

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 9, 2026

The Standing Senate Committee on Indigenous Peoples met with videoconference this day at 9 a.m. [ET] to examine and report on any matters related to the duty to consult and accommodate Indigenous Peoples, which flows from the honour of the Crown derived from section 35 of the Constitution Act, 1982.

Senator Michèle Audette (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning. Before we begin, we all know what we need to do with the earpieces. For our special guests, we have to make sure that we protect those who are interpreting for us, so don't put your earpiece too close to the microphones. We also want to make sure cell phones are turned off and not sitting too close to the microphones.

[*Translation*]

Thank you for the work that our champions are doing behind me.

[*English*]

I would like to say thank you to the Anishinaabe people. Every day, they welcome and remind us that they are the guardians of this territory. For those who were in the chamber yesterday, an Elder made beautiful opening remarks about her relationship with the land but also with people. It was very beautiful.

Before we officially begin this important study, I want to say thank you to the Honourable Mary May Simon. She made history. It was beautiful to see many comments on social media where Inuit people were proud of what she did and still does. It is the same for the Innu community, where I am from. Also, in this committee, we made history with the Indigenous steering committee: We are all from different territories. It is important for me to acknowledge this.

My name is Michèle Audette, and I am the chair of the Standing Senate Committee on Indigenous Peoples. I would like to ask my colleagues to introduce themselves.

Senator Prosper: Paul Prosper, Nova Scotia, Mi'kma'ki territory. Welcome.

Senator Karetak-Lindell: Nancy Karetak-Lindell, Nunavut.

Senator McCallum: Mary Jane McCallum, Treaty 10 territory, Manitoba region.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 9 juin 2026

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 heures (HE), avec vidéoconférence, pour examiner, afin d'en faire rapport, les questions relatives à l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones, laquelle découle de l'honneur de la Couronne provenant de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

La sénatrice Michèle Audette (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Bonjour. Les membres du comité savent tous comment utiliser les oreillettes. En ce qui concerne nos invités spéciaux, je tiens à leur rappeler que nous devons veiller à protéger les interprètes qui travaillent pour nous. Il faut donc éviter de placer votre oreillette trop près des microphones. Il faut également éteindre vos téléphones portables et les éloigner des microphones.

[*Français*]

Un grand merci pour le travail que nos petites perles font derrière moi.

[*Traduction*]

Je tiens à remercier le peuple anishinabe. Chaque jour, il nous accueille et nous rappelle qu'il est le gardien de ce territoire. Ceux qui étaient présents hier ont pu entendre une aînée prononcer un magnifique discours d'ouverture sur sa relation avec la terre, mais aussi avec les gens. C'était vraiment remarquable.

Avant de lancer officiellement cette importante étude, je tiens à remercier l'honorable Mary May Simon. Elle est entrée dans l'histoire. C'était impressionnant de voir tous les commentaires des Inuits sur les médias sociaux, qui se disaient fiers de ce qu'elle a accompli et du travail qu'elle continue de faire. Il en va de même pour la communauté innue, dont je suis originaire. De plus, au sein de ce comité, nous avons aussi marqué l'histoire du fait que nous venons tous de territoires différents. Il est important pour moi de le souligner.

Je m'appelle Michèle Audette, et je préside le Comité des peuples autochtones. J'invite les membres du comité qui participent à la réunion d'aujourd'hui à se présenter.

Le sénateur Prosper : Paul Prosper, du territoire Mi'kma'ki, en Nouvelle-Écosse. Bienvenue.

La sénatrice Karetak-Lindell : Nancy Karetak-Lindell, du Nunavut.

La sénatrice McCallum : Mary Jane McCallum, du territoire visé par le Traité n° 10, dans la région du Manitoba.

Senator Clement: Good morning. I'm still on a high from yesterday's Governor General installation, too. Bernadette Clement, senator for Ontario, more specifically from Cornwall, which is on traditional Mohawk territory.

Senator Tannas: Scott Tannas from Alberta.

Senator Francis: Brian Francis, Epekwitk, Prince Edward Island.

Senator Greenwood: Margo Greenwood, originally from Treaty 6 territory, which is now known as central Alberta. I'm from British Columbia.

[Translation]

The Chair: Thank you, honourable senators.

I understand, Senator Greenwood, that your suitcase is arriving on Parliament Hill.

[English]

I'm glad that you're here with us.

[Translation]

Honourable senators, you know that people are listening closely. I welcome everyone who is taking the time to watch us conduct this important study. The purpose of the study, of course, is to look at the issues around the duty to consult and accommodate Indigenous peoples, which flows from the honour of the Crown derived from section 35 of the Constitution Act, 1982.

For this first panel, we are pleased to welcome, from the Mining Association of Canada, Tara Shea, Vice-President, Regulatory and Indigenous Affairs; and from the First Nations Land Management Resource Centre, Andrew Beynon, Director of Land Governance, accompanied by Hayden Guilderson, Chair, First Nations Land Governance Registry, who is appearing by video conference.

Thank you for being with us today. You have five minutes for your opening remarks, and then we will move on to questions.

We will start with Ms. Shea.

[English]

Tara Shea, Vice President, Regulatory and Indigenous Affairs, Mining Association of Canada: Good morning, chair and members of the committee. Thank you very much for the invitation to take part in this important study. I am Tara Shea,

La sénatrice Clement : Bonjour. Moi aussi, je suis encore dans l'euphorie de la cérémonie d'installation de la gouverneure générale qui a eu lieu hier. Bernadette Clement, sénatrice de l'Ontario, plus particulièrement de Cornwall, sur le territoire traditionnel mohawk.

Le sénateur Tannas : Scott Tannas, de l'Alberta.

Le sénateur Francis : Brian Francis, Epekwitk, de l'Île-du-Prince-Édouard.

La sénatrice Greenwood : Margo Greenwood, anciennement du territoire visé par le Traité n° 6, aujourd'hui appelé centre de l'Alberta. Je viens de la Colombie-Britannique.

[Français]

La présidente : Merci beaucoup, honorables sénatrices et sénateurs.

Je comprends, sénatrice Greenwood, que votre valise est en train d'arriver sur la Colline du Parlement.

[Traduction]

Je suis ravie que vous soyez parmi nous.

[Français]

Honorables sénateurs, vous savez que des gens nous écoutent attentivement. Je salue tous ceux et celles qui prennent le temps de nous regarder mener cette étude importante. Bien sûr, cette étude a pour but d'examiner les questions relatives à l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones, laquelle découle de l'honneur de la Couronne provenant de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Pour ce premier groupe de témoins, nous sommes heureux d'accueillir la représentante de l'Association minière du Canada, Mme Tara Shea, vice-présidente, Réglementation et affaires autochtones, et les représentants du Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations, M. Andrew Beynon, directeur de la gouvernance foncière, accompagné de M. Hayden Guilderson, président, Registre de gouvernance foncière des Premières Nations, qui comparait par vidéoconférence.

Nous vous remercions d'être parmi nous aujourd'hui. Vous avez cinq minutes pour vos remarques préliminaires, puis nous passerons à la période des questions.

Nous allons commencer par Mme Shea.

[Traduction]

Tara Shea, vice-présidente, Réglementation et affaires autochtones, Association minière du Canada : Bonjour, madame la présidente et honorables sénateurs. Je vous remercie énormément de m'avoir invitée à participer à cette importante

Vice President of Regulatory and Indigenous Affairs at the Mining Association of Canada, or MAC.

I want to begin by acknowledging that, for those of us here in Ottawa, we are gathered today on the unceded traditional territory of the Anishinaabe Algonquin Nation.

My remarks this morning will focus on two themes. I will be sharing some information about the mining sector's approach to respectful Indigenous engagement and our sector's experience with the federal government's approach to implementing the duty to consult and accommodate.

With rising global demand for critical minerals and other commodities, there is a significant opportunity ahead for Canada's mining sector. Our industry recognizes that this opportunity comes with a responsibility to ensure that Indigenous rights are respected, environmental standards are upheld and impacted communities have the opportunity to share in the benefits.

Mining is the largest private sector employer of Indigenous Peoples on a proportional basis in Canada. Beyond employment, there are over 520 agreements in place between mining companies and Indigenous communities, which are contributing to economic reconciliation.

Early and meaningful engagement is core to the Mining Association of Canada's Towards Sustainable Mining, or TSM, program, an internationally recognized standard that is mandatory for our members' Canadian operations. Overseen by the national Community of Interest Panel, comprised of Indigenous groups, environmental and social non-governmental organizations, labour and the financial sector, TSM requires third-party external verification and public reporting across key environmental and social responsibilities, including specific criteria for genuine engagement with Indigenous communities built on trust and collaboration.

Now I would like to shift to our sector's experience with the federal government's approach to the duty to consult and, where appropriate, accommodate.

While the duty to consult rests with the Crown, certain procedural aspects are routinely delegated to mining companies. For mining projects, significant engagement with Indigenous communities often occurs well before a project enters the federal

étude. Je m'appelle Tara Shea et je suis vice-présidente, Réglementation et affaires autochtones, à l'Association minière du Canada, ou AMC.

Je tiens tout d'abord à rappeler à ceux d'entre nous qui se trouvent ici à Ottawa que nous sommes réunis aujourd'hui sur le territoire traditionnel non cédé de la nation algonquienne anishinabe.

Mon intervention de ce matin portera sur deux thèmes. Je vous présenterai quelques informations concernant l'approche adoptée par le secteur minier en matière de dialogue respectueux avec les peuples autochtones, ainsi que l'expérience de notre secteur face à la manière dont le gouvernement fédéral met en œuvre l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones.

La hausse de la demande mondiale en minéraux critiques et autres matières premières offre à l'industrie minière au Canada une opportunité considérable. Notre industrie reconnaît que cette opportunité s'accompagne de la responsabilité de veiller à ce que les droits des peuples autochtones soient respectés, que les normes environnementales soient appliquées et que les communautés concernées aient la possibilité de bénéficier des retombées positives.

Au Canada, le secteur minier est, toutes proportions gardées, le plus grand employeur d'Autochtones dans le secteur privé. Mis à part l'emploi, plus de 520 ententes ont été conclues entre les sociétés minières et les communautés autochtones, ce qui contribue à la réconciliation économique.

Une implication précoce et significative est au cœur de l'initiative Vers le développement minier durable, ou VDMD, de l'Association minière du Canada, une norme reconnue à l'échelle internationale, qui s'applique de manière obligatoire aux activités menées par nos membres au Canada. L'initiative VDMD, qui est supervisée par le Groupe des communautés d'intérêts et qui est composée de groupes autochtones, d'organisations non gouvernementales environnementales et sociales et de partenaires sociaux et du secteur financier, exige une vérification externe par un tiers et la publication de rapports publics sur les principales responsabilités environnementales et sociales, y compris des critères spécifiques visant à garantir un engagement sincère auprès des communautés autochtones, fondé sur la confiance et la collaboration.

J'aimerais maintenant aborder l'expérience de notre secteur relativement à l'approche adoptée par le gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'obligation de consulter et, le cas échéant, d'accommoder.

Bien que l'obligation de consulter incombe à la Couronne, certains aspects procéduraux sont systématiquement délégués aux sociétés minières. Dans le cadre des projets miniers, un dialogue approfondi avec les communautés autochtones

assessment and permitting systems. Despite this, mining proponents regularly encounter process-related challenges.

Provincial and federal requirements are often misaligned in scope, timing and expectations, including identification of which Indigenous groups must be consulted. A lack of coordination within the federal government can also lead to repeated or contradictory engagement.

In the absence of clear and consistent direction, mining companies are often left to determine which communities may be impacted and, therefore, should be engaged in agreement negotiations. The concern is not simply that proponents lack clear direction on whom to talk to but that ill-defined consultation processes also create uncertainty about appropriate accommodation measures.

Given this, we welcome federal initiatives that seek to address these challenges. For example, the work under way to update the Aboriginal Consultation and Accommodation Guidelines for federal officials is long overdue. MAC continues to encourage the federal government to draw on the experience and expertise of the mining sector as guidance is developed.

We're also encouraged by proposed coordinating mechanisms like the Crown Consultation Hub within the Impact Assessment Agency of Canada, the transportation projects office and by the consultation-related commitments expressed in the recent provincial-federal cooperation agreements on impact assessment.

While these initiatives are welcome, more is needed. As the committee undertakes this important study, I want to leave you with the following recommendations, which are directed at the federal government.

First, ensure preliminary assessments of rights are informed by Aboriginal title, treaty rights and strength of claim so that consultation is appropriately scoped and also proportionate to the severity of impact. This includes modernizing tools such as the Aboriginal and Treaty Rights Information System, or ATRIS, to support accurate an assessment of rights and information sharing among various parties.

s'instaure souvent bien avant que le projet n'entre dans les circuits fédéraux d'évaluation et d'octroi de permis. Malgré cela, les promoteurs de projets miniers sont régulièrement confrontés à des difficultés liées au processus.

Les exigences provinciales et fédérales présentent souvent des divergences pour ce qui est de la portée, du calendrier et des attentes, notamment en ce qui concerne l'identification des groupes autochtones qui doivent être consultés. Un manque de coordination au sein du gouvernement fédéral peut également entraîner des consultations répétées ou contradictoires.

En l'absence d'orientations claires et cohérentes, ce sont souvent les sociétés minières qui doivent déterminer les communautés qui sont susceptibles d'être concernées et, par conséquent, celles qui devraient être associées à la négociation des ententes. Le problème ne réside pas seulement dans le fait que les promoteurs ne disposent pas d'orientations claires quant aux interlocuteurs à solliciter, mais aussi dans le fait que des processus de consultation mal définis sont source d'incertitude quant aux mesures d'accommodement appropriées.

Dans ce contexte, nous saluons les initiatives fédérales destinées à résoudre ces problèmes. Par exemple, les travaux en cours visant à mettre à jour les Lignes directrices relatives à la consultation et à l'accommodement des Autochtones à l'intention des fonctionnaires fédéraux se faisaient attendre depuis longtemps. L'AMC continue d'encourager le gouvernement fédéral à s'appuyer sur l'expérience et l'expertise du secteur minier lors de l'élaboration de ces lignes directrices.

Nous sommes également encouragés par les mécanismes de coordination proposés, comme le Centre des consultations de la Couronne au sein de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada et le bureau des projets de transport, ainsi que par les engagements en matière de consultation exprimés dans les récents accords de coopération provinciaux-fédéraux sur l'évaluation d'impact.

Bien que ces initiatives soient les bienvenues, il faut aller plus loin. Alors que le comité entreprend cette importante étude, je tiens à vous soumettre les recommandations suivantes, qui s'adressent au gouvernement fédéral.

Tout d'abord, il faut veiller à ce que les évaluations préliminaires des droits tiennent compte du titre ancestral, des droits issus de traités et de la solidité des revendications, afin que la consultation soit correctement ciblée et qu'elle soit proportionnée à la gravité de l'impact. Pour cela, il faut notamment moderniser des outils comme le Système d'information sur les droits ancestraux et issus de traités, ou SIDAIT, afin de permettre une évaluation précise des droits et l'échange de renseignements entre les différentes parties.

Second, improve coordination and clarify roles with respect to the duty to consult and, where appropriate, accommodate, both across federal departments and between federal, provincial and territorial governments.

Third, be clear and consistent with the federal government's approach to implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act, or UNDA, and free, prior and informed consent particularly.

Fourth, support capacity building through effective deployment of federal funding programs, including the Indigenous Natural Resource Partnerships program.

In closing, we believe a more coordinated and predictable approach to the duty to consult will produce better outcomes for Indigenous communities, industry and Canada as a whole.

Thank you. I welcome your questions.

The Chair: Thank you very much. I will now ask Mr. Guilderson and Mr. Beynon to present their opening remarks. They will share their five minutes.

Hayden Guilderson, Chair, First Nation Land Governance Registry, First Nations Land Management Resource Centre: Good morning, honourable senators. My name is Hayden Guilderson, and I appear today as Chair of the First Nation Land Governance Registry, or FNLGR. I am also a councillor for my home community of Tzeachten First Nation in British Columbia.

In Budget 2021, Canada invested \$35 million to explore a First Nations-led land registry for land code First Nations under the Framework Agreement on First Nation Land Management, or FAFNLMA. The investment was made to address a serious gap that continues to directly affect consultation today: outdated and fragmented land registry systems that do not reflect First Nations' jurisdictions over their lands.

The First Nation Land Governance Registry, or FNLGR, has evolved through grassroots engagement as a First Nations-led initiative. It does not share the Crown's duty to consult. Instead, we have focused on direct engagement with participating First

Deuxièmement, il faut améliorer la coordination et clarifier les rôles en ce qui concerne l'obligation de consulter et, le cas échéant, d'accommoder, tant au sein des ministères fédéraux qu'entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Troisièmement, il faut faire preuve de clarté et de cohérence relativement à l'approche adoptée par le gouvernement fédéral pour la mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, et en particulier en ce qui concerne le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

Quatrièmement, il faut soutenir le renforcement des capacités, grâce à une mise en œuvre efficace des programmes de financement fédéraux, notamment le programme des Partenariats pour les ressources naturelles autochtones.

En conclusion, nous estimons qu'une approche plus coordonnée et plus prévisible en ce qui a trait à l'obligation de consulter permettra d'obtenir de meilleurs résultats pour les communautés autochtones, l'industrie et le Canada dans son ensemble.

Merci. Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

La présidente : Merci beaucoup. Je vais maintenant demander à M. Guilderson et à M. Beynon de prononcer leurs allocutions d'ouverture. Ils se partageront les cinq minutes prévues à cette fin.

Hayden Guilderson, président, Registre de gouvernance foncière des Premières Nations, Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations : Bonjour, honorables sénateurs. Je m'appelle Hayden Guilderson, et je comparais aujourd'hui en ma qualité de président du Registre de gouvernance foncière des Premières Nations, ou RGFPN. Je suis également conseiller municipal de ma communauté d'origine, la Première Nation Tzeachten, en Colombie-Britannique.

Dans le cadre du budget de 2021, le Canada a investi 35 millions de dollars, afin d'étudier la mise en place d'un registre foncier dirigé par les Premières Nations, pour les Premières Nations relevant du code foncier, conformément à l'Accord-cadre relatif à la gestion de terres des premières nations, ou ACGTPN. Cet investissement visait à combler une lacune importante, qui continue aujourd'hui encore d'avoir des répercussions directes sur le processus de consultation, à savoir des systèmes d'enregistrement foncier désuets et fragmentés, qui ne reflètent pas les compétences des Premières Nations sur leurs terres.

Le Registre de gouvernance foncière des Premières Nations s'est développé grâce à une mobilisation de la base, dans le cadre d'une initiative menée par les Premières Nations elles-mêmes. Il n'est pas assujéti à l'obligation de consulter qui incombe à la

Nations, and they can rely on the elected FNLGR board and staff for ongoing support and onboarding into the system.

I am proud to say that the registry, thus far, has been delivered on time, under budget and is capable of service that is far above initial expectations.

The FNLGR has made two key requests to Canada in Budget 2026: The first is stable, 10-year funding to support the registry system for First Nations, and the second is minor legislative amendments to the FAFNLMA to ensure the registry can operate efficiently.

To put it simply, we have built a state-of-the-art plane, and it is now ready for takeoff. Without long-term funding and necessary legislative amendments, the registry risks becoming ineffective, leading to financial loss and depriving First Nations, governments and stakeholders of a vital tool for reliable land information and meaningful consultation.

Meaningful consultation hinges on reliable, accessible and trusted information regarding rights and interests on First Nations lands. Often, consultation is delayed not out of intent but due to incomplete or hard-to-access governance information. Thus, consultation represents not only a legal obligation but also an information and governance challenge.

The First Nation Land Governance Registry is a governance tool that enhances transparency and certainty around land interests, helping all parties consult with a shared understanding of the stakes involved. Unfortunately, consultation often occurs reactively, only after decisions are already in progress. In contrast, proactive governance infrastructure, like the FNLGR, establishes clarity before any conflicts can emerge, enhancing consultation and accommodation processes. Therefore, the registry should be seen not as an isolated initiative but as essential infrastructure for improving consultation outcomes across all jurisdictions.

I will share the remaining time with Andrew Beynon from the First Nations Land Management Resource Centre, or FNLMRC.

Couronne. Nous nous sommes plutôt attachés à établir un dialogue direct avec les Premières Nations participantes, lesquelles peuvent compter sur le conseil d'administration élu et le personnel du RGFPN pour bénéficier d'un soutien continu, ainsi que d'un accueil et d'une intégration dans le système.

