

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 21, 2024

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met with videoconference this day at 9:02 a.m. [ET] to study Bill S-273, An Act to declare the Chignecto Isthmus Dykeland System and related works to be for the general advantage of Canada; and to study the subject matter of those elements contained in Divisions 27 and 37 of Part 4 of Bill C-69, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on April 16, 2024.

Senator Leo Housakos (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: I'm Leo Housakos, senator from Quebec and chair of this committee. I would like to have my colleagues briefly introduce themselves.

Senator Simons: I'm Senator Paula Simons, and I come from Alberta, Treaty 6 territory. [*Indigenous language spoken*].

Senator Quinn: Jim Quinn from New Brunswick.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: Julie Miville-Dechêne from Quebec.

[*English*]

Senator Dasko: Donna Dasko, senator from Ontario.

The Chair: We're continuing our study of Bill S-273, the Chignecto Isthmus Dykeland System Bill. For our first panel this morning, I'm pleased to welcome by video conference Chief Rebecca Knockwood from the Fort Folly First Nation accompanied by Derek Simon, Legal Counsel, from Mi'gmawe'l Tplu'taqnn Incorporated. We also have Jessica Ginsburg, Barrister and Solicitor, representing the Kwilmu'kw Maw-Klusuaqn.

Welcome and thank you for joining us. We'll be having opening remarks from each of our witnesses, starting with Chief Rebecca Knockwood for five minutes, followed by Jessica Ginsburg for another five minutes and then we go to questions and answers.

Chief Knockwood, you have the floor.

Rebecca Knockwood, Chief, Fort Folly First Nation: *Wela'lin*. [*Indigenous language spoken*], good morning. I am joined today by the legal counsel of Mi'gmawe'l Tplu'taqnn, or MTI, Derek Simon.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 21 mai 2024

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui, à 9 h 2 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier le projet de loi S-273, Loi déclarant le réseau de digues de l'isthme de Chignecto et ses ouvrages connexes comme étant des ouvrages à l'avantage général du Canada; et pour étudier la teneur des éléments des sections 27 et 37 de la partie 4 du projet de loi C-69, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 16 avril 2024.

Le sénateur Leo Housakos(*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Je suis Leo Housakos, sénateur du Québec et président du comité. Je demanderais à mes collègues de se présenter brièvement.

La sénatrice Simons : Je suis la sénatrice Paula Simons, et je viens de l'Alberta, du territoire visé par le Traité n^o 6. [*Mots prononcés dans une langue autochtone*].

Le sénateur Quinn : Jim Quinn, du Nouveau-Brunswick.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Julie Miville-Dechêne, du Québec.

[*Traduction*]

La sénatrice Dasko : Donna Dasko, sénatrice de l'Ontario.

Le président : Nous poursuivons notre étude du projet de loi S-273, le projet de loi sur le réseau de digues de l'isthme de Chignecto. Dans notre premier groupe de témoins ce matin, j'ai le plaisir d'accueillir par vidéoconférence la cheffe Rebecca Knockwood, de la Première Nation de Fort Folly, accompagnée de Derek Simon, conseiller juridique, de Mi'gmawe'l Tplu'taqnn Incorporated. Nous accueillons également Jessica Ginsburg, avocate, qui représente Kwilmu'kw Maw-Klusuaqn.

Bienvenue et merci de vous être joints à nous. Nous entendrons les remarques liminaires de chacun de nos témoins, en commençant par la cheffe Rebecca Knockwood pendant cinq minutes, suivie de Jessica Ginsburg pendant cinq autres minutes, puis nous passerons aux questions.

Cheffe Knockwood, vous avez la parole.

Rebecca Knockwood, cheffe, Première Nation de Fort Folly : *Wela'lin*. [*Mots prononcés dans une langue autochtone*], bonjour. Je suis accompagnée aujourd'hui par le conseiller juridique de Mi'gmawe'l Tplu'taqnn, ou MTI, Derek Simon.

MTI is a not-for-profit organization created by the nine Mi'kmaq First Nations in New Brunswick. Our objectives include promoting and supporting the recognition, affirmation, exercise and implementation of Aboriginal and treaty rights and the right of self-determination. Mi'gmawe'l Tplu'taqnn works on behalf of the eight Mi'kmaq communities on consultation matters. We are both presenting to you from the unceded and unsurrendered territory of the Mi'kmaq. Our people have occupied and cared for these lands and waters since time immemorial and have never ceded Aboriginal title of ownership and stewardship over the lands and waters.

Thank you for allowing us to present our thoughts on Bill S-273 today.

My community, Amlamgog, is less than a 10-minute drive to the Chignecto Isthmus. The Chignecto Isthmus is a significant cultural area for the Mi'kmaq. The name Chignecto was a European adaptation of the Mi'kmaq term for much a larger region: *Siknikt*, meaning "the drainage place." We know the Chignecto Isthmus is an important trade corridor for our country with goods passing through this area each day. This has always been the case. Studies show that it was one of the most densely populated areas of Mi'kma'ki and was a centre for travel and trade. Mi'kmaw, including members of my community, continue to harvest in the area.

Everyone agrees this is an important economic corridor, especially for the Maritimes. We agree that because of climate change, the dike system needs to be raised and strengthened. The only thing no one seems to be able to agree upon is who should pay to update this vital link for the Maritime provinces. We know you have had many witnesses speak to the economic implications if the dike system is not repaired. However, there are important implications or Mi'kma'ki rights you need to consider when deciding whether to support Bill S-273. We will share some of these with you today.

Today, the isthmus is known to host 44 federal and provincial species at risk as well as over 250 species of conservation concern in Nova Scotia and over 170 in New Brunswick. Many of these species are of particular significance to the Mi'kmaq. While the federal government and governments of New Brunswick and Nova Scotia continue to argue over who should pay for the needed improvements, the Atlantic region is being told to prepare for an extremely active hurricane season with, as of now, five major hurricanes predicted for this year. Storms and the effect of climate change in this area will get worse. Action needs to be taken to protect this area.

MTI est une organisation à but non lucratif créée par les neuf Premières Nations mi'kmaqs du Nouveau-Brunswick. Nos objectifs comprennent la promotion et le soutien de la reconnaissance, de l'affirmation, de l'exercice et de la mise en œuvre des droits ancestraux et issus de traités et du droit à l'autodétermination. Mi'gmawe'l Tplu'taqnn travaille au nom des huit communautés mi'kmaqs sur les questions de consultation. Nous nous présentons tous deux devant vous depuis le territoire non cédé des Mi'kmaqs. Notre peuple occupe ces terres et ces eaux, et en prend soin, depuis des temps immémoriaux, et n'a jamais cédé de titre autochtone de propriété et de gestion de ces terres et de ces eaux.

Merci de nous avoir permis de présenter aujourd'hui nos réflexions sur le projet de loi S-273.

Ma communauté, Amlamgog, se trouve à moins de 10 minutes en voiture de l'isthme de Chignecto. L'isthme de Chignecto est une zone culturelle importante pour les Mi'kmaqs. Le nom Chignecto est une adaptation européenne du terme mi'kmaq désignant une région beaucoup plus vaste, *Siknikt*, qui signifie « le lieu de drainage ». Nous savons que l'isthme de Chignecto est un important corridor commercial pour notre pays, des marchandises y transitent chaque jour. Cela a toujours été le cas. Des études montrent que cette région était l'une des plus densément peuplées de Mi'kma'ki et qu'elle était un centre de voyage et de commerce. Les Mi'kmaqs, y compris les membres de ma communauté, continuent de récolter dans la région.

Tout le monde s'accorde à dire qu'il s'agit d'un corridor économique important, en particulier pour les Maritimes. Nous convenons qu'en raison du changement climatique, le système de digues doit être rehaussé et renforcé. La seule chose sur laquelle personne ne semble pouvoir s'entendre est de savoir qui doit payer pour mettre à jour ce lien vital pour les provinces maritimes. De nombreux témoins ont évoqué les conséquences économiques si le système de digues n'est pas réparé. Cependant, il y a d'importantes répercussions ou droits Mi'kma'ki à prendre en compte avant de décider d'appuyer ou non le projet de loi S-273. Nous allons vous exposer quelques-uns de ces aspects aujourd'hui.

On sait que l'isthme abrite 44 espèces fédérales et provinciales en péril, ainsi que plus de 250 espèces dont la conservation est préoccupante en Nouvelle-Écosse et plus de 170 au Nouveau-Brunswick. Nombre de ces espèces revêtent une importance particulière pour les Mi'kmaqs. Alors que le gouvernement fédéral et les gouvernements du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse continuent de se disputer pour savoir qui doit payer pour les améliorations nécessaires, la région atlantique doit se préparer à une saison des ouragans extrêmement active avec, à l'heure actuelle, cinq ouragans majeurs prévus cette année. Les tempêtes et les effets du changement climatique dans cette région vont s'aggraver. Des mesures doivent être prises pour la protéger.

Currently, there are real issues with how the Government of New Brunswick undertakes consultation. Under the consultation process in New Brunswick, we are often informed that a project has been determined to have little or no impact on Aboriginal and treaty rights or has been approved with little to no consultation with our communities. Provincial consultation to date on this project has been inadequate. Archaeological work has been conducted without full Mi'kmaq involvement. Likewise, the provincial environmental impact assessment process excludes First Nations from key aspects of the process, including the technical review committee.

As a result of these issues, we at MTI were forced to develop our own impact assessment process: the Mi'gmaq Rights Impact Assessment, or MRIA, Framework. While the federal government and proponents have had no issues in following this Mi'kmaq-led impact assessment process, the province continues to refuse to recognize it. Indigenous consultation under the federal guidelines and Indigenous inclusion under the federal Impact Assessment Act is more comprehensive than the New Brunswick process and aligns better with the MRIA process.

Deep and meaningful consultation is required for this project as well as a proper Mi'gmaq Indigenous Knowledge Study. For a project of this significance in our culturally significant area, we feel a federal impact assessment is necessary. We feel this bill will assist in ensuring that the federal government has a significant role in both the consultation and impact assessment processes and a greater likelihood that the process complies with the MRIA. Considering the significance of this area for the Mi'kmaq, considering that the federal government's consultation and impact assessment process is more thorough and considering that we cannot afford to wait for the jurisdictional battle to be settled, the Mi'kmaq chiefs in New Brunswick would ask you to support the bill put forward by Senator Quinn. The land should be transferred to federal jurisdiction until this project has been completed. *Wela'lioq.*

The Chair: Thank you so much. Now we turn it over to Jessica Ginsburg for five minutes.

Jessica Ginsburg, Barrister and Solicitor, Kwilmu'kw Maw-Klusuaqn: Hello. Thank you for inviting us to appear before you today. As indicated, I'm here on behalf of Kwilmu'kw Maw-Klusuaqn, also known as KMK, which supports the Assembly of Nova Scotia Mi'kmaw Chiefs in the Mi'kmaq-Nova Scotia-Canada Tripartite process, working towards rights and title implementation.

Actuellement, la façon dont le gouvernement du Nouveau-Brunswick mène les consultations pose de réels problèmes. Dans le cadre du processus de consultation de la province, nous sommes souvent informés qu'un projet a été jugé comme ayant peu ou pas de répercussions sur les droits ancestraux et issus de traités ou qu'il a été approuvé sans que nos communautés aient été consultées ou presque. Jusqu'à présent, la consultation provinciale sur le projet a été inadéquate. Des travaux archéologiques ont été menés sans la pleine participation des Mi'kmaqs. De même, le processus provincial d'évaluation des répercussions environnementales exclut les Premières Nations d'aspects essentiels de la démarche, notamment le comité d'examen technique.

En raison de ces problèmes, MTI a été contraint d'élaborer son propre processus d'évaluation des répercussions, le cadre d'évaluation des impacts sur les droits des Mi'kmaqs, ou EIDM. Alors que le gouvernement fédéral et les promoteurs n'ont eu aucun problème à suivre ce processus mené par les Mi'kmaqs, la province continue de refuser de le reconnaître. La consultation des autochtones en vertu des lignes directrices fédérales et l'inclusion des autochtones en vertu de la loi fédérale sur l'évaluation d'impact sont plus complètes que le processus du Nouveau-Brunswick et s'harmonisent mieux avec le processus d'EIDM.

Ce projet doit faire l'objet d'une consultation approfondie et réelle, ainsi que d'une étude en bonne et due forme des connaissances autochtones des Mi'kmaqs. Nous estimons qu'une évaluation d'impact fédérale est nécessaire pour un projet d'une telle importance dans une région culturellement importante pour nous. Nous pensons que ce projet de loi contribuera à garantir que le gouvernement fédéral joue un rôle important dans les processus de consultation et d'évaluation d'impact et qu'il est plus probable que le processus soit conforme à l'EIDM. Compte tenu de l'importance de cette région pour les Mi'kmaqs, du fait que le processus de consultation et d'évaluation d'impact du gouvernement fédéral est plus approfondi et du fait que nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre que la bataille juridictionnelle soit réglée, les chefs mi'kmaqs du Nouveau-Brunswick vous demandent d'appuyer le projet de loi présenté par le sénateur Quinn. Les terres devraient être de responsabilité fédérale jusqu'à ce que ce projet soit achevé. *Wela'lioq.*

Le président : Merci beaucoup. Nous passons maintenant à Jessica Ginsburg pour cinq minutes.

Jessica Ginsburg, avocate, Kwilmu'kw Maw-Klusuaqn : Bonjour. Je vous remercie de nous avoir invités à comparaître devant vous aujourd'hui. Tel que mentionné, je suis ici au nom de Kwilmu'kw Maw-Klusuaqn, aussi connu sous le nom de KMK, qui appuie l'Assemblée des chefs mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse dans le cadre du processus tripartite Mi'kmaq-Nouvelle-Écosse-Canada, qui vise à mettre en œuvre les droits ancestraux et les titres.

The Mi'kmaq Nation has a general interest in all lands, waters and other resources of Nova Scotia, as the Mi'kmaq have never surrendered, ceded or sold their Aboriginal title to any of their lands and waters in the province.

The Mi'kmaq have a title claim to all of Nova Scotia and are co-owners of the lands, waters and resources of this province. Both Canada and Nova Scotia are aware of and acknowledge the title and rights claims of the Mi'kmaq and the fact that any potential impacts to Mi'kmaq rights and title are subject to the duty to consult and accommodate.

My comments with respect to Bill S-273 are focused on its potential implications for the duty to consult. Specifically, two clauses of the bill create regulatory uncertainty and introduce the possibility of the Crown circumventing its consultation obligations.

To begin, I will speak to the regulatory exemptions clause of the bill. Clause 7(1) provides the Governor-in-Council with sweeping powers to exempt persons from federal permits, licences, approvals and other authorizations on any condition considered to be in the public interest.

This provision has clear implications for the duty to consult. As noted by the Supreme Court of Canada in *Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*:

. . . the duty arises when the Crown has knowledge, real or constructive, of the potential existence of the Aboriginal right or title and contemplates conduct that might adversely affect it. . . .

Key to this discussion is the contemplated conduct part of the Haida test. At present, there is a fairly predictable — though imperfect — array of federal and provincial approvals, which trigger the duty to consult on major construction projects such as the one being contemplated here. However, if exemptions are provided for a certain number of these approvals, there's the potential for the bill to be used to circumvent the accompanying consultation obligations.

This type of concern was discussed by justices of the Supreme Court of Canada in *Mikisew Cree First Nation v. Canada (Governor General in Council)* in the context of whether

La nation mi'kmaq a un intérêt général sur toutes les terres, eaux et autres ressources de la Nouvelle-Écosse, car les Mi'kmaqs n'ont jamais abandonné, cédé ou vendu leur titre autochtone sur les terres et les eaux de la province.

Les Mi'kmaqs ont une revendication de titre sur l'ensemble de la Nouvelle-Écosse et sont copropriétaires des terres, des eaux et des ressources de cette province. Le Canada et la Nouvelle-Écosse connaissent et reconnaissent les titres et les droits ancestraux revendiqués par les Mi'kmaqs et le fait que toute répercussion potentielle sur les droits ancestraux et les titres des Mi'kmaqs est soumise à l'obligation de consultation et d'accommodement.

Mes commentaires sur le projet de loi S-273 se concentrent sur ses incidences potentielles pour l'obligation de consultation. Plus précisément, deux articles du projet de loi créent une incertitude réglementaire et introduisent la possibilité pour la Couronne de contourner ses obligations de consultation.

Pour commencer, je parlerai de l'article du projet de loi relatif aux exemptions réglementaires. Le paragraphe 7(1) confère au gouverneur en conseil des pouvoirs étendus lui permettant d'exempter des personnes des permis, licences, agréments et autres autorisations fédérales à toute condition considérée comme étant dans l'intérêt public.

Cette disposition a des incidences évidentes sur l'obligation de consultation. Comme l'a noté la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)* :

[...] cette obligation prend naissance lorsque la Couronne a connaissance, concrètement ou par imputation, de l'existence potentielle du droit ou titre ancestral et envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur celui-ci [...]

L'élément clé de cette discussion est la partie sur les mesures envisagées du critère Haida. À l'heure actuelle, il existe un ensemble assez prévisible, bien qu'imparfait, d'autorisations fédérales et provinciales qui déclenchent l'obligation de consultation pour les grands projets de construction tels que celui envisagé ici. Toutefois, si des exemptions sont prévues pour un certain nombre de ces autorisations, le projet de loi pourrait être utilisé pour contourner les obligations de consultation qui en découlent.

Ce type de préoccupation a été examiné par les juges de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Mikisew Cree First Nation c. Canada (Gouverneur général en conseil)* dans

the Crown owes a duty to consult when developing legislation. Justice Karakatsanis acknowledged that the following presented a valid concern:

. . . there may be situations where legislation effectively removes future consultation obligations by removing Crown decision-making that would otherwise have triggered the duty to consult.

And referred to the earlier Yukon Court of Appeal case *Ross River Dena Council v. Government of Yukon*, which held that:

. . . Statutory regimes that do not allow for consultation and fail to provide any other equally effective means to acknowledge and accommodate Aboriginal claims are defective and cannot be allowed to subsist.

Moving now to clause 4, which contains the declaration that the Chignecto Isthmus dykeland system and related works are for the general advantage of Canada. Bringing the Chignecto Isthmus and related works under federal regulatory jurisdiction again runs the risk of creating regulatory uncertainty and risks circumventing provincial decision points or creating regulatory gaps in areas that will currently trigger the duty to consult.

The question of how to uphold the Crown's duty to consult in the face of potential regulatory exemptions and gaps needs to be addressed. The bill itself should contain a guarantee that decisions made pursuant to it shall be consistent with the goal of reconciliation and the Crown's duty to consult obligations.

Any diminution of the consultation opportunities afforded to the Mi'kmaq of Nova Scotia is unacceptable. Before these lands were of significance to Canada as an economic and transportation corridor, they were of significance to the Mi'kmaq people as an economic and transportation corridor, with use and occupancy by Mi'kmaq since time immemorial. Today, the area continues to hold high significance for its long-standing traditional use, its archaeological potential both on land and under water and its spiritual significance in connection with Mi'kmaq legends. It is the focus of numerous consultations, and it presents economic opportunities for the Mi'kmaq associated with local infrastructure developments such as the new interprovincial transmission lines. It is therefore imperative that the Mi'kmaq continue to be involved with all of the multidimensional decisions affecting this important area.

