

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 22, 2026

The Standing Senate Committee on Indigenous Peoples met with videoconference this day at 6:50 p.m. [ET] to examine and report on the subject matter of Bill S-241, An Act to amend the Criminal Code and the Indian Act; and, in camera, for the consideration of a draft report.

[English]

Sébastien Payet, Clerk of the Committee: Honourable senators, as clerk of your committee, it is my duty to inform you of the unavoidable absence of the chair and deputy chair and to preside over the election of an acting chair. I am ready to receive a motion to that effect.

Senator Pate: I move that Senator Francis take the chair.

Mr. Payet: It is moved by the Honourable Senator Pate that the Honourable Senator Francis do take the chair of this committee.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Payet: I declare the motion carried.

I invite the Honourable Senator Francis to take the chair.

Senator Brian Francis (*Acting Chair*) in the chair.

The Acting Chair: Thank you. Good evening, everyone.

Before we begin, I'd like to ask all senators and other in-person participants to consult the cards on the table for guidelines to prevent audio feedback incidents.

Please make sure to keep your earpieces away from all microphones at all times. When you're not using your earpiece, place it face down on the sticker placed on the table for this purpose.

I thank you all for your cooperation.

I would like to begin by acknowledging that the land on which we gather is the traditional, ancestral and unceded territory of the Anishinaabe Algonquin Nation and is now home to many other First Nations, Métis and Inuit peoples from across Turtle Island.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 22 avril 2026

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 50 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier, afin d'en faire rapport, la teneur du projet de loi S-241, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les Indiens; et, à huis clos, pour examiner une ébauche de rapport.

[Traduction]

Sébastien Payet, greffier du comité : Honorables sénateurs, en tant que greffier de votre comité, j'ai le devoir de vous informer de l'absence inévitable de la présidente et de la vice-présidente et de présider l'élection d'un président suppléant. Je suis prêt à recevoir une motion à cet effet.

La sénatrice Pate : Je propose que le sénateur Francis assume la présidence du comité.

M. Payet : L'honorable sénatrice Pate propose que l'honorable sénateur Francis assume la présidence du comité.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

M. Payet : Je déclare la motion adoptée.

J'invite l'honorable sénateur Francis à occuper le fauteuil.

Le sénateur Brian Francis (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

Le président suppléant : Je vous remercie. Bonsoir à tous et à toutes.

Avant de commencer, j'aimerais demander à tous les sénateurs et aux autres participants en personne de consulter les cartes sur la table pour connaître les lignes directrices visant à prévenir les incidents liés au retour de son.

Veillez tenir votre oreillette éloignée de tous les microphones à tout moment. Lorsque vous n'utilisez pas votre oreillette, placez-la face vers le bas sur l'autocollant prévu à cet effet sur la table.

Je vous remercie de votre coopération.

J'aimerais commencer par reconnaître que nous nous réunissons sur le territoire traditionnel, ancestral et non cédé de la nation algonquine anishinabe. Ces terres abritent maintenant de nombreuses Premières Nations, de nombreux Métis et de nombreux Inuits de partout sur l'île de la Tortue.

I am Mi'kmaq senator Brian Francis from Epekwitk, also known as Prince Edward Island. I will be acting as the Chair of the Standing Senate Committee on Indigenous Peoples for the duration of this meeting.

I wish to invite committee members participating in today's meeting to introduce themselves.

Senator Pate: Kim Pate, welcome. I live here on the unceded, unsurrendered and unreturned territory of the Algonquin Anishinaabe Nation.

Senator Clement: Bernadette Clement, Ontario — more specifically Cornwall, Ontario, on traditional Mohawk territory.

Senator Tannas: Scott Tannas from Alberta.

Senator Osler: Flordeliz (Gigi) Osler, a senator from Manitoba, from Winnipeg, which is located on the traditional lands of the Anishinaabe Cree, Oji-Cree, Dakota and Dene peoples and the homeland of the Red River Métis Nation.

The Acting Chair: Thank you, everyone. I wish to welcome all of you, as well as people across Canada who may be watching on ParlVU.

Colleagues, we are meeting today to study the subject matter of Bill S-241, An Act to amend the Criminal Code and the Indian Act.

This bill is similar to Bill S-268, which was also considered by this committee during the previous parliamentary session.

Today, we have the pleasure of welcoming at the table the sponsor of Bill S-241, our dear colleague the Honourable Scott Tannas.

Senator Tannas, the floor is yours.

Hon. Scott Tannas, sponsor of the bill: Thank you, everyone, for being here. I want to go through a few items to familiarize. This is the second time because of prorogation and an election that I've introduced the bill.

The core purpose of Bill S-241 is to recognize First Nations governments' authority over gaming on their reserve lands. It aims to advance economic reconciliation by enabling First Nations to generate revenue and employment through complete control of gaming.

It does not grant new rights. Instead, it recognizes existing rights and provides a mechanism to exercise them or to choose not to.

Je suis le sénateur mi'kmaq Brian Francis d'Epekwitk, également appelé l'Île-du-Prince-Édouard. Je serai le président suppléant du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones pour la durée de cette réunion.

Je souhaite inviter les membres du comité qui participent à la réunion d'aujourd'hui à se présenter.

La sénatrice Pate : Kim Pate, bienvenue à tous. Je vis ici, sur le territoire non cédé et non restitué de la nation algonquine anishinabe.

La sénatrice Clement : Bernadette Clement, de l'Ontario, plus précisément de Cornwall, en Ontario, sur le territoire traditionnel des Mohawks.

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

La sénatrice Osler : Flordeliz (Gigi) Osler, sénatrice du Manitoba, de Winnipeg, qui est située sur le territoire traditionnel des peuples anishinabe, cri, oji-cri, dakota et déné, ainsi que la terre de la nation métisse de la rivière Rouge.

Le président suppléant : Merci, tout le monde. Je vous souhaite à tous et à toutes la bienvenue, ainsi qu'aux personnes partout au Canada qui pourraient regarder cette séance sur ParlVU.

Chers collègues, nous nous réunissons aujourd'hui pour étudier la teneur du projet de loi S-241, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les Indiens.

Ce projet de loi est similaire au projet de loi S-268, qui a également été examiné par notre comité lors de la session parlementaire précédente.

Aujourd'hui, nous avons le plaisir d'accueillir le parrain du projet de loi S-241, notre cher collègue l'honorable Scott Tannas.

Sénateur Tannas, vous avez la parole.

L'hon. Scott Tannas, parrain du projet de loi : Je vous remercie tous et toutes d'être là. Je voudrais passer en revue quelques points afin de vous familiariser avec le sujet. C'est la deuxième fois, en raison de la prorogation et des élections, que je présente le projet de loi.

L'objectif principal du projet de loi S-241 est de reconnaître l'autorité des gouvernements des Premières Nations en matière de jeux de hasard sur leurs terres de réserve. Il vise à faire progresser la réconciliation économique en permettant aux Premières Nations de générer des recettes et de créer des emplois grâce à un contrôle total sur les jeux de hasard.

Il n'accorde pas de nouveaux droits. Il reconnaît plutôt les droits existants et offre un mécanisme permettant de les exercer ou de choisir de ne pas le faire.

For background, modern gaming in Canada is governed by the criminal code, which prohibits gambling except where provinces regulate it.

In 1985, the federal government transferred gaming authority to provinces without first consulting First Nations. Many First Nations believe and have evidence that gaming is historically inherent to their culture and can trace activity back to pre-contact with White settlers.

Today, 40 First Nations gaming operations exist, often under patchwork agreements with various provinces across the country. Support for this bill is widespread amongst First Nations, including a motion of support by the Assembly of First Nations.

With respect to consultation, this bill was co-drafted with First Nations leaders and legal teams. Extensive engagement occurred across Canada after the bill's introduction. First Nations, as a result of that, are already collaborating on the development of a national Indigenous gaming commission to establish best practices and regulatory standards.

With respect to provinces, the provinces were not directly consulted, but there have been some informal discussions with provincial leadership. The provinces are expected to oppose the bill because it affects their monopoly on gaming and it may reduce provincial revenues.

Some provinces already acknowledge some First Nations jurisdiction through revenue-sharing agreements. Current provincial agreements vary widely across the country. Some share the profits, some take revenue off the top, some give 100% of profits to First Nations. With respect to inherent rights and jurisdiction, the bill recognizes an existing right to self-government over economic activities on reserve lands.

The bill includes a notice requirement where First Nations must notify provinces and the federal government before taking up this right. That's what preserves the option of communities to not participate in gaming at all, or to choose to make a deal directly with the province and continue to do what they're already doing. It gives maximum flexibility to each community to do what is best for them.

With regulatory framework and self-governance, this bill intentionally avoids federal conditions. Sixteen First Nations have already begun working together to establish a framework

Pour replacer les choses dans leur contexte, les jeux de hasard modernes au Canada sont régis par le Code criminel, qui interdit les jeux de hasard sauf lorsque les provinces les réglementent.

En 1985, le gouvernement fédéral a transféré la compétence en matière de jeu aux provinces sans consulter au préalable les Premières Nations. De nombreuses Premières Nations croient et ont des preuves que les jeux de hasard font historiquement partie intégrante de leur culture et peuvent retracer l'activité jusqu'à la période précédant les premiers contacts avec les colons blancs.

Aujourd'hui, il existe 40 établissements de jeu gérés par des Premières Nations, souvent dans le cadre d'ententes disparates conclues avec diverses provinces dans l'ensemble du pays. Ce projet de loi bénéficie d'un large soutien parmi les Premières Nations, notamment grâce à une motion d'appui de l'Assemblée des Premières Nations.

En ce qui concerne la consultation, ce projet de loi a été corédigé avec des dirigeants des Premières Nations et des équipes juridiques. Une vaste mobilisation a eu lieu dans tout le pays après la présentation du projet de loi. En conséquence, les Premières Nations collaborent déjà à la mise en place d'une commission nationale autochtone du jeu afin d'établir des pratiques exemplaires et des normes réglementaires.

En ce qui concerne les provinces, elles n'ont pas été consultées directement, mais des discussions informelles ont eu lieu avec leurs dirigeants. On s'attend à ce que les provinces s'opposent au projet de loi, car il porte atteinte à leur monopole sur les jeux de hasard et pourrait entraîner une baisse de leurs recettes.

Certaines provinces reconnaissent déjà une certaine compétence des Premières Nations par le biais d'ententes de partage des recettes. Les ententes provinciales actuelles varient considérablement partout au pays. Certaines provinces partagent les profits, d'autres prélèvent des revenus dès le départ, certaines donnent 100 % des profits aux Premières Nations. En ce qui concerne les droits inhérents et la compétence, le projet de loi reconnaît un droit existant à l'autonomie gouvernementale sur les activités économiques sur les terres de réserve.

Le projet de loi inclut une exigence d'avis selon laquelle les Premières Nations doivent informer les provinces et le gouvernement fédéral avant d'exercer ce droit. C'est ce qui préserve la possibilité pour les communautés de ne pas participer du tout au jeu, ou de choisir de conclure une entente directement avec la province et de continuer à faire ce qu'elles font déjà. Cela donne à chaque communauté une flexibilité maximale pour faire ce qui est le mieux pour elle.

Grâce au cadre réglementaire et à l'autonomie gouvernementale, ce projet de loi évite délibérément les conditions imposées par le gouvernement fédéral. Seize

for a gaming regulator. This is a clear demonstration of how First Nations are taking this issue seriously and wish to proceed.

A national Indigenous gaming commission is already being explored by First Nations themselves. We expect to hear testimony at the Legal Committee, which is the primary committee for this bill, on the progress with respect to the establishment of a self-regulatory organization signed on to by the gaming nations that exist today; this may provide grounds for a future amendment that would allow us to codify the establishment of a gaming authority.

There is great momentum for gaming First Nations with substantial investments within their territory and outside.

With respect to the social risks of gaming, the bill's aim is to deal only with the issues of jurisdiction and not with the social impacts. First Nations are already working on shared regulatory standards. A new regulator would deal with these in similar methods, using best practices that are already in effect in provinces.