Je suis fier de pouvoir affirmer que, jusqu'à présent, le registre a été mis en place dans les délais, en respectant le budget, et qu'il offre des performances bien supérieures aux attentes initiales.

Les responsables du RGFPN ont formulé deux demandes clés à l'intention du Canada dans le cadre du budget de 2026 : la première concerne un financement stable sur 10 ans, destiné à soutenir le système d'enregistrement des Premières Nations, et la seconde porte sur des modifications législatives mineures à apporter à la Loi sur l'Accord-cadre relatif à la gestion de terres des premières nations, afin de garantir le bon fonctionnement du registre.

Plus simplement, nous avons mis au point un système de pointe, qui est désormais prêt à être mis en service. Sans un financement à long terme et les modifications législatives nécessaires, ce registre risque de devenir inefficace, ce qui entraînerait des pertes financières et priverait les Premières Nations, les gouvernements et les parties prenantes d'un outil essentiel pour disposer d'informations foncières fiables et mener des consultations véritablement significatives.

De telles consultations reposent sur des informations fiables, accessibles et dignes de confiance concernant les droits et les intérêts sur les territoires des Premières Nations. Souvent, les retards dans la consultation ne sont pas dus à une intention délibérée, mais à des informations en matière de gouvernance incomplètes ou dont l'accès est difficile. Ainsi, la consultation représente non seulement une obligation légale, mais aussi un défi en matière d'information et de gouvernance.

Le Registre de gouvernance foncière des Premières Nations est un outil de gouvernance qui renforce la transparence et la certitude concernant les droits fonciers, ce qui permet à toutes les parties de mener des consultations sur la base d'une compréhension commune des enjeux. Malheureusement, les consultations ont souvent lieu de manière réactive, alors que les décisions sont déjà en cours de mise en œuvre. À l'inverse, une infrastructure de gouvernance proactive, comme le RGFPN, permet d'éclaircir les choses avant même que des conflits surgissent, ce qui améliore les processus de consultation et d'accommodement. Par conséquent, ce registre ne doit pas être considéré comme une initiative isolée, mais comme une infrastructure essentielle pour améliorer les résultats des consultations dans l'ensemble des secteurs de compétence.

Je partagerai le temps qui me reste avec Andrew Beynon, du Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations.

Thank you.

Andrew Beynon, Director of Land Governance, First Nations Land Management Resource Centre: Good morning, honourable senators. My name is Andrew Beynon, and I appear here today on behalf of the First Nations Land Management Resource Centre. I, too, want to acknowledge that we are on the traditional territory of the Algonquin peoples.

We will be filing a formal submission to the committee with a number of recommendations regarding consultations, but our key recommendation regarding consultations is this: Experience has shown that it is extremely difficult for Canada to lead changes to legislation, policies and programs directly affecting First Nations, and one of the greatest difficulties faced is consultation. Far greater success is achieved when First Nations lead the way, generating support of First Nations.

I have personally experienced many cases where Canada has invested considerable time and money trying to consult on needed innovations but still failed to convince First Nations that their rights have been respected and triggered complaints about consultations.

Senators will likely recall many examples, but, for example, there were significant protests over the proposed first nations governance act to replace Indian Act failures.

Our proposed First Nation Land Governance Registry has been designed every step of the way with grassroots input. We can deliver better-than-Canada solutions that will be supported by First Nations while ensuring costs are acceptable to Canada. The same is true of our overhaul of additions to reserve. Both are items we want to see dealt with in federal Budget 2026.

Canada's additions to reserve, or ATR, process has been broken for a long time, but now consultations risk making things worse.

When a First Nation proposes an ATR, Canada insists on consultations with other First Nations and sometimes the Métis. Unfortunately, in many cases, an ATR is further delayed, leaving all First Nations with unresolved section 35 rights to land and blocking all First Nations from building new housing and seeking other important economic opportunities. The situation is especially difficult where the First Nation has a concrete ATR proposal and neighbouring First Nations, many of whom may be

Merci.

Andrew Beynon, directeur de la gouvernance foncière, Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations : Bonjour, honorables sénateurs. Je m'appelle Andrew Beynon et je comparais aujourd'hui au nom du Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations. Je tiens moi aussi à rappeler que nous nous trouvons sur le territoire traditionnel du peuple algonquin.

Nous allons soumettre un mémoire officiel au comité, contenant plusieurs recommandations au sujet des consultations, mais notre principale recommandation à ce sujet est la suivante : l'expérience a montré qu'il est extrêmement difficile pour le Canada de procéder à des changements législatifs, politiques et de programmes qui touchent directement les Premières Nations, l'une des plus grandes difficultés résidant dans le processus de consultation. Celui-ci réussit beaucoup mieux lorsque ce sont les Premières Nations qui prennent l'initiative, ce qui leur permet de susciter leur propre adhésion.

J'ai personnellement été témoin de nombreux cas où le Canada a consacré beaucoup de temps et d'argent à mener des consultations sur des innovations nécessaires, sans réussir à convaincre les Premières Nations que leurs droits avaient été respectés, ce qui a donné lieu à des plaintes concernant ces consultations.

Les sénateurs se souviendront vraisemblablement de nombreux exemples, mais, pour n'en citer qu'un, le projet de loi sur la gouvernance des Premières Nations, proposé pour combler les lacunes de la Loi sur les Indiens, a suscité d'importantes manifestations.

À chaque étape de la conception du Registre de gouvernance foncière des Premières Nations que nous proposons, les contributions de la base ont été prises en compte. Nous sommes en mesure de proposer des solutions meilleures que celles du gouvernement canadien, qui bénéficieront du soutien des Premières Nations, tout en garantissant que les coûts resteront acceptables pour le Canada. Il en va de même pour notre refonte des ajouts aux réserves. Ce sont là deux points que nous souhaitons voir aborder dans le budget fédéral de 2026.

Le processus canadien d'ajouts aux réserves, ou AR, présente des dysfonctionnements depuis longtemps, mais la situation risque maintenant d'empirer en raison des consultations.

Lorsqu'une Première Nation propose un ajout aux réserves, le Canada exige que des consultations aient lieu avec les autres Premières Nations et, parfois, avec les Métis. Malheureusement, dans de nombreux cas, cela retarde encore davantage la mise en place de l'ajout aux réserves, ce qui laisse toutes les Premières Nations dans l'attente d'une résolution de leurs droits fonciers prévus par l'article 35 et les empêche de construire de nouveaux logements et de profiter d'autres opportunités économiques

friends and relatives, have unresolved specific claims or litigation.

We have proven over the past 30 years that First Nations self-government over lands benefits the entire Canadian economy. Experience with consultation provides further proof of the merits of a self-government approach — a First Nations-led approach — to the development of legislation, policies and program reforms.

I will stop there. Personally and on behalf of the resource centre, I want to thank Senator McCallum for her efforts to promote improved enforcement of First Nations laws.

[Translation]

The Chair: Thank you for your remarks, comments and recommendations. I'll turn it over to Senator Francis.

[English]

Senator Francis: This is for anyone who would like to answer.

How do you measure the quality of consultation? Does high-quality consultation also mean that it leads to potential accommodation measures? What are some examples of accommodation measures that Indigenous governments have sought or achieved?

Mr. Beynon: I will start with the first part of your question. How do we see success regarding consultations? I'm a lawyer by background. Lawyers will tend to say, "Well, the legal duty to consult has been met."

I will share with senators that when I was a lawyer advising the federal government, I was constantly asked, "Do we have a legal duty to consult? What exactly do we have to do to meet the legal duty to consult?"

I kept saying, "You are asking me the wrong question. The fundamental question you need to ask is: What things are you trying to achieve as the federal government? Are there First Nations who also want to achieve the same things or who might want to cooperate and engage and support what you are doing? If First Nations are proposing an innovation, is there something you can bring to the table in terms of support for success from Canada?"

importantes. La situation est particulièrement difficile lorsque la Première Nation dispose d'une proposition concrète d'ajout aux réserves, alors que les Premières Nations voisines, dont beaucoup comptent parmi leurs amis et leurs proches, ont des revendications particulières non réglées ou font l'objet de litiges.

Au cours des 30 dernières années, nous avons démontré que l'autonomie gouvernementale des Premières Nations en matière de gestion de leurs terres profite à l'ensemble de l'économie canadienne. L'expérience acquise en matière de consultation apporte une preuve supplémentaire des avantages d'une approche fondée sur l'autonomie gouvernementale — une approche menée par les Premières Nations — pour l'élaboration de réformes législatives, politiques et de programmes.

Je vais m'arrêter ici. À titre personnel et au nom du Centre de ressources, je tiens à remercier la sénatrice McCallum pour ses efforts visant à promouvoir une meilleure application des lois des Premières Nations.

[Français]

La présidente : Merci beaucoup pour vos remarques, commentaires et recommandations. Je vais céder la parole au sénateur Francis.

[Traduction]

Le sénateur Francis : Ma question s'adresse à quiconque souhaite y répondre.

Comment mesurez-vous la qualité des consultations? Une consultation de grande qualité doit-elle également mener à d'éventuelles mesures d'accommodement? Avez-vous quelques exemples de mesures d'accommodement que les gouvernements autochtones ont demandées ou obtenues?

M. Beynon : Je vais commencer par la première partie de votre question. Comment mesurons-nous le succès des consultations? Je suis avocat de formation. Ce que les avocats ont tendance à dire, c'est : « L'obligation légale de consulter a été respectée. »

Lorsque j'étais avocat-conseil du gouvernement fédéral, on me demandait constamment : « Avons-nous une obligation légale de consulter? Que devons-nous faire précisément pour remplir cette obligation? »

Je répondais toujours : « Vous me posez la mauvaise question. La question fondamentale que vous devez vous poser est : quels sont vos objectifs en tant que gouvernement fédéral? Y a-t-il des Premières Nations qui cherchent à atteindre les mêmes objectifs ou qui pourraient vouloir coopérer, participer et soutenir ce que vous faites? Si les Premières Nations proposent une innovation, y a-t-il quelque chose que vous pouvez apporter pour soutenir sa réussite au nom du Canada? »

Success is when you see both First Nations and Canada celebrating an outcome and agreeing that things were done the right way.

Senator Francis: Thank you.

Ms. Shea: I'm happy to build on that.

There is a lot to unpack there. When I think about the quality of consultation, we have to start from the very beginning around understanding how rights may be impacted and the severity of those impacts and appropriately tailor the consultation process to the facts and the circumstances at play because there is really no one-size-fits-all approach to consultation. It has to do with the decision in front of decision makers to appropriately scope.

We have a recommendation here about some of the tools to support adequate assessment of rights and the severity of impact, and the courts have provided guidance in that regard as well.

Second, I think it comes down to coordination. It is the nature of Canada that we have provinces and territories making decisions on natural resource development, and we have federal decisions on natural resource development. As I mentioned in my remarks, we don't always have coordination on the first step — the scoping of consultation — as well as the execution. I think we can do a lot better in improving that coordination.

Even within the federal government, we have multiple departments engaging with an impacted community on a single project. Say, with a body of water, you have Transport Canada coming in to talk about navigation, and you have Fisheries and Oceans Canada coming in to talk about impacts to fish and fish habitat. Consultation is necessary, but serial consultation can undermine the objective that we are trying to achieve and undermine trust.

The other thing that can be really successful is coordination with proponents as well, having officials join for some of the meetings that proponents are having with the community and understanding the information that is being shared and the questions that are being asked.

The other thing I need to emphasize is that it has to be in good faith. As was just mentioned, it cannot be a check-the-box exercise. It really has to be for a purpose. It is something we have stressed through Towards Sustainable Mining and our Indigenous and Community Relationships Protocol. Doing some of these standards, like we have in TSM, doesn't guarantee an outcome, but if you don't do the things outlined in these standards, it is pretty straightforward that you are not going to get the outcome you want and you're not going to have the support and trust. So it's things like providing information in an accessible way and the right language, providing time to review proposals, capacity support and understanding what is important

Des consultations sont réussies lorsque les Premières Nations et le Canada célèbrent ensemble un résultat et conviennent que les choses ont été faites de la bonne manière.

Le sénateur Francis : Merci.

Mme Shea : Je vais poursuivre sur ce point.

La question est complexe. Pour ce qui est de la qualité des consultations, il faut dès le départ comprendre la façon dont les droits peuvent être affectés et la gravité des impacts, et il faut adapter adéquatement le processus de consultation aux faits et aux circonstances en cause, car il n'y a pas vraiment d'approche universelle en matière de consultation. Il s'agit de la décision que doivent prendre les décideurs pour délimiter correctement la portée.

Nous recommandons ici certains outils pour soutenir une évaluation adéquate des droits et de la gravité de l'impact, et les tribunaux ont également donné des orientations à cet égard.

En deuxième lieu, je pense que tout est une question de coordination. La nature du Canada fait en sorte que les provinces et les territoires, tout comme le fédéral, prennent des décisions sur le développement des ressources naturelles. Comme je l'ai mentionné dans mes observations, il n'y a pas toujours de coordination lors de la première étape — la délimitation de la portée des consultations — ni au moment de l'exécution. Je crois que nous pouvons grandement améliorer cette coordination.

Au sein même du gouvernement fédéral, il arrive que plusieurs ministères consultent une communauté affectée dans le cadre d'un même projet. Prenons l'exemple d'un plan d'eau. Transports Canada intervient au sujet de la navigation, tandis que Pêches et Océans Canada le fait pour discuter des impacts sur les poissons et leur habitat. Les consultations sont nécessaires, mais des consultations en série peuvent compromettre l'objectif que nous cherchons à atteindre et miner la confiance.

Un autre élément clé de succès est la coordination avec les promoteurs, notamment en faisant participer des fonctionnaires à certaines réunions entre les promoteurs et la communauté, pour comprendre les informations partagées et les questions posées.

Je tiens aussi à souligner que cela doit être fait de bonne foi. Comme on vient de le dire, cela ne peut pas se résumer à cocher des cases. Cela doit être dans un but réel. C'est quelque chose que nous avons souligné dans l'initiative Vers le développement minier durable et dans notre protocole de relations avec les Autochtones et les collectivités. Le respect de certaines normes, comme celles de l'initiative Vers le développement minier durable, ne garantit pas un résultat, mais si ces normes ne sont pas appliquées, il est clair que vous n'obtiendrez pas le résultat voulu ni le soutien ou la confiance nécessaires. Cela comprend fournir les informations dans un format accessible, en utilisant les termes appropriés, laisser suffisamment de temps pour

to the communities so that you are not going to talk about everything under the sun but have focused conversations.

In terms of accommodation measures, it varies and has to depend on the circumstances. Something that is very common in the mining sector is negotiated agreements between companies and impacted communities, which outline everything from procurement opportunities, education and training, employment, environmental stewardship initiatives and social investment.

I'll stop there.

Senator Francis: Thank you. That's a great answer.

The Chair: That's very interesting. Would Mr. Guilderson like to add something?

Mr. Guilderson: Yes. Thank you. I'll just be really quick. Some of my opening statements on the registry specifically spoke to the government's infrastructure that is in place for successful consultation.

Prior to my election into our community governance, I spent five years in our lands department, working day in and day out with the federal registry that we are trying to replace. A couple of weeks ago, when the registry was in Ottawa, being with a lot of you senators and ministers, we did meet with Minister Alty, and we were able to create an account for the new FNLGR in five minutes and run a demo for Minister Alty of the new updated system, whereas creating an account in the federal system to look at parcel abstracts and title searches can, oftentimes, take six weeks. So moving at the speed of business is a measure or marker of successful consultation, and this registry is built to do that.

Again, moving at the speed of business and efficiency is key. A lot of our communities want to continue to reach that level of economic prosperity so that they are able to implement programs and services for their membership regardless of funding. This is an aspect of consultation. We are not looking to rush consultation. It is still necessary. But if we have the tools and the necessary infrastructure in place to do consultation in a fast and efficient way, that is success to me.

That's all I have on that question. Thank you.

Senator Francis: Thank you.

Senator Prosper: Thank you to our witnesses here. I have a couple of questions.

examiner les propositions, offrir un soutien au renforcement des capacités, et comprendre ce qui importe aux communautés pour avoir des conversations ciblées, plutôt que de tout aborder.

Pour ce qui est des mesures d'accommodement, cela varie selon les circonstances. Dans le secteur minier, il est très courant que des ententes négociées entre les entreprises et les communautés concernées définissent tout, depuis les occasions d'approvisionnement, l'éducation et la formation, l'emploi et les initiatives de gestion environnementale jusqu'aux investissements sociaux.

Je vais m'arrêter ici.

Le sénateur Francis : Merci. C'est une excellente réponse.

La présidente : C'est très intéressant. M. Guilderson aimerait-il ajouter quelque chose?

M. Guilderson : Oui. Merci. Je serai très bref. Certaines de mes observations liminaires sur le registre portaient précisément sur les infrastructures gouvernementales en place pour assurer le succès des consultations.

Avant mon élection au sein de notre organisme de gouvernance communautaire, j'ai travaillé pendant cinq ans dans notre service du cadastre et j'ai collaboré quotidiennement avec les responsables du registre fédéral que nous cherchons à remplacer. Il y a quelques semaines, lors de notre passage à Ottawa, nous avons rencontré la ministre Alty, en compagnie de plusieurs d'entre vous, sénateurs, et de ministres, et nous avons pu créer un compte pour le nouveau RGFPN en cinq minutes et faire une démonstration du système mis à jour au ministre, alors que la création d'un compte dans le système fédéral pour consulter les résumés sur les parcelles et les recherches de titres peut souvent prendre six semaines. Le fait de progresser à la vitesse du monde des affaires est donc une mesure de la réussite de la consultation, et ce registre est conçu pour cela.

Je répète qu'il est essentiel de progresser à la vitesse du monde des affaires et de faire preuve d'efficacité. Beaucoup des communautés avec lesquelles nous traitons veulent continuer à atteindre le niveau de prospérité économique nécessaire pour pouvoir offrir des programmes et des services à leurs membres, indépendamment du financement. C'est l'un des aspects de la consultation. Nous ne cherchons pas à mener des consultations à la hâte. Des consultations en bonne et due forme sont nécessaires, mais si nous avons l'infrastructure et les outils requis pour les mener de façon rapide et efficace, c'est un gage de réussite, selon moi.

C'est tout ce que j'ai à dire à ce sujet. Merci.

Le sénateur Francis : Merci.

Le sénateur Prosper : Merci à nos témoins présents ici. J'ai quelques questions.

Ms. Shea, maybe I'll begin with you. I appreciate your work and certainly your expertise and experience. You mentioned that there are over 500 agreements that exist with Indigenous groups, and I'm sure there are a lot of experiences and best practices associated with that. Can you please elaborate on the mining proponents' determination of "affected communities"? Is there consistency with that determination when it comes to the government as well? Do they align?

Further to that, you mentioned having some advance discussions, which seems like a really good practice. I'm curious about those advance discussions. Does that align with the federal and provincial approaches as well? If not, how does that impact your work when you have those discussions with First Nations?

I have another question. Maybe I'll look to Mr. Guilderson and Mr. Beynon. I'm curious about your evidence and position on the relationship between consultation and information. Mr. Guilderson, you mentioned that it is a vital tool to have reliable, accurate and trusted information. Certainly, that can feed within any consultation process. There was a mention of specific claims and ATRs. I'm curious if you could draw upon that link between reliable, accurate and trusted information and how that is vital to any consultative process.

Ms. Shea, we'll begin with you.

Ms. Shea: I will try to be brief. It is an important question. With the way natural resource projects, mining in particular, are approved in this country, typically, we're primarily in provincial jurisdictions and territorial in the North. We also have federal approvals that we have to go through before we can begin mining.

If you look at the phases of mining, starting with early exploration into advanced exploration and then into permitting and construction, a lot of that takes place at the provincial level, well before you enter federal permitting. You are going to have to go through permits, say, for some of your advanced exploration work, which is going to trigger the duty to consult. Provinces are going to instruct proponents on the scope of consultation that they need to undertake.

What happens too often is that for almost a decade a proponent can work through the provincial system, engaging with communities for regulatory purposes but also building relationships, because there is an understanding that proactive engagement and relationship building will benefit you long term, not just through permitting but through the operation of your mine.

