, pages 23 – 69.

<sup>67</sup> Grant M.E. St. Germaine, surintendant, Opérations criminelles, Division « G », Gendarmerie royale du Canada, *Délibérations du Comité*, 21 septembre 2009; Joe Oliver, surintendant en chef, directeur général, Intégrité des frontières, GRC, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009. À l'appui de ses opérations de maintien de l'ordre dans le Nord, la GRC dispose de trois aéronefs basés à Whitehorse, à Yellowknife et à Iqaluit.

Nous mentionnons souvent dans notre étude que, lorsqu'il se passe quelque chose dans le Nord, les gens appellent la GRC, laquelle offre des services de police dans les trois territoires et maintient une soixantaine de détachements et de bureaux partout dans le Nord<sup>68</sup>. Le Comité a aussi été étonné d'apprendre qu'il n'y a pas meilleure source d'information et de conseils que la population locale et que des liens étroits ont été établis au fil des ans entre la GRC et les résidents des collectivités du Nord canadien. À cause de sa présence (seule présence fédérale dans certaines régions isolées), la GRC agit souvent comme premier intervenant lors d'incidents à caractère non criminel qui relèvent d'administrations autres que fédérales, par exemple des opérations de recherche et sauvetage.

La GRC offre un service d'application de la loi et de soutien administratif au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et à l'Agence des services frontaliers du Canada<sup>69</sup>. Ainsi, dans le cas du *Berserk II*, la GRC locale a coordonné les premiers contrôles douaniers, les premières arrestations et la première enquête frontalière jusqu'à l'arrivée des agents de l'ASFC<sup>70</sup>.

Les ministères et organismes gouvernementaux offrent aussi à la GRC un service de renseignement. Ainsi, dans le cas du *Berserk II*, le navire a quitté Gjoa Haven avant que les renseignements sur les activités criminelles des membres de l'équipage soient connus et que la GRC puisse intervenir. Ce sont des renseignements transmis par la Garde côtière à la GRC qui ont déclenché la chaîne d'événements menant à l'intervention de la GRC à Cambridge Bay.

[L]orsqu'ils ont quitté Gjoa Haven, il y avait un autre navire au port. Les membres du *Berserk II* ont déclaré à l'autre équipage qu'ils avaient été déportés et qu'ils venaient d'arriver au Canada. La Garde côtière canadienne a reçu cette information et a ensuite communiqué avec la GRC. La GRC a alors contacté l'agent du renseignement de l'ASFC. Nous avons travaillé ensemble, de sorte que nous savions tout sur l'équipage du navire avant son arrivée à Cambridge Bay. Nous avons donc pris des mesures d'exécution.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Joe Oliver, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009.

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

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Philip Whitehorne, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009.

## 2. Les Rangers canadiens

Les Rangers canadiens, des réservistes sous le commandement des Forces opérationnelles interarmées (Nord), effectuent des patrouilles de surveillance et de maintien de la souveraineté dans les eaux côtières et intérieures, signalent toute activité ou observations inhabituelles, recueillent des données locales d'intérêt pour les Forces canadiennes (FC), protègent le Système d'alerte du Nord et participent aux missions de recherche et sauvetage. Souvent appelés « les yeux et les oreilles » des Forces canadiennes (FC) dans les régions peu peuplées du Nord canadien, les Rangers canadiens assurent dans le Nord une présence canadienne sur le terrain. Leur présence est unique dans l'Arctique circumpolaire, et ils font l'envie des autres pays de l'Arctique. Rompus aux manœuvres de terrain, les Rangers canadiens contribuent grandement à l'efficacité des FC en partageant leur savoir détaillé du terrain et de l'environnement, en assurant une formation en survie dans l'Arctique<sup>72</sup>.

Les Rangers canadiens proviennent de 56 collectivités du Nord, et leur nombre s'élève à quelque 1 600<sup>73</sup>. Le Comité a appris que, pour augmenter la capacité des Rangers canadiens, les FC comptent élargir le programme des Rangers canadiens en portant leur nombre dans les patrouilles existantes à 460 au cours des quatre prochaines années, et en augmentant le nombre des patrouilles communautaires (de 56 à 61)<sup>74</sup>. Toutefois, comme le Comité l'a souligné dans son rapport de mai 2009, les Rangers canadiens manquent de moyens maritimes.

## 3. Survols

L'aviation effectue des patrouilles dans le Nord à l'aide d'un avion de patrouille maritime Aurora CP-140, qui est actuellement le seul aéronef de patrouille à long rayon d'action des Forces canadiennes, que les FC exploitent depuis le début des années 1980. Dix des 18 appareils de la flotte sont en cours de modernisation de sorte qu'ils puissent voler jusqu'en 2020, année où ils doivent être remplacés par quelque 10 à 12 nouveaux appareils de patrouille

<sup>72</sup> Bgéné Dave Millar, *Délibérations du Comité*, 21 septembre 2009.

<sup>73</sup> À l'échelle nationale, les Rangers canadiens sont répartis en cinq groupes de patrouilles de Rangers canadiens (GPRC). « 1<sup>er</sup> GPRC » est responsable de la région territoriale du Nord. De plus, il y a 1 370 Rangers juniors canadiens répartis dans 37 collectivités.

<sup>74</sup> Bgéné Dave Millar, *Délibérations du Comité*, 21 septembre 2009.

dans le cadre d'un système de surveillance complété par des satellites, des radars et des aéronefs sans pilote<sup>75</sup>.

Transports Canada maintient une surveillance dans l'Arctique au moyen de Dash 7 durant la saison de navigation (188 heures l'été dernier<sup>76</sup>) dans le cadre de son Programme national de surveillance aérienne. L'appareil a été modernisé récemment; il est maintenant doté de matériel de surveillance de la pollution marine capable de détecter, de classer et de suivre des cibles d'intérêt potentiel en plus de déversements d'hydrocarbures en mer<sup>77</sup>.

#### 4. Nouvelle technologie

La Défense nationale entend améliorer ses moyens de surveillance dans le cadre de Polar Epsilon, un projet spatial de 60 millions de dollars, en utilisant les images et les données de RADARSAT-2, « l'œil canadien dans l'espace », un satellite conçu et construit au Canada<sup>78</sup>. Sa technologie permettra au Canada de surveiller les navires de surface dans l'Arctique. L'imagerie produite par RADARSAT-2, nous a-t-on dit, sert actuellement à surveiller l'état des glaces<sup>79</sup>.

La Surveillance du Nord, projet de démonstration de technologies, a aussi été mentionné lors de notre réunion<sup>80</sup>. Dirigé par Recherche et Développement pour la défense Canada, le Projet de surveillance du Nord est une série d'essais visant à mettre au point des combinaisons de capteurs et de systèmes variés installés à la surface, sous l'eau et dans l'espace en des points d'engorgement critique dans le Passage du Nord-Ouest, combinaisons qui pourraient éventuellement améliorer la capacité de surveillance dans l'Arctique canadien<sup>81</sup>.

---

<sup>75</sup> Ministère de la Défense nationale, « Stratégie de défense *Le Canada d'abord* », <http://www.dnd.ca/site/focus/first-premier/defstra/rebuild-rebatir-fra.asp>.

<sup>76</sup> Donald Roussel, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009. Voir Transports Canada, « Le gouvernement du Canada prend des mesures pour protéger les eaux canadiennes contre la pollution causée par les navires », Communiqué, 22 août 2009, <http://www.tc.gc.ca/medias/communiqués/nat/2009/09-h120f.htm>.

<sup>77</sup> Transports Canada, « Prévention des déversements d'hydrocarbures : Programme national de surveillance aérienne », <http://www.tc.gc.ca/securitemaritime/epe/sie/pnsa.htm>.

<sup>78</sup> MDN, « Projet Polar Epsilon », <http://www.admpa.forces.gc.ca/news-nouvelles/news-nouvelles-eng.asp?cat=00&id=2931>.

<sup>79</sup> René Grenier, sous-commissaire, GCC, *Délibérations du Comité*, 21 septembre 2009.

<sup>80</sup> Bgén Dave Millar, *Délibérations du Comité*, 21 septembre 2009.

<sup>81</sup> Recherche et développement pour la défense Canada, « La Surveillance du Nord DT », [http://www.ottawa.drdc-rddc.gc.ca/html/nw\\_2009-fra.html](http://www.ottawa.drdc-rddc.gc.ca/html/nw_2009-fra.html).

## 5. Navires de patrouille extracôtère dans l'Arctique

Le gouvernement fédéral a annoncé en juillet 2007 l'acquisition de six à huit navires de patrouille extracôtère dans l'Arctique (NPEA) capables de naviguer dans les glaces, pour permettre à la Marine de patrouiller à l'année longue les eaux du Nord canadien, y compris celles du Passage du Nord-Ouest, mais aussi celles de la ZEE du Canada, au large des côtes du Pacifique et de l'Atlantique<sup>82</sup>. Les NPEA devraient augmenter la capacité de la Marine de soutenir d'autres ministères et organismes gouvernementaux qu'il s'agisse de pêche illégale, de recherche et sauvetage, d'immigration illégale, de protection de l'environnement, d'intervention en cas de catastrophe, d'activités criminelles ou de trafic de drogue, c'est-à-dire en cas de menace non militaire.

Comme prévu, ces navires renforcés pour la navigation dans les glaces (classe 5) pourront évoluer dans un mètre de glace de première année (avec inclusions de vieille glace) durant la saison de navigation, là où il risque d'y avoir de l'activité maritime. Les NPEA seront armés de canons de 25 mm et équipés de plates-formes d'atterrissage pour les hélicoptères Cyclone, auront une autonomie de 6 000 milles marins, pourront évoluer dans les eaux du Nord pendant quatre mois et ne pourront assurer que leur propre mobilité dans les glaces (c.-à-d. qu'ils n'offriront pas de services de brise-glace à d'autres navires). De conception hybride par nécessité, leur vitesse en eau libre sera inférieure à celle d'une frégate ou d'un destroyer<sup>83</sup>.

Le projet des NPEA en est à l'étape de la définition, de sorte que le premier navire ne pourra sans doute pas être livré avant 2014<sup>84</sup>. Le Capitaine de vaisseau E.G. Bramwell, gestionnaire du projet des NPEA, a indiqué au Comité que six navires plutôt que huit seront probablement construits étant donné des contraintes budgétaires<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Les navires présentent un coût estimatif d'acquisition de 3,1 milliard \$, ainsi que des coûts de fonctionnement et d'entretien de 4,3 milliards \$ pendant leur durée de vie de 25 ans. En août 2007, le gouvernement fédéral a annoncé un montant de 100 millions \$ pour aménager une installation d'amarrage et de ravitaillement dans le port en eau profonde de Nanisivik, au Nunavut. Situé dans le détroit de Strathcona, dans l'entrée est du Passage du Nord-Ouest, la base, qui devrait être entièrement opérationnelle en 2015, servira d'étape pour les NPEA, leur permettant de se réapprovisionner, de se ravitailler, d'embarquer du matériel et des fournitures, et de transborder du personnel. L'installation sera aussi à la disposition d'autres ministères et organismes, dont la Garde côtière canadienne.

<sup>83</sup> Commodore J.E.T.P. Ellis, directeur général, Développement de la Force maritime, Défense nationale, *Délibérations du Comité*, 27 octobre 2009.

<sup>84</sup> La stratégie d'acquisition entourant le NPEA est soumise au Cadre stratégique pour le secteur de la construction navale du Canada, qui stipule que le gouvernement fédéral fera l'acquisition, la réparation et le radoub de navires au Canada.

<sup>85</sup> Capitaine de vaisseau E.G. Bramwell, gestionnaire de projet, Navires de patrouille extracôtère dans l'Arctique, Défense nationale, *Délibérations du Comité*, 27 octobre 2009.

## 6. Brise-glaces de la Garde côtière et Services de communications et de trafic maritimes

En raison de sa présence dans le Nord, la Garde côtière canadienne – la présence maritime fédérale la plus visible dans les eaux du Nord – est l'instrument de surveillance des eaux du Canada. Chaque année, de la fin juin au début novembre, sept brise-glaces basés dans le sud du pays sont déployés dans l'Arctique pendant la saison estivale, où ils effectuent une vaste gamme de tâches importantes : déglçage, recherche et sauvetage, installation d'aides à la navigation et soutien maritime aux autres ministères.

Dans le Nord, la Garde côtière exploite également deux centres de services de communications et de trafic maritimes (SCTM), un à Iqaluit et l'autre à Inuvik. Les centres contrôlent les navires avant leur entrée dans le système NORDREG et compilent des rapports d'information sur les navires étrangers avant leur arrivée dans les eaux canadiennes. La Garde côtière reçoit de l'information des navires grâce au Système d'identification automatique<sup>86</sup>, un système embarqué de diffusion par transpondeur, capable d'émettre des renseignements sur les navires (identification, position, cap, longueur, etc.).

Le Comité a appris que la Garde côtière a entrepris de mettre en place un système d'identification et de repérage à longue distance des navires (IRLDN)<sup>87</sup>. Ce système est un outil de surveillance par satellite des navires, conçu pour repérer les navires de classe SOLAS; chaque jour, 500 navires sont ainsi repérés. Ce nombre devrait atteindre 1 000 par jour lorsque le système sera entièrement opérationnel en mars 2010<sup>88</sup>.

En quelques mots, c'est la Garde côtière canadienne qui, au Canada, dresse l'essentiel de la situation maritime dans l'Arctique<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Gary Sidock, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009.

<sup>87</sup> René Grenier, *Délibérations du Comité*, 21 septembre 2009. L'Organisation maritime internationale, dont le Canada est membre, a introduit des dispositions pour obliger les membres à appliquer le système IRLDN des bâtiments à passagers et de charge de classe SOLAS dont la charge brute est supérieure à 300 tonnes lors de voyages internationaux. Les membres qui s'y conforment ont le droit de recevoir des renseignements IRLDN sur les navires assujettis au système IRLDN, y compris les navires battant pavillon étranger qui ont indiqué leur intention d'entrer dans une installation portuaire et les navires battant pavillon étranger qui évoluent dans un rayon de 1 000 milles marins de la côte.

<sup>88</sup> Gary Sidock, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009.

<sup>89</sup> René Grenier, *Délibérations du Comité*, 21 septembre 2009.

## 7. Centres d'opérations de sécurité maritime

Le Commandement maritime de la défense nationale dispose de deux centres des opérations de la sûreté maritime (COSM), un à Halifax en Nouvelle-Écosse et l'autre à Esquimalt en Colombie-Britannique. Le Comité les a visités le 26 septembre 2009. Chaque centre est responsable d'une zone, et la limite entre les deux zones est le méridien de 95 degrés ouest.

Les COSM, dont les effectifs sont composés de membres de l'Agence des services frontaliers du Canada, de la Défense nationale, du MPO (dont la Garde côtière canadienne), de la GRC et de Transports Canada, sont inspirés d'une politique pangouvernementale aux questions de sûreté maritime. Ils ont pour mandat de surveiller les approches océaniques du Canada et de permettre aux différents ministères et organismes fédéraux responsables de la sûreté maritime de travailler en collaboration pour recueillir, échanger et analyser des renseignements sur le trafic maritime. L'objectif est d'identifier proactivement les menaces et d'aider le ministère ou l'organisme responsable à coordonner une intervention<sup>90</sup>.

### D. Conclusion et recommandations

Le Canada prétend que les eaux de l'archipel, y compris celles du Passage du Nord-Ouest, sont des eaux intérieures sur lesquelles elle jouit d'une pleine souveraineté. Cette souveraineté comprend le droit d'adopter des lois et des règlements visant à protéger les intérêts du Canada, y compris ceux des habitants du Nord.

Ce qui importe surtout pour le Canada, c'est que les navires qui transitent dans le Passage du Nord-Ouest reconnaissent la souveraineté canadienne et se conforment entièrement à la loi canadienne. Selon les témoignages entendus par le Comité l'an dernier, si le Canada ne prend pas les mesures qui s'imposent pour contrôler le transport maritime non autorisé, le Passage risque de devenir « international » et de faire l'objet d'un droit de transit.

---

<sup>90</sup> Joe Oliver, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009.

Les autres pays ne sont pas tous d'accord avec la position du Canada, à savoir que le Passage du Nord-Ouest est une route maritime nationale dont l'utilisation par des navires étrangers exige le consentement du Canada. Le droit souverain du Canada de contrôler l'activité maritime dans le passage risque d'être contesté. Même si aucun pays n'a contesté en justice sa position, le Canada devrait néanmoins entamer sans délai des pourparlers pour faire accepter sa position par les autres pays, en particulier par les États-Unis.

L'an dernier, des témoins nous ont dit être d'avis que les États-Unis sembleraient plus enclins à appuyer ou à reconnaître la revendication fondée en droit du Canada si ce dernier s'était déjà doté des outils nécessaires pour faire respecter ses lois et ses règlements. Selon leurs témoignages, il serait possible de négocier un accord de gestion conjointe du Passage du Nord-Ouest, comme celui de la Commission mixte internationale pour la gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. Depuis ce temps, la politique américaine dans l'Arctique (directive présidentielle du 9 janvier 2009) précise toutefois que les États-Unis considèrent la « liberté de circulation sur les mers » comme une « grande priorité nationale » et le Passage du Nord-Ouest comme « un détroit utilisé pour la navigation internationale » dans lequel « s'applique un régime de passage de transit » – rendant ainsi la question plus difficile à trancher avec les Américains.

Le Canada devrait néanmoins inviter proactivement les États-Unis à régler le différend. Le désaccord a été en partie mis de côté en 1988 lorsque le Canada et les États-Unis ont signé l'Accord canado-américain de coopération dans l'Arctique engageant les deux pays à chercher à coopérer pour faciliter les déplacements de leurs brise-glaces dans leurs eaux respectives de l'Arctique<sup>91</sup>. Les États-Unis se sont engagés à demander le « consentement » du Canada avant d'envoyer des brise-glaces américains dans les eaux que le Canada revendique comme étant ses eaux intérieures, à la position fondée en droit de chaque pays concernant les eaux de l'Arctique. Les parties ont convenu d'une solution pratique qui, du point de vue des États-Unis, ne constituait pas un précédent juridique risquant d'être repris ailleurs dans le monde.

Il pourrait avoir d'autres possibilités de collaboration entre le Canada et les États-Unis. Même si les deux parties sont en désaccord sur le statut juridique du Passage du Nord-Ouest et de la frontière maritime entre l'Alaska et le Yukon, elles partagent plusieurs valeurs et intérêts communs, notamment en matière de protection de l'environnement, de sécurité et de sûreté, et de services efficaces de recherche et sauvetage. Nos deux pays ont une longue tradition

---

<sup>91</sup> Rob Huebert, Séance d'information à l'intention du Comité, Victoria, 26 septembre 2009. L'accord faisait suite au transit du *Polar Sea* dans le Passage du Nord-Ouest en 1985.

de coopération, notamment dans le cadre de NORAD, dont les responsabilités ont été étendues en mai 2006 aux avertissements de menaces maritimes potentielles<sup>92</sup>.

Les changements climatiques, le retrait de la banquise et l'augmentation de l'activité maritime dénotent un besoin de surveillance et de contrôle accrus. Depuis le mois d'août 2009, la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* s'applique dans un rayon de 200 milles marins des côtes. Le Comité appuie sans réserve le nouveau règlement, dont l'application est prévue pour la saison de navigation 2010 et qui rendrait obligatoire le système NORDREG de déclaration de la présence des navires.

En rendant le système NORDREG obligatoire, le Canada améliorera la sûreté maritime et fera mieux respecter ses normes de transport maritime. Les centres de Services de communications et de trafic maritimes de la Garde côtière doivent être informés des mouvements des navires, étant donné le nombre limité de brise-glaces dont dispose la Garde côtière pour intervenir en cas d'incident. La déclaration obligatoire améliorera la connaissance du Canada de la situation maritime dans l'Arctique. En obligeant les navires à signaler leur présence à NORDREG, le Canada affirmera au monde entier qu'il est résolu à revendiquer le Passage du Nord-Ouest comme faisant partie de ses eaux intérieures.

Les exigences actuelles du Canada en matière de signalisation de la présence des navires comportent toutefois des lacunes. Les bâtiments qui jaugent moins de 300 tonnes brutes ne sont actuellement pas visés par NORDREG, et cela ne changera probablement pas avec le nouveau règlement prévu<sup>93</sup>. Les embarcations de plaisance, les bateaux de pêche et les navires du gouvernement ne sont pas tenus de remettre un rapport d'information dans les 96 heures précédant leur entrée dans les eaux canadiennes, y compris les eaux de l'Arctique, en vertu de la *Loi sur la sûreté du transport maritime*. En vertu de la *Loi sur les douanes*, les personnes à bord de bateaux qui parcourent les eaux septentrionales canadiennes (c'est-à-dire en transit) ne sont pas tenues de signaler leur présence auprès de l'Agence des services frontaliers du Canada à moins de mettre pied à terre<sup>94</sup>. Les navires appartenant à une force militaire étrangère ne seraient pas obligés de faire rapport. Pour le moment, aucune réglementation de quelque sorte n'exige qu'un navire transitant par le passage du Nord-Ouest doive communiquer avec quiconque au Canada à quelque moment que ce soit, pourvu que le navire en question ne fasse pas escale.

---

<sup>92</sup> Toutefois, il incombe toujours aux autorités nationales respectives de désigner les forces d'intervention en cas de telles menaces.

<sup>93</sup> Gouvernement du Canada, Réponse à la recommandation 11 du rapport *Relever le défi de l'Arctique* (2009).

<sup>94</sup> Philip Whitehorne, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009.