With respect to economic equity among First Nations, this bill does not mandate revenue sharing with other First Nations versus the host First Nation. First Nations, we believe, should decide how to share resources among themselves without being told how to do it by the federal government or by legislation.

The bill recognizes First Nations' authority over gaming on reserve lands. It allows First Nations to opt in or out. It nullifies existing provincial agreements unless a First Nation chooses to keep them. It enables First Nations to regulate gaming themselves or through a national Indigenous body.

What the bill does not do is impose federal regulatory standards. It does not mandate revenue sharing amongst First Nations. It does not require provincial approval.

All of this matters because, frankly, this is a major step towards economic sovereignty and reconciliation. It corrects an historical exclusion from the 1985 federal-provincial gaming agreement. It empowers First Nations to control a major economic sector on their own lands.

Premières Nations ont déjà commencé à travailler ensemble afin d'établir un cadre pour un organisme de réglementation des jeux de hasard. Cela démontre clairement à quel point les Premières Nations prennent cette question au sérieux et souhaitent aller de l'avant.

La création d'une commission nationale autochtone du jeu est déjà à l'étude par les Premières Nations elles-mêmes. Nous prévoyons d'entendre des témoignages au Comité des affaires juridiques, qui est le comité principal pour ce projet de loi, sur les progrès réalisés en ce qui concerne la création d'un organisme d'autoréglementation auquel adhéreraient les nations ayant actuellement des activités dans le secteur du jeu; cela pourrait justifier un futur amendement qui nous permettrait de codifier l'établissement d'une autorité en matière de jeux de hasard.

Il existe une forte dynamique chez les Premières Nations actives dans le secteur des jeux de hasard, qui réalisent des investissements substantiels sur leur territoire et à l'extérieur.

En ce qui concerne les risques sociaux liés aux jeux de hasard, le projet de loi vise uniquement à traiter les questions de compétence et non les répercussions sociales. Les Premières Nations travaillent déjà sur des normes réglementaires communes. Un nouvel organisme de réglementation traiterait ces questions de manière similaire, en s'appuyant sur les meilleures pratiques déjà en vigueur dans les provinces.

En ce qui concerne l'équité économique parmi les Premières Nations, ce projet de loi n'impose pas de partage des recettes entre les autres Premières Nations et la Première Nation hôte. Nous estimons que les Premières Nations devraient décider elles-mêmes de la manière de partager leurs ressources sans que le gouvernement fédéral ou la législation leur dicte comment procéder.

Le projet de loi reconnaît l'autorité des Premières Nations en matière de jeux de hasard sur les terres de réserve. Il permet aux Premières Nations de choisir d'y participer ou non. Il annule les ententes provinciales existantes à moins qu'une Première Nation ne choisisse de les conserver. Il permet aux Premières Nations de réglementer elles-mêmes les jeux de hasard ou par l'intermédiaire d'un organisme autochtone national.

Ce que le projet de loi ne fait pas, c'est imposer des normes réglementaires fédérales. Il n'impose pas le partage des recettes entre les Premières Nations. Il n'exige pas l'approbation des provinces.

Tout cela est important, car, franchement, il s'agit d'une avancée majeure vers la souveraineté économique et la réconciliation. On corrige ainsi une exclusion historique de l'entente fédérale-provinciale de 1985 sur les jeux de hasard. On donne aux Premières Nations les moyens de contrôler un secteur économique majeur sur leurs propres terres.

Thank you, colleagues. I'm happy to answer questions.

The Acting Chair: Thank you, Senator Tannas. We open the floor now for questions. I remind you that you each have a maximum of five minutes for questions and answers; therefore, I ask both members and our witnesses to be concise. I will open it up with a question.

Senator Tannas, why did you expand the provisions of the bill to potentially include online gaming? What impacts would this have on First Nations?

Senator Tannas: That was an addition to this version of the bill where we put wording in specifically to say that this would give First Nations jurisdiction over gaming on their lands or from their lands. It would, again, level the playing field between the provinces and the First Nations.

We're seeing that a number of provinces are in online gaming or iGaming. A significant amount of land-based gaming still goes on. In fact, the majority of money in the gaming industry at the moment is still with land-based activities — casinos. But a significant share is moving to online gaming, and there is a probably realistic expectation that that will continue to grow.

Where the percentages will go, who knows, but it is an area that would affect Indigenous communities that don't happen to be adjacent to a large metropolitan centre. That is typically where we're seeing Indigenous First Nations currently operating gaming operations. They are doing it adjacent to a major city.

This would allow other First Nations to potentially participate in electronic lotteries, other areas where they may want to specialize and do something creative and unique. They can do it from their own home territory that doesn't necessarily have to be where a whole bunch of people are.

It would also give some First Nations the ability to use their land-based gaming to leverage that into the iGaming space. It provides lots of flexibility also for First Nations to work collaboratively to build iGaming co-ops, if you will, that could span more than one location.

The Acting Chair: [Technical difficulties] impacts First Nations.

Senator Osler: Thank you, Senator Tannas, for being here today. This committee has been referred the subject matter of Bill S-241, and the bill has also been referred to the Senate's

Je vous remercie, chers collègues. C'est avec plaisir que je répondrai à vos questions.

Le président suppléant : Merci, sénateur Tannas. Nous allons maintenant passer aux questions. Je vous rappelle que vous disposez chacun d'un maximum de cinq minutes pour les questions et les réponses. Par conséquent, je demande aux membres ainsi qu'à nos témoins d'être concis. Je vais commencer par une question.

Sénateur Tannas, pourquoi avez-vous élargi les dispositions du projet de loi pour inclure potentiellement le jeu en ligne? Quelles répercussions cela aurait-il sur les Premières Nations?

Le sénateur Tannas : Il s'agissait d'un ajout à cette version du projet de loi, dans lequel nous avons inséré une formulation précisant que cela donnerait aux Premières Nations compétence sur les jeux de hasard pratiqués sur leurs terres ou à partir de leurs terres. Cela permettrait, une fois encore, d'uniformiser les règles du jeu entre les provinces et les Premières Nations.

Nous constatons qu'un certain nombre de provinces se sont lancées dans le jeu en ligne. Une quantité importante de jeux terrestres a toujours lieu. En fait, la majeure partie des revenus du secteur du jeu provient encore, à l'heure actuelle, des activités terrestres — les casinos. Mais une part importante se déplace vers le jeu en ligne, et on peut raisonnablement s'attendre à ce que cette tendance se poursuive.

Qui sait comment les pourcentages évolueront, mais c'est un domaine qui aurait des répercussions sur les communautés autochtones qui ne sont pas situées à proximité d'un grand centre métropolitain. C'est généralement là que nous voyons actuellement les Premières Nations autochtones exploiter des activités de jeu. Elles le font à proximité d'une grande ville.

Cela permettrait à d'autres Premières Nations de participer potentiellement à des loteries électroniques, ou à d'autres domaines dans lesquels elles pourraient vouloir se spécialiser et proposer quelque chose de créatif et d'unique. Elles peuvent le faire depuis leur propre territoire, qui ne doit pas nécessairement être un lieu très peuplé.

Cela permettrait également à certaines Premières Nations de tirer parti de leurs activités de jeux terrestres pour s'implanter dans le secteur du jeu en ligne. Cela offre également beaucoup de flexibilité aux Premières Nations pour travailler en collaboration afin de créer des coopératives de jeu en ligne, si l'on peut dire, qui pourraient s'étendre sur plusieurs sites.

Le président suppléant : [Difficultés techniques] a des répercussions sur les Premières Nations.

La sénatrice Osler : Merci d'être parmi nous aujourd'hui, sénateur Tannas. Notre comité a été saisi du projet de loi S-241, et ce projet de loi a également été renvoyé au Comité des affaires

Legal and Constitutional Affairs Committee. You touched on it a little bit in your opening remarks.

Can you elaborate further on the areas of the bill that you believe will be covered and studied by the other Senate committee, the Legal and Constitutional Affairs Committee?

Senator Tannas: Yes. There are three areas that will get scrutiny at the Legal and Constitutional Affairs Committee. The first one is the whole issue of regulation. We have an example of what happened in the United States. There, when First Nations achieved the ability to control gaming on their own reserves by virtue of a Supreme Court decision; it happened quickly. After the decision, there was a really unfortunate, fast roll-out of gaming that did not have appropriate regulatory safeguards. There wasn't time for First Nations to coordinate themselves because, really, the game was on.

What was witnessed in the United States was organized crime, a lot of nefarious activities and, eventually, there was an intervention by the federal government and the imposition of a regulatory regime that was agreed upon by the tribal nations. It was necessary and a kind of reset.

We don't want to see that happen in Canada. We want to learn from that experience and so do the gaming nations here. So the question is, how are you going to regulate yourselves? It falls to the second issue, which is how you are going to protect consumers and your own communities from the potential pitfalls of operating gaming within your jurisdiction.

It's a question only they can answer. They have taken up that call and are working actively on establishing things. There is a memorandum of understanding around a gaming commission. They're now taking the next steps with consultants to try and build that out. We expect that's what LCJC's first issue will be. What will this regulatory framework look like? The second is, again, consumer protection. The third will be listening to what the provinces have to say.

We expect, as I've mentioned, that some provinces, maybe not all, will have significant concerns about loss of revenue and loss of control of the gaming industry in their provinces, even though they won't lose total control of it. Many First Nations may choose to stay within the provincial regime, but now, at least, they'll have a negotiating position from a position of equality, as opposed to being takers of whatever the province decides to give them. But those will be the issues.

juridiques et constitutionnelles du Sénat. Vous y avez brièvement fait allusion dans votre déclaration préliminaire.

Pouvez-vous nous en dire davantage sur les aspects du projet de loi qui, selon vous, seront étudiés par l'autre comité du Sénat, le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles?

Le sénateur Tannas : Oui. Trois éléments feront l'objet d'une étude approfondie au Comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Le premier concerne la question de la réglementation dans son ensemble. Nous avons l'exemple de ce qui s'est passé aux États-Unis. Là-bas, lorsque les Premières Nations ont obtenu le droit de contrôler les jeux de hasard sur leurs propres réserves en vertu d'une décision de la Cour suprême, les choses se sont déroulées très rapidement. À la suite de cette décision, il y a eu un déploiement très regrettable et précipité du secteur du jeu, qui n'était accompagné d'aucune garantie réglementaire appropriée. Les Premières Nations n'ont pas eu le temps de se coordonner, car, en réalité, les activités de jeu avaient déjà lieu.

Ce à quoi on a assisté aux États-Unis, c'était du crime organisé, de nombreuses activités malveillantes et, finalement, une intervention du gouvernement fédéral et l'imposition d'un régime réglementaire approuvé par les nations tribales. C'était nécessaire et cela a permis une sorte de remise à zéro.

Nous ne voulons pas que cela se produise au Canada. Nous voulons tirer les leçons de cette expérience, tout comme le souhaitent les nations ayant des activités dans le secteur du jeu au Canada. La question est donc : comment allez-vous vous autoréglementer? Cela nous amène à la deuxième question, à savoir : comment allez-vous protéger les consommateurs et vos propres communautés des pièges potentiels liés à l'exploitation du jeu sur votre territoire.

C'est une question à laquelle seules les Premières Nations peuvent répondre. Elles ont relevé ce défi et travaillent activement à la mise en place des structures nécessaires. Un protocole d'entente a été conclu concernant la création d'une commission du jeu. Elles entament désormais les étapes suivantes avec l'aide d'experts-conseils afin de concrétiser ce projet. Nous pensons que ce sera le premier sujet abordé par le comité LCJC. À quoi ressemblera ce cadre réglementaire? Le deuxième élément est, encore une fois, la protection des consommateurs. Le troisième élément consistera à écouter ce que les provinces ont à dire.

Nous nous attendons, comme je l'ai mentionné, à ce que certaines provinces, peut-être pas toutes, aient des inquiétudes importantes concernant la perte de recettes et la perte de contrôle sur l'industrie du jeu, même si elles n'en perdront pas le contrôle total. De nombreuses Premières Nations peuvent choisir de rester dans le régime provincial, mais maintenant, au moins, elles disposeront d'un pouvoir de négociation sur un pied d'égalité, au lieu de se contenter de ce que la province décidera de leur accorder. Mais ce seront là les enjeux.