While we understand the need to protect this important land mass from the effects of climate change, we have serious

le contexte de la question de savoir si la Couronne a une obligation de consultation lors de l'élaboration de lois. Le juge Karakatsanis a reconnu que la préoccupation suivante était valable :

[...] il pourrait survenir des situations où la loi supprimerait effectivement l'obligation future de consulter en supprimant le processus décisionnel de la Couronne qui aurait autrement déclenché l'obligation de consulter.

Et a fait référence à la décision antérieure de la Cour d'appel du Yukon dans l'affaire *Ross River Dena Council c. Yukon*, qui a statué que :

[...] les régimes légaux qui ne prévoient pas la tenue de consultation ou un autre moyen tout aussi efficace de reconnaître les revendications des Autochtones et de prendre des mesures d'accommodement sont viciés et ne devraient pas être maintenus

Passons maintenant à l'article 4, qui contient la déclaration selon laquelle le réseau de digues de l'isthme de Chignecto et les ouvrages connexes sont à l'avantage général du Canada. Le fait de placer l'isthme de Chignecto et les ouvrages connexes sous la compétence réglementaire fédérale risque à nouveau de créer une incertitude réglementaire et de contourner les décisions provinciales ou de créer des lacunes réglementaires dans des domaines qui déclenchent actuellement l'obligation de consulter.

La question de savoir comment maintenir l'obligation de consultation de la Couronne face aux exemptions et lacunes réglementaires potentielles doit être abordée. Le projet de loi lui-même devrait contenir une garantie que les décisions prises en vertu de celui-ci seront conformes à l'objectif de réconciliation et aux obligations de consultation de la Couronne.

Toute diminution des possibilités de consultation offertes aux Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse est inacceptable. Avant que ces terres ne revêtent une importance pour le Canada en tant que corridor économique et de transport, les Mi'kmaq les avaient utilisées et occupées depuis des temps immémoriaux. Aujourd'hui, la zone conserve une grande importance en raison de son utilisation traditionnelle de longue date, de son potentiel archéologique sur terre et sous l'eau et de sa signification spirituelle liée aux légendes des Mi'kmaq. Elle fait l'objet de nombreuses consultations et offre aux Mi'kmaq des possibilités économiques liées à l'aménagement d'infrastructures locales telles que les nouvelles lignes de transmission interprovinciales. Il est donc impératif que les Mi'kmaq continuent de participer à toutes les décisions multidimensionnelles concernant cette région importante.

Bien que nous comprenions la nécessité de protéger cette importante masse terrestre des changements climatiques, nous

concerns with any bill that could be used to remove Crown decision-making that would otherwise have triggered the duty to consult. Thank you.

The Chair: Thank you. For our audience, Senator Prosper and Senator Aucoin have also joined our committee.

Senator Quinn: Thank you, witnesses, for being here this morning. I want to pick up on the duty to consult theme.

When the provinces of Nova Scotia and New Brunswick undertook their study to look at options and whatnot, were either of your organizations or both organizations consulted?

Ms. Knockwood: I believe not on the New Brunswick side anyway.

Senator Quinn: On the Nova Scotia side?

Ms. Ginsburg: That preceded my time with the organization, so I can't provide a definitive answer to that.

Senator Quinn: Following on consultation — and thank you for your observations about whether perhaps the duty to consult should be within the bill — my understanding is that if this were to fall under federal jurisdiction, decided by the courts or by Parliament, that a project that is under federal jurisdiction automatically triggers the duty to consult. Is that correct? From both of you?

Derek A. Simon, Legal Counsel, Mi'gma'we'l Tplu'taqnn Incorporated, Fort Folly First Nation: There would have to be a decision to trigger the federal duty to consult. I don't want to speak for my friend. The concern might be the ability to exempt certain federal decisions from permitting, which means that certain duty to consult triggers might not be there.

To expand on the chief's answer as well, there was some limited engagement around the project from the provincial end, but — as she referenced — there was not any significant Mi'kmaq involvement in the archaeological work, for example, like we would have expected. There was no funding for an Indigenous knowledge study despite the significant amount of land use in the area. There was some sort of minimal engagement, but not the deep, meaningful consultation we might have expected.

Senator Quinn: Would the bill be strengthened if we were to make an amendment that specifically noted the duty to consult? Would that be helpful?

sommes très préoccupés par tout projet de loi qui pourrait être utilisé pour supprimer la prise de décision de la Couronne qui aurait autrement déclenché l'obligation de consulter. Je vous remercie.

Le président : Je vous remercie. Pour la gouverne de notre auditoire, je signale que le sénateur Prosper et le sénateur Aucoin se sont également joints à notre comité.

Le sénateur Quinn : Merci, chers témoins, d'être ici ce matin. Je veux revenir sur l'obligation de consulter.

Lorsque les provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont entrepris leur étude d'examiner les options possibles, l'une ou l'autre de vos organisations, ou les deux, ont-elles été consultées?

Mme Knockwood : Je crois que cela n'a pas été le cas au Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Quinn : Et en Nouvelle-Écosse?

Mme Ginsburg : C'était avant mon arrivée dans l'organisation, alors je ne peux pas fournir de réponse définitive.

Le sénateur Quinn : En ce qui concerne les consultations — et je vous remercie de vos observations sur la question de savoir si l'obligation de consulter devrait figurer dans le projet de loi —, je crois savoir que si cette question devait relever de la compétence fédérale et faire l'objet d'une décision par les tribunaux ou par le Parlement, un projet relevant de la compétence fédérale déclencherait automatiquement l'obligation de consulter. Est-ce exact? Qu'en pensez-vous tous les deux?

Derek A. Simon, conseiller juridique, Mi'gma'we'l Tplu'taqnn Incorporated, Première Nation de Fort Folly : Il faudrait qu'une décision soit prise pour déclencher l'obligation de consulter. Je ne veux pas parler pour mon ami. Le problème est peut-être la capacité d'exempter certaines décisions fédérales d'octroyer l'autorisation, ce qui signifie que certains facteurs de l'obligation de consulter pourraient ne pas exister.

Pour revenir sur la réponse de la cheffe, il y a eu un engagement limité entourant le projet de la part de la province, mais — comme elle l'a mentionné — il n'y a pas eu de participation importante des Mi'kmaq dans les travaux archéologiques, par exemple, comme nous l'aurions espéré. Aucun financement n'a été versé pour une étude sur les connaissances autochtones, malgré l'importance de l'utilisation des terres dans la région. Il y a eu une participation minimale, mais pas la consultation approfondie et véritable à laquelle nous aurions pu nous attendre.

Le sénateur Quinn : Le projet de loi serait-il renforcé si nous apportons l'amendement qui mentionne précisément l'obligation de consulter? Cela serait-il utile?

Mr. Simon: I'll defer to my friend Ms. Ginsburg on that.

Ms. Ginsburg: Yes, the courts have been increasingly critical of legislative schemes that remove the decision points that trigger the accompanying duty. Because this bill has such a far-reaching exemption power as well as the constitutional uncertainty or questions raised by shifting jurisdiction from the province to the feds, there is the potential for lesser consultation, although it doesn't have to be implemented that way. But there's the concern that there could be regulatory gaps or regulatory exemptions that would mean that the accompanying duty is not triggered. Because it is such a far-reaching — for example — exemption power, it would benefit from some sort of a guarantee that it would not be used or implemented in such a way that would diminish in any way the goal of reconciliation or the duty to consult, in our view.

Senator Quinn: Thank you. Last week, we saw that the federal government noted the importance of the Quebec Bridge that crosses from Quebec City over to the south shore. They're investing considerable funds over a 25-year period. They saw that as a key transportation corridor. In fact, I think they've got it down the road of "for the general advantage of Canada." How do you react to that when you look at the Chignecto Isthmus? Is the Chignecto Isthmus, in your view, important to Canada with respect to trade, transportation and protection of towns and farmlands? I'll ask both of you to comment.

Ms. Knockwood: Thank you, Senator Quinn. To me it is very important environmental-wise as well as economic-wise because that's the trade corridor. You have three provinces that the Chignecto Isthmus will run through.

You have New Brunswick, P.E.I. and Newfoundland. If that is cut off, you basically have no way to get there to deliver goods or anything. If the Chignecto Isthmus were to flood, in my opinion, my community would suffer greatly because we would have no place to hunt or gather our medicines.

Senator Quinn: Our other witness, any comments?

Ms. Ginsburg: I agree that it's of critical importance and always has been. I know you're asking in terms of the context of the importance to Canada as a country, but it's always been a place of significance to the Mi'kmaq before there was a Canada to be concerned with. So I agree with Chief Knockwood that from so many different perspectives — from economic and environmental perspectives and very much from an archaeological perspective — this is a critical area and has tremendous value to the Mi'kmaq of Nova Scotia as well.

M. Simon : Je vais laisser le soin à mon amie, Mme Ginsburg, de répondre à cela.

Mme Ginsburg : Oui, les tribunaux se sont montrés de plus en plus critiques à l'égard des mesures législatives qui suppriment les décisions qui déclenchent l'obligation de consulter. Compte tenu de l'étendue du pouvoir d'exemption de ce projet de loi, ainsi que de l'incertitude constitutionnelle ou des questions soulevées par le transfert de la compétence de la province au gouvernement fédéral, il est possible qu'il y ait moins de consultation, même si ce n'est pas forcément ainsi que les choses fonctionnent. Mais on craint qu'il puisse y avoir des lacunes ou des exemptions réglementaires qui signifieraient que l'obligation connexe n'est pas déclenchée. Puisqu'il s'agit d'un pouvoir d'exemption d'une grande portée — par exemple —, nous sommes d'avis qu'il serait bon de garantir qu'il ne sera pas utilisé ou mis en œuvre de manière à diminuer de quelque manière que ce soit l'objectif de réconciliation ou l'obligation de consulter.

Le sénateur Quinn : Merci. La semaine dernière, le gouvernement fédéral a souligné l'importance du pont de Québec qui relie la ville de Québec à la rive sud. Il investit des sommes considérables sur une période de 25 ans. Il estime que c'est un corridor de transport essentiel. En fait, je pense qu'il a déclaré que c'est à l'avantage général du Canada. Comment réagissez-vous à cela lorsque vous regardez l'isthme de Chignecto? À votre avis, l'isthme de Chignecto est-il important pour le Canada en ce qui concerne le commerce, le transport et la protection des villes et des terres agricoles? Je vous demanderais à tous les deux de répondre.

Mme Knockwood : Merci, sénateur Quinn. J'estime que c'est très important d'un point de vue environnemental et économique, car il s'agit d'un corridor commercial. Vous avez les trois provinces que l'isthme de Chignecto traversera.

C'est le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve. Si cette route est coupée, on n'a essentiellement aucun moyen de se rendre sur place pour livrer des marchandises ou quoi que ce soit d'autre. Si l'isthme de Chignecto devait être inondé, je pense que ma communauté en souffrirait grandement, car nous n'aurions aucun endroit où chasser ou cueillir nos plantes médicinales.

Le sénateur Quinn : L'autre témoin veut-elle faire des observations?

Mme Ginsburg : Je suis d'accord pour dire qu'il est d'une importance capitale et l'a toujours été. Je sais que vous posez la question quant à son importance pour le Canada en tant que pays, mais il a toujours été important pour les Mi'kmaqs avant que le Canada s'en préoccupe. Je suis donc d'accord avec la cheffe Knockwood pour dire que sur de nombreux plans différents — économique, environnemental et archéologique —, c'est un endroit crucial qui a une grande valeur pour les Mi'kmaqs de la Nouvelle-Écosse.

Senator Simons: Ms. Ginsburg, you raised an issue which I had brought up at our last hearing on this about section 7(1) of the bill, which, as you say, offers an extraordinarily broad exemption power to exempt any person from obtaining a permit, licence or other authorization in connection to the construction — whether that's to do with labour laws, environmental laws, as you talked about, archaeological preservation, duty to consult — and 7(3) is arguably even broader because it allows for an *ex post facto* exemption of anything that was found to be a problem. They can wave a magic wand and say that it didn't happen.

I wonder, Mr. Simon and Chief Knockwood, what you make of those exemption powers in section 7 and whether or not they vitiate a lot of Indigenous rights and a lot of environmental protections that could be afforded to this critical — I don't want to call it an infrastructure piece, but to this environmentally sensitive corridor.

Ms. Knockwood: I'll let Mr. Simon answer that for you.

Mr. Simon: Thank you, senator. Obviously, I don't think that the Crown can legislatively remove their obligations regarding the duty to consult. I think the honour of the Crown would still compel the Crown to engage with Indigenous peoples on this project regardless of what the legislation says. That being said, I share my friend's concerns about the potential that if broad exemptions are granted for certain permitting requirements, it may limit the duty to consult in certain ways, so we may not get consulted on the aspects of the project we want to be consulted on. I return to the chief's original comments. I think we feel that, overall, the project would benefit from federal oversight and federal leadership on duty to consult and impact assessment, so amendments that perhaps narrow down the scope of some of the exemptions in clause 7 might be welcome.

Senator Simons: Ms. Ginsburg, one of the witnesses who testified before us the last time, Dr. Andrew Leach from the University of Alberta Faculty of Law, testified that he believed that if this bill came into force and effect, it would create a potential legislative vacuum because all provincial legislation from the governments of Nova Scotia and New Brunswick would be suspended by this. I'm wondering what you think of that analysis. Do you believe that if this bill were to pass that provincial regulations, environmental regulations and regulations around archaeological excavation would be effectively eliminated?

La sénatrice Simons : Madame Ginsburg, vous avez soulevé une question que j'avais abordée à notre dernière réunion à propos du paragraphe 7(1) du projet de loi qui, comme vous le dites, prévoit un pouvoir d'exemption extraordinairement large pour exempter toute personne de l'obligation d'obtenir un permis, une licence ou une autorisation à l'égard de la construction — que ce soit en lien avec les lois du travail, les lois sur l'environnement, comme vous l'avez dit, la préservation archéologique, l'obligation de consulter. Le paragraphe 7(3) est sans doute encore plus large parce qu'il prévoit une exemption *a posteriori* pour tout ce qui a été considéré comme étant un problème. Il s'agit de brandir une baguette magique et dire que cela ne s'est pas produit.

Je me demande, monsieur Simon et cheffe Knockwood, ce que vous pensez de ces pouvoirs d'exemption prévus à l'article 7 et si, oui ou non, ils portent atteinte à de nombreux droits autochtones et à de nombreuses protections environnementales qui pourraient être accordés à ce corridor essentiel — je ne veux pas le qualifier d'élément d'infrastructure, mais c'est un corridor écologiquement fragile.

Mme Knockwood : Je vais laisser M. Simon vous répondre.

M. Simon : Merci, sénatrice. Je ne pense évidemment pas que la Couronne puisse, par voie législative, se soustraire à ses obligations en matière de consultation. Je pense que l'honneur de la Couronne l'obligerait à s'engager avec les peuples autochtones sur ce projet, peu importe ce que le projet de loi prévoit. Cela dit, je partage les préoccupations de mon amie quant au potentiel que, si des exemptions générales sont accordées pour certaines exigences en matière de permis, l'obligation de consulter soit limitée de certaines manières. Nous pourrions ainsi ne pas être consultés sur les aspects du projet pour lesquels nous voulons être consultés. Je reviens aux observations de la cheffe. Je pense que nous estimons que, dans l'ensemble, le projet bénéficierait d'une surveillance fédérale et d'un leadership fédéral en matière d'obligation de consulter et d'évaluation d'impact, si bien que les amendements qui visent à réduire la portée de certaines des exemptions prévues à l'article 7 pourraient être les bienvenus.

La sénatrice Simons : Madame Ginsburg, l'un des témoins qui a comparu devant nous la dernière fois, M. Andrew Leach, de la faculté de droit de l'Université de l'Alberta, a déclaré qu'il pensait que si ce projet de loi entrait en vigueur, il créerait un vide législatif potentiel, car toutes les lois provinciales des gouvernements de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick seraient suspendues par ce projet. Je me demande ce que vous en pensez. Croyez-vous que, si ce projet de loi était adopté, les règlements provinciaux, les règlements en matière d'environnement et les règlements relatifs aux fouilles archéologiques seraient effectivement éliminés?

Ms. Ginsburg: Of course, that's the concern, or that if they were eliminated that there wouldn't be substitute federal decision points in their place. It's not to say that the decisions have to be made provincially, but the federal government wouldn't usually regulate in the areas covered off by the provinces currently. That's the concern — that there would be a gap created.

I think it would be a question for your government counsel — how they view the constitutional analysis. When you're looking at the division of powers between sections 91 and 92 of the Constitution Act, 1867, there are in other areas tests that apply such as the pith and substance test, double aspect doctrine, federal paramountcy, so various tests that apply to see if and when provincial and federal legislation can both apply or can concurrently apply.

However, in the case of 92(10)(c) of the Constitution, which is the section being invoked here, there have been more questions raised about how that constitutional analysis would operate. I think that's a very good question to be answered as soon as possible because you wouldn't want to see those regulatory gaps where the provinces would usually have very significant roles and now there's nothing.

Senator Simons: I think we're all agreed that nobody wants the Chignecto Isthmus to sink into the sea, and everybody agrees that the federal government has to play a major role in funding the — I don't know what you call it — the repairs and upgrades there. I'm worried that this piece of legislation will have unintended consequences. Thank you, all three of you, for your testimony.

Senator Dasko: Thank you to our witnesses. Your perspectives today are very valuable, and I'm very happy that you're here to testify on the bill.

My questions are mainly for Chief Knockwood. I want to make sure I understand that the main reason — perhaps the only reason — to declare this federal jurisdiction is to pay for the project, from your point of view. Is that what I heard you say?

Ms. Knockwood: Well, that as well. For me, New Brunswick has a very narrow consultation in doing impact assessments whereas the federal government is bigger, and it would take more into consideration for First Nations than what New Brunswick would offer.

Senator Dasko: Right. But in terms of paying for the project, that is the purpose of passing this bill, correct?

Mme Ginsburg : Bien entendu, c'est la préoccupation, ou s'ils étaient éliminés, il n'y aurait pas de points de décision fédéraux de rechange. Cela ne veut pas dire que les décisions doivent être prises au niveau provincial, mais le gouvernement fédéral ne réglementerait généralement pas les domaines couverts actuellement par les provinces. C'est ce qui nous préoccupe : qu'il y ait un vide.

Je pense que c'est une question qui s'adresse à l'avocat du gouvernement — comment il voit l'analyse constitutionnelle. Quand on examine la répartition des pouvoirs entre les articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867, d'autres critères s'appliquent, tels que l'intention et la substance, la doctrine du double aspect, la prépondérance fédérale. Donc, divers critères s'appliquent pour déterminer si et quand les lois provinciales et les lois fédérales peuvent toutes deux s'appliquer en même temps.

Toutefois, dans le cas de l'alinéa 92(10)c) de la Constitution, qui est la disposition invoquée ici, d'autres questions ont été soulevées quant à la manière dont l'analyse constitutionnelle fonctionnerait. Je pense que c'est une très bonne question à laquelle il faut répondre le plus tôt possible, car on ne voudrait pas voir ces lacunes réglementaires où les provinces auraient habituellement des rôles très importants et où il n'y a désormais rien.

La sénatrice Simons : Je pense que nous sommes tous d'accord pour dire que personne ne souhaite que l'isthme de Chignecto s'enfonce dans la mer. Tout le monde est d'accord pour dire que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de premier plan dans le financement — et je ne sais pas comment vous l'appellez — des réparations et des améliorations à cet endroit. Je crains que cette mesure législative n'ait des conséquences imprévues. Je vous remercie tous les trois de votre témoignage.