Par conséquent, nous ne saurions pas nécessairement si un navire de la taille du *Berserk II* a navigué dans nos eaux septentrionales, à moins que sa présence n'ait été signalée volontairement ou détectée. Même si nous étions au fait des déplacements d'un tel navire, nous ne pourrions rien y faire à moins qu'il n'accoste.

Les vols au-dessus du Nord canadien sont « limités »<sup>95</sup>. La flotte de surveillance des CP-140 Aurora de la Défense nationale est en voie de modernisation, et certains appareils ont été mis hors service. La taille future de la flotte sera réduite, ce qui pourrait être problématique s'il fallait multiplier les vols au-dessus du Passage du Nord-Ouest.

Une question importante a été soulevée dans les témoignages : les forces maritimes du Canada ont-elles les moyens de patrouiller le Nord? Selon la Défense nationale, la Marine aurait les moyens d'affirmer la souveraineté du Canada dans les océans Atlantique et Pacifique, mais le Canada n'a pas vraiment « les outils qu'il faut pour faire le travail essentiel dans l'Arctique »<sup>96</sup>. À cet égard, l'acquisition prévue des navires de patrouille extracôtière dans l'Arctique (NPEA), dont la mise en service est prévue entre 2015 et 2010, devrait permettre de combler cette lacune.

De toute évidence, le maintien du statu quo n'est pas une solution viable à long terme pour le Canada. En effet, le gouvernement du Canada est d'avis qu'il faut faire respecter la loi dans l'Arctique. Les Forces canadiennes n'ont pas pour mandat de faire respecter les lois canadiennes. Le mandat prévu des navires de patrouille de l'Arctique est d'appuyer les ministères et organismes gouvernementaux pour les affaires constabulaires, et le premier navire de patrouille ne sera pas en service avant 2015. Entretemps, que fera le Canada?

Seule la Garde côtière canadienne est en mesure de fournir une plate-forme de soutien sur l'eau aux autres ministères et organismes dans des eaux englacées, et seule la Garde côtière a l'expérience et l'expertise requises dans les eaux du Nord, où les conditions de navigation sont parmi les plus difficiles au monde<sup>97</sup>. La Garde côtière n'est pas directement

---

<sup>95</sup> Gary Sidock, *Délibérations du comité*, 5 novembre 2009.

<sup>96</sup> Commodore J.E.T.P. Ellis, *Délibérations du Comité*, 27 octobre 2009.

<sup>97</sup> Ce n'est que depuis 1957 que la Marine canadienne dispose d'un navire pleinement capable de naviguer dans les glaces. En mai 2009, le Comité a recommandé au gouvernement de déployer des brise-glaces multitâches de la Garde côtière comme solution économique pour répondre à ses besoins de surveillance et d'affirmation de sa souveraineté dans l'Arctique (recommandation 14).

chargée de faire respecter la loi (contrairement à son homologue américain), et il n'est pas prévu de lui confier un tel rôle<sup>98</sup>, mais, sur la côte est, certains navires de la GCC sont armés.

### **Recommandation 1 :**

**Le Comité recommande que tous les navires étrangers qui entrent dans les eaux arctiques du Canada soient tenus de signaler leur présence à NORDREG, quel que soit leur taille ou leur tonnage.**

### **Recommandation 2 :**

**Le Comité recommande qu'en attendant la construction et le déploiement des nouveaux navires de patrouille extracôtère dans l'Arctique (NPEA), le gouvernement du Canada prenne les mesures de précaution suivantes :**

- a) **équiper les brise-glaces de la Garde côtière canadienne d'armes de pont permettant de servir, le cas échéant, un avertissement ferme aux navires étrangers non autorisés qui empruntent le Passage du Nord-Ouest; et**
- b) **équiper le personnel, provenant d'organismes gouvernementaux habilités à appliquer les lois du Canada, à bord des brise-glaces au moyen d'armes légères.**

### **Recommandation 3 :**

**Le Comité recommande que le gouvernement du Canada entame auprès des États-Unis des pourparlers bilatéraux en vue de régler le différend entre les deux pays, concernant le Passage du Nord-Ouest.**

### **Recommandation 4 :**

**Le Comité recommande qu'un comité du cabinet sur les affaires de l'Arctique, présidé par le premier ministre et composé des ministres des Affaires indiennes et du Nord canadien, des Pêches et des Océans, de la Défense nationale, de l'Environnement, des Ressources naturelles, des Affaires étrangères et du Commerce international et des Transports, soit créé en vue d'élaborer en profondeur une politique nationale de l'Arctique, en collaboration avec les trois gouvernements territoriaux, et de maintenir l'attention sur les enjeux du Nord et la politique de l'Arctique.**

---

<sup>98</sup> George Da Pont, commissaire, GCC, *Délibérations du Comité*, 2 avril 2009. Le mandat de la Garde côtière canadienne est énoncé dans la *Loi sur les océans* et dans la *Loi sur la marine marchande du Canada de 2001*. Voir la GCC, « Mission, vision et mandat », <http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Mission>.

**Recommandation 5 :**

**Le Comité recommande qu'en attendant le remplacement des CP-140 Aurora par de nouveaux appareils de patrouille en 2020, le gouvernement du Canada envisage d'élargir la surveillance aérienne de son territoire maritime dans le Nord soit en augmentant la capacité des Forces canadiennes ou en recourant au secteur privé pour lui fournir des appareils spécialement équipés.**

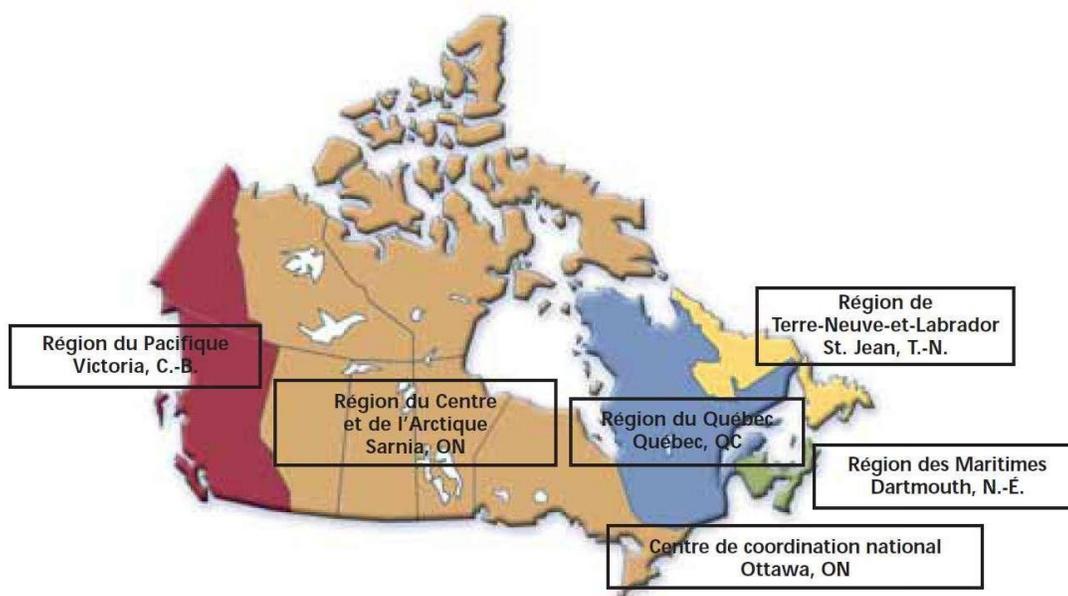
## ENJEUX OPÉRATIONNELS ET NATIONAUX

### A. Rôle et opérations

Les défis futurs qui attendent le Canada dans l'Arctique maritime iront au-delà des fonctions de surveillance, de contrôle et d'exécution. Les initiatives destinées à intensifier la présence et les capacités des Forces canadiennes dans l'Arctique, tout importantes qu'elles soient, ne sont qu'un élément de la solution.

Parmi les cinq régions administratives de la Garde côtière canadienne, la région du Centre et de l'Arctique, qui a son siège à Sarnia, en Ontario, est de loin la plus étendue sur le plan géographique (carte 2). La région couvre tout l'archipel arctique canadien au nord du 60<sup>e</sup> parallèle, vers le pôle Nord, jusqu'aux eaux de la baie d'Ungava, de la baie d'Hudson et de la baie James situées au sud du 60<sup>e</sup> parallèle, ainsi que les Grands Lacs et la Voie maritime du Saint-Laurent<sup>99</sup>.

**Carte 2 – Centres des opérations régionales de la Flotte**



Source: GCC, *Rapport annuel de la Flotte 2007-2008*, p. 6.

<sup>99</sup> GCC, « Déglacage », [http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/Centre\\_arctique/deglacage](http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/Centre_arctique/deglacage).

Dans la région arctique du Canada, la Garde côtière canadienne joue un rôle unique en son genre. Les navires de la GCC assurent tout un éventail de services de navigation essentiels. Dans l'exécution de leurs fonctions aussi considérables qu'importantes dans l'Arctique, les brise-glaces et les hélicoptères rouges et blancs de la Garde côtière constituent la présence fédérale la plus visible et le symbole le plus évident de la souveraineté du Canada.

Chaque année, de la fin juin au début novembre, la Garde côtière déploie, à partir de ses bases du sud du Canada, deux brise-glaces lourds, quatre brise-glaces moyens et un léger dans l'Arctique, y compris l'Arctique de l'Ouest<sup>100</sup>, qui sont chargés de s'acquitter de toute une gamme de tâches importantes à l'appui du développement économique et commercial : escorter des navires dans les eaux glacées<sup>101</sup>, garder ouverts les chenaux de navigation, briser les glaces pour faciliter la navigation commerciale, déglacer les ports et entretenir les aides à la navigation. Les bâtiments de la GCC ravitaillent en outre des établissements isolés comme Kugaaruk, qui ne sont pas desservis par la navigation commerciale, et offrent des services de déglacement au Commandement militaire américain du ravitaillement par mer à Thulé, au Groenland<sup>102</sup>.

Dans l'Arctique de l'Ouest, trois navires de la Garde côtière (non conçus pour la navigation dans les glaces) patrouillent dans la rivière Mackenzie et la mer de Beaufort. Deux d'entre eux s'occupent des aides à la navigation le long de la rivière Mackenzie, tandis que le troisième appuie des travaux de recherche scientifique<sup>103</sup>.

La Garde côtière canadienne donne un appui considérable aux travaux scientifiques effectués dans l'Arctique. À cet égard, le ministère des Pêches et des Océans compte beaucoup sur la flotte de la GCC. Parmi les travaux scientifiques du MPO qui bénéficient du soutien de la GCC, il y a lieu de mentionner les opérations de bathymétrie effectuées aux fins du rapport du Canada à la Commission des limites du plateau continental des Nations Unies et les levés hydrographiques destinés aux produits et services que le ministère prépare en prévision de l'accroissement attendu de la navigation.

Des scientifiques du Canada et d'autres pays utilisent également les navires de la Garde côtière comme plates-formes pour toutes sortes de missions scientifiques liées aux

---

<sup>100</sup> Les sept navires se trouvent à différents endroits de l'Arctique, selon l'année et les opérations.

<sup>101</sup> Les services de déglacement ont escorté 29 navires dans l'Arctique entre juin et novembre 2008, GCC, *Plan d'activités 2009-2012*, 2009, p. 38, <http://www.ccg-gcc.gc.ca/folios/00029/docs/ccg-bp09-fra.pdf>.

<sup>102</sup> En contrepartie, les États-Unis assurent des services de déglacement aux missions canadiennes dans l'Arctique de l'Ouest.

<sup>103</sup> George Da Pont, *Délibérations du Comité*, 12 mai 2009.

changements climatiques et à l'environnement du Nord. Ainsi, le NGCC *Amundsen*, premier brise-glace canadien consacré aux opérations scientifiques dans l'Arctique (qui portait auparavant le nom de NGCC *Franklin*), facilite les grandes initiatives scientifiques fédérales, comme les travaux actuels d'ArcticNet.

Les brise-glaces de la GCC peuvent également, sur demande, donner un appui logistique et opérationnel à la GRC et aux Forces canadiennes et faire des exercices conjoints avec la Défense nationale (Opération NANOOK). L'expérience et la compétence de la Garde côtière sont reconnues à l'échelle mondiale. La plupart de ses commandants ont plus de 20 ans d'expérience dans l'Arctique. Les capitaines connaissant bien les glaces sont l'un des plus précieux atouts de l'organisme. À part les officiers et les équipages des brise-glaces, près de 70 autres employés de la GCC sont affectés chaque saison aux opérations côtières<sup>104</sup>.

La présence de la Garde côtière dans l'Arctique va au-delà des brise-glaces. La GCC dispense d'autres services essentiels le long des voies maritimes nordiques du Canada, qui servent au ravitaillement des collectivités, à l'exportation de matières premières, au tourisme et à des activités scientifiques. Ces services comprennent ce qui suit :

- Services de communications et de trafic maritimes au cours de la saison de navigation dans l'Arctique, y compris l'écoute des fréquences radio de détresse, la diffusion de bulletins d'information sur l'état des glaces et la météo maritime (fournis par Environnement Canada) et d'avis aux navigateurs ainsi que la surveillance des navires entrant dans les eaux arctiques<sup>105</sup>.
- Aides à la navigation (bouées et balises) pour contribuer à la sécurité des navires en réduisant les risques d'échouement et de collision. La Garde côtière place et entretient plus de 1 500 aides visuelles et sonores le long de la rivière Mackenzie, du Grand lac des Esclaves à Tuktoyaktuk, plus de 300 dans l'océan Arctique et une trentaine dans la baie d'Hudson et la baie James<sup>106</sup>.
- Recherche et sauvetage, notamment pour la navigation de plaisance et les bateaux des collectivités locales.
- Intervention environnementale, la Garde côtière étant la première responsable de la réaction aux incidents de pollution et aux accidents écologiques au nord du 60<sup>e</sup> parallèle.

---

<sup>104</sup> GCC, *Plan d'activités 2009-2012*, 2009, p. 14.

<sup>105</sup> En 2007, l'OMI a confirmé le Canada dans son rôle de coordonnateur international et de service émetteur d'avis aux navigateurs pour deux des cinq nouvelles zones de navigation (NAVAREA) de l'Arctique. Une NAVAREA est une zone géographique de mer désignée aux fins de la coordination de la transmission des renseignements de sécurité maritime. La Garde côtière compte dispenser ce service en 2010.

<sup>106</sup> Des renseignements de sécurité maritime sont également diffusés grâce à la publication d'avis mensuels aux navigateurs, de listes de phares et de bouées et d'une édition annuelle des *Avis aux navigateurs*.

- Gestion des voies navigables, ce qui comprend, dans l'Arctique de l'Ouest, la prévision des niveaux d'eau durant la saison de navigation estivale sur le Mackenzie, la Liard et la Peel<sup>107</sup>.

En juin 2008, le ministre des Pêches et des Océans a imposé un moratoire de trois ans sur les droits de service à la navigation maritime afin de réduire le coût du transport pour les habitants du Nord qui sont approvisionnés par mer<sup>108</sup>.

## B. Navigation dans l'Arctique de l'Ouest

Bien que l'Arctique maritime canadien soit couvert de glaces durant la plus grande partie de l'année, l'état des glaces permet en général la navigation pendant l'été. Avec l'expansion de la mise en valeur des ressources et la demande croissante de services saisonniers de ravitaillement des collectivités dont la population augmente, on s'attend à une augmentation de la navigation régionale dans l'Arctique canadien<sup>109</sup>.

Le transport maritime est un moyen économique d'apporter dans la région les marchandises dont elle a besoin et d'exporter ses produits. Il y a peu de routes dans le Nord, et les services aériens sont coûteux et peu fréquents. Un certain nombre des collectivités des Territoires du Nord-Ouest et toutes celles du Nunavut sont situées le long du littoral arctique ou à proximité et comptent sur le ravitaillement collectif pour s'approvisionner en marchandises venant du Sud<sup>110</sup>. Cette activité est assurée à partir de points de départ situés tant au sud-est qu'au sud-ouest. De nombreux types de navires participent au ravitaillement, y compris des pétroliers, des cargos classiques et différents remorqueurs et péniches à faible tirant d'eau. En général, les remorqueurs et les péniches transportent des marchandises dans les eaux peu profondes de l'Arctique canadien de l'Ouest, tandis que des navires océaniques classiques sont utilisés dans l'Arctique de l'Est.

Située sur la rive sud du Grand lac des Esclaves, Hay River, surnommée « le pivot du Nord », est le siège de la seule base de la Garde côtière canadienne dans la région de l'Ouest.

---

<sup>107</sup> *Relever le défi de l'Arctique* (2009), p. 54. La Garde côtière s'occupe également de la gestion et de la coordination du fret à Iqaluit, au Nunavut.

<sup>108</sup> Les droits de service à la navigation maritime s'appliquaient auparavant aux navires commerciaux canadiens qui transitaient par les eaux situées au nord du 60<sup>e</sup> parallèle, mais pas si le voyage avait entièrement lieu dans ces eaux. Chaque année, les brise-glaces de la GCC escortent en moyenne une douzaine de navires battant pavillon étranger, qui n'acquittent aucun droit pour ce service. René Grenier, *Délibérations du Comité*, 21 septembre 2009.

<sup>109</sup> ENMA (2009), p. 38; Patrick Borbey, *Délibérations du Comité*, 26 mars 2009.

<sup>110</sup> Sauf le nord du Yukon où il n'y a pas de collectivités sur la côte de la mer de Beaufort,.

C'est là qu'aboutit la voie ferrée la plus septentrionale du Canada et là que commence la « route » du Mackenzie vers la mer de Beaufort. Le trafic des navires le long du Mackenzie, rivière la plus longue du Canada, aurait augmenté ces dernières années. Le Mackenzie est navigable pendant environ cinq mois de l'année. Lorsqu'il est gelé, certains de ses tronçons sont utilisés comme routes d'hiver.

La Société des transports du Nord Limitée<sup>111</sup> (STNL), qui appartient à 100 % à des intérêts inuits, est la principale entreprise de transport de la région. La STNL exploite des remorqueurs et des navires utilisés dans les opérations de ravitaillement, ainsi qu'un grand nombre de péniches qui transportent des modules de conteneurs en vrac et des produits pétroliers. Pendant l'été, les marchandises partent du terminal de la STNL à Hay River, traversent le Grand lac des Esclaves, puis le Mackenzie, à destination de Tuktoyaktuk, principal point de rassemblement et de transbordement de la Société. À partir de Tuktoyaktuk, les péniches font route soit vers l'ouest soit vers l'est, pour atteindre des points aussi éloignés que Barrow, en Alaska, ou Taloyoak, dans la région de Kitikmeot du Nunavut. Des marchandises sont également transportées de Halifax jusqu'à Churchill, au Manitoba, où elles sont chargées à bord de péniches de la STNL pour être expédiées aux collectivités de la région de Kivalliq (centre du Nunavut) sur la côte ouest de la baie d'Hudson.

Au cours d'une séance d'information organisée au siège social de la STNL à Hay River, le Comité a appris que la société a introduit cette année un nouveau service dans la région de Kitikmeot (région occidentale du Nunavut). Des marchandises peuvent être chargées à Richmond (Colombie-Britannique) à bord de péniches qui sont convoyées vers le nord par un remorqueur à grande capacité le long de la côte de la Colombie-Britannique jusqu'à Point Barrow, en Alaska, puis vers l'est, pour livraison aux collectivités de la côte arctique.

Un regain d'intérêt pour la prospection pétrolière et gazière et la mise en valeur des ressources de l'Arctique de l'Ouest devrait accroître le trafic des navires et les péniches. La région pourrait ainsi devenir le centre d'une activité économique considérable une fois que le projet gazier du Mackenzie (PGM) aura été entrepris<sup>112</sup>. Le trafic devrait augmenter au cours de

---

<sup>111</sup> La STNL est membre du groupe NorTerra Inc., qui appartient à l'Inuvialuit Development Corporation de l'Arctique de l'Ouest et à la Nunasi Corporation, au nom des Inuits du Nunavut. La STNL a célébré son 75<sup>e</sup> anniversaire cette année (2009). On trouvera plus de renseignements (en anglais seulement) à [http://www.ntcl.com/about\\_us/index.html](http://www.ntcl.com/about_us/index.html).

<sup>112</sup> Le PGM est issu d'une proposition conjointe des sociétés Imperial Oil Resources Ventures, Shell Canada, ConocoPhillips Canada (North) et ExxonMobil ainsi que de l'Aboriginal Pipeline Group, qui représente les intérêts autochtones. S'étendant sur une distance de 1 300 kilomètres, le projet comprendrait la mise en valeur du gaz naturel

l'étape de construction du PGM, ce qui nécessiterait des travaux de dragage dans la rivière<sup>113</sup>. Le projet renforcerait en outre le potentiel commercial de l'exploitation des hydrocarbures extracôtiers<sup>114</sup>. Au moment de la rédaction du présent rapport, le PGM était encore à l'étude auprès des autorités de réglementation.

En juin 2008, le gouvernement fédéral a reçu des soumissions d'une valeur record pour des baux de prospection pétrolière et gazière dans la mer de Beaufort, dont une offre de 1,2 milliard de dollars pour l'exploration d'une zone extracôtière d'une superficie de 611 000 hectares<sup>115</sup>. Si le PGM n'est pas réalisé, le pétrole et le gaz extracôtiers seront vraisemblablement transportés par des pétroliers. Il n'y a cependant pas de ports en eau profonde dans l'archipel arctique canadien (ni d'ailleurs sur le Versant nord de l'Alaska). Il semble que Tuktoyaktuk a un tel port, mais comme il se trouve dans le delta du Mackenzie, le problème de l'envasement est jugé assez sérieux pour constituer un important obstacle à la mise en valeur des hydrocarbures de la région<sup>116</sup>.