Senator Pate: Thank you very much for being here. I was just looking — in between the Legal Committee and this one — at the fact that one of our colleague's private member's bills on online sports betting was just going through the House of Commons. I think all of us in this room remember that was set up by another bill that allowed online sports betting without the guardrails in place, if I can put it that way, and now we're trying to do catch-up.

Is that the type of thing you're talking about?

Senator Tannas: Again, that was a private member's bill that established online betting and sports betting. It's another good reason for us to have it at two committees and one that will really get into the nuts and bolts of the regulations.

Senator Pate: When I was with non-profits in Alberta, we often used casinos for fundraising. It always struck me as odd that we also had Gamblers Anonymous meeting in our offices. We were taking and giving money.

I know you've said that's not the focus right now of what we're studying, but do you know, for the First Nations that are interested in this, what kinds of efforts they are taking in that regard? What are the different rules? You may not know all of them, but what are the different arrangements between provinces? Frankly, I don't even know what the arrangement was in Alberta.

Senator Tannas: Every province has a different arrangement. Saskatchewan's is the most comprehensive and has worked quite successfully. One piece goes to the host gaming organization. There's a kind of joint ownership of the operating of casinos that belongs to all the First Nations in Saskatchewan. The host nation charges a rent, and that's where they get their profit. They build the building that operates, and they get a rent. The Saskatchewan government takes a piece for themselves. It just goes into general revenues. It's the most complicated of them all.

Alberta is different. They have private gaming with operators. They have an established system. Their agreement with First Nations is more or less like that but with an additional recognition of the fact that it's a First Nation. But still substantial amounts of money go into the province's coffers.

The objective here is, obviously, to get 100% of the revenue going to the host community, and then from there, the host community will decide how to share with other communities on what fashion.

La sénatrice Pate : Merci beaucoup de votre présence. Je viens de constater — entre la réunion du Comité des affaires juridiques et la nôtre — qu'un projet de loi d'initiative parlementaire de l'un de nos collègues sur les paris sportifs en ligne venait d'être examiné à la Chambre des communes. Je pense que nous nous souvenons tous, ici présents, que cela faisait suite à un autre projet de loi qui autorisait les paris sportifs en ligne sans que des garde-fous aient été mis en place, si je puis m'exprimer ainsi, et que nous essayons maintenant de rattraper le retard.

Est-ce le genre de chose dont vous parlez?

Le sénateur Tannas : Encore une fois, il s'agissait d'un projet de loi d'initiative parlementaire qui établissait le cadre des paris en ligne et des paris sportifs. C'est une autre bonne raison pour que le projet de loi soit étudié par deux comités, dont un qui examinera en détail les aspects pratiques de la réglementation.

La sénatrice Pate : Lorsque je travaillais avec des organismes à but non lucratif en Alberta, nous utilisions souvent les casinos pour collecter des fonds. J'ai toujours trouvé étrange que nous ayons également des réunions de Gamblers Anonymous dans nos bureaux. Nous recevions et donnions de l'argent.

Je sais que vous avez dit que ce n'est pas le sujet principal de notre étude pour le moment, mais savez-vous, pour les Premières Nations qui s'y intéressent, quels types d'efforts elles déploient à cet égard? Quelles sont les différentes règles? Vous ne les connaissez peut-être pas toutes, mais quelles sont les différentes ententes entre les provinces? En toute franchise, je ne sais même pas quelle était l'entente en Alberta.

Le sénateur Tannas : Chaque province a une entente différente. La Saskatchewan est la plus complète et a très bien fonctionné. Une partie revient à l'organisation de jeu hôte. Il existe une sorte de copropriété de l'exploitation des casinos qui appartient à toutes les Premières Nations de la Saskatchewan. La nation hôte perçoit un loyer, et c'est de là qu'elle tire ses bénéfices. Elle construit le bâtiment qui abrite l'établissement et perçoit un loyer. Le gouvernement de la Saskatchewan prélève une part pour lui-même. Celle-ci est versée dans les recettes générales. C'est celle qui est la plus compliquée.

En Alberta, c'est différent. Ils ont des jeux privés avec des exploitants. Ils ont un système bien établi. Leur entente avec les Premières Nations est plus ou moins similaire, mais avec une reconnaissance supplémentaire du fait qu'il s'agit d'une Première Nation. Mais des sommes d'argent substantielles vont tout de même dans les caisses de la province.

L'objectif ici est, évidemment, que 100 % des recettes reviennent à la communauté hôte, et à partir de là, la communauté hôte décidera comment partager cela avec les autres communautés et de quelle manière.

Similarly with the whole addiction and the moral side — the moral repair of gambling; it's different in every province.

Senator Pate: In the First Nations you have been talking with, have you had some — and it's not contingent on what you say or support — I'm curious what kinds of things they are talking about putting in place to try and avoid that.

I have only had very limited conversations, but I know often they are recruiting people from the cities, as you mentioned, to come out to their communities and go to the casinos, and then are trying to have those resources go into supports for folks who are living on the margins in their own communities, but I'm curious as to how —

Senator Tannas: Most of the large casinos are adjacent to cities and their customer base is largely non-Indigenous. Every province treats the social piece differently, and the Indigenous casino operators are part of that and pay for it on a pro rata basis. In the conversations that I have had with the operators in the communities, they recognize they would need to continue that as part of being socially responsible, part of earning the credibility and the ongoing support of the communities that they are trying to serve.

Senator Clement: Thank you, Senator Tannas. You sit on committee with me, so you know how I go about asking questions. I am going to say a few things and then you can react.

I had a sit-down with Chief Ted Williams of the Chippewas of Rama last summer, and we talked about various things. Chief Williams and the council expressed quite a lot of good comments about your bill in particular, and they were asking me about when it was going to come back. I just wanted to put that on the table.

Following up on Senator Osler's question on the splitting up of bills between committees, I did not have a good experience with that in terms of Bill C-4 and Bill C-12. If you take away the power to amend in one committee that is hearing really good evidence and then you have this other committee hearing different evidence and they have all the power, it's tricky. So if you could comment on that, I would appreciate it.

Can you also say more about this patchwork that you're describing and the impact of that patchwork on communities. You were talking about different revenue-sharing agreements. Things just sound all over the place. If you could say more about the impact of that.

Il en va de même pour toute la question de la dépendance et de l'aspect moral — la réparation morale liée au jeu; c'est différent dans chaque province.

La sénatrice Pate : Au sein des Premières Nations avec lesquelles vous avez discuté, avez-vous eu des — et cela ne dépend pas de ce que vous dites ou soutenez... Je suis curieuse de savoir quel genre de mesures elles envisagent de mettre en place afin de prévenir cela.

Je n'ai eu que très peu d'échanges à ce sujet, mais je sais que, comme vous l'avez mentionné, elles recrutent souvent des personnes issues des villes pour qu'elles viennent dans leurs communautés et visitent les casinos, puis qu'elles essaient d'affecter ces ressources à des mesures de soutien destinées aux personnes en situation de précarité au sein de leurs propres communautés. Je me demande toutefois comment...

Le sénateur Tannas : La plupart des grands casinos sont situés à proximité des villes et leur clientèle est en grande partie non autochtone. Chaque province traite la dimension sociale différemment, et les exploitants de casinos autochtones en font partie et y contribuent au prorata. D'après les conversations que j'ai eues avec les exploitants dans les communautés, ils reconnaissent qu'ils devraient continuer à le faire dans le cadre de leur responsabilité sociale, afin de gagner la crédibilité et le soutien continu des communautés qu'ils cherchent à servir.

La sénatrice Clement : Merci, sénateur Tannas. Vous siégez au comité avec moi, vous savez donc comment je pose mes questions. Je vais dire quelques mots, puis vous pourrez réagir.

L'été dernier, j'ai eu un entretien avec le chef Ted Williams des Chippewas de Rama, et nous avons abordé divers sujets. Le chef Williams et le conseil ont formulé de nombreux commentaires positifs concernant votre projet de loi en particulier, et ils m'ont demandé quand il serait de nouveau présenté. Je tenais simplement à le signaler.

Pour faire suite à la question de la sénatrice Osler concernant la répartition des projets de loi entre les comités, je n'ai pas eu une bonne expérience à cet égard avec les projets de loi C-4 et C-12. Si l'on retire le pouvoir d'amender à un comité qui entend des témoignages très pertinents, puis qu'un autre comité entend des témoignages différents et détient tout le pouvoir, cela pose problème. Si vous pouviez donc formuler des commentaires à ce sujet, je vous en serais reconnaissante.

Pourriez-vous également nous en dire plus sur ces ententes disparates que vous décrivez et sur leurs répercussions sur les communautés? Vous parlez de différentes ententes de partage de recettes. Tout cela semble très désordonné. Pourriez-vous nous en dire plus sur les répercussions qui en découlent?

The last thing would be that I know you have consulted with different communities. What have you heard from them in terms of what control over gaming would do for their communities? I have heard from Chief Ted Williams. You must have had some pushback in other communities. Can you talk about some of the good and the bad that you heard from First Nations directly?

Senator Tannas: First of all, just with Chief Williams and Rama, he did come and testify. That will form part of the report that this committee will present to the Legal Committee. His story of being a pioneer in gaming in his community, the success that they had, the amount of money they invested, and then over time to see the province dilute their market share by placing casinos in front of them, closer to the Toronto marketplace, which in his testimony was not what was originally envisioned, to the point where Casino Rama has been damaged, with no ability to do anything. They are stuck in a provincial regime.

So his testimony, I think, is a real example of where First Nations communities, when they have their own ability to market, to game, will be able to do innovation. They will be able to develop things that everybody else who is stuck in the provincial system can't. It will be a real opportunity for them to recharge. So there is that whole ability to take control of a business — what is a business, an entertainment business — and do things with it that they would want to do to be as successful as they can possibly be. That's number one.

On the money side, it is substantial. I think Mr. Belanger will talk about this in his testimony. I know he is listening. But the estimate of the two casinos in Alberta, just two casinos in Alberta that are adjacent, one to Calgary and one to Edmonton, is that they transferred more than a billion dollars of profits to the province for the activities that they generated on their own lands, with their own capital at risk. That money would have stayed in that community for what their needs are and provided the ability for them to invest in other things, including other activities potentially on other First Nations.

So it is a large issue, and it's growing. First Nations in B.C. are now looking at this. Some of them have — I can't remember what it's called, settlement lands — recognized settlement lands where there are significant opportunities for casinos that are being considered. It's a big number for First Nations in aggregate across the country, and a significant number for each individual.

Pour finir, je sais que vous avez consulté différentes communautés. Qu'ont-elles dit au sujet des répercussions qu'aurait le contrôle des jeux de hasard sur leurs communautés? J'ai entendu le chef Ted Williams. Vous avez sûrement rencontré une certaine résistance dans d'autres communautés. Pouvez-vous nous parler des aspects positifs et négatifs dont vous avez entendu parler directement auprès des Premières Nations?

Le sénateur Tannas : Tout d'abord, en ce qui concerne le chef Williams et le casino Rama, il est en effet venu témoigner. Son témoignage fera partie du rapport que notre comité présentera au Comité des affaires juridiques. Nous avons pris connaissance de son récit, celui d'un pionnier du jeu dans sa communauté, du succès qu'ils ont connu, des sommes qu'ils ont investies, puis, au fil du temps, du fait que la province a dilué leur part de marché en implantant des casinos devant eux, plus près du marché de Toronto, ce qui, selon son témoignage, n'était pas ce qui avait été initialement prévu, au point où le casino Rama a été mis à mal, sans qu'ils puissent rien y faire. Ils sont coincés dans un régime provincial.