Madame Shea, je vais peut-être commencer par vous. J'apprécie votre travail ainsi que, bien sûr, votre expertise et votre expérience. Vous avez mentionné qu'il existe plus de 500 ententes conclues avec des groupes autochtones, et je suis certain que cela s'accompagne de plusieurs expériences et de bonnes pratiques. Pouvez-vous nous en dire davantage sur la manière dont les promoteurs miniers déterminent les « communautés concernées »? Y a-t-il une cohérence avec la façon de faire du gouvernement? Les deux méthodes sont-elles alignées?

Par ailleurs, vous avez évoqué des discussions préalables, ce qui semble une très bonne pratique. Je suis curieux d'en savoir plus sur celles-ci. Cela correspond-il aussi aux approches fédérales et provinciales? Sinon, quel impact ces discussions avec les Premières Nations ont-elles sur votre travail?

J'ai une autre question, à l'intention de M. Guilderson et de M. Beynon. Je suis curieux de connaître votre position et vos observations sur le lien entre consultations et informations. Monsieur Guilderson, vous avez mentionné qu'il est essentiel de disposer d'informations fiables, précises et dignes de confiance. Cela peut bien sûr s'appliquer à tous les processus de consultation. Il a été fait mention des revendications particulières et des ajouts aux réserves. Je serais curieux que vous approfondissiez ce lien entre des informations fiables, précises et dignes de confiance et la viabilité de tout processus de consultation.

Madame Shea, nous allons commencer par vous.

Mme Shea : Je vais tenter d'être brève. C'est une question importante, compte tenu de la manière dont les projets liés aux ressources naturelles, notamment les projets miniers, sont approuvés dans notre pays, à savoir principalement par les provinces, et dans le Nord, par les territoires. Nous devons aussi obtenir des autorisations fédérales avant de pouvoir commencer l'exploitation minière.

Si on regarde les phases de l'exploitation minière, de l'exploration initiale à l'exploration avancée puis à l'obtention de permis et à la construction, on constate que la plupart des étapes se déroulent au niveau provincial, bien avant d'arriver à la phase d'autorisation fédérale. Il faut obtenir des permis, par exemple, pour certains travaux d'exploration avancée, ce qui déclenche le devoir de consulter. Les provinces indiquent aux promoteurs l'étendue de la consultation nécessaire.

Ce qui arrive trop souvent, c'est qu'un promoteur peut travailler pendant près d'une décennie dans le système provincial, faisant intervenir les communautés pour respecter la réglementation, mais aussi pour établir des relations, selon le principe qu'un engagement proactif et l'établissement de relations sont profitables à long terme, non seulement pour les permis, mais aussi lors de l'exploitation de la mine.

So that's happening for, say, a decade. Then you enter into the federal impact assessment process, and you get guidance on the scope of consultation. Let's say that you started with 5 communities through the first decade, and now, when you enter the federal process, you have 15 or 20 communities that are scoped in with very little rationale for why there is such a difference between the provincial list and the federal list.

I know the agency is trying to coordinate a bit better through these impact assessment agreements, but once you have a consultation list, it is really hard to change that. I have heard examples where there is confusion among the communities that were involved for that first decade. So the risk is that not only does it slow down the regulatory process because you are starting from scratch, but it could also potentially dilute the voice and benefits of those who are directly affected by the project.

I'll stop there.

The Chair: Very, very hard —

[Translation]

You have an educational approach. I could listen to you for a long time.

[English]

Time is precious.

Mr. Beynon: I'm going to ask Mr. Guilderson to speak first, and then I will add a few comments if you don't mind.

Mr. Guilderson: Thank you, Senator Prosper, for the question. As I have mentioned a couple of times, the registry is the tool to help facilitate the consultation. It gives both First Nations and external stakeholders that certainty. I'm assuming what Mr. Beynon will speak to next is the linkage to the ATRs and the specific claims and how it does all naturally connect together as an aspect of creating certainty for not only our First Nations but also improving the Canadian economy and for proponents involved in major projects.

One aspect that is new to the registry that does play a role in this is mapping tools. That is publicly available information that is far more precise, accurate and accessible than the current federal registry system that is in place. Like I said, the ability to access it is easier as well. You're not waiting on a six-week process to get an account to look into the system. It's much simpler when you can request from a First Nations lands office or the FNLGR to get in and have a look at parcel abstract searches or title history searches and have an idea of what you're looking at so that you could go into a consultation process more readily prepared.

Disons donc qu'une telle situation dure une décennie. Arrive alors le processus fédéral d'évaluation d'impact, dans le cadre duquel des directives sont fournies sur la portée des consultations. Disons que vous aviez commencé avec 5 communautés pendant la première décennie, et que lorsque vous entrez dans le processus fédéral, vous en avez 15 ou 20, avec peu de justification expliquant pourquoi il y a une telle différence entre la liste provinciale et la liste fédérale.

Je sais que l'agence essaie de mieux coordonner ces ententes relatives à l'évaluation d'impact, mais une fois que la liste de consultation est établie, il est vraiment difficile de la modifier. J'ai entendu des exemples où il y avait de la confusion parmi les communautés qui avaient participé au cours de la première décennie. Le risque n'est pas seulement que cela ralentisse le processus réglementaire, parce que l'on repart de zéro, mais aussi que cela dilue potentiellement l'influence et les avantages de ceux qui sont directement affectés par le projet.

Je vais m'arrêter ici.

La présidente : Très, très difficile...

[Français]

Vous avez une approche pédagogique; je pourrais vous écouter longtemps.

[Traduction]

Notre temps est précieux.

M. Beynon : Je demanderais à M. Guilderson d'intervenir en premier, puis j'ajouterai quelques commentaires, si vous le permettez.

M. Guilderson : Merci, sénateur Prosper, pour cette question. Comme je l'ai mentionné à plusieurs reprises, le registre est l'outil qui facilite la consultation. Il offre la certitude nécessaire, tant aux Premières Nations qu'aux intervenants externes. Je suppose que M. Beynon va maintenant parler du lien avec les ajouts aux réserves et les revendications particulières, ainsi que de la manière dont tout cela s'intègre naturellement, en vue de créer un climat de certitude, non seulement pour nos Premières Nations, mais aussi pour l'économie canadienne et les promoteurs de grands projets.

Les outils cartographiques sont une nouveauté du registre qui jouent un rôle à cet égard. Ce sont des informations accessibles au public, qui sont bien plus précises, fiables et faciles d'accès que le système de registre fédéral actuel. Comme je l'ai expliqué, l'accès est aussi plus rapide. Vous n'attendez pas six semaines pour obtenir un compte et accéder au système. Cela simplifie beaucoup les choses de pouvoir demander aux responsables du service foncier des Premières Nations ou du RGFPN de vous permettre de consulter des résumés sur les parcelles ou de faire des recherches sur l'historique des titres, afin de mieux préparer ainsi un processus de consultation.

I'll let Andrew take some more time on this one.

Mr. Beynon: Senator Prosper, your question is a fascinating one. The courts began to enforce duties to consult at a time, of course, when many First Nations communities still had unresolved asserted rights. The landscape as to where the rights are found is a backdrop of uncertainty — unresolved specific claims. First Nations will have expectations that mining companies or others will consult with them in respect of their rights, yet the location and the full extent of those rights haven't been determined.

I suggest that the government should strongly support First Nations that are exercising self-government and are advancing the resolution of their claims in territories as well as specific claims and those opting for land code self-government because it leads one part of the avenue to more reliable, trusted and accurate information regarding the scope and location of rights.

In addition to building a First Nation Land Governance Registry, which will be capable of performance at levels comparable to provincially regulated registries, we have also proposed for fall Budget 2026 that there be an associated First Nation survey authority, again, contributing to much better information for First Nations, Canada and industry when engaged in consultations.

I'll offer another thought, which is that there is something quite remarkable about the landscape of consultations in Canada over the past decade or more, and it is an issue for consideration for senators. Canada leads on deciding who has rights and, therefore, should be consulted and where those rights may be, giving signals to the mining industry, forest industry and others as to where consultations take place.

I mentioned in my opening remarks the world of additions to reserve. We have many First Nations in Canada trying to go through the broken ATR policy and finally — eventually — get lands added to reserves. Canada has begun to consult on that, and many First Nations are reacting and saying, "We don't think these other groups that you're asking to consult with have rights on the territory that we have."

There needs to be much more engagement with First Nations themselves regarding the resolution of whom has rights and where.

Je vais laisser M. Beynon développer davantage ce point.

M. Beynon : Sénateur Prosper, votre question est fascinante. Les tribunaux ont commencé à faire respecter le devoir de consulter à un moment où, bien sûr, de nombreuses collectivités des Premières Nations avaient encore des droits revendiqués non résolus. Le contexte dans lequel se situent ces droits est marqué par l'incertitude — celle des revendications spécifiques non réglées. Les Premières Nations s'attendent à ce que les compagnies minières ou autres les consultent en lien avec leurs droits, alors que l'endroit où se situent ces droits et l'étendue complète de ces derniers n'ont pas encore été déterminés.

Je suggère que le gouvernement soutienne fermement les Premières Nations qui exercent leur autonomie gouvernementale et qui font progresser le règlement de leurs revendications territoriales et particulières spécifiques, ainsi que celles qui choisissent l'autonomie gouvernementale fondée sur un code foncier, car cela ouvre la voie vers des informations plus fiables, sûres et précises sur la portée des droits et l'endroit où ils se situent.

En plus de créer un Registre de gouvernance foncière des Premières Nations, qui sera capable de fonctionner à un niveau comparable aux registres réglementés au niveau provincial, nous avons proposé, dans le budget de l'automne 2026, la création d'une autorité de levés cadastraux pour Premières Nations, qui contribuerait encore plus à mieux informer les Premières Nations, le Canada et l'industrie lors des consultations.

Je voudrais ajouter une autre réflexion : il y a quelque chose de tout à fait remarquable dans le paysage des consultations menées au Canada depuis une dizaine d'années, voire plus, et c'est un point que les sénateurs devraient prendre en considération. Le Canada joue un rôle de premier plan dans la détermination des personnes qui jouissent de droits — et qui, par conséquent, doivent être consultées — ainsi que de la localisation de ces droits, ce qui fournit des indications à l'industrie minière, à l'industrie forestière et à d'autres secteurs quant aux lieux où se déroulent les consultations.

J'ai évoqué dans mon discours d'ouverture la question des ajouts aux réserves. De nombreuses Premières Nations au Canada tentent de s'y retrouver dans la politique défailante relative aux AAR afin d'obtenir, enfin — à terme —, l'ajout de terres à leurs réserves. Le Canada a entamé des consultations à ce sujet, et de nombreuses Premières Nations réagissent en affirmant : « Nous ne pensons pas que ces autres groupes que vous demandez de consulter aient des droits sur le territoire qui nous appartient. »

Il faut renforcer considérablement la concertation avec les Premières Nations elles-mêmes pour déterminer qui détient des droits et sur quels territoires.

The Chair: I think you got the cue. Thank you so much. Those are really fascinating answers from amazing witnesses.

We have quite a list of senators, so I ask witnesses to be concise in their response if possible.

Senator Greenwood: I listened with great interest to your presentations. Thank you for that. My questions are kind of all over the place.

Mr. Beynon, I want to build on what you just said because I had a question around how mining companies take on the federal government's responsibility for the duty to consult. I believe one of you said that early on in your presentation. It's Canada who determines who has rights and who doesn't, so I find that quite fascinating.

What I also find fascinating is that under provincial jurisdiction, as you said many times, Ms. Shea, the province determines what level of consultation should occur.

Where are the First Nations' voices in this? It seems like there is a lot of outside determination, and then that responsibility is passed to mining companies, but it's unclear, as you said, Ms. Shea, what the parameters are and all those sorts of things.

I'm a bit long-winded. I would love to hear what you both have to say about that.

With respect to the registry, I understand it's a tool, and it's probably a great tool that is led by Indigenous Peoples in this country. What do you do when a nation doesn't want to be involved in that and wants direct bilateral consultation? I know that one size doesn't fit all. I've been in it for a long time.

What are the strategies around that? Can you continue to support them, or do nations do that work on their own with the mining company in their own relationship?

Sorry, Madam Chair. I'm taking a long time.

My final question is on the education of the people involved in this. I have met a lot of people who don't know the history of this country and the rights of Indigenous Peoples, even at a very surface level. How do you ensure that people are educated so that, when they are making these kinds of decisions on people's lives, they have some background to do so?

La présidente : Je pense que vous avez compris le message. Merci beaucoup. Ce sont vraiment des réponses fascinantes de la part de témoins exceptionnels.

La liste des sénateurs est assez longue; je demande donc aux témoins de s'efforcer, dans la mesure du possible, d'être concis dans leurs réponses.

La sénatrice Greenwood : J'ai écouté vos exposés avec beaucoup d'intérêt. Je vous en remercie. Mes questions portent sur des sujets assez variés.

Monsieur Beynon, je voudrais revenir sur ce que vous venez de dire, car j'avais une question concernant la manière dont les sociétés minières assument la responsabilité qui incombe au gouvernement fédéral en matière d'obligation de consulter. Je crois que l'un d'entre vous a évoqué ce point au début de son exposé. C'est le Canada qui détermine qui détient des droits et qui n'en détient pas; je trouve cela tout à fait fascinant.

Ce que je trouve également fascinant, c'est que, dans le cadre de la compétence provinciale, comme vous l'avez souligné à maintes reprises, madame Shea, c'est la province qui détermine le niveau de consultation à mettre en place.

Où sont les voix des Premières Nations dans tout cela? Il semble que beaucoup de décisions soient prises de l'extérieur, puis que cette responsabilité soit transférée aux sociétés minières, mais comme vous l'avez dit, madame Shea, on ne sait pas très bien quels sont les paramètres ni tous ces aspects-là.

Je suis un peu trop prolix. J'aimerais beaucoup savoir ce que vous en pensez tous les deux.

En ce qui concerne le registre, je comprends qu'il s'agit d'un outil, et probablement d'un excellent outil géré par les peuples autochtones de notre pays. Que faites-vous lorsqu'une nation ne souhaite pas y participer et préfère une consultation bilatérale directe? Je sais qu'il n'existe pas de solution unique valable pour tous. Je m'occupe de cette question depuis longtemps.

Quelles sont les stratégies mises en place à cet égard? Pouvez-vous continuer à les soutenir, ou bien les nations s'en chargent-elles elles-mêmes, dans le cadre de leurs relations avec les sociétés minières?

Excusez-moi, madame la présidente. Je prends un peu trop de temps.

Ma dernière question porte sur la sensibilisation des personnes concernées par ce sujet. J'ai rencontré beaucoup de personnes qui ne connaissent pas l'histoire de ce pays ni les droits des peuples autochtones, même de manière très superficielle. Comment vous assurez-vous que ces personnes soient informées afin que, lorsqu'elles prennent ce genre de décisions qui concernent la vie des gens, elles disposent des connaissances nécessaires pour le faire?

The Chair: Do not apologize, Senator Greenwood. It's a very important topic. Of course, if you don't have enough time, you are always able to submit a written submission.

The three of you will share two and a half minutes to respond so we can have the other senators also ask questions.

Mr. Beynon: Can I offer very quick answers?

Yes, there is a role for the industry — the particular forest proponent or mining proponent, whoever it may be — in consultations, but Canada should not be delegating or abandoning the consultations.

It is much better for Canada to be present as a partner and, to some extent, as a regulator. Canada should engage, not abandon this to industry.

Second, on the problem of Canada determining who has rights and where, we're proposing — and we will provide more on this to the committee — that Canada should very much respect First Nation-led approaches to developing protocols or understandings amongst themselves regarding where their rights are. If you have that First Nation support when ATRs arrive or where development arrives, it's going to work much better.

For First Nations who may not want to be heavily involved with registry data and registry information or use that tool, I always say that it's better to have a lot of tools, even if you don't want to use some of them. We are making a registry available for those who want to use it extensively. Some of our land code First Nations may not want to use it very much at all.

On the last point on education, I agree with you 100% that better understanding of the history and rights in this country is vital, but I'll briefly comment for a second on federal public servants. Many have lengthy experience, knowledge and familiarity in working with First Nations. The vast majority don't, and there is so much turnover in the public service now. I urge one thing from senators, and it goes back to that what Senator Francis asked: What is really the purpose and objective for carrying out consultations, and what does success look like?

La présidente : Ne vous excusez pas, sénatrice Greenwood. C'est un sujet très important. Bien sûr, si vous manquez de temps, vous pouvez toujours compléter votre réponse par écrit.

Vous disposerez, à vous trois, de deux minutes et demie pour intervenir, afin que les autres sénateurs puissent également poser des questions.

M. Beynon : Puis-je vous donner des réponses très rapides?

Oui, l'industrie a un rôle à jouer dans les consultations — qu'il s'agisse d'un promoteur forestier ou minier, peu importe —, mais le Canada ne devrait pas déléguer ces consultations ni s'y soustraire.

Il est nettement préférable que le Canada soit présent en tant que partenaire et, dans une certaine mesure, en tant qu'autorité de régulation. Le Canada devrait s'impliquer, et non pas laisser cette question aux seules mains de l'industrie.

Deuxièmement, concernant la question de savoir qui détient des droits et où, au Canada, nous proposons — et nous fournirons davantage d'informations à ce comité — que le Canada respecte pleinement les approches menées par les Premières Nations pour élaborer entre elles des protocoles ou des ententes concernant l'étendue de leurs droits. Si vous bénéficiez de ce soutien des Premières Nations lorsque des projets d'ajouts aux réserves voient le jour ou que des projets de développement sont mis en œuvre, cela va fonctionner bien mieux.

Pour les Premières Nations qui ne souhaiteraient pas s'impliquer de manière intensive dans les données et les informations du registre, ou qui ne souhaiteraient pas utiliser cet outil, je dis toujours qu'il vaut mieux disposer d'un large éventail d'outils, même si certains d'entre eux ne sont pas utilisés. Nous mettons un registre à la disposition de ceux qui souhaitent l'utiliser de manière intensive. Certaines de nos Premières Nations relevant du code foncier n'ont peut-être pas l'intention d'en faire un grand usage.

En ce qui concerne le dernier point sur l'éducation, je suis tout à fait d'accord avec vous sur le fait qu'une meilleure compréhension de l'histoire et des droits dans ce pays est essentielle, mais je voudrais faire une brève remarque au sujet des fonctionnaires fédéraux. Beaucoup d'entre eux possèdent une longue expérience, des connaissances approfondies et une bonne maîtrise des questions relatives aux Premières Nations. Ce n'est toutefois pas le cas de la grande majorité d'entre eux, et le taux de roulement du personnel est actuellement très élevé au sein de la fonction publique. Je voudrais insister sur un point auprès des sénateurs, qui renvoie à la question posée par le sénateur Francis : Quel est donc le but et l'objectif réels de ces consultations, et à quoi ressemble leur réussite?

Junior public servants and all public servants need to learn that because otherwise they are being trained on process and not understanding why they are doing it.

Senator McCallum: Thank you for your presentations.

When we look at the duty to consult, the ultimate goal of consultation is reconciliation. That came up with court cases, right?

I want the panellists to comment on the importance of self-government and self-determination to consultation. The reason I ask that is because I had reviewed the American Indian Tribal Energy Development and Self-Determination Act. They are so much further ahead of us. That's why I'm asking about self-determination.

What is their role? Does federalism impact reconciliation? Are they compatible? Do First Nations have true self-determination?

Mr. Beynon: I will offer a brief comment on your first question, senator.

I think everything that can be done in Canada, based on my long-time work on this, to support the advancement of self-government drives a much better situation regarding consultation and engagement in the Canadian economy in terms of reconciliation.

One of the remarkable things about land code First Nations, those who choose to opt into that mechanism and out of the Indian Act, is that it doesn't just improve the governance of lands, the environment and natural resources; it revolutionizes internal political capacity and technical capacity to work with other governments in Canada.

I'll just answer that one because I think your question about reconciliation and how we get there depends on the strength of First Nations in dealing with the rest of the Canadian economy.

Ms. Shea: Maybe if I can just build on this — and MAC will submit a formal brief with more information — in the context of moving faster on major project approvals, something that I have been really interested in is how we position communities to come to the table and be prepared for these conversations. To

Ce sont des choses que les jeunes fonctionnaires doivent apprendre, comme l'ensemble des fonctionnaires, car sinon, ils reçoivent une formation axée sur les procédures sans comprendre pourquoi ils les appliquent.

La sénatrice McCallum : Je vous remercie de vos exposés.

Si l'on examine l'obligation de consulter, on constate que l'objectif ultime de celle-ci est la réconciliation. Ce point a été soulevé dans le cadre de plusieurs affaires judiciaires, n'est-ce pas?