Aucune mine exploitée des Territoires du Nord-Ouest ne requiert actuellement des opérations de navigation dans l'Arctique, mais on s'attend à des activités minières dans le Nunavut occidental une fois qu'un certain nombre de projets auront reçu le feu vert. Au Nunavut, on s'attend à de nouvelles exportations en vrac comprenant de la magnétite de la baie Roche (expédiée d'un port voisin d'Igloolik dans le bassin Foxe), du concentré de plomb/zinc/cuivre d'Izok Lake (expédié de Gray's Bay ou de Bathurst Inlet), ainsi que du minerai de fer de Mary River (expédié d'un port de Steensby Inlet, dans le bassin Foxe). Au Nunavik (nord du Québec), la mine Raglan livre des concentrés de minerai de nickel, par cargo, de la baie Déception à Québec.

---

du delta du Mackenzie, les conduites de collecte, les installations de traitement et un gazoduc destiné à transporter le gaz le long de la vallée du Mackenzie jusqu'au nord de l'Alberta.

<sup>113</sup> Mardy Semmler, chef des terres, Conseil tribal des Gwich'in, *Délibérations du Comité*, 23 septembre 2009.

<sup>114</sup> Les activités actuelles associées aux licences extracôtières de la mer de Beaufort en sont au stade de la prospection préliminaire. Les forages exploratoires n'auront pas lieu avant 2013 au plus tôt. Michael Wernick, sous-ministre, Affaires indiennes et du Nord Canada, 30 octobre 2009.

<sup>115</sup> En 2008, une vente de baux extracôtiers organisée par le Service de gestion des minéraux des États-Unis pour l'Arctique américain a rapporté près de 2,7 milliards de dollars US.

<sup>116</sup> Duane Smith, *Délibérations du Comité*, 23 septembre 2009.

### C. Déglacement

Par suite des changements climatiques et du développement économique, différents intérêts demandent une prolongation de la saison de navigation dans les glaces, aussi bien dans le Sud que dans l'Arctique. D'après les témoignages recueillis, la demande de services de déglacement pourrait bientôt dépasser les capacités de la Garde côtière canadienne.

Selon Wade Spurrell, commissaire adjoint de la GCC (région du Centre et de l'Arctique), « à cause des changements climatiques, les gens se tournent davantage aux services de la Garde côtière, qu'il s'agisse de la côte Est, de la côte Ouest, des Grands Lacs et du Nord. Il y a donc une grande pression pour répondre à la demande prévue dans toutes les régions à la fois<sup>117</sup> ».

La prospection et la production du pétrole et du gaz dans l'Arctique de l'Ouest ainsi que les projets miniers réalisés dans le Nunavut occidental nécessiteront des services de déglacement de la Garde côtière, ainsi que d'autres services, comme la mise en place d'aides à la navigation<sup>118</sup>. On aura également besoin de cartes à jour, outil essentiel à la sécurité de la navigation, surtout dans les dures conditions du Nord. À bord du NGCC *Sir Wilfrid Laurier*, le Comité a été informé que l'hydrographie constituait une grande part de la mission du bâtiment parce qu'une proportion considérable des eaux septentrionales du Canada ne sont pas cartographiées et qu'un plus grand nombre de navires équipés d'échosondeurs multifaisceaux sont nécessaires<sup>119</sup>. Sans ressources et navires supplémentaires, il faudra probablement attendre une trentaine d'années avant de disposer de cartes complètes des eaux arctiques du Canada.

Tel qu'envisagés, les navires de patrouille extracôtière dans l'Arctique hauturiers dont l'acquisition est prévue auront besoin des services de déglacement de la Garde côtière afin d'étendre leur portée géographique et la durée de leur saison de navigation<sup>120</sup>.

Curieusement, à mesure que les glaces marines diminuent et que la navigation augmente, il faudra accroître les services de déglacement. Des brise-glaces seront nécessaires parce que les conditions des glaces devraient varier considérablement d'une année à l'autre dans l'Arctique canadien. Tandis que la calotte glaciaire se disloque, les glaces de plusieurs années

<sup>117</sup> *Délibérations du Comité*, 21 septembre 2009.

<sup>118</sup> Il n'y a qu'environ 10 % des eaux arctiques qui soient cartographiées selon les normes hydrographiques modernes. CBC, « Canada to boost efforts to chart Arctic waters », 4 mai 2009, <http://www.cbc.ca/technology/story/2009/05/04/arctic-marine-charts.html>.

<sup>119</sup> Un échosondeur donne une image exacte d'une bande assez large du fond marin sous la coque du navire.

<sup>120</sup> Gouvernement du Canada, Réponse au rapport de mai 2009 du Comité (recommandation 14).

qui resteront dans l'océan Arctique continueront à dériver vers les chenaux occidentaux de l'archipel arctique canadien sous l'action des vents et des courants (appelés *tourbillon de Beaufort*) qui tendront à maintenir sinon à intensifier le danger pour la navigation dans le passage du Nord-Ouest, tant qu'il y aura des glaces venant de l'océan Arctique<sup>121</sup>.

À l'heure actuelle, la Garde côtière possède deux brise-glaces lourds et quatre brise-glaces moyens, dont un est réservé à des travaux scientifiques<sup>122</sup>. Chaque année, les navires sont déployés dans l'Arctique en juin. Comme ils ne peuvent pas naviguer dans cette région pendant l'hiver, ils sont redéployés dans le Sud vers le début novembre. Même si ces navires sont maintenus en excellent état, ils ont été construits à l'origine pour naviguer dans la Voie maritime du Saint-Laurent et non dans l'océan Arctique<sup>123</sup>.

Aux États-Unis, la Garde côtière américaine (USCG) possède trois brise-glaces, dont deux, le *Polar Star* et le *Polar Sea*, ont dépassé leur durée utile prévue de 30 ans. Le *Polar Star* n'est pas opérationnel et est gardé en cale sèche depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006<sup>124</sup>. Le troisième brise-glace, le *Healy*, sert surtout à des travaux scientifiques. Construit en 2000, le *Healy* est le plus récent brise-glace de la flotte américaine et le Comité l'a visité en septembre 2009.

Au cours d'une séance d'information tenue à Juneau, en Alaska, en septembre 2009, le contre-amiral Christopher C. Colvin, commandant du 17<sup>e</sup> district de l'USCG, a précisé que les opérations menées par la Garde côtière américaine dans les glaces visaient surtout à faciliter le transport de marchandises et de personnel à des fins scientifiques et de sécurité nationale. La National Science Foundation (NSF) des États-Unis finance l'exploitation et l'entretien des bâtiments parce que la plupart de leurs opérations ont pour but d'appuyer ses propres recherches. D'après ses projections, la NSF continuera d'avoir besoin de ce service, mais, étant donné les répercussions des changements climatiques et de l'intensification du trafic maritime, les brise-glaces de l'USCG devront probablement dispenser des services de déglacage semblable à ceux de la Garde côtière canadienne dans les Grands Lacs au cours de la prochaine décennie<sup>125</sup>.

<sup>121</sup> Ressources naturelles Canada, *Vivre avec les changements climatiques au Canada : édition 2007*, 2008, chapitre 3, Nord du Canada, sections 4.5, « Transports », et 4.5.1, « Trafic maritime ».

<sup>122</sup> D'autres navires renforcés pour les glaces peuvent être affectés à l'Arctique en saison. Voir GCC, « La flotte de brise-glace », [http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Glace\\_Flotte](http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Glace_Flotte).

<sup>123</sup> *Relever le défi de l'Arctique* (2009), p. 55.

<sup>124</sup> Betsy Baker, mémoire au Comité, 16 juin 2009.

<sup>125</sup> En 2007, l'Académie nationale américaine des sciences a conclu que les États-Unis devaient construire au moins deux nouveaux brise-glaces polaires pour maintenir leur capacité de déglacage dans les zones polaires. Voir US

Contrairement à la Russie, ni le Canada ni les États-Unis n'ont des brise-glaces polaires capables de naviguer dans l'Arctique pendant toute l'année. Grâce à sa flotte de brise-glaces lourds à propulsion nucléaire et conventionnelle, la Russie est de loin le pays doté de la flotte de brise-glaces la plus importante et la mieux équipée du monde.

Le brise-glace le plus puissant du Canada est le NGCC *Louis S. St-Laurent*, qui a été mis en service il y a 40 ans. Le budget fédéral de février 2008 prévoyait 720 millions de dollars pour son remplacement par un nouveau brise-glace polaire (devant porter le nom du très honorable John G. Diefenbaker) encore plus puissant et capable de naviguer dans l'Arctique neuf mois par an. Construit en 1969, le NGCC *Louis S. St-Laurent* doit être désaffecté en 2017, mais il n'est pas prévu de remplacer d'autres bâtiments de la flotte actuelle de brise-glaces avant 2020<sup>126</sup>.

Pourtant, le reste de la flotte vieillit aussi (tableau 1). Le brise-glace le plus récent, le NGCC *Henry Larsen* a déjà plus de 20 ans. Quant au NGCC *Terry Fox*, construit en 1983 et le seul, à part le *Louis S. St-Laurent*, à avoir de vraies capacités arctiques, arrive rapidement à la fin de sa durée utile et aura besoin d'être remplacé environ deux ans après le *Louis S. St-Laurent*<sup>127</sup>.

**Tableau 1 – Brise-glaces lourds et moyens de la GCC**

Brise-glace	Construit en
NGCC <i>Louis S. St-Laurent</i> *	1969
NGCC <i>Terry Fox</i> *	1983
NGCC <i>Henry Larsen</i>	1987
NGCC <i>Pierre Radisson</i>	1978
NGCC <i>Des Groseilliers</i>	1982
NGCC <i>Amundsen</i> **	1979

\* Brise-glace lourd.

\*\* Réserve aux travaux scientifiques en été.

Source : Garde côtière canadienne, « La flotte de brise-glace », [http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Glace\\_Flotte](http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Glace_Flotte).

---

National Academy of Sciences, « Two New Polar Icebreakers Needed to Project US Presence and Protect Interests in Arctic and Antarctic », News release, 26 septembre 2006, <http://www8.nationalacademies.org/onpinews/newsitem.aspx?RecordID=11753>.

<sup>126</sup> Gouvernement du Canada, Réponse à *Relever le défi de l'Arctique* (2009), recommandation 13.

<sup>127</sup> George Da Pont, *Délibérations du Comité*, 2 avril 2009.

Lors de son témoignage devant le Comité, le 21 avril 2009, la vérificatrice générale Sheila Fraser a noté que la durée utile normale d'un brise-glace est d'environ 30 ans et que les bâtiments de la flotte canadienne auront entre 40 et 50 ans d'âge quand ils atteindront la date actuellement prévue pour leur remplacement<sup>128</sup>. Le rapport *Le Point 2007* de la vérificatrice générale signalait que le calendrier de remplacement des brise-glaces devenait désuet, manquait de réalisme et prévoyait le remplacement de plusieurs bâtiments longtemps après la fin de leur durée utile.

#### **D. Intervention environnementale**

La navigation régionale devrait s'intensifier dans l'Arctique canadien<sup>129</sup>. De toute évidence, l'augmentation de la navigation et des activités de mise en valeur des ressources accroîtra le risque d'accidents environnementaux. Au nord du 60° parallèle, la Garde côtière canadienne est le principal organisme fédéral responsable des interventions en cas de pollution causée par les navires<sup>130</sup>.

D'après la Garde côtière, le risque de pollution par les hydrocarbures dans l'Arctique est le plus grand au moment du ravitaillement des collectivités. Les opérations de ravitaillement comprennent le transfert de mazout des navires au littoral au moyen de tuyaux flottants. Des témoins ont expliqué au Comité que les propriétaires de navires seront tenus de signaler tout déversement et d'entreprendre une intervention, sous la surveillance de la Garde côtière. Celle-ci peut contribuer aux interventions en cas de déversement ou en assumer elle-même le contrôle si le responsable de la pollution est incapable de réagir adéquatement, n'est pas disposé à prendre des mesures ou n'est tout simplement pas connu (déversements d'origine inconnue).

Les équipages des pétroliers commerciaux et des brise-glaces de la GCC disposent de matériel d'intervention en cas de déversement et sont formés à son utilisation. Il en est de même du personnel à terre de la GCC. De plus, un inventaire du matériel d'intervention

---

<sup>128</sup> Le rapport *Le Point* de 2007 cherche à déterminer si des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre des recommandations faites dans les vérifications publiées en 2000 (« La gestion de la flotte ») et en 2002 (« Contribuer à la sécurité et à l'efficacité de la navigation maritime »). Vérificatrice générale du Canada, chapitre 4, La gestion de la flotte et des services à la navigation maritime de la Garde côtière – Pêches et Océans Canada, février 2007, rapport *Le Point*, [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_oag\\_200702\\_04\\_f\\_17470.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200702_04_f_17470.html).

<sup>129</sup> ENMA (2009), p. 38.

<sup>130</sup> Voir GCC, « Intervention environnementale », [http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/Gcc/gvn\\_nds\\_page5](http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/Gcc/gvn_nds_page5). C'est à Transports Canada qu'incombe la responsabilité du régime d'intervention en cas de pollution maritime.

(p. ex. barrages flottants et récupérateurs) est tenu à 10 dépôts communautaires stratégiquement situés dans le Nord<sup>131</sup>.

Le système d'intervention environnementale de la Garde côtière est basé sur ce que des témoins ont appelé « une approche en cascade ». Si un déversement en milieu marin dépasse les capacités d'intervention d'une collectivité (ou celle d'un brise-glace disponible), du matériel aéroporté est déployé à partir d'une base d'intervention environnementale à Hay River (T.N.-O.) qui dispose d'un important stock. Le Comité a visité la base d'intervention environnementale à Hay River en septembre 2009. Du matériel supplémentaire est conservé à Churchill, Iqaluit et Tuktoyaktuk. Lors de la mission d'enquête, le Comité a pu constater que les capacités d'intervention rapide étaient renforcées dans 10 dépôts communautaires et que de nouvelles capacités étaient établies dans sept collectivités supplémentaires<sup>132</sup>.

En ce qui concerne la pollution à proximité du littoral, Duane Smith, vice-président de l'Inuvialuit Regional Corporation<sup>133</sup>, a demandé que des volontaires locaux soient formés à la lutte contre la pollution par les hydrocarbures, au moins aux premiers stades de l'intervention, jusqu'à ce que la Garde côtière arrive sur place. Il semble que la formation est axée sur les équipages des pétroliers commerciaux. D'autres participants aux réunions du Comité ont noté que la formation communautaire avait cessé ces dernières années par suite du manque de fonds.

Dans son témoignage à Inuvik, Jody Snortland Pellissey, de l'Office des ressources renouvelables du Sahtu<sup>134</sup>, a mentionné qu'une barge s'était échouée en 2008 près de la collectivité de Wrigley, dans les T.N.-O., provoquant un déversement de carburant. Les collectivités en aval n'avaient pas été informées, et il avait fallu plusieurs semaines pour nettoyer. Le ministère territorial de l'Environnement et des Ressources naturelles avait été le premier à intervenir et à informer l'Office et les collectivités. M<sup>me</sup> Pellissey a demandé qu'à l'avenir, la Garde côtière informe les collectivités touchées aussitôt qu'un déversement se

---

<sup>131</sup> Gary Sidock, *Délibérations du Comité*, 5 novembre 2009. La Garde côtière a également dans l'Arctique une grande péniche qui sert au stockage des contaminants.

<sup>132</sup> Le budget 2007 prévoyait, pour la Garde côtière canadienne, 2,2 millions de dollars sur trois ans pour renforcer la capacité d'intervention du Canada en cas de déversement d'hydrocarbures dans l'Arctique. La Garde côtière complétera en 2009-10 la distribution des trousseaux d'intervention environnementale dans le Nord. MPO, Plan d'activités 2009-2012 de la Garde côtière canadienne, <http://www.ccg-gcc.gc.ca/folios/00029/docs/ccg-bp09-fra.pdf>.

<sup>133</sup> L'Inuvialuit Regional Corporation a la responsabilité globale de gérer les affaires de la région désignée des Inuvialuit.

<sup>134</sup> L'Office est un organisme régional de cogestion de la région désignée du Sahtu, établi aux termes de l'Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et des Métis du Sahtu.

produit. Elle a dit espérer que les interventions de la Garde côtière seront plus rapides et a demandé qu'une barge servant au transport du carburant sur le Grand lac des Esclaves, à l'occasion du ravitaillement annuel d'un camp de pêche, soit inspectée<sup>135</sup>.

Partout dans le Nord, on s'inquiète beaucoup de l'état de préparation des responsables en cas de déversement majeur d'hydrocarbures. Au Nunavut, par exemple, le maire et les conseillers municipaux de Cambridge Bay souhaitent voir un plan d'intervention.

Dans l'exposé qu'il a présenté au Comité à Inuvik, Billy Storr, du Conseil Inuvialuit de gestion du gibier<sup>136</sup>, s'est interrogé sur la capacité du Canada de réagir à un déversement extracôtier d'hydrocarbures dans la mer de Beaufort. Il a noté l'absence d'organismes d'intervention (OI) privés dans le Nord<sup>137</sup> ainsi que le manque d'équipement et de personnel formé pour intervenir au large des côtes. De même, M. Duane Smith a souligné dans son exposé le manque apparent de capacités locales d'intervention et de gestion d'urgence pour affronter les incidents en mer, tels que les déversements d'hydrocarbures. Il croit que les gens ont besoin d'être sûrs de disposer de matériel moderne, car l'état et la qualité de ce matériel sont incertains<sup>138</sup>. Selon Vic Gillman, président du Comité Inuvialuit mixte de gestion de la pêche<sup>139</sup>, le Canada devrait être prêt à affronter un accident aussi important que celui de l'*Exxon Valdez*, et pas seulement de petits déversements dus au ravitaillement en combustible de petits bateaux<sup>140</sup>.

### **E. Recherche et sauvetage**

L'intensification de la navigation, de l'exploitation des ressources et du tourisme augmentera les risques d'incidents nécessitant l'intervention des services de R-S. La capacité de dispenser ces services, qui témoigne de l'engagement du Canada en matière de souveraineté, est un énorme défi à cause de l'étendue de l'Arctique canadien et de la dispersion de sa population.

---

<sup>135</sup> Jody Snortland Pellissey, directrice exécutive, Office des ressources renouvelables du Sahtu, *Délibérations du Comité*, 23 septembre 2009.

<sup>136</sup> En vertu de la Convention définitive des Inuvialuit, le Conseil représente les intérêts collectifs des Inuvialuit dans toutes les questions liées à la gestion de la faune et de son habitat dans la région désignée des Inuvialuit.

<sup>137</sup> Dans le sud du Canada, les OI agréés fournissent des services d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin. Ils sont gérés par le secteur privé et sont financés grâce aux droits imposés aux utilisateurs.

<sup>138</sup> Duane Smith, *Délibérations du Comité*, 23 septembre 2009.

<sup>139</sup> Le Comité mixte de gestion de la pêche est un organisme de cogestion qui conseille le MPO et le Conseil Inuvialuit de gestion du gibier.

<sup>140</sup> Vic Gillman, président, Comité Inuvialuit mixte de gestion de la pêche, *Délibérations du Comité*, 6 octobre 2009. Cette année (2009) marque le 20<sup>e</sup> anniversaire du désastre de l'*Exxon Valdez*. Le pétrolier, qui appartenait à l'Exxon Shipping Company, s'était échoué en mars 1989 répandant plus de 41 millions de litres de pétrole brut dans la baie du Prince William, en Alaska.

C'est le ministre de la Défense nationale qui est le premier responsable du Programme national de recherche et de sauvetage du Canada, mais la Garde côtière canadienne, sous la responsabilité du ministère des Pêches et des Océans, a, de son côté, la responsabilité de l'élément maritime du programme. La Garde côtière définit ainsi cette fonction : « Par recherche et sauvetage, on entend la recherche des personnes, navires et autres moyens de transport, ainsi que la fourniture d'une aide à ceux-ci, quand, selon toute vraisemblance, ils sont en détresse ou menacés d'un danger imminent<sup>141</sup>. »

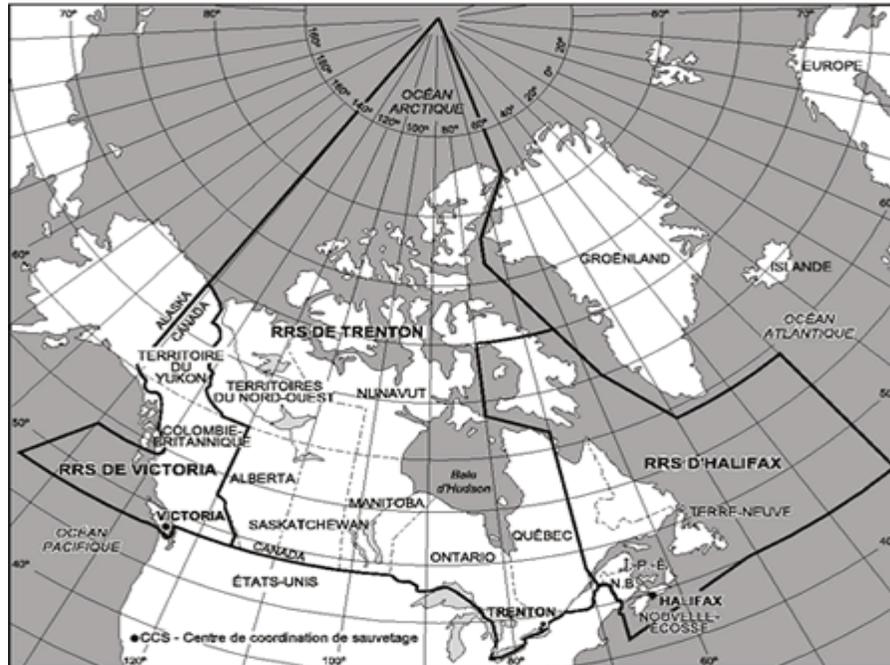
Les Centres conjoints de coordination des opérations de sauvetage (CCCOS) gèrent l'intervention de la Défense nationale et de la Garde côtière en cas d'incidents aériens et maritimes. Les centres sont dotés pendant toute l'année, 24 heures sur 24 et sept jours par semaine, de coordonnateurs qui dépêchent sur les lieux les ressources les plus efficaces pour s'occuper de chaque incident. Pour la plus grande partie de l'Arctique canadien, les Forces canadiennes disposent d'avions et d'hélicoptères de recherche et de sauvetage à la BFC Trenton<sup>142</sup> (carte 3), tandis que la Garde côtière compte principalement sur ses hélicoptères et ses brise-glaces qui ne fonctionnent pas pendant toute l'année dans la région.