Je pense donc que son témoignage est un véritable exemple montrant que lorsque les communautés des Premières Nations ont leur propre capacité à commercialiser et à exploiter des jeux, elles sont capables d'innover. Elles seront en mesure de développer des choses que tous les autres, coincés dans le système provincial, ne peuvent pas faire. Ce sera une véritable occasion pour elles de se redynamiser. Il y a donc toute cette capacité à prendre le contrôle d'une entreprise — qu'est-ce qu'une entreprise, une entreprise de divertissement — et à en faire ce qu'elles souhaitent pour réussir autant que possible. C'est le premier point.

Sur le plan financier, c'est considérable. Je pense que M. Belanger en parlera dans son témoignage. Je sais qu'il nous écoute. Mais selon les estimations, les deux casinos de l'Alberta, juste deux casinos de l'Alberta situés à proximité l'un de l'autre, l'un près de Calgary et l'autre près d'Edmonton, auraient transféré plus d'un milliard de dollars de bénéfices à la province pour les activités générées par les Premières Nations sur leurs propres terres, avec leur propre capital à risque. Cet argent serait resté dans ces communautés pour répondre à leurs besoins et leur aurait permis d'investir dans d'autres choses, y compris potentiellement d'autres activités dans d'autres Premières Nations.

Il s'agit donc d'un enjeu majeur, qui prend de l'ampleur. Les Premières Nations de la Colombie-Britannique se penchent actuellement sur la question. Certaines d'entre elles disposent — je ne me souviens plus du terme exact — des terres visées par un règlement reconnu, où l'on envisage actuellement d'importantes possibilités d'implantation de casinos. Le montant total est considérable pour l'ensemble des Premières Nations du pays, et il est également important pour chacune d'entre elles.

With respect to sharing, some of that money that I just talked about was distributed widely to First Nations in other communities. This is an issue that a number of First Nations have talked about in the meetings that I have attended where they are discussing it and they are saying, “Look, we’re First Nations. Our home territory is adjacent to a community where gaming is our opportunity for economic activity. And there is a community somewhere else up north that has trees or oil or uranium or other mining activities. We’re not asking them to send a piece of what they are adjacent to that is their economic activity, their economic opportunity to us. So we’re a little upset that the province is dictating how much, what the quantum is, that we have to deliver to our brothers and sisters out there because they are in control of gaming.”

It’s a fair point. But the answer that I hear is, “We want the ability to be able to make those decisions ourselves, and we’ll make them in concert with everybody.” That’s how the culture works.

So I know that is a live question, and potentially, it is a live issue for communities that are the benefactors of some gaming revenue given to them through provincial programs or schemes that, again, vary. Every province is different. I have not heard it, but I’m expecting to hear that somewhere along the way and we just haven’t yet. So maybe those communities have faith that everything will work out fairly.

Senator Clement: And the committee splitting, going to different committees?

Senator Tannas: Yes. I’ve been on committees with you where we have seen this not work. I think we are fortunate here in that we don’t have a lot of contentious issues amongst the First Nations communities about this. It doesn’t exist and hasn’t been shown to me at all. We don’t have a contentious issue where we should be doing something to improve the bill on the subject matter as it relates to First Nations communities.

If we did, it could be difficult, because all the other examples that you talked about where we were subject matter experts, but somebody else was doing the actual administration of the bill and amendments, there was a disconnect — I don’t think we have that here, but I think that’s luck rather than good management.

This is what we agreed to do, because there is this whole component of the regulation and consumer protection. It’s a Criminal Code issue, and, traditionally, that is something the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

En ce qui concerne le partage, une partie de l’argent dont je viens de parler a été largement distribuée aux Premières Nations d’autres communautés. C’est une question dont un certain nombre de Premières Nations ont parlé lors des réunions auxquelles j’ai assisté, où elles en discutent et disent : « Écoutez, nous sommes des Premières Nations. Notre territoire est adjacent à une communauté où le jeu est notre occasion d’activité économique. Et il y a une communauté ailleurs, plus au nord, qui possède des ressources forestières, du pétrole, de l’uranium ou d’autres activités minières. Nous ne leur demandons pas de nous reverser une part de ce qu’ils retirent de ce qui les entoure; il s’agit de leur activité économique, de leurs possibilités économiques. Nous sommes donc un peu contrariés que la province dicte le montant, la quantité, que nous devons verser à nos frères et sœurs là-bas parce qu’elle contrôle le jeu. »

C’est un argument valable. Mais la réponse que j’entends est : « Nous voulons avoir la possibilité de prendre ces décisions nous-mêmes, et nous les prendrons en concertation avec tout le monde. » C’est ainsi que la culture fonctionne.

Je sais donc qu’il s’agit d’une question d’actualité, et potentiellement d’un enjeu crucial pour les communautés qui bénéficient d’une partie des recettes du jeu qui leur sont versées par le biais de programmes ou de systèmes provinciaux qui, encore une fois, varient d’une province à l’autre. C’est différent dans chaque province. Je n’ai pas encore entendu cet argument, mais je m’attends à l’entendre à un moment ou un autre, et ce n’est tout simplement pas encore le cas. Peut-être que ces communautés ont confiance que tout se passera de manière équitable.

La sénatrice Clement : Et en ce qui concerne la répartition entre les différents comités?

Le sénateur Tannas : Oui. J’ai siégé avec vous à des comités où nous avons vu que cela ne fonctionnait pas. Je pense que nous avons de la chance avec ce projet de loi, car il ne suscite pas beaucoup de controverses au sein des communautés des Premières Nations. Il n’y en a pas, et on ne m’en a pas fait part. Il n’y a pas de point litigieux qui nous obligerait à apporter des amendements pour améliorer le projet de loi sur ce sujet en ce qui concerne les communautés des Premières Nations.

Si nous le faisons, cela pourrait s’avérer difficile, car dans tous les autres exemples que vous avez cités, où nous étions les experts en la matière, mais où quelqu’un d’autre se chargeait de l’administration concrète du projet de loi et des amendements, il y avait un décalage — je ne pense pas que ce soit le cas ici, mais je crois que c’est davantage une question de chance que de bonne gestion.

C’est ce que nous avons convenu de faire, car il y a tout cet aspect lié à la réglementation et à la protection des consommateurs. C’est une question relevant du Code criminel et, traditionnellement, c’est quelque chose dont s’occupe le Comité

does. It is also a compelling economic reconciliation issue and a section 35 right issue as well.

Senator Clement: Clause by clause will happen at Legal Committee?

Senator Tannas: At Legal Committee.

Senator Osler: Senator Tannas, I'm going to ask you to touch back a bit on the regulatory framework and the research that you have done. Could you elaborate a little bit on best practices or what you would envision should be in a regulatory framework and who designs it or co-designs it? I would assume that within it, there would be some sort of oversight mechanism.

I'm wondering if you could talk a little more about what you have seen and what would be the best practice.

Senator Tannas: It's under active discussion, and I don't want to front run the work that the gaming communities are doing.

The idea is to preserve each individual community's sovereignty, but in order to build consumer confidence and the confidence of law enforcement and others, to have the right safeguards in place through a larger commission.

That was accomplished in the U.S., and I believe a lot of the work right now of the Chiefs and of the gaming Nations is focused on the U.S. example as being one that, with some modifications, could become the Canadian example. I think they have hired a consultant, as far as I know, that was active in the First Nations gaming authority to kind of help put the meat on the bones.

I have attended a number of these meetings where the First Nations gaming communities came together to talk about — in the early days — the establishment of the gaming authority. They are focused on what they know to be the concerns of Canadians.

Senator Pate: Thank you. What about Métis and Inuit peoples? Have they been engaged at all, or is that something —

Senator Tannas: They have not. This has been exclusively a First Nations issue with a heavy emphasis on the assertion of their inherent right to do this.

sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. C'est également une question importante de réconciliation économique et une question relative aux droits garantis par l'article 35.

La sénatrice Clement : L'examen article par article aura-t-il lieu au Comité des affaires juridiques?

Le sénateur Tannas : Au Comité des affaires juridiques.

La sénatrice Osler : Sénateur Tannas, je vais vous demander de revenir un peu sur le cadre réglementaire et les recherches que vous avez menées. Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur les pratiques exemplaires ou sur ce que vous envisagez pour un cadre réglementaire, ainsi que sur les personnes chargées de le concevoir ou de l'élaborer conjointement? Je suppose que ce cadre comprendrait une forme de mécanisme de contrôle.

Je me demandais si vous pourriez nous en dire un peu plus sur ce que vous avez observé et sur ce qui constituerait la meilleure pratique.

Le sénateur Tannas : Le sujet fait actuellement l'objet de discussions animées, et je ne souhaite pas devancer le travail que mènent actuellement les communautés ayant des activités dans le secteur du jeu.

L'idée est de préserver la souveraineté de chaque communauté, mais dans le but de renforcer la confiance des consommateurs ainsi que celle des organismes d'application de la loi et d'autres parties prenantes, de mettre en place les garanties nécessaires par le biais d'une commission plus large.

Cela a été réalisé aux États-Unis, et je crois qu'une grande partie du travail actuel des chefs et des nations ayant des activités dans le secteur du jeu s'inspire de l'exemple américain, qui, avec quelques modifications, pourrait devenir le modèle canadien. À ma connaissance, ils ont engagé un expert-conseil qui a joué un rôle actif au sein de l'autorité des jeux des Premières Nations afin de contribuer à donner corps à ce projet.

J'ai assisté à plusieurs de ces réunions où les communautés des Premières Nations qui exercent des activités dans le secteur du jeu se sont réunies pour discuter — initialement — de la création de l'autorité des jeux. Elles se concentrent sur ce qu'elles savent être les préoccupations des Canadiens.

La sénatrice Pate : Je vous remercie. Qu'en est-il des Métis et des Inuits? Ont-ils été consultés d'une manière ou d'une autre, ou est-ce quelque chose...

Le sénateur Tannas : Ils ne l'ont pas été. Il s'agit d'une question qui concerne exclusivement les Premières Nations, avec une forte insistance sur l'affirmation de leur droit inhérent à ce contrôle.

I took that on early and just said, “Well, then, let’s focus.” This is truly a First Nations’ unique initiative. There is nothing stopping Métis and Inuit from following along, and maybe they will, but it’s First Nations.

Senator Pate: You mentioned earlier that in the U.S., after the decision, there were all kinds of issues. Organized crime is a big deal in this country too. Maybe you’ll tell me I should ask this when we’re at Legal Committee, but what are some of the measures that are being looked at? I guess it’s more obvious in a First Nation that the casino is there, and there is some money coming out of it, but will it encompass other kinds of gaming? I think of bingos.

Senator Tannas: There are some First Nations that engage in bingo, particularly in the Maritimes. Some First Nations just have slot machine parlours, and that’s it. Some have table gaming. Some have the whole gamut. It really is different.

In the U.S., they have levels of licensing and degrees of sophistication. That may turn out to be what the First Nations do. They will be ready to testify on what they have agreed upon and what it looks like and want to come to the Legal Committee and lay it all out. That’s the plan.

The Acting Chair: I don’t have anyone else on the list, so, Senator Tannas, thank you very much for your testimony. This panel is complete.

For the second panel, we have the pleasure of welcoming, via video conference, Yale D. Belanger, Professor and Chair, Department of Political Science, University of Lethbridge, Alberta.

Thank you for being with us today, Mr. Belanger. We’re now ready to hear your opening remarks, which will be followed by questions from senators. Professor Belanger, the floor is now yours.

Yale D. Belanger, Professor and Chair, Department of Political Science, University of Lethbridge, as an individual: Mr. Chair, honourable senators, thank you for the opportunity to appear today on Bill S-241. I acknowledge that we meet on unceded Algonquin Anishinaabe territory. I join from Lethbridge, Alberta, in traditional Niitsitapi territory.

My name is Yale Belanger. I am professor and chair of Political Science at the University of Lethbridge, and I have spent the last 20 years researching First Nations gaming in

Je m’en suis emparé dès le début et j’ai simplement dit : « Très bien, concentrons-nous là-dessus. » Il s’agit véritablement d’une initiative propre aux Premières Nations. Rien n’empêche les Métis et les Inuits de suivre le mouvement, et ils le feront peut-être, mais il s’agit avant tout des Premières Nations.