La sénatrice Dasko : Merci à nos témoins. Vos points de vue aujourd'hui sont très utiles, et je suis très heureux que vous soyez ici pour témoigner sur le projet de loi.

Mes questions s'adressent principalement à la cheffe Knockwood. Je veux m'assurer de comprendre la principale raison — et peut-être la seule — de déclarer que cette compétence fédérale doit payer pour le projet, de votre point de vue. Est-ce bien ce que vous avez dit?

Mme Knockwood : Eh bien, aussi. Pour moi, le Nouveau-Brunswick mène des consultations très étroites en ce qui concerne les évaluations d'impact, alors que le gouvernement fédéral est plus important et prendrait plus en considération les Premières Nations que ne le ferait le Nouveau-Brunswick.

La sénatrice Dasko : C'est vrai. Mais pour ce qui est de payer pour le projet, c'est le but d'adopter ce projet de loi, n'est-ce pas?

Ms. Knockwood: For me, yes, to make sure it gets done right.

Senator Dasko: Yes, and paid for by the federal government.

Ms. Knockwood: I don't care if the federal government pays for it or the provincial government pays for it as long as it's done right.

Senator Dasko: Your expectation is that with this bill, the federal government will pay. Is that correct?

Ms. Knockwood: Yes.

Senator Dasko: You said something very interesting, and for me this is a novel idea. I think I'm quoting you correctly when you said that there should be federal jurisdiction "until the project is completed." Are you suggesting, then, that there's federal jurisdiction, but after they pay, then they leave? Is that what I'm hearing? Because I haven't heard this idea before. Maybe somebody mentioned it, but I haven't heard this before. I think about other projects, like the Quebec Bridge and so on, which have this declaratory power, but the feds didn't leave after they paid for it. They stuck around and they still have jurisdiction in these areas. Are you proposing that federal jurisdiction is temporary? Because that is what is suggested to me by your comment — they should be there until the project is completed.

Ms. Knockwood: They can be there until the project is completed or for however long they want to be involved, yes. Either or.

Senator Dasko: So you're not necessarily saying they should leave after it's paid for?

Ms. Knockwood: No.

Senator Dasko: That's great. I just wanted to clarify that.

Ms. Ginsburg, just one question for you. Do you feel that there must be an amendment to this bill to state that there is a duty to consult? Do you think this bill should go ahead as is without such a clause or do you think it must be amended?

Ms. Ginsburg: My confidence is perhaps not as high as that of my friend that the honour of the Crown would compel the Crown to consult regardless. The bill as it is currently written could be subject to abuses in the area of duty to consult — hopefully not. We all want to assume the best. However, if there were problems — either regulatory gaps or regulatory exemptions that eliminated the accompanying consultations — we don't want to have to go to court. Nobody wants to have to go to court to legislate these matters. Then there is the question

Mme Knockwood : Pour moi, oui, c'est pour veiller à ce que le travail soit bien fait.

La sénatrice Dasko : Oui, et que le projet soit payé par le gouvernement fédéral.

Mme Knockwood : Peu m'importe si c'est le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial qui paie, pourvu que ce soit bien fait.

La sénatrice Dasko : Vous vous attendez qu'avec ce projet de loi, le gouvernement fédéral paiera. N'est-ce pas?

Mme Knockwood : Oui.

La sénatrice Dasko : Vous avez dit quelque chose de très intéressant, et c'est pour moi une idée nouvelle. Je pense que je vous cite correctement lorsque vous dites qu'il devrait y avoir une compétence fédérale jusqu'à ce que le projet soit achevé. Suggérez-vous alors qu'il y ait une compétence fédérale, mais qu'après avoir payé, elle parte? Est-ce bien ce que j'entends? Parce que je n'ai jamais entendu cette idée auparavant. Quelqu'un l'a peut-être mentionnée, mais je ne l'ai jamais entendue auparavant. Je pense à d'autres projets, comme le pont de Québec et d'autres, qui ont ce pouvoir déclaratoire, mais les autorités fédérales ne sont pas parties après avoir payé. Elles sont restées et ont toujours compétence dans ces domaines. Proposez-vous que la compétence fédérale soit temporaire? C'est ce que me suggère votre observation, à savoir qu'elle devrait être là jusqu'à ce que le projet soit terminé.

Mme Knockwood : Les autorités fédérales peuvent être là jusqu'à ce que le projet soit achevé ou pour la durée qu'elles souhaitent, oui. Ce peut être l'un ou l'autre.

La sénatrice Dasko : Vous ne dites donc pas nécessairement qu'elles devraient partir après avoir payé?

Mme Knockwood : Non.

La sénatrice Dasko : C'est très bien. Je voulais juste clarifier ce point.

Madame Ginsburg, je n'ai qu'une question pour vous. Pensez-vous qu'un amendement doit être apporté à ce projet de loi pour préciser qu'il y a une obligation de consulter? Pensez-vous que ce projet de loi devrait aller de l'avant sans une telle disposition ou pensez-vous qu'il doit être amendé?

Mme Ginsburg : Je ne suis peut-être pas aussi convaincue que mon ami que l'honneur de la Couronne l'obligerait à faire des consultations peu importe le libellé du texte de loi. L'obligation de consultation pourrait être violée avec le projet de loi tel qu'il est actuellement rédigé — espérons que ce ne serait pas le cas. Nous voulons tous présumer du meilleur dénouement qui soit. Cependant, s'il y avait des problèmes — soit des lacunes réglementaires, soit des exemptions réglementaires qui éliminent les consultations correspondantes —, nous ne

of what kind of remedy or recourse would be available to First Nations who did take that step of going to court. It is an expensive proposition. So while there is no guarantee that the bill would be used in such a way as to eliminate or skirt consultation obligations, there is also no guarantee that it wouldn't be used in that way.

In my view, the safer proposition is to amend it in order to provide some measure of guarantee and also to conduct an internal analysis — which may or may not have already been done — as to how to avoid these problems happening and to undertake that constitutional analysis to ensure there are no gaps where the province would formerly have had a role.

I don't know, as you say, of unintended consequences. I do not know to what extent those consequences have been investigated. It is a bit like writing a blank cheque because that exemption clause is so terribly broad that leaving it as is is a huge leap of faith, which has not always worked out in the favour of First Nations in the past.

Senator Dasko: Thank you.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: Good morning, everyone, and thank you for your remarks.

At this stage, I think I have understood your comments on the principles. What would you like us to amend in the bill? Do you want to eliminate section 7 altogether? Do you want section 7 to be replaced by something narrower in scope? If so, could you send us a proposed amendment that you feel would ensure that Indigenous peoples are consulted in the process?

Is it only section 7? You also spoke about section 4; does this section also need to be amended to take into account the duty to consult?

[*English*]

Ms. Ginsburg: I could speak to that if that is acceptable with the others.

I think you are correct in indicating that it is not just section 7, although section 7 is certainly a focus of ours.

About the question around section 4, I don't know if it would be so much an amendment because in essence, the point of the bill is section 4. Its wording is governed by the Constitution Act, 1867. I do not see, personally, a lot of leeway in how you would

voudrions pas devoir aller devant les tribunaux. Personne ne veut se tourner vers les tribunaux pour légiférer sur ces questions. Ensuite, il faudrait se demander de quel type de réparation ou de recours pourraient se prévaloir les Premières Nations qui décideraient d'aller devant les tribunaux. C'est une proposition coûteuse. Ainsi, si rien ne garantit que le projet de loi serait utilisé de manière à éliminer ou à contourner les obligations de consultation, rien ne garantit non plus qu'il ne sera pas utilisé ainsi.

À mon avis, la proposition la plus sûre est d'amender le projet de loi afin de fournir une certaine garantie et de mener une analyse interne — qui a peut-être déjà été réalisée — sur la manière d'éviter ces problèmes et d'entreprendre une analyse constitutionnelle pour s'assurer qu'il n'y a pas de lacunes où la province aurait eu un rôle à jouer auparavant.

Je ne suis pas au courant, comme vous le dites, de conséquences imprévues. Je ne sais pas dans quelle mesure ces conséquences ont été étudiées. C'est un peu comme si l'on faisait un chèque en blanc, car cette clause d'exemption est si terriblement large que le fait de la laisser telle quelle est un énorme acte de foi. Ce genre de démarche n'a pas toujours joué en faveur des Premières Nations dans le passé.

La sénatrice Dasko : Merci.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Bonjour à tous et merci pour les remarques que vous avez faites.

À ce stade, je crois que j'ai bien compris vos remarques sur le plan des principes. Que souhaitez-vous que nous modifiions dans le projet de loi? Est-ce que vous souhaitez carrément l'élimination de l'article 7? Est-ce que vous voulez que l'article 7 soit remplacé par un article moins étendu? Si oui, pourriez-vous nous envoyer une proposition d'amendement qui, à votre avis, garantirait que les Autochtones soient consultés dans le processus?

Est-ce que c'est seulement l'article 7? Vous avez également parlé de l'article 4; faut-il aussi que cet article soit modifié pour tenir compte de ce devoir de consultation?

[*Traduction*]

Mme Ginsburg : Je peux répondre à la question si les autres témoins n'y voient pas d'inconvénient.

Je pense que vous avez raison d'indiquer qu'il ne s'agit pas seulement de l'article 7, bien que c'est notamment sur cet article que nous nous penchons.

En ce qui concerne la question sur l'article 4, je ne sais pas s'il faudrait l'amender, car il représente l'essentiel du projet de loi. Sa formulation s'inspire de la Loi constitutionnelle de 1867. Personnellement, je ne vois pas beaucoup de façons de formuler

word section 4. However, we could certainly propose an overarching provision that would apply to the entirety of the bill. It is not something that we could do on the fly, but if the committee is open to that, I could take that back to my organization.

Perhaps the other two witnesses — I see a shaking head from Mr. Simon, but that would be something that we could look into.

Senator Miville-Dechêne: It is not so much eliminating article 7, but having another clause that would talk about the duty to consult Indigenous people. Am I right?

Ms. Ginsburg: On the fly, it would be an overarching clause, potentially with also a condition on section 7. I do think it needs to be broader than just section 7 alone.

Senator Miville-Dechêne: You are right about the consultation of Indigenous people, but it seems to me — we were told that, for example, there could be absolutely no environmental impact assessment done by the federal government according to article 7. They could just get rid of any impact assessment. This seems to me quite important, and I am wondering if this is a clause — because I was also told by other jurists that this kind of clause is regularly put in bills.

Is it your understanding that with article 7, the impact assessment done by the federal government — the very thorough one — would be put in jeopardy?

Ms. Ginsburg: I would say yes. Many bills do have exemption or exception clauses within them. This bill applies to all other legislation. It is not just with respect to an exemption within that act itself. For example, an act that had to deal with archaeology could contain an exemption dealing with archaeology. The exemption clause in this bill relates to all federal decision making. It is extraordinarily broad.

Senator Miville-Dechêne: You were saying that we should obtain clarification from the federal civil servants about applications of law. We have already had the testimony of federal civil servants. We didn't have any details, except to say that once the constitutional clause is invoked, federal laws are the only ones that apply. That is the only certitude we got. We did not get anything about provincial laws or whatever the situation would be on the ground.

Ms. Ginsburg: My follow-up question to that would be this: Does the federal government intend to pass another bill related to this area containing all the sorts of regulatory topics that would previously have been dealt with by the provinces so that there is not a gap?

l'article 4. Toutefois, nous pourrions certainement proposer une disposition générale qui s'appliquerait à l'ensemble du projet de loi. Je n'improviserais pas une formulation ici, mais si le comité est ouvert à cette idée, je pourrais en parler au sein de mon organisation.

Peut-être que les deux autres témoins... Je vois M. Simon hocher la tête. Nous pourrions examiner cette possibilité.

La sénatrice Miville-Dechêne : Il ne s'agit pas tant d'éliminer l'article 7 que d'ajouter un autre article concernant l'obligation de consulter les populations autochtones, n'est-ce pas?

Mme Ginsburg : Sans trop réfléchir, je dirais qu'il faudrait une disposition globale, éventuellement assortie d'une condition relative à l'article 7. Je pense qu'elle doit être plus large que le seul article 7.

La sénatrice Miville-Dechêne : Vous avez raison en ce qui concerne la consultation des populations autochtones, mais il me semble... On nous a dit que, par exemple, le gouvernement fédéral pourrait ne pas réaliser d'évaluation d'impact en vertu de l'article 7. Il pourrait tout simplement se débarrasser de toute évaluation d'impact. Cela me semble très important, et je me demande s'il s'agit d'une disposition... car d'autres juristes m'ont également dit que les projets de loi comprennent souvent ce type de disposition.

Pensez-vous qu'avec l'article 7, l'évaluation d'impact réalisée par le gouvernement fédéral — l'évaluation très approfondie — serait mise en péril?

Mme Ginsburg : Je dirais que oui. De nombreux projets de loi contiennent des dispositions d'exemption ou d'exception. Ce projet de loi s'applique à tous les autres textes de loi. Il ne s'agit pas seulement d'une exemption dans la loi elle-même. Par exemple, une loi portant sur l'archéologie pourrait comprendre une exemption relative à l'archéologie. La disposition d'exemption de ce projet de loi s'applique à toutes les décisions fédérales. Elle est extraordinairement large.

La sénatrice Miville-Dechêne : Vous disiez que nous devrions obtenir des fonctionnaires fédéraux des éclaircissements sur l'application de la loi. Nous avons déjà entendu le témoignage de fonctionnaires fédéraux. Nous n'avons pas obtenu de détails, mis à part le fait que, une fois que la disposition constitutionnelle est invoquée, les lois fédérales sont les seules à s'appliquer. C'est la seule certitude que nous avons obtenue. Nous n'avons rien appris au sujet des lois provinciales ou de toute autre situation sur le terrain.

Mme Ginsburg : Ma réaction serait de poser la question suivante : le gouvernement fédéral a-t-il l'intention d'adopter un autre projet de loi à ce sujet qui porterait sur tous les champs réglementaires qui relevaient auparavant des provinces, afin qu'il n'y ait pas de vide législatif?

In a way, this bill cries out for a sister bill that would explain how it is to be implemented on the ground.

Senator Miville-Dechêne: Thank you for that remark. It is quite interesting.

[*Translation*]

Senator Aucoin: Thank you to the witnesses.

My question is mainly for two of the witnesses and concerns the duty to consult. The environment certainly comes to mind. If the federal government takes on the project, are there other sectors on which you would absolutely want to be consulted as Indigenous peoples?

Mr. Simon: Thank you, senator.

[*English*]

One area of concern would certainly be archaeology as well. One area in which the Province of New Brunswick is ahead of the curve, legislatively speaking, is its Heritage Conservation Act, which provides, for example, for the fact that any archaeological artifacts found in the possession of the Crown are held in trust for Indigenous peoples. That is a very strong law. There is no federal equivalent.

Archaeology is an area of great concern for consultation and ensuring that Indigenous rights are protected. There are known archaeological sites in that area. The former CBC property, which is found in the Tantramar Marsh currently owned by the Mi'kmaq, has an archaeological site. There are numerous other archaeological sites in the area. Archaeology would be an area of key concern for consultation and protection of Indigenous rights.

Ms. Ginsburg: If I could add a subpoint to that list, we agree that archaeology is key in that area as well as underwater archaeology, which is an often overlooked aspect of the archaeological investigations. Especially in this area where there are enormous historic changes in water levels, there is a particularly high potential area for underwater archaeological artifacts. Parks, there are also protected areas in that region. Power lines, fish and, of course, the construction activities themselves.

The consultation, essentially on any aspect or any works — there is nothing that should be presumed from the outset that won't have an impact on section 35 rights. We would encourage that conversation to take place before discounting any types of approvals or permits. As Chief Knockwood said, sometimes

D'une certaine manière, ce projet de loi exige un projet de loi connexe qui expliquerait comment il doit être mis en œuvre sur le terrain.

La sénatrice Miville-Dechêne : Je vous remercie de ce commentaire, qui est fort intéressant.

[*Français*]

Le sénateur Aucoin : Merci aux témoins.

Ma question s'adresse surtout à deux des témoins et concerne l'obligation de consulter. Il est certain que l'environnement vient en tête. Si le gouvernement fédéral prend le projet en main, y a-t-il d'autres domaines sur lesquels vous voudriez absolument être consultés comme peuples autochtones?

M. Simon : Merci, sénateur.

[*Traduction*]

L'une des préoccupations serait sans contredit l'archéologie. La province du Nouveau-Brunswick est notamment en avance sur les autres administrations, d'un point de vue législatif, grâce à sa Loi sur la conservation du patrimoine. Cette loi prévoit, par exemple, que tous les artefacts archéologiques trouvés en possession de la Couronne sont conservés en fiducie pour les peuples autochtones. Il s'agit d'une loi très solide, qui n'a pas d'équivalent fédéral.

L'archéologie est un domaine très important pour la consultation et la protection des droits des Autochtones. Il existe des sites archéologiques connus dans cette région. L'ancienne propriété de la CBC, située dans le marais de Tantramar, qui appartient actuellement aux Mi'kmaq, renferme un site archéologique. Il existe de nombreux autres sites archéologiques dans la région. L'archéologie est un sujet de préoccupation majeur pour la consultation et la protection des droits des Autochtones.

Mme Ginsburg : Si je peux ajouter un point à cette liste, nous sommes d'accord pour dire que l'archéologie est essentielle dans cette région, de même que l'archéologie sous-marine, qui est un aspect souvent négligé des recherches archéologiques. Dans cette région, où les niveaux d'eau ont connu d'énormes changements au cours de l'histoire, le potentiel d'artefacts archéologiques sous-marins est particulièrement élevé. Les parcs et les zones protégées sont également présents dans cette région. Ajoutons aussi les lignes électriques, les poissons et, bien sûr, les activités de construction elles-mêmes.

La consultation, essentiellement sur n'importe quel aspect ou n'importe quel projet... On ne peut présumer que rien n'aura d'incidence sur les droits garantis par l'article 35. Nous encourageons cette conversation avant d'écarter tout type d'approbation ou de permis. Comme l'a dit

there is a tendency to assume or to conclude that those decision points won't have an impact on rights without having that conversation, and often that is an incorrect assumption.

[*Translation*]

Senator Aucoin: Would Chief Knockwood like to add a comment? If not, I have another question.

[*English*]

Ms. Knockwood: Yes, I would. As Jessica Ginsburg had said, you have federal parks over there. Fort Beauséjour is one of them. That was the main contact point for First Nations in that area as well as underwater, as she said. The water is different there, and you never know. There are artifacts under water, there are artifacts on top of the water, in the lands and everything, and by having the federal government take over this area, we will have better consultation and better impact assessment process, more so than we would with the provincial government. Thank you.

[*Translation*]

Senator Aucoin: Thank you. If I understand your previous comments correctly, some experts have said that there would still be delays or gaps in the consultation process if it were the federal government instead of the provinces.

Given all the areas that should be consulted, do you have any suggestions as to how the bill could be worded to ensure that you will be consulted on those areas if it were to become a federal initiative?

Mr. Simon: Thank you, senator.

[*English*]

I would think that any amendment that might be proposed that addresses section 7 may be able to identify some of the areas which might be priorities for consultation.

[*Translation*]

Senator Aucoin: Thank you very much.

[*English*]

Senator Prosper: Thank you to the witnesses for providing your testimony here today.