---

<sup>141</sup> GCC, La recherche et sauvetage maritime au Canada, « Programme national de recherche et sauvetage », [http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/RES\\_Sar\\_maritime](http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/RES_Sar_maritime).

<sup>142</sup> Défense nationale, « Renseignements généraux », <http://www.airforce.forces.ca/8w-8e/sqns-escs/page-fra.asp?id=664>. La Défense nationale coordonne également les activités de l'Association civile de recherche et de sauvetage aériens (ACRSA), organisation bénévole de recherche et de sauvetage.

### Carte 3 – Régions de recherche et de sauvetage (RRS) de la Défense nationale



Source : Transports Canada, <http://www.tc.gc.ca/aviationcivile/publications/tp14371/sar/1-0.htm>.

La Garde côtière s'acquitte d'un certain nombre d'autres tâches liées à la R-S, y compris la détection des incidents maritimes et la prise de mesures préventives. Elle supervise aussi les activités de la Garde côtière auxiliaire canadienne (GCAC), organisme à but non lucratif composé de bénévoles dévoués comprenant des pêcheurs commerciaux et des plaisanciers qui offrent leur temps et leur bateau ainsi que des volontaires des collectivités locales qui s'engagent pour manœuvrer les bateaux d'intervention communautaires. Dans le Nord canadien, la GCAC offre des services essentiels de R-S en mer dans de nombreuses régions isolées des côtes du Canada<sup>143</sup>.

On envisage de créer de nouvelles unités de la GCAC dans les localités situées le long du Mackenzie, initiative que le Comité appuie fortement. La GCAC est financée en partie par la Garde côtière dans le cadre d'une entente de contribution couvrant les menues dépenses

<sup>143</sup> Il y a des unités à Cambridge Bay (6 membres, 2 navires), à Rankin Inlet (14 membres, 2 navires), à Yellowknife (25 membres, 3 navires), à Fort Resolution (3 membres, 1 navire), à Fort Chipewyan (10 membres, 2 navires), à Inuvik (12 membres, 1 navire), à Aklavik (10 membres, 1 navire) et à Hay River (15 membres, 3 navires). Le Comité a été informé que de nouvelles unités ont récemment été établies à Aklavik, Rankin Inlet et Pangnirtung, et que d'autres sont envisagées.

engagées au cours d'activités autorisées<sup>144</sup>. À Hay River, le Comité a été extrêmement surpris d'apprendre qu'aucun financement fédéral n'est prévu pour l'achat de matériel. Le remplacement de biens tangibles n'est possible que grâce à des dons, des tirages et des parties de bingo.

Une question est souvent revenue au cours des discussions informelles tenues par le Comité dans l'Arctique de l'Ouest : l'augmentation du tourisme polaire et la crainte que les navires utilisés pour les croisières ne conviennent pas pour la navigation dans les eaux arctiques. De petits bateaux de plaisance étrangers fréquentent de plus en plus les eaux septentrionales canadiennes. Jusqu'ici, les croisières à destination de l'Arctique canadien ont été moins nombreuses que celles qui vont en Alaska et au Groenland. Toutefois, si le trafic augmente, les besoins d'infrastructure et de sécurité des passagers deviendront plus pressants. En Alaska, le Comité a appris que les États-Unis ne disposent que de capacités très limitées de R-S le long du Versant nord et auraient beaucoup de difficulté à réagir à un accident dans la mer de Beaufort.

Le Comité a appris que le Centre conjoint de coordination des opérations de sauvetage de Victoria collabore très étroitement avec le Centre américain de coordination du sauvetage de Juneau, en Alaska. Lorsqu'un appel de détresse est reçu, il n'est pas rare que la Garde côtière américaine (USCG) réagisse aux incidents qui surviennent dans les eaux canadiennes et vice-versa, selon la proximité relative de chacun du lieu de l'incident<sup>145</sup>.

En septembre 2009, le Comité a visité la base aérienne Sitka de l'USCG, où ses membres ont assisté à des séances d'information sur les opérations de la base ainsi qu'à une démonstration de sauvetage effectuée par un nageur-sauveteur à partir d'un hélicoptère.

Trois hélicoptères de sauvetage Sikorsky HH-60J Jayhawk constituent le principal moyen d'action de la base aérienne Sitka dans son secteur de responsabilité, qui comprend le sud-est de l'Alaska, de l'entrée Dixon au nord jusqu'à l'Alaska central, et de la frontière ouest Alaska-Yukon au centre du golfe d'Alaska, soit environ 19 000 kilomètres de côtes accidentées formant l'un des environnements de vol les plus difficiles pour les pilotes de l'USCG. La base aérienne Sitka tient un équipage de R-S en alerte 24 heures sur 24 et s'occupe en moyenne de

---

<sup>144</sup> À l'échelle nationale, la GCAC est répartie entre six organisations constituées en sociétés sous le régime fédéral, qui font pendant aux régions de la Garde côtière. Le ministre des Pêches et des Océans a une entente officielle de contribution avec chacune des organisations. Des ententes de cinq ans ont été signées avec toutes les organisations en 2007-2008.

<sup>145</sup> Le 442<sup>e</sup> Escadron de transport et de sauvetage de la 19<sup>e</sup> Escadre Comox, dans l'île de Vancouver, constitue la principale ressource de recherche et de sauvetage aériens de la région de Victoria. L'escadron dispose de 5 hélicoptères Cormorant CH-149 et de 6 avions DeHavilland CC-115 Buffalo.

140 incidents par an, dont près de la moitié consiste en missions d'ambulance aérienne à partir de petits villages, de camps forestiers, de bateaux et de paquebots de croisière.

Les hélicoptères et leurs équipages servent non seulement à des opérations de R-S, mais aussi à des activités de sécurité intérieure, à des interventions environnementales, à diverses missions de coopération avec des organismes fédéraux, locaux et d'État, à l'entretien des aides à la navigation et à l'exécution de la réglementation sur les pêches<sup>146</sup>.

## **F. Coopération Canada-États-Unis**

À part les services de recherche et de sauvetage, la GCC et l'USCG coopèrent et échangent des renseignements en permanence dans un certain nombre d'autres domaines.

Au cours de séances d'information organisées à Juneau, en Alaska, le contre-amiral Christopher C. Colvin, commandant du 17<sup>e</sup> district de l'USCG, a expliqué au Comité les cinq fonctions de base de l'USCG : sécurité maritime, sûreté maritime, mobilité maritime, défense nationale et protection des ressources naturelles. En Alaska, État dont le littoral est plus long que ceux des 49 autres États réunis, le 17<sup>e</sup> district assure une surveillance fédérale et est le premier responsable de toutes les interventions destinées à protéger le milieu marin. L'opération Arctic Crossroads, initiative de plusieurs organismes fédéraux destinée à étendre la connaissance du domaine arctique et à garantir les intérêts américains dans la région, constitue la principale politique et la mission primordiale du 17<sup>e</sup> district.

L'USCG relève du département américain de la Sécurité intérieure depuis 2003. En temps de guerre, elle constitue aussi l'un des cinq éléments des forces armées des États-Unis<sup>147</sup>. De plus, contrairement à la GCC civile du Canada, l'USCG est un organisme d'exécution de la loi. La principale mission d'exécution du 17<sup>e</sup> district est axée sur les pêches intérieures du golfe d'Alaska, de la mer de Béring et des îles Aléoutiennes<sup>148</sup>. À l'opposé des autres districts de l'USCG, le 17<sup>e</sup> district n'a pas à s'occuper en priorité de la lutte antidrogue et de l'entrée illicite d'immigrants clandestins.

---

<sup>146</sup> La base aérienne Sitka dispose également d'une équipe des aides à la navigation et d'un baliseur.

<sup>147</sup> Les quatre autres éléments des forces américaines sont l'Armée, l'Aviation, la Marine et le Corps des Marines.

<sup>148</sup> Les pêches commerciales de l'Alaska représentent plus de la moitié des prises totales américaines de poisson et de fruits de mer. L'État possède 8 des 20 plus grands ports de pêche des États-Unis. L'industrie alaskaine des produits de la mer est le plus important employeur du secteur privé (30 000 employés permanents et 70 000 pendant l'été). La pêche au poisson de fond est la plus importante du monde. De plus, l'Alaska est la source de la plus grande partie de la production mondiale de saumon quinnat sauvage, de saumon rouge et de saumon coho. La valeur totale des prises s'élevait à 1,7 milliard de dollars US en 2008. Près de 13 000 bateaux participent à la pêche commerciale.

Le fait que l'USCG et la GCC aient des mandats différents n'influe en rien sur le travail qu'elles font en commun dans l'Arctique. La production conjointe de cartes du plateau continental étendu a fréquemment été mentionnée, au cours des réunions du Comité, comme exemple de coopération pratique et utile.

Faisant fond sur le succès de leur première expédition conjointe de cartographie du fond marin, effectuée dans l'Arctique de l'Ouest en 2008, le Canada et les États-Unis ont procédé à un deuxième levé cartographique dans la même région du 7 août au 16 septembre 2009. Les deux missions ont été conjointement menées par le NGCC *Louis S. St-Laurent* et l'USCG *Healy*, que les membres du Comité ont visités lors de leur passage à Juneau en septembre 2009. Il semble que les deux brise-glaces se complètent en recueillant des types différents d'information : le *Louis S. St-Laurent* collecte des données sismiques afin de mesurer l'épaisseur des sédiments, tandis que le *Healy* procède à des levés bathymétriques pour déterminer la profondeur et la forme du fond marin<sup>149</sup>. Les missions conjointes étant considérées comme un grand succès, une troisième expédition est prévue pour 2010<sup>150</sup>.

Au cours d'une séance d'information tenue à Victoria, en Colombie-Britannique, le 26 septembre 2009, la commissaire adjointe de la Garde côtière canadienne (région du Pacifique), Vija Poruks, a dit au Comité que la GCC a des relations suivies avec deux des quatre districts du Pacifique de l'USCG : le 17<sup>e</sup> district de l'Alaska et le 13<sup>e</sup> district de Washington et de l'Oregon<sup>151</sup>. Les rapports professionnels entre la GCC et l'USCG sont jugés « excellents ».

La GCC et l'USCG ont des responsabilités communes pour la mise en œuvre du Plan d'urgence bilatéral Canada-États-Unis en cas de pollution des eaux, qui établit un cadre pour la coopération canado-américaine dans les eaux intérieures et côtières des deux pays en cas

---

<sup>149</sup> L'expédition de 41 jours entreprise en 2009 a révélé la présence, dans les profondeurs sous-marines, d'un volcan éteint enfoui et d'un très grand mont auparavant inconnu, à 700 milles marins au nord de l'Alaska.

<sup>150</sup> L'USCG et la GCC coordonnent également leurs opérations de déglacage dans les Grands Lacs et s'aident mutuellement en ce qui concerne les aides à la navigation placées le long de la Voie maritime du Saint-Laurent et dans les Grands Lacs.

<sup>151</sup> Les deux autres zones opérationnelles du Pacifique sont le 11<sup>e</sup> district de Californie et le 14<sup>e</sup> district d'Hawaï. Avec une administration régionale et une flotte basée à Vancouver et à Victoria, la région du Pacifique de la Garde côtière canadienne doit assurer le service le long d'un littoral de plus de 27 000 km au Yukon et en Colombie-Britannique. Dans le détroit de Juan de Fuca et à Puget Sound, un accord conjoint sur le service du trafic maritime est en place pour assurer une navigation sûre et efficace.

d'incidents écologiques, de même qu'en cas d'accidents graves, si l'un des deux pays sollicite l'aide de l'autre<sup>152</sup>.

Un sommet annuel Canada-États-Unis de la garde côtière permet d'échanger des renseignements et de coordonner les efforts des deux organismes. Des exercices conjoints de sécurité maritime ont périodiquement lieu dans les eaux septentrionales. De plus, la GCC et l'USCG participent au Forum des gardes côtières de l'Atlantique Nord (5 pays membres) et au Forum des gardes côtières du Pacifique Nord (20 pays membres).

Des échanges professionnels de renseignements et de visites ont régulièrement lieu afin de favoriser le partage des pratiques exemplaires et une meilleure compréhension mutuelle des procédures opérationnelles des deux organismes.

### **G. Rôle futur : soutien politique**

La Garde côtière canadienne effectue une somme importante de travail essentiel dans l'Arctique, région au potentiel énorme. Son rôle sera de plus en plus essentiel dans les années à venir.

La Garde côtière offre un soutien à d'autres ministères et organismes gouvernementaux en fournissant des navires, des hélicoptères et d'autres services. Le Canada dépend de ses brise-glaces comme principal moyen pour affirmer sa souveraineté dans l'Arctique. La recherche en matière de pêche, d'océanographie, de cartographie du fond marin et de climatologie maritime dépend de ses navires. La navigation et le commerce dépendent de ses services de communication et de gestion du trafic maritimes. La Garde côtière ravitaille les collectivités isolées du Nord, brise les glaces pour assurer le transport commercial dans le Nord, maintient des aides à la navigation dans les voies maritimes du Nord et effectue des interventions en cas de pollution marine. Tous dépendent de la Garde côtière pour les opérations de recherche et sauvetage en mer. La Garde côtière dresse l'essentiel du tableau de la situation maritime du Canada dans l'Arctique.

L'historique de ce qui s'appelle maintenant la Garde côtière canadienne remonte à 1867, à l'époque du ministère de la Marine et des Pêcheries<sup>153</sup>. Elle a été rattachée au ministère des Transports en 1936, puis au MPO en 1995. Plusieurs problèmes ont surgi dans les années qui

---

<sup>152</sup> Voir Environnement Canada, « Urgences environnementales : Planification des urgences », <http://www.ec.gc.ca/ee-ue/default.asp?lang=Fr&n=0187A1E9>.

<sup>153</sup> GCC, « Historique », <http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Historique>.

ont suivi la fusion de la Garde côtière et du MPO. Les deux organisations présentaient des structures et des cultures d'entreprise différentes, et l'accent était mis sur la réduction des coûts et l'efficacité<sup>154</sup>. Aujourd'hui, la GCC compte 114 navires, contre 198 avant la fusion<sup>155</sup>.

Fait important, le 1<sup>er</sup> avril 2005, la Garde côtière est devenue un organisme de service spécial au sein du MPO, ce qui affirmait son rôle comme institution nationale : fournir avec sa flotte des services à d'autres clients du gouvernement (Défense nationale, Environnement Canada, GRC, MAECI, Transports Canada, Ressources naturelles Canada, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, etc.). La Garde côtière acquérait ainsi plus d'autonomie et plus de souplesse opérationnelle<sup>156</sup>.

Avant la transition de 2005, la Garde côtière faisait rapport par l'entremise des diverses unités régionales de Pêches et Océans Canada. Toutes ces unités font maintenant rapport au commissaire, lequel relève du ministre des Pêches et des Océans par l'entremise du sous-ministre, une hiérarchie qui assurait, disait-on, une indépendance opérationnelle et financière beaucoup plus grande<sup>157</sup>.

En 2007, dans son rapport *Le Point* sur « La gestion de la flotte et des services à la navigation maritime de la Garde côtière », la vérificatrice générale ne faisait qu'une recommandation : « La Garde côtière devrait établir des priorités en matière d'amélioration et des objectifs clairs et réalistes pour ses secteurs prioritaires, attribuer des ressources appropriées et suffisantes, ... en demandant aux gestionnaires et aux services de rendre compte des résultats ». La raison invoquée devant le Comité par la vérificatrice générale Sheila Fraser, c'était que la Garde côtière devait consacrer ses ressources limitées à régler les principaux problèmes<sup>158</sup>. Le rapport *Le Point* de 2007 révélait que le calendrier de remplacement des brise-glaces était périmé et peu réaliste.

---

<sup>154</sup> *Relever le défi dans l'Arctique* (2009), p. 70.

<sup>155</sup> GCC, « Nos navires et nos hélicoptères », [http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Emplois\\_Navires\\_helicopteres](http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Emplois_Navires_helicopteres) .

<sup>156</sup> En décembre 2003, le gouvernement a confié à Transports Canada les responsabilités de la Garde côtière en matière de politique de réglementation de la sécurité maritime, de la sécurité nautique et de la protection des voies navigables.

<sup>157</sup> George Da Pont, *Délibérations du Comité*, 12 mai 2009.

<sup>158</sup> Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, *Délibérations du Comité*, 21 avril 2009. La Garde côtière a pris des mesures en élaborant son premier plan d'activités triennal qui proposait une approche à long terme pour que la Garde côtière relève ses défis. De plus, elle présente des examens semestriels de l'état d'avancement de son plan d'activités et elle en publie les résultats.

Selon des témoins, comme Ethel Blondin-Andrew, présidente du Sahtu Secretariat<sup>159</sup>, il faut restructurer le capital de la Garde côtière. Ce n'est que récemment qu'on a reconnu qu'il fallait restructurer la Garde côtière.

Les engagements financiers pris dans les derniers budgets seraient les premiers investissements depuis environ le milieu des années 1980<sup>160</sup>. Depuis 2005, le gouvernement du Canada a investi 1,4 milliard de dollars pour l'achat de 17 gros navires; 12 de ces navires remplaceront des navires existants qui seront mis au rancart, dont le NGCC *Louis S. St-Laurent*<sup>161</sup>.

Selon la Garde côtière, à mesure que se confirment les hypothèses de changement climatique en Arctique, notamment la réduction visible de la couverture de glace pluriannuelle et la durée réduite de la glace d'été, associée à la variabilité inter-saisonnière accrue, les demandes en services de la Garde côtière en Arctique augmentent<sup>162</sup>. En mai 2009, le Comité recommandait que la Garde côtière, en sa qualité d'organisme expert en ce qui concerne les problèmes maritimes qui se poseront au Canada dans l'Arctique, formule et applique une vision stratégique à long terme pour orienter ses activités futures (recommandation 10). Depuis ce temps, la Garde côtière travaille à l'élaboration d'une vision stratégique à long terme concernant l'Arctique (10 à 15 ans), dont le commissaire de la GCC s'est fait le champion, que le gouvernement prévoit mettre en place en 2010<sup>163</sup>.

À Cambridge Bay, le maire et les conseillers municipaux ont réclamé une présence permanente de la Garde côtière dans leur collectivité, comme c'est le cas de la GRC. Le Comité a appris qu'en Alaska, la Garde côtière américaine déplace ses opérations vers le nord. Son personnel du district 17 évalue présentement l'efficacité de ses moyens dans l'Arctique afin de déterminer quels changements organisationnels seraient requis pour faciliter une présence permanente.

---

<sup>159</sup> *Délibérations du Comité*, septembre 2009.

<sup>160</sup> George Da Pont, *Délibérations du Comité*, 12 mai 2009. Entre février 2006 et mars 2007, des fonds ont été annoncés pour l'acquisition et l'entretien de trois navires hauturiers de recherche sur les pêches, un navire hauturier de recherche océanographique et 12 navires semi-hauturiers -- aucun ne pouvant évoluer dans l'Arctique. Dans le budget 2009, des fonds étaient prévus pour l'acquisition de 98 petits navires et barges afin de favoriser les opérations de radoub et de prolongation de la durée de vie des gros navires.

<sup>161</sup> *Ibid.*, 2 avril 2009.

<sup>162</sup> GCC, *Rapport annuel de la flotte 2007-2008*, p. 25, <http://www.ccg-gcc.gc.ca/folios/00092/docs/Fleet-Annual-Report-FRA.pdf>.

<sup>163</sup> René Grenier, *Délibérations du Comité*, 21 septembre 2009.

Au Canada, la Garde côtière est répartie en cinq régions dans l'ensemble du pays, chaque région étant responsable de la sûreté maritime, de la protection de l'environnement, du soutien au commerce maritime et de l'appui aux priorités maritimes du Canada. Dans chaque région, les centres des opérations régionales déploient des navires et du personnel selon les besoins.

Pour ce qui est du Nord canadien, toute la région est administrée à partir du bureau régional de Sarnia, en Ontario. La raison invoquée devant le Comité, c'est que les opérations de la GCC sont saisonnières et qu'il serait difficile de justifier une infrastructure permanente dans le Nord. Lorsqu'on lui a demandé si la Garde côtière avait l'intention de déménager l'administration de ses services de Sarnia dans le Nord, le commissaire a répondu :

[I]l fait peu de doute dans mon esprit que la Garde côtière aura un jour une base d'opération à temps plein dans le Nord. C'est inévitable. La question est de savoir quand ce sera possible et du temps qu'il faudra. Voilà les points dont nous tenons compte<sup>164</sup>.