La sénatrice Pate : Vous avez mentionné précédemment qu’aux États-Unis, plusieurs problèmes sont apparus à la suite de cette décision. Le crime organisé est également un problème majeur dans ce pays. Peut-être me direz-vous que je devrais poser cette question devant le Comité des affaires juridiques, mais quelles sont les mesures envisagées? Je suppose que c’est plus évident dans une Première Nation où il y a un casino qui rapporte de l’argent, mais cela englobera-t-il d’autres types de jeux de hasard? Je pense notamment aux jeux de bingo.

Le sénateur Tannas : Certaines Premières Nations organisent des parties de bingo, notamment dans les Maritimes. D’autres se contentent d’exploiter des salles de machines à sous, sans plus. D’autres encore proposent des jeux de table. D’autres enfin offrent toute la gamme des jeux. La situation varie vraiment d’une nation à l’autre.

Aux États-Unis, il existe différents niveaux de licence et de complexité. C’est peut-être ce que feront les Premières Nations. Elles seront prêtes à témoigner sur ce dont elles ont convenu et sur ce à quoi cela ressemble, et elles souhaitent témoigner devant le Comité des affaires juridiques pour tout exposer. Tel est le plan.

Le président suppléant : Comme je n’ai plus personne d’autre sur la liste, je vous dis merci beaucoup, sénateur Tannas, pour votre témoignage. Ce témoignage est donc terminé.

Pour le deuxième témoignage, nous avons le plaisir d’accueillir, par vidéoconférence, Yale D. Belanger, professeur et président du Département de science politique à l’Université de Lethbridge en Alberta.

Je vous remercie d’être des nôtres aujourd’hui, monsieur Belanger. Nous sommes prêts à entendre votre déclaration liminaire, qui sera suivie de questions des sénateurs. Monsieur Belanger, vous avez la parole.

Yale D. Belanger, professeur et président, Département de science politique, Université de Lethbridge, à titre personnel : Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l’occasion de témoigner aujourd’hui au sujet du projet de loi S-241. Je tiens à rappeler que nous nous réunissons sur le territoire non cédé des algonquins anishinabe. Je me joins à vous depuis Lethbridge, en Alberta, sur le territoire traditionnel des Niitsitapi.

Je m’appelle Yale Belanger. Je suis professeur et président du Département de science politique à l’Université de Lethbridge, et j’ai passé les 20 dernières années à mener des recherches sur les

Canada. My published work includes two books, several articles, chapters, reports and some research grants.

I want to note that I am a non-Indigenous academic and will speak specifically about Canadian policy related to First Nations gaming. My goal today is to provide insight, not oversight. I will present five points, so senators can direct the balance of our time to the ones they find most useful.

First, Bill S-241 sits at the end of a 150-year federal policy arc, not at its beginning. From 1876 through 1951, federal law governed Indigenous gambling not through express prohibition but through sustained legal ambiguity rooted in Criminal Code implementation and interpretation.

The Indian Act of 1876 did not prohibit gambling on reserves, prompting Mounted Police Superintendent Primrose, in 1907, to seek statutory clarification from Ottawa, followed by Six Nations officials in 1926. Neither received an answer.

Gambling provisions were added to the Indian Act in 1886 and 1930, and following amendments in 1951, band councils were granted bylaw authority over the “control or prohibition of public games, sports, races, athletic contests and other amusements.”

The Criminal Code continues to prohibit the conduct, which is not an oversight but a fundamental feature of a regime that preserved discretionary enforcement authority for federal officials, federal police and, after 1985, provincial governments. To date, no federal legislative moment has addressed whether and how First Nations may exercise regulatory authority over gambling on their lands. Bill S-241 represents the first such moment.

Second, the bill’s pith and substance is federal criminal law. Bill S-241 amends section 207 of the Criminal Code, the same section Parliament used in 1969 and 1985 to delegate authority to the provinces to conduct lottery schemes. Parliament exercises its section 91(27) authority by adding First Nations governing bodies to the list of entities whose conduct of a lottery scheme does not attract criminal liability.

The bill follows the same constitutional path Parliament used to create the legislative space that allowed the provinces to establish their gaming corporations under their own legislation. It is not an overreach of section 35 nor a unilateral extension into

jeux de hasard des Premières Nations au Canada. J’ai publié deux livres ainsi que de nombreux articles, chapitres d’ouvrages et rapports. J’ai aussi obtenu des bourses de recherche.

Je tiens à préciser que je suis un universitaire non autochtone et que je parlerai plus particulièrement de la politique canadienne sur les jeux de hasard visant les Premières Nations. Mon objectif aujourd’hui est d’apporter un éclairage, et non de faire de la surveillance. Je présenterai cinq points, et laisserai les sénateurs décider de consacrer le reste du temps à ceux qu’ils jugeront les plus utiles.

Premièrement, le projet de loi S-241 s’inscrit à la fin d’un parcours politique fédéral de 150 ans, et non à son commencement. De 1876 à 1951, la loi fédérale a régi les jeux de hasard autochtones non pas par une interdiction expresse, mais par une ambiguïté juridique persistante ancrée dans la mise en œuvre et l’interprétation du Code criminel.

La Loi sur les Indiens de 1876 n’interdisait pas les jeux d’argent dans les réserves, ce qui a incité le surintendant Primrose de la Gendarmerie royale, en 1907, à demander des éclaircissements législatifs à Ottawa, suivi par les responsables des Six Nations en 1926. Aucun d’entre eux n’a reçu de réponse.

Des dispositions relatives aux jeux de hasard ont été ajoutées à la Loi sur les Indiens en 1886 et en 1930, et à la suite des modifications apportées en 1951, les conseils de bande se sont vus accorder le pouvoir d’adopter des règlements concernant « la réglementation ou l’interdiction de jeux, sports, courses et concours athlétiques d’ordre public et autres amusements du même genre ».

Le Code criminel continue d’interdire ces activités, non pas par inadvertance, mais parce qu’il s’agit d’un élément fondamental d’un régime qui a préservé le pouvoir discrétionnaire d’application de la loi pour les agents fédéraux, la police fédérale et, depuis 1985, les gouvernements provinciaux. À ce jour, aucune mesure législative fédérale n’a abordé la question de savoir si et comment les Premières Nations peuvent exercer un pouvoir réglementaire sur les jeux de hasard sur leurs terres. Le projet de loi S-241 représente la première initiative de ce type.

Deuxièmement, l’essence même du projet de loi réside dans le droit pénal fédéral. Le projet de loi S-241 modifie l’article 207 du Code criminel, le même article que le Parlement a utilisé en 1969 et en 1985 pour déléguer aux provinces le pouvoir d’organiser des loteries. Le Parlement exerce le pouvoir que lui confère le paragraphe 91(27) en ajoutant les corps dirigeants des Premières Nations à la liste des entités dont l’organisation d’une loterie n’entraîne pas de responsabilité pénale.

Le projet de loi suit la même voie constitutionnelle que celle empruntée par le Parlement pour créer l’espace législatif permettant aux provinces de créer leurs sociétés de jeux de hasard en vertu de leur propre législation. Il ne s’agit ni d’un

provincial jurisdiction, but rather Parliament, within its federal authority, deciding that the authorized-conductor list should include First Nations alongside provinces.

Third, the spirit and intent of the bill is economic reconciliation grounded in self-determination. This is set out in the preamble, which invokes inherent and treaty rights, UNDRIP and section 35. These are important framing elements, albeit not the constitutional basis. The operative intent is to correct a structural asymmetry. Provincial gaming corporations receive roughly \$19 billion annually, whereas First Nations gaming operators work within provincial frameworks that First Nations were not party to creating. Bill S-241 would give First Nations the same structural position that provinces have held for 40 years. Whether individual First Nations choose to exercise the authority, and on what terms, is a matter for each community. The bill is therefore enabling, not mandating.

Fourth, perhaps the most substantive question the bill raises concerns equity. As an example, Saskatchewan's framework distributes First Nations gaming revenue proportionally through per capita disbursements to all First Nations in the province, including remote communities that could never host viable operations. Bill S-241 permits individual First Nations to opt out of provincial frameworks while also joining in.

Fifth, the intensity of provincial opposition to Bill S-241 is analytically significant. The post-1985 provincial monopoly was created by federal legislation, meaning that Parliament can restructure what Parliament created. The provinces' opposition is, with due respect, a defence of a revenue stream and a regulatory position, not of any constitutional entitlement. The committee should distinguish clearly between the two.

With that, I welcome the committee's questions on any of these points. Thank you, Mr. Chair.

The Acting Chair: Thank you, Professor Belanger. I will open the floor for questions. I wish to remind members that you will each have a maximum of five minutes for your question and answers, and therefore, I ask both members and our witnesses to be concise. I will open it up, Professor Belanger.

dépassement de l'article 35 ni d'une extension unilatérale dans la compétence provinciale, mais plutôt d'une décision du Parlement, dans le cadre de son autorité fédérale, d'inclure les Premières Nations aux côtés des provinces dans la liste des organisateurs autorisés.

Troisièmement, l'esprit et l'objet du projet de loi reposent sur la réconciliation économique fondée sur l'autodétermination. C'est énoncé dans le préambule, qui invoque les droits inhérents et issus des traités, la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et l'article 35. Il s'agit là d'éléments de cadre importants, même s'ils ne constituent pas le fondement constitutionnel. L'intention opérationnelle est de corriger une asymétrie structurelle. Les sociétés de jeux de hasard provinciales reçoivent environ 19 milliards de dollars par an, tandis que les exploitants de jeux de hasard des Premières Nations opèrent dans des cadres provinciaux auxquels les Premières Nations n'ont pas participé. Le projet de loi S-241 donnerait aux Premières Nations la même position structurelle que celle dont jouissent les provinces depuis 40 ans. La décision d'exercer ou non cette autorité, et selon quelles conditions, appartient à chaque communauté. Le projet de loi a donc un caractère habilitant, et non contraignant.

Quatrièmement, la question la plus importante soulevée par le projet de loi concerne sans doute l'équité. À titre d'exemple, le cadre mis en place par la Saskatchewan répartit les recettes issues des jeux d'argent des Premières Nations de manière proportionnelle, par le biais de versements par habitant, à toutes les Premières Nations de la province, y compris les communautés isolées qui ne pourraient jamais accueillir des activités viables. Le projet de loi S-241 permet à chaque Première Nation de choisir de ne pas adhérer aux cadres provinciaux tout en pouvant également y adhérer.

Cinquièmement, l'intensité de l'opposition des provinces au projet de loi S-241 revêt une importance analytique. Le monopole provincial instauré après 1985 a été créé par une loi fédérale, ce qui signifie que le Parlement peut restructurer ce qu'il a lui-même créé. L'opposition des provinces est, avec tout le respect que je leur dois, un moyen de défendre une source de revenus et une position réglementaire, et non un droit constitutionnel. Le comité devrait établir une distinction claire entre les deux.

Sur ce, je me tiens à la disposition des membres du comité pour répondre à leurs questions sur l'un ou l'autre de ces points. Je vous remercie, monsieur le président.

Le président suppléant : Je vous remercie, monsieur Belanger. Nous passons maintenant aux questions. Je souhaite rappeler aux membres que vous disposerez chacun d'un maximum de cinq minutes pour vos questions et réponses. Je demanderai donc aux membres ainsi qu'à nos témoins d'être concis. Je commence, monsieur Belanger.

How would First Nations participation in online gaming affect existing provincial online gaming regimes? What challenges might First Nations face in operating and regulating online gaming in their communities?

Mr. Belanger: Thank you for the question. When you suggest affecting provincial regimes, is this from a financial perspective or a legislative or a policy perspective? I just need some clarity.

The Acting Chair: Any of the above.

Mr. Belanger: That makes it easy. I'll start with the challenges.

To capitalize these operations is not insignificant. To suggest that a small community in a northern territory would be able to very quickly onboard an operation, make it operational and make it fruitful in a very short period of time, I think would be a misrepresentation of the capacity that many of these communities have.