My question relates to section 7 dealing with exemption powers, more specifically the wording of or the term “public interest.” I’m curious if any witnesses have knowledge with respect to any thresholds that involve the public interest when it comes to Indigenous issues. Are there any triggering mechanisms when one thinks of public interest?

la cheffe Knockwood, on a parfois tendance, sans avoir eu de conversation, à supposer ou à conclure que ces décisions n’auront pas d’effets sur les droits. Il s’agit souvent d’une supposition erronée.

[*Français*]

Le sénateur Aucoin : Est-ce que la cheffe Knockwood aimerait ajouter un commentaire? Sinon, j’ai une autre question.

[*Traduction*]

Mme Knockwood : Oui. Comme l’a dit Jessica Ginsburg, il y a des parcs fédéraux dans cette région, dont le fort Beauséjour. C’était le principal point de contact pour les Premières Nations dans cette région, ainsi que l’espace sous l’eau, comme elle l’a dit. L’eau y est différente, et on ne sait jamais ce qu’on peut y trouver. Il y a des artefacts sous l’eau, à la surface de l’eau, dans les terres et ailleurs, et en confiant cette zone au gouvernement fédéral, nous aurons de meilleures consultations et un meilleur processus d’évaluation d’impact — plus qu’avec le gouvernement provincial. Merci.

[*Français*]

Le sénateur Aucoin : Merci. Si j’ai bien compris vos commentaires de tout à l’heure, certains des experts ont dit qu’il y aurait quand même un délai ou un manque dans le processus de consultation si c’était le fédéral par opposition aux provinces.

Avec toute la liste des domaines que l’on devrait consulter, avez-vous des suggestions sur la façon dont ce projet de loi pourrait être formulé pour s’assurer que vous serez consultés sur ceux-ci si jamais cela devenait une entreprise fédérale?

M. Simon : Merci, sénateur.

[*Traduction*]

Je pense que tout amendement proposé concernant l’article 7 pourrait relever certains des domaines susceptibles de faire l’objet d’une consultation prioritaire.

[*Français*]

Le sénateur Aucoin : Merci beaucoup.

[*Traduction*]

Le sénateur Prosper : Je remercie les témoins de leurs commentaires.

Ma question porte sur l’article 7, qui traite des pouvoirs d’exemption, et plus particulièrement sur le libellé de l’expression « intérêt public, » ou sur l’expression même. Je suis curieux de savoir si certains des témoins peuvent nous éclairer sur les seuils potentiels dont il faut tenir compte dans l’intérêt public lorsqu’il s’agit de questions autochtones. Y a-t-il des mécanismes qui s’enclenchent dans l’intérêt public?

As a secondary point, regarding the honour of the Crown and legislative gaps that are informed through provincial legislation, part and parcel of the honour of the Crown being the overriding factor, I am curious about a non-derogation clause. There is a presumption of constitutionality here, one would imagine, beyond any purview of federal legislation. They can't legislate themselves out of that presumption.

I wonder if Bill S-13, which provides for a general non-derogation clause to apply to all federal legislation, would provide any further comfort to the witnesses with respect to ensuring no legislative gaps will occur or that Indigenous peoples will have their concerns involving consultation seriously considered. I hope that is clear enough, but I can provide further comments on that.

Mr. Simon: Thank you, Senator Prosper. I definitely feel that a non-derogation clause would be beneficial here.

With regard to your question about the public interest, it is important to circle back to the point — which I think you know well, senator — that the Mi'kmaq are not dealing with asserted rights. They are dealing with proven rights, and we're into a different legal framework when talking about proven rights. There is a requirement for the Crown to either seek the consent or to try to justify any infringement of those Aboriginal rights. There are more obligations on the Crown than simply duty to consult here.

We also know from the case law that broad public interest justifications will not cut it in terms of a justification for infringement of Mi'kmaq rights.

The courts have tried to limit the types of justifications that can be used: conservation, public safety and the regional economic fairness arguments that creep in with respect to particular rights.

That is part of why I feel that honour of the Crown — as you said, presumption of constitutionality — and rights are in play here. I do think that a broad public interest justification is not going to cut it, that the Crown could not simply say it is in the public interest to not consult here or to not issue this permit as a way of getting out of the duty to consult or the other Crown obligations.

That being said, I'm sensitive to the point that my friend Ms. Ginsburg made, which is "I don't want to end up having to litigate that." It would be preferred if there were protections in the bill.

Specific language around non-derogation of Indigenous rights, specific language that makes clear that the duty to consult is applicable and that the public interest cannot be used to simply

À titre secondaire, en ce qui concerne l'honneur de la Couronne et les lacunes législatives qui dépendent de la législation provinciale — l'honneur de la Couronne étant le facteur prépondérant —, je suis curieux de parler d'une disposition de non-dérogation. Il y a une présomption de constitutionnalité ici, on pourrait l'imaginer, au-delà de toute compétence de la législation fédérale. Cette présomption ne permet pas de se légiférer soi-même.

Je me demande si le projet de loi S-13, qui prévoit l'application d'une disposition générale de non-dérogation à toutes les lois fédérales, rassurerait davantage les témoins. Il garantirait l'absence de vide législatif ou la prise en compte sérieuse des préoccupations des peuples autochtones en ce qui a trait à la consultation. J'espère que c'est suffisamment clair, mais je peux formuler d'autres commentaires à ce sujet.

M. Simon : Merci, monsieur le sénateur Prosper. Je crois certainement qu'une disposition de non-dérogation serait utile.

En réponse à votre question sur l'intérêt public, il est important de revenir sur le point — dont vous êtes bien au courant, je crois, monsieur le sénateur — que les droits des Mi'kmaq ne sont pas invoqués, mais bien prouvés. Le cadre juridique est différent lorsque les droits sont prouvés. La Couronne est tenue de demander le consentement ou d'essayer de justifier toute atteinte à ces droits ancestraux. Les obligations de la Couronne ne se limitent pas à une simple obligation de consultation dans ce contexte.

La jurisprudence nous apprend également qu'un large intérêt public ne suffit pas à justifier une atteinte aux droits des Mi'kmaq.

Les tribunaux ont tenté de limiter les types de justifications qui peuvent être utilisés : les arguments de conservation, de sécurité publique et d'équité économique régionale qui s'immiscent dans le traitement de droits particuliers.

C'est en partie pour cette raison que j'estime que l'honneur de la Couronne — comme vous l'avez dit, la présomption de constitutionnalité — et les droits sont en jeu ici. Je pense qu'il serait déraisonnable d'invoquer l'intérêt public général, et que la Couronne ne peut pas simplement dire qu'il est dans l'intérêt public de ne pas consulter ou de ne pas délivrer un permis pour se soustraire à l'obligation de consultation ou aux autres obligations de la Couronne.

Cela dit, je suis sensible à la remarque de mon amie, Mme Ginsburg, qui a dit qu'elle ne veut pas se retrouver à devoir plaider des causes dans ce domaine. Il serait préférable que le projet de loi prévoit des protections.

Il serait utile d'utiliser un libellé précis concernant la non-dérogation aux droits des Autochtones et indiquant clairement que l'obligation de consultation est applicable et que l'intérêt

override those legal obligations, those higher legal obligations — as you said, constitutional obligations — that the Crown has would be helpful.

Ms. Ginsburg: If I can add briefly, there are Supreme Court cases that specifically speak to that public interest wording. I'm thinking of *Chippewas of the Thames First Nation, Clyde River*, even *Carrier Sekani*. These cases have espoused the sentiment that a decision to authorize a project cannot be in the public interest if the Crown's duty to consult has not been met. Accordingly, in the context of section 7, it is interesting to see that kind of language appear because it is unclear what kind of condition would be in the public interest if the effect of the order was to eliminate a decision point that would otherwise trigger the duty. I wanted to respond to that aspect of your question as to whether or not the courts have considered public interest in the context of duty to consult, and the answer is, yes, they have.

I agree that a non-derogation clause would be beneficial. Again, many pieces of legislation increasingly contain those kinds of clauses. While it is not a bad thing, the fact that there is still this uncertainty as to how section 7 would be used and how the provincial decision points would be dealt with, my own feeling is that more is needed to provide those answers and assurances.

The Chair: My question and the opinion I want to share before asking my question — obviously, fundamentally, I would like to have your opinions because that is what matters — is why are we here? Why are we even having this discussion? Why is it very frequent that we have these discussions when it comes to critical infrastructure in various parts of the country? It has been going on for years.

Why do we need to go to the courts and have senators and legislators apply pressure when it comes to infrastructure that affects more than — it is not a regional issue. This particular infrastructure is touching many provinces and many people in many areas.

The government last week announced in Quebec City that they took over a bridge that was operated for years by the Canadian National Railway. The Canadian government had no problems coming up with a billion dollars to repair that bridge, and legitimately so. It is an important piece of infrastructure that services a wide range of people across the country directly and indirectly.

My question to you is: Why are we having this discussion, and is the federal government just neglecting its responsibilities and playing politics depending upon the region and how many voters and seats are in play? I know Senator Simons finds it funny.

public ne peut pas simplement outrepasser ces obligations légales, ces obligations légales supérieures — comme vous l'avez dit, des obligations constitutionnelles — qui incombent à la Couronne.

Mme Ginsburg : Si je peux renchéris brièvement sur la réponse, des causes de la Cour suprême portent précisément sur le libellé entourant l'intérêt public. Je pense aux causes *Chippewas of the Thames First Nation, Clyde River*, et même *Carrier Sekani*. Ces affaires incarnent le sentiment qu'une décision d'autoriser un projet ne peut être dans l'intérêt public si l'obligation de consultation de la Couronne n'a pas été respectée. Par conséquent, dans le contexte de l'article 7, il est intéressant de voir ce type de libellé apparaître, car on ne sait pas clairement quel type de condition serait dans l'intérêt public si le décret avait pour effet d'éliminer une décision qui entraînerait l'obligation dans d'autres circonstances. Je voulais répondre à cet aspect de votre question, à savoir si les tribunaux ont pris en compte l'intérêt public par rapport à l'obligation de consultation, et la réponse est oui.

Je conviens qu'une disposition de non-dérogation serait bénéfique. Encore une fois, de plus en plus de textes législatifs contiennent ce type de dispositions. Elles ne sont pas une mauvaise chose, mais puisqu'on ne sait pas exactement comment l'article 7 serait utilisé et comment les facteurs décisionnels des provinces seraient pris en considération, je crois personnellement qu'il faut en faire plus pour fournir ces réponses et ces garanties.

Le président : J'ai une question à vous poser, mais j'aimerais vous partager une opinion avant de la poser. Bien sûr, fondamentalement, j'aimerais avoir vos opinions puisque c'est ce qui compte. Pourquoi sommes-nous ici? Pourquoi avons-nous cette discussion? Pourquoi avons-nous aussi souvent de telles discussions sur les infrastructures critiques au pays? La situation dure depuis des années.

Pourquoi devons-nous aller devant les tribunaux et demander aux sénateurs et aux législateurs de faire pression lorsqu'il s'agit d'une infrastructure qui affecte plus de... Ce n'est pas un enjeu régional. Cette infrastructure affecte de nombreuses provinces et beaucoup de gens dans nombre de régions.

La semaine dernière, le gouvernement a annoncé à Québec qu'il reprenait le contrôle d'un pont qui avait été exploité pendant des années par le CN. Le gouvernement canadien n'a eu aucun mal à trouver un milliard de dollars pour réparer ce pont, et à juste titre. Il s'agit d'une infrastructure importante qui sert directement et indirectement énormément de gens au pays.

Ma question est la suivante : pourquoi avons-nous cette discussion? Le gouvernement fédéral néglige-t-il ses responsabilités? Fait-il de la politique en fonction de la région et du nombre d'électeurs et de sièges en jeu? Je sais que la sénatrice Simons trouve cela amusant.

Senator Simons: I find it the question of the hour.

The Chair: I think so, yes.

Mr. Simon: Thank you, senator. I am not sure that I am fully equipped to answer the question because there are political dimensions to it. I can speak to the fact that we are speaking here today on behalf of a nation whose territory crosses five provinces and into the United States.

So we often deal with a situation where projects like this are bifurcated, and we have to deal with it across colonial provincial boundaries, there are impacts on both sides of the border and one province only looks at one set of impacts and one province looks at the other.

Certainly, we see that issue frequently as well. We would prefer to see a more robust federal role for certain projects that cross provincial boundaries or have transboundary effects. I will limit it to that and defer to my friends.

The Chair: We have the lawyers' responses. Is there a stakeholders' response?

Ms. Knockwood: For me, that is a very funny question.

When you have a government like New Brunswick has to deal with, it is very difficult. To me, it is just like a kid saying, "Okay, I'm not going to pay for this. We will send it off to the feds to pay for it. They should pay for it, right?" As I said before, I don't care who pays for this as long as it gets done and it is done correctly.

I would prefer the feds do it because they have a better understanding of consultation with First Nations, and their impact assessments are very thorough, whereas New Brunswick is, "Yes, we talked to the Indians — check. There we go." So for me your question is very funny. It is. I agree with you. What are we doing here? Let's just get over it, be on our way and do it the right way. Sorry, I'm not a lawyer.

The Chair: No. Your answer was fine. It was a direct answer. Very legitimate.

Does Ms. Ginsburg want to weigh in on this one? We have the lawyer's answer and we had Chief Knockwood weigh in. Is that sufficient?

Ms. Ginsburg: I do not have much to add to what my friends have said. I agree.

La sénatrice Simons : Cela me semble être la question de l'heure.

Le président : Oui, en effet.

M. Simon : Merci, monsieur le président. Je ne suis pas certain d'être tout à fait en mesure de répondre à cette question, car elle comporte des dimensions politiques. Ce que je peux dire, c'est que nous nous exprimons aujourd'hui au nom d'une nation dont le territoire traverse cinq provinces et s'étend jusqu'aux États-Unis.

Nous sommes donc souvent concernés par des projets bifurqués comme celui-ci, et nous devons y faire face au-delà des frontières provinciales coloniales. Il y a des impacts des deux côtés de la frontière et les provinces n'examinent que ceux qui les concernent.

Nous faisons souvent face à ce problème. Nous préférierions que le gouvernement fédéral joue un rôle plus important pour certains projets qui traversent les frontières provinciales ou qui ont des incidences transfrontalières. Je m'en tiendrai à cela et m'en remettrai à mes amis pour tout autre commentaire.

Le président : Nous avons les réponses des avocats. En avons-nous une des parties prenantes?

Mme Knockwood : Personnellement, je trouve cette question très amusante.

C'est très difficile de faire affaire à un gouvernement comme celui du Nouveau-Brunswick. Pour moi, c'est comme si un enfant disait : « D'accord, je ne vais pas payer pour cela. Nous allons demander au fédéral de payer. C'est à lui de payer, n'est-ce pas? » Comme je l'ai dit, je me fiche de savoir qui va payer, tant que le travail est fait correctement.

Je préférerais que le fédéral s'en charge, car il a une meilleure compréhension de la consultation des Premières Nations et que ses études d'impact sont très approfondies. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick, lui, se contente de dire : « Oui, nous avons parlé aux Indiens, c'est fait. Et voilà. » Je trouve donc votre question très amusante. Elle l'est. Je partage votre avis. Que faisons-nous ici? Passons à autre chose, poursuivons notre chemin et faisons les choses correctement. Désolée, je ne suis pas avocate.

Le président : Non, votre réponse était bonne. Elle était directe et très légitime.

Souhaitez-vous ajouter quelque chose, madame Ginsburg? Nous avons la réponse de notre avocat et l'avis de la cheffe Knockwood. Est-ce suffisant?

Mme Ginsburg : Je n'ai pas grand-chose à ajouter aux propos de mes amis. Je partage leur avis.

I also agree with the chief's earlier comments that in the areas in which the federal government regulates, there are some advantages. There are times when we are trying to get more federal involvement in consultations in areas under their jurisdiction, like fisheries, for example, or at the Impact Assessment Act level — the federal impact assessment. There are advantages at times to having more attention paid by the federal government, but it doesn't answer all of the questions that we have been posing here today.

Senator Quinn: I want to come back to Bill S-13, which was a bill that came through the Senate six months ago and is now over in the House on second reading. It deals with section 35 of the Constitution with respect to the duty to consult and the non-derogation clauses, et cetera.

My comment before the question is that section 35 has such an overarching fundamental raison d'être for our country because it establishes and entrenches the rights of Aboriginal people that are far too often overlooked, whether it's fishing, hunting or what have you. In this case, it is guaranteeing the link back to section 35 and the duty to consult. The purpose of that bill would be to have non-derogation clauses which are not necessary in other legislation. It would remove it from existing legislation because it would become strictly focused.

My question is: Were you folks involved in consultations on Bill S-13 when it was going through the process? You have been consulted on that particular bill — Bill S-13 — which is now in the House? Either witness.

Mr. Simon: I am not aware of any consultations, senator.

Ms. Ginsburg: No.

Mr. Simon: We're generally supportive of the intent of having language that makes it clear that all federal statutes are intended to uphold Aboriginal treaty rights. To the best of my knowledge, we were not consulted on that particular statute.

Senator Quinn: The second question I have is that the bill before us today is looking at the use of section 92(10)(c) declaratory power. The Senate cannot initiate money bills. Knowing that they can't initiate money bills and that all the federal government does is to give Parliament the right to make a decision to refer it to the cabinet — and it is to cabinet where it would go — are you comfortable that this bill does not require the government to do anything financially? Are you comfortable with that?

Je suis également d'accord avec les commentaires précédents de la cheffe, à savoir qu'il y a quelques avantages dans les domaines réglementés par le gouvernement fédéral. Il arrive que nous essayions d'obtenir une plus grande participation du gouvernement fédéral aux consultations dans des domaines relevant de sa compétence, comme la pêche, ou dans le contexte de la Loi sur l'évaluation d'impact. Une plus grande attention du gouvernement fédéral présente parfois des avantages, mais cela ne répond pas à toutes les questions que nous avons posées ici aujourd'hui.

Le sénateur Quinn : J'aimerais revenir sur le projet de loi S-13, qui a été adopté par le Sénat il y a six mois et qui est maintenant étudié par la Chambre en deuxième lecture. Il traite de l'article 35 de la Constitution, à savoir de l'obligation de consultation, des dispositions de non-dérogation, et cetera.

J'ai un commentaire à faire avant de poser ma question. L'article 35 a une raison d'être fondamentale pour notre pays, parce qu'il établit et consacre les droits des peuples autochtones qui sont bien trop souvent négligés, qu'il s'agisse de la pêche, de la chasse ou d'autres activités. Le projet de loi garantit le lien entre l'article 35 et l'obligation de consultation. Son objectif serait d'avoir des dispositions de non-dérogation qui ne sont pas nécessaires dans d'autres législations. Il les supprimerait de la législation existante, parce qu'elles deviendraient strictement ciblées.

Ma question est la suivante : avez-vous participé aux consultations sur le projet de loi S-13 lorsqu'il était en cours d'examen? Avez-vous été consultés sur ce projet de loi qui fait maintenant l'objet d'un examen à la Chambre? Ma question s'adresse à n'importe quel témoin.

M. Simon : Je n'ai pas connaissance d'une quelconque consultation, monsieur le sénateur.

Mme Ginsburg : Non.

M. Simon : Nous sommes généralement favorables à l'idée d'un libellé qui stipule clairement que toutes les lois fédérales sont destinées à faire respecter les droits ancestraux et issus de traités existants des peuples autochtones. À ma connaissance, nous n'avons pas été consultés sur cette loi.