Je souhaiterais que les témoins s'expriment sur l'importance de l'autonomie gouvernementale et de l'autodétermination dans le cadre de la consultation. Si je pose cette question, c'est parce que j'ai pris connaissance de la loi américaine intitulée « American Indian Tribal Energy Development and Self-Determination Act ». Les Américains ont une longueur d'avance considérable sur nous. C'est pourquoi j'aborde la question de l'autodétermination.

Quel est leur rôle? Le fédéralisme a-t-il une incidence sur la réconciliation? Ces deux concepts sont-ils compatibles? Les Premières Nations jouissent-elles d'une véritable autodétermination?

M. Beynon : Je vais vous faire part d'une brève remarque concernant votre première question, madame la sénatrice.

D'après mon expérience de longue date dans ce domaine, je pense que toutes les mesures qui peuvent être prises au Canada pour favoriser l'avancement de l'autonomie gouvernementale contribuent à améliorer considérablement la situation en matière de consultation et de participation au sein de l'économie canadienne, dans une perspective de réconciliation.

L'un des aspects remarquables des Premières Nations régies par le code foncier — celles qui choisissent d'adhérer à ce mécanisme et de se soustraire à la Loi sur les Indiens — réside dans le fait que cela ne se limite pas à améliorer la gestion des terres, de l'environnement et des ressources naturelles; cela révolutionne également leurs capacités politiques internes et leurs compétences techniques pour collaborer avec les autres gouvernements du Canada.

Je vais simplement répondre à cette question, car je pense que votre interrogation sur la réconciliation et la manière d'y parvenir dépend de la capacité des Premières Nations à interagir avec le reste de l'économie canadienne.

Mme Shea : Peut-être que si je peux simplement développer cette idée — et l'AMC soumettra un mémoire officiel contenant davantage d'informations —, dans le cadre d'une accélération des procédures d'approbation de projets, ce qui m'intéresse particulièrement, c'est de savoir comment nous pouvons aider les

date, some of the work we have been doing in that regard has been inadequate.

Something I have always struggled with is this: When you go through a federal impact assessment on a project and, parallel to that, governments and proponents are funding traditional land use studies that would then inform the assessment, wouldn't it be ideal for those studies to be done proactively so that when you're starting the assessment, you have navigation routes that are documented, traditional land use studies, no-go areas and an understanding of areas that are sacred before the engineering designs are done? I think we could do a better job of deploying funding for capacity support to have that proactive work done.

I think the concept of regional assessments is underutilized. We have a few examples, but if we use some of the tools that are available to support that proactive work, it can help communities come to the table prepared and on an equal footing. By doing it in parallel, I don't see the meaning in some cases.

We will submit a written brief. I also wanted to comment on some of the education pieces as well, but we'll cover that in writing. Thank you.

Mr. Guilderson: I would like to build on Andrew's comments regarding reconciliation and the importance of self-governance and self-determination.

With my community of Tzeachten First Nation, I'm proud of our path on this. Over 25 years ago, we were 90% dependent on federal funding, only generating about 10% of our own-source revenue. We have been able to flip that through the aspects of the land code and the First Nations Fiscal Management Act institutions to 90% own-source revenue and 10% federal funding. It's really just flow-through dollars that any other municipality would receive.

I think that's what has enabled us on our path to self-determination. It has allowed us to make these vital community decisions for ourselves.

Very quickly — I know we're strapped for time — Andrew mentioned consultation in the ATR process. Two years ago, we were able to run a fast-track ATR on an adjacent property next to our reserve in around six months. In terms of the consultation aspect that was in there, we pushed back on Canada. With regard to First Nations communities and overlaps around the area, we said that the geographical range is too large. The communities in this range they were proposing had no rights to this land, so we

communautés à prendre part aux discussions et à s'y préparer. À ce jour, une partie du travail que nous avons accompli à cet égard s'est avérée insuffisante.

Il y a une question qui m'a toujours posé problème : lorsque vous menez une évaluation d'impact fédérale sur un projet et que, parallèlement, les pouvoirs publics et les promoteurs financent des études sur l'utilisation traditionnelle des terres destinées à éclairer cette évaluation, ne serait-il pas idéal que ces études soient réalisées de manière proactive, de sorte qu'au moment de lancer l'évaluation, vous disposiez déjà de voies de navigation documentées, d'études sur l'utilisation traditionnelle des terres, d'une liste des zones interdites d'accès et d'une bonne compréhension des lieux sacrés avant même que les plans techniques ne soient élaborés? Je pense que nous pourrions mieux utiliser les fonds destinés au renforcement des capacités afin de mener à bien ce travail proactif.

Je pense que le concept d'évaluations régionales est sous-exploité. Nous disposons de quelques exemples, mais si nous utilisons certains des outils disponibles pour soutenir ce travail proactif, cela peut aider les communautés à se présenter à la table des négociations bien préparées et sur un pied d'égalité. Quand le travail est fait en parallèle, je n'en vois pas l'intérêt dans certains cas.

Nous vous ferons parvenir un mémoire écrit. Je souhaitais également parler de certains aspects liés à l'éducation, mais nous aborderons ce sujet par écrit. Merci.

M. Guilderson : Je voudrais revenir sur les remarques de M. Beynon concernant la réconciliation et l'importance de l'autonomie gouvernementale et de l'autodétermination.

Au sein de ma communauté de la Première Nation de Tzeachten, je suis fier du chemin que nous avons parcouru dans ce domaine. Il y a plus de 25 ans, nous dépendions à 90 % des financements fédéraux et ne générions qu'environ 10 % de revenus autonomes. Nous avons réussi à inverser cette tendance grâce aux dispositions du code foncier et aux institutions prévues par la Loi sur la gestion financière des Premières Nations, pour atteindre aujourd'hui 90 % de revenus autonomes et 10 % de financement fédéral. Il s'agit en réalité d'un simple transfert de fonds que n'importe quelle autre municipalité recevrait.

Je pense que c'est ce qui nous a permis d'avancer sur la voie de l'autodétermination. Cela nous a permis de prendre nous-mêmes des décisions essentielles pour notre communauté.

Très rapidement — je sais que nous sommes pressés par le temps —, M. Beynon a évoqué la consultation dans le cadre du processus AAR. Il y a deux ans, nous avons pu mener à bien un processus AAR accéléré sur une propriété adjacente à notre réserve en environ six mois. En ce qui concerne l'aspect « consultation » de ce processus, nous avons fait pression sur le Canada. En ce qui concerne les communautés des Premières Nations et les chevauchements dans la région, nous avons

took on the consultation with the communities adjacent to our tribal area. We had those discussions. It was managed.

What I'm getting at is that when First Nations do the consultations themselves, it's often done more efficiently. Thank you.

Senator Clement: Another spectacular panel, honestly. Thank you for saying that you will provide written briefs because that's great. Mr. Beynon, your comments about the federal public service really hit.

I'm a senator for Ontario. I have been to a couple of mines now in the last six or seven months. Bill C-5 last year got me a bit concerned about proponents, infrastructure and consultation, so I've been travelling to the north of this province. I've been impressed sitting down with the mines in Timmins and Red Lake. They seem much more comfortable with the process than the federal government.

If you could say more about ATRIS because it's the first I hear of it, and acronyms are difficult. Say more. The mines talked about: the earlier consultation, the better. If you could say more about that.

Mr. Beynon and Mr. Guilderson, you have talked a couple of times now about the Canadian economy. I have to tell you, in my role as a senator and as an ally, I sit at tables where racism is just casually tossed out. I want to understand what I'm to say in those spaces. You talk about how this kind of efficient process will help the Canadian economy as a whole. How do I say that in five sentences when I'm in an elevator or when I'm at a table where racism is just casually being put out there? Those are my questions.

Ms. Shea: I can begin briefly with ATRIS. This is a federal tool that I believe Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, or CIRNAC, manages. It is meant to be a tool for federal officials to do that early identification of communities. There is a map you can go to, and you put a point on it and then draw some boundaries around it. It will give you the names of the communities that would be in that region. It will give you some information about maybe legal decisions or pending decisions that might affect it and the status of treaties and negotiations. I believe there is a back end that federal officials can see that is not open to the public as well, which I would hope touches on past consultations and issues that have been raised by the community in various forms. I'm not sure if that's there on the back end, but one would hope.

fait valoir que la zone géographique était trop vaste. Les communautés situées dans la zone proposée n'avaient aucun droit sur ces terres; nous avons donc mené la consultation auprès des communautés adjacentes à notre territoire tribal. Nous avons eu ces discussions. La situation a été gérée.

Ce que je veux dire, c'est que lorsque les Premières Nations mènent elles-mêmes les consultations, celles-ci se déroulent souvent de manière plus efficace. Merci.

La sénatrice Clement : Encore un panel exceptionnel, franchement. Merci d'avoir indiqué que vous fourniriez des notes écrites, car c'est une excellente idée. Monsieur Beynon, vos remarques sur la fonction publique fédérale ont vraiment fait mouche.

Je suis une sénatrice de l'Ontario. J'ai visité plusieurs mines au cours des six ou sept derniers mois. Le projet de loi C-5 de l'année dernière m'avait quelque peu inquiétée au sujet des promoteurs, des infrastructures et des consultations; c'est pourquoi je me suis rendue dans le nord de la province. J'ai été impressionnée par les discussions que j'ai eues avec les exploitants miniers de Timmins et de Red Lake. Ils semblent beaucoup plus à l'aise avec le processus que le gouvernement fédéral.

Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur le SIDAIT? C'est la première fois que j'en entends parler, et j'ai du mal avec les acronymes. Donnez-nous plus de détails. Les mines ont fait valoir que plus la consultation a lieu tôt, mieux c'est. Pourriez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet?

Messieurs Beynon et Guilderson, vous avez évoqué à plusieurs reprises l'économie canadienne. Je dois vous dire qu'en ma qualité de sénatrice et d'alliée, je me retrouve parfois à des tables où le racisme est évoqué avec une désinvolture déconcertante. Je voudrais comprendre ce que je dois dire dans ce genre de contexte. Vous expliquez en quoi ce type de processus efficace contribuera à l'économie canadienne dans son ensemble. Comment puis-je exprimer cela en cinq phrases lorsque je me trouve dans un ascenseur ou à une table où le racisme est évoqué avec désinvolture? Telles sont mes questions.

Mme Shea : Je vais commencer par vous parler brièvement du SIDAIT. Il s'agit d'un outil fédéral géré, je crois, par Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, ou RCAANC. Il est destiné à aider les fonctionnaires fédéraux à procéder à l'identification précoce des communautés. Vous pouvez consulter une carte, y placer un point, puis tracer des limites autour de celui-ci. L'outil vous indiquera alors les noms des communautés situées dans cette région. Il vous fournira également des informations concernant, par exemple, les décisions judiciaires rendues ou en instance susceptibles d'avoir une incidence sur cette région, ainsi que le statut des traités et des négociations. Je crois qu'il existe une interface d'administration accessible aux fonctionnaires fédéraux, mais non ouverte au public, qui, je l'espère, aborde les consultations

CIRNAC will give anyone training on it. I have gone through the training — they provided a webinar — but it's dated. I think there is so much opportunity to have it populated with more information and more transparency for communities to understand why the federal government is scoping something a particular way and for industry to use that on the early engagement piece as well.

I have a copy of Bryn Gray's report from 2016. There are a bunch of recommendations in there about updating ATRIS, which were submitted to the federal government, and they are all still highly relevant, unfortunately.

I think it's about modernizing the tools, and I'm really interested in this registry that they are talking about here. Any information we can share among parties to refine the scoping and consultation process would be welcome.

Mr. Beynon: We see that issue. The media picks up on disasters, such as boil-water advisories. The success of First Nations through self-government isn't well known. If that can be communicated better, I think it tempers some of the concerns.

We are trying to make the point that, as the current government tries to address the global economic challenges and transform Canada's economy, if you don't keep an eye on First Nations issues, you're going to have massive consultation problems, injunctions, confrontation and, worse, First Nations sidelined by economic opportunities. It would be far better to look at some of the self-government approaches we have and to respond to the tools that we are trying to get to be contributors.

We will also share with you economic studies that now show that the self-government that is executed by First Nations, like Tzeachten First Nation, is not just benefiting First Nation members but non-member residents and the local economy as a whole.

Senator Karetak-Lindell: This has been very interesting. Thank you for your interventions.

Being from Nunavut, I am going to focus on the Nunavut Land Claims Agreement. I'm wondering if the process is easier when there is a land claims agreement. Does it provide more certainty?

passées et les questions soulevées par la communauté sous diverses formes. Je ne suis pas certaine que ces informations y figurent, mais on peut l'espérer.

RCAANC propose une formation à ce sujet à toute personne intéressée. J'ai suivi cette formation — c'était un webinaire — mais elle est obsolète. Je pense qu'il y a de nombreuses possibilités d'enrichir cette plateforme avec davantage d'informations et de transparence, afin que les communautés comprennent pourquoi le gouvernement fédéral aborde un sujet d'une certaine manière, et que l'industrie puisse également s'en servir dans le cadre de la phase de consultation précoce.

Je dispose d'un exemplaire du rapport de Bryn Gray datant de 2016. Ce rapport contient toute une série de recommandations concernant la mise à jour du SIDAIT, qui ont été soumises au gouvernement fédéral, et qui restent malheureusement toutes d'une grande actualité.

Je pense qu'il s'agit de moderniser les outils, et le registre dont il est question ici m'intéresse beaucoup. Tout échange de renseignements entre les différentes parties afin d'affiner le cadre du projet et le processus de consultation serait le bienvenu.

M. Beynon : Nous sommes conscients de ce problème. Les médias se focalisent sur les catastrophes, comme les avis d'ébullition de l'eau. Les réussites que les Premières Nations doivent à leur autonomie gouvernementale sont peu connues. Si l'on parvenait à mieux communiquer à ce sujet, je pense que cela apaiserait certaines inquiétudes.

Nous souhaitons souligner que, alors que le gouvernement actuel s'efforce de relever les défis économiques mondiaux et de transformer l'économie canadienne, si l'on ne prête pas attention aux enjeux des Premières Nations, on se heurtera à d'énormes problèmes de consultation, à des injonctions, à des confrontations et, pire encore, à l'exclusion des Premières Nations des opportunités économiques. Il serait nettement préférable d'examiner certaines des approches d'autonomie gouvernementale dont nous disposons et de tirer parti des outils que nous nous efforçons de mettre en place pour apporter notre contribution.

Nous partagerons également avec vous des études économiques qui démontrent désormais que l'autonomie gouvernementale mise en œuvre par les Premières Nations, comme la Première Nation de Tzeachten, profite non seulement aux membres de ces Premières Nations, mais aussi aux résidents non membres et à l'économie locale dans son ensemble.

La sénatrice Karetak-Lindell : C'était très intéressant. Merci pour vos interventions.

Étant originaire du Nunavut, je vais me concentrer sur l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Je me demande si le processus est plus simple lorsqu'il existe une

We have the Nunavut Impact Review Board, which we will hear from later. I'm wondering if there are certainty and more guidelines as to how consultation is going to be. I know our land use plan hasn't been approved either, so I'm wondering how that impacts processes in my region.

Listening to you all makes me realize that there are best practices already being used by communities. Do you ever have opportunities to help another group in Canada? In terms of what is happening in the West or with someone maybe in Ontario, do you have opportunities to share some of those best practices or your experiences and say, "We faced the same issue five years ago. Is there a way that we can help you with the right questions?" We all know that we have to ask the right questions when we're doing assessments.

Sometimes communities are just not prepared to ask the right questions, or they get intimidated by someone who has a lot of letters behind their name and is just stating fact after fact, which might be done on purpose to intimidate people asking questions.

I'm just trying to see how we can empower communities to be able to talk back to these kinds of consultations we see in the communities. Thank you.

Mr. Guilderson: I don't have too much to add on this one. I think it would probably be better handled by Andrew, but thank you for the question.

Mr. Beynon: I think all examples of self-government, including what is achieved through land claims agreements, do have the potential to help greatly. Senator McCallum mentioned that reconciliation and land claims agreements often create that path to reconciliation.

Years ago, I worked on the Nisga'a Treaty, and I remember Jim Aldridge, the lawyer for the Nisga'a Nation, saying, I think to a Senate committee, that, unfortunately, Canada approaches land claims agreements as a divorce but that they're trying to see it as a marriage.

In answer to your question, if it's properly implemented through the target of effective reconciliation by meeting and embracing consultations, then the land claims agreement can help enormously.

entente de ce type. Cela apporte-t-il davantage de certitude? Nous disposons de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, qui s'exprimera plus tard. Je me demande s'il existe davantage de certitudes et de lignes directrices quant à la manière dont les consultations vont se dérouler. Je sais que notre plan d'occupation des sols n'a pas encore été approuvé non plus, et je me demande donc quel impact cela a sur les processus dans ma région.

En vous écoutant tous, je me rends compte qu'il existe déjà des bonnes pratiques mises en œuvre par les communautés. Avez-vous parfois l'occasion d'aider un autre groupe au Canada? Qu'il s'agisse de ce qui se passe dans l'Ouest ou chez quelqu'un en Ontario, par exemple, avez-vous l'occasion de partager certaines de ces bonnes pratiques ou vos expériences en disant : « Nous avons été confrontés au même problème il y a cinq ans. Y a-t-il un moyen de vous aider en posant les bonnes questions? » Nous savons tous qu'il faut poser les bonnes questions lorsque nous menons des évaluations.

Il arrive parfois que les communautés ne soient tout simplement pas prêtes à poser les bonnes questions, ou qu'elles se laissent intimider par une personne qui affiche de nombreux titres après son nom et qui se contente d'énoncer fait après fait, peut-être exprès pour intimider ceux qui posent des questions.

J'essaie simplement de voir comment nous pouvons donner aux communautés les moyens de se défendre face à ce genre de consultations qui ont lieu en leur sein. Merci.

M. Guilderson : Je n'ai pas grand-chose à ajouter à ce sujet. Je pense que M. Beynon serait sans doute mieux placé pour y répondre, mais je vous remercie de votre question.

M. Beynon : Je pense que tous les exemples d'autonomie gouvernementale, y compris ceux qui découlent des accords sur les revendications territoriales, ont effectivement le potentiel d'apporter une aide considérable. La sénatrice McCallum a indiqué que la réconciliation et les accords sur les revendications territoriales ouvrent souvent la voie à la réconciliation.

Il y a plusieurs années, j'ai travaillé sur le traité des Nisga'a, et je me souviens que Jim Aldridge, l'avocat de la nation Nisga'a, avait déclaré, je crois devant un comité sénatorial, que, malheureusement, le Canada abordait les ententes relatives aux revendications territoriales comme s'il s'agissait d'un divorce, alors qu'eux-mêmes s'efforçaient de les considérer comme un mariage.

Pour répondre à votre question, si l'entente sur les revendications territoriales est correctement mise en œuvre dans le but d'une réconciliation effective, en organisant et en tenant compte des consultations, elle peut alors apporter une aide considérable.

To your question about the challenges faced all across Canada and sharing lessons learned, our Framework Agreement on First Nation Land Management is self-government that applies all across Canada. We are only missing Nunavut. We have a resource centre and our elected Lands Advisory Board that are there to assist First Nations with best practices, templates and models, if they want them, and strategic help. We also have avenues to legal help and so on.

So, yes, I think that could be something looked at from consultation perspectives. Too often, it's a small, isolated or lower-capacity First Nation trying to take on massive industrial operations.

Ms. Shea: Where there is clarity on lands and governance, it helps with certainty. Understanding the rules of engagement and the process can help businesses.

On sharing best practices, we do that within MAC with our members, of course. Also, there are some interesting forums out there, like the First Nations Major Projects Coalition, which has put out interesting tools that help support communities with what questions need to be asked. There are resources out there in that regard.

Senator Karetak-Lindell: When I was in the House of Commons as a member of Parliament, I was chair of the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, as it was called at the time, and we dealt with the Nisga'a Treaty. We travelled to B.C. to do hearings. That's about 20 years ago now already, so I'm pleased to hear that.

The Chair: Thank you for that comment. We will conclude with Senator Prosper. If it's possible, please provide a written response to his questions.

Senator Prosper: I have just a couple of questions. As mentioned by the chair, if you could provide some written comments, that would be appreciated.

Ms. Shea, you talked about trust and the importance of trust within the consultative process among proponents, government and Indigenous groups.

Can you draw a correlation or comment further about the relationship between adequate capacity within Indigenous groups and organizations who undertake the consultations and that element of trust? What is the linkage there?