I'm also concerned about the fragmentation that this could lead to amongst First Nations. I listened to Senator Tannas in his testimony, which is very difficult to follow. It was fantastically in depth. I really appreciated what he had to say. I understand why gaming First Nations at this stage may say to northern counterparts, "You have your own resource base. We're not asking for that."

Even at this point, when I take a look at the lay of the land, litigation has been fairly common between First Nations and provinces, and between First Nations themselves. The same thing has occurred down in the United States. I would hate to see those sorts of events unfold up here.

In terms of the effect, I believe that there would have to be some sort of intergovernmental arrangement to ensure that there was not going to be market cannibalization or oversaturation occurring. These are common processes down in the United States, which we can look to for some insights. Ultimately, I do believe that oversaturation and cannibalization are somewhat overblown at this point, but nevertheless, they are concerns that we have to keep in mind.

There are three examples down in the United States. One is in Florida. We call it the exclusivity model, where, ultimately, one tribe has the opportunity to control online gambling and pays a \$100-million fee to the state on an annual basis. In Connecticut, we have a duopoly model, where the Mashantucket Pequot and the Mohegan tribes control online sports betting alongside the state lottery. Then in Michigan, we have what we would call a tribe multi-operator model, where there are 12 tribal casinos operating alongside 3 urban casinos in Detroit. They have done

Quel serait l'effet de la participation des Premières Nations au jeu en ligne sur les régimes provinciaux de jeu en ligne existants? Quels défis les Premières Nations pourraient-elles relever dans l'exploitation et la réglementation de jeu en ligne dans leurs collectivités?

M. Belanger : Je vous remercie de la question. Lorsque vous évoquez l'incidence sur les régimes provinciaux, est-ce d'un point de vue financier, législatif ou politique? J'ai simplement besoin de clarifications.

Le président suppléant : L'un ou l'autre de ces aspects.

M. Belanger : Cela me facilite les choses. Je commencerai par les défis.

Le fait de tirer profit de ces opérations n'est pas anodin. Je pense qu'il serait erroné de suggérer qu'une petite communauté d'un territoire du Nord serait capable de se lancer très rapidement dans une telle activité, de la rendre opérationnelle et fructueuse en très peu de temps; cela reviendrait à méconnaître les capacités réelles de bon nombre de ces communautés.

Je m'inquiète également de la fragmentation que cela pourrait entraîner au sein des Premières Nations. J'ai écouté le témoignage du sénateur Tannas, qui est très difficile à suivre. Il était d'une profondeur remarquable. J'ai beaucoup aimé ce qu'il avait à dire. Je comprends pourquoi les Premières Nations actives dans le secteur des jeux de hasard pourraient, à ce stade, dire à leurs homologues du Nord : « Vous avez vos propres ressources. Nous ne voulons pas y toucher. »

Même à ce stade, quand j'observe la situation, je constate que les litiges ont été assez fréquents entre les Premières Nations et les provinces, et même entre les Premières Nations. La même chose s'est produite aux États-Unis. Je détesterais voir ce genre d'événements se produire ici.

En ce qui concerne les effets, je pense qu'il faudrait mettre en place une sorte d'accord intergouvernemental pour éviter toute cannibalisation ou sursaturation du marché. Ce sont des processus courants aux États-Unis, et on pourrait s'en inspirer. En fin de compte, je pense que les risques de sursaturation et de cannibalisation sont quelque peu exagérés à ce stade, mais il n'en reste pas moins que ce sont des préoccupations dont nous devons tenir compte.

On trouve trois exemples aux États-Unis. L'un se trouve en Floride. On l'appelle le « modèle d'exclusivité » où une seule tribu a la possibilité de contrôler les jeux de hasard en ligne et verse chaque année une redevance de 100 millions de dollars à l'État. Dans le Connecticut, nous avons un modèle de duopole, dans lequel les tribus Mashantucket Pequot et Mohegan contrôlent les paris sportifs en ligne aux côtés de la loterie d'État. Puis, dans le Michigan, nous avons ce que nous appellerions un modèle tribal multiopérateur, où 12 casinos

some excellent work in terms of offsetting the potential impacts of oversaturation and cannibalization.

Those would be some of the top issues that I would identify at this point.

Senator Osler: Thank you, professor. I have a two-part question. I understand gaming is a part of First Nations culture that predates the appearance of Europeans, and the bill's preamble states:

Whereas Parliament recognizes the Inherent and Treaty rights of Indigenous peoples, including their rights to their lands, to self-determination and of self-government;

Whereas these Inherent and Treaty rights encompass the rights of Indigenous peoples to regulate activities such as gaming, betting and lotteries from or within their lands

First, can you comment on the historical links between gaming and First Nations then and now?

And second, given your background on the emergence and evolution of Indigenous political organizations, what would access to this own-source revenue stream mean for the future of these organizations and communities?

Mr. Belanger: I appreciate the question, and I appreciate the homework you did on my background.

In terms of the first question, I always come at that from a political economy perspective. To get a sense of how integrated the various institutions that we would link to the simple word "gambling" were within communities, I tend to break it down into a variety of different categories. Historically, most First Nations in Canada had gambling traditions. These gambling traditions were embedded economically. They acted as wealth distribution mechanisms within communities. They allowed for a greater sense of equity, and they provided social safety nets at points in time that they were needed. Of course, the language I am using is today, and I'm projecting back, but these would be the processes that I would see evolving.

Gambling was fun. It was something that you participated in. It was an activity that people enjoyed. There were religious aspects to it. Funerary traditions were attached to gambling and different events that would take place within different settings in various First Nations across Canada.

tribaux coexistent avec 3 casinos urbains à Detroit. Ils ont fait un excellent travail pour compenser les impacts potentiels de la sursaturation et de la cannibalisation.

Ce sont là quelques-uns des principaux problèmes que je mettrais en avant à ce stade.

La sénatrice Osler : Je vous remercie, monsieur. J'ai une question en deux parties. Je comprends que les jeux de hasard font partie de la culture des Premières Nations, depuis bien avant l'arrivée des Européens. Des plus, le préambule du projet de loi stipule :

Attendu que le Parlement reconnaît les droits intrinsèques et issus de traités des peuples autochtones, y compris leurs droits à leurs terres, à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale;

Attendu que ces droits intrinsèques et issus de traités englobent le droit des peuples autochtones de réglementer des activités telles que les jeux, les paris et les loteries sur leurs terres et depuis celles-ci [...]

Tout d'abord, pouvez-vous nous parler des liens historiques qui existent entre les jeux de hasard et les Premières Nations, tant dans le passé qu'à l'heure actuelle?

Et deuxièmement, compte tenu de votre expertise sur l'émergence et l'évolution des organisations politiques autochtones, que signifierait l'accès à cette source de revenus pour l'avenir de ces organisations et de ces communautés?

M. Belanger : Je vous remercie pour la question et pour les recherches que vous avez faites sur mon parcours.

En ce qui concerne la première question, j'aborde toujours le sujet sous l'angle de l'économie politique. Pour mieux cerner à quel point les différentes institutions que l'on associe au simple mot « jeu » étaient intégrées au sein des communautés, j'ai tendance à les classer en plusieurs catégories distinctes. Historiquement, la plupart des Premières Nations au Canada avaient des traditions de jeu. Ces traditions étaient ancrées dans l'économie. Elles servaient de mécanismes de redistribution des richesses au sein des communautés. Elles favorisaient un plus grand sentiment d'équité et offraient des filets de sécurité sociale lorsque cela était nécessaire. Bien sûr, je parle en termes d'aujourd'hui et je fais une projection rétrospective, mais ce sont là les processus que je verrais évoluer.

Les jeux de hasard étaient un divertissement. C'était une activité à laquelle on participait. Une activité que les gens appréciaient. Elle comportait des aspects religieux. Des traditions funéraires y étaient associées, ainsi que divers événements qui se déroulaient dans différents contextes au sein de diverses Premières Nations à travers le Canada.

There was diplomacy. Prior to Treaty 6 in 1876 being negotiated, all of the various First Nations communities arrived several weeks in advance, and they participated in gambling games. It was a moment of renewal. It was a moment of diplomacy. It was coming together for the purpose of establishing and re-establishing relationships that may have been lost over time. It allowed the communities to become better prepared and more knowledgeable about how to engage with the Queen's negotiators who were coming out to negotiate the treaties.

When we take a look at this, it is not simply gambling per se but the integrated and almost invisible aspect of gambling within communities that, in the last 50 or 60 years, historians and anthropologists, working alongside First Nations, have started to unearth and reintroduce.

The second question is access by the First Nations organizations. As Senator Tannas identified, across Canada, in every province, which is its own regulatory space, the First Nations gaming policies are unique. Your question wouldn't apply in Alberta because there is not really a significant First Nations organization per se. Ultimately, the money being generated within those communities is covered by a very specific agreement that identifies First Nations as charities and not self-governing entities. Ultimately, the money is, then, directed into the First Nations Development Fund Grant Program, which acts as a grant mechanism. So, First Nations actually have to apply to the province to retrieve money that was generated within their communities.

At the provincial level, the FSIN, alongside SIGA in Saskatchewan, has done an incredible job of negotiating equitable agreements and engaging in intergovernmental relations with the Province of Saskatchewan. In this case, gambling is a boost to their ability to continue on as an effective agent of the First Nations people of Saskatchewan while enhancing sovereignty and ensuring there is going to be a greater economic gain among the communities.

It's all going to depend which province we're discussing, the context of the agreements, how the jurisdiction has been framed and so on.

Senator Pate: Thank you very much for joining us. I'm interested in the nature, historically, of the gambling. Obviously, there weren't casinos back there. I'm just curious what there was.

Il y avait aussi de la diplomatie. Avant la négociation du Traité n° 6 en 1876, toutes les différentes communautés des Premières Nations sont arrivées plusieurs semaines à l'avance et ont participé à des jeux de hasard. Ce fut un moment de renouveau, un moment de diplomatie. C'était l'occasion de se réunir dans le but d'établir de nouvelles relations et de rétablir des relations qui avaient pu se perdre au fil du temps. Cela a permis aux communautés d'être mieux préparées et mieux informées sur la manière de dialoguer avec les négociateurs de la Couronne qui venaient négocier les traités.

En y regardant de plus près, ce n'est pas tant le jeu en soi qui est en cause, mais plutôt cet aspect intégré et presque invisible du jeu au sein des communautés que, depuis une cinquantaine ou soixantaine d'années, les historiens et les anthropologues, en collaboration avec les Premières Nations, ont commencé à dévoiler et à remettre en lumière.

La deuxième question concerne l'accès par les organisations des Premières Nations. Comme l'a souligné le sénateur Tannas, partout au Canada, dans chaque province — qui constitue un espace réglementaire distinct —, les politiques relatives aux jeux de hasard des Premières Nations sont propres à chacune d'entre elles. Votre question ne s'appliquerait pas en Alberta, car il n'y a pas vraiment d'organisation des Premières Nations à proprement parler. En fin de compte, l'argent généré au sein de ces communautés est régi par un accord très spécifique qui considère les Premières Nations comme des organismes de bienfaisance et non comme des entités autonomes. L'argent est donc versé au programme de subventions du fonds de développement des Premières Nations, qui fonctionne comme un mécanisme de subvention. Ainsi, les Premières Nations doivent en réalité présenter une demande à la province pour récupérer l'argent généré au sein de leurs communautés.

Au niveau provincial, la Federation of Sovereign Indigenous Nations, ou FSIN, en collaboration avec la Saskatchewan Indian Gaming Authority, ou SIGA, a accompli un travail remarquable en négociant des accords équitables et en s'engageant dans des relations intergouvernementales avec la province de la Saskatchewan. Dans ce contexte, les jeux de hasard renforcent sa capacité à continuer d'agir en tant qu'acteur efficace au service des Premières Nations de la Saskatchewan, tout en consolidant leur souveraineté et en garantissant un gain économique accru pour les communautés.

Tout dépendra de la province dont il est question, du contexte des accords, de la manière dont le champ de compétence a été défini, etc.