Le sénateur Quinn : Je me pose une deuxième question. Le projet de loi que nous étudions aujourd'hui se penche sur l'utilisation du pouvoir déclaratoire de l'article 92(10)(c). Le Sénat ne peut pas proposer de projets de loi de finances. Sachant qu'il ne peut en initier et que le gouvernement fédéral donne simplement le droit au Parlement de prendre une décision de renvoi au Cabinet — car c'est bien au Cabinet qu'elle serait renvoyée —, êtes-vous à l'aise avec le fait que le projet de loi n'exige pas du gouvernement qu'il fasse quoi que ce soit sur le plan financier? Cela vous convient-il?

Right now, there is a negotiated deal with the provinces for 50%. My understanding is that that may be the maximum under the authorities now in place for a specific program. How do you feel about the fact that it doesn't require the government to do anything more than what it has done now, and, in fact, cabinet in its wisdom could do something less? How do you feel about that? I could ask the representatives of both provinces to comment? First, New Brunswick.

Ms. Knockwood: I will pass that question to Mr. Simon.

Mr. Simon: As the chief mentioned, I think we're agnostic on the question of who ultimately pays for the project. There is concern about who has the lead on the project with respect to consultation and Indigenous rights, so I am not sure we have particularly strong feelings. Obviously, it should be subject to negotiation between the provinces and the federal government as to how those costs are apportioned between the various levels of government. We would expect Indigenous governments to be engaged in some way in those discussions as well to the extent that it impacts on Aboriginal and treaty rights.

Ms. Ginsburg: I agree with my friend. I think it is part and parcel of the discussion that we've been having — that the bill could be used in a productive way to enhance the quality of the work, level of scrutiny and extent of consultations with respect to this very important region or it could be used to exempt it all. Obviously, I'm not saying it would be used that way, but exempting it all from regulatory oversight or requirement would be a very inexpensive option for both the governments and proponents.

To the extent that is a possibility within the bill overall, that is of concern. I agree that the point is to ensure that the work is done well, and that the types of impacts that would typically fall to those levels of government are not missed. The archaeological impacts, parks impacts, impacts to fish and fish health and environmental impacts — all of the different types of impacts should be covered off and funded to the extent they need to be funded, and the consultations should take place accordingly. However that is accomplished and by whomever, that's a positive outcome.

The Chair: Chief Knockwood, Ms. Ginsburg and Mr. Simon, thank you for being with us this morning and for sharing your views.

We will now begin our study of the subject matter of Divisions 27 and 37 of Part 4 of Bill C-69, the budget implementation act. This morning, we are pleased to welcome officials from Innovation, Science and Economic Development Canada, or ISED, to discuss Division 37, which amends the Telecommunications Act. From the branch of

Un accord a déjà été négocié avec les provinces pour 50 % du financement. J'ai cru comprendre que ce pourrait être le maximum versé pour un programme en vertu des pouvoirs conférés actuels. Que pensez-vous du fait que le projet de loi n'oblige pas le gouvernement à faire plus que ce qu'il a fait jusqu'à présent et que le Cabinet, dans sa sagesse, pourrait même en faire moins? Qu'en pensez-vous? J'aimerais avoir une réponse des représentants des deux provinces, si possible. Je commencerai par ceux du Nouveau-Brunswick.

Mme Knockwood : Je vais laisser M. Simon répondre à cette question.

M. Simon : Comme la cheffe l'a dit, je crois que la question de savoir qui paiera en fin de compte pour le projet nous importe peu. Maintenant, la question de savoir qui prendra la direction du projet en ce qui concerne la consultation et les droits des peuples autochtones suscite des inquiétudes, alors je ne suis pas certain que nous ayons des opinions particulièrement tranchées. De toute évidence, les provinces et le gouvernement fédéral devraient négocier la répartition des coûts entre les divers paliers de gouvernement. Nous nous attendons à ce que les gouvernements autochtones participent à ces discussions d'une certaine façon, puisque cela a un impact sur les droits ancestraux et issus de traités existants des peuples autochtones.

Mme Ginsburg : Je partage l'avis de mon ami. Je pense que cela fait partie intégrante de la discussion en cours. Le projet de loi pourrait être utilisé de façon productive pour améliorer la qualité du travail, le niveau d'examen et l'étendue des consultations concernant cette région très importante. Il pourrait également servir à établir une exemption complète. Bien sûr, je ne dis pas que ce sera le cas, mais il serait très peu coûteux pour les gouvernements et les promoteurs d'opter pour une exemption de toute surveillance ou exigence réglementaire.

C'est un sujet de préoccupation, puisqu'il s'agit d'une possibilité dans le cadre du projet de loi. Je suis d'accord pour dire que l'objectif est de s'assurer que le travail est bien fait et que les types d'impacts qui relèvent généralement de ces paliers de gouvernement ne passent pas sous le radar. Je fais ici référence aux impacts sur l'archéologie, les parcs, les poissons et leur santé, l'environnement, bref à tous les types d'impacts qui doivent être couverts et financés autant que nécessaire. Il faut mener des consultations en conséquence. Il s'agit d'une mesure positive, peu importe qui la mène et la façon choisie.

Le président : Cheffe Knockwood, madame Ginsburg et monsieur Simon, je vous remercie d'avoir été des nôtres ce matin et de nous avoir fait part de vos points de vue.

Nous allons maintenant commencer notre étude des sections 27 et 37 de la partie 4 du projet de loi C-69, Loi d'exécution du budget. Ce matin, nous avons le plaisir d'accueillir des fonctionnaires d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada, ou ISDE, pour discuter de la section 37, qui modifie la Loi sur les télécommunications. Andre Arbour,

Telecommunications and Internet Policy, we are joined by Andre Arbour, Director General, and James Nicholson, Director. Welcome, and thank you for joining us.

We will first hear your opening remarks for five minutes and then turn it over to questions and answers.

[*Translation*]

Mr. Arbour, the floor is yours.

[*English*]

Andre Arbour, Director General, Telecommunications and Internet Policy Branch, Innovation, Science and Economic Development Canada: Thank you, Mr. Chair, for the opportunity to speak to the committee today. I would first like to acknowledge that I am coming to you from the unceded territory of the Algonquin Anishinaabeg people. I would also like to thank them for being stewards of the land and waters in this area since time immemorial.

[*Translation*]

Budget 2024 announced proposed amendments to the Telecommunications Act. They are intended to support consumers in the telecommunications marketplace and are complementary to other initiatives under the government's telecommunications agenda, including issuing a renewed policy direction to the CRTC, and setting out pro-competition rules in the forms of set-asides in recent spectrum auctions.

[*English*]

Multiple sources of data show there has been progress to lower prices. In the past year alone, Statistics Canada data shows that mobile service plans have declined 26%. Efforts to further improve consumer outcomes continue. For example, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, or CRTC, is conducting a review of its rules for wholesale access and internet competition with the goal of improving prices for consumers while allowing for the modernization of networks. The proposed amendments to the Telecommunications Act are intended to help consumers better take advantage of the increased competition and improved pricing we are seeing in the market.

First, these provisions would mandate that service providers offer a self-serve option for customers wanting to change or cancel their service instead of being forced to speak to a live agent. While many carriers already have an online portal for customers to make changes to their account, the options there

directeur général, et James Nicholson, directeur de la Direction générale des politiques et des télécommunications et d'Internet, se joignent à nous. Je vous souhaite la bienvenue et vous remercie d'être des nôtres.

Nous allons d'abord écouter vos remarques liminaires pendant cinq minutes, puis nous passerons aux questions et aux réponses.

[*Français*]

Monsieur Arbour, la parole est à vous.

[*Traduction*]

Andre Arbour, directeur général, Direction générale des politiques de télécommunications et d'Internet, Innovation, Sciences et Développement économique Canada : Je vous remercie, monsieur le président, de me donner l'occasion de m'adresser au comité aujourd'hui. Je tiens tout d'abord à souligner que je me trouve sur le territoire non cédé du peuple algonquin Anishinaabeg. Je voudrais également les remercier d'être les gardiens de la terre et des eaux de cette région depuis des temps immémoriaux.

[*Français*]

Le budget de 2024 a annoncé des propositions de modifications à la Loi sur les télécommunications. Ces modifications visent à soutenir les consommateurs sur le marché des télécommunications et complètent d'autres initiatives prises par le gouvernement dans le cadre de son programme en matière de télécommunication, notamment la publication de nouvelles orientations pour le CRTC et la mise en place de règles favorables à la concurrence sous la forme de fréquences réservées lors des récentes ventes aux enchères de licences de spectre.

[*Traduction*]

De multiples sources de données montrent que les prix ont baissé. Rien qu'au cours de la dernière année, les données de Statistique Canada montrent que le prix des forfaits de services mobiles a diminué de 26 %. Les efforts visant à améliorer la situation pour les consommateurs se poursuivent. Par exemple, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, ou CRTC, procède présentement à une révision de ses règles liées à l'accès en gros et à la concurrence sur Internet afin d'améliorer les prix pour les consommateurs tout en modernisant les réseaux. Les modifications proposées à la Loi sur les télécommunications visent à aider les consommateurs à mieux profiter de la concurrence accrue et de l'amélioration des prix observée sur le marché.

Tout d'abord, ces dispositions obligeront les fournisseurs de services à proposer une option en libre-service aux clients qui souhaitent modifier ou annuler leur service, au lieu de parler à un conseiller de vive voix. Bien que de nombreux opérateurs disposent déjà d'un portail en ligne permettant aux clients

can sometimes be limited to those of equal or greater value. The self-serve option will be available for any change, not just for switching to more expensive plans.

Next, service providers would be required to send customers a notification when their contract is ending, along with information on current plans in the market. This will make it easier for consumers to navigate what options are available when their contracts are up.

Finally, these provisions would prohibit fees that discourage consumers from switching providers or adjusting services. The intent here is to remove arbitrary fees that create friction in consumer decision making but not to prohibit legitimate charges for equipment or complex work that is sometimes needed for physically installing network facilities.

[*Translation*]

To ensure that these provisions will meet the needs of Canadians, the CRTC, through stakeholder consultations, will be responsible for determining the specific details and parameters for each of these proposed measures before they come into force.

I hope that these opening remarks were helpful in contextualizing the proposed amendments and I would be pleased to answer any questions the committee may have.

Thank you.

[*English*]

The Chair: Before I turn it over to my deputy chair, one quick question. Every time we hear officials from the Government of Canada or from the telecommunications industry, they're always telling us how much progress we make. Yet, the fact remains that when you look at analyses that are being done, Canada is still paying seven times higher rates than Australia, 25 times higher than Ireland and France and 1,000 times higher than Finland and countries of that nature. We're still among the highest nations in the world when it comes to connectivity and gigabytes on our cellphones compared to other Western industrialized countries.

d'apporter des modifications à leur compte, les options qui y sont proposées peuvent parfois être limitées à celles d'une valeur égale ou supérieure. L'option libre-service serait offerte pour tout changement, et pas seulement pour passer à des forfaits plus coûteux.

Ensuite, les fournisseurs de services seraient tenus d'envoyer aux clients une notification lorsque leur contrat prend fin, ainsi que des informations sur les plans présentement offerts sur le marché. Il sera ainsi plus facile pour les consommateurs de savoir quelles sont les options disponibles à l'expiration de leur contrat.

Enfin, ces dispositions interdiraient les frais qui dissuadent les consommateurs de changer de fournisseur ou de modifier leurs services. L'idée ici consisterait à supprimer les frais arbitraires qui créent des frictions dans la prise de décision des consommateurs. Cela dit, on n'interdirait pas les frais légitimes exigés pour l'équipement ou les travaux complexes qui sont parfois nécessaires pour l'installation physique d'équipements de réseau.

[*Français*]

Pour s'assurer que ces dispositions répondent aux besoins de la population canadienne, le CRTC, par le biais de consultations auprès des parties prenantes et de la population en général, sera chargé de déterminer les détails et les paramètres spécifiques de chacune des mesures proposées avant qu'elles n'entrent en vigueur.

J'espère que ces remarques préliminaires ont permis de replacer les amendements proposés dans leur contexte. Je serai heureux de répondre aux questions des membres du comité.

Merci.

[*Traduction*]

Le président : J'aimerais vous poser une brève question avant de passer la parole à ma vice-présidente. Chaque fois que nous recevons des fonctionnaires du gouvernement du Canada ou de l'industrie des télécommunications, ils nous disent toujours à quel point nous faisons des progrès. Il n'en reste pas moins que si l'on examine les analyses effectuées, les consommateurs canadiens paient toujours des tarifs sept fois supérieurs à ceux payés par les consommateurs australiens, 25 fois supérieurs à ceux payés par les consommateurs irlandais et français et 1 000 fois supérieurs à ceux payés par les consommateurs finlandais et ceux provenant de pays comparables. Nous sommes toujours parmi ceux qui paient le plus cher au monde en matière de connectivité et de gigaoctets sur nos cellulaires par rapport aux autres pays occidentaux industrialisés.

Despite all of this progress, when you look at those facts, you must agree that we're doing something that's completely wrong. How can we justify where we are vis-à-vis our rates compared to some of our friends and allies around the world?

Mr. Arbour: Thank you for the question. It's a fundamental question in telecommunications policy and I appreciate that it's on many people's minds.

First, I would point out that while Canadian prices are often higher than peers and skewed towards the bottom third of the Organisation for Economic Co-operation and Development, or OECD, the statistics that can be quoted or cited that talk about multiple times higher are generally looking at outlier plans that aren't chosen in the marketplace — very high-usage plans, for instance, a 100-gigabyte plan when the average usage is in the 8 to 10 gigabyte range. That's not to say there isn't an issue here, but the issue is in the order of 30 to 50% more expensive than the OECD median than multiple times higher.

Next, I would say that this is a challenging sector to promote competition in that is inherent to the sector. We're talking about very expensive infrastructure. It is challenging to construct this infrastructure — in particular, in a country the size of Canada, with the climate of Canada and when we're trying to balance multiple other goals.

The objective as set by the government is to improve competition and improve results along a number of dimensions. That means bringing down prices, but it also means boosting investment in rural areas and investing in the quality and reliability of our networks.

Canada compares quite well internationally in terms of network speeds by a range of different dimensions and network quality. Despite our size, Canada also compares quite well in terms of network coverage on an absolute basis. That's not to say there aren't very specific challenges in rural, remote and Indigenous communities. For those communities, it's irrelevant that we compare well internationally on certain metrics. If they don't have needed services, that needs to be fixed, and there are a range of programs and measures under way to improve that as well as, as I mentioned, improving price.

Those objectives are somewhat intention. There are European countries, for instance, that have driven prices extremely low but then, as a result, have under-investment and long-term profitability issues in their sector that is a short-term benefit but a long-term problem. These countries are now in the process of trying to improve investment in the sector.

Malgré tous ces progrès, vous devez convenir, en examinant ces faits, que notre méthode est complètement mauvaise. Comment pouvons-nous justifier nos tarifs par rapport à ceux de certains de nos amis et alliés dans le monde?

M. Arbour : Je vous remercie de votre question. Il s'agit d'une question fondamentale pour la politique des télécommunications et je comprends qu'elle préoccupe beaucoup de gens.

Tout d'abord, j'aimerais souligner que bien que les prix canadiens soient souvent plus élevés que ceux de nos pairs et qu'ils se situent dans le tiers inférieur de l'OCDE, les statistiques citées qui montrent un prix plusieurs fois supérieur concernent généralement des forfaits aberrants qui ne sont pas choisis sur le marché, comme des forfaits à très forte consommation, tels qu'un forfait à 100 gigaoctets alors que la consommation moyenne se situe entre 8 et 10 gigaoctets. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de problème, mais on parle d'un prix de 30 à 50 % plus cher que la médiane de l'OCDE plutôt que plusieurs fois supérieur.

Ensuite, je dirais qu'il s'agit d'un secteur où il est difficile de promouvoir la concurrence, ce qui est inhérent au secteur. L'infrastructure est très coûteuse. Il est difficile de la construire tout en essayant d'atteindre de multiples autres objectifs, surtout compte tenu de la taille du climat du Canada.

Le gouvernement s'est fixé l'objectif de renforcer la concurrence et d'améliorer les résultats à divers égards. Cela signifie faire baisser les prix, mais aussi stimuler les investissements dans les zones rurales et investir dans la qualité et la fiabilité de nos réseaux.

Le Canada s'en tire plutôt bien à l'international en ce qui concerne la vitesse des réseaux à divers égards et leur qualité. Malgré sa taille, le Canada s'en tire également assez bien en matière de couverture réseau en valeur absolue. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de défis propres aux communautés rurales, éloignées et autochtones. Pour ces communautés, le fait que nous nous en tirions bien par rapport à d'autres pays à certains égards n'a pas d'importance. Si elles ne disposent pas des services nécessaires, il faut y remédier, et il existe toute une série de programmes et de mesures en cours pour ce faire, tout comme pour faire baisser les prix, comme je l'ai dit.

Ces objectifs sont sensiblement intentionnels. Certains pays européens, par exemple, ont fait baisser les prix à un niveau extrêmement bas, ce qui a entraîné un sous-investissement et des problèmes de rentabilité à long terme dans le secteur, ce qui constitue un avantage à court terme, mais un problème à long terme. Ces pays s'efforcent présentement d'augmenter les investissements dans le secteur.

I appreciate that was a long answer, but it touches on a range of different policy issues within the telecom sector. Thank you again for the question.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: I'd like to continue along those same lines, but my question will be more direct. Will the changes you're proposing to the Telecommunications Act make telecommunications services more affordable?

Mr. Arbour: Thank you for the question. First, I would say that the impact of these changes to the act would be to improve the ability of consumers to find and modify their services with respect to the plan or package appropriate for their needs.

Senator Miville-Dechêne: My question is quite specific. Based on your calculations, will your changes lead to a decrease in the rates being charged?

Mr. Arbour: It's possible, but only indirectly, because when consumers have more freedom to change service providers, it encourages providers to offer more competitively priced packages. When consumers have a provider and changing providers is difficult, there's a possibility that their provider won't offer a more affordable package to that consumer.

Senator Miville-Dechêne: It's incredible that the government has to intervene in its budget to force those companies to provide decent, honest customer service. In this case, people who want to change providers aren't being given all the information; they're only permitted to accept a higher rate or keep the same rate. What's more, if I understand correctly, no one answers the phones, hence your call for more efficient platforms. By offering such rotten service, if I understand what you're saying correctly, are the platforms respecting existing rules in Canada?

Mr. Arbour: Thank you for the question. I would say, first of all, that not all consumers have the same experience in the marketplace. There are a number of CRTC policies aimed at protecting consumers when it comes to fundamental issues. For example, there's a consumer code for mobile services that includes certain requirements, such as transparency in contracts.

Senator Miville-Dechêne: You're forced to create legislation in the budget to change that, which means regulations aren't working and companies are doing whatever they want, however they want.

Je sais que ma réponse est longue, mais elle traite d'une série d'enjeux politiques dans le secteur des télécommunications. Je vous remercie à nouveau de votre question.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : J'aimerais poursuivre dans la même veine, mais je serai plus directe dans ma question. Est-ce que les changements que vous proposez à la Loi sur les télécommunications permettront d'offrir des services de télécommunication plus abordables?

M. Arbour : Merci pour la question. Je dirais d'abord que les conséquences de ces modifications à la loi seraient d'améliorer la capacité des consommateurs de trouver et de modifier leurs services en ce qui concerne le plan ou le forfait approprié pour leurs besoins.