En réponse à votre question concernant les défis rencontrés partout au Canada et le partage des enseignements tirés, notre accord-cadre sur la gestion des terres des Premières Nations est une forme d'autonomie gouvernementale qui s'applique à l'échelle du Canada. Il ne manque plus que le Nunavut. Nous disposons d'un centre de ressources et de notre Conseil consultatif des terres élu, qui sont là pour aider les Premières Nations en leur proposant des bonnes pratiques, des modèles et des exemples, si elles le souhaitent, ainsi qu'une aide stratégique. Nous proposons également des moyens d'accéder à une aide juridique, etc.

Donc, oui, je pense que cela pourrait être examiné sous l'angle de la consultation. Trop souvent, ce sont des Premières Nations de petite taille, isolées ou disposant de moyens limités qui tentent de faire face à des opérations industrielles de grande envergure.

Mme Shea : Lorsque la situation est claire sur le plan des terres et de la gouvernance, cela contribue à renforcer la sécurité juridique. La compréhension des règles d'engagement et de la procédure peut aider les entreprises.

En ce qui concerne le partage des bonnes pratiques, bien entendu, nous le faisons au sein de l'AMC avec nos membres. Il existe également des forums intéressants, comme la Coalition de Premières Nations pour les grands projets, qui a mis à disposition des outils utiles pour aider les communautés à identifier les questions qu'il convient de se poser. Des ressources sont disponibles à cet égard.

La sénatrice Karetak-Lindell : Lorsque je siégeais à la Chambre des communes en tant que députée, j'étais présidente du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Nord, comme il s'appelait à l'époque, et nous nous sommes penchés sur le traité des Nisga'a. Nous nous sommes rendus en Colombie-Britannique pour tenir des audiences. Cela fait déjà environ 20 ans, je suis donc ravie d'entendre cela.

La présidente : Merci pour cette remarque. Nous allons maintenant donner la parole au sénateur Prosper. Si possible, veuillez fournir une réponse écrite à ses questions.

Le sénateur Prosper : J'ai juste quelques questions. Comme l'a mentionné la présidente, si vous pouviez nous faire parvenir vos commentaires par écrit, nous vous en serions reconnaissants.

Madame Shea, vous avez évoqué la confiance et son importance dans le cadre du processus de consultation entre les promoteurs, le gouvernement et les communautés autochtones.

Pourriez-vous établir un lien ou nous en dire davantage sur la relation entre les capacités suffisantes des groupes et organisations autochtones chargés de mener les consultations et cet aspect de la confiance? Quel est le lien entre ces deux éléments?

Mr. Beynon and Mr. Guilderson, what I understand from your testimony with respect to the registry and the justifications you're putting forward is that it's simply better than what exists out there today, with obvious linkages to improved consultation. Why is it better? Thank you.

[Translation]

The Chair: Thank you.

This concludes the first part of our meeting on our study of the duty to consult and the honour of the Crown.

I am impressed by my colleagues' discussions and questions, as well as by the witnesses' answers.

Thank you to the elected official, Mr. Guilderson, for taking the time to join us at 6 a.m. thanks to technology.

[English]

Thank you, everyone.

[Translation]

I would like to welcome the witnesses for the next panel.

For this second panel, we are pleased to welcome, by video conference, from the Nunavut Impact Review Board, Dionne Filiatrault, Executive Director; and from the Canadian Nuclear Safety Commission, Colin Moses, Vice-President, Regulatory Affairs and Chief Communications Officer, who is accompanied by Adam Levine, Director, Indigenous Consultation and Engagement Division.

[English]

Ms. Filiatrault, you have the floor.

Dionne Filiatrault, Executive Director, Nunavut Impact Review Board: Thank you, Madam Chair and the committee.

Madam Chair and members of the standing committee, my name is Dionne Filiatrault, and I am the Executive Director of the Nunavut Impact Review Board, which I will call the NIRB or board throughout my remarks.

Due to technical issues, the chairman, Mr. Albert Ehaloak, sends his regrets.

Monsieur Beynon et monsieur Guilderson, d'après ce que j'ai compris de votre témoignage concernant le registre et les arguments que vous avancez en sa faveur, celui-ci serait tout simplement supérieur à ce qui existe actuellement, avec des liens évidents vers une amélioration des consultations. Pourquoi serait-il meilleur? Merci.

[Français]

La présidente : Merci beaucoup.

Ceci conclut la première partie de notre réunion portant sur l'étude sur l'obligation de consulter et l'honneur de la Couronne.

Je suis impressionnée par les échanges et les questions de mes collègues ainsi que par les réponses des témoins.

Merci à l'écu, M. Guilderson, d'avoir pris le temps de se rendre jusqu'à nous à 6 heures du matin grâce à la technologie.

[Traduction]

Merci à vous tous.

[Français]

J'aimerais souhaiter la bienvenue aux témoins du prochain groupe.

Pour ce deuxième groupe de témoins, nous sommes heureux d'accueillir, par vidéoconférence, la représentante de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, Mme Dionne Filiatrault, directrice générale, et les représentants de la Commission canadienne de sûreté nucléaire, M. Colin Moses, vice-président, Affaires réglementaires et chef des communications, qui est accompagné de M. Adam Levine, directeur, Division de la consultation et de la mobilisation des Autochtones.

[Traduction]

Madame Filiatrault, vous avez la parole.

Dionne Filiatrault, directrice générale, Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions : Merci, madame la présidente, ainsi qu'aux membres du comité.

Madame la présidente et membres du comité, je m'appelle Dionne Filiatrault et je suis directrice générale de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, que j'appellerai la « CNER » ou la « Commission » tout au long de mon intervention.

En raison de problèmes techniques, le président, M. Albert Ehaloak, présente ses excuses.

I am happy to appear before the standing committee on behalf of the NIRB to provide information that you may find relevant in the committee's study of the Crown's duty to consult and accommodate Indigenous Peoples.

The NIRB is one of the five unique institutions of public government that make up the integrated regulatory system established under the Nunavut Agreement. The NIRB is responsible for assessing the potential environmental and socio-economic impacts of projects in Nunavut. Again, we appreciate the invitation to appear today.

We are here to share our recent work with federal, territorial and transregional partners focused on better aligning the NIRB's impact assessment process with the Crown's consultation and accommodation processes that may be triggered by development projects in Nunavut.

My remarks today will focus on one aspect of the standing committee's study: identifying promising practices and ways to build positive working relationships in the context of the NIRB's fulfillment of its roles and responsibilities for conducting thorough and timely impact assessments and the federal Crown's fulfillment of its duty to consult and accommodate the rights of Indigenous Peoples potentially impacted by a project under assessment in Nunavut.

The driver for the NIRB's recent work is based on a practical question: How can the NIRB and the federal government better align the NIRB's impact assessment process with the Crown's consultation and accommodation obligations when a project in Nunavut may impact the section 35 rights of Indigenous Peoples?

By way of background, for projects in Nunavut, the NIRB is responsible for conducting impact assessments on development projects under the Nunavut Agreement. Through our public hearings, registry and community engagement, the board helps ensure that projects are reviewed in an open, transparent and informed way.

However, the NIRB does not have jurisdiction to decide constitutional questions, determine rights beyond those set out in the Nunavut Agreement or fulfill the substantive aspects of the Crown's duty to consult and accommodate.

In practice, however, Canada often relies on the NIRB's engagement processes to support the procedural aspects of consultation with Indigenous Peoples outside the Nunavut Settlement Area who assert section 35 rights within Nunavut.

Je suis heureuse de comparaître devant le comité au nom de la CNER afin de vous fournir des informations qui pourraient vous paraître pertinentes dans le cadre de l'étude que le comité mène sur l'obligation de la Couronne de consulter et d'accueillir les peuples autochtones.

La CNER est l'une des cinq institutions gouvernementales uniques qui composent le système réglementaire intégré mis en place en vertu de l'Accord définitif du Nunavut. La CNER est chargée d'évaluer les répercussions environnementales et socio-économiques potentielles des projets au Nunavut. Nous vous remercions de nouveau de nous avoir invités à comparaître aujourd'hui.

Nous sommes ici pour vous présenter nos travaux récents menés en collaboration avec nos partenaires fédéraux, territoriaux et transrégionaux, visant à mieux aligner le processus d'évaluation d'impact de la CNER avec les processus de consultation et d'accommodement de la Couronne susceptibles d'être déclenchés par des projets de développement au Nunavut.

Mon intervention d'aujourd'hui portera sur un aspect de l'étude du comité : identifier des pratiques prometteuses et des moyens de bâtir des relations de travail positives dans le contexte de l'exercice, par la CNER, de ses rôles et responsabilités pour réaliser des évaluations d'impact approfondies et en temps opportun, ainsi que dans le cadre de l'exercice, par la Couronne fédérale, de son devoir de consulter et d'accommoder les droits des peuples autochtones potentiellement touchés par un projet évalué au Nunavut.

La motivation des récents travaux de la CNER repose sur une question pratique : comment la CNER et le gouvernement fédéral peuvent-ils mieux aligner le processus d'évaluation d'impact de la CNER avec les obligations de consultation et d'accommodement de la Couronne lorsqu'un projet au Nunavut pourrait affecter les droits autochtones protégés par l'article 35?

Pour contexte, pour les projets au Nunavut, la CNER est chargée de réaliser les évaluations d'impact portant sur les projets de développement en vertu de l'Accord définitif du Nunavut. Par ses audiences publiques, son registre et son engagement communautaire, la Commission aide à garantir que les projets soient examinés de manière ouverte, transparente et éclairée.

Cependant, la CNER n'a pas compétence pour décider de questions constitutionnelles, déterminer des droits autres que ceux prévus dans l'Accord définitif du Nunavut ou s'acquitter des aspects substantiels du devoir de consulter et d'accommoder de la Couronne.

En pratique, cependant, le Canada s'appuie souvent sur les processus d'engagement de la CNER pour appuyer les aspects procéduraux de la consultation avec les peuples autochtones situés en dehors de la zone de règlement du Nunavut qui revendiquent des droits en vertu de l'article 35 au Nunavut.

In our experience, when the Nunavut impact review process and the Crown's consultation and accommodation activities are misaligned, it can create challenges for both processes. In some cases, the federal Crown carries out separate consultation and accommodation discussions with section 35 rights holders after the NIRB has completed its impact assessment and issued its final report and recommendations. When that happens, new information and issues may be considered by the responsible ministers that were not raised during the NIRB's public process and that were not discussed or considered by the board or other participants. As a result, responsible ministers may be asked to make decisions based on information that did not form part of the NIRB record.

To address challenges created by post-assessment Crown consultation and accommodation, the NIRB and the Government of Canada have been working with transregional regulators, such as the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board in the Northwest Territories, and section 35 rights holders, such as the Ghotelnene K'odtineh Dene in Manitoba, to improve early coordination, reduce duplication and seek better alignment of our respective processes so that all decision makers are basing their decisions on the same information and also so we can ensure that the information relied upon by decision makers is available on the public record. To this end, we are working together to develop and implement tools such as memoranda of understanding, implementation plans, project-specific charters and joint engagement and consultation protocols.

We can provide more detailed information about specific initiatives upon request. I will conclude with our central message: Early coordination and transparent processes can improve clarity, reduce duplication and better align assessment processes with consultation and accommodation responsibilities.

We hope these observations are helpful to the committee's study, and I would be pleased to answer any questions.

[Translation]

The Chair: Thank you, Ms. Filiatrault, and to your very cute dog that we could see behind you.

[English]

Thank you to the two witnesses.

Now we have Mr. Moses.

D'après notre expérience, lorsque le processus d'examen des impacts du Nunavut et les activités de consultation et d'accommodement de la Couronne sont mal alignés, cela peut créer des difficultés pour les deux processus. Dans certains cas, la Couronne fédérale mène des consultations et accommodements distincts avec les titulaires de droits en vertu de l'article 35 après que le CNER a terminé son évaluation d'impact et publié son rapport final et ses recommandations. Quand cela arrive, les ministres responsables peuvent prendre en compte des informations et enjeux nouveaux qui n'avaient pas été soulevés lors du processus public de la CNER et n'avaient pas été discutés ou examinés par la Commission ou les autres participants. Par conséquent, les ministres peuvent être amenés à prendre des décisions sur la base d'informations qui ne faisaient pas partie du dossier de la CNER.

Pour relever ces défis liés aux consultations et accommodements de la Couronne menés après l'évaluation, la CNER et le gouvernement du Canada collaborent avec des organismes de réglementation transrégionaux, comme la Commission d'examen des impacts environnementaux de la vallée du Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest, ainsi qu'avec les titulaires de droits en vertu de l'article 35, tels que les Dénés Ghotelnene K'odtineh du Manitoba, afin d'améliorer la coordination précoce, réduire le chevauchement et chercher une meilleure harmonisation de nos processus respectifs pour que tous les décideurs fondent leurs décisions sur les mêmes informations et que les informations utilisées soient disponibles au dossier public. À cet effet, nous élaborons et mettons en œuvre conjointement des outils tels que des protocoles d'entente, des plans de mise en œuvre, des chartes spécifiques à des projets et des protocoles conjoints d'engagement et de consultation.

Nous pouvons fournir des renseignements plus détaillés sur certaines initiatives sur demande. Je terminerai par notre principal message, à savoir qu'une coordination précoce et des processus transparents peuvent améliorer la clarté, réduire les doublons et mieux harmoniser les processus d'évaluation avec les responsabilités en matière de consultation et d'accommodement.

Nous espérons que ces observations seront utiles pour l'étude du comité, et je serai heureuse de répondre à toutes vos questions.

[Français]

La présidente : Merci beaucoup, madame Filiatrault, ainsi qu'à votre chien si mignon que nous avons pu voir derrière vous.

[Traduction]

Merci aux deux témoins.

Nous accueillons maintenant M. Moses.

[Translation]

Colin Moses, Vice-President, Regulatory Affairs Branch and Chief Communications Officer, Canadian Nuclear Safety Commission: Thank you, Madam Chair.

Good morning, honourable senators.

[English]

My name is Colin Moses, Vice-President of Regulatory Affairs at the Canadian Nuclear Safety Commission, or CNSC. Thank you for the opportunity to appear before you today.

[Translation]

As was noted at the beginning of the meeting, I would like to begin by acknowledging that we are gathered on the traditional unceded territory of the Algonquin Anishinaabe people, a territory I have also chosen to live on as a resident of Cantley, Quebec, on the banks of Tenagadino Zibi.

The trust of Indigenous nations and rights holders is central to nuclear regulation in Canada. At a time of growing interest in nuclear energy, the Canadian Nuclear Safety Commission builds on clear dialogue, ongoing collaboration and the integration of Indigenous knowledge to ensure transparent and balanced regulation among stakeholders, licence holders and the rights of Indigenous peoples.

[English]

Our approach is to build and maintain long-term, respectful relationships with nations and host communities built on a foundation of transparency and trust and supported by sustainable engagement, communication, governance and consultation practices that are consistent throughout the life cycle of a nuclear project.

As an agent of the Crown, we uphold the duty to consult and accommodate with Indigenous nations and communities across our regulatory activities and the country. Central to our work is the recognition, protection and integration of Indigenous knowledge, which provides critical insights into the environment, ecosystems, cultural values and the cumulative effects of projects over time.

We're guided by the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, which reinforces the importance of working in partnership with Indigenous Peoples. Our work must include early, inclusive and culturally appropriate engagement and have processes that respect Indigenous rights, governance and decision-making structures. When a project potentially

[Français]

Colin Moses, vice-président, Affaires réglementaires et chef des communications, Commission canadienne de sûreté nucléaire : Merci, madame la présidente.

Honorables sénatrices et sénateurs, bonjour.

[Traduction]

Je m'appelle Colin Moses, vice-président des Affaires réglementaires à la Commission canadienne de sûreté nucléaire, ou CCSN. Nous vous remercions de votre invitation à comparaître devant vous aujourd'hui.

[Français]

Comme on l'a souligné au début de la réunion, j'aimerais commencer par reconnaître que nous sommes réunis sur le territoire traditionnel non cédé du peuple algonquin anishinabe, un territoire sur lequel j'ai aussi choisi d'habiter en tant que résident de Cantley, au Québec, sur les rives de la Tenagadino Zibi.

La confiance des nations et des détenteurs de droits autochtones est au cœur de la réglementation nucléaire au Canada. Dans un contexte d'intérêt croissant pour le nucléaire, la Commission canadienne de sûreté nucléaire mise sur un dialogue clair, une collaboration soutenue et l'intégration des savoirs autochtones afin d'assurer une réglementation transparente et équilibrée entre les parties intéressées, les titulaires de permis et les droits des peuples autochtones.

[Traduction]

Notre approche consiste à établir et à maintenir des relations durables et respectueuses avec les nations et les collectivités hôtes, fondées sur la transparence et la confiance, et soutenues par des pratiques durables d'engagement, de communication, de gouvernance et de consultation qui sont cohérentes tout au long du cycle de vie d'un projet nucléaire.

En tant qu'agent de la Couronne, nous respectons le devoir de consulter et d'accueillir les nations et les communautés autochtones dans le cadre de nos activités réglementaires et à l'échelle du pays. La reconnaissance, la protection et l'intégration des savoirs autochtones sont au cœur de notre travail, car ils fournissent des informations essentielles sur l'environnement, les écosystèmes, les valeurs culturelles et les effets cumulatifs des projets au fil du temps.

Nous sommes guidés par la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, qui renforce l'importance de travailler en partenariat avec les peuples autochtones. Notre travail doit inclure un engagement précoce, inclusif et culturellement approprié, ainsi que des processus respectueux des droits, de la gouvernance et des structures décisionnelles

impacts Indigenous or treaty rights, we seek to obtain free, prior and informed consent of Indigenous nations and communities.

Recognizing that we must remain responsive to Indigenous interests, we are committed to continuously improving our practices. For example, we've just published the *What We Learned Report* outlining the results of a five-month listening tour, where we engaged with Indigenous nations, communities and organizations to solicit input into the experience working with the CNSC and identify opportunities to make our regulatory practices more conducive to Indigenous participation. During the tour, participants spoke about their experiences with the CNSC, touching on different aspects of our policies, procedures and processes.

We were recognized for the responsiveness of our staff, positive interactions with our funding programs, appreciation for recent changes in the physical layout of commission hearings and recognition for our shared commitment to the protection of people and the environment. We also heard about many areas for improvement, including strengthening our cultural awareness and to continue providing more transparent, culturally respectful and responsive engagement.

We are moving forward on an action plan, informed by further engagements with nations, that seeks to ensure our work continues to be consistent, respectful and well informed, including exploring improvements to our internal tools and expanding the practice of having consistent relationship leads who engage with nations to strengthen connections and ensure meaningful, community-centred dialogue.

[Translation]

We also offer two funding programs, one is related to commission meetings and the other is about capacity building to strengthen engagement and build relationships. These financial resources help Indigenous nations and communities participate in the commission's regulatory processes so that their voices and perspectives are heard and reflected in our work.

[English]

Capturing how consultation is carried out in practice, we develop consultation and long-term engagement protocols with Indigenous nations and communities and, to date, have signed 12 such protocols, with more to come. These arrangements help to establish shared expectations for consultation, engagement and collaboration throughout the nuclear project life cycle.

autochtones. Lorsqu'un projet risque d'avoir des impacts sur des droits autochtones ou issus de traités, nous cherchons à obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, des nations et communautés autochtones.

Conscients de la nécessité de rester à l'écoute des intérêts autochtones, nous nous engageons à améliorer continuellement nos pratiques. Par exemple, nous venons de publier le *Rapport sur ce que nous avons appris* qui présente les résultats d'une tournée de consultation de cinq mois où nous avons échangé avec des nations, communautés et organismes autochtones pour recueillir leurs commentaires sur leur expérience avec la CCSN et identifier les occasions de rendre nos pratiques réglementaires plus favorables à la participation autochtone. Durant la tournée, les participants ont partagé leurs expériences avec la CCSN, abordant divers aspects de nos politiques, procédures et processus.

Nous avons été reconnus pour la réactivité de notre personnel, les interactions positives avec nos programmes de financement, l'appréciation des récents changements dans l'aménagement physique des audiences de la commission et pour notre engagement commun en faveur de la protection des personnes et de l'environnement. Nous avons aussi entendu beaucoup de pistes d'amélioration, notamment le renforcement de notre sensibilisation culturelle et la poursuite d'une participation plus transparente, culturellement respectueuse et à l'écoute.