La sénatrice Pate : Merci beaucoup de vous joindre à nous. Je m'intéresse à la nature historique des jeux de hasard. Évidemment, il n'y avait pas de casinos à l'époque. Je voudrais simplement savoir à quoi cela ressemblait.

The other thing is why post-1985? It seems to me there are a few amendments to the Indian Act in 1985 that undermined the authority of First Nations in major ways. This committee, of course, looked at Bill S-2 recently.

I'm curious about those two things.

Mr. Belanger: So, why 1985, and what has unfolded since? Okay.

It's complex; 1985 is the date that the provinces and the federal government negotiated a compact that would ultimately enable provinces to accept jurisdiction over gambling. First Nations were not invited to the table during those negotiations.

That might be ancient history to my students, but to everyone at the table, it's not. We recognize 1982 as the moment of repatriation of the Constitution, and contained within the Constitution Act was a provision that there would be four first ministers' conferences held for the purposes of expanding the understanding of Aboriginal self-government. Those conferences were taking place, but First Nations that had gambling traditions that the Canadian government understood and recognized — the fact they weren't invited to the discussion where gambling jurisdictions were significantly reoriented is a significant moment.

I think the provinces are going to latch onto this as a moment of constitutional change when, realistically, it is just a political accord between the federal government and the provinces. There was no constitutional instrument devised nor was a statute implemented.

From my perspective, I would argue that there is an incidental delegation of provincial licensing that occurs, but that does not transform the law into a provincial matter.

So, 1985 becomes a very important jump-off point to the contemporary discussion.

Senator Pate: And then some examples of what the gambling was, historically?

Mr. Belanger: Lacrosse is an example where, among the Haudenosaunee communities that would find other communities down to the south and to the west to participate, these were tremendous events. Communities would wager almost their entire wealth over the outcome of a game.

In terms of regulation and oversight, these are very well organized. There is a lot of what we would call money today, but there was a tremendous amount of treasure at play. There was also honour and diplomacy.

L'autre question est : pourquoi parle-t-on de la période d'après 1985? Il me semble que certaines modifications apportées à la Loi sur les Indiens en 1985 ont considérablement affaibli l'autorité des Premières Nations. Ce comité a d'ailleurs récemment examiné le projet de loi S-2 à ce sujet.

Ces deux points m'intriguent.

M. Belanger : Alors, pourquoi 1985? Et que s'est-il passé depuis? D'accord.

C'est complexe; 1985 marque l'année où les provinces et le gouvernement fédéral ont négocié un accord qui allait finalement permettre aux provinces d'assumer la compétence en matière de jeux de hasard, sauf que les Premières Nations n'ont pas été invitées à participer à ces négociations.

C'est peut-être de l'histoire ancienne pour mes étudiants, mais pas pour toutes les personnes présentes à cette table. Nous considérons 1982 comme l'année du rapatriement de la Constitution, et la loi constitutionnelle comprenait une disposition prévoyant la tenue de quatre conférences des premiers ministres dans le but d'approfondir la compréhension de l'autonomie gouvernementale autochtone. Ces conférences avaient lieu, mais le fait que les Premières Nations, dont les traditions de jeu étaient comprises et reconnues par le gouvernement canadien, n'aient pas été invitées à la discussion lors de laquelle les compétences en matière de jeu ont été considérablement réorientées constitue un moment marquant.

Je pense que les provinces vont saisir cette occasion pour y voir un tournant constitutionnel alors qu'il s'agit, en réalité, d'un simple accord politique entre le gouvernement fédéral et les provinces. Aucun instrument constitutionnel n'a été élaboré, et aucune loi n'a été adoptée.

De mon point de vue, je dirais qu'il y a bien une délégation accidentelle des compétences en matière d'octroi de licences aux provinces, mais cela ne transforme pas pour autant la loi en une question relevant de la compétence provinciale.

Ainsi, l'année 1985 constitue un point de départ très important pour le débat actuel.

La sénatrice Pate : Pourriez-vous nous donner quelques exemples de ce à quoi ressemblaient les jeux de hasard autrefois?

M. Belanger : La crosse est un exemple qui illustre bien l'importance de ces événements. Les communautés haudenosaunee invitaient d'autres communautés situées plus au sud et à l'ouest pour participer au jeu, et les communautés pariaient pratiquement toute leur fortune sur l'issue d'une partie.

Sur le plan de la réglementation et de la supervision, ces événements étaient très bien organisés. Il y avait beaucoup de ce que nous appellerions aujourd'hui de l'argent, mais les richesses mises en jeu étaient colossales. L'honneur et la diplomatie jouaient également un rôle important.

It could range from that to simple stick games, bone games where you gambled individually with one another and card games that involved larger groups. There were horse races out here in the West with the equestrian communities. You name it — there was a variety of games, to a degree that, in the early 1900s, Stewart Culin curated a book that is some 900 pages long cataloguing North America Indigenous gambling games and wagering tactics.

Senator Clement: Thank you, Professor Belanger. It's good to hear from you. I liked when you said you provided insight and not oversight. I appreciated that in your introduction.

I have a few questions. I'll ask them and then get out of the way.

First, why do you think the federal government has avoided doing what this bill does? Why have they stayed out of this space in trying to sort of rectify things?

Second, this is a bit uncomfortable as a question, but are there any risks? Some First Nations communities now are benefiting from these agreements. If this bill comes into force, will that mean that certain communities will no longer get what they've been getting? I worry about lateral violence: You take away, you give and then you create tensions between communities. That's the second question, if you could please comment on those.

Third, you ended your opening statement by saying that we, of course, are going to expect the provinces to dislike this because they're losing revenue, but I want you to say more about how we should receive that pushback from provinces. You said they are not going to talk about defending a loss of a revenue stream; they are going to use some other arguments. Could you say more about that piece?

Mr. Belanger: Okay.

The first one is incredibly provocative. I don't think I'd be speaking out of turn to identify Canada as a colonial entity that has long embraced a civilizational agenda that was codified in the Indian Act and, ultimately, manifests through the placement of Indian agents within First Nations communities that were controlled from a centralized bureaucracy that we would understand today as being the two Indigenous oversight departments as they exist now.

Cela pouvait aller de simples jeux de bâtons à des jeux d'os où l'on pariait individuellement les uns contre les autres, et des jeux de cartes impliquant des groupes plus importants. Il y avait aussi des courses de chevaux ici dans l'Ouest au sein des communautés équestres. Il y avait de tout : une telle variété de jeux que, au début des années 1900, Stewart Culin a publié un ouvrage de quelque 900 pages répertoriant les jeux de hasard et les stratégies de pari des peuples autochtones d'Amérique du Nord.

La sénatrice Clement : Je vous remercie, monsieur Belanger. Je suis ravie de vous entendre. J'ai aimé quand vous avez précisé que vous apportiez un éclairage et que vous ne faisiez pas de surveillance. J'ai trouvé cela intéressant dans votre exposé.

J'ai quelques questions. Je vais vous les poser, puis je vous laisserai la parole.

Tout d'abord, pourquoi pensez-vous que le gouvernement fédéral s'est abstenu de prendre les mesures prévues par ce projet de loi? Pourquoi n'est-il pas intervenu pour tenter de remédier à la situation?

Deuxièmement, cette question peut paraître un peu délicate, mais y a-t-il des risques? Certaines communautés des Premières Nations bénéficient actuellement de ces accords. Si ce projet de loi devait être adopté, cela signifiera-t-il que certaines communautés seront privées des avantages qu'elles recevaient jusqu'à présent? La violence latérale m'inquiète : on retire des droits, on en redonne, et ce faisant, on crée des tensions entre les communautés. Voilà pour la deuxième question; pourriez-vous nous donner votre avis à ce sujet?

Troisièmement, vous avez conclu votre déclaration liminaire en disant que nous devons nous attendre à ce que les provinces désapprouvent ce régime, car cela signifie pour eux la perte de recettes, mais j'aimerais que vous nous en disiez davantage sur la manière dont nous devrions réagir face à une telle opposition. Vous avez indiqué qu'elles n'allaient pas invoquer la perte d'une source de revenus pour se défendre, mais qu'elles allaient recourir à d'autres arguments. Pourriez-vous en dire davantage à ce sujet?

M. Belanger : D'accord.

Le premier point est extrêmement provocateur. Je ne pense pas m'avancer en qualifiant le Canada d'entité coloniale qui a longtemps mené un programme de « civilisation » codifié dans la Loi sur les Indiens qui s'est traduit par le placement d'agents des Indiens au sein des communautés des Premières Nations, contrôlées par une bureaucratie centralisée; une bureaucratie que l'on pourrait aujourd'hui assimiler aux deux ministères chargés de la supervision des affaires autochtones tels qu'ils existent actuellement.

Gambling, when First Nations brought it to the table in the early 1980s, was not taken seriously. It had a lot to do with the stereotypes that Canadian society had developed over time. Originally, when I talk about this corpus of gaming and wagering techniques that existed well prior to contact, when they were starting to be codified by the early missionaries and Jesuits who were coming into Canada, they identified gambling as amoral and certainly the practices of Indigenous peoples being those of uncivilized groups of individuals.

Those stereotypes withstood centuries of scrutiny until 1876, when we finally embedded in the Indian Act provisions to protect against intemperance within communities. At that point, with gaming and Indigenous communities, there was an amoral connection made. There was a deficit attached to gambling within an Indigenous community.

All the way through to the 1980s, the games that were part of political economies, that gave communities their standing, gave them their wealth distribution, and so on, were being continually defined as deficits, as amoral within those communities; that continued to circulate.

I've got commentary from officials across Canada throughout the 1980s and the 1990s, who say you want to abandon those games. You want to move forward. You want to progress so you have to abandon those traditions. That's just traditional Indian Act thinking, and it was attached to gaming.

Hence, we jump ahead to the moment where First Nations, in the late 1980s, started to make a significant push forward saying, we want to engage in commercial gaming. That's the moment where the Canadian government says, "Well, no, we can't have you engaging in commercial gaming because you were participating in these other types of games." And a distinction was made at that moment in time that still rests today.

So with the Canadian government — and this goes back — this is part of a larger civilization agenda that has been embedded within the institutions of Parliament, that continues to look suspiciously at anything that First Nations do, especially from a traditional perspective, that could ultimately provide a greater sense of economic, political and social coherence within their communities. As I said, provocative.

Some First Nations benefit. Will this mean lateral violence? I don't know. I don't know if I can answer that question, because again, every province that has a First Nations gaming agreement, or an analogue in place, is going to approach this issue uniquely. Because of that, there is a trickle down to the communities and, ultimately, they're going to respond in a very specific way.

Lorsque les Premières Nations ont abordé la question des jeux de hasard au début des années 1980, celle-ci n'a pas été prise au sérieux. Cela tenait en grande partie aux stéréotypes que la société canadienne avait développés au fil du temps. À l'origine, lorsque je parle de cet ensemble de techniques de jeu et de paris qui existait bien avant le contact, lorsque les premiers missionnaires et jésuites arrivés au Canada ont commencé à les codifier, ils ont qualifié le jeu d'amoral et ont certainement considéré les pratiques des peuples autochtones comme propres à des groupes d'individus non civilisés.

Ces stéréotypes ont résisté à des siècles de remise en question jusqu'en 1876, date à laquelle nous avons enfin intégré dans la Loi sur les Indiens des dispositions visant à lutter contre l'intempérance au sein des communautés. À ce moment-là, un lien immoral a été établi entre les jeux de hasard et les communautés autochtones. Le jeu était alors considéré comme un fléau au sein d'une communauté autochtone.

Jusqu'aux années 1980, les jeux qui s'inscrivaient dans des économies politiques, qui conféraient aux communautés leur statut, définissaient leur répartition des richesses, etc., étaient sans cesse qualifiés de nuisibles, d'amoraux au sein de ces communautés; cette idée a continué à circuler.

J'ai recueilli des témoignages de responsables de partout au Canada, tout au long des années 1980 et 1990, qui affirmaient qu'il fallait abandonner ces jeux. Qu'il fallait aller de l'avant. Qu'il fallait progresser, et qu'il fallait donc renoncer à ces traditions. C'est là une vision typique de la Loi sur les Indiens, étroitement liée aux jeux de hasard.