La sénatrice Miville-Dechêne : Ma question est vraiment spécifique. Selon vos calculs, est-ce que vos changements vont entraîner une baisse des tarifs demandés?

M. Arbour : C'est possible, mais seulement d'une manière indirecte, car lorsqu'il y a une meilleure capacité de changer de fournisseur de service, cela encourage les fournisseurs à proposer des forfaits plus concurrentiels en ce qui concerne le prix. Lorsqu'on est avec un fournisseur et qu'il est difficile de changer, il y a une possibilité que le fournisseur n'offre pas de forfait plus abordable pour ce consommateur.

La sénatrice Miville-Dechêne : C'est quand même incroyable que le gouvernement doive intervenir dans son budget pour obliger ces entreprises à donner un service convenable et honnête à la clientèle. Dans ce cas, on ne donne pas toutes les informations à ceux qui veulent changer de fournisseur; on leur permet seulement de hausser le tarif ou de garder le même montant. De plus, si je comprends bien, personne ne répond au téléphone, d'où le fait que vous demandez à ce qu'il y ait des plateformes plus efficaces. Est-ce que, en offrant ce service pourri, si je comprends bien ce que vous dites, les plateformes respectent les règles en vigueur au Canada?

M. Arbour : Merci pour la question. Je dirais d'abord que l'expérience des consommateurs est variable dans le contexte du marché. Il y a un certain nombre de politiques du CRTC qui visent à protéger les consommateurs pour ce qui est des questions fondamentales. Par exemple, il y a un code du consommateur pour les services mobiles avec certaines exigences, comme la transparence dans les contrats.

La sénatrice Miville-Dechêne : Vous êtes obligé de créer une loi dans le budget pour changer cela, ce qui signifie que la réglementation ne fonctionne pas et que les compagnies font ce qu'elles veulent, comme elles le veulent.

[English]

My fundamental question is this: Why do you have to have in the budget — which is really serious considering this is a consumer matter that normally should be solved by regulation or by good faith. Here, if I understand you well, we have companies that are hiding products that are cheaper and companies that are not answering the phone or have little service on the phone because they don't want you to change your package. I'm speaking from having tried myself. It's not an easy journey.

I am wondering, is there bad faith from the companies we are dealing with?

Mr. Arbour: I would say that, again, the experiences can vary depending on the circumstances of the consumer. I can't speak to every single experience.

I do know certainly that there are not good experiences in the marketplace. There are a set of measures that the government has taken to improve outcomes for consumers. The policy direction issued to the CRTC last year sets out a set of expectations and objectives in this zone. The measures announced in the budget are intended to complement those measures under way.

Given that we are seeing improvements in competition and improved measures in the marketplace, the question is how do we better support consumers? People will say, "I hear you say 26% reduction in plan prices. My bill didn't go down 26%. What are you talking about?" Oftentimes — frankly, most of the time — the appropriate plan is there on the website. It's just people have busy lives, understandably, and they haven't actually entered into the marketplace to shop for a new plan.

Oftentimes, things are functioning reasonably well. It's just a question of a helpful support to the consumer to better take advantage of what is available in the marketplace. That's what's behind the measures proposed in the budget.

Senator Quinn: Thank you for being here this morning. Thanks for the question from my predecessor. I'm going down the same kind of avenue. I'm not an expert in this field by any stretch of the imagination.

These seem to be really important changes. They affect consumers. I don't see the linkage to the budget. But I do see the linkage to consumer and policy decisions that will be made through these changes.

Wouldn't it have been better to have a more complete discussion so we would have had input from others? Again, do these things go far enough? What is the reaction of the consumer and the companies? It seems we're putting something buried into a budget that typically we're going to pass, and this is part of it.

[Traduction]

Ma question fondamentale est la suivante : pourquoi cela doit-il faire partie du budget? C'est très sérieux, parce qu'il s'agit d'un enjeu lié aux consommateurs qui devrait normalement être réglé par de la réglementation ou une mesure de bonne foi. Si je vous ai bien compris, des entreprises cachent des produits moins chers et ne répondent pas au téléphone ou offrent peu de services au téléphone parce qu'elles ne veulent pas que leurs clients changent de forfaits. Je parle en connaissance de cause. C'est difficile d'obtenir ce que l'on veut.

Je me demande si les entreprises avec lesquelles nous faisons affaire sont de mauvaise foi.

M. Arbour : Je dirais, encore une fois, que les expériences peuvent varier selon les circonstances du consommateur. Je ne peux pas parler de toutes les expériences.

Je sais pertinemment qu'il y a de mauvaises expériences sur le marché. Le gouvernement a pris un ensemble de mesures pour améliorer les résultats pour les consommateurs. L'orientation stratégique émise au CRTC l'année dernière énonce un ensemble d'attentes et d'objectifs en ce sens. Les mesures annoncées dans le budget visent à compléter les mesures en cours.

Comme nous observons des améliorations au chapitre de la concurrence et des mesures sur le marché, il faut trouver des façons de mieux soutenir les consommateurs. Les gens diront : « Je vous ai entendu parler d'une réduction de 26 % des prix des forfaits. Ma facture n'a pas diminué de 26 %; de quoi parlez-vous? » Souvent — franchement, la plupart du temps —, le plan approprié se trouve sur le site Web. C'est simplement que les gens ont des vies occupées, ce qui est compréhensible, et qu'ils n'ont pas magasiné un nouveau forfait.

Souvent, les choses fonctionnent assez bien. Il s'agit simplement d'aider le consommateur à mieux tirer parti de ce qui est disponible sur le marché. C'est ce qui sous-tend les mesures proposées dans le budget.

Le sénateur Quinn : Je vous remercie d'être ici ce matin. Je remercie ma prédécesseure de sa question. Je vais poursuivre dans la même veine. Je suis loin d'être un expert dans ce domaine.

Ces changements semblent vraiment importants. Ils touchent les consommateurs. Je ne vois pas le lien avec le budget. Mais je vois le lien avec les consommateurs et les décisions stratégiques qui seront prises grâce à ces changements.

N'aurait-il pas été préférable d'avoir une discussion plus complète pour que nous puissions entendre ce que les autres ont à dire? Est-ce que ces mesures vont assez loin? Quelle est la réaction des consommateurs et des entreprises? Il semble que nous enfouissions quelque chose dans un budget que nous allons

Wouldn't this have benefited from a more complete, thorough examination?

Mr. Arbour: Thank you for the question.

The measures proposed in the budget are the product of an ongoing agenda that has been subject to consultation at multiple different stages. For instance, in the development of the policy direction in 2022-23, those were subject to consultations.

The measures proposed in Budget 2024 set some high-level objectives in response to common consumer frictions that we see in the marketplace. It sets out a framework for the CRTC to implement.

Each of the provisions that I talked about set a high-level objective, for instance, a type of notification mechanism, the frequency of that notification, what should be the content and scope of it; all of that will be subject to consultation by the CRTC before the rules are finalized. In that way, the provision will provide a nimble way to respond to developments that we're seeing in the marketplace. The marketplace moves reasonably quickly hence the opportunity to provide some benefit for consumers.

There is scope. The CRTC will be consulting on how to translate the objectives into the rules.

Senator Quinn: Will this help consumers, particularly young people? I hear all the time from younger folks about how they can't get out of their plan because they signed a two-year contract or whatever. They bought the phone on some sort of a lease-to-own program, yet if they find a better deal they're unable to leave without big penalties and whatnot. It sounds like they feel trapped. Will this alleviate that? Will this fix that?

Mr. Arbour: Thank you for the question.

This specifically will not. However, there are existing codes of conduct that govern that type of issue. In the instance of wireless services, there's a wireless code of conduct that sets out, for instance, the restrictions on the type of contract that can be offered.

I would further note that the policy direction announced last year directs the CRTC to review its codes of conduct in terms of how it can better help consumers.

Senator Quinn: It doesn't help that specific case that a person, whether it's a senior citizen or a young person, gets a cellphone and they're unable to get out of it because they've got a contract; they're stuck until that contract is up? Is it that simple?

probablement adopter. N'aurions-nous pas mieux fait de procéder à un examen plus complet et plus approfondi?

M. Arbour : Je vous remercie de la question.

Les mesures proposées dans le budget sont le fruit d'un programme continu qui a fait l'objet de consultations à de multiples étapes, notamment dans le cadre de l'élaboration de l'orientation stratégique en 2022-2023.

Les mesures proposées dans le budget de 2024 fixent des objectifs de haut niveau en réponse aux frictions courantes que nous observons sur le marché chez les consommateurs. Elles établissent un cadre que le CRTC doit mettre en œuvre.

Chacune des dispositions dont j'ai parlé fixe un objectif de haut niveau, qui a trait au type de mécanisme de notification, par exemple, à la fréquence de la notification, à son contenu et sa portée; tout cela fera l'objet de consultations par le CRTC avant que les règles ne soient définitives. De cette façon, les dispositions permettront de réagir de façon souple aux développements que nous observons sur le marché. Le marché évolue assez rapidement, d'où la possibilité d'offrir certains avantages aux consommateurs.

La portée est importante. Le CRTC tiendra des consultations sur la façon d'intégrer les objectifs à la réglementation.

Le sénateur Quinn : Est-ce que cela va aider les consommateurs, surtout les jeunes? J'entends souvent des jeunes dire qu'ils ne peuvent pas se sortir d'un contrat de deux ans qu'ils ont signé, par exemple. Ils ont acheté leur téléphone avec un programme du genre « louer pour acheter », mais s'ils trouvent une meilleure affaire ailleurs, ils ne peuvent pas résilier leur contrat sans devoir payer d'imposantes pénalités. Est-ce que ces mesures permettront de remédier à la situation?

M. Arbour : Je vous remercie pour votre question.

Ces mesures particulières ne remédieront pas à cette situation. Il y a actuellement des codes de conduite qui régissent ce type de problème. Pour les services sans fil, il y a un code qui énonce, par exemple, les restrictions relatives aux contrats qui peuvent être offerts.

Je souligne également que l'orientation stratégique annoncée l'année dernière demande au CRTC d'examiner ses codes de conduite afin qu'ils puissent mieux aider les consommateurs.

Le sénateur Quinn : On n'aide donc pas les personnes — qu'il s'agisse des aînés ou des jeunes — qui achètent un téléphone et qui ne peuvent ensuite pas se sortir d'un contrat; ces personnes sont coincées, jusqu'à ce que leur contrat prenne fin? C'est aussi simple que cela?

I see, Mr. Nicholson, you're nodding your head yes. Is it that simple? People get trapped into a contract. A better deal comes up and they're unable to take advantage of it. They have to see that contract through? Is that the way it is?

Mr. Arbour: First of all, you're correct that these measures are pretty specific, targeted and aren't intended to address the full set of issues. I'll answer in a second part, and then turn to my colleague Mr. Nicholson if he has anything further to answer.

Generally speaking, the issue we are seeing with consumers is simply that they haven't evaluated the offers that are available in the market. There's a sense of friction inertia.

I'm not saying the issue you're talking about in terms of being trapped in a particular contract doesn't exist. Oftentimes, it's just not even knowing that there are choices out there when they come to the end of their agreement or many people are not on a contract, period.

Under the wireless code of conduct, there are limits on what can be charged in terms of if someone were to end their contract early, I believe — I'll turn to Mr. Nicholson to correct me if I'm wrong — for instance, making the service provider whole if they haven't paid for the device upfront.

Sometimes this can feel like a big payment if you bought a device with zero upfront and it's a \$1,200 device; if you leave, you need to pay off the balance of that device. That is simply paying for the cost of the device that you acquired if you are leaving the contract early.

Mr. Nicholson, do I have that right?

James Nicholson, Director, Telecommunications and Internet Policy Branch, Innovation, Science and Economic Development Canada: Yes, that's really it.

Many of those payments, it is essentially paying for the balance of it if they're trying to leave the provider. It's a financing agreement.

To the question of the amendment, specifically what we're seeing is, at the end of that, it becomes then what's next? After the two years, how do we make it easier for folks, especially young folks, to get into better plans that are more suitable?

The amendments here really do target trying to eliminate some of that friction we see and observe in the market between what's actually out there — what prices are available — versus what people are paying, whether or not those are suitable and how to better match.

Senator Quinn: Thank you.

Monsieur Nicholson, je vois que vous faites oui de la tête. C'est aussi simple que cela? Les gens sont pris dans leur contrat. Lorsqu'il y a une meilleure affaire ailleurs, ils ne peuvent pas en profiter. Ils doivent aller au bout de leur contrat. Est-ce exact?

M. Arbour : Tout d'abord, vous avez raison de dire que ces mesures sont assez précises et ciblées et qu'elles ne visent pas à régler l'ensemble des problèmes. Je vais répondre en deuxième partie, puis je céderai la parole à mon collègue, M. Nicholson, s'il a quelque chose à ajouter.

De façon générale, le problème que nous constatons chez les consommateurs, c'est qu'ils n'ont tout simplement pas évalué les offres qui sont disponibles sur le marché. Il y a un sentiment d'inertie.

Je ne dis pas que le problème dont vous parlez — soit le fait d'être pris dans un contrat particulier — n'existe pas. Souvent, les gens ne savent même pas qu'ils ont des choix lorsqu'ils arrivent à la fin de leur entente, et de nombreuses personnes ne sont même pas liées par un contrat.

En vertu du Code sur les services sans fil, il y a des limites à ce qui peut être facturé si quelqu'un résilie son contrat plus tôt, je crois — je vais demander à M. Nicholson de me corriger si je me trompe —, lorsque le consommateur remet au fournisseur l'argent qu'il lui doit pour un appareil qui n'aurait pas été payé au départ.

Parfois, cela peut sembler être un gros paiement si vous avez acheté un appareil sans déboursier d'argent au départ, et qu'il vaut 1 200 \$. Si vous partez, vous devez payer le solde de cet appareil. Il s'agit simplement de payer le coût de l'appareil que vous avez acquis si vous résiliez le contrat plus tôt.

Monsieur Nicholson, ai-je bien compris?

James Nicholson, directeur, Direction générale des politiques de télécommunications et d'Internet : Oui, tout à fait.

Bon nombre de ces paiements servent à payer le solde de l'appareil lorsque les clients décident de quitter un fournisseur. C'est un accord de financement.

L'amendement vise à aborder ce qui se passe ensuite. Après les deux ans, comment pouvons-nous faire en sorte qu'il soit plus facile pour les gens, en particulier les jeunes, d'obtenir de meilleurs forfaits, qui leur conviennent mieux?

Les amendements visent à éliminer une partie des frictions que nous observons sur le marché entre ce qui existe réellement — les prix disponibles — et ce que les gens paient. Il faut déterminer si ces prix conviennent et trouver le meilleur forfait.

Le sénateur Quinn : Merci.

Senator Simons: I want to pick up where my colleagues Senators Miville-Dechêne and Quinn have taken us. Like Senator Quinn, I suspect like most of us, I'm uncomfortable with omnibus legislation that shoves all sorts of things into the budget where we don't get to have a proper debate. Like Senator Miville-Dechêne, I'm frustrated this even needs to be in the budget. I want to pull back and ask a philosophical question.

Should the CRTC have within its powers the ability to make regulatory changes like this without needing federal legislation? Often, I don't like omnibus legislation because it puts big things in. This is like little pettifogging details that surely a regulator should be able to have within its purview without requiring this kind of legislative amendment.

Mr. Arbour: I'm taking from your comment a question as to why are we doing this.

Senator Simons: I understand why you're doing it.

Mr. Arbour: Okay.

Senator Simons: The question is why do you have to do it? Why can't this be done on the CRTC's own initiative? Should the regulations be changed to give the CRTC more power so that this doesn't need to come from government when this is basic consumer protection that I think could be dealt with in regulation?

Mr. Arbour: Thank you for the question.

The CRTC does have a broad set of authorities to regulate in this space. They have multiple codes of conduct that set out a whole set of expectations. They have a range of regulatory authorities.

The proposed amendments have had some progress in the marketplace, but there is more work that needs to be done.

These amendments set out specific expectations to ensure that they happen because they haven't happened yet or they have happened in an incomplete manner for certain services but not others. Ultimately, it sets out these expectations for the CRTC, but it is up to the CRTC to fill in the details.

Senator Simons: The question here is whether the CRTC came to you and said, "We need this legislative authority in order to act," or whether the government is saying to the CRTC, "What are you doing? Get to work and do this."

Mr. Arbour: The CRTC did not request these changes.

La sénatrice Simons : J'aimerais reprendre là où mes collègues, les sénateurs Miville-Dechêne et Quinn, se sont arrêtés. Tout comme le sénateur Quinn, et nous tous, je crois, je ne suis pas à l'aise avec une loi omnibus qui place toutes sortes de choses dans le budget alors que nous ne pouvons pas tenir un débat approprié. Tout comme la sénatrice Miville-Dechêne, je suis frustrée de voir que ces éléments doivent être intégrés au budget. Je veux prendre un pas de recul et vous poser une question philosophique.

Est-ce que le CRTC devrait avoir le pouvoir d'apporter des changements réglementaires de la sorte sans qu'une loi fédérale soit adoptée? Je n'aime pas les lois omnibus, parce qu'elles introduisent des éléments très imposants. Il me semble que ces petits détails devraient relever de l'instance réglementaire, sans que l'on doive passer par ces amendements législatifs.

M. Arbour : J'en conclus, par votre commentaire, que vous nous demandez pourquoi nous procédons ainsi.

La sénatrice Simons : Je comprends ce que vous faites.

M. Arbour : D'accord.

La sénatrice Simons : Ce que je vous demande, c'est pourquoi vous devez procéder de la sorte? Pourquoi le CRTC ne peut-il pas s'en charger? Est-ce que la réglementation doit être modifiée pour que le CRTC ait plus de pouvoir, et qu'il ne revienne pas au gouvernement de prendre de telles décisions alors qu'il est question de la protection des consommateurs, pure et simple, et que l'on pourrait régler la question par l'entremise d'un règlement?

M. Arbour : Je vous remercie de la question.

Le CRTC dispose d'un vaste ensemble de pouvoirs de réglementation dans ce domaine. Il est doté de multiples codes de conduite qui énoncent toute une série d'attentes. Il a un large éventail de pouvoirs de réglementation.

Les amendements proposés ont permis de faire des progrès sur le marché, mais il reste encore du travail à faire.

Ces amendements énoncent des attentes précises pour veiller à ce qu'elles se réalisent parce qu'elles n'ont pas encore été réalisées, ou qu'elles l'ont été de manière incomplète pour certains services, mais pas pour d'autres. En gros, ils énoncent les attentes à l'égard du CRTC, mais il revient au conseil de fournir les détails.

La sénatrice Simons : Est-ce que le CRTC vous a dit qu'il avait besoin de l'autorité législative d'agir ou est-ce que le gouvernement demande au CRTC de se mettre au travail et de régler la question?

M. Arbour : Le CRTC n'a pas demandé ces changements.

I would say that the CRTC has been making progress in the marketplace. That said, the government has tools to give further direction to the CRTC to further respond to changes in the marketplace and consumer needs. Hence, the policy direction of last year, as one example. This is another example of giving direction to the CRTC in the form of legislation in terms of expectations that are needed to respond to the needs of Canadians.

Senator Simons: To be clear, this is the government's way of saying to the CRTC that it has not been doing its job properly?

Mr. Arbour: Thank you for the question.

Senator Simons: It is not a fair question. I will pass to the next senator. Thank you. The reading between the lines was what we needed.