Nous avançons avec un plan d'action, guidé par des échanges approfondis avec les nations, qui vise à assurer que notre travail demeure cohérent, respectueux et bien informé, notamment en explorant des améliorations à nos outils internes et en élargissant la pratique d'avoir des responsables des relations attirés qui entretiennent un dialogue avec les nations pour renforcer les liens et assurer un dialogue significatif centré sur la communauté.

[Français]

Nous offrons également deux programmes de financement : l'un est lié aux séances de la commission et l'autre soutient les capacités afin de renforcer la mobilisation et l'établissement de relations. Ces ressources financières aident les nations et communautés autochtones à participer aux processus de réglementation de la commission, afin que leurs voix et perspectives soient entendues et qu'elles se reflètent dans notre travail.

[Traduction]

Pour rendre compte de la façon dont la consultation est réalisée en pratique, nous élaborons des protocoles de consultation et d'engagement à long terme avec les nations et communautés autochtones et avons, à ce jour, signé 12 de ces protocoles, d'autres étant à venir. Ces ententes contribuent à établir des attentes communes quant à la consultation, à

[Translation]

In addition, we support the participation of Indigenous nations and communities in environmental and nuclear oversight activities. For example, to support our Independent Environmental Monitoring Program, we work with Indigenous nations on our sampling and oversight activities. This approach builds trust and transparency and gives Indigenous nations and communities direct access to information on the impact of regulated activities on their lands and waters.

[English]

Transparency and meaningful consultation and engagement remain central to our work. CNSC proceedings are open to the public, and decisions are made by the independent commission, where Indigenous Peoples are active and valued participants.

In closing, we recognize that our obligations require continuous learning and improvement, and we remain committed to advancing reconciliation through respectful and sustained relationships with those who have rights and interests in relation to Canada's nuclear sector.

Thank you for the opportunity to be with you today. I look forward to your questions.

[Translation]

The Chair: Thank you, Mr. Moses.

[English]

Senator Greenwood: You mentioned Indigenous knowledge. I have a couple of questions.

How is Indigenous knowledge weighed during Crown consultation efforts? How do you think about that? Do Indigenous knowledge and culture ever alter a potential project designer's scope? In your experience, have you seen Indigenous knowledge shift the direction of a project and its scope? Do you have any examples of co-planning initiatives where you have brought Indigenous knowledge into your thinking and into the development of your project right away?

Mr. Moses: Thank you very much for the questions.

I referenced in my opening remarks our work to improve cultural awareness of the organization. For example, one of the things we do is regularly host open learning sessions with the organization. We hosted two representatives from the University

l'engagement et à la collaboration tout au long du cycle de vie d'un projet nucléaire.

[Français]

De plus, nous appuyons la participation des nations et communautés autochtones aux activités de surveillance de l'environnement et du secteur nucléaire. Par exemple, pour appuyer notre Programme indépendant de surveillance environnementale, nous travaillons avec les nations autochtones sur nos activités d'échantillonnage et de surveillance. Cette approche renforce la confiance et la transparence et donne aux nations et communautés autochtones un accès direct aux renseignements sur l'incidence des activités réglementées sur leurs terres et leurs eaux.

[Traduction]

La transparence, ainsi qu'une consultation et un engagement significatifs, demeurent au cœur de notre travail. Les séances de la CCSN sont ouvertes au public, et des décisions sont rendues par cette commission indépendante où les peuples autochtones sont des participants actifs et appréciés.

En conclusion, nous reconnaissons que nos obligations exigent un apprentissage et une amélioration continus, et nous demeurons engagés à faire progresser la réconciliation par des relations respectueuses et durables avec ceux qui ont des droits et intérêts en lien avec le secteur nucléaire au Canada.

Merci de m'avoir donné l'occasion de me joindre à vous aujourd'hui. J'attends vos questions avec impatience.

[Français]

La présidente : Merci beaucoup, monsieur Moses.

[Traduction]

La sénatrice Greenwood : Vous avez mentionné les savoirs autochtones. J'ai quelques questions à ce sujet.

Comment les savoirs autochtones sont-ils pris en compte lors des efforts de consultation de la Couronne? Quelle est votre approche à cet égard? Les savoirs et la culture autochtones modifient-ils parfois la portée d'un projet envisagée par son concepteur? D'après votre expérience, avez-vous constaté que les savoirs autochtones ont fait évoluer un projet et sa portée? Avez-vous des exemples d'initiatives de coplanification où vous avez intégré les savoirs autochtones dès le départ dans votre réflexion et dans l'élaboration du projet?

M. Moses : Merci beaucoup pour ces questions.

Dans mon exposé liminaire, j'ai évoqué nos efforts pour améliorer la sensibilisation culturelle au sein de l'organisation. Par exemple, nous organisons régulièrement des séances d'apprentissage ouvertes. Nous avons reçu deux représentants

of Manitoba who spoke about two-eyed seeing and bringing that concept into our regulatory processes.

I furthered my knowledge in that space by participating in cultural learning hosted by a local First Nation, the Algonquins of Pikwakanagan, who integrated both historical awareness but also Indigenous ways of knowing, foodstuffs and natural products. That's a particular area of interest to me.

One of the examples that has impacted our oversight is our work under the Independent Environmental Monitoring Program. That's a program we do that independently supervises and takes samples from publicly accessible locations around nuclear facilities and runs them through our CNSC laboratory to assess for the presence of any contaminants. Working closely with host Indigenous nations, we identified specific foodstuffs and participated in the collection of samples. We identified wild rice, for example. We also collect the results of fishing and hunting exercises and offer to sample and assess those for any potential radionuclide content.

That's a direct example of where we have taken Indigenous knowledge and worked collaboratively with it. We have hosted a number of visits to the laboratory so Indigenous nations can see how we actually process those samples through the analytical process.

Indigenous knowledge is also taken in during our formal commission proceedings. That is when the independent commission hears from interested parties, including Indigenous nations and communities, and receives their input directly, both through public proceedings and also, in more recent cases, through in camera sessions, where Indigenous nations, at their request, can share their Indigenous knowledge in a safe and secure space, which is then factored in and protected accordingly. It is factored into the decision making of the commission in granting their licences.

Senator Greenwood: Thank you.

Senator Prosper: Thank you to all of our witnesses. I have a couple of questions.

Ms. Filiatrault, thank you for your testimony and for sharing your experience. I can only imagine the frustration that your organization faces when things are not coordinated and aligned more specifically with the federal processes that are involved and impact your assessment process under, I believe, the NIRB, as you mentioned.

You mentioned the idea of early engagement and transparent processes. It is something that I have heard often used within the context of consultation. I am curious if you can elaborate on best

de l'Université du Manitoba qui ont présenté la notion de « double perspective » et son intégration dans nos processus réglementaires.

J'ai approfondi mes connaissances dans ce domaine en participant à un apprentissage culturel organisé par une Première Nation locale, les Algonquins de Pikwakanagan, qui intégrait à la fois la sensibilisation historique et les savoirs autochtones, ainsi que les denrées alimentaires et produits naturels. C'est un domaine qui m'intéresse particulièrement.

Un exemple qui a influencé notre surveillance est notre travail dans le cadre du Programme indépendant de surveillance environnementale. Ce programme surveille de manière indépendante et prélève des échantillons dans des lieux accessibles au public autour des installations nucléaires, puis les analyse dans notre laboratoire de la CCSN afin de détecter d'éventuels contaminants. En collaboration étroite avec les nations autochtones d'accueil, nous avons identifié des denrées alimentaires spécifiques et participé au prélèvement d'échantillons, notamment de riz sauvage. Nous recueillons aussi les résultats d'activités de pêche et de chasse et offrons de prélever et d'analyser ces échantillons pour détecter leur teneur éventuelle en radionucléides.

C'est un exemple direct où nous avons pris en compte les savoirs autochtones et travaillé avec eux en collaboration. Nous avons organisé plusieurs visites du laboratoire afin que les nations autochtones puissent voir comment nous traitons ces échantillons tout au long du processus d'analyse.

Les savoirs autochtones sont aussi intégrés dans le cadre des procédures officielles de la commission. C'est lorsque notre commission indépendante entend les parties intéressées, notamment les nations et communautés autochtones, et recueille directement leurs observations, lors de séances publiques et aussi, plus récemment, lors de séances à huis clos où les nations autochtones peuvent, à leur demande, partager leurs savoirs dans un espace sûr et sécurisé, ceux-ci devant ensuite être pris en compte et protégés en conséquence. Ces savoirs sont intégrés dans les décisions de la commission lors de l'octroi des permis.

La sénatrice Greenwood : Merci.

Le sénateur Prosper : Merci à tous nos témoins. J'ai quelques questions.

Madame Filiatrault, merci pour votre témoignage et pour avoir partagé votre expérience. J'imagine la frustration de votre organisation lorsque les choses ne sont pas coordonnées et alignées plus précisément avec les processus fédéraux impliqués, qui influencent votre processus d'évaluation dans le cadre, je crois, de la CNER, comme vous l'avez mentionné.

Vous avez évoqué l'engagement précoce et les processus transparents. C'est un terme que j'ai souvent entendu dans le contexte de la consultation. Pourriez-vous expliciter les

practices associated with early engagement and those transparent processes. That is my first question.

Mr. Moses, thank you for your evidence. You mentioned free, prior and informed consent, or FPIC, and how your commission is guided by UNDRIP. You also mentioned early inclusiveness, but you also mentioned how FPIC is sought from communities. I would imagine there is a process associated with the determination on FPIC. I'm just curious if you can expand upon the definition in terms of what FPIC means from the commission's perspective.

Maybe we'll start with Ms. Filiatrault, and then we'll go to Mr. Moses.

Ms. Filiatrault: Thank you for your question. There are various aspects of early engagement, but the fundamental component of early engagement is a requirement that we put on industry and the proponents and how they engage. There are two aspects to this. One is how we build consistency and transparency and accountability for the industry to do early engagement. We are working towards the development of public engagement guidance documentation that will support how best in Nunavut specifically to support early engagement.

From an early engagement point of view, there is also an opportunity here with devolution. The jurisdiction that we are in is still fairly new and ever evolving, and the pace at which Nunavut is evolving is unprecedented. It is an honour to be a part of that. But with respect to the transparency that we as an organization and as an institution of public government are responsible for getting to every Nunavummiut person — we represent 25 communities over 2 million square kilometres — early engagement and how you do that and the realities of how you implement that can be a challenge.

However, we as an institution of public government also have an obligation on education and to inform what we do, how we do it and how it fits into what is considered the integrated regulatory process in Nunavut. When Nunavut was created in 1999, we branched off into silos of the process, and engagement was done individually. With devolution there is an opportunity to re-engage and work in a coordinated fashion to get early engagement and also education and outreach initiatives, which we are looking at right now strategically, not just individually within the institutions of public government, or IPGs, but also at a federal level. We are looking to coordinate with the Government of Nunavut, the territorial government, the regional governments and community representatives to try to build that transparency and that outreach.

Senator Prosper: Thank you.

meilleures pratiques associées à cet engagement précoce et à ces processus transparents? Voilà ma première question.

Monsieur Moses, merci pour votre témoignage. Vous avez mentionné le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause ou CPLCC, et indiqué que votre commission est guidée par la DNUDPA. Vous avez aussi parlé de l'inclusion précoce, et de la façon dont vous recherchez le CPLCC des communautés. J'imagine qu'un processus est associé à la détermination du CPLCC. Pourriez-vous préciser ce que signifie le CPLCC du point de vue de la commission?

Nous pourrions commencer par Mme Filiatrault, puis passer à M. Moses.

Mme Filiatrault : Merci pour votre question. L'engagement précoce comporte plusieurs aspects, mais son élément fondamental est l'exigence que nous imposons aux promoteurs et à l'industrie quant à la façon dont ils mènent cet engagement. Cela comporte deux volets. Le premier est la manière dont nous assurons la cohérence, la transparence et la responsabilité de l'industrie concernant l'engagement précoce. Nous élaborons actuellement une documentation de directives de participation publique qui appuiera les meilleures pratiques, spécifiquement au Nunavut, pour favoriser un engagement précoce.

Du point de vue de l'engagement précoce, la dévolution offre une opportunité. L'administration dans laquelle nous opérons est encore assez nouvelle et en constante évolution, et le rythme de développement du Nunavut est sans précédent. C'est un honneur d'y participer. Cependant, en ce qui concerne la transparence dont nous, en tant qu'organisation et institution publique, sommes responsables envers chaque Nunavummiut — nous représentons 25 communautés réparties sur plus de 2 millions de kilomètres carrés —, l'engagement précoce, sa mise en œuvre et les réalités associées peuvent constituer un défi.

Toutefois, en tant qu'institution publique, nous avons aussi l'obligation d'éduquer et d'informer sur ce que nous faisons, comment nous le faisons et comment cela s'intègre dans ce que l'on considère comme le processus réglementaire intégré au Nunavut. Lors de la création du Nunavut en 1999, le processus était compartimenté en silos, et la consultation se faisait individuellement. Avec la dévolution vient l'occasion de réengager et de travailler de manière coordonnée pour obtenir un engagement précoce, ainsi que des initiatives d'éducation et de sensibilisation, que nous examinons actuellement de façon stratégique, non seulement au sein des institutions gouvernementales, mais aussi à l'échelle fédérale. Nous cherchons à assurer une coordination avec le gouvernement du Nunavut, le gouvernement territorial, les gouvernements régionaux et les représentants communautaires pour renforcer cette transparence et cette sensibilisation.

Le sénateur Prosper : Merci.

Mr. Moses: Thank you very much for the question. I wish there was a simple answer. FPIC is complex, and I know this committee is very seized with exploring what that means in practice. I'll answer maybe from a personal perspective, and then I'll ask my colleague Adam to speak about how we put it into practice in our regulatory processes.

First of all, if you look at each of those words individually within FPIC and unpack what each word means in practice, it helps guide how to approach the concept of FPIC. "Free" to me is about allowing nations the opportunity to explore and understand and bring their insights in a way that follows their own practices, laws and cultures.

One of the advantages of our regulatory system is that it is an objective-based regulatory system for nuclear energy, protecting the environment and health and safety of individuals. It is not prescribed, which allows us to adapt those processes in many ways to accommodate and align with the laws and practices. We are still learning in that regard. In every commission proceeding we hold, we work with nations and communities to understand how they would like to participate in that and engage with us. In some cases, communities have well-established protocols. In the *What We Learned Report* we just published, we included a couple of examples of publicly available protocols that we work with the nations. In other cases, they are still to be developed. In our work with Kebaowek First Nation, following Justice Blackhawk's decision, for example, the first stage of that work was the community developing their own law, which I believe they referenced in earlier testimony, which guides interaction with the community for future proponents.

"Prior" is — and we have heard it before — that early engagement. It starts well before you enter into a regulatory process. We have an advantage in the nuclear sector. Proponents and governments who are exploring nuclear energy tend to make that known early, before they have made decisions on locations, technologies and approaches, and that allows us to initiate outreach and information sessions to introduce us to new communities who may not have dealt with the nuclear sector or with the CNSC in the past and to continue that relationship building as a life-cycle regulator through the entire life cycle.

It is a long game in the nuclear sector: early-stage planning through the operation, decommissioning and eventual abandonment of those facilities. That early engagement is so critical to establishing and starting those relationships on good footing.

M. Moses : Merci beaucoup pour la question. J'aimerais pouvoir vous donner une réponse simple. Le CPLCC est complexe, et je sais que le comité s'attelle particulièrement à comprendre ce que cela signifie en pratique. Je pourrais vous dire comment je le conçois personnellement, puis je demanderai à mon collègue, M. Levine, d'expliquer comment nous le mettons en pratique dans nos processus réglementaires.

Tout d'abord, si vous décomposez chaque terme de l'acronyme CPLCC et examinez ce que chacun signifie concrètement, cela aide à orienter l'approche du concept. Pour moi, « libre » signifie offrir aux nations la possibilité d'explorer, de comprendre et d'apporter leurs points de vue selon leurs propres pratiques, lois et cultures.

L'un des avantages de notre système réglementaire réside dans le fait qu'il s'agit d'un système axé sur des objectifs en matière d'énergie nucléaire, visant à protéger l'environnement ainsi que la santé et la sécurité des personnes. Il n'est pas prescriptif, ce qui nous permet d'adapter ces processus de multiples façons afin de les harmoniser avec les lois et les pratiques en vigueur. Nous continuons d'apprendre à cet égard. Dans chaque procédure que nous menons au sein de la commission, nous travaillons avec les nations et les communautés pour comprendre comment elles souhaitent y participer et collaborer avec nous. Dans certains cas, les communautés disposent de protocoles bien établis. Dans le *Rapport sur ce que nous avons appris* que nous venons de publier, nous incluons quelques exemples de protocoles publics avec lesquels nous travaillons. Dans d'autres cas, ils restent à développer. Lors de notre travail avec la Première Nation de Kebaowek, à la suite de la décision du juge Blackhawk par exemple, la première étape a été que la communauté élabore sa propre loi, à laquelle elle a, je crois, fait référence dans un témoignage précédent, régissant les interactions futures avec les promoteurs.

Le mot « préalable », que nous avons déjà entendu, désigne cet engagement précoce. Il commence bien avant le début du processus réglementaire. Nous avons un avantage dans le secteur nucléaire parce que les promoteurs et les gouvernements qui se lancent dans l'exploration de l'énergie nucléaire ont tendance à l'annoncer tôt, avant même d'avoir pris des décisions au sujet des emplacements, des technologies et des méthodes qu'ils utiliseront. Cela nous donne le temps d'organiser des séances de sensibilisation et d'information et de nous faire connaître auprès de communautés qui n'ont peut-être jamais eu affaire au secteur nucléaire ou à la Commission canadienne de la sûreté nucléaire, la CCSN, dans le passé, et de continuer à créer des liens en tant qu'organisme de réglementation durant tout cycle de vie du projet.

Dans le secteur nucléaire, c'est un processus de longue haleine, qui va des premiers stades de la planification, à l'exploitation, au déclassement des installations à leur éventuel abandon. Voilà pourquoi il est si important d'avoir cet engagement préalable et d'établir de solides relations.

Regarding “informed,” the nuclear sector is a complex world. We have 1,200 PhDs, scientists and experts in all sorts of domains related to nuclear energy in our organization. Nations and communities don’t have that luxury of expertise. So being open and transparent, working with them, understanding their concerns and trying to bridge between the Western science that we know and the Indigenous ways of knowing, as I spoke about earlier, are ways to help ensure that Indigenous nations feel informed as they enter into our regulatory processes.

“Consent” is allowing the nations to follow their own protocols and ways of making their own decisions within their communities and giving them space to share that and feed that into our decision-making processes within the Nuclear Safety and Control Act.

Adam, I think I went on a little longer than planned but feel free to add some context.

Adam Levine, Director, Indigenous Consultation and Engagement Division, Canadian Nuclear Safety Commission: Thank you. Just quickly, when we are doing this in practice with nations, it really starts with the relationship. As a life-cycle regulator, we have that ability to build those relationships and trust. Those are real, genuine relationships and not just saying that in passing; it is a real commitment. Those processes and these projects are complex. There are a lot of issues to unpack. When you are representing an agent of the Crown, it comes with a lot of weight. As we heard earlier, you have to understand when you are coming into that space what that means and carries and you have to understand that history. It is a lot of preparation on our end as CNSC staff and building an understanding with communities about the nuclear sector and what it means in their territory for them to help make the best decisions possible collectively.

Then what we try to do is work on each issue, concern and potential impact and try to reach consensus. We are trying to help make sure the nations, as Colin indicated, are well informed and get the best objective science and information about the projects and their potential impacts on their territories’ rights and their communities and cultures and then work through those issues with the proponent, ourselves, other departments and agencies and the nations and their advisers to really get down to what the key issues are, how we can resolve them and how they can be mitigated and addressed to try to go through this process. Where we end up, which is our hope, is a joint recommendation to our independent commission. If we have a nation-to-nation view of it and are looking at it from the same way, coming at it from maybe different perspectives but have reached consensus, then we can have a really solid recommendation to our

Le consentement doit aussi être donné « en connaissance de cause », étant donné la complexité du secteur nucléaire qui compte 1 200 titulaires de doctorat, scientifiques et experts dans une diversité de domaines liés à l’énergie nucléaire. Les nations et les communautés ne possèdent pas cette précieuse expertise. Nous devons donc faire preuve d’ouverture et de transparence et collaborer avec elles, comprendre leurs préoccupations et nous efforcer de faire le pont entre la science occidentale et les connaissances autochtones, comme je l’ai dit plus tôt. Ce sont là autant de moyens que nous prenons pour nous assurer que les nations autochtones puissent participer à nos processus réglementaires en toute connaissance de cause.