### **G. Conclusion et recommandations**

Parmi les défis que le Canada doit relever pour défendre et renforcer sa souveraineté dans l'Arctique, un grand nombre ont trait à divers égards à la Garde côtière, l'organisme qui aide à protéger les valeurs et les intérêts environnementaux et économiques des Canadiens, en particulier dans le Nord. Selon le Comité, le Canada est responsable d'affirmer son contrôle du passage du Nord-Ouest, qui fait partie de ses eaux intérieures.

Même si les positions du Canada et des États-Unis sont différentes sur des points importants, notamment sur l'emplacement de la frontière maritime entre l'Alaska et le Yukon dans la mer de Beaufort et sur le statut juridique du passage du Nord-Ouest, la collaboration entre la Garde côtière canadienne et la Garde côtière américaine est grande sur le plan opérationnel, et le Comité souhaite qu'elle se maintienne.

Avec les changements climatiques, la saison de navigation dans l'Arctique se prolongera et la demande de services maritimes ira en s'intensifiant. Étant donné l'énorme importance qu'occupera la Garde côtière dans le contexte de l'évolution rapide de l'Arctique, le Canada devra s'assurer que l'organisme dispose des moyens, des outils et du matériel nécessaires pour s'acquitter du mandat qui lui est confié.

---

<sup>164</sup> *Délibérations du Comité*, 12 mai 2009.

Selon le Comité, la flotte de brise-glaces de la GCC ne suffira pas à la tâche lorsque le trafic maritime augmentera<sup>165</sup>. Les brise-glaces de la Garde côtière servent actuellement de plates-formes de soutien à l'ensemble des programmes et missions maritimes menés par le gouvernement du Canada dans l'Arctique (sécurité et application de la loi, recherche et sauvetage, interventions environnementales, déglacage et ravitaillement). Or, l'organisme dispose présentement d'une capacité de navigation limitée dans l'Arctique canadien et, malgré le consensus en faveur du remplacement du NGCC *Louis S. St-Laurent*, vieux de 40 ans, par un nouveau brise-glace polaire plus puissant, ce dernier ne sera opérationnel dans l'Arctique que neuf mois par année.

Le Canada devrait songer à remplacer les autres brise-glaces par de nouveaux brise-glaces lourds capables de naviguer à l'année longue dans les eaux de l'archipel et du prolongement de la plate-forme continentale<sup>166</sup>.

Conformément à la Stratégie d'intervention dans l'Arctique, la Garde côtière installe du matériel d'intervention en cas de pollution dans plusieurs emplacements de l'Arctique afin de gérer les déversements d'hydrocarbures transbordés lors d'opérations de ravitaillement. La formation offerte dans les collectivités sur le confinement des nappes de pétrole après leur déversement a été interrompue il y a quelques années faute de fonds et, selon les témoignages recueillis par le Comité, il s'exercerait beaucoup de pression sur la Garde côtière pour qu'elle puisse intervenir adéquatement s'il survenait un important déversement en mer ou dans les eaux recouvertes de glace. Le délai d'intervention -- qui préoccupe beaucoup les gens du Nord -- dépendrait de la capacité dont on dispose pour déplacer le matériel. En cas d'incident majeur, l'effort de nettoyage serait évidemment plus grand dans l'Arctique.

Le Canada devra augmenter sa capacité de R-S. Cette capacité est importante si le Canada veut démontrer qu'il est résolu à affirmer sa souveraineté dans la région vaste et peu peuplée qu'est l'Arctique canadien. Plus de 100 000 vols internationaux transitent au-dessus de l'Arctique canadien chaque année. À mesure que le trafic maritime s'intensifiera, le risque

---

<sup>165</sup> Paradoxalement, lorsque la glace de mer se retirera et que le trafic maritime s'intensifiera, il faudra augmenter la capacité de déglacage parce qu'il continuera de se former de la glace de mer en hiver. Au fur et à mesure de la débâcle de la calotte polaire, il faudra s'attendre à des conditions de glace épaisse qui persisteront pendant des années dans certaines zones parce que la banquise aura tendance à se déplacer vers l'archipel Arctique canadien.

<sup>166</sup> Parce que le brise-glace est complexe et unique, une fois prise la décision d'en remplacer un, il faut compter de 8 à 10 ans avant sa mise en service. Le Canada aurait économiquement intérêt à disposer d'un plus grand nombre de brise-glaces pour combler ses besoins de surveillance et d'affirmation de sa souveraineté dans l'Arctique.

d'accidents augmentera. Si un accident devait survenir dans l'immense Arctique canadien, le Canada serait-il en mesure d'intervenir, notamment en hiver?

Le Canada se prépare à une augmentation probable de l'achalandage dans l'Arctique. Il devra doter la Garde côtière de moyens et de matériel additionnels, ainsi que d'un budget suffisant pour qu'elle puisse jouer un rôle grandissant dans le Nord.

**Recommandation 6 :**

**Le Comité recommande que la « Vision de l'Arctique » prévoie la création dans le Nord d'une administration permanente de la Garde côtière, en plus des Forces canadiennes, pour que le Canada puisse démontrer qu'il est résolu à protéger les intérêts canadiens et les intérêts des résidents du Nord canadien.**

**Recommandation 7 :**

**Le Comité recommande que le Canada mette en place un plan à long-terme et dégage les fonds nécessaires pour l'acquisition d'un nombre suffisant de nouveaux brise-glaces polaires multitâches capables de naviguer à l'année longue dans les eaux de son archipel Arctique et du prolongement de sa plate-forme continentale.**

**Recommandation 8 :**

**Le Comité recommande que la Garde côtière canadienne recense dans l'Arctique les zones où le risque d'un important déversement d'une cargaison ou d'hydrocarbures est élevé, évalue ses moyens d'intervention actuels et communique les résultats de l'évaluation aux populations du Nord canadien. Le gouvernement du Canada devrait dégager les fonds nécessaires pour offrir aux résidents du Nord une formation sur l'utilisation du matériel de confinement des nappes d'hydrocarbures en cas de déversement dans la zone littorale.**

**Recommandation 9 :**

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fournisse des fonds additionnels à la Garde côtière canadienne auxiliaire pour l'achat de biens tangibles directement liés à la prestation des services de recherche et sauvetage.**

**ANNEXE 1****ENGAGEMENTS DANS LA STRATÉGIE POUR LE NORD****Investissements Stratégiques récents pour le Nord****Souveraineté****Renforcer notre présence**

- 720 \$ millions pour l'acquisition d'un nouveau brise-glace de classe polaire – le NGCC John G. Diefenbaker
- Acquisition de nouveaux navires de patrouille de classe polaire / de haute mer
- Expansion et modernisation des Rangers canadiens
- Création d'un Centre de formation des Forces canadiennes dans l'Arctique, dans la baie de Resolute
- Création d'une installation de mouillage en eau profonde et d'avitaillement, à Nanisivik
- Lancement du satellite RADARSAT II
- Exercices militaires et opérations de surveillance constants, notamment l'Opération Nanook

**Améliorer notre gérance**

- Établissement de nouveaux règlements pour le contrôle de l'eau de ballast
- Modification de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques
- Rendre obligatoire l'enregistrement de tous les navires conformément à NORDREG

**Délimiter nos terres et étendre nos connaissances**

- 40 \$ millions de plus sur quatre ans pour financer des études scientifiques afin de cerner la pleine étendue du plateau continental du Canada, comme il est prévu dans la convention UNCLOS

**Développement économique et social****Appuyer le développement économique du Nord**

- 50 \$ millions pour la mise en oeuvre d'une agence de développement économique pour le Nord

- 90 \$ millions pour le renouvellement du programme Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord
- Lancement de la nouvelle initiative d'amélioration de la réglementation dans le Nord
- 1.8 \$ milliards pour la délivrance des permis d'exploration pétrolière et gazière dans la mer de Beaufort
- 120 \$ millions Prolongation du crédit d'impôt pour l'exploration minière
- Mise en oeuvre d'un moratoire de trois ans sur l'imposition des droits sur les marchandises transportées par mer
- Investissements de 100 \$ millions dans la géocartographie dans le Nord pour éclairer et guider le secteur privé dans les travaux d'exploration minière et pétrolière
- Augmentation du financement pour la promotion du tourisme et les établissements culturels et patrimoniaux communautaires
- Financement de 37,6 \$ millions pour appuyer des études d'impact sur l'environnement, la coordination de réglementation et les consultations avec les groupes autochtones sur le projet gazier Mackenzie

#### **Répondre aux besoins en matière d'infrastructure essentielle**

- 42 \$ million pour la création d'un port de pêche commerciale à Pangnirtung
- Investissements dans l'infrastructure du Nord, y compris dans l'infrastructure de loisir et l'infrastructure verte
- Élargissement de l'accès aux services à large bande dans les collectivités non desservies

#### **Appuyer le bien-être des résidents du Nord**

- Investissement de 200 \$ millions sur deux ans pour le logement dans le Nord
- 20 \$ millions sur deux ans pour l'augmentation de la déduction pour la résidence pour les gens du Nord
- Appui du programme Partenariat pour les compétences et l'emploi des autochtones
- Augmentation de 195 \$ millions au financement entre 2006 et 2009 pour l'amélioration de la formule de financement des territoires
- Prestation du programme Aliments-poste
- Amélioration des systèmes de santé territoriaux et réduction de la dépendance aux systèmes extérieurs de soins de santé
- Amélioration de l'appui offert aux conseils subventionnaires universitaires canadiens pour des recherches concernant les l'innovation industrielle, les priorités pour la santé et le développement social et économique du Nord
- Création de bourses de recherche pour les étudiants de troisième cycle sur le rôle du Canada dans le monde circumpolaire

## **Protection de l'environnement**

### **Être un chef de file mondial en matière de sciences de l'Arctique**

- 156 \$ millions, le plus grand investissement d'un pays, dans la recherche pour l'Année polaire internationale
- Engagement à mettre sur pied une station de recherche de l'Extrême-Arctique, incluant 2 \$ millions pour mener une étude de faisabilité pour la station de recherche
- Modernisation des installations de recherche dans l'Arctique
- Signature d'un protocole d'entente avec le Royaume-Uni pour collaborer à des activités de recherche en régions polaires

### **Protéger les eaux et les terres du Nord**

- Création de zones de conservation et de parcs nationaux
- 15 \$ millions sur trois ans pour la création et l'expansion des zones protégées dans les Territoires du Nord-Ouest
- Appui pour l'initiative Santé des océans
- Accélération des mesures prises pour les mesures correctives et l'assainissement des sites fédéraux contaminés partout au Canada

## **Gouvernance**

### **Élaborer des politiques et des stratégies propres au Nord**

- Négociation et mise en oeuvre des ententes sur le règlement des revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale avec les résidents autochtones du Nord

### **Se donner les bons outils**

- Transfert des responsabilités et mise en oeuvre d'ententes pour construire des modèles efficaces de gouvernance

## ANNEXE 2

**RÉPONSE DU GOUVERNEMENT DU CANADA AU RAPPORT DU COMITÉ  
SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS: *RELEVER LE DÉFI  
DANS L'ARCTIQUE : RAPPORT SUR LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE*****Introduction**

Le gouvernement du Canada souhaite remercier le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans (CPPO) pour son deuxième rapport intitulé *Relever le défi de l'Arctique : Rapport sur la Garde côtière canadienne (CCG)*. Le gouvernement a examiné longuement et s'est attardé en détail sur les recommandations contenues dans ce rapport.

Le gouvernement s'implique de façon active dans le Nord, qui constitue une de ses grandes priorités, et il a réalisé des progrès considérables dans le cadre de sa Stratégie pour le Nord, une initiative horizontale dirigée par Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), dont le Premier ministre a fait l'annonce en août 2007 et qu'il a récemment réaffirmée en publiant le document de politiques intitulé *Stratégie pour le Nord du Canada : Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*.

Cette approche pangouvernementale dans le Nord a pour but de produire une Stratégie pour le Nord intégrée visant principalement à exercer la souveraineté dans l'Arctique canadien alors qu'augmente l'intérêt du reste du monde dans la région; à encourager le développement social et économique, ainsi que les améliorations au niveau de la réglementation qui profitent aux peuples nordiques; à s'adapter au changement climatique et à s'assurer de protéger les écosystèmes sensibles à l'intention des générations futures; ainsi qu'à conférer aux peuples nordiques davantage de contrôle sur leurs moyens de subsistance.

Dans un tel contexte, le gouvernement reconnaît l'évaluation qu'a faite le Comité du besoin d'intervenir dans le Nord et il appuie la souveraineté et les droits de souverain du Canada, tout comme le rôle important que joue la GCC dans l'Arctique. Le gouvernement est également favorable à plusieurs des recommandations du Comité, sans compter qu'il est ravi de déclarer que les travaux sont déjà en cours, ou qu'on les a complétés, dans le cadre de plusieurs de ces initiatives.

En ce qui concerne les nombreuses voies navigables qu'on qualifie de « Passage du Nord-Ouest » (ci-après appelé le « Passage du Nord-Ouest »), le gouvernement a toujours déclaré dans le cadre de divers fora que ces voies navigables sont des eaux intérieures du Canada et que celui-ci bénéficie du droit inconditionnel de réglementer ces eaux, au même titre que tout territoire terrestre. La navigation dans ces eaux est réglementée et contrôlée par le Canada, sans compter qu'elle est soumise à des lois environnementales strictes, comme la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques (LPPEA)*, qu'on a amendée en 2009 pour étendre son application de 100 à 200 milles nautiques. La *LPPEA* s'appliquera aux eaux intérieures du Canada, ainsi qu'à l'ensemble de la zone d'exclusivité économique (ZÉE) du Canada dans l'Arctique.

De plus, la présence et la capacité du Canada dans l'Arctique se trouvent consolidées par les activités des navires et les services maritimes de la GCC, dont plusieurs sont réalisés en partenariat avec et pour prêter main forte aux autres ministères et organismes du fédéral, aux institutions académiques, ainsi qu'aux communautés nordiques. Par exemple, la GCC offre des services de déglacage, des aides à la navigation, une aide au niveau du réapprovisionnement des communautés nordiques, des services de communication et de trafic maritimes, ainsi qu'un soutien aux activités scientifiques, par exemple, dans le cadre de l'Année polaire internationale (API), en plus de définir les limites extérieures du plateau continental du Canada, et ce, conformément à la Convention du droit de la mer des Nations unies (UNCLOS). En assumant ces responsabilités, la GCC joue un rôle important dans l'exercice de la souveraineté canadienne, ainsi qu'en assurant sa sécurité dans l'Arctique, ce qui contribue à son tour à préserver les valeurs canadiennes.

Le gouvernement abonde dans le même sens que le Comité en ce qui concerne le besoin de s'impliquer au sein de la communauté internationale. Le Canada affirme son leadership dans le Nord grâce à sa politique étrangère dans l'Arctique. Notre pays est membre de plusieurs organisations multilatérales, comme le Conseil de l'Arctique, l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation hydrographique internationale (OHI), en plus de s'être impliqué dans l'API, ayant récemment pris fin, qui sont des moyens importants afin de favoriser les intérêts du Canada dans l'Arctique.

Le Canada s'implique auprès de divers états côtiers de l'Arctique, ainsi que d'autres états intéressés (comme la Chine) et des entités (comme l'Union européenne [UE]). Le Canada a également signé la Déclaration d'Ilulissat, adoptée au Groenland le 28 mai 2008 par les cinq états côtiers de l'océan Arctique (soit le Canada, les États-Unis [É.-U.], la Russie, le Danemark et la Norvège), qui ont articulé la volonté de favoriser les efforts dans les questions arctiques en faisant appel aux actuels cadres des ententes internationales et de l'UNCLOS, et qui ont accepté d'intensifier leur coopération dans les domaines, comme la recherche et le sauvetage (R et S), la protection de l'environnement marin, la sécurité de la navigation, ainsi que la recherche scientifique, et de continuer de contribuer activement aux efforts du Conseil de l'Arctique.

Le Canada a récemment dirigé conjointement l'élaboration de l'évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique (ÉNMA) avec les É.-U. et la Finlande, qu'on a présentée lors de la réunion des ministres du Conseil de l'Arctique en avril 2009. L'ÉNMA constitue le premier examen détaillé des activités de transport maritime circumpolaire, ce qui nous permettra de mieux comprendre les activités actuelles et futures dans le domaine du transport maritime, ainsi que les implications environnementales et socio-économiques possibles dans l'Arctique.

Une fois de plus, le gouvernement souhaite remercier le CPPO du Sénat pour son rapport. Le ministre des Pêches et des Océans, en collaboration avec les ministres des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités, de la Défense nationale, d'Affaires indiennes et du Nord Canada, ainsi que l'Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, et le ministre des Affaires étrangères continueront de déployer des efforts pour assurer la sécurité et la durabilité du Nord à l'intention des Canadiens et des peuples nordiques.

**Recommandation no 1 :**

**Le comité recommande que le Canada défende sa position voulant que les eaux du passage du Nord-Ouest soient des eaux intérieures et qu'il soit prêt à réfuter toute contestation juridique.**

**Réponse : Le gouvernement appuie cette recommandation.**

Le gouvernement accepte la recommandation du Comité et a toujours déclaré dans le cadre de divers fora que les voies navigables du « passage du Nord-Ouest » sont des eaux intérieures du Canada et que celui-ci bénéficie du droit inconditionnel de réglementer ces eaux, au même titre que tout territoire terrestre. Le Canada maintient que toutes les eaux faisant partie de l'archipel de l'Arctique sont des eaux intérieures du Canada en vertu d'un titre historique. Pour plus de clarté, le Canada a tiré des lignes de base droites autour des îles arctiques en 1986. Puisque le caractère intérieur de ces eaux émane d'un titre historique et non pas du tracé des lignes de base, il n'existe aucun droit de passage innocent ou de passage transitoire à l'intérieur de celles-ci. De plus, le titre n'est pas lié à l'étendue de la fraction de glace, de sorte qu'il ne se trouve aucunement réduit advenant une réduction de la glace.

La navigation dans ces eaux est réglementée et contrôlée par le Canada, sans compter qu'elle est soumise à des lois environnementales strictes, comme la *LPPEA*. Le désaccord avec les États-Unis en ce qui concerne le passage du Nord-Ouest concerne le statut juridique des eaux et non pas l'appartenance ou la souveraineté. Malgré ce désaccord, le Canada et les États-Unis ont signé l'Entente sur la coopération dans l'Arctique en 1988 en vertu de laquelle les É.-U. doivent demander la permission afin que les brise-glace du gouvernement américain puissent emprunter ces eaux, sans nuire à la situation juridique d'une ou l'autre des parties. Cette entente a été respectée et tout s'est bien déroulé pour les deux parties, de sorte que le Canada ne prévoit pas qu'on remettra sa situation juridique en question dans un avenir immédiat. Cependant, le gouvernement défendra vigoureusement la position du Canada si celle-ci était remise en question.

**Recommandation 2 :**

**Le comité recommande que le Canada se dote d'une plus grande capacité d'affirmer sa présence et d'appliquer les lois à longueur d'année, afin de montrer au monde qu'il est bien résolu à régir le passage du Nord-Ouest, à défendre ses intérêts et protéger sa population, et à faire de ce passage une voie de navigation sûre et efficace.**

**Réponse : Le gouvernement appuie cette recommandation.**

Le gouvernement reste déterminé à déployer des efforts coordonnés entre les différents ministères pour assurer la sécurité et la protection du Canada, ainsi que sa souveraineté dans l'Arctique, entre autres dans le passage du Nord-Ouest et autour de celui-ci. La sécurité, la souveraineté, la protection et les activités d'exécution dans l'Arctique occupent une place importante dans les mandats de plusieurs ministères et organismes.

L'Arctique constitue le point de mire de la stratégie de défense *Le Canada d'abord* du ministère de la Défense nationale (MDN). Dans le cadre de cette stratégie, on a procédé à divers

investissements et engagements en matière de capacités dans le Nord et en ce qui concerne la présence des Forces canadiennes (FC), incluant :

- l'acquisition planifiée, d'ici 2020, d'au plus huit navires de patrouille semi-hauturiers pour l'Arctique, qui devraient être en mesure d'évoluer dans les glaces de la première année des eaux nordiques du Canada au cours de la saison de navigation, incluant dans le passage du Nord-Ouest, en plus de patrouiller dans la ZÉE sur les trois côtes du Canada;
- la création d'un centre de formation dans l'Arctique, soit à Resolute Bay, qui est devenu opérationnel en 2008 et qui permet aux FC de suivre une formation dans les climats les plus rigoureux du Canada;
- la création d'installations de mouillage et de ravitaillement à Nanisivik, où les opérations débiteront en 2015 afin de permettre aux navires des FC et de la GCC de se ravitailler et se réapprovisionner sans devoir compter sur des navires-citernes;
- la mise sur pied d'une compagnie de réserve principale à Yellowknife et la formation continue de quatre groupes de la compagnie d'intervention dans l'Arctique, auxquels on procurera un équipement et une formation spécialisés pour s'assurer qu'ils puissent évoluer de façon efficace dans l'environnement arctique; et
- l'augmentation à 5 000 du nombre de rangers canadiens d'ici 2011-12 (en mai 2009, on dénombrait environ 4 400 rangers, alors qu'on avait mis sur pied 164 patrouilles sur un nombre prévu de 172).

Le MDN rehausse également sa capacité de surveillance dans la région, entre autres, grâce au projet Polar Epsilon, qui vise à faire appel à l'imagerie du satellite RADARSAT II afin de sensibiliser davantage les gens à la situation en ce qui concerne les terres et les eaux arctiques.