Senator Cardozo: Thank you to the witnesses for coming here to discuss this. Mr. Arbour, you were here just a few days ago, it seems. Welcome back.

I am having a bit of déjà vu here because at the turn of the century — the recent one, not the other one — I was at the CRTC as a commissioner and it seems to me that we were doing these things back then. Maybe not the letter of the law, but similar kinds of measures were taken to ensure competition and to ensure people could get a better deal, and so forth.

Let me ask you a slightly different question. You have explained this quite a bit. I tend to agree with my colleagues in terms of the fact that this is quite a small piece of what we are doing here.

Can you tell us about some other issues that either you have considered or people have been talking about and what can be done to bring down prices for consumers in a serious way? One of the things that comes to mind is allowing foreign companies to provide those services in Canada. Are there other big measures that governments could be taking? I ask that in the context of the fact that we are a Senate committee that deals with transport and communications. From time to time, we have the ability to think big and outside the box. In a sense, setting this aside, what are the big things that Canada could be doing to change the competition framework and bring prices seriously down?

Mr. Arbour: Thank you for the question.

I will start with big picture things that have been done or are under way and then I will take on your foreign investment question specifically. This is an area that has been marked by considerable activity. I can tell you how busy my team has been and a range of others. I would say it is only in the past year that those measures are translating through to the marketplace and

Je dirais que le CRTC a fait des progrès au sein du marché. Cela étant dit, le gouvernement a les outils nécessaires pour demander au CRTC de répondre aux changements du marché et aux besoins des consommateurs. L'orientation stratégique de l'année dernière en est l'exemple. Nous avons donné une directive au CRTC, sous la forme d'une loi, et lui avons fait part de nos attentes en vue de répondre aux besoins des Canadiens.

La sénatrice Simons : Pour être clair, c'est la façon pour le gouvernement de dire au CRTC qu'il ne fait pas bien son travail?

M. Arbour : Je vous remercie pour votre question.

La sénatrice Simons : Ce n'est pas une question légitime. Je vais céder la parole au prochain sénateur. Merci. Nous avons besoin de lire entre les lignes.

Le sénateur Cardozo : Je remercie les témoins d'être ici pour discuter de la question. Monsieur Arbour, vous étiez ici il y a quelques jours à peine, il me semble. Nous sommes heureux de vous revoir.

J'ai un peu une impression de déjà vu parce qu'au tournant du siècle — le dernier, pas le précédent —, j'étais au CRTC en tant que commissaire et il me semble que nous prenions déjà ces mesures à l'époque. Il n'était peut-être pas question de la lettre de la loi, mais des mesures semblables ont été prises pour garantir la concurrence et faire en sorte que les gens puissent obtenir un meilleur prix, entre autres.

Permettez-moi de vous poser une question légèrement différente. Vous avez expliqué cela en long et en large. J'ai tendance à être d'accord avec mes collègues pour dire que ce n'est qu'une petite partie de notre travail ici.

Pouvez-vous nous parler d'autres questions que vous avez examinées ou dont les gens ont parlé et de ce qui peut être fait pour réduire sérieusement les prix pour les consommateurs? Je pense notamment à la possibilité pour des entreprises étrangères de fournir ces services au Canada. Y a-t-il d'autres mesures importantes que les gouvernements pourraient prendre? Je pose la question en tenant compte du mandat de notre comité sénatorial, qui s'occupe des transports et des communications. De temps à autre, nous avons la capacité de voir grand et de sortir des sentiers battus. Quelles sont les grandes mesures que le Canada pourrait prendre pour changer le cadre de la concurrence et faire réellement baisser les prix?

M. Arbour : Je vous remercie de la question.

Je vais commencer par dresser un portrait général des mesures qui ont été prises ou qui sont en cours, puis je répondrai à votre question sur l'investissement étranger. C'est un domaine qui a été marqué par une activité considérable. Je peux vous dire à quel point mon équipe et bien d'autres ont été occupées. Je dirais que ce n'est qu'au cours de la dernière année que ces mesures

taking root. It is a journey. There has been some progress. We have seen the most progress in just the past year. Consumers do not change their plans very frequently.

The metric of churn is a measure of changing provider. It is in the order of 1% per month, so there is a lot of inertia in this space.

Examples, for instance, using spectrum authorities under the Radiocommunication Act, a range of measures have been taken in spectrum auctions or spectrum policy to support the development of a fourth mobile wireless competitor with the scale to compete against the three national players. It is with the creation of Vidéotron and Freedom in early 2024 supplemented by set-aside or pro-competitive measures in spectrum auctions and some network access rules that have really seen the most progress. That progress is continuing to translate through the marketplace.

The measures today are small but are intended to facilitate and complement those measures by making it easier for consumers to access those plans. Another big picture set of measures was the policy direction that the government issued last year. It is quite comprehensive in terms of measures that it sets out. For instance, it goes down to issues like improving access to telephone poles so that competing providers can better attach their fibre cables to telephone poles; how we can consider using our programming in rural areas, so that we can bring down the prices in rural areas when we are funding certain projects.

A big issue that is still under way that I mentioned in my opening remarks is a review of what is referred to as the wholesale framework. Wholesale services are when the CRTC regulates the large, former monopoly players to share their networks with smaller competitors who then use those access services to provide their own retail services to consumers. It is a proven tool that has had benefits in the past, but those rules need to be revisited for more modern technologies. The policy direction included a set of considerations for improving the wholesale framework. The CRTC launched a consultation to implement those rules in 2023 and is in the process of translating that into regulation. That is another point where we should see improvements in the marketplace. Big picture things have been done and are under way.

In terms of your question about foreign investment, the Telecommunications Act was amended in 2012 to remove most foreign investment restrictions. Foreign providers can enter the market whenever they want, and we have seen that. They can acquire any existing operator up to 10% market share in the

ont eu une incidence sur le marché et ont pris racine. C'est tout un parcours. Il y a eu des progrès, surtout au cours de la dernière année. Les consommateurs ne changent pas leurs forfaits très souvent.

Nous utilisons le taux de roulement à titre de mesure du changement de fournisseurs. C'est de l'ordre de 1 % par mois; il y a donc beaucoup d'inertie dans ce domaine.

Par exemple, en vertu des pouvoirs relatifs au spectre prévus par la Loi sur la radiocommunication, une série de mesures ont été prises dans le cadre de la vente aux enchères du spectre ou de la politique relative au spectre pour appuyer la création d'un quatrième concurrent dans le domaine des services sans-fil mobiles ayant l'envergure nécessaire pour faire concurrence aux trois joueurs nationaux. La création de Vidéotron et de Freedom au début de 2024, l'adoption de mesures de retrait ou bénéfiques pour la concurrence dans les enchères du spectre et l'établissement de certaines règles d'accès au réseau ont permis de réaliser le plus de progrès. Ces progrès continuent de se répercuter sur le marché.

Les mesures actuelles sont modestes, mais elles visent à faciliter et à compléter ces mesures en facilitant l'accès des consommateurs à ces forfaits. L'orientation stratégique que le gouvernement a publiée l'an dernier constitue un autre grand ensemble de mesures. C'est un document très exhaustif. Il aborde notamment la question de l'amélioration de l'accès aux poteaux de téléphone afin que les fournisseurs concurrents puissent mieux brancher leurs câbles de fibre optique, et la façon dont nous pouvons avoir recours à nos programmes dans les régions rurales afin de faire baisser les prix en finançant certains projets.

Une question importante qui est toujours en cours et dont j'ai parlé dans ma déclaration préliminaire, c'est l'examen de ce qu'on appelle le cadre régissant les services de gros. Les services de gros, c'est lorsque le CRTC réglemente les grands joueurs qui étaient autrefois en situation de monopole afin qu'ils partagent leurs réseaux avec de petits concurrents qui utilisent ensuite ces accès pour fournir leurs propres services de détail aux consommateurs. C'est un outil qui a fait ses preuves et qui a entraîné des avantages dans le passé, mais ces règles doivent être revues pour tenir compte de technologies plus modernes. L'orientation stratégique comprenait un ensemble de considérations visant à améliorer le cadre régissant les services de gros. Le CRTC a lancé des consultations sur la question en 2023 et est en train de transposer ces éléments dans la réglementation. Nous devrions donc voir des améliorations sur le marché. Des mesures globales ont été prises et sont en cours.

En ce qui a trait à votre question au sujet des investissements étrangers, la Loi sur les télécommunications a été modifiée en 2012 afin d'éliminer la plupart des restrictions relatives aux investissements étrangers. Les fournisseurs étrangers peuvent faire leur entrée sur le marché lorsqu'ils le souhaitent, et c'est ce

marketplace. That threshold only applies to three companies. It is not to say that those limits don't exist, but they only apply to Bell, Telus and Rogers. They are not binding elsewhere.

Senator Cardozo: Could a foreign company come into Canada on its own?

Mr. Arbour: Yes, absolutely. Starlink is one example in rural areas. But Xplore is a fixed wireless company that was acquired by American investors. Zayo is another example of an enterprise fibre company that was acquired by American investors. It would also be possible for someone to start brand new tomorrow in the marketplace.

Senator Cardozo: These big players coming in from outside are not having an effect on the price point?

Mr. Arbour: Canada hasn't seen large-scale foreign entry. Of the companies that I mentioned, Starlink is certainly large but its offering is targeting a relatively small slice of the marketplace.

Satellite and low Earth orbit satellites, specifically, can be a good option, but it is generally not competitive to where you have an existing, good quality wireline infrastructure. We have that for 85% to 90% of the population. With respect to the addressable market for Starlink, it is not to say that you cannot sign up for Starlink in a more urban area necessarily, but generally it is not competitive with the price for good quality wireline infrastructure.

Although the rules were changed in 2012 and we have seen some foreign entry — and that foreign entry does have benefits to the marketplace — it is not on a hugely substantial scale that it is driving competition for the average consumer.

Senator Cardozo: In terms of Starlink, then, it is filling in some of those rural areas that the others are not doing, which is great, but it is not price competitive. Is that what you are saying?

Mr. Arbour: Yes. The combination of price, speed and capacity is just inherent to the economics of the underlying technology. Where you have a good quality wireline network, if it is a coaxial cable network or a fibre optic network built to a different given geography, the price and speed characteristics will be superior to satellite. It goes down to fundamental laws of physics of how much data you can transmit over satellite capacity relative to the more focused, high capacity that is available over a direct wired connection to a home.

qu'ils ont fait. Ils peuvent acquérir jusqu'à 10 % des parts de marché d'un exploitant existant. Le seuil ne s'applique qu'à trois sociétés. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de limites, mais elles ne s'appliquent qu'à Bell, Telus et Rogers. Elles ne s'appliquent pas à d'autres.

Le sénateur Cardozo : Est-ce qu'une société étrangère pourrait s'installer au Canada par elle-même?

M. Arbour : Oui, tout à fait. Starlink est un exemple dans les zones rurales. Mais Xplore est une entreprise de téléphonie fixe sans fil qui a été rachetée par des investisseurs américains. Zayo est un autre exemple d'entreprise de fibre optique qui a été rachetée par des investisseurs américains. Il serait également possible pour quelqu'un de se lancer demain dans la création d'une entreprise sur ce marché.

Le sénateur Cardozo : Ces grands joueurs venus de l'extérieur n'ont pas d'incidence sur les prix?

M. Arbour : Le Canada n'a pas connu d'entrée étrangère à grande échelle. Parmi les entreprises que j'ai mentionnées, Starlink est certes importante, mais son offre vise une part relativement restreinte du marché.

Les satellites en orbite basse, en particulier, peuvent être une bonne option, mais ils ne sont généralement pas compétitifs lorsque l'on dispose d'une infrastructure filaire existante de bonne qualité. C'est le cas pour 85 % à 90 % de la population. En ce qui concerne le marché accessible pour Starlink, cela ne veut pas dire qu'il n'est pas possible de s'abonner à Starlink dans une zone plus urbaine, mais en général, ce n'est pas concurrentiel par rapport au prix d'une infrastructure filaire de bonne qualité.

Bien que les règles aient été modifiées en 2012 et que nous ayons assisté à l'arrivée d'étrangers, et cette arrivée d'étrangers présente des avantages pour le marché, elle n'est pas d'une ampleur telle qu'elle stimule la concurrence pour le consommateur moyen.

Le sénateur Cardozo : En ce qui concerne Starlink, il comble certaines de ces zones rurales que les autres ne couvrent pas, ce qui est très bien, mais il n'est pas compétitif en termes de prix. C'est bien ce que vous dites?

M. Arbour : La combinaison du prix, de la vitesse et de la capacité est tout simplement inhérente à l'économie de la technologie sous-jacente. Lorsque vous disposez d'un réseau filaire de bonne qualité, qu'il s'agisse d'un réseau de câbles coaxiaux ou d'un réseau de fibres optiques construit en fonction d'une géographie donnée, les caractéristiques de prix et de vitesse seront supérieures à celles du satellite. Il s'agit d'une question de lois physiques fondamentales concernant la quantité de données que l'on peut transmettre par satellite par rapport à la capacité plus ciblée et plus élevée qui est disponible sur une connexion câblée directe à un domicile.

Senator Cardozo: Overall, the entry of foreign competitors has not changed the price point for Canadians? Is that because we have restricted it to the 10% restriction that you were talking about?

Mr. Arbour: The Telecommunications Act does not stop anyone from entering the telecommunications market.

What I would say is that large-scale foreign players haven't chosen to enter the telecommunications market at scale.

Senator Cardozo: Why is that?

Mr. Arbour: It is hard to say for sure. One thing I note is that the Canadian telecommunications market is relatively mature in that there's only a handful of people who don't already have an internet connection or a cellphone plan. Entering the telecom business is a large-scale, capital-intensive business. You have to invest substantially to enter at scale. That means that it can take a while to pay off those investments.

If it is harder to attract customers because there are no new customers to have and you are trying to take every new customer from someone else, it can make that payback more uncertain. It is easier in the telecommunications context to enter a market segment that is growing more rapidly rather than mature.

Senator Cardozo: Thank you.

[*Translation*]

Senator Aucoin: I'm going to pick up where Senator Cardozo left off.

It seems that when we talk about amending legislation, it's a highly restricted sector, as you said yourself. If I understand correctly, it won't do anything to improve services in rural regions. I want to believe that this legislation will give people the option to change their service. However, as you just indicated, for rural and remote regions, even if Starlink can do it, it's more costly, slower and more difficult to access.

What will you do or what have you done in that regard to improve service, to ensure there's a real option for Canada's rural regions?

Mr. Arbour: Thank you for the question, senator.

Le sénateur Cardozo : Dans l'ensemble, l'arrivée de concurrents étrangers n'a pas modifié les prix pour les Canadiens? Est-ce parce que nous les avons limités à la restriction de 10 % dont vous parliez?

M. Arbour : La Loi sur les télécommunications n'empêche aucune entreprise de tenter de s'établir sur le marché des télécommunications.

Ce que je dirais, c'est que les grands joueurs étrangers n'ont pas choisi d'entrer sur le marché des télécommunications à grande échelle.

Le sénateur Cardozo : Et à votre avis, pourquoi est-ce le cas?

M. Arbour : Il est difficile de se prononcer avec certitude. Ce que je constate, c'est que le marché canadien des télécommunications est relativement mûr, en ce sens qu'il n'y a qu'une poignée de personnes qui ne disposent pas déjà d'une connexion internet ou d'un abonnement à un téléphone portable. Entrer dans le secteur des télécommunications est une activité à grande échelle et à forte intensité de capital. Il faut investir de manière substantielle pour s'implanter à grande échelle. Cela signifie que l'amortissement de ces investissements peut prendre un certain temps.

S'il est plus difficile d'attirer des clients parce qu'il n'y a pas de nouveaux clients et que vous essayez de prendre chaque nouveau client à quelqu'un d'autre, cela peut rendre le retour sur investissement plus incertain. Dans le contexte des télécommunications, il est plus facile de pénétrer un segment de marché qui connaît une croissance plus rapide qu'un segment mature.

Le sénateur Cardozo : Je vous remercie.

[*Français*]

Le sénateur Aucoin : Je vais poursuivre sur les commentaires du sénateur Cardozo.

Il semble que quand on parle de faire des modifications à la loi, il y a un secteur très restrictif, comme vous l'avez dit vous-même. Si je comprends bien, cela ne fera rien pour améliorer les services dans les régions rurales. Je veux bien croire que cette loi permettra aux gens d'avoir l'option de changer de service. Cependant, comme vous venez de le dire, pour les régions rurales et les régions éloignées, même si Starlink peut le faire, c'est plus coûteux, plus lent et plus difficile d'accès.

Qu'est-ce que vous allez faire ou qu'avez-vous fait à ce sujet pour améliorer le service, afin qu'il y ait vraiment une option pour les régions rurales au Canada?

M. Arbour : Merci pour la question, monsieur le sénateur.

Of course, service quality and access in rural and remote regions is challenging for many Canadians. In this context, it's not necessarily about a lack of competition, or that would be a challenge too, but the problem is that it's not profitable to have a single service provider with a good quality network. That's why there are huge investments, such as the universal broadband fund, which, by investing billions of dollars, are helping to build good quality networks with specific requirements set out in the program details to offer affordable packages to consumers.

The level of infrastructure is appropriate for most Canadians, so it's about improving competition. However, for underserved areas, it's more about investing in the necessary infrastructure, at an appropriate price in that context.

Senator Aucoin: To follow up on your answer, what is the government doing in terms of policy direction to the CRTC on this issue?

Mr. Arbour: Thank you for the question, senator.

There is a section in the directions to the CRTC on this particular issue. Some of the objectives relate to CRTC's broadband program review. The CRTC has a program whereby private sector service providers pay a small percentage of their revenues to contribute to those investments.

The directions to the CRTC indicate that it should consider making certain changes to this program, notably with a view to supporting export costs rather than capital construction costs. In some rural and remote areas, there are significant operating costs. For example, some communities aren't connected to the provincial power grid, so the capacity cost is significant.

The CRTC can change its program details to support these loans, thereby reducing costs to consumers.

[English]

Senator Dasko: Thank you for this helpful preview of this legislation.

I want to clarify to make sure that I understand with respect to whether the substance of this bill could have been in the regulations to the CRTC. Would they have had the ability to do this on their own? I want to make sure that I understand that.

Then I have another question.

Bien sûr, la qualité et l'accès au service dans les zones rurales et éloignées représentent un défi pour un bon nombre de Canadiens. Dans ce contexte, il n'est pas nécessairement question de manque de concurrence ou alors ce serait également un défi, mais le problème, c'est que ce n'est pas rentable d'avoir un seul fournisseur de service avec un réseau de qualité. C'est la raison pour laquelle il y a des investissements considérables, comme le Fonds pour la large bande universelle, qui, en investissant des milliards de dollars, participent à la construction de réseaux de qualité avec certaines exigences dans les détails du programme pour offrir des forfaits à un prix abordable au consommateur.

Il y a un niveau d'infrastructure approprié pour la plupart des Canadiens, donc il est question d'améliorer la concurrence. Cependant, pour les zones mal desservies, il est plutôt question d'investir dans une infrastructure nécessaire, avec un prix approprié dans ce contexte.

Le sénateur Aucoin : Pour faire suite à votre réponse, que fait le gouvernement pour ce qui est des directives données au CRTC par rapport à cet enjeu?

M. Arbour : Merci pour la question, monsieur le sénateur.

Il y a une section dans les instructions au CRTC sur cet enjeu particulier. Certains objectifs touchent la révision des programmes du CRTC à large bande. Le CRTC a un programme au moyen duquel les fournisseurs de service du secteur privé paient un petit pourcentage de leurs revenus pour contribuer à ces investissements.