Le « consentement » permet aux nations de suivre leurs propres protocoles et de prendre leurs propres décisions au sein de leurs communautés et leur donne la possibilité de les partager avec nous et de les intégrer à nos processus décisionnels prévus dans la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires.

Monsieur Levine, je crains d’avoir pris un peu plus de temps que prévu, mais n’hésitez pas à ajouter des précisions.

Adam Levine, directeur, Division de la consultation et de la mobilisation des Autochtones, Commission canadienne de la sûreté nucléaire : Merci, je serai bref. Quand nous entamons ce processus avec des nations, nous commençons par établir une relation. En tant qu’organisme de réglementation du cycle de vie, nous avons la capacité de nouer ces relations et d’instaurer cette confiance. Il s’agit de relations réelles et sincères, et non de paroles en l’air. C’est un véritable engagement. Ces processus et ces projets sont complexes. Il y a beaucoup d’enjeux à analyser. Représenter un mandataire de la Couronne, c’est une lourde responsabilité. Comme nous l’avons entendu tout à l’heure, nous devons comprendre la signification et la portée de ce rôle et comprendre également le contexte historique. Cela exige beaucoup de préparation de notre part, en tant que personnel de la CCSN, et nous devons nouer un dialogue avec les communautés au sujet du secteur nucléaire et de ce que signifie notre présence pour leur territoire, afin de les aider à prendre collectivement des décisions éclairées.

Ensuite, nous examinons chaque enjeu, chaque préoccupation et chaque impact potentiel dans le but de parvenir à un consensus. Comme l’a indiqué M. Moses, nous voulons que les nations soient bien informées et disposent des données scientifiques et des informations les plus objectives possibles concernant les projets et leurs répercussions potentielles sur leurs territoires, leurs communautés et leurs cultures. Nous discutons ensuite de ces enjeux avec le promoteur, des collègues, d’autres ministères et organismes ainsi qu’avec les nations et leurs conseillers, dans le but de cerner les principaux problèmes, d’essayer de les résoudre et de voir si des mesures d’atténuation peuvent être mises en place afin de mener à bien ce processus. Notre objectif, que nous espérons atteindre, est d’adresser à notre commission indépendante une recommandation conjointe. Si nous savons comment les nations perçoivent le projet et si nous

commission that brings us together and not apart and avoids that conflict where possible.

It takes a lot of work and effort, but it is definitely what creates sustainable long-term relationships and decisions.

Senator McCallum: Thank you for your presentations.

I wanted to go back to the integration of Traditional Knowledge. I have worked with communities across the country that have experienced environmental racism. I'm looking at how you address nuclear waste. That's one of the big concerns of people. At Chalk River it was put on the land. Indigenous and non-Indigenous people were very concerned about it, but it still happened.

As a commission, do you have a mandate to consult? Some do — tribunals and others are given that mandate — but sometimes in limited ways, so I'm curious about your mandate.

Mr. Moses: Thank you for that question. Maybe I'll answer the easy part first. The second part of your question was around whether we have a mandate, and the short answer is yes. In practice, because of the Constitution of Canada, within our act it identifies the commission as being an agent of the Crown. That clear articulation within our law assigns us accountability for consultation within the scope of our work and activities.

Being a life-cycle regulator and the sole nuclear regulator, although we do collaborate with other regulatory agencies that have domains of oversight, we tend to be the principal party for consultation around nuclear projects. That formal designation in our act, in practice with the work we do and the fact that we're a life-cycle regulator, means we do have a mandate for consultation. It's a mandate we take seriously.

With respect to your question around waste, you spoke about the Chalk River facility. Chalk River Laboratories is a long-term nuclear research laboratory north of Ottawa. They were established, essentially coincident with the establishment of our predecessor, the Atomic Energy Control Board, in the 1940s to research nuclear technologies, and that research continued over many decades.

l'examinons sous le même angle, et si, malgré la divergence de points de vue, nous parvenons à un consensus, nous pourrions alors présenter à la commission une recommandation vraiment solide qui nous rassemble au lieu de nous diviser, tout en dissipant les causes éventuelles de conflit, dans la mesure du possible.

C'est un exercice qui exige beaucoup de travail et d'efforts, mais c'est, sans aucun doute, ce qui permet de nouer des relations durables et de prendre des décisions à long terme.

La sénatrice McCallum : Je vous remercie pour vos exposés.

Permettez-moi de revenir sur la question de l'intégration des savoirs traditionnels. J'ai travaillé avec des communautés de partout au pays qui ont été victimes de racisme environnemental. J'aimerais savoir comment vous traitez les déchets nucléaires. C'est l'une des principales préoccupations des gens. À Chalk River, ces déchets ont été entreposés sur les terres, ce qui a suscité une vive inquiétude autant chez les Autochtones que les non=Autochtones, mais c'est toujours le cas.

En tant que commission, avez-vous le mandat de consulter? Certaines instances se voient confier ce mandat, notamment les tribunaux, dans certaines limites. Je suis curieuse de savoir quel est votre mandat.

M. Moses : Je vous remercie pour cette question. Je vais d'abord répondre à la partie facile de votre question. Dans la deuxième partie, vous voulez savoir si nous avons un mandat et la réponse courte est oui. Concrètement, en vertu de la Constitution du Canada, notre loi définit la commission comme étant un mandataire de Sa Majesté. Cette définition claire nous confère la responsabilité de mener des consultations dans le cadre de nos travaux et de nos activités.

En tant qu'organisme de réglementation durant le cycle de vie du projet et en tant que seul organisme de réglementation du secteur nucléaire — même si nous collaborons avec d'autres organismes de réglementation chargés de certains domaines de surveillance —, nous sommes généralement le principal interlocuteur dans les consultations relatives aux projets nucléaires. Cette désignation officielle énoncée dans notre loi, ajoutée au travail que nous accomplissons au fait que nous sommes un organisme de réglementation du cycle de vie d'un projet, signifie que nous disposons effectivement d'un mandat en matière de consultation. C'est un mandat que nous prenons très au sérieux.

En ce qui concerne votre question sur la gestion des déchets, vous avez parlé de l'installation de Chalk River. Les Laboratoires de Chalk River sont un centre de recherche nucléaire de longue date situé au nord d'Ottawa. Ils ont été établis pratiquement en même que notre prédécesseure, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, dans les années 1940, afin de mener des recherches sur les technologies

As part of that work, before the risks around radioactive and nuclear material were known, there was an accumulation of waste. The first stage for us and our first concern with respect to waste is ensuring that it's currently managed properly and safely in a way that mitigates risks of any contamination being released into the environment and that it's contained and managed appropriately. However, there is also a need to look at a long-term solution for that waste.

At Chalk River Laboratories, there was a proposal to look at a low-level waste storage facility. A proposal was put forward for a near surface disposal facility for permanent disposal, and there was a long regulatory process to give consideration to that. I alluded to the earlier Blackhawk decision, which gave us further guidance on how we actually apply the UNDRIP principles in our regulatory processes. So we have lots to learn through that regulatory process, and we continue to learn as we go through that.

When we look at those facilities — and we have one under consideration in Northern Ontario, for example, right now — we look at the measures, mechanisms and practices that are in place to ensure the continued safety of those facilities.

In our consideration, engagement and consultation activities, there is clearly concern, as I would have and do have, around those facilities. We wouldn't exist if there weren't risk associated with nuclear activities. That's why the Government of Canada established our organization.

Our mandate is to ensure that those risks are appropriately managed and to be responsive to the input we receive and the concerns we hear from communities when we do that consultation around those facilities so we can ensure that any concerns are informed but also that they influence our own regulatory oversight and activities.

In certain facilities, for example, we collaborate on that oversight. Through our funding programs, we support guardian programs, where nations have members of their community present on-site at those facilities to learn about the activities and provide feedback and share with the community what they learned and provide that sort of independent oversight, as an example.

Senator McCallum: With your mandate, you have been given the ability to consult, but, at the end of the day, the federal government has to accept it. They have the ultimate

nucléaires, des recherches qui se sont poursuivies pendant de nombreuses décennies.

Avant que les risques liés aux matières radioactives et nucléaires ne soient connus, les déchets produits par ces activités se sont accumulés. Pour nous, la première étape et notre première préoccupation, c'est de veiller à ce que les déchets soient désormais gérés de manière appropriée et sécuritaire afin de réduire les risques de contamination de l'environnement, tout en nous assurant qu'ils sont confinés et gérés de manière appropriée. Il est toutefois nécessaire d'envisager une solution à long terme pour ces déchets.

Aux Laboratoires de Chalk River, il a été proposé d'aménager une installation de stockage des déchets de faible activité. Une proposition a été présentée visant la construction d'une installation de stockage définitif des déchets près de la surface, et un long processus réglementaire a été lancé pour examiner cette proposition. J'ai fait allusion à la décision rendue l'an dernier par la juge Blackhawk qui nous a éclairés sur la manière d'appliquer concrètement les principes de la DNUDPA dans nos processus réglementaires. Nous avons donc beaucoup à apprendre tout au long de ce processus et nous ne cessons d'apprendre au fur et à mesure que nous progressons.

Quand nous regardons ces installations — notamment celle située dans le Nord de l'Ontario —, nous nous intéressons aux mesures, aux mécanismes et aux pratiques en place pour garantir la sécurité continue de ces installations.

Dans le cadre de notre réflexion, de notre engagement et de nos consultations, nous voyons bien que ces installations suscitent des inquiétudes, que vous et moi partageons d'ailleurs. Notre organisation n'existerait pas s'il n'existait pas de risques liés aux activités nucléaires. C'est justement pour cela que le gouvernement du Canada l'a créée.

Notre mandat consiste à nous assurer que ces risques sont gérés de manière appropriée et à donner suite aux commentaires et aux préoccupations exprimés par les communautés lors des consultations, afin de vérifier si ces préoccupations sont fondées, mais aussi pour qu'elles influent sur nos activités de surveillance réglementaire et autres.

Par exemple, à certains établissements, nous facilitons la surveillance. Grâce à nos programmes de financement, nous soutenons des programmes des gardiens autochtones, dans le cadre desquels les nations envoient des membres de leur communauté dans les installations pour qu'ils soient mis au courant des activités qui y sont menées, formulent leurs commentaires, transmettent aux membres de leur communauté ce qu'ils y ont appris, tout en assurant ainsi une forme de surveillance indépendante, par exemple.

La sénatrice McCallum : Votre mandat vous confère certes la possibilité de mener des consultations, mais, au bout du compte, c'est au gouvernement fédéral qu'il revient d'assumer

responsibility. It's the same with tribunals. It's the same with other groups. How do you engage with the federal government?

Mr. Moses: One of the tenets of international nuclear safety is the independence of the nuclear regulator. That's encoded into our legislation. That empowers, in fact, the commission to take licensing decisions on these nuclear facilities.

When it comes to a licensing process, they are completely independent from the government in making that determination, but, as I mentioned, as an agent of the Crown, they have that accountability as part of that determination to assess whether the formal duty to consult has been triggered and whether it has been met in the context of their consultations. So they have that independent empowerment to make that decision.

As part of the earlier processes on certain facilities that are subject to other acts, such as the Impact Assessment Act, we also work with the Impact Assessment Agency through their process under that act to assess the potential impacts of those facilities. That needs to be concluded and a decision made before we move forward with any licensing decision on those projects.

Senator McCallum: Thank you.

[Translation]

The Chair: Thank you to our witnesses. My questions are about accommodation.

Do you have any examples of specific lands where it was decided that a project would be developed in your sector and where a decision was made that the project would be carried out on a given land? Are accommodations made based on the elected officials or leaders at the time, or is it for the entire lifespan of what nuclear can bring to the territories? That's my first question.

My second question is this: Can you give us examples of communities that have accepted or have anticipated concrete examples of accommodations without necessarily accepting them? Does it come from different departments or from you? That would surprise me. I would need concrete examples of what accommodation is or what accommodations are to include them in our report.

Mr. Moses: Thank you for the question. I'll start at a more general level and ask my colleague to expand on my answer with concrete examples.

cette responsabilité. C'est à lui qu'incombe la responsabilité ultime. Il en va de même pour les tribunaux et tous les autres groupes. Comment collaborez-vous avec le gouvernement fédéral?

M. Moses : L'un des principes fondamentaux de la sûreté nucléaire internationale est l'indépendance de l'organisme de réglementation. Ce principe est enchâssé dans notre loi. En fait, c'est ce qui permet à la commission de prendre des décisions relatives à l'octroi de permis à ces installations nucléaires.

Concernant le processus d'octroi de permis, nous prenons ces décisions de manière tout à fait indépendante du gouvernement; mais comme je l'ai mentionné, en tant que mandataire de la Couronne, la CCSN a la responsabilité, dans le cadre de cette décision, d'évaluer si l'obligation de consulter a été déclenchée et si elle a été respectée dans le contexte des consultations. La CCSN dispose donc de ce pouvoir indépendant de prendre cette décision.

Dans le cadre des procédures préalables à certaines installations assujetties à d'autres lois, notamment la Loi sur l'évaluation d'impact, nous collaborons avec l'Agence d'évaluation d'impact, conformément à la procédure prévue par cette loi, afin d'évaluer les impacts potentiels de ces installations. Nous devons attendre que cette procédure soit terminée et la décision prise avant d'octroyer des permis pour ces projets.

La sénatrice McCallum : Je vous remercie.

[Français]

La présidente : Merci beaucoup à nos témoins. Mes questions concernent les accommodements.

Avez-vous des exemples de territoires donnés où on avait décidé d'exploiter un projet dans votre secteur et où une décision a été prise selon laquelle ce projet allait se faire dans un territoire donné? Pour ce qui est des accommodements, est-ce qu'ils se font en fonction des élus ou des leaders du moment, ou est-ce pour toute la durée de vie de ce que le nucléaire peut apporter dans les territoires? Voilà ma première question.

Ma deuxième question est la suivante : pouvez-vous nous donner des exemples où les communautés ont accepté ou ont vu venir des exemples concrets d'accommodements, sans nécessairement les accepter? Cela vient-il de différents ministères ou de vous? Cela me surprendrait. J'aurais besoin d'avoir des exemples concrets de ce qu'est un accommodement ou de ce que sont des accommodements pour les inclure dans notre rapport.

M. Moses : Merci beaucoup pour la question. Je vais commencer de manière plus générale et je vais demander à mon collègue d'approfondir ma réponse en donnant des exemples concrets.

Accommodations can take all kinds of forms. Mr. Levine talked about our process for exploring concerns, potential impacts and mitigation measures, and that is where we can identify specific constraints and obligations. These conditions can then be included in a regulatory agreement and in the licence issued by the commission. For example, the commission includes compliance conditions and issues the licence with those conditions. Our compliance program includes overseeing the implementation of the mitigation measures. For example, a new condition of licence has been established that holds licence holders accountable for the commitments they have made to Indigenous groups.

Studies have made it possible to oversee certain measures. Including these conditions in a licence imposes a legal obligation on the licence holder for the duration of the licence.

Mr. Levine: I will continue by providing some details on the examples for accommodating Indigenous communities.

In our case, it largely falls on the shoulders of the licensees or proponents, because it's their projects. As we heard earlier this morning, engagement and relationships between project proponents start earlier than for us as a regulator. In relationships with proponents, we can identify issues that are really important for communities, such as jobs, commitments on environmental assessments, lessons learned from Indigenous knowledge and ways to include them.

[English]

The Chair: I know that there is no more lake, river or forest. What is the accommodation? I ask because it's for a long, long time. Do you have examples of other departments saying, "We're the ones involved because there is no more forestry or the caribou was affected" and so on? Is it very short, or is it during the life of —

[Translation]

— nuclear projects or nuclear repositories, rather.

[English]

We will now go forward with Ms. Filiatrault.

Ms. Filiatrault: Thank you, Madam Chair. I just want to jump in a little bit because there are a couple of examples I can give where there has been accommodation in relation to engagement and consultation, as well as the misalignment that happened in Nunavut. For example, when the board issues its decision in terms of conditions and makes its recommendation to the responsible ministers, it's after that fact that further

Lorsqu'on parle d'accommodements, cela peut prendre toutes sortes de formes. Lorsque M. Levine a parlé de notre processus visant à explorer les préoccupations, les impacts potentiels et les mesures d'atténuation, c'est là où l'on peut identifier des contraintes et des obligations spécifiques. Ensuite, on peut inclure ces conditions dans un accord réglementaire et dans le permis émis par la commission. Par exemple, la commission inclut des conditions de conformité et délivre le permis avec ces conditions. Notre programme de conformité comprend une surveillance de la mise en œuvre de ces mesures d'atténuation. Par exemple, on a établi une nouvelle condition de permis qui tient les détenteurs de permis responsables des engagements qu'ils ont pris vis-à-vis des groupes autochtones.

Certaines études ont permis de surveiller certaines mesures. En incluant ces conditions dans un permis, on impose une obligation légale au détenteur pour la durée du permis.

M. Levine : Je vais continuer en donnant quelques précisions sur les exemples d'accommodements des communautés autochtones.

Dans notre cas, cela tombe beaucoup sur les épaules des titulaires ou des promoteurs, car ce sont leurs projets. Comme on l'a entendu plus tôt ce matin, l'engagement et les relations entre les promoteurs des projets commencent plus tôt que pour nous en tant qu'agence de réglementation. Dans les relations avec les promoteurs, on peut identifier certains enjeux vraiment importants pour les communautés, comme les emplois, les engagements sur les évaluations environnementales, les leçons apprises des savoirs autochtones et les façons de les inclure.

[Traduction]

La présidente : Je sais qu'il n'y a plus de lac, ni de rivière, ni de forêt. Quelle mesure d'accommodement prend-on alors? Je pose la question parce qu'elle s'étend sur une très longue période. Avez-vous des exemples d'autres ministères qui souhaitent intervenir parce qu'il n'y a plus d'activités forestières ou pour protéger le caribou, ou toute autre raison? S'agit-il de mesures d'accommodement de très courte durée ou pour toute la durée de vie du...

[Français]

— les projets nucléaires ou les dépôts du nucléaire, plutôt.

[Traduction]

Nous allons poursuivre avec Mme Filiatrault.

Mme Filiatrault : Merci, madame la présidente. J'ai juste un bref commentaire à faire. Je peux donner des exemples de mesures d'accommodement qui ont été mises en place en lien avec la mobilisation et la consultation, et parler du manque de cohérence observé au Nunavut. Par exemple, quand la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions rend sa décision assortie de conditions et présente

consultation engagement is done from a perspective of the duty to consult.

In several instances, when the responsible ministers refer their final determination to the board, they will include recommendations to — I'm going to use a concrete example — develop a cumulative effects framework for the territory and for that project.

That is a policy and a standard practice type of recommendation that really shouldn't be imposed in a project-specific manner. The board loses its flexibility to create and improve its policy standards. After it has been imposed on a particular project or a particular proponent, they are then subject to trying to achieve compliance and work in cooperation with the development of a policy while they are trying to operate their mine.

Similarly, a responsible minister will come back and recommend the implementation or establishment of a monitoring committee. The obligations for monitoring are already legislatively set to be a responsibility of the Nunavut Impact Review Board. You have a responsible minister coming back and trying to accommodate rights after the fact, saying, "Please set up a special monitoring committee."

We should hold the responsible authority accountable for implementing their mandate. If they are not doing it effectively, then re-emphasize that and provide the support needed to be able to do that, versus creating duplication and then trying to accommodate, thereby creating additional work effort in areas where there may not be the capacity across the boards to be able to accommodate that.

[Translation]

The Chair: The list of senators has grown, so I'll give you a few seconds if you want to add anything. Otherwise I'll give the floor to my colleagues.

Mr. Moses: I would like to give you a specific example. Construction and site preparation have recently been authorized for two uranium mines in northern Saskatchewan. The projects will have a potential impact on caribou. At the time of the consultation, we worked with nations to understand the potential impacts, and we also worked with Environment and Climate Change Canada about applying the Species at Risk Act to identify potential risks and minimize impacts, including compensation, for example. Those conditions have been included.

The Chair: Thank you.

sa recommandation aux ministres compétents, ce n'est que plus tard que la mobilisation et la consultation ont lieu, pour se conformer à l'obligation de consulter.