La GCC assure une présence marquée dans l'Arctique, incluant dans le passage du Nord-Ouest, en plus de prêter main forte aux activités d'exécution. Chaque année, entre la fin juin et le début de novembre, alors que les niveaux d'activités maritimes sont à leur plus haut, la GCC déploie ses sept brise-glace et d'autres navires dans la région. L'acquisition, par la GCC, d'un nouveau brise-glace de catégorie polaire, soit le *NGCC John G. Diefenbaker*, qu'on a financé dans le budget 2008 et dont la livraison est prévue en 2017, viendra rehausser la capacité de la GCC et prolonger de cinq à neuf mois la durée de ses opérations dans l'Arctique.

Ces navires de la GCC offrent un vaste éventail de services de navigation essentiels dans le Nord, entre autres, en escortant des navires commerciaux dans la glace pour assurer leur accès aux communautés nordiques; en appuyant les efforts scientifiques, comme la science marine, la cartographie hydrographique et la cartographie visant à déterminer la limite du plateau continental extérieur du Canada pour ainsi étayer la présentation du Canada devant la Commission des limites du plateau continental (CLPC); les aides à la navigation dans les voies navigables de l'Arctique canadiens; la responsabilité en matière de première intervention lors des incidents de pollution et des accidents environnementaux au nord du 60° de latitude; les efforts de R et S en mer; ainsi que la livraison de nourriture, de marchandise et de carburant dans les endroits éloignés où les navires commerciaux ne s'aventurent pas. Ces navires contribuent également, sur demande, aux mandats de sécurité et d'exécution à l'échelle nationale des autres ministères et organismes, incluant les exercices conjoints de sécurité nationale avec le MDN.

La GCC doit assurer des Services de communication et de trafic maritimes (SCTM) à l'année longue dans l'Arctique, pour ainsi démontrer la présence canadienne concrète dans la région. Les SCTM, qui sont dispensés à partir de trois centres dans l'Arctique (deux centres saisonniers à Inuvik, Territoires du Nord-Ouest, ainsi qu'à Iqaluit, Nunavut, et un autre à St. John's, Terre-Neuve et Labrador) comprennent des services très variés qui sont offerts dans le Nord, comme l'examen des navires sur les plans de la sécurité et de la protection de l'environnement avant qu'ils ne s'aventurent dans la zone de trafic de l'Arctique canadien; l'appui aux responsabilités du Canada en matière de R et S en surveillant les canaux de surveillance par radio; la surveillance des conditions de glace dangereuses; la présentation de renseignements sur les itinéraires et la météorologie dans le but de faciliter la navigation sécuritaire dans l'Arctique; la prestation de services téléphoniques en mer, comme les appels médicaux par radio; la cueillette, au nom de Transports Canada (TC), de rapports d'information avant l'arrivée des navires battant pavillon étranger, et ce, 96 heures avant qu'ils n'entrent en eaux canadiennes; et, à compter de 2010, l'exécution des nouveaux règlements proposés sur la zone de Services de trafic maritime nordique canadien (NORDREG) (désigné présentement sous le nom de Système de trafic de l'Arctique canadien) à l'intention des navires concernés, ce qui viendra ainsi rehausser davantage la présence du Canada et son contrôle de l'activité marine dans le Nord.

La GCC contribue également à appuyer les efforts que déploie le gouvernement afin de sensibiliser davantage les gens à la question maritime dans l'Arctique en procédant à la mise en œuvre du Système d'identification et de repérage à longue distance des navires (SIRLDN) en vertu de l'approbation, par l'OMI, de la réglementation internationale selon la Convention SOLAS. Le SIRLDN est un outil de surveillance par satellite des navires qui vise à suivre les navires de la catégorie SOLAS, à collaborer aux missions de R et S, ainsi qu'à participer aux interventions environnementales. De plus, Pêches et Océans Canada (MPO), par l'intermédiaire du Service hydrographique du Canada (SHC), dispose d'un petit programme de cartographie des eaux nordiques en vertu de la *Loi sur les océans* pour s'assurer ainsi que les navires disposent des plus récentes cartes et publications du SHC, comme on l'exige dans la *Loi sur la marine marchande du Canada, 2001*, dans le *Règlement sur les cartes marines et les publications nautiques, 1995*, ainsi que dans la *LPPEA*.

TC travaille en étroite collaboration avec ses partenaires dans le Nord pour s'assurer que les voies de navigation dans l'Arctique demeurent sécuritaires, protégées et efficaces, ainsi que pour protéger l'environnement marin dans l'Arctique. En vertu du *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, les navires qui ne font pas partie de la catégorie SOLAS et dont le tonnage brut enregistré est supérieur à 100 tonnes ou qui transportent plus de 12 passagers, ainsi que les navires SOLAS de plus de 500 tonnes brutes enregistrées doivent remettre un rapport avant leur arrivée, soit 96 heures avant d'entrer en eaux canadiennes, incluant les eaux arctiques. Lorsqu'ils se trouvent en eaux canadiennes dans l'Arctique, les navires de 300 tonnes brutes enregistrées ou plus doivent déclarer leur état et leur position de façon volontaire au NORDREG.

De plus, l'avion Dash 7 du Programme national de surveillance aérienne (PNSA) de TC assure la surveillance (près de 400 heures en 2009) et un soutien aux navires de la GCC dans l'Arctique au cours de la saison de navigation. On a récemment modernisé cet aéronef de surveillance et on y a intégré un équipement de surveillance de la pollution en mer, ce qui rehaussera ainsi la capacité de TC de détecter, classer et suivre toutes les cibles possiblement intéressantes, ainsi que les déversements de pétrole en mer.

Cette information recueillie dans le cadre des patrouilles de surveillance permettra au Dash 7 modernisé d'accroître la protection de l'écosystème marin fragile du Canada en dissuadant les pollueurs maritimes tout en sensibilisant davantage les Canadiens aux questions du domaine maritime. De plus, la patrouille de l'aéronef de surveillance au-dessus des eaux de l'archipel de l'Arctique représentera un autre exemple de l'exercice, par le Canada, de sa souveraineté dans la région.

### **Recommandation 3**

**Le comité recommande au gouvernement du Canada d'envisager que Goose Bay, au Labrador, devienne une zone d'étape subarctique pour la coordination et le soutien des activités de la Garde côtière, de pêche, de recherche et sauvetage, de surveillance et d'autres activités menées dans l'Arctique.**

**Réponse : Le gouvernement appuie partiellement cette recommandation.**

La base aérienne des FC constitue la principale installation du gouvernement qu'on retrouve à Goose Bay. Depuis la publication de la SDCA, le MDN a poursuivi les efforts dans le but de définir et d'élaborer plusieurs marches à suivre afin de procurer ainsi une capacité améliorée dans le Nord et dans l'Arctique pour favoriser une présence et une capacité accrues dans le Nord du Canada. Compte tenu des infrastructures considérables du MDN et des FC déjà disponibles à la 5<sup>e</sup> escadre de Goose Bay, il est logique d'étudier le rôle que celles-ci pourraient jouer dans le cadre de la formation, des simulations et des opérations dans le nord ou dans la région subarctique.

Les installations du MDN et des FC à Goose Bay servent également à d'autres fins. Le MDN a récemment investi dans le resurfaçage de la piste de Goose Bay. La nouvelle piste permet ainsi de mieux vendre Goose Bay à un vaste éventail de sociétés d'aviation commerciale et militaire, sans compter qu'elle est essentielle afin d'entretenir cette installation de catégorie mondiale. On a mis sur pied un projet ayant pour but de moderniser la tour de contrôle ainsi que le système d'approche de précision et d'atterrissage. De plus, Goose Bay est et continuera d'être considérée comme un lieu de formation pour les armées étrangères et les Forces canadiennes, par exemple, alors qu'on y a accueilli l'édition de 2007 des exercices de recherche et sauvetage (SAREX). De plus, Goose Bay poursuivra son rôle en tant que base d'opérations de la 1<sup>ère</sup> Division aérienne du Canada/Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord.

La GCC exploite un centre des SCTM à partir de Goose Bay où l'on dessert la côte du Labrador, ainsi que le détroit de Davis et la côte est de l'île de Baffin, au besoin, sans compter que dix employés y travaillent 24 heures par jour, 7 jours sur sept et 365 jours par année. On répond aux besoins en matière de programmes à cet endroit, incluant dans le domaine de la recherche et du sauvetage, grâce à divers navires de la GCC qui évoluent à partir de la base régionale de Terre-Neuve. L'examen le plus récent des besoins en matière de R et S dans cette région a révélé un taux de réalisation de 97 pour cent des besoins au niveau des services de la GCC.

Une analyse de la distribution historique de la demande, ainsi qu'une évaluation des besoins futurs ont permis de déterminer qu'on peut intervenir lors de la majorité des incidents plus rapidement en faisant appel à la solution actuelle des bases de R et S des FC. Les responsables nationaux des FC doivent démontrer leur capacité d'intervenir dans les 11 heures après avoir été

avisés pour s'assurer ainsi que les incidents dans toutes les régions bénéficient d'une intervention opportune. Goose Bay demeure une base importante lorsque vient le temps d'appuyer les opérations aériennes de R et S dans le nord, alors que les hélicoptères de R et S de Gander et Greenwood l'utilisent fréquemment en tant que point de ravitaillement lors des missions dans les régions nordiques. L'aéronef de R et S à voilure fixe des FC présente une vitesse et une autonomie qui lui permettent d'accéder aux latitudes nordiques sans devoir se ravitailler en cours de route.

Le MPO compte également un bureau ouvert à l'année longue à Goose Bay qui offre les programmes du ministère au Labrador, incluant la gestion des ressources dans le cadre de l'émission des permis de pêche, l'élaboration et la mise en œuvre de plans de gestion des pêches, ainsi que la mise en œuvre des programmes autochtones; la conservation et la protection dans le cadre de la mise en application de la *Loi sur les pêches*; ainsi que la gestion de l'habitat en réglementant l'élaboration de projets touchant le poisson et l'habitat du poisson. De plus, ce bureau appuie la négociation et la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales des Autochtones.

#### **Recommandation 4 :**

**Le comité recommande que le Conseil du milieu marin du Nunavut (CMMN) (partie 4, article 15.4.1 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN) de 2003) soit créé comme forum pour l'établissement des priorités et pour la planification, et comme moyen pratique de mettre en valeur la souveraineté du Canada sur ses mers.**

#### **Réponse : Le gouvernement appuie partiellement cette recommandation.**

À l'article 15.4.1 de l'ARTN, on précise que la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions (CNER), l'Office des eaux du Nunavut (OEN), la Commission d'aménagement du Nunavut (CAN) et le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) peuvent unir leurs forces pour jouer un rôle de CMMN ou dispenser séparément des conseils et des recommandations aux autres organismes du gouvernement (comme la GCC) en ce qui concerne les zones marines de la région du Nunavut.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ARTN en 1993, ces commissions (CNER, OEN, CAN et CGRFN) se sont réunies de façon régulière en tant que CMMN. Au cours de l'exercice financier 2008-09, AINC a remis un financement incrémentiel à ces commissions afin que puissent se réunir leurs directeurs exécutifs respectifs pour évaluer la viabilité, la faisabilité et le bien-fondé de tenir des réunions plus régulières du CMMN. On a alors déterminé que la mise sur pied permanente du CMMN était inutile, parce qu'on sentait que la poursuite ad hoc de l'approche axée sur les projets et sur les besoins afin de réunir le CMMN était l'approche convenable.

Au moment d'aborder la planification et les priorités des questions relevant de leurs mandats, ces commissions ont présenté des conseils et des recommandations au gouvernement sur les zones marines (soit de façon individuelle ou collective en tant que CMMN). En travaillant en collaboration avec les résidents du Nord et en accordant l'attention nécessaire aux conseils des membres du CMMN, le gouvernement démontre non seulement son engagement à l'égard de l'ARTN, mais il rehausse ainsi la capacité du Canada d'imposer sa souveraineté sur les zones marines qui lui appartiennent dans l'Arctique.

Cependant, il est important de souligner que le gouvernement en tant que tel n'est aucunement lié par une obligation en matière de revendication territoriale afin de mettre sur pied un CMMN, puisqu'en vertu de l'ARTN, la responsabilité qui consiste à déterminer le besoin d'un CMMN incombe uniquement aux commissions existantes (CNER, OEN, CAN et CGRFN). Le Canada favoriserait la prise en compte de toute création éventuelle d'un CMMN officiel au moment de recevoir une recommandation et une justification appropriées des commissions.

### **Recommandation 5 :**

**Le comité recommande que le Canada joue un rôle de premier plan dans la promotion de la coopération internationale en ce qui a trait aux questions suivantes : a) les revendications territoriales sur le plateau continental; b) l'établissement d'un code commun obligatoire pour la construction, l'équipage et l'équipement de tous les navires qui circulent dans l'océan Arctique et qui aurait le même poids que les normes nationales canadiennes.**

### **Réponse A : Le gouvernement appuie cette recommandation.**

La coopération internationale dans les questions touchant le plateau continental est importante. Reflétant le degré de préparation de la présentation du Canada portant sur le plateau continental, les efforts déployés jusqu'à présent afin de favoriser la coopération internationale étaient axés presque exclusivement sur la coopération scientifique dans les domaines de la collecte et l'interprétation des données. Comme l'a fait remarquer le Comité, l'Arctique constitue un environnement inhospitalier où l'on doit réaliser des travaux à caractère scientifique afin de recueillir des données devant appuyer la présentation du Canada devant la Commission des Nations unies sur les limites du plateau continental. Il était logique de collaborer avec nos voisins dans l'Arctique dans le cadre de cette recherche, puisque tous les pays concernés profiteront d'un partage des ressources, de l'expertise et des données. Les activités de recherche du Canada étaient dirigées par Ressources naturelles Canada (RNCan), par l'intermédiaire de la Commission géologique du Canada et par le MPO, par l'intermédiaire des SHC.

Dans l'Arctique occidental, le Canada et les É.-U. ont réalisé des sondages conjoints en 2008 et en 2009 à bord du *NGCC Louis S. St. Laurent* et de l'*USCGC Healy*. Puisque le *Louis* est muni d'un équipement sismique et le *Healy*, d'un sonar à faisceaux multiples, les deux navires se complètent alors qu'ils sont en mesure de recueillir des données différentes. Lorsqu'un navire se fraie un chemin dans la glace, il devient alors plus facile pour l'autre navire de recueillir des données. Les missions conjointes ont connu énormément de succès et permis de recueillir énormément de données de grande qualité. Le Canada et les É.-U. prévoient unir de nouveaux leurs efforts en 2010 dans le cadre d'une troisième étude conjointe. Dans la partie est de l'Arctique, le Canada et le Danemark ont collaboré à la réalisation de levés bathymétriques et gravimétriques, en plus d'avoir organisé conjointement un camp d'observation des glaces au nord de l'île Ward Hunt.

La coopération va bien au-delà de la collecte de données. Le Canada, le Danemark et la Russie partagent un intérêt pour l'examen des dorsales dans l'Arctique, dont tout particulièrement la dorsale Lomonosov. Deux réunions scientifiques trilatérales ayant pour but d'examiner les données et d'échanger des points de vue et des renseignements ont été convoquées à Saint-Pétersbourg (novembre 2007) et à Copenhague (novembre 2008). Le Canada tiendra une troisième réunion à Halifax en novembre 2009. Des scientifiques canadiens ont également pris

part à des conférences scientifiques auxquelles ont assisté des gens de plusieurs pays afin d'y présenter des interprétations des levés réalisés en collaboration et pour y aborder différentes questions avec les pairs.

Le gouvernement continuera d'encourager cette coopération directe qui consiste à délimiter le plateau continental dans le cadre d'activités et de discussions avec des états opposés et adjacents. De façon plus générale, le gouvernement continuera de s'impliquer avec d'autres états dans les activités de la Commission sur les limites du plateau continental et dans les questions touchant le plateau continental extérieur.

**Réponse B : Le gouvernement appuie cette recommandation.**

Le Canada travaille au niveau international sur les dossiers touchant la navigation dans l'Arctique, alors qu'il joue un rôle de chef de file au niveau de la mise à jour des directives de l'OMI touchant les navires évoluant dans les eaux polaires. Les directives de l'OMI nous procurent les exigences en ce qui concerne la conception des navires, la construction, les compétences des membres d'équipage, l'équipement et les opérations.

Le Canada appuie également l'initiative relative aux exigences unifiées de l'International Association of Classification Societies (IACS) (coque et machinerie). Il a également prêté main forte à plusieurs projets de recherche et développement qui ont servi de base aux règles harmonisées des navires de la catégorie polaire de l'IACS.

Ensemble, les exigences unifiées de l'IACS et les directives de l'OMI servent de normes régissant, entre autres, les catégories de navires, les systèmes de contrôle de la navigation, les charges de calcul sur les glaces, l'équipement de navigation, l'étendue des zones où l'on doit utiliser des coques renforcées, la résistance structurale, les normes relatives aux matériaux, les gouvernails, les appareils à gouverner, les buses, les coupe-glaces, les exigences relatives à la plaque d'enveloppe, ainsi que les subdivisions et la stabilité des navires en cas de dommages.

Le Canada coopère également avec d'autres pays par l'intermédiaire de l'Organisation hydrographique internationale afin d'élaborer des produits de navigation uniformes à l'échelle internationale comme on l'exige dans la *Loi sur la marine marchande du Canada, 2001* et dans la *LPPEA*, ainsi qu'en dirigeant l'élaboration de normes internationales sur la collecte de données, les produits, ainsi que la diffusion des produits autour du globe.

TC prévoit revoir et amender le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires (RPPEAN)*, qui constitue un ensemble complet de normes de construction et de méthodes de contrôle de la navigation en vertu de la *LPPEA*. L'intention consiste ici à harmoniser le RPPEAN avec les directives que propose l'OMI pour les navires évoluant dans les eaux polaires et les exigences unifiées de l'IACS. TC exige également des équipages à bord des navires évoluant dans les eaux arctiques qu'ils respectent le *Règlement sur le personnel maritime* et l'article 26 du RPPEAN, dans lequel on présente en détail les compétences des officiers de navigation dans les glaces, incluant le degré d'expérience nécessaire.

L'influence que le Canada exerce au niveau de l'ÉNMA a également donné lieu à un certain nombre de recommandations, incluant celles visant à rehausser la sécurité maritime dans

l'Arctique. Par exemple, on recommande, dans l'ÉNMA, que les états de l'Arctique s'unissent afin de :

- favoriser la sécurité dans le domaine de la sécurité maritime dans l'Arctique et améliorer la mise en œuvre du cadre de réglementation maritime dans l'Arctique;
- coopérer pour appuyer les efforts que déploie l'OMI afin de consolider, harmoniser et mettre régulièrement à jour les normes internationales régissant les navires évoluant dans l'Arctique;
- examiner la possibilité d'harmoniser les régimes de réglementation de la navigation maritime dans l'Arctique au sein de leur propre territoire;
- appuyer les efforts visant à consolider la sécurité des navires de passagers qui empruntent les eaux arctiques; et
- appuyer l'élaboration et la mise en œuvre d'un instrument global de R et S à caractère multinational dans l'Arctique.

**Recommandation 6 :**

**Le comité recommande que le Canada démontre son engagement envers la coopération internationale au sein du Conseil de l'Arctique en recréant le poste d'Ambassadeur aux Affaires circumpolaires, qui avait été aboli en 2006.**

**Réponse : Le gouvernement n'accorde pas son appui à cette recommandation.**

Le Canada est vraiment déterminé à assurer la coopération internationale au sein du Conseil de l'Arctique. Lors de la dernière réunion qui s'est déroulée en Norvège en avril 2009, les ministres du Conseil de l'Arctique ont accepté un certain nombre d'initiatives au sein desquelles le Canada a joué un rôle de chef de file. Ces initiatives comprenaient l'ÉNMA, qui vient compléter les mesures que prend le Canada afin de protéger l'environnement arctique et pour rehausser la protection et la sécurité marines dans l'Arctique. Lors des récents discours et réunions impliquant ses homologues de l'Arctique, le ministre des Affaires étrangères du Canada a souligné l'importance du Conseil de l'Arctique et énoncé ses priorités dans le but de le consolider.

Le gouvernement continuera de favoriser la coopération internationale au sein du Conseil de l'Arctique en faisant appel à divers moyens. En ce qui concerne le poste d'ambassadeur des affaires circumpolaires, ces fonctions étaient assumées par un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI).

**Recommandation 7 :**

**Le comité recommande que le ministère de la Défense nationale intègre les Rangers canadiens à la Réserve canadienne et les dote de moyens maritimes.**

**Réponse : Le gouvernement appuie cette recommandation.**

Les Rangers canadiens constituent un aspect indissociable de la réserve canadienne et ceux-ci participent déjà aux efforts de surveillance des eaux côtières et intérieures. Au mois de mai 2008,

le Premier ministre annonçait la SDCA, le plan complet du gouvernement dont le but consiste à assurer que les FC disposent des gens, de l'équipement et du soutien nécessaires pour relever les défis à long terme du Canada en matière de sécurité, et ce, tant au pays qu'à l'échelle internationale. Dans la SDCA, on souligne l'importance des responsabilités des FC sur le plan intérieur. Par conséquent, les FC sont déterminées à accroître la capacité d'évoluer dans les régions côtières éloignées et peu peuplées du Canada pour affirmer la souveraineté du Canada. Les Rangers canadiens jouent un rôle très important et font partie intégrante de la stratégie de surveillance et d'intervention des FC.