C'est ainsi que nous arrivons au moment où, à la fin des années 1980, les Premières Nations ont commencé à faire pression en affirmant clairement : « Nous voulons nous lancer dans les jeux de hasard commerciaux. » C'est à ce moment-là que le gouvernement canadien a répondu : « Non, vous ne pouvez pas vous lancer dans les jeux de hasard commerciaux, car vous pratiquez déjà d'autres types de jeux. » C'est là qu'une distinction, qui subsiste encore aujourd'hui, fut établie.

Ainsi, en ce qui concerne le gouvernement canadien — et cela remonte à loin —, cela s'inscrit dans un programme civilisationnel plus large, ancré dans les institutions parlementaires, qui continue de considérer d'un œil méfiant tout ce que font les Premières Nations, en particulier lorsqu'il s'agit de pratiques traditionnelles, qui pourraient en fin de compte apporter une plus grande cohésion économique, politique et sociale au sein de leurs communautés. C'est un point provocateur, comme je l'ai dit.

Certaines Premières Nations en tirent profit. Cela va-t-il entraîner une violence latérale? Je ne sais pas. Je ne sais pas si je peux répondre à cette question, car, encore une fois, chaque province ayant conclu un accord sur les jeux de hasard avec les Premières Nations, ou mis en place un dispositif similaire, abordera cette question à sa manière. De ce fait, cela se répercute

In Manitoba, where there are three casinos operating within First Nations communities and there are limited numbers of partner First Nations communities, I think that the provincial First Nations will probably welcome this, because ultimately it would create a floor, a minimum that all First Nations could aspire to in terms of potentially becoming gaming First Nations.

In Alberta, as Senator Tannas identified, there are two First Nations that are doing extremely well; three that are doing okay, they're moderate operators. Ultimately, there is a First Nations development fund that the other 41 or so First Nations in the province may access as part of a larger revenue distribution agreement that was agreed upon once upon a time.

I believe that, in order to keep the peace, the superior-producing First Nations would continue to proceed with the equivalent of a revenue distribution agreement to ensure that ultimately there is buy-in and there is not going to be potential for litigation to develop.

Once again, every province is going to be unique.

And finally, with provincial pushback, this is something that Senator Cotter brought up in March of 2024. I read his commentary quite closely. He was right to identify that there was a potential asymmetry that could come with that, but, with all due deference to the senator, there is already an asymmetry in place.

When we take a look at Saskatchewan, 25% of the revenue from Indigenous gambling goes to the provincial government. In Alberta, 30% of all gaming revenue produced in the five casinos goes to the Province of Alberta, which, since 2007 until 2024, has amounted to \$1 billion, even though the First Nations gaming project was designed, ostensibly, to aid First Nations that have been hurt by colonization, getting back to your first question.

So all things being equal, provinces like Alberta, I think, significantly will push back. I think there will be a modest pushback from Saskatchewan. We have seen it already with Minister Harrison. I think the intergovernmental relationships between the FSIN, SIGA and the Saskatchewan government will be able to manage those. I think you will see Ontario push back, primarily because there are good revenue streams there and that will ultimately hurt the general revenue potential of the provinces in the future.

sur les communautés et, en fin de compte, celles-ci réagiront de manière très spécifique.

Au Manitoba, où trois casinos sont en activité au sein de communautés des Premières Nations et où le nombre de communautés partenaires est limité, je pense que les Premières Nations de la province pourraient accueillir favorablement cette mesure, car elle établirait en fin de compte un seuil minimal auquel toutes les Premières Nations pourraient aspirer pour devenir, à terme, des Premières Nations exploitant des jeux de hasard.

En Alberta, comme l'a souligné le sénateur Tannas, deux Premières Nations obtiennent d'excellents résultats. Trois autres s'en sortent bien; ce sont des exploitants de taille moyenne. En fin de compte, il existe un fonds de développement des Premières Nations auquel les quelque 41 autres Premières Nations de la province peuvent avoir accès dans le cadre d'un accord plus large de répartition des recettes qui a été conclu il y a longtemps.

Je pense que, pour préserver la paix, les Premières Nations les plus productives continueraient à mettre en œuvre l'équivalent d'un accord de répartition des recettes afin de garantir, à terme, l'adhésion de tous et d'éviter tout risque de litige.

Une fois encore, chaque province présentera ses spécificités.

Enfin, en ce qui concerne la résistance des provinces, c'est un point que le sénateur Cotter a soulevé en mars 2024. J'ai lu son commentaire très attentivement. Il avait raison de souligner qu'il y avait un risque d'asymétrie qui pourrait en découler, mais, avec tout le respect que je dois au sénateur, l'asymétrie existe déjà.

Si l'on prend l'exemple de la Saskatchewan, 25 % des recettes issues des jeux d'argent des Autochtones reviennent au gouvernement provincial. En Alberta, 30 % de l'ensemble des recettes générées par les cinq casinos reviennent à la province de l'Alberta, ce qui, de 2007 à 2024, représente un milliard de dollars, même si le projet de jeux de hasard des Premières Nations a été conçu, en apparence, pour aider les Premières Nations qui ont souffert de la colonisation, pour revenir à votre première question.

Ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, je pense que des provinces comme l'Alberta s'y opposeront fermement. L'opposition sera plutôt modérée de la part de la Saskatchewan. Nous l'avons déjà constaté avec le ministre Harrison. Je pense que les relations intergouvernementales entre la FSIN, la SIGA et le gouvernement de la Saskatchewan permettront de gérer ces tensions. Je pense que l'Ontario s'y opposera, principalement parce que c'est une source d'argent importante et que cela finira par nuire aux revenus que les provinces pourraient percevoir à long terme.

Senator Clement: Thank you.

Senator Tannas: Professor Belanger, thank you for your testimony here. It's nice to see you again.

I wondered if you could give us a little synopsis on your thoughts around the development of the argument, since the Supreme Court decision in Canada in the 1990s that said there wasn't evidence of an inherent right with respect to gambling; that's 30 years ago.

There has been a lot of movement. As I understand it, a lot of evidence has surfaced that maybe wasn't there in the 1990s, or maybe the case wasn't properly prepared for.

Can you comment on that? We've heard this before, that you shouldn't be saying there is an inherent right because that was all settled in the 1990s with the Supreme Court decision. Can you bring that up to date for us?

Mr. Belanger: Sure. *Pamajewon* in 1996, and it's a very early moment in the evolution of the First Nations gaming industry in Canada. 1995 was when we saw the first five casinos installed, four in Saskatchewan and one in Ontario. And ultimately, the *Pamajewon* case itself was integral to how the industry was going to develop and move forward.

Now, I've heard the argument over the years and so I did a little bit of digging. And I can summarize it really quickly at this point.

The claimants in the *Pamajewon* case ultimately failed the "integral to distinctive culture" test. It is two communities within a very specific setting who came forward with the testimony of an Elder and an anthropologist to suggest that they had this inherent right to gambling. I don't want to diminish their argument because I personally believe that many First Nations across Canada will be able to demonstrate that they do have an inherent right. That was two communities within that one specific context, as you've identified, 30 years ago.

Ultimately the case did not foreclose Parliament from using criminal law powers to create a class of authorized conductors. To put it straightforwardly, things have changed, and really *Pamajewon*, because it was site specific, it does not, in my opinion, extend to all First Nations across Canada. I think each one would have to litigate those issues on their own as individual communities.

La sénatrice Clement : Je vous remercie.

Le sénateur Tannas : Monsieur Belanger, je vous remercie de votre témoignage. C'est un plaisir de vous revoir.

Je me demandais si vous pourriez nous résumer votre point de vue sur la manière dont cet argument a été formulé depuis la décision de la Cour suprême du Canada dans les années 1990, qui avait conclu qu'il n'existait aucune preuve d'un droit inhérent en matière de jeux de hasard; cela remonte à 30 ans.

Beaucoup de choses ont changé depuis. Si je comprends bien, de nombreux éléments de preuve ayant fait surface n'existaient peut-être pas dans les années 1990, ou peut-être que l'affaire n'avait pas été correctement préparée.

Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet? Nous avons déjà entendu dire qu'il ne fallait pas affirmer l'existence d'un droit inhérent, car tout cela avait été réglé dans les années 1990 par la décision de la Cour suprême. Pouvez-vous nous faire le point sur la situation actuelle?

M. Belanger : Bien sûr. L'arrêt *Pamajewon* a été rendu en 1996. Il constitue le point de départ de l'évolution de l'industrie du jeu de hasard des Premières Nations au Canada. C'est en 1995 que les cinq premiers casinos ont vu le jour, quatre en Saskatchewan et un en Ontario. Et finalement, l'affaire *Pamajewon* elle-même a joué un rôle essentiel dans la manière dont l'industrie allait se développer et aller de l'avant.

J'ai entendu cet argument au fil des ans, alors j'ai fait quelques recherches. Et je peux résumer très rapidement ce qu'il en est à ce stade.

Les demandeurs dans l'affaire *Pamajewon* n'ont pas réussi à respecter le critère de « partie intégrante de la culture distinctive ». Il s'agit de deux communautés évoluant dans un contexte très particulier qui ont présenté le témoignage d'un aîné et d'un anthropologue pour suggérer qu'elles disposaient de ce droit inhérent aux jeux de hasard. Je ne cherche pas à minimiser leur argument, car je crois personnellement que de nombreuses Premières Nations à travers le Canada seront en mesure de démontrer qu'elles disposent effectivement d'un tel droit inhérent. Il s'agissait de deux communautés dans ce contexte précis, comme vous l'avez souligné, il y a 30 ans.

En fin de compte, cette affaire n'a pas empêché le Parlement de recourir à ses pouvoirs en matière de droit pénal pour créer une catégorie d'organismes agréés. Pour le dire franchement, les choses ont changé, et en réalité, puisque l'arrêt *Pamajewon* portait sur des sites précis, il ne s'applique pas à l'ensemble des Premières Nations du Canada. Je pense que chaque communauté devrait plaider ces questions devant le tribunal de manière individuelle.

And finally, because this is a Criminal Code issue, I don't believe that *Pamajewon* extends. The preamble of the bill is provocative. I think it's important. I think that we need to set the stage for the dialogue by identifying inherent and treaty rights.

This is a statutory change. We all know that preambles are not justiciable, but, ultimately, they do provide the lens to read the bill through. I think it's incredibly important that we recognize that foundation.

Long story short, I don't think *Pamajewon* is equally as applicable today. We've had additional jurisprudence that has, in some ways, expanded the understanding, has narrowed the understanding. I think if you litigate it today, it is a completely different environment, and because this is a statutory move forward, I don't think it's entirely applicable.

The Acting Chair: Thank you, Professor Belanger. The time for this panel is complete and we will now move in camera.

(The committee continued in camera.)

Enfin, comme il s'agit d'une question qui relève du Code criminel, je ne pense pas que l'arrêt *Pamajewon* s'applique ici. Le préambule du projet de loi est provocateur. Je pense que c'est un point important. Je pense que nous devons préparer le terrain pour le dialogue en identifiant les droits inhérents et les droits issus des traités.

Il s'agit d'une modification législative. Nous savons tous que les préambules ne sont pas justiciables, mais, en fin de compte, ils fournissent le prisme à travers lequel lire le projet de loi. Je pense qu'il est extrêmement important que nous reconnaissons ce fondement.

Pour faire court, je ne crois pas que l'arrêt *Pamajewon* soit tout à fait applicable aujourd'hui. La jurisprudence qui s'est développée depuis a, d'une certaine manière, tantôt élargi, tantôt restreint cette interprétation. Je pense que si l'on devait porter cette affaire devant les tribunaux aujourd'hui, le contexte serait totalement différent, et comme il s'agit d'une évolution législative, je ne pense pas que cet arrêt soit tout à fait applicable.

Le président suppléant : Je vous remercie, monsieur Belanger. Le temps alloué à ce témoignage est écoulé. Nous allons maintenant poursuivre la séance à huis clos.

(La séance se poursuit à huis clos.)