Dans plusieurs cas, quand les ministres compétents transmettent leur décision finale à la Commission du Nunavut, ils nous recommandent, pour vous donner un exemple concret, l'établissement d'un cadre d'évaluation des effets cumulatifs de ce projet pour le territoire.

Il s'agit là d'une recommandation courante de nature politique qui ne devrait pas être imposée dans le cadre d'un projet particulier. Cela nous prive de notre latitude de créer et d'améliorer nos propres normes. Dès que cette recommandation est imposée à un projet ou à un promoteur en particulier, celui-ci doit alors se conformer et collaborer à l'élaboration d'une politique, tout en essayant d'exploiter sa mine.

Quand même, il peut arriver qu'un ministre responsable vienne nous recommander la mise en œuvre ou la création d'un comité de surveillance. Dans la loi, il est pourtant clairement établi que les obligations en matière de surveillance relèvent de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions. Il arrive quand même qu'un ministre responsable revienne pour essayer de faire respecter nos droits après le fait, en nous demandant de mettre sur pied un comité spécial de surveillance.

C'est l'autorité responsable qui doit s'acquitter de son mandat. Si elle ne le fait pas efficacement, il faut alors insister et lui fournir le soutien nécessaire pour qu'elle puisse le faire, au lieu de faire double emploi en essayant de mettre en place des mesures d'accommodement, imposant ainsi un surcroît de travail aux secteurs qui n'ont peut-être pas la capacité de mettre en place ces mesures d'accommodement.

[Français]

La présidente : La liste des sénateurs s'est allongée, donc je vous donne quelques secondes si vous voulez ajouter quelque chose, sinon je vais céder la parole à mes collègues.

M. Moses : J'aimerais vous donner un exemple particulier. On a récemment autorisé la construction et la préparation du site pour deux mines d'uranium dans le Nord de la Saskatchewan. Dans le contexte de ces projets, il y aura un impact potentiel sur le caribou. Au moment de la consultation, on a travaillé avec les nations pour comprendre ces impacts potentiels et on a aussi travaillé avec Environnement et Changement climatique Canada dans le contexte de l'application de la Loi sur les espèces en péril, pour identifier les risques potentiels et minimiser les impacts, y compris des compensations, par exemple. Ces conditions ont été incluses.

La présidente : Merci beaucoup.

[English]

Senator Clement: Thank you all for your testimony. I want to come back to your exchange with Senator McCallum. I'm an Ontario senator, and that Ontario case is important. I would like to hear you say more about your specific take-away from that case involving the Kebaowek First Nation and nuclear waste.

I would also like to hear you say more about this listening tour. You're speaking about life cycles and a long period of building relationships. You went on a listening tour, and you heard the criticism that you need more work on cultural awareness. So what is your plan in terms of responding to that case, and what is your plan in terms of responding to those criticisms of your organization?

Mr. Moses: Thank you very much for the question. First of all, with respect to that specific facility, as was alluded to, the commission made a decision on that, which was appealed to the Federal Court of Appeal. There was a decision released that provided important guidance, not just for the Canadian Nuclear Safety Commission but the federal government as a whole in terms of the application of the principles of UNDA. As part of that exercise, one of the key directions from the court was to go back and work with the Kebaowek First Nation through a more robust process that is better adapted to their own practices, laws and knowledge. That's what we have been doing for the last two years.

The court gave us a deadline to complete that work by September 2026. We are close to being on track for meeting that deadline, after which the commission will hear the evidence that we gathered in the context of our work with the community and the proponent. It will also hear from the proponent and, more importantly, from the Kebaowek First Nation about what they have gotten out of that exercise and their input to help inform the commission's decision, after which they will be asked to reconsider that matter.

You asked what we learned from that process. When the initial decision was issued, it was very soon after the passing of UNDA. The commission looked at that question and the commitment for an action plan and recognized that that action plan was still in development. Ultimately, they made a conclusion, which was outlined in their reasons for their decision. In hindsight, when we look back on the practices we undertook there and what we have learned through this new exercise, there are many ways that we have since adapted our processes and practices.

[Traduction]

La sénatrice Clement : Merci à tous pour vos témoignages. Permettez-moi de revenir à l'échange que vous avez eu avec la sénatrice McCallum. Comme je suis une sénatrice de l'Ontario, ce jugement rendu en Ontario m'intéresse. Pouvez-vous nous donner plus de précisions sur ce que vous reprenez de cette affaire impliquant la Première Nation de Kebaowek et les déchets nucléaires.

J'aimerais aussi en savoir plus sur votre tournée d'écoute. Vous parlez de cycles de vie et du temps qu'il faut pour bâtir des relations. Au cours de cette tournée, vous avez entendu la critique selon laquelle vous devez faire plus d'efforts en matière de sensibilisation culturelle. Quel est votre plan pour donner suite à cette décision judiciaire, et quel est votre plan pour répondre aux critiques adressées à votre organisation?

M. Moses : Merci beaucoup pour cette question. Tout d'abord, la commission s'est prononcée au sujet de l'installation en question, et sa décision a fait l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale. La cour a rendu une décision assortie d'importantes directives, non seulement à l'intention de la Commission canadienne de sûreté nucléaire, mais aussi à l'intention de l'ensemble du gouvernement fédéral, concernant l'application des principes de la Loi sur la Déclaration des Nations unies. L'une des principales directives du tribunal a été que nous retournions travailler avec la Première Nation Kebaowek dans le cadre d'un processus plus robuste et mieux adapté à ses propres pratiques, lois et connaissances. C'est ce que nous faisons depuis deux ans.

Le tribunal nous a donné jusqu'en septembre 2026 pour terminer ce travail. Nous sommes en passe de respecter ce délai, après quoi la CCSN examinera les éléments de preuve que nous avons recueillis dans le contexte de notre travail avec la communauté et le promoteur. Elle entendra également le promoteur et, plus important encore, la Première Nation de Kebaowek pour savoir ce que ses membres ont retenu de cet exercice et pour connaître leurs observations afin d'éclairer la décision qu'elle prendra. Par la suite, la nation sera invitée à réexaminer cette décision.

Vous avez demandé ce que nous avons appris de ce processus. La décision initiale a été rendue très peu de temps après l'adoption de la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. La commission s'est penchée sur cette question et sur son engagement à établir un plan d'action, et elle a reconnu que ce plan d'action était toujours en cours d'élaboration. Elle en est finalement arrivée à une conclusion qu'elle a expliquée dans les motifs de sa décision. En rétrospective, je peux dire que, grâce aux pratiques que nous avons adoptées et à ce que nous avons appris avec ce nouvel exercice, nous avons adapté depuis nos processus et nos pratiques de diverses manières.

A specific example of that also came out in the context of your question on the listening tour, which was the way that the commission proceedings are held with respect to this forum. The commission meetings were also quite a formal process. We had the commission members sitting on a podium. Questions were directed to the president and not to the participants in the proceedings. It was quite a formal process, which was intimidating to participate in. It was intimidating for me as a member of the commission staff, so you can imagine that it would also be intimidating when nations come to share their views, particularly if those are views are contrary to other views being expressed. It was a difficult process.

The commission has looked at how to make that more conducive to participation. One of the things they did was to get off that podium. They adopted something that, although it's not a full round-table arrangement, definitely brings them to the same level, bringing everybody who is participating in that process to face each other so that their voices and views are better expressed.

They have also introduced cultural elements into their proceedings. At the recent licence to construct for the Darlington New Nuclear Project, they worked very closely with the host nations, the Michi Saagiig Nations, to bring in certain protocols. For example, they took earth from the site, and that earth was brought into the proceedings. Throughout the entire testimony during the commission proceedings, that earth heard the testimony that was shared with the commission. It was then returned to the site. That's just as an example of some of the practices they have adapted.

That, to me, is the most important lesson learned. It's what drove us to launch that listening tour, that recognition that our formal, western and legislative processes are really not conducive to engagement and to hearing voices and bringing voices forward. It's a very important and necessary part of our regulatory process, but there are many ways we can make that more welcoming, as an example.

Senator Clement: Thank you.

The Chair: We have another senator that added her name to the list, so I have three more senators. Is it okay if you ask all your questions and then the witnesses try to respond? Or I'm going to have to cut you off, and I don't like to do that.

Senator Karetak-Lindell: We know that Bill C-5 has launched a 30-day consultation on major projects reform. I'm wondering how that impacts your process of consulting. With NIRB, you already have the mandate to consult in Nunavut. How does this affect your thorough consultation process when there is a 30-day consultation time limit and they have created a Crown

Un exemple précis ressort également dans le contexte de votre question sur la tournée d'écoute, c'est la façon dont les délibérations de la CCSN se tiennent dans ce forum. Auparavant, ses réunions se déroulaient de manière plutôt formelle. Ses membres prenaient place sur une tribune. Les questions étaient adressées au président, et non aux participants. Il était intimidant de participer à ces réunions, même pour moi, qui fait partie du personnel. Vous pouvez donc vous imaginer à quel point combien c'était intimidant pour les membres des nations de venir exprimer leurs points de vue, surtout s'ils étaient divergents. C'était un processus difficile.

La commission a cherché une façon de rendre ce forum plus propice à la participation. Elle a notamment décidé que ses membres ne s'installeraient plus sur la tribune. Elle a opté pour une configuration qui, sans être une table ronde, plaçait au même niveau et face à face tous les participants au processus afin qu'ils puissent exprimer plus facilement leurs voix et leurs points de vue.

Les nations ont également introduit des éléments culturels dans leurs travaux. Récemment, à l'occasion de la délivrance du permis de construction du nouveau projet nucléaire de Darlington, les membres de la commission ont travaillé en étroite collaboration avec leurs hôtes, les nations Michi Saagiig, pour intégrer certains protocoles. Par exemple, les Michi Saagiig ont prélevé une poignée de terre sur le site et l'ont apportée dans la salle des délibérations. Cette terre a entendu tous les témoignages exprimés devant la commission avant d'être ramenée au site. Ce n'est là qu'un exemple des pratiques que nous avons intégrées à nos processus.

Pour moi, c'est la plus grande leçon que nous avons apprise. C'est ce qui nous a motivés à lancer cette tournée d'écoute, tout en reconnaissant que nos processus formels, occidentaux et législatifs ne sont pas vraiment propices à l'engagement, à l'écoute des voix et à l'inclusion de nouvelles voix. C'est une partie très importante et nécessaire de notre processus réglementaire, mais il existe plusieurs façons de le rendre plus accueillant. Ce n'est qu'exemple.

La sénatrice Clement : Je vous remercie.

La présidente : Une sénatrice a ajouté son nom à la liste; j'en ai donc trois de plus. Êtes-vous d'accord pour poser toutes vos questions en rafale et laisser ensuite les témoins essayer d'y répondre? Sinon, je vais devoir vous interrompre, et je n'aime pas faire cela.

La sénatrice Karetak-Lindell : Nous savons qu'après l'adoption du projet de loi C-5, une consultation de 30 jours a été lancée sur la réforme des grands projets. Pouvez-vous me dire quelle incidence de cette consultation sur votre propre mécanisme de consultation. La Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, la CNER, a déjà le mandat de

consultation hub? Does that conflict with your processes? Thank you.

Senator McCallum: I wanted to ask my question to Ms. Filiatrault. I'm the critic of the modern treaties, and I looked at the first two in 1975, which were with Quebec and Nunavut. Those two remain the most successful of all the modern treaties that exist.

You remain successful and self-determining. You had said that there were policies, an implementation plan, memoranda of understanding, or MOUs, and other guidelines. Would it be possible for us to get any material that you could share on what makes you successful? Thank you.

Senator Greenwood: My question is a bit of curiosity but also a bit around the preparation of people to participate. Earlier in other testimony, we heard about the importance of people being prepared to listen and participate. They were speaking in part about First Nations and Indigenous Peoples but also about government and agency people.

When you were telling the story about bringing the earth in, did people understand the significance of bringing the land in and then taking it back? That is a very sacred and spiritual piece that was shared. That is my understanding. When we share those things from communities, I wonder whether people really understand how significant that is to them.

It makes me think of when people interpret the treaties. There is always the interpretation of treaties from the community perspective and the interpretation of treaties from a government perspective. So when I see that, I wonder about the interpretation of what that is and how people are prepared to participate in a good way.

That's my question. I don't want you to answer now, but please contemplate that. If you want to give something written, that would be great. Thank you so much.

The Chair: I think you witnessed how blessed I am with my amazing colleagues and their knowledge and expertise. I'm sure we all had that little reaction when you mentioned the earth. Thank you so much, Senator Greenwood.

Regarding the last three questions and comments, you are more than welcome to provide us with a written response. At the end of the day, as you often say in English, how can we present a

consulter au Nunavut. Quel est l'effet de ce délai de consultation de 30 jours sur votre propre processus de consultation et sur la création d'un centre de consultations Couronne-Autochtones? Cette décision est-elle compatible avec vos processus? Merci.

La sénatrice McCallum : J'ai une question pour Mme Filiatrault. Je suis la porte-parole de l'opposition en matière de traités modernes et j'ai examiné les deux premiers traités conclus en 1975, avec le Québec et le Nunavut. Ces deux traités demeurent les plus réussis parmi tous les traités modernes existants.

Vous continuez à avoir du succès et à vous autodéterminer. D'après ce que vous avez dit, vous avez mis en place des politiques, un plan de mise en œuvre, des protocoles d'entente et d'autres lignes directrices. Vous serait-il possible de nous transmettre tous les documents pouvant expliquer votre succès? Je vous remercie.

La sénatrice Greenwood : Je pose cette question un peu par curiosité, mais aussi parce qu'elle concerne la préparation des participants aux audiences. D'autres témoins nous ont parlé de l'importance de préparer les participants à écouter et à participer. Ces témoins parlaient notamment des Premières Nations et des Autochtones, mais aussi des représentants du gouvernement et des divers organismes.

Quand vous avez raconté cette histoire de la poignée de terre apportée dans la salle d'audience, les participants ont-ils compris ce que cela signifiait d'apporter de la terre et de la retourner sur le terrain? C'est un rituel très sacré et spirituel que vous avez partagé avec eux. C'est ce que j'en comprends. Lorsque nous partageons ce genre de rituels propres aux communautés, je me demande combien de participants comprennent vraiment l'importance que cela revêt pour les Autochtones.

Cela me fait penser à l'interprétation des traités. Il y a toujours celle de la communauté et celle du gouvernement. Je me demande donc comment ce rituel est interprété et si les participants sont bien préparés à participer de manière constructive.

C'est ma question. Je ne vous demande pas de me répondre tout de suite, mais je vous invite à réfléchir à cela. Si vous souhaitez me transmettre une réponse par écrit, ce serait formidable. Merci beaucoup.

La présidente : Vous avez remarqué, je pense, combien je suis chanceuse d'avoir de merveilleux collègues qui possèdent autant de connaissances et d'expertise. Je suis certaine que nous avons tous eu la même réaction quand vous avez évoqué ce rituel de la terre. Merci beaucoup, sénatrice Greenwood.

Pour ce qui est des trois dernières questions et observations, n'hésitez surtout pas à nous faire parvenir une réponse par écrit. En fin de compte, ou à la fin de la journée, comme vous le dites

report to the federal government, who is doing an exercise to improve their guidelines, to make sure that voices or initiatives that have recommendations that work well are heard?

If you want to have the last two minutes to conclude, the floor is yours.

Ms. Filiatrault: With respect to Senator Karetak-Lindell, thank you; I appreciate your question. With respect to Bill C-5, just to clarify, NIRB remains the impact assessment authority in Nunavut. The federal impact assessment doesn't apply in Nunavut. Consequently, the Building Canada Act does not apply directly in Nunavut. I think this is fairly unique. But NIRB still needs to remain aware of the dynamic developments in relation to what is happening at that national level, and we're taking that into account. Does it conflict right now with our process? The answer directly is no.

With respect to Senator Greenwood's questions related to modern treaties, yes, we are very honoured that Nunavut is a success story. With respect to the strategy that we are using not only locally but regionally, territorially, federally, et cetera, in relation to all of the various mechanisms related to education, outreach, coordination and streamlining and the success related to the policies, the MOUs and all of that information, we recently, at the request of Minister Chartrand, provided her with a ministerial briefing note that spoke directly to a lot of these initiatives that we are undertaking in the specific context of a currently considered project, the Grays Bay Road and Port project. That ministerial briefing can be provided as well as samples of all of the other initiatives, MOUs, et cetera. We are an institution of public government and can provide that to the committee.

With respect to Senator Greenwood's questioning regarding people and participation, we are also doing a lot of things with respect to project and strategic outreach in relation to how we get to the community and get effective contributions. In fact, we do community round tables that target the various demographics. I think it's important to focus on not just engagement but also who we are engaging. In Nunavut, the young jurisdiction is important for us. One of our core focuses across the institutions of public government, or IPGs, is how we engage our youth in our processes. We will definitely follow up with a written submission to the committee on how we do that with everyone, from youth, women and Elders.

si souvent en anglais, nous voulons présenter au gouvernement fédéral, qui fait des efforts pour améliorer ses lignes directrices, un rapport qui nous garantira que les voix ou les initiatives qui ont fait leurs preuves seront entendues.

Si vous souhaitez utiliser les deux dernières minutes pour conclure, vous avez la parole.

Mme Filiatrault : Je remercie la sénatrice Karetak-Lindell pour sa question. Concernant le projet de loi C-5, je tiens à préciser que la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, ou CNER, demeure l'autorité responsable de l'évaluation des impacts au Nunavut. L'évaluation d'impact menée par le gouvernement fédéral ne s'applique pas au Nunavut. La Loi visant à bâtir le Canada ne s'applique donc pas directement au Nunavut. Je pense que c'est assez exceptionnel. La CNER doit toutefois se tenir au courant des changements qui se produisent à l'échelle nationale, et c'est ce que nous faisons. Est-ce que cela entre en conflit avec notre processus? La réponse est non.

Pour répondre aux questions de la sénatrice Greenwood au sujet des traités modernes, oui, nous sommes très honorés que le Nunavut soit un exemple de réussite. Concernant la stratégie que nous utilisons non seulement à l'échelle locale, mais aussi régionale, territoriale et fédérale relativement aux divers mécanismes liés aux activités en matière d'éducation, de sensibilisation, de coordination et de rationalisation, sans oublier le succès de nos politiques, nos protocoles d'entente et toute autre information, nous avons récemment transmis à la ministre Chartrand, à sa demande, une note d'information ministérielle qui portait directement sur bon nombre d'initiatives que nous entreprenons dans le contexte précis d'un projet actuellement envisagé, soit la construction de la route et du port de Grays Bay. Nous pouvons vous faire parvenir la trousse d'information ministérielle ainsi que des exemples de nos autres initiatives, de nos protocoles d'entente et autres documents. Nous sommes une institution du gouvernement populaire et nous pouvons fournir ces renseignements au comité.

Quant aux questions posées par la sénatrice Greenwood au sujet des participants aux audiences, nous leur donnons également beaucoup d'information concernant les projets et notre stratégie de mobilisation de la communauté et nous recevons des commentaires utiles. En fait, nous organisons des tables rondes communautaires à l'intention des divers groupes démographiques. Je trouve qu'il est important de mettre l'accent non seulement sur la mobilisation, mais aussi sur les personnes que nous mobilisons. Au Nunavut, les jeunes sont un atout pour nous. L'une des priorités clés de toutes les institutions gouvernementales, c'est de mobiliser les jeunes et les faire participer à nos processus. Nous allons certes faire un suivi et transmettre au comité un mémoire sur les mesures que nous lançons pour mobiliser les jeunes, les femmes et les aînés, bref, tout le monde.

The Chair: Thank you very much. Thank you, Ms. Filiatrault and the cute dog behind you. That is very unique, just so you know.

[*Translation*]

Thank you for taking the time to be with us. We could have listened to you more.

Ms. Filiatrault: Thank you.

The Chair: However, [Technical difficulties], of course, to receive the examples you mentioned in writing. Thank you.

That officially concludes the meeting.

(The committee adjourned.)

La présidente : Merci à tous. Madame Filiatrault, merci à vous aussi. Le chien derrière vous est adorable, c'est très rare de voir cela.

[*Français*]

Je vous remercie d'avoir pris ce temps pour nous. On vous aurait écoutés encore.

Mme Filiatrault : Merci.

La présidente : Cependant [Difficultés techniques] de recevoir par écrit, bien entendu, les exemples que vous nous avez mentionnés. Merci.

C'est ce qui conclut officiellement cette séance.

(La séance est levée.)