Les Rangers canadiens constituent un élément secondaire de la réserve des Forces canadiennes dont la mission consiste à procurer des forces mobiles autonomes et munies d'un équipement léger pour appuyer la souveraineté et les opérations intérieures des FC au Canada. En tant que membres de la Force de réserve, ils ont droit à un salaire et à des bénéfices lors de la formation, des patrouilles de souveraineté et de surveillance et lorsqu'ils prêtent main forte aux opérations intérieures des FC, comme la recherche et le sauvetage, les interventions dans les cas de catastrophes naturelles et d'origine humaine, ainsi que pour assurer la présence des FC au sein de leurs communautés locales. Les Rangers canadiens réalisent des tâches continues de façon indépendante ou conjointement avec les membres de la Force régulière et de la Première réserve, et ce, sous le commandement et le contrôle du Secteur de la force terrestre ou de la Force opérationnelle interarmées du Nord. En tant que tels, les Rangers canadiens font déjà partie intégrante des FC.

Les tâches des Rangers canadiens consistent, entre autres, à assurer la surveillance des eaux côtières et des eaux intérieures. Plusieurs groupes de patrouille des Rangers canadiens sont présentement munis de divers moyens de transport maritime afin de réaliser ces tâches. Pour ce faire, les Rangers canadiens font également appel à leurs propres navires pour lesquels on leur rembourse ensuite un certain montant en fonction d'un taux d'utilisation de l'équipement. Les Rangers canadiens continueront d'utiliser des embarcations dans le cadre des rôles et des missions qu'on leur confie, mais on n'a aucunement l'intention de leur confier des tâches qui présentent une connotation militaire tactique ou qui demandent une certaine formation militaire tactique, comme l'abordage des navires. De plus, il n'existe pour l'instant aucun plan visant à doter les Rangers canadiens de modes de transport additionnels en mer.

Pour rehausser la capacité des Rangers canadiens, les FC procèdent présentement à la mise en œuvre d'un plan d'expansion basé à la fois sur un recrutement accru de Rangers canadiens qui viendront joindre les rangs des patrouilles actuelles et sur la création de nouvelles patrouilles qui évolueront le long de nos vastes côtes, dans l'Arctique, ainsi que dans le Nord à l'intérieur du 50<sup>e</sup> degré de parallèle. Grâce à ce plan graduel, les FC espèrent accroître la force des Rangers canadiens pour atteindre les 5 000 membres d'ici 2011-12 (en mai 2009, leur nombre s'élevait à près de 4 400). Conjointement avec cette expansion, on a accru le financement des Rangers canadiens afin qu'ils puissent ainsi répondre à leurs obligations au niveau des opérations et de la formation. Cette priorité repose, entre autres, sur un examen des biens à mobilité accrue sur la terre ferme et sur l'eau pour s'assurer que les Rangers canadiens sont bien préparés pour faire face aux opérations intérieures afin de prêter ainsi main forte aux FC.

Les Rangers canadiens, dont certains réalisent déjà des tâches maritimes dans le cadre du rôle et de la mission qu'on leur a confiés, constituent une entité entièrement intégrée et fonctionnelle de

la Force de réserve, alors que les FC sont pleinement déterminées à étendre leurs capacités afin de répondre à nos besoins futurs en matière d'intervention au pays.

**Recommandation 8:**

**Le comité recommande que le gouvernement du Canada établisse un Comité consultatif interministériel sur la stratégie arctique, piloté par Affaires indiennes et du Nord Canada et chargé de le conseiller et de suivre l'élaboration et l'application d'une stratégie effective et intégrée pour le Nord. Ce Comité serait composé de représentants des ministères et organismes fédéraux dont le mandat vise l'Arctique, des divers groupes autochtones/inuits de la région et des trois gouvernements territoriaux.**

**Réponse : Le gouvernement n'accorde pas son appui à cette recommandation.**

Reconnaissant le besoin d'une approche intégrée dans le Nord, le Premier ministre annonçait en août 2007 la création de la Stratégie pour le Nord, qu'on a récemment réaffirmée dans le document de politique intitulé *Stratégie pour le Nord du Canada : Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*, publié en juillet 2009. La priorité du gouvernement du Canada concerne un plan détaillé et intégré dans les domaines de compétence claire du fédéral, afin d'exercer la souveraineté du Canada dans l'Arctique; protéger l'environnement; promouvoir le développement économique et social; et améliorer la gouvernance. Depuis sa création, les ministères et les organismes fédéraux ont travaillé en coopération, sous l'égide d'AINC, afin d'élaborer et mettre en œuvre la Stratégie pour le Nord intégrée du gouvernement. AINC a également collaboré avec les gouvernements des territoires et les organisations autochtones pour s'assurer qu'on tient compte de leurs besoins et leurs préoccupations.

On a ainsi procédé à la mise sur pied d'un Comité ad hoc sur l'Arctique composé de sous-ministres (SM), constituant un élément de l'appareil gouvernemental qui appuie cette initiative, et celui-ci s'est réuni de façon régulière pour surveiller la mise en œuvre de la stratégie, ainsi que pour observer étroitement les progrès à ce niveau. Le Comité de coordination des sous-ministres adjoints (SMA) sur l'Arctique et le Comité des SMA sur la station de recherche dans l'extrême-Arctique apportent leur aide au Comité ad hoc des SM. Cette organisation interne permet d'assurer une étroite coordination des efforts que déploient tous les ministères et organismes fédéraux impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie pour le Nord.

Cependant, le gouvernement reconnaît que la planification et la réalisation d'une Stratégie pour le Nord axée sur les besoins des peuples nordiques requièrent plus qu'un effort interne concerté de la part du fédéral. La participation des peuples nordiques est essentielle afin de bien définir et pour assurer ultimement la réussite des efforts du Canada. À ce jour, cette contribution a résulté en majeure partie d'une implication profonde dans les volets particuliers du grand nombre d'initiatives qui constituent la stratégie. Par exemple, on a tenu des consultations généralisées avec les peuples nordiques sur les façons et les moyens d'améliorer le régime de réglementation des terres et des ressources au sein des territoires. En collaboration avec le gouvernement du Nunavut, le MPO a entrepris une étude portant sur la faisabilité des ports pour petits bateaux (PPB), ce qui a poussé le gouvernement à décider de construire un port à Pangnirtung, Nunavut pour ainsi favoriser le développement de la pêche nouvelle sur ce territoire.

En plus de l'engagement à l'égard d'initiatives particulières, les fonctionnaires fédéraux se sont impliqués dans des discussions plus générales portant sur la stratégie globale avec les fonctionnaires fédéraux et les organisations autochtones du Nord. Le Groupe de travail des hauts fonctionnaires du Nunavut constitue un tel forum où se sont déroulées ces discussions et auxquelles ont participé le gouvernement du Nunavut et Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), l'organisation qui représente les Inuits du Nunavut.

Grâce aux efforts continus semblables à ceux dont on vient de faire état, le gouvernement a recueilli et continue de recueillir de nombreux commentaires des résidents du Nord au sujet de la Stratégie pour le Nord au fur et à mesure de son élaboration et de son déploiement. Compte tenu de la réussite d'une telle approche, il serait superflu, pour l'instant, de mettre sur pied un Comité consultatif sur la stratégie de l'Arctique en raison des réseaux et des ententes de partenariat déjà en place et qui fonctionnent de façon efficace.

### **Recommandation 9:**

**Le comité recommande que la Garde côtière canadienne recrute autant que possible des Inuits pour leurs connaissances inestimables de la région.**

**Réponse : Le gouvernement appuie cette recommandation.**

Dans le cadre des vastes défis que doit présentement relever la GCC en matière de ressources humaines et malgré les difficultés passées ayant entouré l'embauche d'Inuits pour réaliser ses opérations dans le Nord, la GCC poursuivra ses efforts visant à recruter et à maintenir en poste des Inuits au sein de ses effectifs. De façon particulière, la GCC procède présentement à l'élaboration de stratégies ayant pour but d'encourager le recrutement d'Inuits à des postes de membres d'équipage à bord de ses navires.

Le gouvernement reconnaît le savoir traditionnel unique au niveau environnemental que les Inuits possèdent et contribue à plusieurs de ses programmes dans l'Arctique. Les ministères qui réalisent leurs missions dans l'Arctique à partir de navires de la GCC embauchent souvent des Inuits qui possèdent ces connaissances et qui contribuent ainsi à protéger la faune, en plus d'offrir des services de guide et de surveiller les ours pour assurer la sécurité du personnel travaillant sur la terre ferme.

À ce jour, la GCC a déployé un effort concerté pour recruter des Inuits, mais les succès sont mitigés. Au cours des trois prochaines années, la gestion et la planification des ressources humaines à la GCC demeureront une des grandes priorités, alors que celle-ci s'efforcera d'apporter les changements et de relever les défis importants au niveau de sa main-d'œuvre, compte tenu du nombre élevé de départs chez ses employés les plus chevronnés et au sein de l'équipage de plusieurs nouveaux navires. La GCC relèvera ces défis grâce à son *Plan stratégique de ressources humaines de 2009-2012*.

De plus, la GCC est consciente de l'objectif énoncé à l'article 23.2.1 de l'ARTN qui vise à accroître la participation à l'emploi du gouvernement du Canada pour atteindre un niveau représentatif dans la région du Nunavut. Le recrutement de membres d'autres groupes autochtones résidant dans la région de l'Arctique est un autre volet important pour la GCC.

**Recommandation 10 :**

**Le comité recommande que la Garde côtière, en sa qualité d'organisme expert en ce qui concerne les problèmes maritimes qui se poseront au Canada dans l'Arctique, formule et applique une vision stratégique à long terme pour orienter ses activités futures.**

**Réponse : Le gouvernement appuie cette recommandation.**

Pour reconnaître les rôles importants que jouent le MPO et la GCC dans l'Arctique, le ministère a récemment instauré au ministère un processus interne ayant pour but d'élaborer une vision stratégique à long terme de l'Arctique, qui a obtenu l'appui du commissaire de la GCC.

Cette vision de l'Arctique aura pour but d'aider le MPO et la GCC à faire avancer leur mandat dans le Nord en assurant l'élaboration d'une approche ministérielle intégrée en rapport avec le Nord, une perspective à long terme (dix à quinze ans) touchant l'orientation des initiatives et des activités du MPO et de la GCC dans le Nord, ainsi qu'une orientation claire et précise en ce qui concerne les priorités à court, à moyen et à long termes du ministère, et les liens existant entre les activités intérieures et le programme international du MPO et de la GCC.

La GCC offre de nombreux programmes maritimes essentiels en plus de jouer, en matière de soutien, un rôle de premier plan en aidant le MPO et les autres ministères et organismes du gouvernement à atteindre leurs buts à long terme dans le Nord. Comptant plusieurs années d'expérience au niveau des opérations et des programmes dans l'Arctique, la GCC est bien placée pour appuyer l'élaboration de cette vision stratégique à long terme de l'Arctique. De plus, les programmes du MPO sont importants pour le savoir du Canada et afin de protéger la région arctique et son environnement. Cette vision de l'Arctique procurera au MPO et à la GCC une orientation stratégique future essentielle à la mise sur pied des initiatives et des opérations dans l'Arctique. Celle-ci soulignera également les liens possibles avec les initiatives nordiques des autres ministères et organismes, en plus d'identifier les domaines de collaboration. On s'attend à ce que cette vision ministérielle de l'Arctique soit en place en 2010.

**Recommandation 11 :**

**Le comité recommande que NORDREG, le système volontaire de trafic maritime dans l'Arctique, devienne obligatoire. Tous les navires étrangers qui pénètrent dans nos eaux arctiques devraient être tenus de s'enregistrer auprès de NORDREG, peu importe leur tonnage.**

**Réponse : Le gouvernement appuie partiellement cette recommandation.**

Le gouvernement du Canada prépare présentement des règlements qui auront pour effet d'officialiser le système de rapports volontaires dans les eaux nordiques du Canada, qu'on appelle présentement Système de trafic de l'Arctique canadien (NORDREG) dans le règlement, et de mettre en œuvre les exigences de déclaration de l'information pour les navires. Une fois adopté, ces règlements seront désignés par le nom Règlement sur la zone de services de trafic maritime nordique canadien (NORDREG). La mise en œuvre de ces règlements aura pour effet de consolider et d'accroître l'efficacité des STM dans le Nord du Canada et sa capacité de promouvoir et de faciliter le déplacement sécuritaire et efficace du trafic maritime dans les eaux

nordiques du Canada, en plus de protéger l'environnement marin unique et fragile dans l'Arctique. On prévoit que ces règlements entreront en vigueur en 2010.

On s'attend à ce que les catégories prescrites suivantes de navires soit soumises aux exigences de reddition des comptes prévues dans la loi : (a) les navires de 300 tonnes brutes ou plus; (b) les navires remorquant ou poussant un autre navire si le tonnage brut combiné du navire et de celui remorqué ou poussé atteint 500 tonnes brutes ou plus; et (c) les navires transportant une cargaison de polluants ou de matières dangereuses ou remorquant ou poussant un navire transportant une cargaison de polluants ou de matières dangereuses.

L'application du NORDREG à des navires particuliers tient compte de l'application actuelle du NORDREG et de l'application des exigences en matière de rapports obligatoires sur les côtes est et ouest du Canada. On s'est penché sur des navires comparables, mais on ne propose pas de les inclure pour l'instant. L'application proposée concerne ces navires qui posent le plus grand risque pour l'environnement marin (soit ces navires capables de transporter davantage de mazout, de polluants et des cargaisons plus volumineuses, incluant des matières dangereuses). Ces règlements s'appliqueront de façon uniforme aux catégories prescrites de navires, et ce, peu importe s'il s'agit de navires étrangers ou canadiens et si ceux-ci accèdent à la zone de STM en provenance de la mer ou s'ils évoluent entièrement dans cette zone.

#### **Recommandation 12 :**

**Le comité recommande que le gouvernement fédéral modifie la définition des eaux arctiques de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* afin que, comme celles qui figurent dans la *Loi sur les océans* et la *Loi sur la marine marchande du Canada (2001)*, elle englobe les eaux qui se trouvent dans la zone économique exclusive de 200 milles (ZEE) au-delà de l'archipel Arctique.**

#### **Réponse : Le gouvernement appuie cette recommandation.**

Le 27 août 2008, le gouvernement annonçait son intention d'étendre la couverture des lois et règlements sur la navigation dans l'Arctique afin d'appuyer ainsi la Stratégie pour le Nord intégrée du gouvernement. Cette couverture aura pour effet de conférer au Canada un contrôle accru et plus efficace sur les activités marines qui se déroulent dans l'Arctique canadien tout en protégeant la qualité de l'air et de l'eau dans le Nord du pays.

Le 28 janvier 2009, le ministère des Transports, des Infrastructures et des Collectivités présentait devant la Chambre des communes la loi (projet de loi C-3) visant à étendre l'application de la *LPPEA* en amendant la définition des « eaux arctiques » de 100 à 200 milles nautiques pour aider ainsi à faire en sorte que les navires ne polluent pas les eaux canadiennes. Le 11 juin 2009, l'amendement à la loi obtenait la sanction royale. Il est ensuite entré en vigueur le 1 août 009.

#### **Recommandation 13 :**

**Le comité recommande que le Canada élabore un plan à long terme pour acquérir des brise-glaces lourds polyvalents construits au Canada et capables de naviguer à l'année à la**

**fois dans son archipel Arctique et sur le plateau continental dans le cadre d'une approche intégrée en matière d'acquisition qui tient compte de la complémentarité des navires de la Garde côtière et des navires militaires.**

**Réponse : Le gouvernement appuie partiellement cette recommandation.**

Alors que le gouvernement appuie le besoin d'une planification à long terme des navires, il est présentement possible pour les navires de la GCC d'évoluer dans l'Arctique douze mois par année en raison de l'entretien opérationnel annuel obligatoire et d'autres exigences essentielles, qui ne sont pas nécessaires sur le plan des opérations, compte tenu de l'absence de demande de programmes et services de la GCC dans l'Arctique au cours des mois d'hiver.

Cependant, le gouvernement est déterminé à bâtir et à entretenir une flotte fédérale de navires efficace pour assurer la sécurité et les services maritimes. Depuis 2005, le gouvernement a investi la somme de 1,4 milliard de dollars dans la flotte de la GCC. De plus, les FC prévoient faire l'acquisition d'au plus huit navires de patrouille dans l'océan Arctique (NPOA), dont les opérations débiteront entre 2015 et 2020. Ces navires seront en mesure de fonctionner dans les glaces de la première année dans les eaux nordiques du Canada au cours de la saison de navigation, incluant dans le passage du Nord-Ouest, en plus de patrouiller dans la ZÉE du Canada sur les trois côtes. On prévoit compléter et livrer tous les navires d'ici 2020.

La GCC a mis sur pied un *Plan de renouvellement de sa flotte* à long terme dans le but de faire l'achat de brise-glace polyvalents qui sont fabriqués au Canada, incluant des brise-glace polyvalents de catégorie polaire auxquels on accordera la priorité en fonction du financement disponible. Le plan, qu'on examine présentement à tous les cinq ans afin de tenir compte des circonstances changeantes et de l'évolution des priorités du gouvernement, fait présentement l'objet d'une mise à jour.

À l'heure actuelle, la GCC compte deux brise-glace lourds, quatre brise-glace moyens (dont un est consacré aux projets scientifiques) et de nombreux autres navires polyvalents capables d'évoluer dans la glace qu'on peut affecter de façon saisonnière aux opérations de déglacage dans l'Arctique. De plus, la GCC possède dans l'Arctique trois navires plus petits capables d'évoluer dans les glaces, dont deux qui appuient les aides à la navigation sur la fleuve Mackenzie, et un autre qui appuie les efforts scientifiques dans l'Arctique occidental et central.

L'actuelle flotte de brise-glace, à l'exception du brise-glace lourd, le *NGCC Louis S. St-Laurent*, qui approche de la fin de sa vie opérationnelle, suffit à répondre aux besoins du programme jusqu'en 2020. Dans le budget 2008, on a prévu des montants de 720 millions de dollars et 25 millions de dollars en frais d'exploitation annuels pour faire l'acquisition d'un nouveau brise-glace de catégorie polaire construit au Canada, le *NGCC John G. Diefenbaker*, qui viendra remplacer le *NGCC Louis S. St-Laurent*. Ce nouveau brise-glace aura pour effet d'accroître davantage la capacité de la GCC en assurant une couverture accrue des eaux arctiques et adjacentes du Canada (neuf mois plutôt que les cinq mois actuels) sur une zone géographique plus vaste. La livraison du nouveau navire doit avoir lieu en 2017.

Le profil actuel d'utilisation de ce nouveau brise-glace reposera sur les critères émanant de consultations d'expert, dont les conditions futures qu'on prévoit dans l'Arctique, les innombrables demandes de programmes qu'on prévoit confier à ce navire au cours des années à

venir, ainsi que le temps nécessaire pour assurer l'entretien régulier de navires aussi complexes. Lorsque ce brise-glace deviendra opérationnel, il s'agira d'un navire polyvalent et capable de réaliser des opérations de façon autonome et indépendante dans l'Arctique entre les mois de mai et janvier, et s'il devait participer à des missions extraordinaires, il pourrait facilement passer l'hiver dans l'Arctique. Les brise-glace de catégorie moyenne de la GCC seront prêts à remplacer aux alentours de 2025. La GCC prévoit remplacer les autres brise-glace de façon graduelle.

#### **Recommandation 14 :**

**Le comité recommande le déploiement de brise-glaces polaires polyvalents de la Garde côtière afin de répondre de façon économique et efficace aux besoins de surveillance et de patrouille pour affirmer la souveraineté du Canada dans l'Arctique.**

#### **Réponse : Le gouvernement appuie cette recommandation.**

L'approche de la GCC en ce qui concerne les opérations de la flotte consiste à s'assurer que tous les navires sont polyvalents, puisqu'il s'agit du moyen le plus adéquat et efficace d'entretenir les biens, de réaliser les programmes prévus dans le mandat et d'offrir un soutien aux autres ministères et organismes du gouvernement. Dans le *Plan de renouvellement de la flotte* de la GCC, on précise que tous les navires doivent être polyvalents et le gouvernement a reconnu que cette approche constitue le moyen le plus adéquat et efficace d'exploiter la flotte de la GCC.

Dans le budget 2008, la GCC s'est vue remettre la somme de 720 millions de dollars (d'après la méthode de comptabilité d'exercice) et un financement d'exploitation annuel de l'ordre de 25 millions de dollars pour faire l'acquisition d'un nouveau brise-glace polyvalent de catégorie polaire construit au Canada, le *NGCC John G. Diefenbaker*, qui doit remplacer le *NGCC Louis S. St-Laurent* et dont la livraison doit avoir lieu en 2017. Dans le profil de mission de ce nouveau navire, on précise que ce brise-glace contribuera à répondre aux besoins en matière de souveraineté dans l'Arctique canadien en entretenant une présence visible grâce aux visites des différentes communautés (qui sont souvent associées à la prestation de soins médicaux); en offrant un soutien en matière de déglçage, de logistique et de plate-forme aux autres ministères du gouvernement (dont le MDN et la Gendarmerie royale du Canada (GRC)); en procurant une plate-forme de soutien aux activités scientifiques, ainsi qu'en escortant les navires étrangers et canadiens dans les eaux canadiennes. Les détails sur la façon dont le brise-glace contribuera à la sécurité maritime, à la défense du pays ou à l'exécution des politiques dans l'Arctique seront déterminés dans le cadre de discussions à venir avec le MDN, la GRC, l'Agence des services frontaliers du Canada et le MAECI.