Les instructions au CRTC indiquent qu'il devrait considérer de faire certaines modifications à ce programme, notamment en vue de soutenir les coûts d'exportation plutôt que les coûts en capital de construction. Dans certaines zones rurales et éloignées, le coût d'exploitation est considérable. Par exemple, il y a des communautés qui ne sont pas branchées au réseau d'électricité provincial, donc le coût menant à la capacité est considérable.

Le CRTC peut modifier les détails de ses programmes pour soutenir ces prêts et, par conséquent, il peut réduire les frais pour les consommateurs.

[Traduction]

La sénatrice Dasko : Merci pour votre avis fort intéressant sur le projet de loi dont il est question aujourd'hui.

Je souhaite clarifier les choses pour être certain de bien comprendre si la substance de ce projet de loi aurait pu figurer dans les règlements du CRTC. Aurait-il eu la possibilité de le faire de son propre chef? Je veux être certain de bien comprendre.

J'aurais ensuite une autre question à vous poser.

Mr. Arbour: Thank you for the question. The CRTC has certain authorities, including, for instance, setting conditions of service. That means if you are offering a service within Canada, it needs to meet those conditions. Some existing rules, for instance, include participating in and following the rules of the Commission for Complaints for Telecom-television Services, or CCTS. There are other mechanisms there. Therefore, the CRTC does have a broad scope to act in this space.

Senator Dasko: Could they have done this is my question; that's all.

Mr. Arbour: I think that this was within the scope of their existing authority. It would be subject to consultation and a set of considerations there.

Senator Dasko: Okay.

Mr. Arbour: However, this does set out a set of expectations.

Senator Dasko: Yes, thank you.

I have another question. I wonder whether these changes have been resisted by the companies. I ask that because I think you said that some of these changes to the substance of the bill have been implemented by some of the companies before this legislation. I would like you to elaborate on that. Does this already exist in the marketplace? Also, if you could comment on whether the companies have actually resisted what you have put in the bill.

Mr. Arbour: Thank you for the question. The types of objectives that the proposed changes seek do exist in the marketplace to certain degrees. For instance, it is very common to have some type of self-serve portal. In some cases, the service provider offers all of its plans within that portal, and if you want to shift to a cheaper plan, that option is populated there. For some providers, they may choose not to offer that. They will offer you what they see is a better value in that it is a faster plan or a bigger data plan but not necessarily a cheaper one. They ask you to call in if you want to change. It does depend. It is very context-specific, and that exists across these provisions.

It is quite unusual that there is a fee associated with changing your plan. There are already some restrictions on this that the CRTC sets, but it does not necessarily apply in all cases or for all services. There are some providers that may offer or charge certain fees in certain contexts. This is about raising the bar and ensuring a certain level of consistency across the board.

Senator Dasko: Have they pushed back on these?

M. Arbour : Merci pour cette question. Le CRTC dispose de certains leviers, notamment celui de fixer des conditions de service. Cela signifie que si vous offrez un service au Canada, il doit répondre à certaines conditions. Plusieurs règles existantes, par exemple, incluent la participation et le respect des normes fixées par la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision, ou CPRST. Il existe également d'autres types de mécanismes. Le CRTC dispose donc d'un large champ d'action dans ce domaine.

La sénatrice Dasko : Le CRTC aurait-il été en mesure de le faire, telle est simplement ma question.

M. Arbour : Je pense que cela s'inscrit dans le cadre de l'autorité existante du CRTC, et fera l'objet de toute une série de considérations et de consultations.

La sénatrice Dasko : D'accord, je comprends.

M. Arbour : Cependant, cela permet de définir un ensemble d'attentes.

La sénatrice Dasko : D'accord, je vous remercie.

J'ai une autre question. Je me demande si les entreprises se sont opposées à ce genre de changements. Je pose cette question parce que je pense que vous avez dit que certaines de ces modifications de la substance du projet de loi ont déjà été mises en œuvre par certaines entreprises. J'aimerais que vous nous en disiez plus à ce sujet. Cela existe-t-il déjà sur le marché? Par ailleurs, pourriez-vous nous dire si les entreprises se sont opposées aux mesures introduites au sein du projet de loi?

M. Arbour : Je vous remercie de votre question. Les objectifs des modifications proposées sont déjà présents dans une certaine mesure sur le marché. Par exemple, il est très courant de disposer d'un portail libre-service. Dans certains cas, le prestataire de services propose tous ses plans sur ce portail, et si vous souhaitez passer à un plan moins cher, cette option est disponible. Certains fournisseurs peuvent choisir de ne pas proposer cette option. Ils vous proposeront ce qu'ils considèrent comme une meilleure valeur, c'est-à-dire un plan plus rapide ou un plan de données plus important, mais pas nécessairement un plan moins cher. Ils vous demandent d'appeler si vous voulez changer. Cela dépend. C'est très spécifique au contexte, et cela existe dans toutes ces dispositions.

Il est tout à fait inhabituel qu'il y ait des frais associés à un changement de plan. Le CRTC a déjà fixé certaines restrictions à ce sujet, mais elles ne s'appliquent pas nécessairement dans tous les cas ou pour tous les services. Certains fournisseurs peuvent proposer ou facturer certains frais dans certains contextes. Il s'agit de placer la barre plus haut et d'assurer un certain niveau de cohérence dans l'ensemble des domaines.

La sénatrice Dasko : Et ont-ils fait marche arrière sur ce point?

Mr. Arbour: I am not aware of specific pushback. I have been working in the telecommunications space for quite a while. No change like this is greeted with ringing enthusiasm. Their argument is that the marketplace is functioning well, generally speaking. The larger players in particular will argue that the marketplace is functioning well and that this type of intervention is not needed. However, these provisions have been established to support market functioning and make it easier for consumers to navigate the marketplace.

They are also subject to considerable leeway for the CRTC to translate into more detailed rules. If any service provider does have concerns that can be worked out in the CRTC consultation. The CRTC can tailor the rules. It can exempt certain classes of provider or that sort of thing. If there are concerns, there is a mechanism to find an appropriate resolution in the CRTC consultation.

Senator Dasko: You mentioned that there is a lot of consumer inertia in this space. Are you expecting this legislation to shake up that inertia to some extent?

Mr. Arbour: Thank you for the question. I would expect improvement. It depends upon your definition of “shake up.” There are certain fundamental issues. People have busy lives, they have jobs, families and other concerns. Across OECD markets — it is not just specific to Canada — there is a tendency, on a day-to-day basis, to not be thinking about the price of your cellphone plan. However, for example, in the notification settings, these will provide a prompt to consumers to consider this issue. The self-serve mechanism and the restriction on any type of fee for switching facilitates that.

It will facilitate the progress in the marketplace. The pro-competitive measures are having the most substantial impact, but these are complementary and will help to further assist consumers.

Senator Dasko: Thank you.

The Chair: Mr. Arbour, in answering Senator Cardozo’s question earlier in regard to competitiveness and how we can open up the marketplace to more international players, you referred to some of them already trying to be more active in rural parts of Canada where we have been having chronic difficulties in providing services there because they are not profitable. These are spaces where the large players have refused, for a variety of reasons, most of them economic, to go and play in those spaces.

M. Arbour : Je n’ai pas connaissance de réactions négatives spécifiques. Je travaille dans le secteur des télécommunications depuis un certain temps. Aucun changement de ce type n’est accueilli avec un enthousiasme débordant. Leur argument est que le marché fonctionne bien, d’une manière générale. Les grands joueurs en particulier diront que le marché fonctionne bien et que ce type d’intervention n’est pas nécessaire. Toutefois, ces dispositions ont été établies pour soutenir le bon fonctionnement du marché et permettre aux consommateurs de s’y retrouver plus facilement.

Le CRTC dispose également d’une marge de manœuvre considérable pour les traduire en règles plus détaillées. Si un fournisseur de services a des préoccupations, celles-ci peuvent être résolues lors de la consultation du CRTC. Le CRTC peut adapter les règles. Il peut exempter certaines catégories de fournisseurs ou ce genre de choses. S’il y a des préoccupations, il existe un mécanisme pour trouver une solution adéquate dans le cadre des consultations du CRTC.

La sénatrice Dasko : Vous avez dit qu’il y avait beaucoup d’inertie de la part des consommateurs dans ce domaine. Vous attendez-vous à ce que ce projet de loi puisse renverser le statu quo, dans une certaine mesure?

M. Arbour : Je vous remercie de votre question. Je m’attends à une amélioration. Cela dépend de la définition que vous donnez à l’expression « renverser le statu quo », et certaines questions fondamentales se posent. Les gens ont des vies bien remplies, ils ont des emplois, des familles et d’autres préoccupations. Sur les marchés de l’OCDE, et ce n’est donc pas propre au Canada, le citoyen moyen a tendance à ne pas trop se préoccuper au quotidien du prix de son forfait de téléphone portable. Cependant, les paramètres de notification, par exemple, inciteront le consommateur à se pencher sur cette question. Le mécanisme de libre-service et la limitation de tout type de frais de changement de fournisseur facilitent cette démarche.

Ce mécanisme permettra de faciliter les progrès sur le marché. Les mesures favorisant la concurrence ont un impact plus important, mais elles sont complémentaires et contribueront à aider davantage les consommateurs.

La sénatrice Dasko : Je vous remercie.

Le président : Monsieur Arbour, en répondant à la question de la sénatrice Cardozo concernant la compétitivité et la manière dont nous pouvons ouvrir le marché à davantage de joueurs internationaux, vous avez mentionné que certains d’entre eux essayaient déjà d’être plus actifs dans les régions rurales du Canada où nous avons des difficultés chroniques à fournir des services parce qu’ils ne sont pas rentables. Il s’agit d’espaces où les grands joueurs ont refusé, pour toute une série de raisons, essentiellement économiques, de s’implanter.

In the most profitable regions of the country, some suburban and urban centres where the giants are large players, like Rogers, Bell, Telus and Quebecor have been dominating, is it fair to say that they've been dominating because they own the cellphone towers? The vast majority of the tower capacity in these regions are owned by a very small number of large corporations that, for a variety of reasons, have managed to do that. How will we be able to open the marketplace to other players, domestic or international, if there is a stranglehold right now on those towers?

Mr. Arbour: Thank you for the question. It is also fundamental to telecommunications policy. The issue is that, given the cost of building the infrastructure, any given market can only support a relatively small number of competing infrastructures. For instance, if you have a community with 100 homes and you want to provide service to those homes, you need to build a network that covers those 100 homes. If you are a monopolist, you have all 100 homes to yourself. If you add a second infrastructure, you have the same costs. You need to build a network to all 100 homes, but you might have 50% market share. Add a third, add a fourth, et cetera. Generally, in the cellular market, four networks is the maximum you will see. But it also tends to be, with the right context, a pretty good context for competition. We see that in multiple OECD markets when you are doing those types of comparisons.

In a home and business internet context, generally, you can see two networks being built out. You will generally have a cable network and then the telephone provider offering their own network.

How do you improve this? That is where we get into wholesale access and the terms of access are the sharing of those existing network infrastructures.

The Chair: If I may interrupt, I did not ask how we are going to improve it. I asked if I'm correct that the towers actually drive the market. In your answer, you have confirmed that whoever controls the towers drives the market.

If you look at those most profitable regions in the country, urban and suburban centres, especially over the last seven or eight years, have been growing exponentially. Unfortunately, housing starts have not been growing at the same capacity as the population, but Bell, Rogers and the rest of them have been selling cellphones with the growth of that population. As that

Dans les régions les plus rentables du pays, certaines banlieues et certains centres urbains où les géants comme Rogers, Bell, Telus et Quebecor dominant, est-il juste de dire qu'ils dominent parce qu'ils possèdent les tours de téléphonie cellulaire? La grande majorité de la capacité des tours dans ces régions est détenue par un très petit nombre de grandes entreprises qui, pour diverses raisons, ont réussi à le faire. Comment pourrions-nous ouvrir le marché à d'autres acteurs à l'échelle nationale et internationale dans un contexte de mainmise sur ces tours?

M. Arbour : Je vous remercie pour cette question. Elle est également fondamentale pour la politique des télécommunications. Le problème est que, compte tenu du coût de construction des infrastructures, un marché donné ne peut accueillir qu'un nombre relativement faible d'infrastructures concurrentes. Par exemple, si vous avez une collectivité de 100 foyers et que vous voulez fournir un service à ces foyers, vous devez construire un réseau qui couvre ces 100 foyers. Si vous êtes en situation de monopole, vous avez les 100 foyers pour vous tout seul. Si vous ajoutez une deuxième infrastructure, les coûts sont les mêmes. Vous devez construire un réseau qui couvre les 100 foyers, mais vous pouvez avoir une part de marché de 50 %. Ajoutez-en une troisième, une quatrième, etc. En général, sur le marché de la téléphonie cellulaire, le maximum est de quatre réseaux. Mais cela tend également à être, dans un contexte approprié, un contexte assez favorable à la concurrence. C'est ce que nous constatons sur de nombreux marchés de l'OCDE lorsque nous effectuons ce type de comparaisons.

Dans le contexte de l'Internet destiné aux particuliers et aux entreprises, deux réseaux sont généralement mis en place. Il y a généralement un réseau câblé, puis l'opérateur téléphonique qui propose son propre réseau.

Comment améliorer ces différents types de réseaux? C'est là que nous entrons dans le domaine de l'accès complet et des conditions d'accès de ces infrastructures par rapport aux réseaux existants.

Le président : Si vous me permettez de vous interrompre, je n'ai pas demandé comment nous allions améliorer le système. J'ai plutôt demandé si j'avais raison de dire que les entreprises qui possèdent les tours de téléphonie cellulaire contrôlent le marché de la téléphonie cellulaire. Dans votre réponse, vous avez confirmé que les entreprises possédant ces fameuses tours contrôlent en fait le marché.

Si vous regardez les régions les plus rentables du pays, les centres urbains et suburbains, en particulier au cours des sept ou huit dernières années, ont connu une croissance exponentielle. Malheureusement, les mises en chantier n'ont pas augmenté au même rythme que la population, alors que Bell, Rogers et les autres grands joueurs ont continué de commercialiser

market continues to grow exponentially for those companies, the prices continue to stay the same. Supply and demand usually drive economic forces, so why?

It seems to me that the solution to this problem is to not have companies share towers, it is to actually put up more towers for sale in the marketplace, put them out and make them available to new competition. I know that these large conglomerates will not like it, but if you want to bring down prices, build more towers, put out more auctions for towers in these profitable places and open them up to other players in addition to the existing monopolies that are in place. If I'm wrong, correct me.

Mr. Arbour: Thank you for the question. I would say that this gets into the fundamental challenge that building more towers isn't profitable, generally speaking.

Once you get to three or four networks, building a fifth network of towers separate from the existing infrastructure — it is not just the towers, it is the fibre optic cables that connect the towers and a bunch of back-end stuff. Building a fifth competing network, you are just not going to pay that back. So what happens? A lot of people would argue that it doesn't make sense for the government to subsidize a fifth competing player. That's not financially sustainable and doesn't ultimately help consumers because that money for subsidy has to come from somewhere.

Therefore, you run into this fundamental issue, which is that you can only build so many competing infrastructures. That's why the way you share the existing infrastructure is a core consideration if you're going to improve competition. For instance, there are tower-sharing rules that say you don't have to build a separate tower. You can bring your existing radios and attach them to an existing tower. There are also rules in the mobile space called "mobile virtual network operator access" that provide for competitors to essentially rent space on the existing network to offer competing services. There are similar rules regarding wholesale roaming access that help an existing provider extend the reach of their network.

There are similar rules in the internet space. Those existing network infrastructures are wired cables that have been built over decades. Outside of some downtown condo towers — or very high density — it's generally not profitable to build out

des téléphones cellulaires au rythme de la croissance de la population. En général, c'est le jeu de l'offre et de la demande qui détermine les rapports de force économiques. Alors que ce marché continue de croître de manière exponentielle pour ces entreprises, les tarifs qu'elles offrent demeurent inchangés. Pourquoi est-ce le cas?

Il me semble que la solution à ce problème ne consiste pas à faire partager les tours par les entreprises, mais à mettre davantage de tours en vente sur le marché, à les mettre aux enchères et à les rendre accessibles à de nouveaux concurrents. Je sais que cela ne plaira pas à ces grands conglomerats, mais si vous voulez faire baisser les prix, construisez plus de tours de téléphonie cellulaire, organisez plus d'enchères au sein de ce marché rentable, et ouvrez ce marché à d'autres acteurs pour leur permettre de faire concurrence aux monopoles déjà en place. Vous me corrigerez si je me trompe.

M. Arbour : Merci pour cette question. Je dirais qu'il s'agit d'un défi fondamental: la construction de nouvelles tours n'est pas rentable, d'une manière générale.

Lorsque l'on arrive à trois ou quatre réseaux, la construction d'un cinquième réseau de tours séparé de l'infrastructure existante n'est pas rentable. En effet, il ne s'agit pas seulement des tours, mais aussi des câbles à fibres optiques qui relient les tours et d'une multitude d'éléments en arrière-plan. La construction d'un cinquième réseau concurrent n'est tout simplement pas rentable. Que se passe-t-il alors? Beaucoup de gens diraient qu'il n'est pas logique que le gouvernement subventionne un cinquième acteur concurrent. Ce n'est pas financièrement viable et cela n'aide pas les consommateurs en fin de compte, car l'argent des subventions doit bien venir de quelque part.

Par conséquent, on se heurte à un problème fondamental, à savoir que l'on ne peut construire qu'un nombre limité d'infrastructures concurrentes. C'est pourquoi la manière dont vous partagez l'infrastructure existante est une considération essentielle si vous voulez améliorer la concurrence. Par exemple, il existe des règles de partage des pylônes qui stipulent qu'il n'est pas nécessaire de construire un pylône séparé. Vous pouvez apporter vos radios existantes et les attacher à une tour existante. Il existe également des règles dans le domaine de la téléphonie mobile, appelées « exploitants de réseaux mobiles virtuels », qui permettent aux concurrents de louer de l'espace sur le réseau existant pour offrir des services concurrents. Il existe des règles similaires concernant l'accès à l'itinérance en gros qui permettent à un fournisseur existant d'élargir la portée de son réseau.

Des règles similaires s'appliquent à l'espace Internet. Ces infrastructures de réseau existantes sont des câbles câblés qui ont été construits au fil des décennies. En dehors des tours d'habitation du centre-ville et d'autres zones de la très haute

a third competing wire. You'll never make back that capital investment. That's why there are rules about forcing the sharing of the existing infrastructure to offer that competing service to Canadians.

The Chair: I wish we had more time, but we have run out of time. I'd like to thank our guests for sharing their views with us today.

Colleagues, we will be adjourning until next week.

(The committee adjourned.)

densité, il n'est généralement pas rentable de construire un troisième câble concurrent. Une entreprise ne pourra jamais tirer profit d'un tel investissement. C'est pourquoi il existe des règles qui obligent à partager l'infrastructure existante pour offrir ce service concurrentiel à la population canadienne.

Le président : J'aurais aimé disposer de plus de temps, mais nous n'en avons plus. Je tiens à remercier nos invités d'avoir partagé leurs opinions avec nous aujourd'hui.

Sur ce, chers collègues, nous allons lever la séance et ajourner nos travaux jusqu'à la semaine prochaine.

(La séance est levée.)