Alors qu'il ne s'agit pas d'un organisme d'exécution, la GCC est le seul organisme capable de procurer une plate-forme de soutien sur l'eau aux autres ministères et organismes chargés de défier l'état de la glace. Par exemple, le MPO devra compter sur le soutien de la GCC afin de pouvoir étendre de façon efficace la portée opérationnelle des NPOA dans les zones de forte concentration de glace et prolonger la saison des opérations jusqu'au début de l'été et la fin de l'automne. En raison de sa présence, la GCC devra être à la hauteur de ces attentes croissantes voulant qu'elle devienne « observatrice sur l'eau » et qu'elle recueille et diffuse des renseignements dans le but de sensibiliser les gens au domaine maritime.

## ANNEXE 3

## ACCORD CANADA-ÉTATS-UNIS SUR LA COOPÉRATION DANS L'ARCTIQUE

**Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération dans l'Arctique**

1. Le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique reconnaissent les responsabilités et les intérêts particuliers de leurs deux pays du fait de leur voisinage dans l'Arctique.

2. Le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis reconnaissent qu'il est aussi souhaitable de coopérer à l'avancement de leurs intérêts communs en matière de développement et de sécurité de l'Arctique. Ils affirment que la navigation et la mise en valeur des ressources dans l'Arctique ne doivent pas porter atteinte à l'environnement unique de la région et au bien-être de ses habitants.

3. En considération des liens étroits et amicaux qui unissent leurs deux pays, du caractère unique des zones maritimes recouvertes par les glaces, de la possibilité d'accroître leur connaissance du milieu marin de l'Arctique grâce aux recherches effectuées au cours des déplacements des brise-glaces et de leur intérêt commun à assurer que les brise-glaces puissent naviguer de façon sûre et efficace au large de leurs côtes dans l'Arctique:

-- Le Gouvernement des États-Unis et le Gouvernement du Canada S'engagent à faciliter les déplacements de leurs brise-glaces dans leurs eaux respectives de l'Arctique et à élaborer des mesures de coopération à cette fin;

-- Le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis conviennent de profiter des déplacements de leurs brise-glaces pour développer et partager l'information provenant de leur recherche, conformément aux principes généralement acceptés du droit international, de manière à améliorer leur compréhension du milieu marin de la région;

-- Le Gouvernement des États-Unis s'engage à ce que tous les déplacements des brise-glaces américains dans les eaux revendiquées par le Canada comme ses eaux intérieures soient effectués avec le consentement du Gouvernement du Canada.

4. Rien dans le présent accord de coopération entre amis et voisins dans l'Arctique, ni aucune pratique en découlant, n'affecte les positions respectives des Gouvernements des États-Unis et du Canada sur le Droit de la Mer pour ce qui a trait à cette zone ou à tout autre espace maritime, ou leurs positions respectives à l'égard de tierces parties.

5. Le présent Accord entrera en vigueur au moment de sa signature. Il pourra être terminé à tout moment par une notification écrite de trois mois d'un Gouvernement à l'autre.

EN FOI DE QUOI, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Accord.

FAIT en double exemplaire, à Ottawa, ce 11<sup>ième</sup> jour de janvier 1988, en français et en anglais, chaque version faisant également foi.

JOE CLARK

Pour le Gouvernement du Canada

GEORGE P. SCHULTZ

Pour le Gouvernement des États-Unis d'Amérique

## ANNEXE 4

**EXIGENCES DE PRÉSENTATION DE RAPPORT : RÉPONSES AUX QUESTIONS,  
MAECI, 9 NOVEMBRE 2009**

L'ECAREG (Zone de services de trafic maritime de l'Est du Canada) et VTS OFFSHORE (Zones de services de trafic maritime de l'Ouest du Canada) [...] s'appliquent aux navires en transit; toutefois, ces bateaux [...] doivent avoir une taille minimale en deçà de laquelle la réglementation ne s'applique pas. Par exemple, VTS OFFSHORE ne s'applique pas aux embarcations de plaisance de moins de 30 mètres ou à des bateaux de pêche de moins de 24 m/150 jb (jauge brute). Ces règlements relèvent de la *Loi sur la marine marchande du Canada, 2001* (LMMC), et l'application de ces règlements correspond au but de ces règlements aux termes de la LMMC, qui est de promouvoir une navigation sûre et efficace, ainsi que la protection de l'environnement. Les règlements ne visent pas des buts dans les domaines de la sécurité, des douanes, de l'immigration, etc. Aux termes de la LMMC, les navires appartenant à une force militaire étrangère sont exemptés (art. 7(1)).

Aux termes de la *Loi sur la sûreté du transport maritime* (LSTM), les navires non visés par la Convention SOLAS (*Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer*) de plus de 100 tonnes brutes officielles ou transportant plus de 12 passagers, et les navires visés par la Convention SOLAS de plus de 500 tonnes brutes officielles sont tenus de soumettre un rapport d'information préalable à l'arrivée, dans un délai de 96 heures avant d'entrer dans les eaux canadiennes s'ils se rendent à un port canadien. Il n'existe actuellement aucune obligation pour les navires en transit, quel que soit leur type, de faire rapport en vertu de la LSTM ou de sa réglementation d'application. De plus, la LSTM ne s'applique pas aux embarcations de plaisance, aux bateaux de pêche, aux navires gouvernementaux ou à des navires sans équipage qui se trouvent en cale sèche, ou sont dégrésés ou désarmés.

Lorsqu'ils se trouvent dans les eaux arctiques canadiennes, les vaisseaux d'au moins 300 tonnes brutes font rapport de leur état et de leur position à titre volontaire au NORDREG, le Système de trafic de l'Arctique canadien géré par les Services de communications et de trafic maritimes de la Garde côtière canadienne. Les informations sur les navires qui sont communiquées appuient la prestation efficace de services de sécurité, y compris l'inspection des navires, le routage en régime de glaces, l'escorte d'un brise-glace, et la recherche et sauvetage. En août 2007, le premier ministre a annoncé son intention d'appliquer la notification obligatoire des navires faisant route vers les eaux arctiques canadiennes. Une réglementation est en cours de rédaction, aux termes de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, qui obligerait les navires à faire rapport par l'intermédiaire du NORDREG dans les eaux situées au nord du 60<sup>e</sup> parallèle. Il est prévu que cette réglementation entre en vigueur à la saison du transport maritime de 2010.

Donc, un navire appartenant à un gouvernement étranger ne ferait rapport au NORDREG que s'il compte plus de 300 tonnes brutes officielles, et ce, à compter du printemps 2010. Sinon, la seule exigence de notification surviendrait si le navire touchait terre ou si son équipage descendait à terre, auquel cas le navire relèverait de la compétence de l'Agence des services frontaliers du

Canada (ASFC). En dépit de son actuel caractère bénévole, il existe un degré très élevé de conformité aux exigences du NORDREG, qui fait depuis longtemps partie des procédures opérationnelles acceptées du Canada dans l'Arctique.

Aux termes de la SOLAS, les gouvernements contractants (GC) ont le droit de recevoir de l'information d'identification et de suivi à grande distance (LRIT) au sujet de navires tenus d'être conformes au système LRIT. Ce droit s'applique aux navires battant pavillon étranger qui ont indiqué leur intention d'entrer dans une installation portuaire du GC, et aux navires battant pavillon étranger qui naviguent à 1000 milles nautiques ou moins de la côte du GC (qui ne se trouvent pas dans les eaux du côté continental selon la méthode des lignes de base droites d'un autre GC ou ne sont pas dans la mer territoriale de l'État correspondant à leur pavillon). L'information est transmise automatiquement entre les centres des données de chaque GC en fonction de ces droits.

La *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (LPPEA) n'exempte pas automatiquement les navires de gouvernements étrangers (ce qui comprend les navires de guerre) de l'obligation de respecter certaines normes (construction, etc., selon ce que dispose la réglementation) ou leur équivalent. Sil faut appliquer le statut « équivalent » à un navire, il est fréquent qu'un décret soit nécessaire. Le Cutter *Healy* de la Garde côtière américaine a fait l'objet d'un décret de ce type lors de son premier voyage d'est en ouest à travers les diverses voies navigables connues sous le nom de passage du Nord-Ouest. Voici le libellé de l'article pertinent de la LPPEA :

12. (2) Le gouverneur en conseil peut, par décret, exempter de l'application des règlements pris sous le régime du paragraphe (1) un navire ou une catégorie de navires qui est la propriété d'un État souverain autre que le Canada ou dont un tel État assure l'exploitation, s'il est convaincu :
- a) que des mesures appropriées ont été prises par cet État ou sous son autorité pour que le navire réponde aux normes fixées par les règlements d'application de l'alinéa (1)a) ou à des normes essentiellement similaires qui lui seraient autrement applicables à l'intérieur d'une zone de contrôle de la sécurité de la navigation;
  - b) qu'à tous autres égards, toutes les précautions voulues ont été ou seront prises pour réduire le risque d'un dépôt de déchets résultant de la navigation du navire à l'intérieur de la zone.

Transports Canada donne aux gouvernements la consigne de prendre contact par l'intermédiaire du MAECI. Dans le cas des navires de commerce, Transports Canada s'occupe des exigences réglementaires.

Source : Norman A. Villegas, agent des affaires parlementaires, Direction des relations avec le Parlement, Secrétariat des services intégrés, MAECI, Réponses aux questions, courriel au président, 9 novembre 2009.

## LISTE DES TÉMOINS

Le jeudi 26 mars 2009	
<i>Affaires indiennes et du Nord Canada</i>	Patrick Borbey, sous-ministre adjoint; Mimi Fortier, directrice générale, Direction générale du pétrole et du gaz du Nord; John Kozij, directeur, Direction générale des politiques stratégiques du Nord.
Le jeudi 2 avril 2009	
<i>Pêches et Océans Canada</i>	L'hon. Gail Shea, P.C., députée, ministre des Pêches et des Océans; Claire Dansereau, sous-ministre; Michaela Huard, sous-ministre adjointe; George Da Pont, commissaire, Garde côtière canadienne; Ian Matheson, directeur général, Gestion de l'habitat; Barry Rashotte, directeur général, Gestion des ressources – opérations.
Le mardi 21 avril 2009	
<i>Bureau du vérificateur general du Canada</i>	Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada; Neil Maxwell, vérificateur général adjoint; Scott Vaughan, commissaire à l'environnement et au développement durable; Kevin Potter, directeur général.
Le mardi 12 mai 2009	
<i>Pêches et Océans Canada</i>	George Da Pont, commissaire de la Garde côtière canadienne; Wade Spurrell, commissaire adjoint de la Garde côtière canadienne, région du Centre et de l'Arctique; Mimi Breton, sous-ministre adjointe, Secteur des océans et de l'habitat; Sylvain Paradis, directeur général, Direction des sciences des écosystèmes; Burt Hunt, directeur général, Gestion des pêches et de l'aquaculture, région du Centre et de l'Arctique.

Le mardi 2 juin 2009

<i>Pêches et Océans Canada</i>	Mimi Breton, sous-ministre adjointe, Secteur des océans et de l'habitat; Sylvain Paradis, directeur général, Direction des sciences des écosystèmes; Michelle Wheatley, directrice régionale, Sciences, Région du Centre et de l'Arctique.
--------------------------------	--

Le mardi 16 juin 2009

<i>Vermont Law School</i>	Betsy Baker, professeure agrégée.
---------------------------	-----------------------------------

Le lundi 21 septembre 2009

<i>Pêches et Océans Canada</i>	René Grenier, sous-commissaire de la Garde côtière canadienne; Wade Spurrell, commissaire adjoint de la Garde côtière canadienne, région du Centre et de l'Arctique; David Burden, directeur général régional adjoint, Région du Centre et de l'Arctique; Burt Hunt, directeur général, Gestion des pêches et de l'aquaculture, région du Centre et de l'Arctique; Mike Hecimovich, directeur du secteur Ouest de l'Arctique, Région du Centre et de l'Arctique.
--------------------------------	--

<i>Affaires indiennes et du Nord Canada</i>	Trish Merrithew-Mercredi, directrice générale régionale, Territoires du Nord-Ouest; Teresa Joudrie, directrice intérimaire, Direction des polluants et de l'assainissement.
---	--

<i>Défense nationale</i>	Brigadier général Dave Millar, commandant des forces opérationnelles interarmées (Nord).
--------------------------	--

<i>Gendarmerie Royale du Canada</i>	Grant M.E. St. Germaine, surintendant, Opérations criminelles, Division « G »; Jack Kruger, coordonnateur, Recherche et sauvetage pour les Territoires du Nord-Ouest.
-------------------------------------	--

<i>Environnement Canada</i>	Randal Cripps, directeur général régional, Région des Prairies et du Nord; Bruce MacDonald, directeur, Conservation du Nord; Cheryl Baraniecki, directrice, Évaluations environnementales.
-----------------------------	--

Le mercredi 23 septembre 2009	
<i>Conseil des ressources renouvelables Gwich'in</i>	Amy Thompson, directrice générale.
<i>Conseil tribal des Gwich'in</i>	Mary-Ann Ross, vice-présidente; Mardy Semmler, chef des terres.
<i>Pêches et Océans Canada</i>	Mike Hecimovich, directeur du secteur Ouest de l'Arctique, Région du Centre et de l'Arctique.
<i>Office des ressources renouvelables du Sahtu</i>	Jody Snortland Pelissey, directrice exécutive.
<i>Inuvialuit Regional Corporation</i>	Duane Smith, vice-président.
<i>Inuvialuit Game Council</i>	Billy Storr, vice-président.
<i>Sahtu Secretariat</i>	Ethel Blondin-Andrew, présidente; Howard Townsend, conseiller en aménagement du territoire.
Le mardi 6 octobre 2009	
<i>Comité mixte de gestion de la pêche</i>	Vic Gillman, président; Max Kotakak père, membre inuvialuit; Burton Ayles, membre du Canada.
Le mardi 27 octobre 2009	
<i>Défense nationale</i>	Commodore J.E.T.P. Ellis, directeur général, Développement de la Force maritime; Capitaine de vaisseau E.G. Bramwell, gestionnaire de projet, Navires de patrouille extracôtiers de l'Arctique.
Le jeudi 5 novembre 2009	
<i>Pêches et Océans Canada</i>	Gary Sidock, directeur général, Direction générale de la flotte, Garde côtière canadienne.
<i>Gendarmerie Royale du Canada</i>	Surintendant principal Russ Mirasty, directeur général, Services nationaux de police autochtones. Surintendant principal Joe Oliver, directeur général, Intégrité des frontières.

<i>Agence des services frontaliers du Canada</i>	Philip Whitehorne, chef des opérations, Exécution de la loi dans les bureaux intérieurs, Division du renseignement et exécution de la loi, Région du Nord de l'Ontario.
<i>Transport Canada</i>	Donald Roussel, directeur général, Sécurité maritime.
<i>Défense nationale</i>	Brigadier général S. Kummel, directeur général de planification, État-major interarmées stratégique.

### MISSION D'ÉTUDE\*

Le vendredi 18 septembre 2009 (Winnipeg, Manitoba)	
<i>Office de commercialisation du poisson d'eau douce</i>	John Wood, président-directeur général; Jim Bear, président du conseil d'administration; Irwin Constant, représentant fédéral pour le Manitoba; Ron Ballantyne, représentant provincial pour le Manitoba; Ken Campbell, représentant fédéral pour le Manitoba; David Northcott, vice-président, Opérations.
<i>Institut des eaux douces</i>	Burt Hunt, directeur régional; David Burden, directeur général régional associé; Kathy Fisher, gestionnaire de division, gestion des ressources et affaires autochtones; Scott Gilbert, directeur, conservation et protection; Barry Briscoe, directeur régional, Océans, habitat et espèces en péril; Bev Ross, évaluation environnementale pour les grands projets; Julie Dahl, gestionnaire régionale, gestionnaire de l'habitat; Ray Ratynski, gestionnaire de division, espèces en péril; Helen Fast, gestionnaire de division, océans; Michelle Wheatley, directrice régionale, sciences; Robert Young, gestionnaire de division, division de la recherche aquatique dans l'Arctique; Robert Fudge, directeur exécutif, Centre national d'excellence pour la recherche aquatique dans l'Arctique (NCAARE); Rick Wastle, notre hôte du laboratoire de vieillissement du poisson; Simon Wiley, laboratoire d'évaluation du stock; Rob Bajno, laboratoire de génétique; Jim Reist, changement climatique et omble arctique;

\*Inclut les questions liées tant à la Garde côtière qu'aux pêches.

	Jack Orr, étude et marquage des baleines; Pierre Richard, étude et marquage des baleines; Bruno Rosenburg, laboratoire d'acide gras.
<b>Le samedi 19 septembre 2009 (Rankin Inlet, Nunavut)</b>	
<i>Municipalité de Rankin Inlet</i>	John Hickes, maire
<i>Kivalliq Arctic Foods</i>	Darrin Nichol, président, Société de développement du Nunavut; Brian Schindel, directeur gérant; Johnny Kingmeatok, employé.
<b>Le samedi 19 septembre 2009 (Cambridge Bay, Nunavut)</b>	
<i>Municipalité de Cambridge Bay</i>	Syd Glawson, maire; Sharon Ehaloak, conseillère; Marg Epp, conseillère; Steve King, agent administratif principal; Derrick Anderson, agent administratif adjoint; Megan Livingston, agente du conseil.
<i>Ikaluktutiak Co-op</i>	Bill Lyall, président.
<i>Kitikmeot Foods</i>	Monique Giroux-Laplante, gestionnaire; Stéphane Lacasse, employé.
<i>Sir Wilfrid Laurier</i>	Mark Taylor, commandant; Simon Dockerill, premier officier; William McIndoe, deuxième officier; Ben Axmann, troisième officier; Randy Morford, chef mécanicien; Gabriel Chaikin, premier ingénieur; Laurie Laplante, électricienne; Miles G. Taylor, officier de logistique; Autres représentants
<b>Le dimanche 20 septembre 2009 (Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest)</b>	
<i>Université de Calgary</i>	Rob Huebert, professeur de sciences politiques et directeur associé du Centre for Military and Strategic Studies.

Le mardi 22 septembre 2009 (Hay River, Territoires du Nord-Ouest)	
<i>Installations de la Garde côtière</i>	Jack Kruger, coordonnateur recherche et sauvetage; Les Sanderson, superviseure intérimaire sur le terrain; Deanna Leonard, biologiste, gestion des pêches; Autres représentants.
<i>Fédération des pêcheurs des Territoires du Nord-Ouest</i>	Alex Richardson, président.
<i>Office de commercialisation du poisson d'eau douce</i>	Dennis Geisler, directeur des opérations sur le terrain, régions de l'Ouest.
Le mardi 22 septembre 2009 (Inuvik, Territoires du Nord-Ouest)	
<i>Université de Calgary</i>	Rob Huebert, professeur de sciences politiques et directeur associé du Centre for Military and Strategic Studies.
Le mercredi 23 septembre 2009 (Inuvik, Territoires du Nord-Ouest)	
<i>Pêches et Océans Canada</i>	Terry Stein, surveillant sur le terrain, conservation et protection; Amanda Joynt, biologiste, gestion des pêches; Erica Wall, biologiste, habitat du poisson; Marlene Bailey, agente, gestion des ressources intégrées; Cal Wenghofer, coordonnateur, programme des ISR; Kevin Bill, biologiste, gestion des pêches; Kelly Eggers, planificateur, gestion intégrée; Sarah Fosbery, commis administratif; Autres représentants.
Le jeudi 24 septembre 2009 (Juneau, Alaska)	
<i>Affaires étrangères et Commerce international Canada</i>	Jennifer Loten, consule, Consulat du Canada, Anchorage; Rudy Brueggemann, agent des affaires politiques, Consulat du Canada, Anchorage.
<i>Garde côtière américaine</i>	Contre-amiral Christopher Colvin; Captaine Mike A. Neussl, chef d'état-major; Captaine, Michael Inman, chef, Division d'intervention; Commandant Michael Cerne; Autres représentants.
<i>National Oceanic and Atmospheric Administration, National</i>	Jon Kurland, administrateur régional associé/p.i.; Sue Salvesson, administratrice régionale adjointe;

<i>Marine Fisheries</i>	Phil Mundy, directeur, Auke Bay Laboratories; Jonathan Pollard, conseil régional associé; Matthew Brown, services des pêches; Doug Mecum, gestionnaire régional.
<i>Alaska Department of Fish and Game</i>	Denby Lloyd, commissaire; David Bedford, sous-commissaire; Gordy Williams, assistant spécial du commissaire; Cora Crome, conseillère de la politique sur les pêches.
Le vendredi 25 septembre 2009 (Sitka, Alaska)	
<i>Sitka Air Station</i>	Capitaine David Walker; Commodore Kevin Sareault; Commodore Melissa Rive; Autres représentants.
Le samedi 26 septembre 2009 (Victoria, Colombie-Britannique)	
<i>Université de Calgary</i>	Rob Huebert, professeur de sciences politiques et directeur associé du Centre for Military and Strategic Studies.
<i>Pêches et Océans Canada / Garde côtière canadienne</i>	Bija Poruks, commissaire adjointe; Paul Sprout, directeur général régional.
<i>Centre conjoint de coordination de sauvetage</i>	Capitaine Stu Robertson; Capitaine Dave Bruneau; Marc Proulx, superviseur intérimaire du Centre conjoint de coordination de sauvetage; Mike Stacey, coordonnateur des opérations maritimes, GCC; John Millman, coordonnateur des opérations maritimes, GCC; Capitaine Sarahlynn Hickey, coordonnatrice des opérations aériennes, DN; Neil McBride, officier d'état, Visites et protocole; Capitaine Les Falloon, officier d'état adjoint; John Palliser, surintendant, recherche et sauvetage maritime; Autres représentants





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5